

## Un régimen especial para pequeñas empresas es la clave para combatir la informalidad laboral

*Como se señalara en ediciones anteriores de Empleo y Desarrollo Social, la alta incidencia del empleo informal es uno de los mayores desafíos que enfrenta la política social en nuestro país. El punto de partida para revertir este problema pasa por simplificar los procedimientos y reducir los costos para que las pequeñas empresas puedan cumplir las normas laborales e impositivas. En este informe se presentan los lineamientos de un régimen especial para pequeñas empresas, cuyo objeto es combatir la informalidad y mejorar la protección laboral y social de los trabajadores.*

Según datos del Ministerio de Trabajo, en el 1º trimestre de 2007 había aproximadamente 14,5 millones de ocupados urbanos en nuestro país. De este total, unos 10,7 millones son trabajadores en relación de dependencia y el resto incluye a empleadores, cuentapropistas, trabajadores sin salario y beneficiarios del Plan Jefes. De los 10,7 millones de asalariados, unos 2,2 millones son empleados públicos, mientras que 1,1 millones trabajan en el servicio doméstico y 7,4 millones son asalariados en empresas privadas. A su vez, este núcleo de 7,4 millones de asalariados privados se reparte entre 4,3 millones de trabajadores registrados y 3,1 millones de no registrados. De manera que, cualquier iniciativa que pretenda mejorar la situación social de los asalariados apelando únicamente a instrumentos tradicionales de política sólo alcanza a 4,3 millones del total de 14,5 millones de ocupados urbanos. Esto es, menos del 30% del total de trabajadores.

Han existido varios intentos por combatir la alta incidencia de la no registración en el empleo asalariado privado. Por ejemplo, procurando brindar incentivos mediante reducciones de la presión contributiva en concepto de cargas sociales, o bien a través de la simplificación de los trámites necesarios para la registración laboral. Si bien es innegable que se obtuvieron algunos progresos, la evidencia muestra que el peso de las cargas sociales aún sigue siendo oneroso y que la utilización de las herramientas simplificadas de la AFIP requiere de capacidades propias de una empresa grande o mediana. Esto es, ambos cambios están todavía lejos de ser atractivos para las pequeñas empresas.

Por otro lado y más recientemente, se ha buscado intensificar los controles laborales, pero al ser tan masivo el problema de la no registración la estrategia resultó poco efectiva. A modo de ejemplo, en el marco de su Plan Nacional de Regularización del Trabajo, el Ministerio de Trabajo inspeccionó 463.000 establecimientos en el período 2003-2007, un procedimiento que comprendió a 1,4 millones de trabajadores. La cantidad de trabajadores no registrados que se detectaron en 4 años de relevamiento fue de 224.000 casos. Dado que el empleo no registrado en empresas privadas está en el orden de los 3 millones de personas, resulta evidente que el camino de la fiscalización es insuficiente frente a la magnitud del problema.

El aspecto que se soslaya o bien no se pondera en su justa dimensión, es que el empleo no registrado es un fenómeno propio y específico de las pequeñas empresas. Cuanto menor es el tamaño de la empresa, mayor es la probabilidad de que el empleo que genere sea no registrado: el 55% de los trabajadores no registrados pertenece a empresas que tienen hasta 5 empleados y un 20% trabaja en empresas que poseen entre 6 y 10 empleados, esto es, el 75% de los asalariados no registrados del sector privado trabaja en empresas con menos de 10 empleados. Si 3 de cada 4 empleados *en negro* trabaja en empresas con menos de 10 trabajadores, es evidente que se trata de un problema inherente a las pequeñas empresas y que difícilmente se desaliente con exenciones en cargas sociales que éstas hoy no pagan, esquemas simplificados que no usan, ni la amenaza de inspecciones o el riesgo de sufrir litigios judiciales que no internalizan. Por el contrario, la lógica de su subsistencia pasa por encontrar las formas de evadir los instrumentos que intentan combatir al empleo *en negro*.

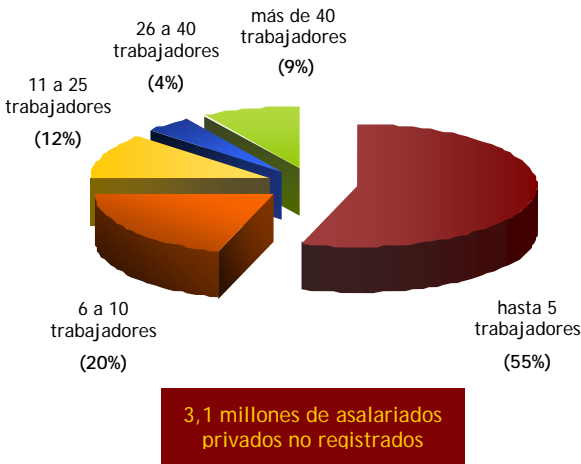
EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo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

Gráfico 1:

### Distribución del empleo privado no registrado

Por tamaño de empresa (1er semestre de 2007)



**Nota:** los datos corresponden a empresas del sector privado, por lo que excluyen a empleados públicos, beneficiarios del Plan Jefes y servicio doméstico.

**Fuente:** elaboración propia en base a la EPH del INDEC.

### Pequeñas empresas y salario mínimo legal

Otro fenómeno muy relacionado con la no registración laboral es la existencia de un núcleo de trabajadores que gana por debajo del salario mínimo legal, aún cuando teóricamente esto esté prohibido. De los 7,4 millones de asalariados urbanos en empresas privadas se estima que el 47% -unos 3,5 millones de trabajadores- ganaba en el 1º trimestre de 2007 (último dato disponible) un salario horario por debajo del mínimo legal, que en ese entonces era de \$4,00. Siguen unos 2,7 millones de trabajadores que perciben un salario horario que está entre 1 y 2 veces el mínimo legal; 700.000 trabajadores que perciben entre 2 y 3 veces el mínimo y unos 500.000 cuya remuneración lo supera en más de 3 veces (Gráfico 2).

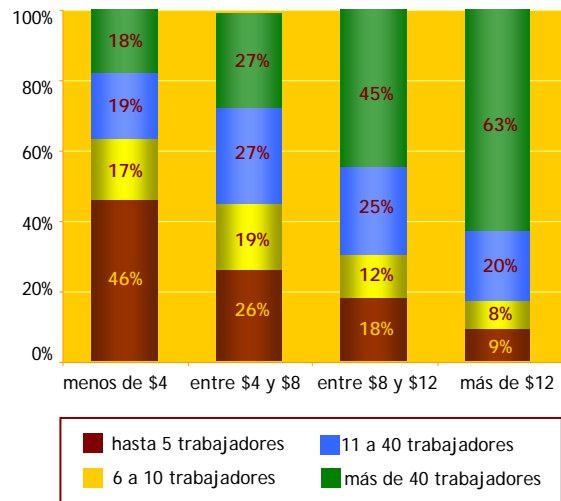
Cuando se analiza la distribución de las remuneraciones por tamaño de empresa aparecen resultados interesantes (Gráfico 2). Entre los trabajadores que ganan por debajo de la remuneración horaria mínima, un 46% trabaja en empresas de hasta 5 trabajadores y el 17% lo hace en empresas de entre 6 y 10 trabajadores, es decir, el 63% de quienes ganan por debajo del salario mínimo legal trabaja en empresas muy pequeñas, de menos de 10 empleados. A medida que las remuneraciones suben, las pequeñas empresas pierden protagonismo: en el otro extremo del Gráfico 2 se observa que el 63% de los asalariados con remuneraciones que superan en más de 3 veces al salario mínimo legal trabaja en empresas medianas y grandes (más de 40 trabajadores).

Las evidencias son contundentes. Las empresas más pequeñas son las que menores remuneraciones pagan, al punto tal que una cantidad importante de ellas pagan salarios por debajo del mínimo legal establecido.

Gráfico 2:

### Distribución de trabajadores según salario horario

Por tamaño de empresa (1er semestre de 2007)



**Nota:** los datos corresponden a empresas del sector privado, por lo que excluyen a empleados públicos, beneficiarios del Plan Jefes y servicio doméstico.

**Fuente:** elaboración propia en base a la EPH del INDEC.

### Pequeñas empresas e indemnización por despido

El régimen de despido, al igual que los requisitos de registración y el salario mínimo legal, es general para todo tamaño de empresa y resulta tan complejo y oneroso como estos. Cuando una empresa despide a un trabajador sin justa causa debe abonarle la fracción del salario que resta hasta fin de mes, más un salario en concepto de preaviso, un salario por cada año de antigüedad (o fracción mayor a 3 meses) y la proporción correspondiente al aguinaldo y vacaciones. Esta regla hace que, por el despido sin causa de una persona que ha superado los 3 meses de antigüedad, una empresa deba pagar un monto de indemnización superior a los dos salarios. De manera que, mientras menor sea la antigüedad del trabajador, o más alta sea la tasa de rotación laboral de la empresa, más costoso resulta el régimen de despido.

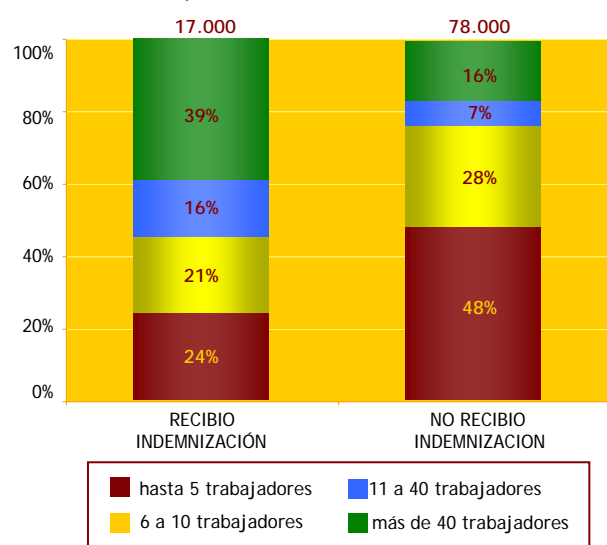
La evidencia demuestra que los puestos de trabajo con menor antigüedad y, por lo tanto, las mayores tasas de rotación laboral, corresponden a las empresas con menos de 10 trabajadores. Así, cuanto más alto sea el costo del régimen de despido para las relaciones laborales de corta duración, más elevado será el grado de incumplimiento por parte de las empresas pequeñas, dado que por sus características productivas estas unidades son las que presentan la mayor rotación del mercado laboral.

Según la Encuesta Permanente de Hogares del 1º trimestre de 2007, entre quienes se declaraban desocupados se detectaron unos 95.000 trabajadores que habían sido despedidos y a los que, por lo tanto, les correspondía percibir la indemnización por despido. Sin embargo, a la hora de responder si la habían recibido, el 82% contestó negativamente. Más allá de que esta cifra represente o no a la verdadera tasa de incumplimiento<sup>1</sup>, lo que importa para el presente análisis es el hecho de que entre las empresas con menos de 10 trabajadores es donde abundan los casos en que los despedidos declaran no haber recibido la indemnización. El 48% de estos casos estaba trabajando en empresas de hasta 5 trabajadores y el 28% en empresas de entre 6 y 10 trabajadores. Esto es, el 76% de los que declaran haber sido despedidos y no haber recibido la correspondiente indemnización estaban trabajando en empresas con menos de 10 trabajadores (Gráfico 3).

### Gráfico 3:

### Despedidos según si recibieron indemnización por despido o no

Por tamaño de empresa (1er semestre de 2007)



**Nota:** los datos corresponden a desempleados que fueron despedidos hasta 3 meses antes de la Encuesta.

**Fuente:** elaboración propia en base a la EPH del INDEC.

### No registración, salarios inferiores al mínimo legal e incumplimiento de las indemnizaciones por despido son características de las pequeñas empresas

De lo expuesto se desprende que las empresas con menos de 10 trabajadores exhiben altos niveles de incumplimiento de las normas de registración, del salario mínimo legal y del régimen legal de despido. El 75% de los trabajadores *en negro*, el 63% de los que ganan por debajo del mínimo legal y el 76% de quienes no percibieron la correspondiente indemnización por despido, están o estaban trabajando en empresas con menos de 10 empleados. Claramente, una hipótesis que asocie a la generalidad de este tipo de empleadores con un comportamiento malicioso proclive a la ilegalidad no resulta plausible ni razonable. Es más probable que se trate de algún problema en el diseño de las normas, que hace que éstas no puedan ser cumplidas por las empresas de menor tamaño, dadas sus características particulares de operación.

<sup>1</sup> Al ser el trabajador quien contesta, no se tiene total certeza de que en todos los casos hubiera correspondido el pago de la indemnización. La tasa real de incumplimiento bien podría ser inferior a este porcentaje.

Un primer aspecto a considerar son las exigencias para la registración y el mantenimiento de la registración de un trabajador. Los requisitos administrativos para el alta consisten en dar el *alta temprana* en la AFIP, informar a la obra social y al sindicato y -si el trabajador tiene carga familiar- informar a la ANSES para el cobro de las asignaciones familiares. A su vez, mensualmente se requieren los servicios de un profesional en ciencias económicas para la confección de la declaración jurada y el talón de pago de cargas sociales a la seguridad social con destino a la AFIP, así como el llenado de los formularios de pago para los aportes sindicales. Las cargas sociales, más allá de toda esta complejidad burocrática, implican un costo que supera al 60% del salario de bolsillo pagado al trabajador: por cada \$1.000 que desembolsa en concepto de salario de bolsillo, el empleador debe asumir un costo laboral total de aproximadamente \$1.600.

Estos complicados requisitos administrativos e impositivos se aplican indistintamente tanto al caso de una gran corporación como al de una pequeña empresa con menos de 10 trabajadores. Naturalmente, en una gran empresa los costos administrativos son absorbidos a través de departamentos especializados en la gestión de recursos humanos; a su vez, la alta productividad de estas compañías les permite hacer frente a la fuerte presión impositiva asociada a las cargas sociales. Por el contrario, en el caso de las pequeñas empresas, la informalidad parece ser la única vía para poder seguir operando y subsistiendo bajo estas reglas de juego.

El salario mínimo legal abonado en condiciones de formalidad es otra utopía entre las pequeñas empresas. Hasta julio del 2008 el salario mínimo era de \$980 y a partir de agosto aumenta a \$1.200, terminando en \$1.240 en el mes de diciembre. Para que un trabajador tenga un salario de bolsillo equivalente al mínimo legal de \$1.200, el empleador debe desembolsar \$1.980 luego del pago de contribuciones patronales y sindicales. Se trata de un costo laboral muy alto para las empresas más pequeñas, que opera como un poderoso incentivo a la informalidad.

Con el régimen legal de despido ocurre algo parecido. Las empresas de menor tamaño son las que mayor rotación en el empleo tienen, producto de que la vida misma de estas empresas es más corta, de que suelen ocupar los espacios productivos más volátiles -en los que se requiere una mayor flexibilidad- y de que tienen procesos de selección del personal generalmente basados en *prueba y error*, con lo que la mayoría de sus trabajadores no alcanza a tener más de seis meses de antigüedad. Como señaláramos en párrafos anteriores, las normas establecen un *piso* de indemnización superior a los 2 salarios para la finalización sin justa causa de una relación laboral con una antigüedad inferior a 1 año. En los hechos, esto induce a las empresas más pequeñas a tratar de eludir el pago de la indemnización, dado que por la alta rotación de sus trabajadores enfrentan un costo laboral que no están en condiciones de absorber.

En definitiva, no será posible alcanzar niveles universales de protección laboral y social en la medida que la formalidad no sea la forma típica y aceptada de entablar una relación laboral en las pequeñas empresas. Para lograr este objetivo, es imprescindible que las normas laborales y de la seguridad social puedan ser cumplidas por el grueso de quienes deben cumplirlas. Naturalmente, la mejor alternativa sería una revisión general de las instituciones laborales; sin embargo, es posible lograr avances muy significativos a través de la instrumentación de un régimen especial para las empresas con menos de 10 trabajadores.

## Lineamientos de un régimen especial para las pequeñas empresas

Necesariamente, un régimen dirigido a legitimar el cumplimiento de las normas laborales y sociales por parte de los segmentos más débiles de la cadena de producción debe comenzar por un replanteo del tratamiento impositivo a empresas con menos de 10 trabajadores. Actualmente, este tipo de unidad productiva está obligada ante los impuestos nacionales (monotributo o IVA más impuesto a las ganancias y bienes personales), provinciales (ingresos brutos, inmobiliario y automotor) y municipales (tasas de abasto y publicidad).

Este esquema es complejo y superpuesto. Una propuesta superadora sería transformarlo en un esquema articulado entre los tres niveles de gobierno, de forma tal que las empresas con menos de 10 trabajadores y un determinado tope de facturación<sup>2</sup> paguen un único impuesto ante un único administrador. Partiendo de que los montos recaudados actualmente por la Nación y las provincias en este segmento de empresas son muy magros, sería una buena idea dar una oportunidad a los municipios, otorgando a estos una base legítima de contribuyentes para recaudar y rendir cuentas por los impuestos locales. Este sería el primer elemento central de un esquema orientado a la formalización de las pequeñas empresas

El segundo elemento es un régimen de seguridad social especial para empresas de hasta 10 trabajadores con un límite de facturación. Este ordenamiento preservaría la obligación de registrar al trabajador en el sistema de *alta temprana* de la AFIP, pero ahora el salario mínimo legal pasaría a tener un régimen especial a los efectos de la seguridad social. Esto es, las pequeñas empresas pagarían una contribución patronal del 9% para la obra social y ART y un monto fijo a la ANSES, semejante a lo que se estableció para el servicio doméstico. Este abordaje es más consistente con el sentido de equidad contributiva que debe tener la seguridad social, ya que quienes tienen salarios más bajos -por trabajar en empresas más pequeñas y/o poseer menores niveles de formación laboral- debieran tener mayores facilidades para quedar cubiertos

<sup>2</sup> El tope de facturación es un aspecto importante para evitar que entre las empresas con menos de 10 trabajadores se filtren empresas altamente dinámicas o incorporadas a cadenas muy competitivas.

por la seguridad social. El esquema debería completarse con un sistema de pago muy simplificado, tal como el que opera en el régimen de servicio doméstico, donde la obligación de pago del dador de trabajo se cumple con un simple depósito bancario en la cuenta de la AFIP.

El tercer elemento de la propuesta se basa en una revisión del régimen legal de despido para contemplar las particularidades de las empresas con menos de 10 trabajadores. El fundamento detrás de un régimen especial para este instituto laboral es que la característica productiva de las pequeñas empresas está condicionada por su baja capacidad financiera y una alta volatilidad en los negocios, lo que repercute directamente en el empleo. El sector de la construcción tiene un esquema que funciona y puede ser replicado para el caso de las pequeñas empresas, precisamente porque se aplica a puestos de trabajo que son de baja calificación y una alta volatilidad. En este régimen, los empleadores depositan mensualmente en una cuenta bancaria a nombre del trabajador un monto equivalente al 8,33% de su salario. Con este fondo individual el trabajador puede financiar periodos de desempleo, incluso con la ventaja de que su goce no está condicionado al despido sin causa -como en el régimen general de despido- sino que puede utilizarlo aun cuando la finalización de la relación laboral sea por renuncia u otro motivo. Un régimen especial de despido de este tipo beneficiaría a los trabajadores de las pequeñas empresas, especialmente a la luz de las evidencias sobre el complejo y costoso esquema actual, en que las empresas con menos de 10 trabajadores muy rara vez pagan las indemnizaciones.

En resumen, un régimen especial para las pequeñas empresas aparece como la mejor alternativa para combatir la informalidad laboral y alcanzar niveles satisfactorios de protección laboral y social. De lo expuesto, un esquema orientado en esta dirección debiera apoyarse en la idea de ir hacia la administración local de un impuesto único, esquemas muy simples de registración laboral, cargas sociales especiales y bajas y un régimen de protección al despido que atienda las limitaciones financieras y productivas de las empresas de menor tamaño. Insistir con la aplicación a rajatabla de un régimen general que no contemple las especificidades de las pequeñas empresas es perpetuar a la informalidad como la única vía de supervivencia para estas y fomentar la exclusión social de las personas que trabajan en ellas.