

La informalidad es masiva entre los trabajadores independientes por los altos costos y los bajos beneficios que implica la registración laboral.

*En números anteriores de Empleo y Desarrollo Social se han examinado las características y problemas de la informalidad laboral entre los asalariados, la cual alcanza al 43% de los trabajadores del sector privado. De acuerdo con la información disponible, la informalidad es aún mayor entre los trabajadores independientes, llegando al 70% en el Gran Buenos Aires. Según un relevamiento realizado por el Ministerio del Trabajo, esto se debería fundamentalmente al alto costo y la poca utilidad que se asocia a la registración laboral. Una realidad que refuerza la necesidad por rediseñar las políticas públicas para incentivar la formalidad y reducir la vulnerabilidad social de este segmento, por ejemplo a través de una reforma del sistema jubilatorio actual que permita extender la cobertura a la totalidad de las personas.*

Mientras que en los países desarrollados el empleo asalariado configura la modalidad predominante en la inserción laboral de los individuos, el mercado de trabajo de los países en desarrollo presenta una notable variedad y una mayor complejidad. De hecho, en estos últimos una significativa proporción de la fuerza laboral no tiene acceso al tipo de ocupaciones que implican la dependencia de un empleador. El mercado de trabajo argentino también exhibe esta característica: el 27% de los trabajadores ocupados en el Gran Buenos Aires son *no asalariados*.

Cuadro 1:

Situación ocupacional en el Gran Buenos Aires

	CANTIDAD	(%)	REGISTRADOS	NO REGISTRADOS
Ocupados	5.415	100%	56,8%	43,2%
Asalariados	3.954	73,0%	57,4%	42,6%
Patrones / empleadores	186	3,4%	77,5%	22,5%
Cuentapropistas	1.087	20,1%	29,6%	70,4%
Trabajadores sin salario	54	1,0%	0,0%	100%
Plan Jefes	132	2,4%	0,0%	100%

Fuente: elaboración propia en base MTEySS, INDEC y Banco Mundial (2007).

Este cuadro fue elaborado a partir de un relevamiento que realizaran conjuntamente el Ministerio de Trabajo, el INDEC y el Banco Mundial para ampliar el conocimiento sobre el fenómeno de la informalidad en Argentina mediante la incorporación de un módulo especial a la Encuesta Permanente de Hogares<sup>1</sup>. Uno de los objetivos de este trabajo es paliar un vacío de información muy importante, ya que el cuestionario que habitualmente se utiliza en la EPH sólo permite medir la no-registración entre los trabajadores asalariados. Bajo estas condiciones no es posible analizar el empleo no registrado entre los trabajadores independientes con la misma periodicidad y rigurosidad que para el caso del trabajo asalariado, algo que contribuye a que los problemas de informalidad en este importante segmento de la población no ocupen un lugar prioritario en la agenda de la política pública.

<sup>(1)</sup> "Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH" (2007) MTEySS, INDEC y Banco Mundial

De acuerdo con el relevamiento cuyos resultados se presentan en el Cuadro 1, el 70% de los trabajadores independientes (*cuentapropistas*) realizan sus actividades sin registros y/o pagos regulares de impuestos y contribuciones a la seguridad social. En otras palabras, entre los trabajadores independientes (pequeños comerciantes, artesanos, taxistas, plomeros, electricistas, carpinteros, jardineros, etc.) casi 3 de cada 4 personas operan en la informalidad. A su vez, según la misma fuente, el trabajo asalariado no registrado -tanto público como privado- alcanza al 43% del total, lo que implica que en el mercado laboral argentino la informalidad es un fenómeno generalizado, pero que tiene una incidencia mucho más intensa entre los trabajadores independientes.

A pesar de que estos datos se refieren sólo al área geográfica del Gran Buenos Aires, se trata de un instrumento útil para inferir, al menos de manera tentativa, las dimensiones y características de la informalidad en todo el país. Según la encuesta habría unos 5,4 millones de trabajadores ocupados en el Gran Buenos Aires, de los cuales un 73% serían asalariados y el restante 27% no asalariados. Entre estos últimos, alrededor de 20 puntos (tres cuartos del total) corresponden a los *cuentapropistas* (trabajadores independientes que no emplean a otras personas), 3,4 puntos son explicados por patrones y empleadores y otros 3,4 puntos son trabajadores sin salario (familiares que colaboran con un independiente) o beneficiarios del Plan Jefes de Hogar.

El hecho de que los trabajadores no asalariados representen el 27% del total ocupado revela una significativa diferencia en la estructura del mercado laboral con respecto a la de los países más avanzados: en los 15 países europeos más desarrollados, por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia no representan más del 10% del empleo total<sup>2</sup>. Pero lo que hace que la magnitud de esta brecha sea particularmente preocupante es la evidencia de que la informalidad tiene una incidencia mucho más elevada en este segmento laboral, un fenómeno que se da en todos los grupos de trabajadores no asalariados, salvo en el de patrones o empleadores.

En efecto, se observa que la informalidad en el segmento de patrones o empleadores es relativamente baja para los parámetros del país (22,5%). No obstante esto, el dato no deja de ser preocupante ya que se trata de unidades de producción generadoras de empleo -y muy difícilmente lo sean de empleo en blanco cuando estos mismos empleadores están en negro. El relevamiento también demuestra la existencia de un segmento esencialmente informal (100%) que agrupa a beneficiarios del Plan Jefes de Hogar y aquellos trabajadores sin salario que colaboran en una unidad productiva -probablemente como un refugio de última instancia ante la opción de mantenerse inactivos.

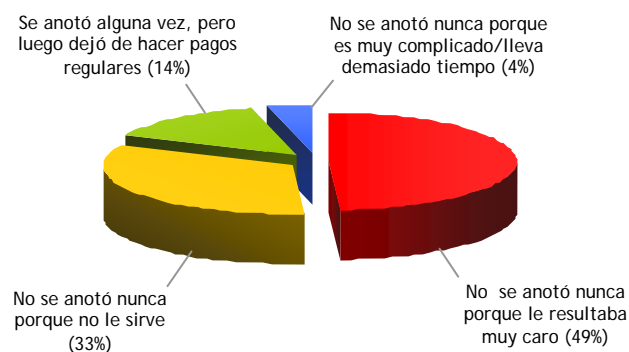
De todas maneras, el núcleo de las ocupaciones no asalariadas está conformado mayoritariamente por personas que trabajan por su cuenta (20,1 puntos de los 27 que representan el total de no asalariados). Se trata de individuos que han renunciado a la posibilidad de tener un trabajo en relación de dependencia, ya sea por haberse resignado a no encontrarlo o bien para desarrollar un proyecto individual sin depender de manera directa de un tercero.

### Los argumentos para la informalidad

En el Gráfico 1 se presentan las respuestas que se obtuvieron al preguntarle a los trabajadores independientes informales por las razones detrás de su incumplimiento de las normas tributarias. Estas respuestas están fuertemente concentradas: aproximadamente la mitad de los encuestados perciben como demasiado onerosa a la carga fiscal (49%), mientras que un tercio declara que su decisión se basa en la falta de incentivos y/o correspondencia fiscal (33%).

Gráfico 1:

### Motivos por los que los *cuentapropistas* declaran no cumplir con los requisitos de registración y pago de impuestos



Fuente: elaboración propia en base MTEySS, INDEC y BM (2007).

En lo que respecta a las obligaciones previsionales, sólo el 29% de los trabajadores independientes declara estar pagando regularmente su aporte: tres cuartas partes lo hacen como monotributistas (23%) mientras que el resto lo hace como autónomos (6%). Al indagar sobre las razones por las cuales se incumplen las normas, se obtienen similares conclusiones a las que se aplican al comportamiento tributario: un 78% declara no cumplir porque no le alcanza el dinero para pagar el aporte (Gráfico 2). Cabe destacar que en el caso de las obligaciones previsionales se registra una percepción de *baja utilidad* entre los encuestados que es mucho menor al caso de los impuestos. Se trata de un indicio de que para los *cuentapropistas* el sistema jubilatorio es importante, sólo que no cumplen porque no les alcanza el dinero para pagarlo.

<sup>2</sup> European Working Condition Survey ([www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu))

Gráfico 2:

### Motivos por los que los cuentapropistas declaran no cumplir con las obligaciones previsionales



Fuente: elaboración propia en base MTEySS, INDEC y BM (2007).

Naturalmente, el hecho de que los contribuyentes declaren no poder pagar los impuestos y las obligaciones previsionales no significa que esto sea objetivamente cierto. La mayoría de los contribuyentes -aun aquellos con una visible capacidad de pago- suele argumentar que la carga impositiva y/o previsional resulta exagerada y supera sus posibilidades económicas. Afortunadamente, con la información que aporta la encuesta es posible obtener algunos elementos adicionales que permiten un análisis más objetivo alrededor de estas opiniones.

Cuadro 2:

### Cuentapropistas que no cumplen con los requisitos de formalidad: nivel educativo alcanzado

CUAL ES EL NIVEL EDUCATIVO MAS ALTO QUE CURSA O CURSO?			
CONDICION	SECUNDARIO	TERCIARIO	UNIVERSITARIO
No se anotó nunca porque le resultaba muy caro (49%)	41%	4%	5%
No se anotó nunca porque no le sirve (33%)	25%	4%	4%
Se anotó alguna vez pero dejó de hacer pagos regulares (14%)	10%	2%	3%
No se anoto nunca porque es muy complicado (4%)	3%	0%	0%
<b>TOTAL (100%)</b>	<b>79%</b>	<b>9%</b>	<b>11%</b>

Fuente: elaboración propia en base MTEySS, INDEC y BM (2007).

Por ejemplo, el nivel de educación alcanzado por el trabajador autónomo permite inferir con mayor objetividad su capacidad de pago. A este respecto, en el Cuadro 2 se observa que del total de los cuentapropistas que no cumplen con los requisitos de registración y pago de impuestos, un 79% posee educación secundaria o inferior. En estos niveles de capital humano resulta plausible asumir que el desarrollo de una actividad independiente sea bajo condiciones de baja productividad e ingresos, un diagnóstico que no se aplicaría al caso de un profesional universitario que trabaja como autónomo y tiene mayores posibilidades de generar altos ingresos. Una evidencia adicional en este sentido es que entre aquellos que tienen un menor nivel de educación aparece la mayor frecuencia de casos que declaran no cumplir por *no poder pagar* (41%) o por *no verle utilidad* a la formalidad (25%). Algo similar se observa entre quienes incumplen con las obligaciones previsionales: un 81% posee un bajo nivel de educación y el 66% no realiza aportes previsionales porque *no le alcanza el dinero* (Cuadro 3).

Cuadro 3:

### Cuentapropistas que no cumplen con las obligaciones previsionales: nivel educativo alcanzado

CUAL ES EL NIVEL EDUCATIVO MAS ALTO QUE CURSA O CURSO?			
CONDICION	SECUNDARIO	TERCIARIO	UNIVERSITARIO
No paga porque no le alcanza el dinero(78%)	66%	5%	7%
No paga porque no ve útil hacerlo (7%)	5%	1%	1%
No paga por alguna otra razón (14%)	11%	2%	1%
<b>TOTAL (100%)</b>	<b>81%</b>	<b>9%</b>	<b>10%</b>

Fuente: elaboración propia en base MTEySS, INDEC y BM (2007).

### Algunas propuestas de política pública

El trabajo no asalariado representa una importante fuente generadora de puestos de trabajo en el mercado laboral argentino. La elevada incidencia que tiene la informalidad en este segmento sugiere que muy probablemente esté operando como una vía a través de la cual numerosas personas canalizan las dificultades que enfrentan para acceder a puestos de trabajo de calidad. Es más, frente a la disyuntiva entre desempleo y precariedad laboral, numerosos individuos prefieren al trabajo independiente como alternativa al empleo asalariado *en negro*.

Por un lado, el hecho de que la mayor parte de los trabajadores independientes operen en la informalidad revela una insuficiente generación de empleo asalariado de calidad. Pero también pone en evidencia los fracasos de las intervenciones públicas que persiguen la formalización de este segmento de trabajadores. En general, frente al incumplimiento masivo, la tradición ha sido concentrar los esfuerzos del sector público en generar una mayor percepción de riesgo bajo la forma de campañas publicitarias, re-empadronamientos y sucesivas moratorias. A esto se suman -más recientemente- los ajustes sobre el sistema tributario que de manera espontánea produce la inflación. Por ejemplo, la carga impositiva sobre los cuentapropistas se ha modificado significativamente por la falta de actualización en los topes de facturación para encuadrar dentro del monotributo.

Naturalmente, un objetivo prioritario de las intervenciones públicas es que los cuentapropistas se incorporen a la legalidad para que -a través de esa vía- tengan acceso a los mecanismos de protección social, especialmente frente contingencias como la vejez, invalidez y muerte. Se trata de una finalidad estratégica desde el punto de vista social, ya que estos trabajadores conforman un segmento de alta vulnerabilidad. Pero también desde el punto de vista de la eficiencia económica, dado que la informalidad es un factor que perturba a la adecuada asignación de los recursos en la economía.

En todo caso, las evidencias demuestran que las intervenciones públicas no están logrando los efectos buscados. El 70% de los trabajadores por cuenta propia no está realizando aportes porque -en su gran mayoría- considera que no le alcanza el dinero. Es más, el 90% de quienes no están aportando al sistema previsional también manifiesta que no está ejecutando ninguna estrategia para hacerse de alguna protección cuando llegue su vejez -como sería, por ejemplo, destinar a la compra de un inmueble lo que ahorra por no aportar al sistema previsional.

Es en este contexto que resulta prioritaria una profunda revisión de la estrategia que guía al actual enfoque de la política pública, en particular cuando la capacidad de pago de los individuos aparece como el principal argumento detrás del incumplimiento de las exigencias fiscales y previsionales. La insistencia en aplicar un esquema que impone como condición de acceso a la formalidad la obligación de un pago que muchos trabajadores -por su bajo nivel de productividad- no pueden afrontar termina operando como un mecanismo de selección adversa: aquellos que no pueden pagar por la protección social quedan excluidos del sistema, siendo precisamente quienes más la necesitan debido a sus bajos ingresos y baja capacidad de ahorro.

En lo que respecta a la seguridad social se impone también un rediseño de los mecanismos vigentes, de manera que todas las personas puedan ser incluidas dentro de los mecanismos de protección, especialmente aquellas que tienen una baja o nula capacidad de ahorro. Este objetivo podría alcanzarse si se focalizaran los recursos públicos en el sostenimiento de un pilar universal que garantice una cobertura básica a través de una prestación mínima. En lugar de utilizar los fondos públicos para financiar prestaciones destinadas a familias de ingresos medios y altos, la ANSES debería tender a concentrar sus esfuerzos en administrar un mecanismo universal de protección básica para todos.

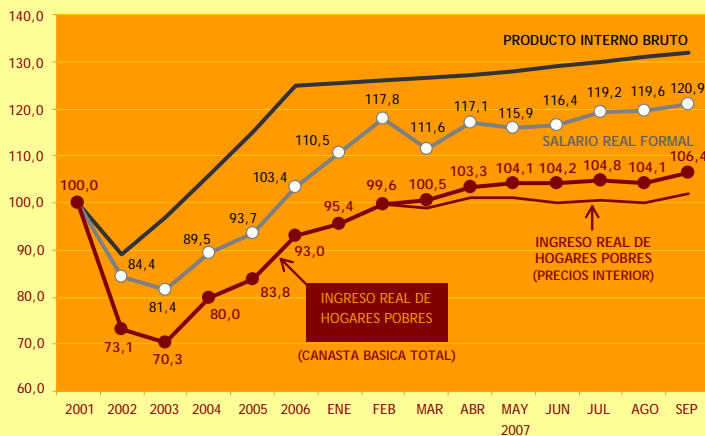
Adicionalmente, esto debería ser complementado con el perfeccionamiento y una adecuada promoción de los mecanismos voluntarios de ahorro previsional. Por ejemplo, bajo la modalidad de seguros de retiro (actualmente operativa) se puede generar la posibilidad de que las personas aporten voluntariamente pequeños montos, los que acumulados durante un período prolongado de su vida activa complementarían la pensión mínima que otorga el pilar universal. Una de las ventajas que posee el sistema de seguros de retiro con respecto al esquema convencional es que las

personas pueden extraer una parte o la totalidad del ingreso ahorrado durante su vida activa, lo que les otorga una protección adicional en caso de enfrentar restricciones financieras por falta de trabajo o una caída en sus ingresos. Se trata de un buen instrumento de protección basado en el ahorro individual, que además funciona como un esquema de cobertura de riesgos ante impactos adversos sobre los ingresos personales.

Otro aspecto clave es la reformulación del sistema tributario. El esquema actualmente vigente -en el que los tres niveles de gobierno pretenden cobrar similares impuestos a los mismos contribuyentes- es irracional y fuertemente discriminatorio contra los pequeños emprendimientos. En este sentido, se impone la necesidad de un acuerdo inter-institucional que apunte a que una sola jurisdicción administre un esquema más simple y amigable, que contemple una carga fiscal más acorde con la capacidad de pago de los contribuyentes. El camino más recomendable para lograr la simplificación y la correspondencia fiscal parecería ser la instrumentación de un esquema de impuesto único bajo la administración de los municipios. En este escenario, la autoridad local no sólo sería responsable de cobrar el impuesto único sino también de demostrar los beneficios de la formalidad.

Indudablemente, estas reformas implican desafíos importantes. Sin embargo, los riesgos de pérdidas fiscales son bastante acotados ya que los incumplimientos actuales son masivos. En última instancia, los avances en la dirección propuesta dependerán fuertemente de las posibilidades de revertir las tradicionales inercias burocráticas y pujas de poder. Además se requiere avanzar en un proceso de descentralización consistente con los principios que fija la Constitución Nacional, pero que colisiona con las tendencias centralizadoras que se han acentuado en los últimos años.

### Evolución del Índice de Ingresos de Hogares Pobres (IIHP)



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

Según el Índice de Ingresos de Hogares Pobres que elabora el Departamento de Economía de la UCA, el ingreso de estos hogares aumentó un 16,1% entre diciembre de 2006 y agosto de 2007. Por su parte, el costo de la Canasta Básica Total (CBT) que elabora el INDEC -y constituye el índice de precios relevante para medir la capacidad de compra de los pobres- tuvo un incremento del 5,2% en el mismo periodo.

Esto significaría que, en lo que va del año, la capacidad de compra de los hogares pobres -medida a través del Ingreso Real de los Hogares Pobres- experimentó un incremento de 10,1%, alcanzando un nivel que supera en un 6,4% al que tenía en 2001.

Como es de público conocimiento, el costo de la CBT que calcula el INDEC está fuertemente cuestionado, por lo que en este número se ha recalculado el Ingreso Real de los Hogares Pobres utilizando dos mediciones alternativas.

En primer lugar, se utilizó como aproximación la evolución de los precios minoristas del interior, lo que arroja un aumento de la CBT del 10,1% hasta agosto. Bajo este supuesto, el Ingreso Real de los Hogares Pobres se habría incrementado en un 5,2%. En segundo lugar, se tomó como aproximación la evolución de los precios mayoristas hasta agosto. El aumento de la CBT según este criterio sería del 10,5%, con que el Ingreso Real de los Hogares Pobres se habría incrementado en un 4,8%, una evolución similar a la que se obtiene con la primera aproximación. De acuerdo con los resultados de estas estimaciones alternativas, el Ingreso Real de los Hogares Pobres sería prácticamente el mismo que el correspondiente a 2001.