



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
EL TRABAJO EN SU LABERINTO. VIEJOS Y NUEVOS DESAFÍOS.
BUENOS AIRES, 5, 6 Y 7 DE AGOSTO DE 2015.

aset
ASOCIACIÓN ARGENTINA
DE ESPECIALISTAS EN
ESTUDIOS DEL TRABAJO

Grupo Temático N° 14: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Coordinadores: Alejandra Beccaria, Natalia Benítez, Claudia Danani

Profundización y redefinición de políticas para la formalización laboral: Ley de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral

Autor/es: Luis Casanovas

E – mails: casanoval@ilo.org

Pertenencia institucional: OIT

Autor/es: Eduardo Lé pore

E – mails: elepore@trabajo.gob.ar

Pertenencia institucional: MTEySS

Autor/es: Diego Schleser

E – mails: dschlese@trabajo.gob.ar

Pertenencia institucional: MTEySS

Introducción

A partir del año 2003, luego de la crisis del régimen de la convertibilidad, se logró una profunda transformación del mundo laboral, no solo a partir de la creación de puestos de trabajo, sino a través de la mejora de su calidad y de la protección social de los trabajadores. El nuevo enfoque de las políticas económicas, sociales y laborales favoreció la creación de empleo asalariado registrado y la reducción del empleo informal. No obstante, a pesar de estos avances señalados, el trabajo no registrado e irregular presenta aún magnitudes que afectan las condiciones de inclusión y equidad en Argentina. Esta situación reclama nuevos abordajes en lo concerniente al

combate del empleo no registrado, que presten atención a la heterogeneidad de las situaciones laborales y productivas y a la multiplicidad de factores económicos, culturales e institucionales que contribuyen a darle origen (Poder Ejecutivo Nacional, 2014).

El párrafo anterior rescata algunos pasajes del Mensaje del proyecto de la Ley de promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral que fue enviado por el Poder Ejecutivo, en abril de 2014, al Congreso de la Nación. Ahí se sintetizan algunos aspectos del proceso de formalización del empleo en los 2000s pero también se manifiesta la necesidad de diseñar nuevas políticas para estimular la creación de empleo formal, así como regularizar el empleo que aún no se encuentra registrado en la seguridad social.

El objetivo de este capítulo es abordar tres aspectos asociados a la Ley de Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral (Ley 26.940 aprobada en mayo de 2014): i) el contexto en el cual se decide formular un nuevo paquete de medidas para la formalización laboral, ii) los principales aspectos de la Ley, y iii) la relación de la misma con el conjunto de acciones que ya se estaban aplicando al momento de su formulación. Estos puntos se desarrollan en las secciones dos, tres y cuatro, respectivamente. En la última sección del documento se presenta una serie de reflexiones finales.

1. Formalización del empleo en los 2000s: Avances y desafíos para las políticas públicas

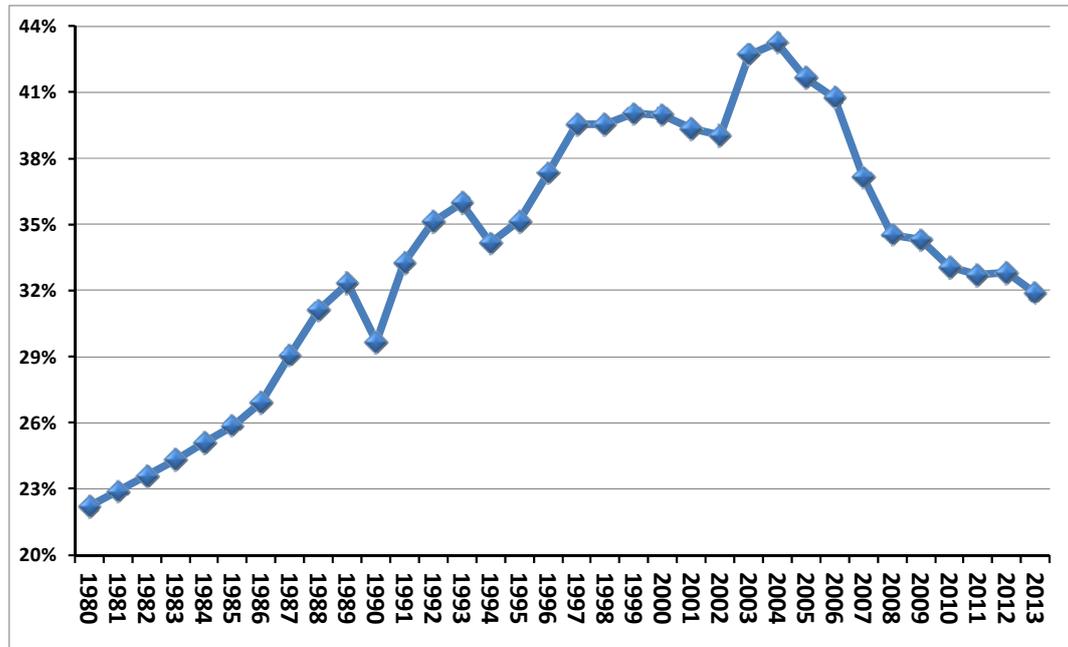
A partir de la década de 1980 el empleo asalariado no registrado, una de las principales manifestaciones de la informalidad laboral, presentó una tendencia creciente hasta principios de los 2000s. Es decir, la incidencia del empleo asalariado no registrado aumentó tanto en fases recesivas como expansivas del ciclo económico, así como bajo regímenes políticos y económicos diversos (Gráfico 9.1).

Con la crisis de la Convertibilidad (2001-2002) la tasa de empleo asalariado no registrado alcanzó un máximo histórico de 49,1% (total aglomerados urbanos), es decir casi uno de cada dos asalariados no se encontraba registrado en la seguridad social. Es recién a partir de 2004-2005 que comienza a revertirse la tendencia creciente que mostraba la incidencia del empleo asalariado no registrado durante las últimas tres décadas del Siglo XX. No obstante, a pesar de

verificarse un descenso de casi 15 puntos porcentuales, la tasa de empleo no registrado todavía permanece en niveles superiores a los observados durante la década del ochenta¹.

Gráfico 9.1. Evolución de la tasa de empleo no registrado “armonizada”, 1980-2013

Aglomerado urbano del Gran Buenos Aires, excluye a los beneficiarios de planes de empleo



Fuente: MTEySS – SSPTyEL, en base a EPH (INDEC).

Esta caída de la informalidad laboral se encuentra estrechamente vinculada a una serie de factores de política económica, laboral y social. Por un lado, el esquema macroeconómico implementado luego de la Convertibilidad permitió recuperar y consolidar un proceso de crecimiento económico con una intensidad en la creación de puestos de trabajo (elasticidad empleo-producto) superior a la de décadas pasadas, particularmente en el periodo 2003-2006 producto de una mayor capacidad instalada ociosa. Además, se pusieron marcha una serie de iniciativas para promover la creación de empleo asalariado registrado y favorecer la formalización del empleo informal. Asimismo, se extendió la cobertura de la protección social a los trabajadores informales con el objeto de mitigar ciertas consecuencias que tiene este fenómeno sobre el bienestar de los trabajadores y sus familias. (MTEySS, 2010)

¹ En el Gráfico se pueden observar las tendencias mencionadas. El mismo ha sido elaborado a partir de datos correspondientes al área del Gran Buenos Aires, debido a que sólo para este aglomerado es posible construir una serie histórica para el periodo bajo análisis.

Particularmente, las políticas laborales y de mercado de trabajo persiguieron la formalización de las actividades informales, la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y del acceso a empleos registrados en la seguridad social. Asimismo favorecieron la creación de empleo asalariado registrado y, en contextos de menor dinamismo de la actividad económica, protegieron el empleo formal (este marco de políticas se presenta con mayor detalle en la sección IV – Cuadro 9.1).

Sin embargo, desde 2009 hasta la actualidad, la tendencia descendente de la informalidad laboral se desaceleró (Gráfico 9.1), exhibiendo la tasa de empleo no registrado un ligero amesetamiento en torno al 33% del total de asalariados (para el total de aglomerados urbanos). Esto obedece, entre otros factores endógenos, a los condicionamientos impuestos por la crisis financiera internacional que afectó la solidez de la economía nacional y, por ende, a la dinámica del empleo asalariado registrado del sector privado.

Así, producto del contexto planteado en el párrafo anterior, surge la necesidad de profundizar ciertas políticas y diseñar nuevas acciones para poder dar continuidad al proceso de formalización del empleo. Para ello se consideraron las características que presenta el fenómeno de la informalidad laboral, así como los impactos que tuvieron las diversas acciones y programas que se habían implementado en los últimos años. Esta nueva estrategia contempla un conjunto de acciones articuladas que están presentes en la nueva Ley de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral.

- *Sector formal*

Con respecto al sector formal de la economía, se destaca que la fiscalización laboral que se realizó en los últimos años contribuyó a la reducción de la no registración. Sin embargo, se ha observado que su efecto disuasivo no resulta lo suficientemente potente para ciertos colectivos de empleadores que mantienen su comportamiento evasor. Los datos del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) dan cuenta de esto: en el 58% de las empresas que fueron revisadas luego de haberse detectado irregularidades en la primera inspección, se verificó que la irregularidad persistía en la segunda fiscalización. En estos casos, la sanción establecida por la inspección laboral no había producido el efecto corrector disuasivo que se esperaba. Otro

elemento adicional es que la mayor parte de las multas determinadas por el PNRT quedan impagas.

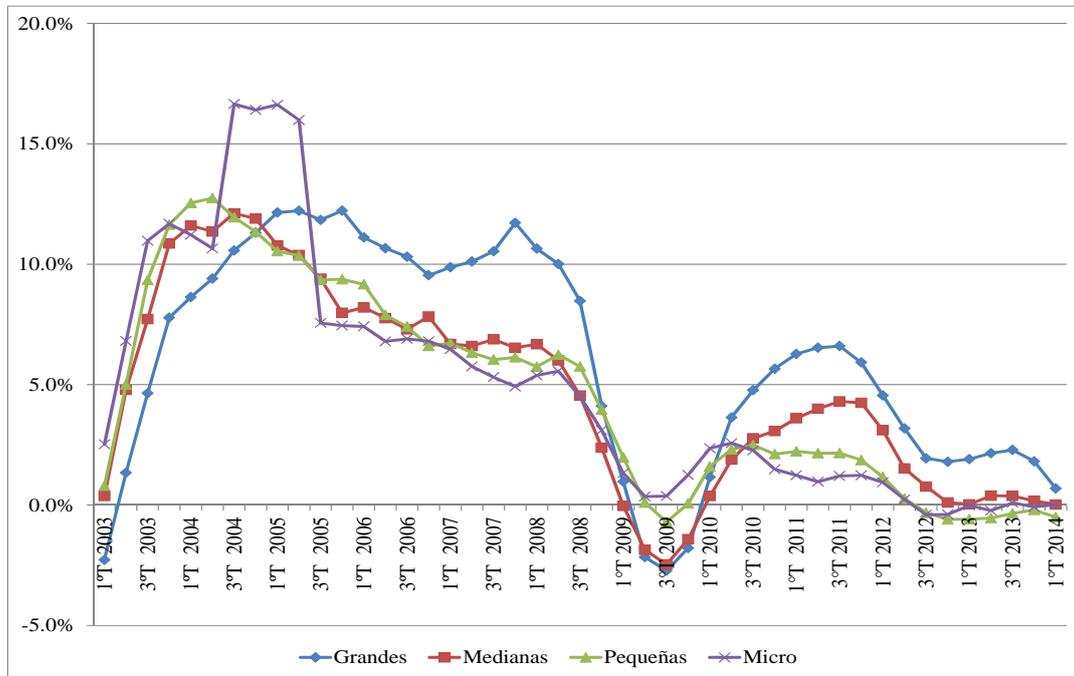
Por otra parte, a pesar de la importante contribución en la generación de empleo de los microestablecimientos, son las empresas de más de 5 ocupados las que concentran la mayor parte del empleo y las que tienen mayor impacto en la dinámica del empleo en el sector privado.

En sintonía con la desaceleración del crecimiento de la economía, el empleo asalariado en el sector privado también comenzó a registrar menores tasas de crecimiento luego de la crisis financiera internacional en 2009. Tanto en empresas grandes como en micro se observa este comportamiento (Gráfico 9.2). En este contexto, resulta necesario adoptar políticas laborales que permitan estimular la creación de nuevos puestos de trabajo en las empresas privadas, sin generar (particularmente cuando se revierta el ciclo) importantes efectos sustitución ni excesivos costos fiscales.

Las reducciones temporales en las contribuciones patronales han mostrado efectos positivos en materia de estímulo a la demanda de empleo. Esta política permitió morigerar los efectos de la crisis financiera internacional de 2009 sobre el mercado de trabajo al estimular la demanda de empleo, particularmente en las empresas que presentan regímenes de movilidad laboral media-alta y alta. Si bien en 2009 fueron las empresas grandes las que concentraron el mayor porcentaje de trabajadores contratados bajo esta modalidad, la mayor incidencia de la política se ubicó entre las firmas de menor tamaño dado que estas forman parte (en su mayoría) del grupo de unidades productivas con mayor movilidad laboral (Castillo et al., 2012a, Castillo et al., 2012b). Este resultado es importante para evitar efectos no deseados de esta clase de políticas (efectos sustitución y *deadweight loss*).

Gráfico 9.2. Evolución del empleo asalariado registrado en el sector privado según tamaño de empresa, 2003-2014

Tasas de variación interanual



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del OEDE (MTEySS).

Por otra parte, si bien, luego de la sanción de la Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral (Ley 25877) y la puesta en marcha del Plan Nacional de Regularización del Trabajo, se han registrado importantes avances en materia de inspección del trabajo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) evaluó la necesidad de profundizar las acciones y complementarlas con otras dada la extensión y las características que aun reviste el fenómeno de la informalidad. Con el objetivo de consolidar esta institución laboral se observó que es necesario atender las disparidades regionales que existen en relación a las capacidades para llevar a cabo la fiscalización laboral, y desarrollar nuevos instrumentos para que la administración del trabajo pueda actuar en sectores complejos de fiscalizar.

- *Sector “parcialmente” formal e informal*

También se observa que uno de los segmentos críticos del mercado laboral lo constituyen las microempresas. En los establecimientos de hasta 5 ocupados la caída de la incidencia del empleo asalariado no registrado ha sido mucho menor que en el resto de los establecimientos y actualmente concentra a casi dos tercios del total de asalariados no registrados del sector privado (sin considerar el trabajo doméstico). A su vez, un aspecto que complejiza aún más la formalización del empleo en este segmento es que un número importante de estos establecimientos no se encuentra registrado en las instituciones fiscales, laborales o de la seguridad social mientras que otros se encuentran parcialmente formalizados (por ejemplo, mantienen parte de su planta de personal no registrada en la seguridad social).

Para este tipo de unidad económica se argumenta que uno de los principales factores que da origen a la informalidad laboral es la insuficiente rentabilidad. El empleo no registrado en este segmento de producción es una expresión de la baja productividad de los establecimientos que por su propia vulnerabilidad, escasa incorporación de tecnología y capacidad de acumulación, son incapaces de afrontar el costo de la formalización de sus trabajadores.

La estructura de alícuotas casi planas a la seguridad social que no discrimina por tamaño del establecimiento genera que una microempresa - que factura hasta 300 mil pesos al año- aporte el mismo porcentaje de la masa salarial al régimen previsional que las empresas que facturan 100 millones de pesos y, sólo un poco menos (dos puntos porcentuales) que las firmas con ingresos brutos superiores a los 100 millones. A su vez, es en las empresas de menor tamaño donde el costo laboral tiene un mayor peso (representa más del doble que el de empresas grandes).

Para atender la problemática de la informalidad y la precariedad en este sector de la economía también resulta necesario, en línea con lo planteado para el sector formal, realizar nuevos progresos en materia de inspección laboral, tanto para detectar empleo no registrado y tercerización fraudulenta, como para disuadir este tipo de contratación fuera de la ley.

2. Nuevas políticas para la formalización del empleo: los contenidos de la Ley 26.940

La Ley de “Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral” (N° 26.940) tiene como objeto central estimular la contratación de personal registrado y desalentar la presencia de

trabajadores no registrados. En este sentido, la norma establece un esquema de incentivos y penalidades que busca inducir a los empleadores a contratar asalariados bajo las condiciones exigidas por la normativa.

Los ejes centrales de esta Ley son (i) la creación de un Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL); (ii) el establecimiento de regímenes especiales para la promoción del trabajo registrado y (iii) la ampliación de las competencias en materia de inspección laboral por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la creación de una Unidad especial de fiscalización del trabajo orientada a la inspección de aquellos sectores que presentan mayor complejidad para ser controlados.

A continuación se presentan las principales características de estos ejes centrales de la Ley.

i. El Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL)

Este registro tiene como objeto principal visibilizar socialmente a los empleadores que incumplen con la normativa laboral vigente. Es un registro público y de libre acceso que funciona en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El REPSAL toma en consideración las sanciones aplicadas por diversos organismos: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el REPSAL se publican² las sanciones firmes por falta de registración de los trabajadores, por falta de inscripción como empleador, por obstrucción a la inspección del trabajo, las sentencias judiciales por relaciones laborales no reconocidas por el empleador, las sanciones por infracciones a la prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente, y las

² Este registro se actualiza diariamente y se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (<http://repsal.trabajo.gob.ar/>). Entre los datos que contendrá el REPSAL se destacan: el número de C.U.I.T, la razón social, la localidad del domicilio fiscal o legal, la provincia de detección, el tipo de actividad, el tipo de infracción, el organismo sancionador, las fechas de constatación de la infracción, de la resolución sumarial, de la notificación sancionatoria, de regularización de la infracción detectada, del pago de la multa y de ingreso en el Registro.

sentencias por infracción a la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas.

El tiempo de permanencia en el REPSAL depende del tipo de infracción que se haya cometido y de la regularización de la misma; la permanencia mínima prevista es de 60 días y la máxima de 3 años.

Los empleadores que se encuentren incluidos en este registro, además de la visibilización social que esto implica, están alcanzados por un conjunto de penalidades que afectarán sus operaciones comerciales, como por ejemplo la imposibilidad de acceder a líneas de crédito de instituciones bancarias públicas o a programas de beneficios implementados o financiados por el Estado Nacional.

ii. Regímenes especiales para la promoción del trabajo registrado³

Dentro de un esquema de estímulos económicos destinados a reducir el costo laboral, se establecieron dos regímenes especiales, uno orientado a los microempleadores y otro que busca promover la contratación de trabajo registrado. Además, la Ley incorpora un capítulo destinado a los Convenios de Corresponsabilidad Gremial en materia de Seguridad Social; herramienta creada para formalizar el empleo en el sector rural en 2008.

✓ *Régimen permanente de contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores*

En primer lugar la Ley establece para aquellas microempresas que exhiben situaciones de vulnerabilidad económica debido a sus menores niveles de rentabilidad y/o productividad una serie de estímulos. Para ello instituye un régimen permanente y obligatorio de beneficios destinado a personas de existencia visible, sociedades de hecho, sociedades de responsabilidad limitada y asociaciones civiles que empleen hasta 5 trabajadores y que no superen el límite de facturación anual reglamentado.

Esta delimitación del sujeto microempleador comprende, sin considerar el límite de facturación mencionado, a 340 mil empleadores, casi el 60% de los empleadores inscriptos del país, de los

³Cabe destacar que los regímenes establecidos en la Ley 26.940 tienen vigencia únicamente para los trabajadores del sector privado.

cuales 285 mil registran actualmente al menos un trabajador declarado a tiempo indeterminado. En conjunto estos empleadores ocupan a 770 mil trabajadores, de los cuales 546 mil se emplean por tiempo indeterminado.

Cabe agregar que el 79% de esos empleadores son personas físicas, monotributistas o responsables inscriptos, en tanto que 12% son sociedades de responsabilidad limitada, 6% sociedades de hecho y 3% asociaciones civiles.

Con el fin de alentar la ampliación de la dotación de personal de los microempleadores, el régimen contempla un proceso de transición en el goce de los beneficios. Los microempleadores que aumenten su personal hasta 7 trabajadores, podrán seguir formando parte de este régimen, teniendo los beneficios permanentes solamente por los 5 primeros trabajadores. Cuando los microempleadores comprendidos superen esa dotación se incorporan al régimen general de seguridad social.

Los empleadores que formen parte de este régimen gozarán –por cada uno de sus trabajadores contratados por tiempo indeterminado- de una reducción permanente del 50% en las contribuciones patronales previstas en el régimen general destinadas al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), al Fondo Nacional de Empleo, Régimen Nacional de Asignaciones Familiares y, si corresponde, al Régimen Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA). En el caso de los trabajadores contratados a tiempo parcial, la reducción permanente de las contribuciones patronales mencionadas es de 25%.

No se encuentran comprendidas en este beneficio las contribuciones que tienen como destino las obras sociales, ni las cuotas destinadas a las Aseguradoras del Riesgos de Trabajo. Tampoco se consideran, cuando correspondan, los alcúotas adicionales correspondientes a las contribuciones a regímenes previsionales diferenciales o especiales.

Por otra parte, el régimen establece para el subsistema de Riesgos de Trabajo un límite a las cuotas que las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) pueden cobrar a los empleadores encuadrados en el régimen. El monto máximo de estas deberá ser inferior al valor promedio de las cotizaciones totales de dicho régimen en los distintos sectores de actividad. Conforme a la

reglamentación, las cuotas pactadas no podrán ser superiores al valor en pesos que resulte de las siguientes alícuotas porcentuales sobre la remuneración bruta de cada trabajador:

- Agricultura, caza, silvicultura y pesca; minería: 11%,
- Construcción; actividades no clasificadas: 12%,
- Industria manufacturera; electricidad, gas y agua; transporte, almacenaje y comunicación: 5%,
- Comercio; establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios técnicos y profesionales; servicios comunales, sociales y personales: 3%.

Producto del comportamiento que exhibe la alícuota de ART promedio según la dotación de personal, que crece exponencialmente en la medida que los empleadores exhiben una menor dotación de personal (para los empleadores con hasta 5 trabajadores la alícuota es entre un 70% y 80% superior a la de los empleadores con una dotación de personal entre 50 y 100 trabajadores; Gráfico A9.1), este aspecto de la Ley beneficiaría a cerca del 75% de los microempleadores del sector comercio y a un 85% de los microempleadores de la rama industria manufacturera (Gráfico A9.2 y Gráfico A9.3).

Finalmente, los microempleadores que resulten incluidos en el REPSAL quedaran excluidos de este régimen por el lapso de permanencia en el Registro, perdiendo en consecuencia los beneficios dispuestos. Se considerará también causal de exclusión del régimen la comprobación de alta siniestralidad en los establecimientos o lugares de trabajo.

✓ ***Régimen de Promoción de la Contratación de Trabajo Registrado***

Este régimen es de carácter optativo y está destinado a promover la contratación de empleo registrado por parte de los empleadores del sector privado cuya dotación de personal sea de hasta 80 trabajadores.

El beneficio consiste en una reducción transitoria de las contribuciones patronales correspondientes a las nuevas relaciones laborales por tiempo indeterminado que produzcan un incremento en la nómina de personal. Se establece como parámetro para determinar ese

incremento, la cantidad de trabajadores declarados por tiempo indeterminado en el mes de marzo de 2014 que se considerará como número base.

El beneficio tendrá una duración de dos años (24 meses corridos) y se aplicará sobre las contribuciones patronales destinadas al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), al Fondo Nacional de Empleo, Régimen Nacional de Asignaciones Familiares y, si corresponde, al Régimen Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA). Se excluye en consecuencia las contribuciones destinadas a las obras sociales y las cuotas del Régimen de Riesgos del Trabajo.

La norma establece un beneficio diferencial de acuerdo el tamaño de cada empleador. Para aquellos que tengan una dotación de personal de hasta 15 trabajadores, la reducción será del 100% durante el primer año de cada nueva relación laboral por tiempo indeterminado y del 75% durante el segundo año. Por su parte, los empleadores que tengan entre 16 y 80 trabajadores, se verán beneficiados con una reducción del 50% durante los primeros dos años de cada nueva relación laboral por tiempo indeterminado.

Al igual que en el caso del régimen para microempleadores, quedan excluidos aquellos empleadores que figuren en el REPSAL. Se establecen también disposiciones específicas destinadas a impedir la sustitución de trabajadores, así como la exclusión en los casos de que los empleadores incurran en prácticas abusivas.

Finalmente, es importante destacar que este régimen de promoción de la contratación es compatible con el Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores, de modo que los empleadores que se encuadren en este último Régimen podrán recibir los beneficios dispuestos en este régimen especial de promoción de la contratación de trabajo registrado en los casos que incrementen su dotación de personal.

✓ *Convenios de Corresponsabilidad Gremial en materia de Seguridad Social*

Como parte de los regímenes especiales destinados a promover el trabajo registrado, la ley incorpora una serie de disposiciones tendientes a fortalecer la aplicación de los Convenios de

Corresponsabilidad Gremial en materia de seguridad social, dado que han mostrado ser una herramienta apropiada para disminuir en sectores económicos con elevada informalidad el grado de evasión, induciendo a la formalización de las relaciones laborales y asegurando el ingreso de las cotizaciones a la seguridad social.⁴

Es por ello que se extiende el alcance de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG)⁵ a otros sectores de actividad que presenten características especiales similares a las de índole rural, como los son la estacionalidad de las relaciones laborales, y la rotación de la mano de obra, en tanto que se establece un procedimiento de autorización para la celebración de los CCG en estos nuevos sectores económicos.

Con el fin de estimular la formalización de las relaciones laborales se establece también un beneficio en las contribuciones patronales integradas en la tarifa sustitutiva de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial. La ley dispone que los empleadores comprendidos en el régimen de sustitución de aportes y contribuciones emergentes de CCG suscriptos en el marco de la ley 26.377, gozarán de una reducción de sus contribuciones patronales destinadas al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), al Fondo Nacional de Empleo, Régimen Nacional de Asignaciones Familiares y, si corresponde, al Régimen Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA). Específicamente, durante el primer período de vigencia de un CCG, el cálculo de la tarifa sustitutiva que debe pagar el empleador se realizará aplicándole una reducción del 50% a las contribuciones mencionadas; en tanto que durante el segundo período de vigencia del CCG, la reducción será del 25%. En casos críticos debidamente fundados, el Poder Ejecutivo nacional podrá extender la aplicación de esta última reducción a otros períodos posteriores.

⁴En Bertranou et al. (2015) se presenta el desempeño del CCG del sector vitivinícola en la provincia de Mendoza.

⁵Los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG) fueron implementados a partir de 2008 para facilitar el cumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social en el ámbito rural. Estos acuerdos se suscriben entre asociaciones de trabajadores (con personería gremial) y productores de la actividad rural, y permiten al empleador reemplazar el pago mensual de aportes y contribuciones destinados al sistema de la seguridad social por un pago diferido, denominado “Tarifa Sustitutiva”, que se realiza en el momento más adecuado del proceso productivo.

iii. Fiscalización del trabajo

Respecto de la administración del trabajo, una primera cuestión que establece la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral, es la modificación de la Ley 25.877(Ley de Régimen Laboral), fortaleciendo el rol del Estado Nacional, por medio del MTEySS en la inspección laboral. Particularmente, establece que este Ministerio será la autoridad de aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social.

Además, se crea la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular (UEFTI) dentro el ámbito del MTEySS, que tiene como finalidad fortalecer la fiscalización laboral en aquellos sectores de actividad que son más complejos y difíciles de acceder. La UEFTI analizará, investigará y evaluará situaciones de no registro laboral, de subcontratación ilegal y fraude laboral a la seguridad social.

3. Continuidad de una estrategia, profundización y redefinición de políticas

Desde el 2003, el fenómeno de la informalidad laboral ha sido abordado en Argentina desde las políticas públicas con una perspectiva diferente a la implementada con anterioridad, a través de un enfoque que busca integrar y articular programas y acciones tanto en el plano sociolaboral como el económico, atendiendo a los distintos factores que dan origen al trabajo informal (Bertranou y Casanova, 2013; Novick, 2007).(Ver (Cuadro 9.6, columna “Políticas y programas destacados (2003-actualidad)”).

Así, se logró reducir la tasa de trabajo no registrado de casi un 50% en el 3° trimestre de 2003 a alrededor del 33%, modificando la tendencia ascendente que tuvo desde mediados de los años '70. Pese a ello, la persistencia de una elevada tasa de informalidad laboral, concentrada en gran medida en lo que podría considerarse como un “núcleo duro”, y el menor dinamismo de la actividad económica desde 2009, fueron dos circunstancias que obligaron a fortalecer y rediseñar la estrategia de formalización.

Como señala Beccaria (2014), para lograr mayores avances en la formalización del empleo, es necesario fortalecer las políticas en estas cuatro grandes dimensiones: i) la simplificación de la registración y reducción de los costos fiscales y de la seguridad social a las empresas de menor

tamaño; ii) apoyo productivo a las firmas pequeñas y medianas (ya que su baja eficiencia es un factor que favorece la evasión -total o parcial- de las obligaciones fiscales, previsionales y de otro tipo); iii) la inspección laboral; iv) todo esto debería contemplar la coordinación entre las diferentes instituciones (y entre niveles de gobiernos) con competencias en las políticas de formalización.

En este sentido, la Ley de Promoción del Empleo y Prevención del Fraude Laboral aborda, desde el ámbito de las políticas laborales, varios de los aspectos que actualmente actúan como “barrera” para la formalización laboral, como son los asociados con las mayores dificultades que tienen las micro y pequeñas firmas para afrontar ciertos costos vinculados con la registración laboral y el fortalecimiento de la administración del trabajo (tanto en relación con la capacidad para detectar empleo no registrado como para disuadir el no registro).

Asimismo, los principales lineamientos de la Ley de Promoción del Empleo y Prevención del Fraude Laboral siguen el mismo enfoque de políticas laborales que se viene implementando en los últimos años, aunque redefiniendo algunas de ellas y profundizando otras.

Así, el “Régimen de Promoción de la Contratación de Trabajo Registrado” da continuidad al esquema implementado a fines de 2008 (Ley 26.476), en el marco de la crisis económica internacional, que tuvo, entre múltiples objetivos, el fin de estimular la demanda laboral reduciendo las contribuciones patronales (con excepción de aquellas destinadas a los aportes a las obras sociales) para las nuevas contrataciones de personal. Este esquema preveía una reducción de la alícuota vigente de contribución patronal del 50% en los primeros 12 meses y del 25% en los 12 meses siguientes para todos los empleadores registrados en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). El nuevo esquema se focaliza (con un criterio de progresividad en las reducciones de contribuciones) en micro, pequeñas y medianas (quedan excluidas empresas con más de 80 ocupados), y complementa al Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores. Asimismo, la Ley también prevé la extensión de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial, creados en 2008 para atender la problemática del empleo no registrado en el ámbito rural, a nuevos sectores.

En relación a las acciones de fortalecimiento de la inspección del trabajo, las medidas propuestas buscan consolidar el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (creado

por Ley 25.877 en 2004), que reguló la potestad del MTEySS para fiscalizar los aportes a la seguridad social en forma concurrente con AFIP en todo el territorio nacional. En este sentido, la nueva Ley propone reforzar las competencias del MTEySS en materia de inspección de condiciones de trabajo y seguridad social, colocándolo como autoridad nacional en materia de policía del trabajo. Esto lo hace invocando los principios de corresponsabilidad y concurrencia con las provincias, y en virtud de que dicha norma sitúa al MTEySS como garante del cumplimiento de la fiscalización y los derechos laborales en todo el territorio nacional. La nueva normativa respeta enteramente las facultades de Policía del Trabajo de las provincias y regula la coordinación entre nación y provincias para evitar la doble inspección y la superposición de esfuerzos.

Por otra parte, entre las nuevas acciones se encuentra el Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores, el Registro de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) y la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular (UEFTI).

Cuadro 9.1. Estrategias de política y nuevas acciones en el marco de la Ley de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Ley 26.940)

Pilar	Políticas y programas destacados (2003-actualidad)	Ley de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral
Esquema macroeconómico	Características de las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y cambiaria) que fomentan la demanda de trabajo decente. Mejoras en la administración tributaria. Articulación con el funcionamiento de las instituciones laborales (negociaciones salariales y salario mínimo vital). Rol activo del Estado.	
Regulación de actividades informales	Simplificación de reglas y procedimientos, reducción de costos de entrada y mecanismos de acceso a la formalidad. Se destacan los programas de simplificación tributaria, gobierno electrónico y de ventanilla única a nivel municipal y provincial.	Fortalecimiento de la inspección laboral. Intervenciones específicas en sectores críticos (creación de la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular).
Acciones destinadas a trabajadores informales en empresas formales	Régimen de promoción y protección del empleo registrado. Se destacan las reducciones de contribuciones a la seguridad social y las facilidades de pago para la regularización de deudas vencidas (Ley 26.476). El beneficio que dura 24 meses consiste en una reducción del 50% en la alícuota de la contribución patronal para las nuevas contrataciones durante los primeros 12 meses, y del 25% para los 12 meses siguientes. Esas acciones permitieron actuar en forma anticíclica frente al estallido de la crisis internacional.	Incentivos económicos para la formalización de trabajadores en las microempresas. Creación de un régimen permanente de contribuciones a la seguridad social para micro empleadores (reducción permanente de contribuciones patronales). Readecuación del Régimen de promoción y protección del empleo registrado: las reducciones temporales de contribuciones patronales serán diferenciadas por tamaño de empresa (Límite: empresas de hasta 80 trabajadores).
	Plan Nacional de Regularización del Trabajo. Vigente desde 2003. Fortalecimiento de la capacidad de fiscalización e inspección del Estado nacional. Incremento significativo en el número de inspectores e informatización del proceso.	Fortalecimiento de la inspección laboral; en particular del rol del Ministerio de Trabajo. Creación de una Unidad Especial de Investigación del Fraude Laboral (indicadores sectoriales, seguimiento de cadenas de valor, otros).
	Estimación de oficio o presunción de los aportes y contribuciones de la seguridad social a liquidar. Sectores de la construcción, de la industria textil y trabajo doméstico.	
	Perfeccionamiento de los métodos de pagos de las obligaciones de los empleadores. Se destacan los convenios de coresponsabilidad gremial (CCG) en el ámbito rural a través de los cuales el empleador reemplaza el pago mensual de aportes y contribuciones a la seguridad social por un pago diferido que realiza en el momento más adecuado del proceso productivo.	Ampliación de los CCG. Beneficios adicionales (reducción temporal de contribuciones patronales).
Formalización de relaciones laborales difusas y relaciones laborales en empresas informales	Régimen de seguridad social para el personal del servicio doméstico. Se destacan deducciones del impuesto a las ganancias para los empleadores. Presunción –salvo prueba en contrario– que toda persona con un determinado nivel de ingresos y patrimonio cuenta con un trabajador doméstico (extensión de indicador de trabajadores mínimos a la actividad).	Fortalecimiento de la inspección laboral. Intervenciones específicas en sectores críticos (creación de la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular).
	Modificaciones en la política sobre migraciones. Se destacan la nueva Ley de Migraciones (Ley 25871) y las acciones para la normalización documentaria.	
	Nuevo régimen laboral para el personal de casas particulares. Se nivelan derechos entre los trabajadores domésticos y el resto de los trabajadores.	
	Nuevo régimen de trabajo agrario. Creación del RENATEA.	
	Convenios de coresponsabilidad gremial (CCG).	
	Modificación del régimen de empresas de servicios eventuales. Adecuación de la reglamentación al concepto de trabajo decente estableciendo nuevas pautas.	
Mejora de la empleabilidad	Acciones de formación y capacitación. Se destacan los programas de formación profesional, terminación de estudios formales, registro de normas de competencias laborales y certificación de trabajadores.	
Concientización social sobre la problemática	Campaña sistemática de sensibilización a través de medios masivos de comunicación sobre las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales y tributarias y la protección social que de esto se deriva. A través del Plan de Responsabilidad Social Empresarial las empresas líderes concientizan a sus clientes y proveedores sobre la necesidad y obligación de cumplir con las normas laborales.	
Protección del empleo formal frente a shocks	Preservación del empleo formal. Se destacan los Procedimientos Preventivos de Crisis y el Programa Recuperación Productiva.	
Protección social para trabajadores informales y sus familias	Programas de transferencias de ingresos con componentes de promoción de la empleabilidad. Se destacan el Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y el Programa Argentina Trabaja. Extensión de la seguridad social a trabajadores informales. Se destacan el Plan de Inclusión Previsional, la Asignación Universal por Hijo y Embarazo, y el monotributo social.	

Fuente: Bertranou y Casanova (2014)

4. Reflexiones finales

Sin dudas, la informalidad laboral constituye una de las principales problemáticas que enfrenta el mercado de trabajo argentino desde hace décadas. En concreto, los trabajadores informales: no tienen garantizada la cobertura médica del seguro social (Obras Sociales), para ellos y sus familias, ni la cobertura por accidentes de trabajo; no reciben la totalidad de los beneficios del sistema contributivo de asignaciones familiares en el caso de tener una familia o hijos a cargo; y probablemente no recibirán los beneficios de la jubilación cuando se retiren del mercado laboral.

Esta situación se agudiza por la ausencia casi total de beneficios laborales no ligados directamente a la seguridad social (indemnización por despido, vacaciones pagas y aguinaldo), y por la percepción de ingresos por debajo de los establecidos en los convenios colectivos y por el Salario Mínimo Vital y Móvil.

Por todo esto, la informalidad constituye una expresión cabal de la precariedad y exclusión laboral, y un determinante de la inequidad que aún subsiste en nuestra sociedad. Si bien la situación ha mejorado en los 2000s, luego de alcanzar un record histórico con la crisis de la Convertibilidad, actualmente continúa siendo uno de los grandes desafíos de política.

Esta evolución descendente que mostró el empleo asalariado no registrado, que también ha tenido como correlato en otros indicadores sociales, estuvo vinculado con las políticas públicas implementadas para dinamizar el mercado de trabajo y formalizar el empleo. Así, una cantidad significativa de trabajadores ocupados en inserciones precarias (no solo asalariados informales sino también trabajadores por cuenta propia informales) y desocupados accedieron a empleos en relación de dependencia registrados en la seguridad social, mejorando sus condiciones laborales (Benítez et al., 2011; Bertranou y Casanova, 2013).

El crecimiento del trabajo formal arrojó como resultado una significativa reducción de la incidencia del empleo asalariado no registrado. Así, la tasa de empleo asalariado no registrado pasó de casi el 50% en el tercer trimestre de 2003 a 34,6% en el tercer trimestre de 2013.

Al amesetarse esta tendencia descendente, desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se definió la necesidad de desarrollar nuevas acciones e instrumentos que apoyen a los ya

existentes, con el fin de continuar disminuyendo la situación de informalidad a la cual se ven sometidos aún una importante cantidad de trabajadores.

El resultado de esta decisión es la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (N° 26.940), aprobada por el Congreso de la Nación el 21 de mayo de 2014, que se nutre de la experiencia de la fiscalización y de las acciones implementadas desde 2003 en materia de política laboral. Asimismo, esta Ley considera los resultados de los estudios y evaluaciones de impacto realizados sobre varios colectivos y políticas y las opiniones de los actores sociales en materia de lucha contra la informalidad. Así, su contenido da continuidad a la estrategia articulada desplegada en estos últimos años, pero al mismo tiempo profundiza la incumbencia y el alcance de muchos de sus institutos e incorpora nuevos estímulos para la contratación de personal registrado y el desaliento de la no registración.

Al inicio de su formulación, esta iniciativa contó con un espacio de diálogo social, en la denominada Comisión Contra el Trabajo No Registrado, con la participación de sindicalistas, empresarios y funcionarios del Gobierno nacional. En esta Comisión, el MTEySS presentó las propuestas para combatir la informalidad laboral.

Este nuevo conjunto de medidas tiene un gran alcance dentro del conjunto de asalariados no registrados (sin incluir al trabajo doméstico), tanto para operar en las unidades productivas de mayor tamaño que resultan “visibles” para la inspección laboral así como en aquellas unidades de menor tamaño con niveles de actividad tales que estos nuevos beneficios y penalidades generan incentivos a la formalización. No obstante, los impactos que tengan estas políticas laborales también dependerán de una serie de factores “exógenos” a la Ley; tales como, a nivel macro, el nivel de actividad económica (ponderado como una condición necesaria –aunque no suficiente- para la reducción de la informalidad) y, a nivel micro, otro conjunto de factores (fiscales, crediticios, infraestructura, otros) que inciden en el desarrollo del entramado productivo y la productividad; y otros “endógenos”, que se asocian con la posibilidad de minimizar efectos no deseados de estas nuevas acciones como el mencionado efecto sustitución y actitudes de “enanismo fiscal”, elusión y evasión.

La magnitud que aún presenta la informalidad laboral y la gravedad de sus consecuencias para el entramado del conjunto de la sociedad, requieren indudablemente de fuertes intervenciones por

parte del Estado, en el marco de una estrategia con objetivos claros aunque con acciones que puedan ser reformuladas conforme las características que va adquiriendo el fenómeno de la informalidad. Pero también, de un sólido y real compromiso de empresarios y sindicatos que deben participar activamente en la tarea de reducir esta situación ilegal. Así, podrá potencializarse la repercusión de las acciones, no sólo en la mayor inclusión de los trabajadores, sino también en la mejora de la competencia económica de las unidades productivas y en la ampliación de la representación de los actores sociales.

Referencias

Beccaria, L., (2015), “Perspectiva de políticas de formalización de la economía informal en Argentina”, en *Caminos hacia la formalización laboral*, Oficina de país de la OIT en Argentina.

Bertranou, F. y L. Casanova, (2014), “¿Es la informalidad laboral inflexible a la baja en Argentina? Experiencia reciente y perspectivas”, *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales Universidad Nacional de La Matanza – Año 3- Número 6 – pp. 3- 22.*

Bertranou, F., González, R. y L. Casanova, (2015), “Estrategias para la formalización del empleo en el sector rural. El caso del Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el sector vitivinícola de Mendoza”, en *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.

Bertranou, F. y L. Casanova, (2013), *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.

Benítez, N., D. Contartese, X- Mazorra, L. y D. Scheleser (2011), “La inserción laboral de la población desde una perspectiva dinámica”, en MTEySS, Serie de Estudios Trabajo, ocupación y Empleo N° 10. La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales, Buenos Aires, diciembre.

Castillo, V., Rojo, S. y D. Schleser, (2012), “El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado”, en *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y*

políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009. Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.

Castillo, V., Rojo, S. y D. Schleser, (2012), “Dinámica del empleo formal en contextos de crisis”, en *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*. Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.

Ley 26940 (2014), Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral.

MTEySS (2014), “Fundamentos e información relevante sobre la Ley de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral”, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

Novick, M. (2007), “Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003-2007”, artículo presentado al Interregional Symposium on the Informal Economy - Enabling transition to formalization, Ginebra, noviembre.

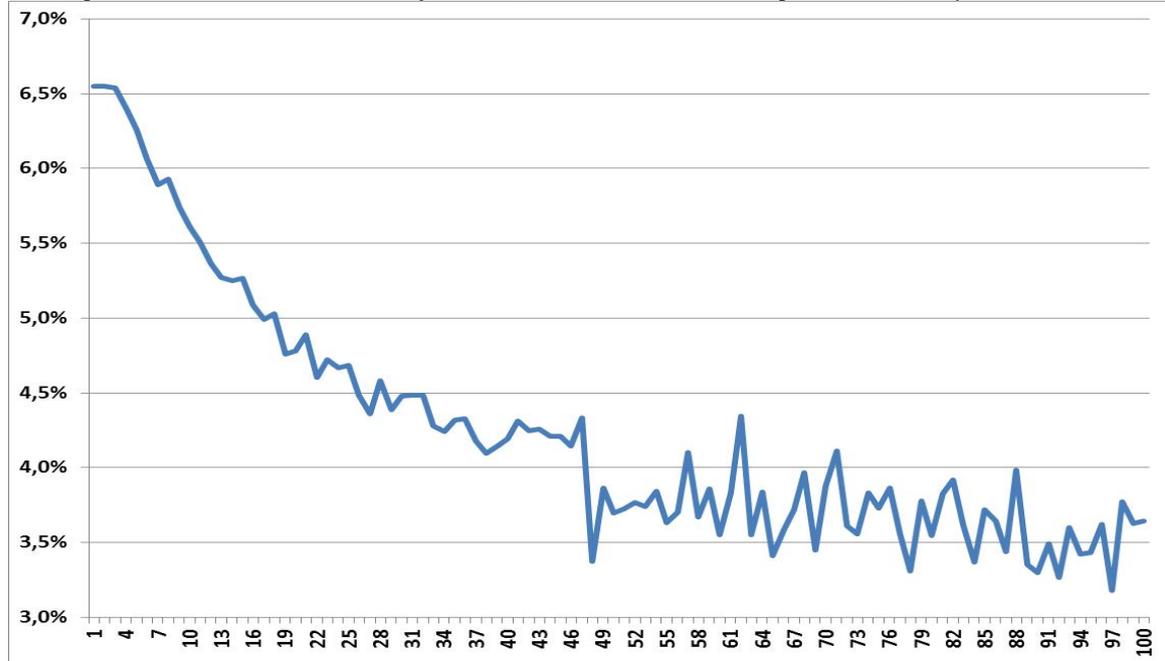
MTEySS(2010), *Trabajo y Empleo en el Bicentenario: Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003 – 2010*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

Poder Ejecutivo Nacional, (2014), “Ley de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral”, Proyecto de Ley N° 61/14. http://www.senado.gov.ar/bundles/senadoportal/pdf/pl61_14.pdf

Anexo

Gráfico A 9.1. Alícuota pactada promedio del seguro de riesgos del trabajo según dotación de personal del empleador.

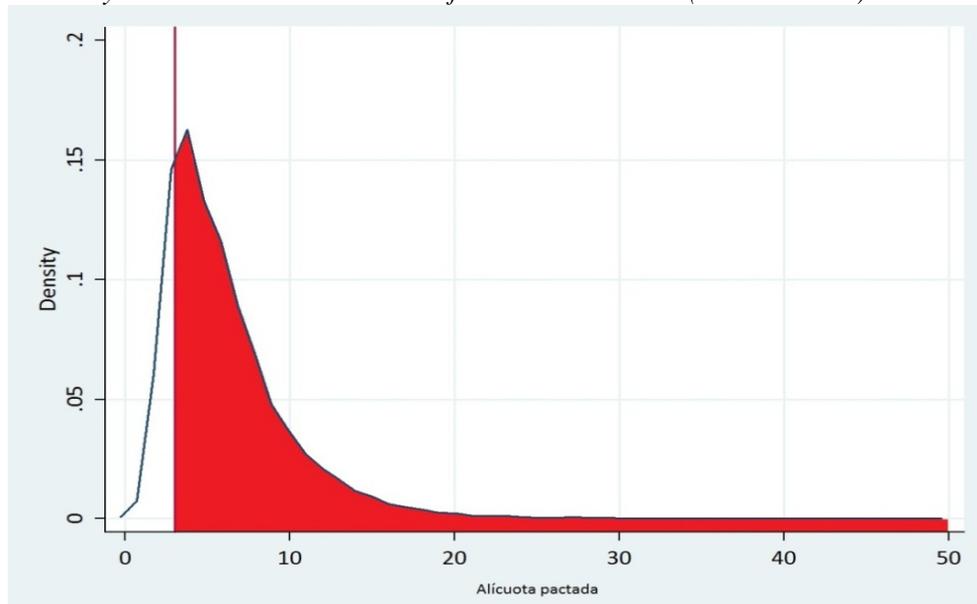
Empleadores de hasta 100 trabajadores (= 98% del total de empleadores). Mayo de 2014.



Fuente: elaborado por la Dirección de Diseño, Evaluación y Monitoreo de las Políticas de Protección Social (MTEySS) en base a datos de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Gráfico A 9.2. Alícuota pactada de seguro de riesgo de trabajo por Microempleadores de Comercio, restaurantes y hoteles.

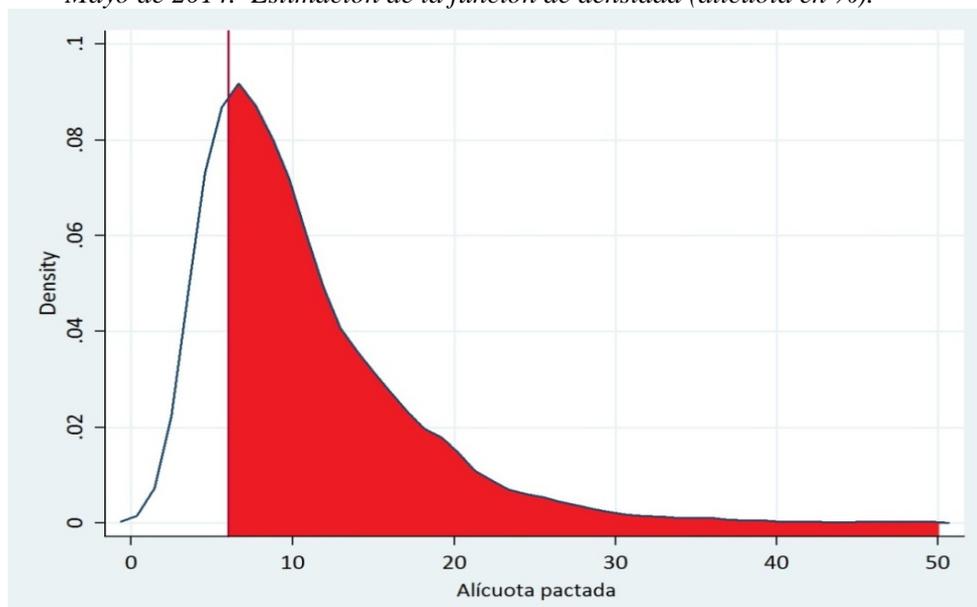
Mayo de 2014. Estimación de la función de densidad (alícuota en %).



Fuente: elaborado por la Dirección de Diseño, Evaluación y Monitoreo de las Políticas de Protección Social (MTEySS) en base a datos de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Gráfico A 9.3. Alícuota pactada de seguro de riesgo de trabajo por Microempleadores de la Industria manufacturera.

Mayo de 2014. Estimación de la función de densidad (alícuota en %).



Fuente: elaborado por la Dirección de Diseño, Evaluación y Monitoreo de las Políticas de Protección Social (MTEySS) en base a datos de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.