

Aspectos productivos y tributarios de la informalidad

Aportes para promover la formalización





Organización
Internacional
del Trabajo

Aspectos productivos y tributarios de la informalidad

Aportes para promover la formalización

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Título: Aspectos productivos y tributarios de la informalidad: aportes para promover la formalización. 2017.
Edición en español

ISBN: 978-92-2-330969-5 (print)
978-92-2-330970-1 (web pdf)

Agradecimientos:

Esta publicación fue elaborada por Fernando García Díaz y Mariana Fernández Massi, con la asistencia de investigación de Guillermo Pedoja, bajo la coordinación de Pablo Dragún y Diego Coatz.

Los autores agradecen el apoyo técnico del Centro de Estudios de la UIA y de la OIT, en particular de Fabio Bertranou (OIT), María Florencia Asef Horno (UIA), Lorenzo Pelaez (OIT) y Kristen Sobeck (OIT), en la elaboración de esta publicación. También agradecen la colaboración de los departamentos técnicos de la UIA, empresarios e instituciones que respondieron las encuestas y entrevistas realizadas durante la elaboración de esta publicación.

El texto final se ha enriquecido por aportes y comentarios de los participantes del taller “Aspectos productivos y tributarios de la informalidad”, organizado por la Oficina de País de la OIT para la Argentina en abril de 2017.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Para más información sobre esta publicación, contáctese con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. Visite nuestro sitio web www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org

Edición: Ruth Solero

Diseño y diagramación: Tomás Ruiz y Santiago Goría / www.thisistender.com

Impreso en Argentina



Organización
Internacional
del Trabajo

Aspectos productivos y tributarios de la informalidad

Aportes para promover la formalización

Fernando García Díaz
Mariana Fernández Massi

Pablo Dragún y Diego Coatz (coords.)

Tabla de contenidos

	Introducción general	7
Capítulo 1	Los vínculos entre el mercado de trabajo, la estructura productiva y la informalidad	11
	Introducción	13
	Definiciones y perspectivas teóricas: del sector informal al empleo informal	13
	Rasgos de la informalidad en Argentina	17
	Sobre el entramado institucional	17
	Sobre el contexto macroeconómico	18
	Sobre la estructura productiva	19
	El empleo informal en Argentina, 2003-2015: mejoras generalizadas sin cambios estructurales	23
	El empleo informal por ramas de actividad	26
	El empleo informal por tamaño de establecimiento	28
	Consideraciones finales	30
	Referencias bibliográficas	32
Capítulo 2	Informalidad y brechas salariales: sus determinantes productivos	35
	La informalidad en la industria argentina	37
	Informalidad y salarios	39
	La productividad como factor explicativo clave	45
	Innovación y empleo: ¿un <i>trade-off</i> entre calidad y cantidad?	48

Consideraciones finales	51
Referencias bibliográficas	52
Capítulo 3 Análisis tributario de costos industriales y de formalización	55
<hr/>	
Introducción	57
La estructura impositiva en Argentina	58
Costos diferenciales de la formalidad y la informalidad	65
Metodología	65
Selección de sectores	66
Análisis de los sectores	68
Corolario	87
Consideraciones finales	89
Referencias bibliográficas	91
Anexo I - Definición de estructura de costos y componente fiscal	92
Anexo II - Cálculo de componente fiscal para cartera de cuero	93
Anexo III - Cálculo de componente fiscal para kilo de pan	94
Anexo IV - Cálculo de componente fiscal para transformador eléctrico	95
Capítulo 4 Conclusiones y perspectivas para la formulación de políticas	97
<hr/>	
Introducción	99
La importancia del contexto macroeconómico y el crecimiento	100
El desarrollo productivo	103
Estructura tributaria y financiamiento	108
Referencias bibliográficas	112

Introducción general

La informalidad es una problemática compleja, cuyo abordaje requiere de una mirada integral y del consenso tripartito entre sindicatos, representantes empresariales y el Estado. Esta cuestión representa un desafío para el desarrollo sustentable de un país y el bienestar de su población. Desde el punto de vista productivo, la informalidad genera competencia desleal para con las empresas formales, mientras que, en el plano laboral, conlleva al incumplimiento de los derechos del trabajo.

En 2015, en el marco de la 104ª Conferencia Internacional del Trabajo, se adoptó la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (núm. 204). El diagnóstico en el cual se basó destacaba que la participación en la economía informal no suele ser una elección, y que, en esos segmentos, los déficits de empleo decente son más pronunciados. En consonancia con la necesidad de formular estrategias coherentes e integradas, vertida en los principios de dicha Recomendación, se planteó la urgencia de avanzar en análisis que brinden un seguimiento de los progresos realizados hacia la formalización de la economía y la elaboración de propuestas que, reconociendo el carácter multidimensional de las causas de la informalidad, contribuyan a reducirla.

Con miras a nutrir el debate público con información relevante, el presente estudio se propone identificar y cuantificar algunos de los determinantes de la informalidad en Argentina, con énfasis en los aspectos productivos y tributarios.

En el primer capítulo se examinan los rasgos generales de la problemática, repasando la evolución reciente del entramado institucional y del contexto macroeconómico. Se analizan, asimismo, los elementos constitutivos del empleo no registrado (ENR) urbano privado según su distribución sectorial, el tamaño de las unidades productivas y la calificación de las tareas involucradas. Finalmente, se realiza un estudio de descomposición de la reducción de la informalidad observada en los períodos 2003-2011 y 2011-2015, distinguiendo los aportes originados en la disminución transversal de la informalidad (“efecto tasa”) de aquellos surgidos en modificaciones en la estructura del empleo sectorial (“efecto composición”).

En el segundo capítulo se efectúa un diagnóstico específico del ENR en la industria manufacturera. Como ha sido señalado en numerosas oportunidades, este sector reviste una importancia crucial para las naciones en desarrollo. En Argentina, en particular, el sector manufacturero es además el mayor generador de empleo formal,

y comparte con el comercio el primer lugar en la generación de empleo total. Se trata, adicionalmente, de un sector con menor informalidad y mayores remuneraciones que las observadas en promedio.

No obstante, subsisten en su entramado segmentos severamente afectados por la informalidad. Esto se relaciona en gran medida con la persistencia de heterogeneidades productivas. A lo largo del capítulo señalado, se aborda esta problemática desde diversas perspectivas, que giran en torno al nexo entre el ENR, los salarios y las capacidades productivas.

El primer abordaje se focaliza en el impacto de la informalidad sobre el nivel de las remuneraciones. Dicha relación ha sido estudiada para señalar las desventajas de los trabajadores informales y de las empresas formales que sufren la competencia desleal. Asimismo, ha sido referenciada para ofrecer una explicación estructuralista a la informalidad (Cimoli, Primi y Pugno, 2006; Salvia y Vera, 2010). En esta línea, por un lado, se observan las diferencias salariales en el interior de la industria y, por otro lado, mediante un ejercicio de simulación, se analizan las particularidades de la industria en relación con otros sectores de la estructura productiva. Este último análisis cuenta con un menor detalle sectorial, pero posibilita, en cambio, descontar de las brechas estimadas el efecto de otros factores que pueden afectar el nivel de las remuneraciones (Beccaria y Groisman, 2008; Jiménez, 2015; Paz, 2013).

A continuación, se indaga teórica y empíricamente sobre el rol de la productividad y de la innovación, entendidas estas como expresiones de las capacidades productivas. A tal fin, se sondea la información que aporta la Encuesta Nacional de Dinámica de Empleo e Innovación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

El tercer capítulo se aboca al estudio de algunos de los determinantes microeconómicos de la informalidad. Mediante un análisis de tres sectores representativos, se busca cuantificar el costo diferencial de la formalidad y la informalidad, y su impacto sobre las posibilidades de formalización de las unidades productivas. Se investiga entonces la estructura impositiva nacional y el modo en que esta incide, junto con otros factores de relevancia, sobre los costos del sector manufacturero. Se trata, por cierto, de un análisis exploratorio, que pretende avanzar en un terreno para el cual existe todavía una relativa escasez de estudios en Argentina.

Para finalizar, en el último capítulo se recogen las principales conclusiones en torno a tres ejes salientes a lo largo del informe. En primer lugar, la importancia del contexto macroeconómico como condición de base. En segunda instancia, la necesidad de profundizar políticas de desarrollo del tejido productivo en general e industrial

en particular. Por último, la relevancia de propender a un sistema tributario que acompañe a la política de desarrollo productivo, y guarde relación con los incentivos hacia la inversión, la transferencia de tecnologías y la innovación aplicada. Se busca, en definitiva, efectuar un aporte en la caracterización de las debilidades y fortalezas nacionales, conducente al diseño de una agenda de mediano y largo plazo que promueva el desarrollo productivo para el trabajo decente.

Capítulo 1

Los vínculos entre el mercado de trabajo, la estructura productiva y la informalidad

Introducción

Durante las últimas cuatro décadas, la creciente incidencia de la informalidad se erigió como uno de los principales problemas estructurales del mercado de trabajo argentino, que se había habituado a la existencia de un empleo mayoritariamente registrado en las décadas previas. Con un sistema de seguridad social diseñado en torno al empleo, las altas tasas de informalidad contemporáneas implican que un importante conjunto de hogares persista fuera de la protección social, aspecto que constituye uno de los ejes de la fragmentación de las relaciones sociales (Kaztman, 2007).

El objetivo fundamental de este estudio es analizar los principales factores determinantes del empleo informal, entendiendo que cualquier explicación unicausal resulta insuficiente para dar cuenta de esta problemática. En esta primera parte se desarrolla el marco general de análisis y se traza un cuadro de situación de la informalidad en la Argentina contemporánea. En la primera sección se repasan los principales enfoques desde los cuales se ha planteado el problema de la informalidad a lo largo de las últimas décadas y se propone articular tres dimensiones para comprender su evolución: el entramado institucional, el contexto macroeconómico y la estructura productiva. La segunda sección caracteriza sucintamente estas tres dimensiones en la Argentina contemporánea; y en la tercera se evalúa la evolución reciente del empleo informal. Por último, se presentan algunas consideraciones finales que servirán de punto de partida para el siguiente capítulo.

Definiciones y perspectivas teóricas: del sector informal al empleo informal

Hacia la década de 1960, los debates sobre los mercados de trabajo de los países subdesarrollados giraban en torno al problema de la desocupación/subocupación y las dificultades de su medición. En ese contexto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) buscó comprometer a los gobiernos con políticas activas de empleo y lanzó, en 1969, el World Employment Programme (WEP). El informe sobre Kenia (OIT, 1972), realizado en el marco del programa, prestaba particular atención a los trabajadores pobres. Este análisis sugería que era necesario reenfocar el abordaje de los problemas de empleo, es decir, no centrarse en la captación del desempleo, sino en la identificación de las diferentes estrategias desplegadas para generar ingresos.

Ese informe retomó además una categoría que propuso Keith Hart (1973) al presentar su estudio sobre el empleo en Ghana. Allí, llamaba la atención sobre un conjunto de actividades tendientes a complementar bajos ingresos del empleo asalariado o compensar la ausencia de estos. Estas actividades constituyen lo que el autor llamó “sector informal”, y fueron planteadas como una potencial solución a la escasez de empleo asalariado en los países subdesarrollados. La posibilidad de explotar tal potencial dependía, según el autor, de la intervención del Estado para recrear

condiciones adecuadas para su crecimiento. Este enfoque fue rápidamente adoptado y cambió el rumbo de las discusiones desde el desempleo hacia aquellas actividades desarrolladas por quienes no estaban empleados a tiempo completo en el sector moderno de esas economías.

En América Latina, también en el marco del WEP, se creó el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), desde el cual se gestó una mirada propia sobre la informalidad, basada en las especificidades de nuestra región. Esta visión, a su vez, se conjugó con la caracterización de los problemas del desarrollo y las estructuras productivas latinoamericanas planteadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La articulación de ambas instituciones otorgó una impronta estructuralista a la definición y caracterización del sector informal en la región.

Bajo esta perspectiva, el sector informal fue interpretado como un resultado del proceso de desarrollo latinoamericano. De este proceso se destacan dos rasgos: por un lado, la difusión lenta y desigual del progreso técnico, y, por otro lado, la importación de pautas de consumo de países desarrollados (Pinto, 1970). Estos dos rasgos profundizaron las desigualdades preexistentes, dando lugar a la “heterogeneidad estructural” de la región, es decir, a importantes brechas de productividad entre sectores significativos de la estructura productiva. Esta heterogeneidad se trasladaría también a las condiciones de empleo en esos sectores.

El desajuste entre las dotaciones factoriales de la región y las tecnologías importadas, así como también entre la distribución y el nivel de ingreso local y las pautas de consumo también importadas, generan la coexistencia de grandes y pequeñas empresas o microempresas. Las condiciones para estas últimas no resultan auspiciosas, pues se ven imposibilitadas de acceder a políticas oficiales de subsidios y tecnologías (Mezzera, 1992) o, en términos más generales, no tienen acceso a ciertos circuitos del mercado de bienes y de capital, lo que encarece sus insumos y maquinarias (Tokman, 1978). Para poder competir en estas condiciones, las pequeñas empresas recurren a la utilización de bienes de capital familiares, rebajas en sus propios salarios y/o uso de mano de obra familiar no remunerada (Mezzera, 1992). Así, estos establecimientos se encuentran en un círculo vicioso en el cual, si bien pueden subsistir, no logran superar las limitaciones de escala, tecnológicas y de mercado que bloquean su crecimiento.

Estos estudios dieron lugar a la definición de sector informal más utilizada en la región, basada en características de las unidades productivas: falta de acceso a las nuevas tecnologías, gestión no profesionalizada, baja escala de producción, insertas en mercados de fácil entrada y de competencia vía precios, y capacidad de acumulación restringida (Souza y Tokman, 1976).

Las miradas sobre el fenómeno han ido cambiando junto con la realidad política, económica y social de la región. Así, surgieron nuevas explicaciones sobre los motivos de la informalidad y se amplió el referente empírico de estas discusiones.

Por un lado, se reconocieron importantes heterogeneidades en el interior del sector informal. Desde distintas perspectivas teóricas, se propuso distinguir al menos dos conjuntos en dicho sector (Fields, 1990; Ranis y Stewart, 1999; Dedecca, 2002) o de la economía informal (Portes, 1995; Bacchetta *et al.*, 2009). A su vez, en la década de 1990 se comenzaron a identificar rasgos de aquellos empleos propios del sector informal en el sector moderno de la economía. De allí que en la 17^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo surgiera una redefinición del problema, diferenciando el concepto de sector informal del empleo informal. Mientras la primera expresión refiere a la unidad productiva, la segunda remite al puesto de trabajo (Hussmanns, 2004). Así, el empleo informal comprende no solo al empleo en el sector tradicionalmente denominado informal, sino también incorpora a un conjunto de trabajadores que no están sujetos a la legislación laboral más allá del sector en el cual se desempeñen.¹

Por otro lado, surgieron nuevas perspectivas para explicar este fenómeno: el concepto de economía informal, más abarcador que el de sector informal, y una mirada legalista del problema, que desplazó el análisis hacia el marco institucional y los factores que (des)incentivan la formalidad. Una vertiente de esta mirada traslada el análisis costo-beneficio a la explicación del empleo asalariado informal, señalando que la probabilidad de aceptar este tipo de empleo aumenta cuando la cobertura de salud y a la vejez se cubren por otro lado (Maloney, 2003).

Así, es posible diferenciar dos conjuntos de explicaciones acerca del rol que tiene la elección del trabajador en la génesis de la informalidad: 1) la perspectiva de la exclusión, según la cual ciertos grupos de trabajadores ven reducidas sus oportunidades de obtener un empleo protegido; 2) la perspectiva del escape, que asume que el incumplimiento de la legislación laboral responde a una elección por parte de las empresas y las familias basada en un análisis costo-beneficio. En un estudio comparado de distintos países, Perry *et al.* (2007) encuentran que la explicación más adecuada para comprender la informalidad entre los trabajadores asalariados argentinos resulta aquella vinculada con la exclusión.

1. Este concepto habitualmente se operacionaliza como aquellos asalariados ocupados no registrados en la seguridad social. En este estudio la tasa de empleo no registrado se calcula considerando a los asalariados de 18 años y más ya que la Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones establece que los asalariados mayores de 18 años se encuentran obligados a realizar aportes a la seguridad social (Ley 24.241, artículo 2). Las expresiones *empleo informal*, *informalidad* y *empleo no registrado* se utilizarán en forma indistinta a lo largo del texto.

Otra vertiente es la que ofrece De Soto (1987), cuyo análisis se centra en las microempresas, y que explica la informalidad de estas unidades productivas como una estrategia para evitar costos de registración y aspectos burocráticos.

Estos análisis omiten, por un lado, que a los costos de la formalización se deben contraponer las ventajas que esta ofrece. Recuperando los aportes clásicos sobre el sector informal, debemos reconocer que una empresa formal, con sus trabajadores registrados, tiene mejor acceso al mercado de capitales, a los programas públicos de apoyo y capacitación, y a ciertos mercados de bienes en los cuales no podría participar estando en la informalidad. Así, el ahorro impositivo puede resultar menor a los beneficios asociados a la formalización. Por otro lado, en la perspectiva legalista la informalidad brinda condiciones más favorables para el crecimiento y el desarrollo de la actividad empresarial. Por ende, después de un tiempo, los emprendimientos informales habrán crecido lo suficiente como para requerir su formalización ya que se acrecienta el riesgo por el incumplimiento del marco normativo. De este modo, solo podría explicarse la informalidad coyuntural, pero no que los emprendimientos persistan en la informalidad. En este sentido, las explicaciones estructuralistas aducen que los pequeños establecimientos recurren a la informalidad para compensar las deficiencias en su desempeño productivo. Por eso, estas nuevas miradas basadas en los costos de la formalización pueden articularse con las explicaciones estructuralistas, tradicionales en América Latina.

Así, el abordaje de un problema multidimensional, como lo es la informalidad, exige explicaciones que contemplen diferentes aristas. Por eso, proponemos aquí incorporar y complementar tres dimensiones: la estructura productiva, el contexto macroeconómico y el entramado institucional. Nuestro análisis estará centrado en el empleo informal bajo relaciones asalariadas, articulando estas tres dimensiones. En el siguiente apartado repasaremos los principales rasgos de la informalidad en la Argentina contemporánea evaluando las tres dimensiones mencionadas. Luego, en el tercer apartado se estima cómo ha sido la evolución de la informalidad en los últimos doce años y qué papel han desempeñado el contexto macroeconómico, la estructura productiva y el entramado institucional para explicarla.

Rasgos de la informalidad en Argentina

Sobre el entramado institucional

Al definir el empleo informal a partir del registro en la seguridad social, queda establecido un vínculo directo con el entramado institucional, pues la existencia de este problema supone una trasgresión de los marcos normativos vigentes. A su vez, la registración es la “llave de acceso” a otros beneficios que caracterizan al empleo de calidad (Weller y Roethlisberger, 2011). Nuestro sistema de seguridad social está articulado en torno al empleo, por lo cual no estar empleado y/o no estar registrado como tal conlleva la desprotección del trabajador²: baja cobertura de salud, inestabilidad en el empleo y bajos salarios; así como también atenta contra los procesos de aprendizaje en el trabajo y de formación de la mano de obra.

Es preciso revisar entonces tanto el marco normativo, y los acuerdos sobre los cuales se construye, como los mecanismos de control de su cumplimiento. En Argentina, durante la década de 1990, hubo un proceso de “privatización parcial” de la inspección del trabajo³ (Beccaria y Galín, 2002) y de reducción del costo laboral. Contra los argumentos en los que se basaron estas medidas, el resultado de estas no fue una reducción del empleo informal, sino un significativo aumento. La informalidad comenzó a descender recién a partir de 2004. En efecto, a partir de ese año empezaron a tomarse medidas tendientes a revertir la descentralización de la inspección, unificando la actuación del Ministerio de Trabajo y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (Ley 25.877), y a fomentar el registro a través de mecanismos de simplificación de los trámites administrativos.⁴

Si bien el empleo informal está presente en todas las ramas de actividad y en distintos tipos de establecimientos, pueden identificarse segmentos críticos en los que esta problemática es más recurrente. En dos sectores críticos se han introducido reformas específicas: el empleo doméstico y el trabajo rural. Por un lado, en 2013 se sancionó el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares

2. Aunque cabe resaltar que en la última década se han extendido algunas prestaciones, como la asignación por hijo, por embarazo, y la cobertura previsional a aquellas personas que no han tenido un empleo formal y/o se encuentran desocupadas.

3. Este proceso incluyó delegar funciones de control en organismos administrados por cámaras empresariales y sindicatos, como en el caso de la construcción; incentivar el control a través de mecanismos de mercado al asociar las primas de seguro a siniestralidad en la empresa a través de la Ley de Riesgos del Trabajo, y desplazar al Ministerio de Trabajo como recaudador de los fondos destinados a la seguridad social, delegando esta función en la autoridad que centraliza la recaudación fiscal.

4. En 2005 se estableció el Programa de Simplificación y Unificación Registral, mediante el cual, en un solo trámite, el empleador realiza la inscripción del trabajador en los registros laborales y en la seguridad social. Posteriormente se han introducido modificaciones a este programa tendientes a agilizar aún más los trámites e incorporar más información.

(Ley 26.844). La normativa previa era de 1956, y este nuevo régimen permite acercar las condiciones de los/las trabajadores/as domésticos/as al régimen general. Por otro lado, en 2011 se sancionó el Régimen de Trabajo Agrario (Ley 26.727), que establece un nuevo estatuto del peón rural y reemplaza el organismo de control (Bertranou y Casanova, 2015).⁵

En 2014 se sancionó la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral. La norma combina la reducción de contribuciones patronales⁶ con medidas de fortalecimiento de la fiscalización e inspección del Estado y diversas modalidades de sanción para las empresas que violen la nueva legislación.⁷ Además, devuelve al Ministerio de Trabajo la potestad de controlar el cumplimiento de la ley en todo el territorio nacional, eximiendo de esta función a las provincias.

Así, en los últimos años se ha recurrido a la reducción en los costos directos del registro, pero para segmentos específicos –como el servicio doméstico, las actividades rurales y el empleo en microestablecimientos–. Esto se ha conjugado con medidas tendientes a simplificar los trámites necesarios para el registro y a mejorar la inspección y el control. Articulados de este modo, los cambios introducidos han propiciado la formalización, aunque todavía con muchas falencias.

Sobre el contexto macroeconómico

La relación entre la informalidad y el ciclo económico es un aspecto sobre el cual no hay consensos. Bajo los enfoques pioneros sobre el sector informal, la informalidad se considera contracíclica, es decir, aumenta al caer el nivel de actividad actuando de forma de amortiguar el incremento del desempleo. En cambio, enfoques más recientes consideran que la economía informal varía en forma procíclica, acompañando el ritmo de expansión de los sectores más modernos de la economía (Portes y Schauffler, 1993). En el debate en torno al carácter (in)voluntario de la informalidad, centrado en la racionalidad de los trabajadores informales, también hay quienes sostienen que la informalidad es procíclica y quienes argumentan lo contrario (Perry *et al.*, 2007). Según la perspectiva del escape, en momentos de crecimiento económico surgen oportunidades de negocio que permiten el crecimiento del empleo informal. En cambio,

5. Este aspecto de la ley fue parcialmente revertido por decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en noviembre de 2015.

6. La ley prevé reducción de contribuciones para microempresas (art. 18), pero también para las nuevas contrataciones de empresas de hasta 80 trabajadores (art. 24).

7. Desde la Unión Industrial Argentina se señaló que, dado que el foco de las inspecciones se realiza en el sector formal de la economía, se observa cierta desproporción de las sanciones aplicadas con la infracción cometida. El ingreso al Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) implicó la imposibilidad de acceder a los programas de fomento, beneficios, a líneas de crédito otorgadas por instituciones bancarias públicas, celebrar contratos con el Estado, participar en obras públicas, en la concesión de obras, servicios y licencias públicas, entre otros.

bajo la perspectiva de la exclusión, en épocas de recesión, cuando el empleo formal cae, se espera que tienda a incrementarse el empleo informal pues los trabajadores se ven obligados a aceptar peores condiciones de empleo (Perry *et al.*, 2007).

Desde las primeras mediciones de empleo informal en Argentina, la tasa de empleo no registrado ha tendido a aumentar. Entre 1975 y finales de la década de 1980, se incrementó en 10 puntos porcentuales (p. p.), y sumó otros 10 p. p. en la década de 1990. La fuerte crisis económica y social de fin de siglo implicó que en tan solo cuatro años, entre 2000 y 2004, se incrementase 7 p. p. adicionales (Jiménez, 2013). A partir de 2004, la tendencia se revirtió y, como veremos en la sección siguiente, la tasa de empleo no registrado tuvo un importante descenso. Así, no es posible determinar un claro comportamiento cíclico del empleo informal en Argentina: si bien durante las fases de crisis el empleo informal siempre ha aumentado, en las fases de crecimiento ha tenido evoluciones contrapuestas.

En los últimos treinta años, cambiaron sustancialmente las reglas institucionales que rigen el mercado de trabajo. En particular, aparecieron nuevas formas de contratación que antes no existían o tenían poca relevancia, como las agencias intermediarias, y se legalizaron formas antes consideradas fraudulentas o no previstas por la legislación –como el contrato a tiempo parcial, el régimen de pasantías, el período de prueba–. Así, comparar la tasa de empleo no registrado en las décadas de 1980, 1990 y 2000 conlleva una dificultad: aquellos derechos que la formalidad garantizaba en los años ochenta, antes de los cambios normativos de los noventa, no son los mismos que se garantizan en los contratos laborales posteriores a estas modificaciones. Estos cambios institucionales afectan el carácter cíclico del empleo informal, ya que al flexibilizar las contrataciones permiten una mejor adaptación del empleo y la forma de contratación al ciclo económico.

El crecimiento económico *per se* puede tener diferentes impactos en la informalidad: el crecimiento de la actividad y el empleo crean un entorno favorable, pero el impacto final dependerá también del entramado institucional en el cual se enmarca y cuáles son los sectores productivos que lo están motorizando.

Sobre la estructura productiva

La caracterización clásica del sector informal, así como también las explicaciones en torno a su origen, remiten a los paisajes urbanos latinoamericanos plagados de vendedores ambulantes, puestos precarios y pequeños talleres. En el concepto de empleo informal, que reconoce la problemática aun en estratos modernos de la economía, la referencia empírica parece ser otra. Sus explicaciones se articulan mejor con las discusiones en torno a los procesos de reorganización productiva y

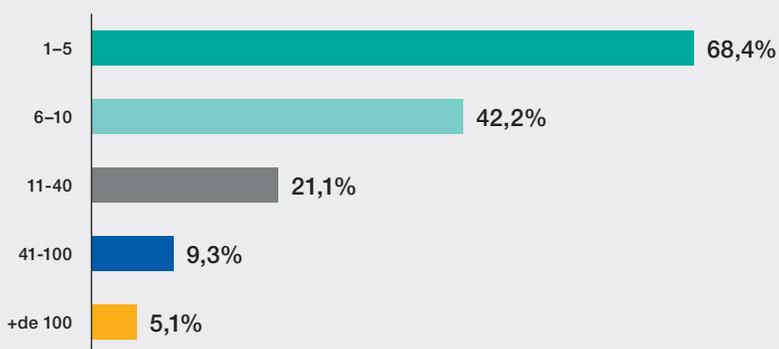
desarticulación de los mercados de trabajo. Sin embargo, un amplio porcentaje del empleo informal se concentra en establecimientos cuyas características son similares a la descripción del sector informal.

En primer lugar, el empleo no registrado (ENR) se concentra en los pequeños establecimientos, que pueden eludir la inspección del trabajo más fácilmente respecto a los grandes establecimientos. En el primer semestre de 2015, el 68,4% de los asalariados en microestablecimientos (entre 1 y 5 ocupados) se encontraba en condiciones de informalidad. Esta proporción disminuye conforme aumenta el tamaño del establecimiento, y alcanza solo al 9,3% y al 5,1% de los asalariados en establecimientos de 41 a 100 y más de 100 ocupados, respectivamente (véase el Gráfico 1.1).

GRÁFICO 1.1.

Tasa del ENR por tamaño de establecimiento*

1.º sem. 2015



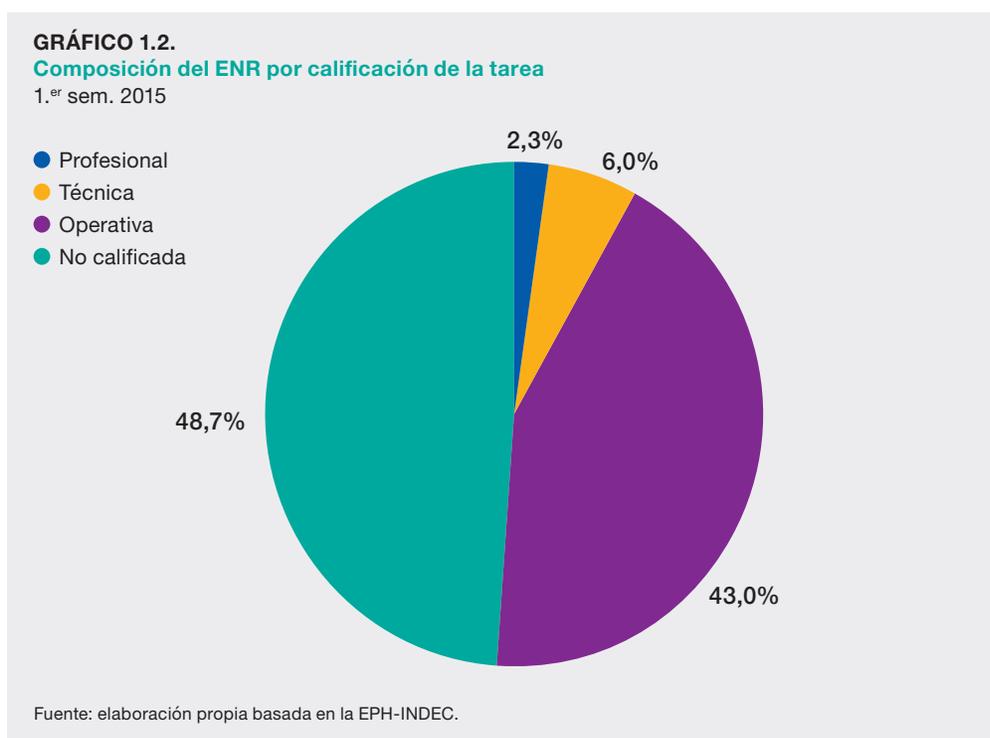
(*) Refiere solo al universo de ocupados asalariados.

Fuente: elaboración propia basada en la EPH-INDEC.

Los factores explicativos de la mayor informalidad en micro y pequeñas empresas son varios: la complejidad de los procedimientos de registro; la percepción de que los beneficios de la formalidad son escasos; la falta de conocimiento de los beneficios de la formalización; la limitada sanción social percibida y la reducida fiscalización, ya que por su tamaño son menos visibles para las autoridades de control; y la baja productividad (Bertranou y Casanova, 2015). Respecto a este último aspecto, el tamaño de establecimiento suele utilizarse como un indicador *proxy* del nivel de desarrollo tecnológico alcanzado: altos niveles de incorporación de tecnología están asociados a una mayor relación capital/trabajo (Pérez Sáinz, 1998) –esta relación será abordada especialmente en el segundo capítulo–. A su vez, debido a la importancia de

las pequeñas empresas en el empleo, las altas tasas de informalidad en ese estrato es un factor central para este fenómeno en Argentina: en el primer semestre de 2015, las microempresas concentraron más del 60% del empleo informal total.

En segundo lugar, la informalidad afecta principalmente a los puestos no calificados, en los cuales las empresas tienen menos incentivos para evitar la rotación del personal. Más del 90% de los asalariados informales ocupa puestos de baja calificación, mientras que los asalariados informales en puestos técnicos y profesionales representaban en el primer semestre de 2015 solo el 8,3% del empleo informal (véase el Gráfico 1.2).

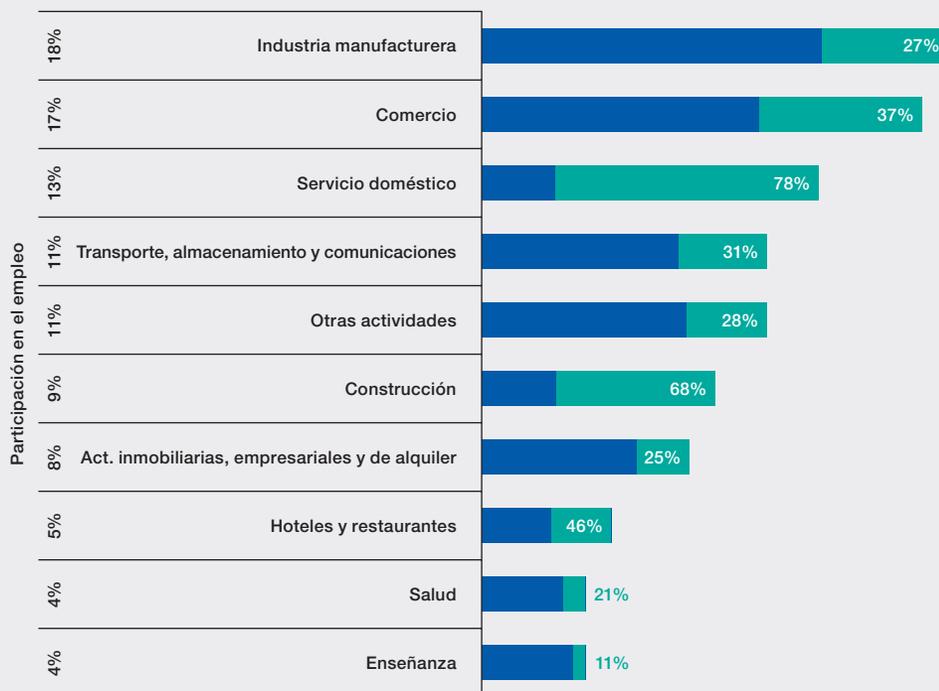


En tercer lugar, la informalidad presenta un claro patrón sectorial. Entre las actividades con mayor peso en el empleo asalariado, la industria tiene la menor tasa de empleo no registrado (véase el Gráfico 1.3). En efecto, el proceso de desindustrialización de mediados de los años setenta es una de las principales explicaciones del crecimiento del empleo informal en Argentina (Carregal *et al.*, 2015). Aun así, el empleo informal industrial continúa siendo elevado, pero se concentra en determinadas ramas de actividad.

GRÁFICO 1.3.**Tasa del ENR por sector de actividad según participación en el empleo privado**

1.º sem. 2015

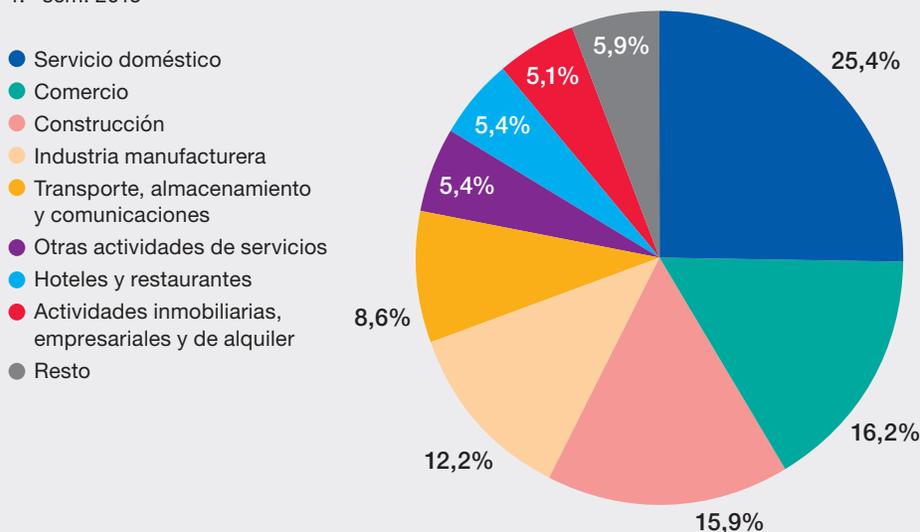
● Empleo registrado ● Empleo no registrado



Fuente: elaboración propia basada en la EPH-INDEC.

De este modo, hay sectores que adquieren particular relevancia. Así, el servicio doméstico, el comercio y la construcción explican, durante el primer semestre de 2015, el 57,5% del empleo informal en el sector privado (véase el Gráfico 1.4). En el caso del servicio doméstico, como ya señalamos, hubo avances relevantes en el marco normativo, que propiciaron la formalización. En cambio, en el caso del sector de comercio y de la construcción, no se presentaron modificaciones sustanciales en los marcos regulatorios.

GRÁFICO 1.4.
Composición sectorial del ENR urbano privado
 1.º sem. 2015



Fuente: elaboración propia basada en la EPH-INDEC.

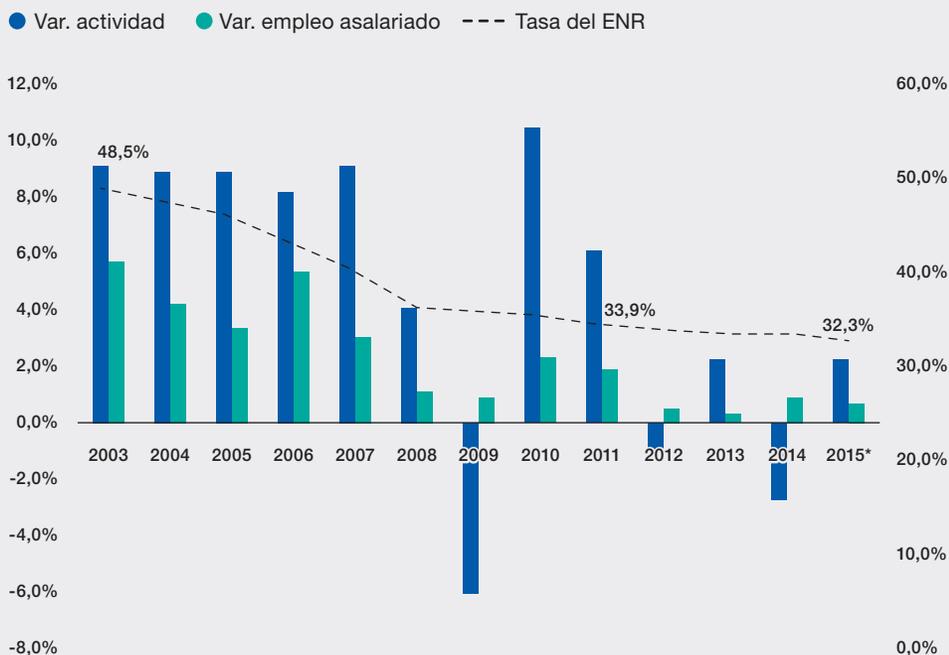
Más allá de las mejoras que puedan lograrse en cada uno de estos sectores, esta estructura del empleo informal evidencia la necesidad de modificaciones en los patrones de creación de empleo, de modo tal que aumenten las posibilidades de empleo en los sectores que ofrecen mejores condiciones.

El empleo informal en Argentina, 2003-2015: mejoras generalizadas sin cambios estructurales

Tras casi tres décadas de aumento del empleo informal, a comienzos de la década del 2000 hubo una importante reversión de esa tendencia. Tras la crisis de 2001-2002, el país y la región transitaron un proceso de importante crecimiento de la actividad económica y de mejoras en los niveles de empleo. Como se puede observar en el Gráfico 1.5, hasta 2009, cuando este proceso fue interrumpido por la crisis internacional, el alto crecimiento de la actividad fue acompañado por la creación de puestos de empleo asalariado. Además, las mejoras no fueron solo cuantitativas, sino que comenzó un proceso de recuperación en algunos indicadores de la calidad del empleo, en particular, de la tasa de informalidad, que cayó en forma acelerada en los primeros años.

GRÁFICO 1.5.**Tasa de informalidad, variación del nivel de actividad y del empleo asalariado**

1.º sem. 2015



(*) Datos referidos al 1.º semestre.

Fuente: elaboración propia basada en la EPH-INDEC, las cuentas nacionales y el CEU-UIA.

Así, entre 2003 y 2015, la informalidad se redujo 16,2 p. p., una caída de relevancia no solo por su magnitud, sino también porque implicó un quiebre de la trayectoria ascendente desde los primeros registros de empleo informal. Incluso, durante el año 2009, con una caída en el nivel de actividad, el empleo asalariado se mantuvo y la informalidad continuó cayendo. El crecimiento posterior a la crisis, en 2010 y 2011, también exhibió altas tasas, tanto para la actividad como para el empleo asalariado, y leves caídas de la informalidad. De este modo, esta experimentó un fuerte descenso entre 2003 y 2008, y luego una reducción más leve entre 2008 y 2011.

El 2011 fue el último año de caída ininterrumpida de la informalidad. A partir de entonces, comenzó a mostrar un comportamiento más estable con leves incrementos en 2012 y 2014 y descensos en 2013 y 2015. Por este motivo, en nuestro análisis diferenciamos dos etapas: un período de fuerte disminución de la informalidad entre 2003-2011 y un segundo período, de relativo estancamiento, entre 2011-2015.

Ahora bien, detrás de esta evolución favorable de la informalidad, puede haber diferentes factores. La variación en la tasa del ENR agregada, esto es, para el conjunto de la economía, surge de combinar dos efectos: cambios en la estructura ocupacional y variaciones en las tasas del ENR de cada segmento de empleo. Por un lado, un incremento del peso en el empleo de sectores con menos (más) informalidad relativa motiva una reducción (incremento) de la informalidad total. A este tipo de variación de la informalidad lo llamaremos *efecto composición*. Por otro lado, la reducción (aumento) de la informalidad en un sector específico, *ceteris paribus*, redundará en la caída (aumento) de la informalidad total. Nos referiremos a estos cambios como *efecto tasa*.

El efecto composición se calcula comparando cómo hubiese sido la variación de la informalidad entre un año y otro si se mantuvieran las mismas tasas de empleo no registrado sectoriales del año base. Por su parte, el efecto tasa se calcula como la variación de la informalidad entre dos años manteniendo constante la participación de cada sector en el empleo total.⁸ Si ENR_{st0} es la tasa del ENR del sector s en el momento 0 , y $PART_{st0}$ representa la participación del sector s en el empleo total en el momento 0 , estos efectos pueden representarse así:

$$EFFECTO TASA = \sum_s (ENR_{st1} * PART_{st0}) - \sum_s (ENR_{st0} * PART_{st0})$$

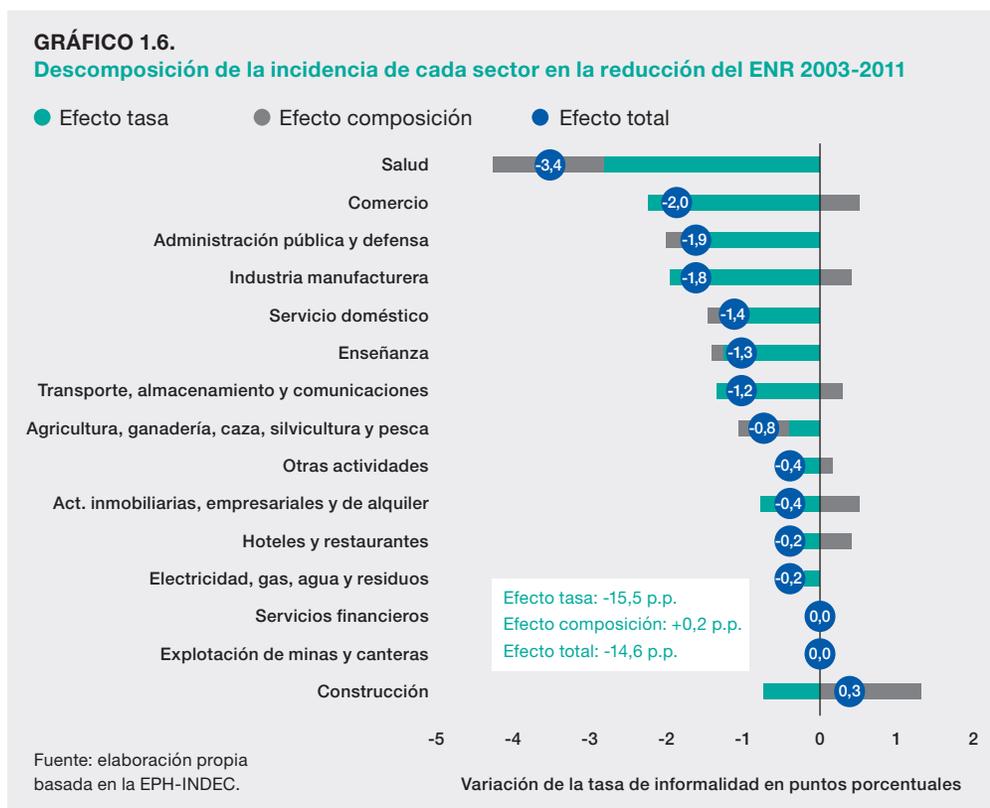
$$EFFECTO COMPOSICIÓN = \sum_s (ENR_{st0} * PART_{st1}) - \sum_s (ENR_{st0} * PART_{st0})$$

A partir de esta distinción, es posible analizar cuáles son los efectos que primaron en cada uno de los dos períodos identificados: un primer período de caída acelerada de la tasa del ENR durante 2003-2011 y un período de estabilidad con una reducción leve durante 2011-2015. Retomando el análisis presentado en la sección anterior, nos preguntamos, por un lado, si ha habido cambios sectoriales, esto es, en la estructura de ocupación por rama de actividad, y si en todas las actividades la informalidad ha evolucionado del mismo modo. Por otro lado, es preciso analizar si los diferentes estratos de tamaño de establecimiento han mejorado sus indicadores de informalidad, o si solo hubo un cambio a favor de aquellos con mayor formalización. Para responder a estas preguntas, a continuación analizaremos la descomposición de la tasa del ENR distinguiendo el efecto tasa y el efecto composición, primero en función del patrón sectorial del empleo y luego evaluando su distribución en diferentes tamaños de establecimiento.

8. La variación total de la tasa del ENR, es decir, la diferencia entre la tasa del ENR entre dos momentos del tiempo, se puede expresar como la suma de la variación de la participación de cada sector (efecto composición), la variación de la tasa del ENR de cada sector (efecto tasa) y la multiplicación de ambas variaciones. Este último componente no se presenta en los resultados, y explica la diferencia entre el efecto total y la suma del efecto composición y el efecto tasa.

El empleo informal por ramas de actividad

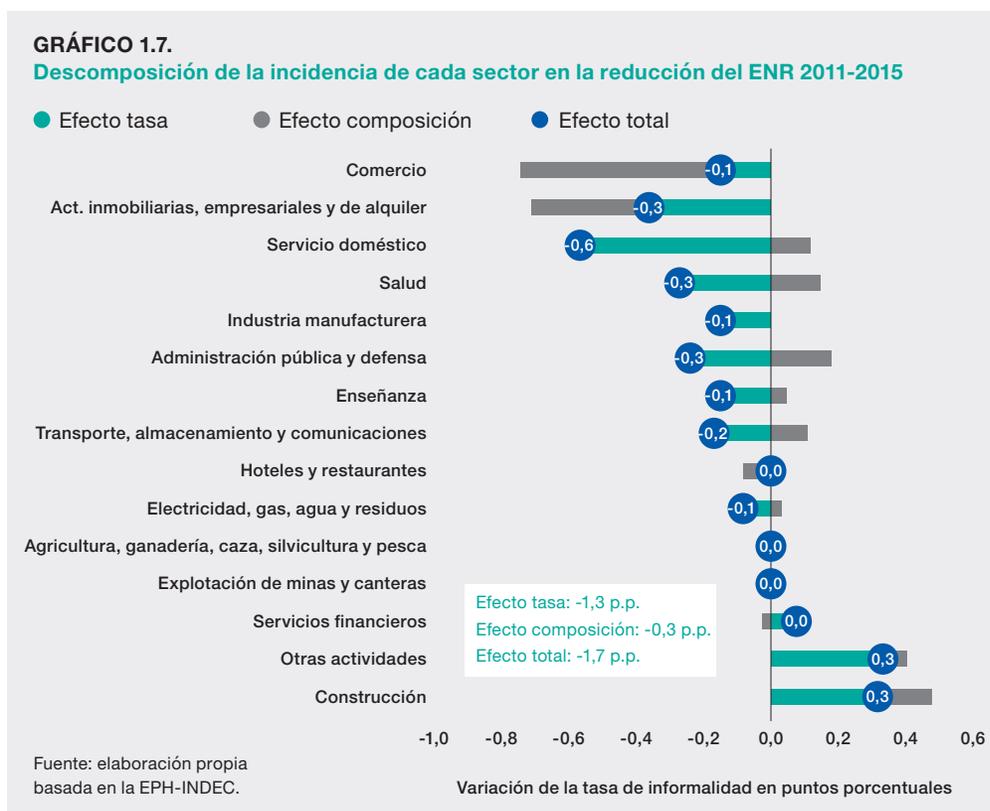
Hemos señalado que, si bien la informalidad es una problemática presente en todas las actividades económicas, es posible reconocer un patrón sectorial: un conjunto de actividades cuya tasa de informalidad es considerablemente superior al resto de la economía. Por lo tanto, caídas en la participación de sectores como Comercio, Construcción o el Servicio doméstico en el empleo total podrían explicar las mejoras evidenciadas. El Gráfico 1.6 presenta la descomposición de los dos efectos identificados para cada actividad económica y para el conjunto de la estructura ocupacional, estableciendo cuál fue su “aporte” a la reducción de la informalidad total entre 2003 y 2011.



Tal como se observa en el gráfico, la tasa del ENR se redujo en todas las actividades. Las caídas más modestas fueron en sectores de baja informalidad, como Servicios financieros y las actividades de servicios públicos. Con la excepción de Hoteles y restaurantes, las actividades de alta informalidad tuvieron reducciones muy importantes en su tasa del ENR. Se destaca también la importante caída de la informalidad en los dos sectores que más empleo generan: el Comercio y la Industria manufacturera. Este desempeño explica que la caída de las tasas sectoriales del ENR (efecto tasa) haya sido mayor incluso que la caída de la tasa agregada de informalidad.

En efecto, el cambio en la estructura sectorial del empleo fue poco relevante, y tendió a aumentar la informalidad. Algunas actividades con alta informalidad, como Construcción, Hoteles y restaurantes y Comercio, incrementaron su participación relativa en el empleo; y este efecto fue mayor al producido por otras actividades de alta informalidad que sí redujeron su peso en el empleo, como el agro,⁹ la salud y los servicios sociales y el Servicio doméstico. Así, el resultado del efecto composición atenuó levemente la caída de la informalidad generada por el efecto tasa.

El Gráfico 1.7 presenta el mismo ejercicio para el período siguiente. Las variaciones son más pequeñas, pues transcurrieron solo cuatro años entre las puntas del período, en el cual además la tasa del ENR tuvo variaciones leves.



En este período la caída en la tasa del ENR sectorial no fue generalizada, por el contrario, en algunas actividades las tasas de informalidad aumentaron. Tal es el caso del sector de la construcción, cuyo marco normativo permite que la entrada y salida

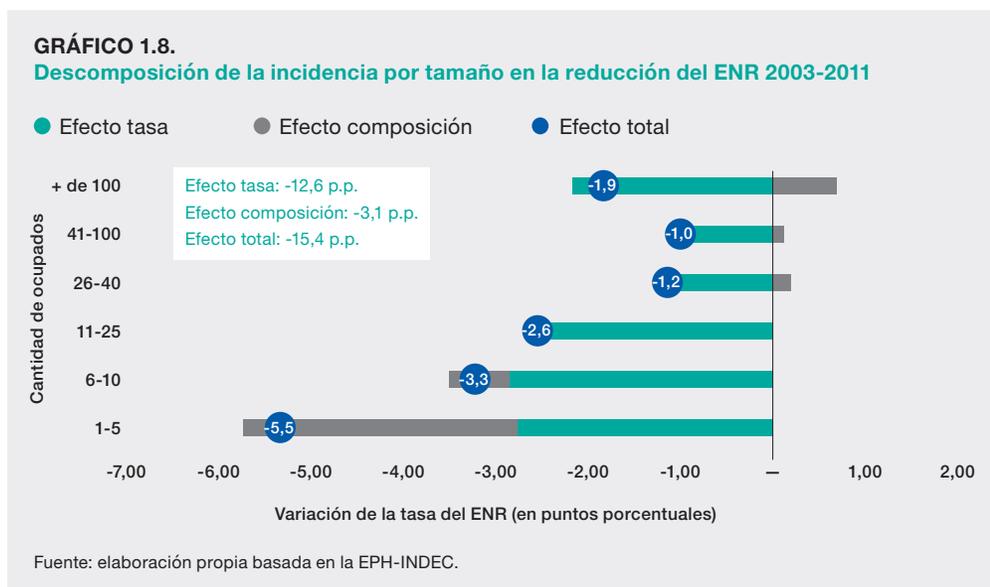
9. Al trabajar con datos de una encuesta realizada en aglomerados urbanos, el empleo del sector agrícola está subestimado, como así también su tasa de informalidad, que según otras fuentes se estima en torno al 55-66% (Ohaco, 2013).

de la formalidad sea más rápida y menos costosa que en otros sectores. El efecto tasa resultante fue una disminución de 1,3 p. p. en la informalidad.

El efecto composición, a diferencia de lo ocurrido en el período anterior, sí propició una caída del empleo informal, que fue de 0,3 p. p. La pérdida de peso relativo de Comercio y Actividades inmobiliarias tuvo un efecto lo suficientemente importante para compensar el incremento en otras actividades con alta informalidad como Construcción y Otras actividades. En estos dos casos, el incremento de participación en el empleo se dio junto con un aumento de tasa del ENR; mientras que los demás sectores que acrecentaron su participación en el empleo redujeron sus tasas de informalidad sectoriales.

El empleo informal por tamaño de establecimiento

Diferentes motivos pueden explicar que la informalidad sea superior en los pequeños establecimientos respecto a los medianos y grandes. Cabe preguntarse cómo se ha modificado este perfil de la informalidad en un contexto en el cual aumentó la inspección del trabajo, hubo un proceso de crecimiento de la actividad importante y de reactivación del mercado interno. Para eso, el Gráfico 1.8 presenta la descomposición de la variación de la informalidad entre 2003 y 2011, distinguiendo ya no ramas de actividad, sino estratos de establecimientos según su tamaño.¹⁰



10. El tamaño está definido por la cantidad de ocupados; y nos referiremos a establecimientos, es decir, a la unidad física, que puede corresponder o no con la unidad organizativa y/o jurídica, es decir, la empresa.

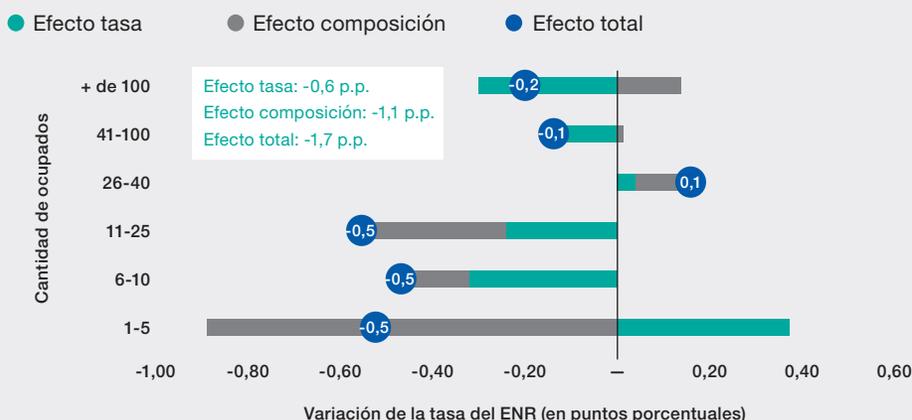
Durante el período 2003-2011, la tasa del ENR cayó en todos los estratos de establecimientos, y lo hizo con más intensidad en las empresas más pequeñas (de 1 a 10 trabajadores) y en las empresas más grandes (más de 100 trabajadores). Este último estrato, si bien exhibe tasas del ENR bajas, tuvo una caída relativa casi tan importante como en las pequeñas empresas. Así, el efecto tasa contribuyó a una caída de 12,6 p. p. del empleo informal.

Respecto a la composición del empleo, los pequeños establecimientos perdieron peso, y aumentó la participación de las medianas y grandes empresas. Este cambio implicó que el efecto composición actuara propiciando la caída del empleo informal en 3,1 p. p.

Finalmente, el Gráfico 1.9 presenta los efectos tasa y composición por tamaño de establecimiento para 2011-2015. En este segundo período, tal como ocurrió con el análisis por rama de actividad, la caída de la tasa del ENR no fue generalizada: en los establecimientos más pequeños la informalidad volvió a aumentar. Sin embargo, a su vez este estrato perdió peso en el empleo, por lo cual, su efecto neto fue un leve aporte a la reducción de la informalidad agregada. En efecto, en los estratos de mayor tamaño, las tasas de informalidad cayeron, pero al aumentar su peso en el empleo, su aporte neto a la reducción de la informalidad fue más acotado. Con todo, durante este período tanto el efecto tasa como el efecto composición explicaron una caída de 0,6 p. p. y 1,1 p. p., respectivamente, en la informalidad total.

GRÁFICO 1.9.

Descomposición de la incidencia por tamaño en la reducción del ENR 2011-2015



Fuente: elaboración propia basada en la EPH-INDEC.

Así, durante 2003-2011 la caída de la informalidad se explica por una reducción en todos los sectores de la economía. En un contexto de alto crecimiento de la actividad y el empleo, cayó la tasa de informalidad en todas las ramas de actividad y en todos los estratos de tamaño de empresa. En cambio, durante 2011-2015 la reducción no fue generalizada. Al analizar el período punta a punta, es decir, 2003-2015, predominan los efectos observados para el primer subperíodo.¹¹

Los cambios en la estructura ocupacional tuvieron diferente impacto: en términos de ramas de actividad, durante el primer período el crecimiento de la Construcción tendió a aumentar la tasa de informalidad total, mientras que, en el segundo, la pérdida de participación de Comercio propició una estructura más formalizada del empleo. En términos del tamaño de los establecimientos, el crecimiento del peso de las medianas y grandes empresas, en detrimento de las más pequeñas, tuvo durante ambos períodos un desempeño favorable, lo que favoreció la caída del empleo informal total de la economía.

Consideraciones finales

El carácter excepcional que los últimos doce años han tenido en términos de la evolución reciente de la informalidad en Argentina obliga a repasar qué factores han estado detrás de esta. ¿Fue el dinamismo de la actividad económica? ¿Se debe a las mejoras en los marcos normativos y al aumento de la inspección? ¿Estuvo favorecido por cambios importantes en la estructura productiva? También es necesario reflexionar sobre los motivos que explican que, cuando aún un tercio de los asalariados persiste en la informalidad, el descenso se haya interrumpido para permanecer relativamente estable en los últimos años.

Las interpretaciones sobre cuáles son los procesos que están detrás de esta problemática y que explican su crecimiento son variadas y han ido cambiando conforme lo ha hecho también el referente empírico sobre el que se busca dar cuenta. El recorte abordado en este trabajo, el empleo informal, requiere contemplar diferentes dimensiones: siguiendo la tradición estructuralista, destacamos el rol que las estructuras productivas tienen para comprender por qué se genera este tipo de empleo; pero no debe subestimarse la importancia del contexto económico general ni del marco institucional que establece los costos, las ventajas y las penalidades de incumplir con la normativa laboral.

11. A su vez, se replicó el mismo ejercicio variando los años de inicio y finalización, y si bien se modificó la magnitud de los efectos, coincidió su dirección. Bertranou y Casanova (2014), en un estudio similar para el período 2003-2012, encontraron resultados semejantes a los presentados aquí para 2003-2011.

El análisis precedente nos muestra que hubo mejoras generalizadas en todos los sectores de actividad: diferentes ramas de la estructura productiva y distintos estratos de empresa lograron importantes reducciones del empleo informal. El carácter generalizado de este proceso durante 2003-2011 sugiere que el contexto macroeconómico y el fortalecimiento institucional de las instancias de control han desempeñado un papel importante en el proceso. Por eso, al abordar esta problemática y proponer alternativas para su superación, es crucial una macroeconomía que aliente el desarrollo de la producción, con políticas que fomenten la cohesión social, traccionada por el empleo, los salarios, con mejoras en la distribución y el fortalecimiento del mercado interno. Este contexto resulta necesario para la reducción de la informalidad, aunque no es suficiente.

Los datos presentados también muestran que no hubo importantes cambios en el patrón sectorial del empleo que alterasen sustancialmente el nivel de informalidad; y sí hubo un incremento de los establecimientos medianos y grandes que propició en parte las mejoras. Sin embargo, los cambios en la estructura productiva necesarios para mejorar la calidad del empleo no tienen que ver únicamente con modificaciones en los patrones de especialización de la estructura productiva ni con la concentración del empleo en grandes establecimientos. Estas transformaciones se relacionan más bien con alcanzar mejoras de productividad en cada uno de los sectores y de las empresas, que, en un marco social y político adecuado, se traduzcan en importantes caídas de la informalidad. Sobre este aspecto avanzaremos en el capítulo 2.

Referencias bibliográficas

- Bacchetta, M., Ernst, E. y Bustamante, J. (2009), *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo*, Ginebra, OMC-OIT.
- Beccaria, L. y Galín, P. (2002), *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*, Buenos Aires, Fundación OSDE/CIEPP.
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2014), *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires, OIT.
- _____ (2015), "Los segmentos críticos de la informalidad laboral", en F. Bertranou y L. Casanova (coords.), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires, OIT.
- Carregal, C., Coatz, D. y Sarabia, M. (2015), "La matriz productiva argentina: una mirada en retrospectiva para repensar la política industrial", en F. Bertranou, C. Carregal, L. Casanova, D. Coatz y M. Sarabia (eds.), *Un enfoque productivo para el trabajo decente. Desarrollo industrial, entramado institucional y empleo de calidad en Argentina*, Buenos Aires, OIT-UIA, pp. 31-63.
- Dececca, C. (2002), "Reorganização Econômica, Absorção de Mão-de-Obra e Qualificação", en *Revista de Economia Política*, 22(2), pp. 59-68.
- De Soto, H. (1987), *El otro sendero: la revolución informal*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Fields, G. (1990), "Labour Market Modelling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence", en D. Turnham, B. Salome y A. Schwarz (eds.), *The informal sector revisited*, París, Organisation for Economic Cooperation and Development, pp. 49-69.
- Hart, K. (1973), "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", en *The Journal of Modern African Studies*, 11 (1), pp. 61-89.
- Husmanns, R. (2004), *Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment* (Working Paper N.º 53), Ginebra, OIT.
- Jiménez, M. (2013), *La informalidad laboral en el sector formal. Un análisis preliminar* (Documento de trabajo N.º 10), Salta, IELDE, Universidad Nacional del Salta.
- Katzman, R. (2007), "La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes", en *Pensamiento Iberoamericano*, (1), pp. 177-205.
- Mezzer, J. (1992), "Subordinación y complementariedad: el sector informal urbano en América Latina", en *Crítica y Comunicación*, 9, pp. 1-43.
- Ohaco, M. (2013), "Precariedad y no registro en los trabajadores asalariados rurales de la Argentina", en *Trabajo, Ocupación y Empleo*, (11), Buenos Aires, MTEySS, pp. 73-94.
- OIT (1972), *Employment, incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*, Ginebra, OIT.
- Pérez Sáinz, J. P. (1998), "¿Es necesario aún el concepto de informalidad?", en *Perfiles Latinoamericanos*, 13, pp. 55-71.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra-Chanduvi, J. (2007), *Informality: exit and exclusion*, Washington, Banco Mundial.
- Pinto, A. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", en *El Trimestre Económico*, 37 (145), pp. 83-100.

Portes, A. (1995), *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*, México, FLACSO.

Portes, A. y Schauffler, R. (1993), "Competing perspectives on the Latin American informal sector", en *Population and Development Review*, 19 (1), pp. 33-60.

Ranis, G. y Stewart, F. (1999), "V-goods and the role of the Urban Informal Sector in Development", en *Economic Development and Cultural Change*, 47(2), pp. 259-288.

Souza, P. y Tokman, V. (1976), "El sector informal urbano en América Latina", en *Revista Internacional del Trabajo*, 94 (3), pp. 385-397.

Tokman, V. (1978), "An exploration into the nature of informal-formal sector relationship", en *World Development*, 6 (9-10), pp. 1065-1075.

Weller, J. y Roethlisberger, C. (2011), *La calidad del empleo en América Latina* (Serie Macroeconomía del Desarrollo N.º 110), Santiago de Chile, CEPAL.

Capítulo 2

Informalidad y brechas salariales: sus determinantes productivos

La informalidad en la industria argentina

En los primeros estudios sobre informalidad, Argentina suele mencionarse como un caso particular en América Latina. A fines de los años sesenta y principios de los setenta, en Argentina la tasa de asalarización y los salarios resultaban elevados respecto a la mayoría de los países de la región, e incluso las brechas de ingreso entre sectores y calificaciones eran menores (Altimir y Beccaria, 1999). En aquellas décadas Argentina mostraba también indicadores de urbanización e industrialización más altos que los de la región.

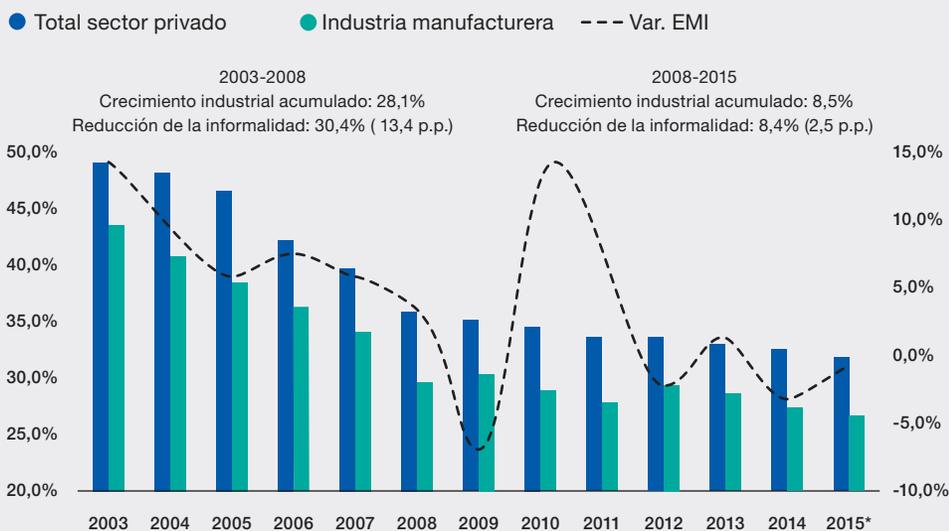
La industria tuvo un importante crecimiento durante la primera mitad del siglo XX, y luego, durante 1950-1970, continuó ganando participación en el producto (Marshall, 2012). Sin embargo, a partir de mediados de los años setenta, comenzó un proceso de desindustrialización que, con diferente intensidad, persistió hasta principios del nuevo siglo y constituye uno de los principales factores explicativos del crecimiento de la informalidad desde aquel entonces. A partir de 2003, este proceso se detuvo, pero no llegó a revertirse; del mismo modo que la informalidad descendió, pero siguió afectando a un importante conjunto de trabajadores.

Así, la desindustrialización constituye una de las principales transformaciones que explica el cambio en la estructura ocupacional argentina. Este proceso implicó un debilitamiento de las relaciones inter- e intrasectoriales y la expulsión de mano de obra industrial, que no fue reabsorbida en otros sectores dinámicos (Carregal *et al.*, 2015).

Entendemos aquí que el problema de la informalidad se encuentra profundamente ligado a las características de la estructura productiva; y aun cuando otros factores, como el entramado institucional y el contexto macroeconómico, ayudarían a comprender las dificultades para sostener la reducción de la informalidad, es preciso analizar el patrón de especialización productiva. Así, el diagnóstico que orienta este estudio es que el grado de diversificación y complejidad económica alcanzado es insuficiente, y que predominan la dependencia de productos básicos, con bajo contenido tecnológico, y los eslabonamientos débiles (Coatz, García Díaz y Woyecheszen, 2013).

El Gráfico 2.1 muestra la evolución de la tasa de empleo no registrado (ENR) total y en la industria, y la variación de la actividad industrial durante los últimos doce años. Se aprecia, por un lado, que la informalidad tuvo menor incidencia en la industria respecto al promedio de los sectores de actividad; y por otro, que la fuerte disminución durante 2003-2008 se dio en el marco de un importante crecimiento industrial. En los años 2009 y 2012, en los que cayó la actividad industrial, la informalidad aumentó levemente.

GRÁFICO 2.1.
Tasa de informalidad y nivel de actividad



(*) Datos referidos al 1.º semestre.

Fuente: elaboración propia basada en el CEU-UIA y la EPH-INDEC.

De la experiencia de reducción de la informalidad durante 2003-2015, analizada en el capítulo previo, se desprenden dos lecciones respecto a los requisitos necesarios para mejorar las condiciones del empleo. Por un lado, se destaca la importancia del crecimiento de la actividad para la generación de empleo y la mejora en su calidad; pero, por otro lado, que el perfil de especialización productiva y la ausencia de un cambio estructural constituyen límites a este proceso. Esta segunda sección tiene como objetivo profundizar en los aspectos estructurales que explican la informalidad en el interior del sector manufacturero, bajo la hipótesis de que existe una fuerte asociación entre baja productividad y alta informalidad y bajos salarios.

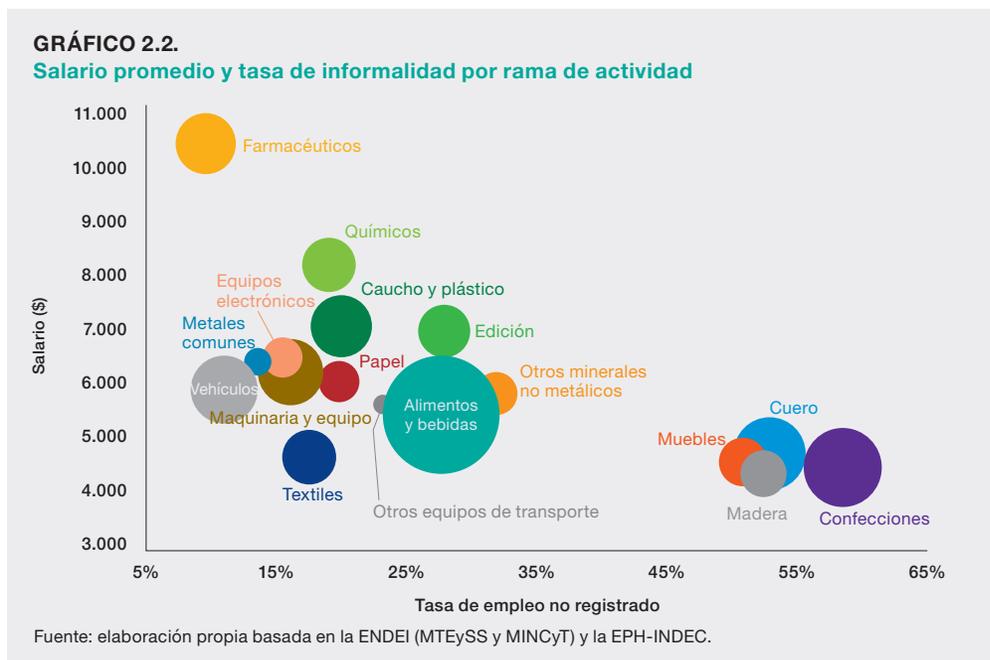
En la primera sección se aborda la relación entre informalidad y salarios. Esta relación ha sido estudiada tanto para señalar las desventajas que padecen los trabajadores informales en Argentina (Beccaria y Groisman, 2008; Jiménez, 2015; Paz, 2013) y en otros países de la región (Amarante y Gómez, 2016; Barco, 2010; Maurizio, 2013; Ruesga, Bichara, y Monsueto, 2014), como para, recurriendo a la alta asociación entre productividad y salarios, ofrecer una explicación estructuralista a la informalidad (Cimoli, Primi y Pugno, 2006; Salvia y Vera, 2010). Por un lado, se observan las diferencias salariales en el interior de la industria, y por otro, mediante un análisis de simulación, se consideran las particularidades de la industria en relación con otros sectores de la estructura productiva. Luego, en la segunda sección se examina teórica y empíricamente

el rol de la productividad como principal factor explicativo de la mayor incidencia de informalidad. La tercera sección presenta una discusión que se desprende de la anterior: ¿las mejoras en productividad motorizadas por la innovación y el desarrollo tecnológico conducen de manera inexorable a una mejora en las condiciones de empleo a costa de la destrucción de puestos de trabajo? Por último, se presentan las principales consideraciones surgidas de este análisis.

Informalidad y salarios

La informalidad permite reducir los costos al evadir el pago de los aportes y de las cargas patronales establecidos por la normativa laboral. Sin embargo, estos componentes no son la única fuente de reducción de costos: en contextos de informalidad, los salarios suelen ser menores a aquellos que se pagan en empleos formales. Esto es así porque la condición de informalidad excluye al trabajador de la protección que las instituciones laborales otorgan y, por tanto, del control de la aplicación de los acuerdos salariales alcanzados en el sector en el cual se desempeña.

A su vez, en aquellos sectores con alta informalidad, los salarios de los trabajadores formales suelen ser inferiores a los salarios en sectores con mayor grado de formalidad. En efecto, en el Gráfico 2.2 se observa una relación negativa entre el salario promedio de los trabajadores registrados de cada rama de actividad industrial y la tasa de empleo no registrado. El tamaño de las burbujas está dado por el peso de cada actividad en el empleo industrial.



Para la elaboración de este gráfico se recurrió a dos fuentes. Por un lado, el salario promedio de cada sector surge de la Encuesta Nacional de Dinámica de Empleo e Innovación (ENDEI), relevada y difundida en conjunto por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT). El período relevado por esta encuesta es 2010-2012. Por otro lado, la tasa de empleo no registrado surge de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada y difundida en forma trimestral¹² por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Ambas fuentes de datos se utilizarán a lo largo de este informe. Mientras en la primera la unidad de recolección de datos son las propias empresas, en la segunda son los individuos. En este caso se combinaron, pues la ENDEI resulta una fuente más precisa de los salarios promedio formales de cada sector. En cambio, para el análisis del ingreso de los trabajadores informales, la única fuente disponible es la EPH.

La hipótesis de que la limitación y la heterogeneidad de la estructura productiva –en particular, la baja productividad de los eslabones productivos menos desarrollados– constituyen uno de los factores determinantes de la informalidad es consistente con los resultados salariales observados en el Gráfico 2.2. Aceptando que existe, asimismo, una asociación entre la productividad y los salarios de un sector, es esperable que, en aquellos sectores con alta informalidad, incluso los trabajadores formales perciban salarios relativamente más bajos a otros sectores.

Así, se combinan distintos efectos que explican que el salario del empleo informal sea inferior al del empleo formal: diferencias de composición de la fuerza de trabajo (con mayor participación de trabajadores con menores calificaciones en el empleo informal), diferencias en la composición de los establecimientos (con preeminencia de establecimientos con escalas ineficientes, baja tecnología, insertos en mercados de competencia vía precio, entre otros); pero también una brecha salarial que persiste cuando el trabajador tiene atributos similares a su par formal y está ocupado en el mismo sector.

Para evaluar el último efecto, esto es, que la diferencia salarial entre un puesto formal y otro informal persiste independientemente de las características del trabajador y/o del sector, se realizaron estimaciones del salario según la condición formal o informal, introduciendo diferentes variables de control a partir de los datos de la EPH. Este análisis se efectuó para el conjunto de la estructura ocupacional, con el propósito de identificar las particularidades de la industria y comparar las brechas salariales respecto a otros sectores.

12. Para compatibilizar el período analizado con los datos provenientes de la ENDEI, los datos de la EPH surgen del promedio de los cuatro trimestres de 2012.

Este procedimiento se realiza en dos etapas. En primer lugar, la estimación de una regresión por cuantiles¹³ (Koenker, 2005; Koenker y Bassett, 1978) del salario horario para los trabajadores formales, por un lado, y para los informales, por otro. Se incluyeron variables referidas a los atributos personales del trabajador (edad, sexo, nivel educativo) y al sector en el cual está ocupado (rama de actividad, tamaño de establecimiento y región). De este modo, se obtuvo un conjunto de estimadores (F) que permiten calcular el salario esperado para un trabajador formal y un conjunto de estimadores (I) que, a partir de las mismas variables explicativas, permiten predecir el salario para un trabajador informal. En segundo lugar, se simuló cuál sería el salario de los trabajadores informales de acuerdo con los estimadores (F) y cuál sería utilizando los estimadores (I). Es decir, se comparó cuánto ganaría cada trabajador que ocupa un puesto informal si sus atributos se remunerasen según el conjunto de los informales, y cuánto ganaría si esos mismos atributos se remunerasen en la misma magnitud que para los trabajadores formales.¹⁴

El resultado de tal ejercicio¹⁵ muestra que para el total de la economía la remuneración en condiciones de formalidad es un 30,9% superior a la remuneración en condiciones de informalidad, aun cuando el trabajador y el sector en el cual se inserta sea el mismo. A su vez, esta diferencia es mayor para los trabajadores de los cuantiles más bajos: entre el 10% de salarios más bajos, la diferencia es del 43%; mientras que para el 25% de los trabajadores con salarios más altos, la diferencia es del 27%. Así, la informalidad no solo implica salarios más bajos, sino que además tiene un fuerte componente regresivo, ya que la brecha con la formalidad se acentúa entre quienes perciben salarios más bajos. Beccaria y Groisman (2008) también llegaron a la misma conclusión en un estudio similar para el período 1993-2005.

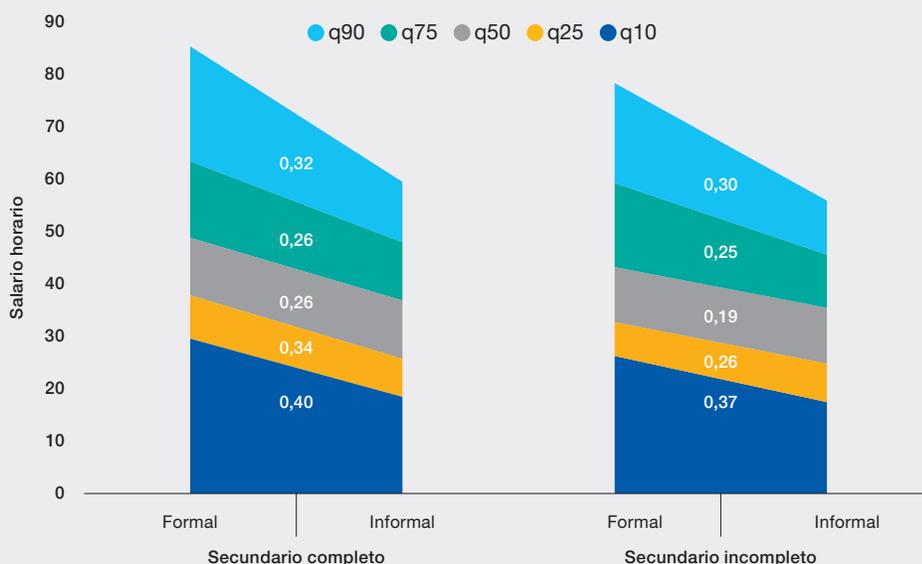
En el Gráfico 2.3 se presenta, nuevamente para el total de la economía, el salario horario proyectado a partir de los estimadores (F) y estimadores (I) por cuantil para trabajadores con secundario completo e incompleto. La diferencia entre el salario formal e informal

13. La regresión cuantílica crea distintas rectas de regresión para distintos cuantiles de la variable endógena, y conlleva supuestos menos restrictivos respecto a la distribución de la variable dependiente y a la relación entre variables independientes. A su vez, permite que la brecha de ingresos entre formales e informales varíe según el tramo de distribución del ingreso en que se ubiquen; un supuesto razonable para esta problemática.

14. Este método, desarrollado por Jenkins (1994) para la estimación de brechas salariales de género en Reino Unido, lo replicaron Del Río, Gradín y Cantó (2011) para el caso español. En Argentina, Beccaria y Groisman (2008) utilizaron este método para estimar las brechas salariales entre formales e informales para el período 1993-2005. Estos autores encontraron que tal brecha era persistente y había aumentado en el período analizado. La última estimación, correspondiente a 2005, arrojó una brecha promedio del 44,9%.

15. Los resultados aquí presentados se obtuvieron a partir de datos de la EPH correspondientes al segundo trimestre de 2015. Sin embargo, el mismo procedimiento se repitió para otros trimestres del período 2011-2015, obteniendo resultados similares.

de trabajadores que se encuentran en el primer cuantil y tienen el secundario terminado es del 40%, mientras que entre aquellos que no lo tienen la diferencia es del 37%. En el segundo y tercer cuantil, la diferencia en la brecha entre quienes terminaron el secundario y quienes no es aún más pronunciada, lo cual indica que la educación es mejor remunerada en el sector formal.

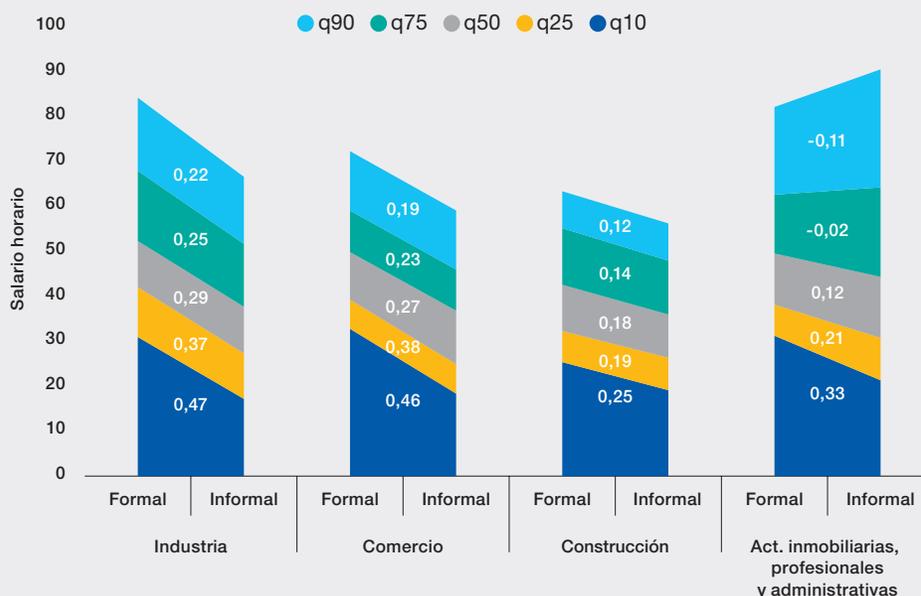
GRÁFICO 2.3.**Salarios estimados según máximo nivel educativo alcanzado**

Fuente: elaboración propia basada en la EPH-INDEC.

En el Gráfico 2.4 se presentan las diferencias en el salario formal e informal estimado para diferentes sectores de actividad. En términos agregados –sin diferenciar por cuantil de ingreso– y controlando otros factores, la penalidad del empleo informal en la industria es del 26% respecto al salario de los trabajadores formales. Esa penalidad es mayor al 23% en comercio, al 15% en construcción y solo al 6% en las actividades inmobiliarias, profesionales y administrativas.

Resulta relevante notar, más allá de la desigualdad global, los distintos comportamientos sectoriales por cuantil. En la industria y el comercio, la diferencia en cada cuantil es más pronunciada, mientras que en la construcción resulta mucho más leve. Nuevamente, tomando el primer cuantil, se observa que en la industria y el comercio el salario informal estimado es un 47% y un 46% más bajo que el formal, respectivamente. En cambio, en la construcción la diferencia es del 25%.

GRÁFICO 2.4.
Salarios estimados según rama de actividad

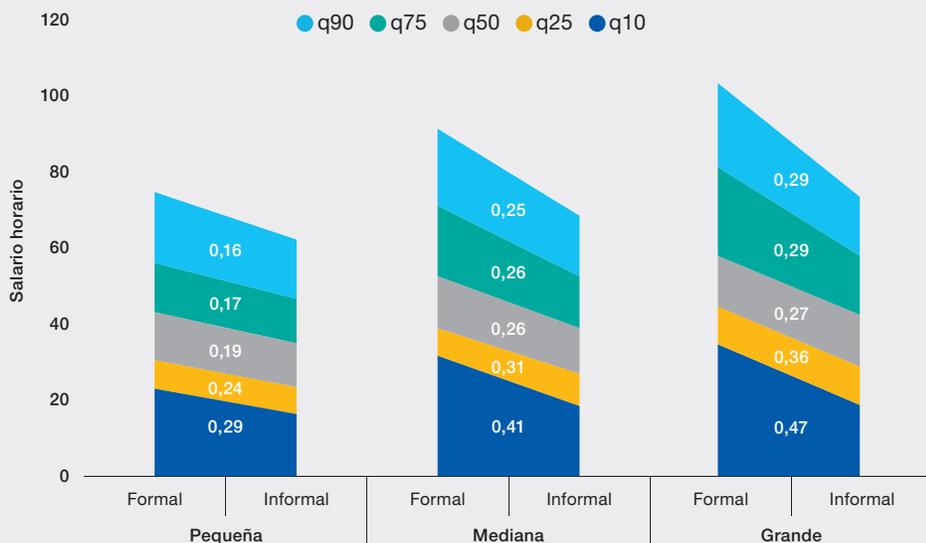


Fuente: elaboración propia basada en la EPH-INDEC.

Otro aspecto destacable es lo que ocurre en los dos últimos cuantiles en las actividades inmobiliarias, profesionales y administrativas. Allí, la diferencia salarial cambia de signo: el salario informal estimado resulta más alto que el salario formal. En el último cuantil, esa diferencia es del 11% a favor del salario informal. Este resultado, que no se presenta en otras actividades, puede estar reflejando un segmento de empleo informal en el que esta condición es voluntaria y genera ventajas monetarias para el trabajador. Sin embargo, debe señalarse que, de ser así, esta explicación es válida para una porción reducida del empleo y solo entre trabajadores de altos salarios.

Finalmente, el Gráfico 2.5 expone las brechas entre el salario formal e informal estimado según el tamaño del establecimiento, para el total de la economía. En este caso se puede observar que a mayor tamaño de empresa el salario es superior, tanto entre salarios formales como informales. Pero a su vez, para los cinco cuantiles la brecha entre salario formal e informal también aumenta conforme lo hace el tamaño de la empresa. Este es un resultado razonable, pues los beneficios de la formalidad en una gran empresa suelen ser mayores a la formalidad en una pequeña empresa: tanto porque los acuerdos salariales son mejores como por la existencia de distintas sumas (bonos, premios, compensaciones, etc.) que incrementan el salario percibido.

GRÁFICO 2.5.
Salario estimado según tamaño de establecimiento



Fuente: elaboración propia basada en la EPH-INDEC.

El principal corolario de este análisis es que la diferencia salarial –si bien se atenúa al controlar por el sector de actividad, el tamaño de establecimiento o el nivel educativo– persiste en una brecha considerable en el interior de cada sector, de cada estrato de establecimiento, o entre trabajadores con un mismo nivel educativo. Estas disparidades pueden atribuirse a diferencias en el modelo de relaciones laborales y nivel de sindicalización imperante en cada una y, fundamentalmente, a brechas productivas. Este resultado implica que para resolver estas inequidades no basta con un cambio de composición en el empleo, a favor de ciertos sectores de actividad o tamaños de establecimiento, o un incremento del nivel educativo. A su vez, la relación negativa entre el nivel de salarios y la tasa de informalidad muestra que, al contrario de lo que algunos teóricos han afirmado, la informalidad no ofrece ningún beneficio a los trabajadores que se encuentran en esta condición.

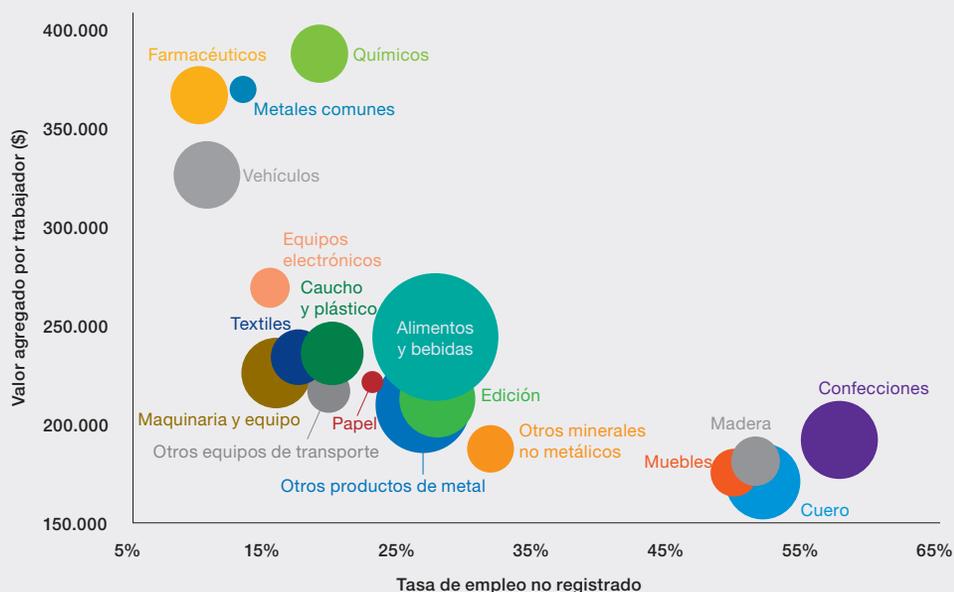
Ahora bien, como ya hemos adelantado, una de las hipótesis de este estudio postula la existencia de un vínculo de relevancia entre productividad, diferencias salariales e incidencia de la informalidad: la menor capacidad de generar excedentes, consecuencia de las deficiencias productivas en los eslabones comprometidos, deriva en la necesidad de recurrir a mecanismos tales como la informalidad. Esta última posibilita, al menos en el corto plazo, reducir algunos costos (aportes y contribuciones y menor nivel salarial). Esta relación se analiza en la próxima sección.

La productividad como factor explicativo clave

La productividad ha estado en el centro de las explicaciones estructuralistas sobre la informalidad desde que comenzó a conceptualizarse este fenómeno (Souza y Tokman, 1976). En esta bibliografía se suele utilizar el tamaño de establecimiento como variable *proxy* de la productividad, asumiendo que de ese modo se capta el nivel de desarrollo tecnológico alcanzado (Pérez Sáinz, 1998). Se acepta que niveles altos de incorporación de tecnología están asociados a una mayor relación capital/trabajo, ya que esta permitiría aumentar el volumen de producción por cada unidad de tiempo de trabajo. Esta mayor relación capital/trabajo se vincula con altas escalas de producción y, por ende, con establecimientos grandes. Así, queda establecida una relación directa entre el desarrollo tecnológico y productivo, la escala de producción y la productividad; y una relación negativa de estas variables con la calidad del empleo.

En nuestra región, la brecha de productividad entre pequeñas y grandes empresas es superior a la de los países desarrollados, de allí el reconocimiento de la heterogeneidad estructural como un rasgo particular de nuestras naciones. Estas diferencias de productividad no solo persisten, sino que además se han ampliado en las últimas décadas (Infante, 2011).

En el Gráfico 2.6 se presentan las distintas ramas industriales según el valor agregado promedio por trabajador, que constituye un indicador de la productividad del sector, y su tasa de informalidad. Allí se observa que hay un conjunto de sectores que tiene una alta productividad relativa y baja tasa de informalidad; otro conjunto con productividad media-baja y tasas de informalidad que oscilan entre el 15% y el 35%; y finalmente un tercer grupo de baja productividad y muy alta informalidad. Si bien una gran proporción del empleo se concentra en ese segundo grupo intermedio, los cuatro sectores del extremo inferior derecho del gráfico concentran más empleo que los cuatro ubicados en la esquina superior izquierda (véase más abajo el apartado “Box de caso: la informalidad en la industria de confecciones”).

GRÁFICO 2.6.**Tasa de informalidad y productividad por rama de actividad industrial**

Fuente: elaboración propia basada en la ENDEI (MTEySS y MinCyT) y la EPH (INDEC).

En el indicador de productividad se resumen un conjunto de características del sector de actividad y de los establecimientos. Este resulta, por un lado, de la forma en la cual se desarrolla el proceso productivo, del tipo de tecnología utilizada, de la organización del trabajo, etc. Por otro lado, refleja algunos rasgos que son propios de cada rama de actividad: el tipo de mercado en que se inserta, la naturaleza del proceso productivo, el dinamismo de la actividad a nivel mundial, etc.

Ahora bien, la productividad no es más que el resultado de una conjunción de factores que corresponden a la órbita productiva y a cuestiones propias de la circulación. Cuando se analizan indicadores de valor agregado por trabajador, aun cuando se exprese en precios constantes, las relaciones de precios están cristalizadas en los valores iniciales. De modo tal que los indicadores de productividad son el resultado no solo de aquello que ocurre en el proceso productivo, sino también de la valorización que se realiza en el mercado.

Box de caso: la informalidad en la industria de confecciones

La informalidad en la cadena textil-indumentaria se vincula con una estrategia de subsistencia de la producción local frente a su déficit de competitividad. Este se origina principalmente en la existencia de costos laborales superiores a los de los principales países productores, como China, India y otras naciones asiáticas.

Las marcas de indumentaria han tercerizado la etapa de confección para enfocarse en la etapa de comercialización y diseño. Los talleres registrados y de tamaño intermedio que reciben el encargo a su vez tercerizan parte de los procesos a otros locales de menor tamaño, habitualmente informales y, en algunos casos, clandestinos. Por lo general, estas unidades realizan las etapas de producción que requieren mayor cantidad de mano de obra, como la costura, el bordado, el abotonado, entre otras. La informalidad responde en esta situación a una estrategia de minimización de costos de los intermediarios.

La etapa de confección no es el único eslabón caracterizado por la informalidad, sino que existe un circuito de la cadena totalmente inmerso en esta situación. Esto incluye desde la compra de tela al por mayor para que los talleres las confeccionen hasta la venta en las ferias comerciales, como, por ejemplo, La Salada.



Calificación operativa

El **87,5%** de los asalariados del sector textil y confecciones ocupa un puesto de calificación operativa. Los asalariados en puestos de calificación profesional o técnica representan un 5,3% del total del sector.



Poco innovadoras

El **47%** de las empresas del sector textil y confecciones realizaron actividades de innovación, por debajo del promedio de la industria (60%).



Bajo nivel educativo

El **50,3%** de los asalariados del sector textil y confecciones no cuenta con el secundario completo. Solo un **8,7%** de los ocupados del sector poseen título universitario.



Preeminencia de clientes locales

El **79,5%** de las empresas del sector solo tiene clientes en el país, mientras que un 9,2% también llega a clientes del Mercosur. Solo un 4,9% de las empresas tienen clientes fuera de América Latina.



Alta rotación

El **20,4%** de los asalariados del sector textil y confecciones tiene una antigüedad en el establecimiento inferior a 12 meses.



Baja inversión en capacitación

El **84%** de las empresas no realiza capacitaciones para su personal no jerárquico.

Fuente: elaboración propia basada en la EPH-INDEC, total aglomerados urbanos (2011-2015) y la ENDEI (2010-2012).

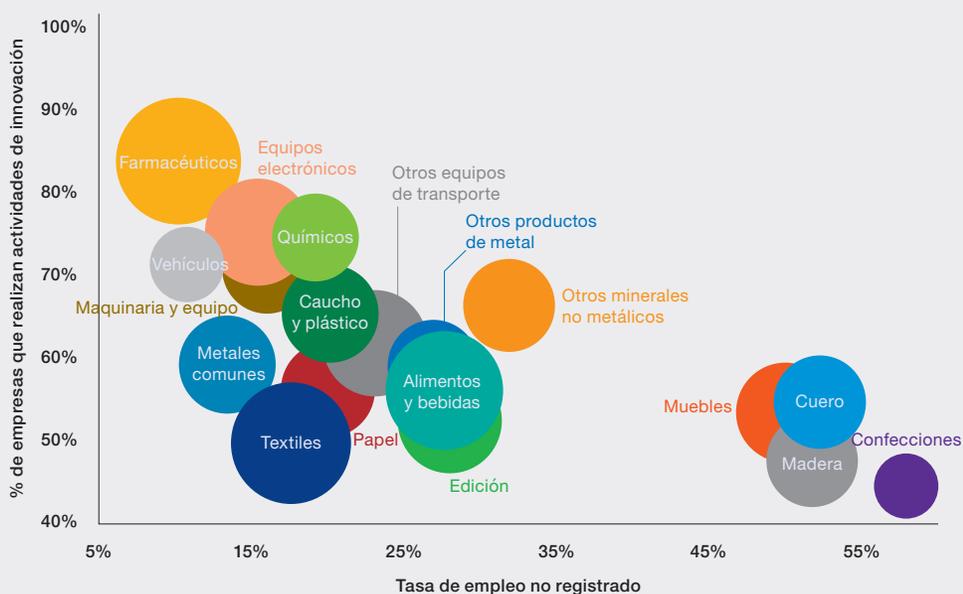
Innovación y empleo: ¿un *trade-off* entre calidad y cantidad?

La mejora de la productividad, la incorporación de tecnología y la introducción de innovaciones son siempre deseables para el desarrollo productivo. Sin embargo, existe un debate, que ha cobrado renovado protagonismo en los últimos años, respecto a las implicancias de la innovación y el aumento de productividad sobre el empleo. Este debate no puede saldarse en forma abstracta, sino que debe plantearse en contextos específicos, ya que esa relación varía según el perfil de especialización, el patrón de inserción internacional, las instituciones que regulan la actividad económica y en particular el empleo, el contexto macroeconómico, entre otros.

En el Gráfico 2.7 se presenta nuevamente la tasa de informalidad por sector de actividad industrial, pero esta vez en relación con la presencia de empresas que llevan a cabo actividades de innovación –eje de ordenadas– y el porcentaje de gasto en innovación sobre ingresos corrientes promedio –tamaño de la burbuja–. Se observa que, tal como ocurre con la productividad, hay una relación negativa entre la realización de actividades de innovación y la informalidad.

GRÁFICO 2.7.

Tasa de informalidad e incidencia de actividades de innovación por rama de actividad industrial

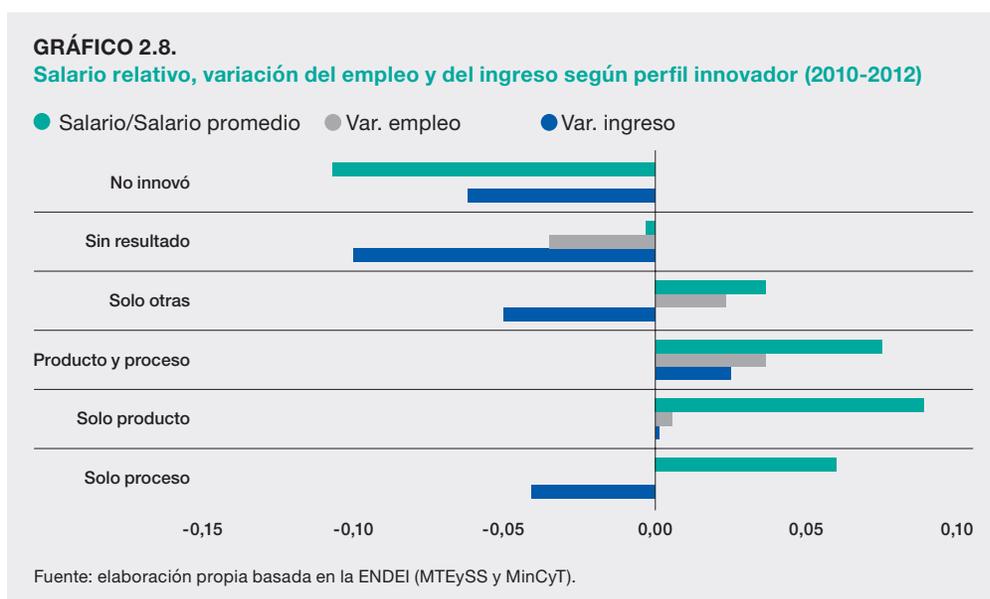


Fuente: elaboración propia basada en la ENDEI (MTEySS y MinCyT) y la EPH (INDEC).

Así, esta primera aproximación da cuenta de una relación positiva entre innovación y calidad del empleo. En efecto, esta relación positiva no suele cuestionarse. La pregunta es qué ocurre con los niveles de empleo: ¿acaso la innovación promueve mejores pero menos empleos?

En un estudio para 2007 centrado en pequeñas y medianas empresas (Novick *et al.*, 2010), se encontró que las empresas innovadoras tuvieron mayor tasa de creación de empleo, más alta retención de trabajadores y mejores salarios. A su vez, se señaló que el vínculo entre creación de empleo e innovación es independiente de la rama de actividad. Este resultado es contrario a los hallazgos presentados habitualmente en la literatura internacional, y los autores lo adjudican al carácter generalizado del proceso de crecimiento experimentado en el período bajo análisis, que no alteró de manera sustancial el patrón de especialización sectorial.

La ENDEI, publicada recientemente, permite examinar de nuevo esta relación en función de una muestra más amplia, que incorpora también grandes empresas, y en otro período, que si bien también se caracterizó por el crecimiento de la actividad, este fue más tenue y dispar entre actividades. El Gráfico 2.8 muestra los resultados conseguidos en el período 2010-2012 según el comportamiento innovador de las empresas industriales relevadas. Los tres resultados analizados son los siguientes: la variación del ingreso por venta de la empresa, la variación de empleo, es decir, de su plantel, y el salario promedio que cada subgrupo de empresas pagaba en 2012 respecto al promedio.



Una primera conclusión que se desprende de este gráfico es que las empresas de menor salario relativo son las que no han innovado. En estas empresas el ingreso en términos reales ha caído y el empleo se mantuvo sin variaciones. Aquellas empresas que hicieron actividades de innovación pero no consiguieron resultados experimentaron una caída del ingreso y del empleo, y el nivel de salario que ofrecen es levemente superior al promedio.

El resto de las empresas han llevado a cabo actividades innovadoras y han obtenido resultados. Sin embargo, es preciso distinguir el tipo de innovación realizada. Las innovaciones pueden implicar nuevos productos y/o nuevas calidades de producto –innovaciones en producto–, nuevas tecnologías de proceso –innovaciones de proceso–¹⁶ o bien nuevas formas de comercialización o de organización. Aquellas empresas que solo desarrollaron este último tipo de innovaciones entre 2010 y 2012 redujeron sus ingresos por ventas, pero aumentaron el empleo y ofrecieron en 2012 un salario promedio superior al promedio industrial. Las empresas que solo innovaron en proceso, en cambio, disminuyeron su ingreso en términos reales y no incrementaron empleo.

El salario promedio más alto se paga en empresas que innovaron solo en producto. Estas empresas lograron además incrementar el empleo y obtuvieron un leve aumento de sus ingresos. Ahora bien, las empresas que combinaron la innovación en producto y en proceso consiguieron el mayor incremento de empleo y del ingreso del conjunto, además de pagar un salario relativo alto.

El desempeño diferente en términos de empleo entre aquellas firmas que solo innovaron en procesos y las que innovaron en productos es advertido en la literatura: la innovación en procesos, al menos en una primera instancia, suele desplazar mano de obra; mientras que la innovación en productos, al ampliar la cartera de estos, tiende a incrementar el plantel necesario en la producción y comercialización. Luego, estos procesos tienen efectos acumulativos que pueden alterar el balance final en torno a la creación y destrucción de puestos; en efecto, el mayor incremento de empleo lo encontramos en este caso en las empresas que realizaron ambos tipos de innovación.

Esta primera aproximación nos advierte que es posible conciliar la innovación y el empleo, tanto en términos de cantidad de puestos como de su calidad. Los salarios más altos se pagan en empresas que realizan actividades innovadoras y tienen resultados innovadores; pero, además, en este proceso dinámico estas empresas

16. Un aspecto discutido es cómo diferenciar una innovación de producto de innovaciones de procesos (en particular, en tecnología): un producto nuevo generado por una empresa, al ser utilizado por otra, puede generar un nuevo proceso; la generación de un producto nuevo suele requerir un cambio en los procesos (Edquist, Hommen y McKelvey, 2001).

pueden aumentar su dotación de personal. Sin embargo, no podemos dejar de advertir que esta asociación positiva de ambas dinámicas –de innovación y de empleo– se ha dado en un contexto de crecimiento de la actividad general, en consonancia con quienes afirman que los esfuerzos de innovación varían según lo hace la demanda efectiva (Brouwer y Kleinknecht, 1999). En particular, esta relación positiva se destaca para la innovación en productos, que, como vimos aquí, tiene mayor impacto en la creación de empleo. Por eso, como ya hemos señalado, un contexto de crecimiento es una condición necesaria para mejorar el empleo, tanto en cantidad como en calidad, aunque no es suficiente: la introducción de innovaciones y las mejoras productivas crean las condiciones para mejorar los salarios y las condiciones de trabajo en general.

Consideraciones finales

La informalidad conlleva diferentes consecuencias negativas para los trabajadores que se encuentran bajo esa situación, una de ellas es la percepción de bajos salarios. Existen diversas explicaciones para dar cuenta de la diferencia salarial entre trabajadores formales e informales. Una de ellas es la composición de cada subconjunto: los trabajadores formales suelen tener mayores credenciales educativas, y son contratados por empresas y sectores más dinámicos. Sin embargo, allí no se agota la explicación de tales brechas.

A partir de un análisis de simulación, hemos comparado la remuneración estimada para cada trabajador en el sector formal y en el sector informal. La diferencia entre ambos niveles salariales evidencia que las mismas características del trabajador y del sector se remuneran menos bajo situación de informalidad. Así, el empleador que recurre a la informalidad no solo reduce sus costos por evadir el pago de contribuciones patronales, obra social y el costo de otros derechos laborales asociados, sino que también, bajo esta situación, puede pagar salarios más bajos a los que corresponderían a ese sector de actividad y a ese perfil de trabajador en condiciones de formalidad.

Una hipótesis que ha guiado el desarrollo del presente trabajo es que esa brecha salarial entre la formalidad y la informalidad permite compensar falencias productivas de la empresa o del sector en el cual se inserta el trabajador. En efecto, hemos visto que aquellos sectores con mayor productividad y/o con mayor inversión en innovación tienen tasas de informalidad más bajas. Por tanto, uno de los caminos para reducir la informalidad es alentar el desarrollo productivo y la innovación, que en contextos de crecimiento de la actividad económica posibilitan incrementar el empleo y mejorar su calidad, en un círculo virtuoso que redunde en una mejor estructura tanto productiva como ocupacional.

Referencias bibliográficas

- Altimir, O. y Beccaria, L. (1999), *El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina* (Serie Reformas Económicas N.º 28), Buenos Aires, CEPAL.
- Amarante, V. y Gómez, M. (2016), *El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo* (Serie Estudios y Perspectivas N.º 20), Montevideo, CEPAL, p. 42.
- Barco, D. y Vargas, P. (2010), *Brechas salariales entre formales e informales* (Serie de Documentos de Trabajo N.º 2010-003), Lima, Banco Central de Reserva del Perú.
- Beccaria, L. y Groisman, F. (2008), "Informalidad y pobreza en Argentina", en *Investigación Económica*, 67 (266), pp. 135-169.
- Brouwer, E. y Kleinknecht, A. (1999), "Keynes-plus? Effective demand and changes in firm-level R&D: an empirical note", en *Cambridge Journal of Economics*, 23 (3), pp. 385-391.
- Carregal, C., Coatz, D. y Sarabia, M. (2015), "La matriz productiva argentina: una mirada en retrospectiva para repensar la política industrial", en F. Bertranou, C. Carregal, L. Casanova, D. Coatz y M. Sarabia (eds.), *Un enfoque productivo para el trabajo decente. Desarrollo industrial, entramado institucional y empleo de calidad en Argentina*, Buenos Aires, OIT-UJA, pp. 31-63.
- Cimoli, M., Primi, A. y Pugno, M. (2006), "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural", en *Revista CEPAL*, (88), pp. 89-107.
- Coatz, D., García Díaz, F. y Woyecheszen, S. (2013), "Desafíos para la densidad industrial en Argentina: un análisis exploratorio a partir de la matriz insumo producto", en *Revista Ensayos sobre Economía Política y Desarrollo*, 1 (1), pp. 131-154.
- Del Río, C., Gradín, C. y Cantó, O. (2011), "The measurement of gender wage discrimination: the distributional approach revisited", en *The Journal of Economic Inequality*, 9 (1), pp. 57-86.
- Edquist, C., Hommen, L. y McKelvey, M. (2001), *Innovation and employment*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Infante, R. (2011), "Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008", en R. Infante (ed.), *El desarrollo inclusivo en América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 65-94.
- Jenkins, S. (1994), "Earnings discrimination measurement: a distributional approach", en *Journal of Econometrics*, 61 (1), pp. 81-102.
- Jiménez, M. (2015), "Las condiciones de empleo y la informalidad laboral en el sector formal", en F. Bertranou y L. Casanova (coords.), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires, OIT, pp. 119-138.
- Koenker, R. (2005), *Quantile Regression*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Koenker, R. y Bassett, G. (1978), "Regression quantiles", en *Econometrica*, 46 (1), pp. 33-50.
- Marshall, A. (2012), "Labour productivity, labour demand and wage differentials under the revival of 'import substitution' industrialisation: Argentina, 2003-2011". Presentado en el 33rd Annual Conference of the International Working Party on Labour Market Segmentation, Roma.
- Maurizio, R. (2013), "Informalidad laboral y brechas salariales en América Latina", en L. Gandini y M. Padrón Innamorato (eds.), *Población y trabajo en América Latina: abordajes teórico-metodológicos y tendencias empíricas recientes*, Río de Janeiro, ALAP, pp. 197-221.
- Novick, M., Rojo Brizuela, S., Rotondo, S. y Yoguel, G. (2010), "La compleja relación entre innovación y empleo", en *Trabajo, Ocupación y Empleo*, (9), Buenos Aires, MTEySS, pp. 37-60.

Paz, J. (2013), "Segmentación del mercado de trabajo en la Argentina", en *Desarrollo y Sociedad*, (72), pp. 105-156.

Pérez Sáinz, J. P. (1998), "¿Es necesario aún el concepto de informalidad?", en *Perfiles Latinoamericanos*, 13, pp. 55-71.

Ruesga, S., Da Silva Bichara, J. y Monsueto, S. (2014), "Movilidad laboral, informalidad y desigualdad salarial en Brasil", en *Investigación Económica*, 73 (288), pp. 63-86.

Salvia, A. y Vera, J. (2010), "Heterogeneidad estructural, mercado de trabajo y desigualdad económica: el patrón de distribución de los ingresos y los factores subyacentes". Presentado en las Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercado de Trabajo, La Plata.

Souza, P. y Tokman, V. (1976), "El sector informal urbano en América Latina", en *Revista Internacional del Trabajo*, 94 (3), pp. 385-397.

Capítulo 3

Análisis tributario de costos industriales y de formalización

Introducción

El empleo informal constituye uno de los principales problemas de los mercados de trabajo de la región. El incumplimiento de la normativa laboral que esto supone conlleva importantes inconvenientes en diferentes niveles. Por un lado, implica una recaudación menor para financiar el sistema de seguridad social, y pone en riesgo su sustentabilidad; por otro lado, acarrea la desprotección del trabajador que se encuentra en esa situación, una baja cobertura de salud, inestabilidad en el empleo y salario relativo menor. Atenta asimismo contra los procesos de aprendizaje en el trabajo y de formación de la mano de obra. A su vez, un aspecto del problema que suele omitirse es que también refuerza la falta de oportunidades de crecimiento de las mismas empresas que incurren en esta falta.

En los debates clásicos sobre informalidad, los aspectos normativos y el costo de la formalización ocupaban un rol secundario. Fue recién hacia fines de la década de 1980 que estas cuestiones comenzaron a desempeñar un papel central en algunos enfoques. En particular, la perspectiva abierta por De Soto (1987) puso el acento en la densidad de trámites burocráticos y de la normativa que regula las actividades productivas y el tiempo y los recursos que demanda cumplimentarlos. La investigación que sustenta esta perspectiva consistió en seguir todos los trámites burocráticos necesarios para registrar un pequeño taller de confecciones y la adjudicación de un terreno en Perú, es decir, se centró no en la informalidad laboral estrictamente, sino en el incumplimiento de la registración de la actividad. En efecto, ambas expresiones de informalidad –empresarial y laboral– se encuentran vinculadas; pues si bien se ha reconocido la presencia de empleo informal en sectores formales de la economía, la subregistración de trabajadores suele estar acompañada de una subregistración de la actividad del establecimiento.

Estos análisis basados en los costos de la formalización se extendieron al estudio del empleo informal (Maloney, 2003; Perry *et al.*, 2007). Algunas investigaciones en este sentido concluyen que, dado un nivel de productividad, el aumento de los costos mínimos de contratación desalienta la formalidad, y el carácter informal del empleo generado dificulta el acceso al crédito y a la tecnología de las pequeñas empresas (Sánchez Torres y Alvarez Vos, 2011).

Más allá del enfoque adoptado, en general existe cierto consenso en que la informalidad permite reducir costos empresariales de sectores con menor productividad relativa, y allí radica una de las principales explicaciones del fenómeno –ya sea que se utilice para compensar problemas productivos o para salvar efectos distorsivos del sistema tributario–. Sin embargo, la carencia de información pública sobre estructuras de costos implica que esta arista del problema sea una de las menos exploradas.

Nuestro objetivo en este capítulo es cuantificar la incidencia de los costos de formalización en las estructuras de costo de diferentes sectores industriales, bajo la premisa de que la informalidad expresa falencias productivas y/o financieras. Por tanto, conocer cuál es la diferencia de costos asociada a la informalidad puede ser una aproximación a la cuantificación de tales falencias, y permitiría plantear propuestas para su superación.

En esta sección se analizará, entonces, esta incidencia, así como el diferencial implícito entre los costos de un establecimiento formal con empleo registrado, un establecimiento informal y empleo no registrado, y uno que esté en un estadio intermedio (formaliza parte de sus obligaciones tributarias). En primer lugar, se caracteriza brevemente la estructura tributaria en Argentina y los componentes del costo laboral asociados al financiamiento del sistema de seguridad social. En segundo lugar, se presenta la metodología propuesta para calcular la incidencia del componente fiscal en el sector productivo y el criterio con el cual se seleccionaron los sectores analizados. En tercer lugar, se desarrolla este análisis según la estructura de costos de tres sectores representativos de la industria manufacturera local: Cuero-Marroquinería, Panadería y Equipos eléctricos.

La estructura impositiva en Argentina

Los Estados deben financiarse a fin de lograr sus objetivos particulares, lo cual logran a través de estrategias tributarias o a través de un sistema de deuda pública. Los objetivos más comunes por los que un Estado interviene en la sociedad y en la economía son los de eliminar fallas de mercado (que apunta a mejorar la eficiencia), tales como corregir externalidades o proveer bienes públicos: educación, salud, justicia, defensa nacional, entre otros. Otro rol clave del Estado es la distribución de la riqueza y del ingreso (en relación con el concepto de equidad), donde se interviene generalmente a través del gasto social o la seguridad social.

La clasificación más aceptada de los tributos los divide en impuestos, tasas y contribuciones especiales. Los impuestos son los tributos cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa a un contribuyente. Son exigidos por el Estado a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como generadoras del hecho imponible y no tienen contraprestación.

Las tasas son los tributos cuya obligación tiene como hecho generador una prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Es una prestación tributaria exigida a aquel a quien de alguna manera afecta o beneficia una actividad estatal. El concepto de tasa puede ser definido de acuerdo con un criterio amplio o restringido, según se exija que la prestación a cargo del fisco afecte o no particularmente al contribuyente.

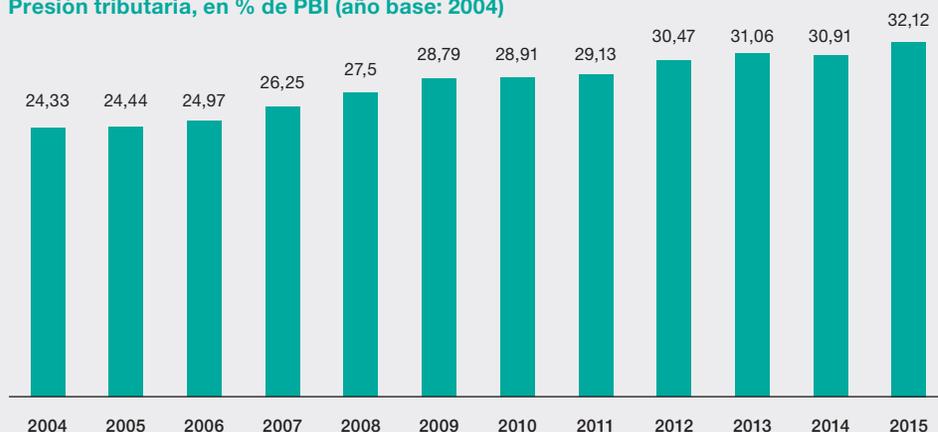
Por último, las contribuciones son los tributos cuya obligación tiene como hecho generador los beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras, gastos públicos o de actividades estatales. Dentro de las contribuciones, se encuentran las contribuciones de mejoras, en las cuales el beneficio del obligado proviene de una obra pública que presumiblemente beneficia a dicho contribuyente al incrementar el valor de su inmueble. También están las contribuciones parafiscales (o previsionales), cuando ciertos entes públicos recaudan para asegurar su financiamiento autónomo, razón por la cual por lo general su producido no ingresa a la tesorería estatal o a rentas generales, sino a los entes recaudadores o administradores de los fondos obtenidos.

En Argentina, el sistema de gobierno federal implica que tanto en el nivel nacional como en los niveles de gobierno subnacionales, conformados por las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, existe la potestad de gravar a la población y a la actividad económica.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en países como México, Chile, Bolivia o Panamá –que cuentan con importantes ingresos provenientes de empresas públicas exportadoras y del canal en el caso de Panamá–, los recursos tributarios representan una parte mayoritaria de los ingresos fiscales totales (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2009).

Desde el año 2003, la presión tributaria ha ido en ascenso en Argentina, alcanzando niveles relativamente elevados, sobre todo en relación con otros países de América Latina, pasando de un 23,8% en 2003 hasta más del 32% del PBI en 2015.

GRÁFICO 3.1.
Presión tributaria, en % de PBI (año base: 2004)



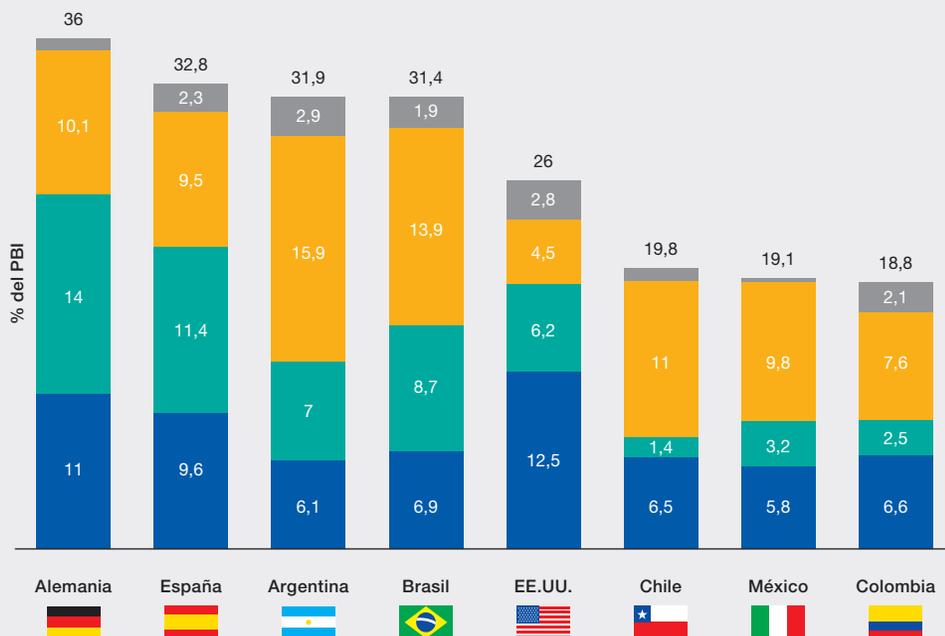
Fuente: elaboración propia basada en la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

Si bien en Latinoamérica la presión fiscal es menor, del orden del 21% para el 2014, en el período también ha experimentado un crecimiento, ya que este guarismo se ubicaba en el 17% en el 2003.

Estos guarismos se encuentran debajo de los que presentan algunos países desarrollados. Sin embargo, la presión fiscal que recae sobre la actividad formal resulta proporcionalmente mayor en Argentina, dado el elevado nivel de incumplimiento tributario.¹⁷ Entre los principales problemas que se manifiestan ante la evasión impositiva, se encuentran el exceso de presión tributaria sobre el sector formal, la competencia desleal, menores incentivos para la inversión y el sesgo antiexportador.

GRÁFICO 3.2.
Presión fiscal de países seleccionados (en % de PBI), 2014

- Impuestos sobre la renta y las ganancias (1000)
- Contribuciones a la seguridad social (2000)
- Impuestos sobre los bienes y servicios (5000)*
- Impuestos sobre la propiedad (4000)



*Incluye los impuestos sobre el comercio internacional.

Fuente: elaboración propia basada en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La estimación de la OCDE difiere ligeramente de la realizada por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

17. El Ministerio de Trabajo estimó que en 2011 el 34% de la fuerza laboral tenía condición de informalidad; mientras que la AFIP calculó una evasión del 21,2% del IVA en 2006.

Los recursos tributarios surgen, esencialmente, de cuatro ejes diferenciados:

1. Sobre el consumo de bienes y servicios: impuesto al valor agregado, impuestos selectivos¹⁸ y sobre servicios específicos.¹⁹
2. Sobre los ingresos o las rentas: impuesto a las ganancias, contribuciones patronales y aportes personales²⁰ (diferenciados en el Gráfico 3.1, véase más arriba).
3. Sobre la propiedad: bienes personales, riqueza y transacciones.
4. Sobre el comercio internacional: derechos de importación y de exportación.²¹

CUADRO 3.1.
Relación tributos por eje y clasificación de la OCDE

Ejes		Clasificación de la OCDE	
#	Descripción	Código	Descripción
1	Consumo de bienes y servicios	5000	Impuestos sobre los bienes y servicios
2	Sobre los ingresos o las rentas	1000	Impuestos sobre la renta y las ganancias
		2000	Contribuciones a la seguridad social
3	Sobre la propiedad	4000	Impuestos sobre la propiedad
4	Sobre el comercio internacional	5000	Impuestos sobre los bienes y servicios

Fuente: elaboración propia basada en la AFIP y la OCDE.

A nivel nacional, los principales ingresos del sistema tributario provienen de las siguientes categorías, que se corresponden con los cuatro ejes diferenciados en el párrafo precedente: (1) el impuesto al valor agregado (IVA), que grava el consumo de bienes y servicios; (2) el impuesto a las ganancias (principalmente a sociedades) y de la seguridad social, tributos sobre el ingreso y las rentas; (3) el impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente (conocido informalmente como “impuesto al cheque”), sobre la propiedad, y (4) los derechos de exportación e importación, sobre el comercio internacional. Los arriba mencionados aportan cerca del 90% de los recursos tributarios totales.

Los impuestos sobre la propiedad (eje 3) no son muy importantes en el sistema tributario nacional, donde representan el 2,9% sobre el PBI. Aun así, debe tenerse en cuenta que es un guarismo que se ubica por encima del promedio de los países seleccionados, donde la incidencia del impuesto sobre la propiedad en el PBI es del 1,6%.

18. Se grava el consumo de bienes con externalidades negativas (como el cigarrillo y las bebidas alcohólicas).

19. Seguros, telefonía y servicios financieros.

20. Es el empleador quien ingresa los importes mensuales al organismo recaudador. Ingresa las contribuciones como responsable por deuda propia y los aportes como agente de retención en el momento de efectuar el pago de la retribución periódica.

21. La OCDE clasifica el eje 4 dentro de impuestos sobre los bienes y servicios (5000), específicamente como derechos de aduanas y otros derechos de importación (5123) y sobre las exportaciones (5124).

A nivel provincial, los principales tributos son el impuesto inmobiliario, el automotor y el impuesto sobre los sellos, que pertenecen al eje de tributos a la propiedad (eje 3); e ingresos brutos (eje 2), que tributa a la renta y los ingresos.

CUADRO 3.2.

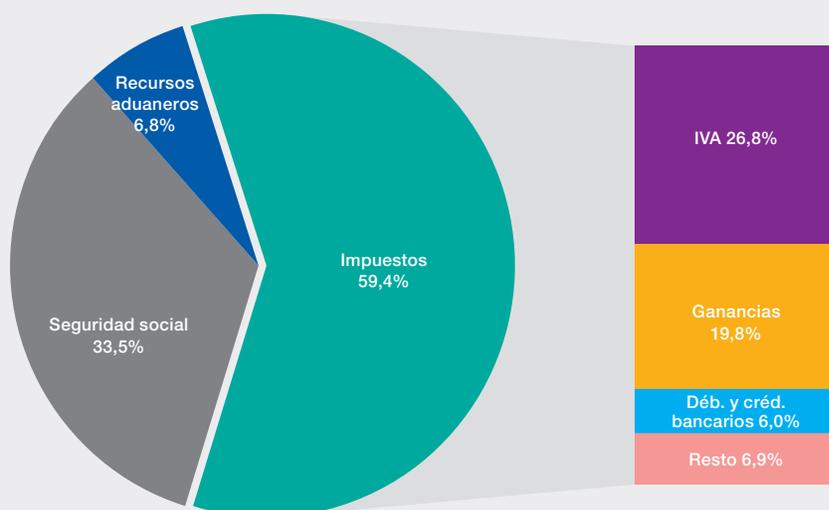
Participación en ingresos fiscales por tipo de tributo a nivel nacional, enero-octubre de 2016

Concepto	Eje	Descripción	% Ingresos fiscales
IMPUESTOS			59,4%
IVA	1	Sobre consumo de bienes y servicios	26,8%
Ganancias	2	Sobre ingresos o rentas	19,8%
Débitos y créditos bancarios	3	Sobre la propiedad	6,0%
Resto*			6,9%
SEGURIDAD SOCIAL	2	Sobre ingresos o rentas	33,5%
RECURSOS ADUANEROS	4	Comercio internacional	6,8%

* Incluye impuestos a los combustibles, al tabaco, a los bienes personales, a los juegos de azar y a la ganancia mínima presunta.
Fuente: elaboración propia basada en la AFIP.

GRÁFICO 3.3.

Participación en ingresos fiscales por tipo de impuesto a nivel nacional, enero-octubre de 2016



Fuente: elaboración propia basada en la AFIP.

Los ingresos contributivos de la seguridad social corresponden, esencialmente, a los aportes deducidos del salario bruto de los trabajadores y a las contribuciones patronales. Dichos conceptos, comunes a todas las actividades productivas, pueden dividirse en dos grandes grupos. Por un lado, los relacionados al Régimen Nacional de Seguridad Social y, por el otro, los que componen el Régimen Nacional de Obras Sociales.²²

El primer grupo abarca al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) (Ley 24.241), al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (Ley 19.032), al Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714) y al Fondo Nacional de Empleo (Ley 24.013).

En tanto, el segundo grupo corresponde al Sistema Nacional del Seguro de Salud (Ley 23.661) y al Régimen Nacional de Obras Sociales²³ (Ley 23.660).

CUADRO 3.3.

Participación en seguridad social por tipo de impuesto y aportante, enero-octubre de 2016

Concepto	Contribuyente	%
SEGURIDAD SOCIAL	Total	33,6%
Aportes	Empleado	9,9%
Monotributo	Empleado	0,6%
<i>Subtotal empleado</i>		<i>10,5%</i>
Contribuciones	Empleador	15,0%
Riesgos del trabajo	Empleador	3,0%
Seguro colectivo de vida	Empleador	0,02%
<i>Subtotal empleador</i>		<i>18,02%</i>
Obras sociales	Empleado y empleador	5,1%

Fuente: elaboración propia basada en la AFIP.

22. La seguridad social está compuesta por las Obras Sociales Nacionales (OSN), reguladas por las leyes 23.660 y 23.661 de 1988, otros regímenes especiales como las obras sociales del personal de las Fuerzas Armadas, Seguridad y Universitarias, veinticuatro Obras Sociales Provinciales (OSP) y el PAMI. Estas instituciones son responsables de la cobertura de servicios de salud para los trabajadores formales, activos (se incluye a los monotributistas) y pasivos, y sus grupos familiares.

23. Las obras sociales son entidades encargadas de organizar la prestación de la atención médica de los trabajadores formales en Argentina.

Los aportes y las contribuciones vigentes en Argentina están conformados por un 17% del sueldo bruto de los empleados y por una contribución de los empleadores equivalente a un monto de entre el 23% y el 27% del sueldo bruto de sus empleados, según su actividad y regímenes particulares.

CUADRO 3.4.
Aportes y contribuciones - Tributos vigentes, 2016

Concepto	Empleados	Empleadores
	Aportes (%)	Contribuciones (%)
a. Jubilación	11,00	10,2
b. INSSJP ²⁴	3,00	1,5
c. Asignaciones familiares	-	4,4
d. Fondo Nacional de Empleo	-	0,89
Subtotal a-d	14	17/21 ²⁵
e. Obras sociales (2)	3,00	6,00
TOTAL	17,00	23/27

Fuente: elaboración propia basada en el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

Es importante resaltar que el financiamiento contributivo del SIPA representa, desde la década de 1980 en adelante, solo una parte de sus recursos. El desequilibrio entre las erogaciones y los ingresos se complementa con fuentes provenientes de rentas generales (26,4% en 2015) y, en menor grado, aunque de modo creciente en los últimos años, con rentas de la propiedad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)²⁶ (10% en 2015).²⁷

24. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, también conocido como PAMI.

25. Las alícuotas correspondientes a las contribuciones patronales sobre la nómina salarial con destino a los subsistemas de seguridad social se establecen de acuerdo con lo siguiente: a) 21% para los empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios con excepción de los comprendidos en las Leyes 23.551 (Asociaciones Sindicales de Trabajadores), 23.660 (Obras Sociales), 23.661 (Agentes del Sistema Nacional del Seguro de Salud) y 24.467 (Pequeña y Mediana Empresa). Quedan comprendidos aquellos empleadores cuya actividad principal encuadre en el sector "Servicios" o en el sector "Comercio" –de acuerdo con la Resolución SEPyme N° 24/01– siempre que sus ventas totales anuales superen en todos los casos los \$ 48.000.000. b) 17% para los restantes empleadores no incluidos en el punto "a". Asimismo, será de aplicación a las entidades y a los organismos con participación estatal, los bancos y las entidades financieras nacionales regidos por la Ley 21.526 y todo otro organismo nacional, provincial o municipal que venda bienes o preste servicios a terceros a título oneroso, comprendidos en el art. 1° de la Ley 22.016

26. El FGS es un fondo creado por el Decreto 897/07 que, a su vez, dispuso el traspaso de los fondos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) al actual sistema de reparto. Está compuesto por títulos públicos, acciones de sociedades anónimas, tenencias de plazos fijos, obligaciones negociables, fondos comunes de inversión, valores representativos de deuda emitidos en el marco de fideicomisos y cédulas hipotecarias.

El FGS persigue constituirse como un fondo de reserva (o anticíclico), a fin de atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público, a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales. Este podrá financiar a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) siempre que durante la ejecución de su presupuesto se presentaren situaciones de contingencia que así lo requieran. La ANSES determinará las situaciones en las que se aplicará este mecanismo.

27. *Informe de la Seguridad Social*, ANSES, segundo semestre de 2015.

Dicho desequilibrio se origina, en primer lugar, en la maduración del sistema, tal como se observa en muchos de los esquemas previsionales a nivel mundial (Bertranou *et al.*, 2011). Sin embargo, también existen factores específicos de importancia, vinculados a la compleja trayectoria tanto institucional como económica de Argentina. Uno de los elementos centrales es, como se comentó, la incidencia del empleo no registrado (ENR), que aumentó considerablemente durante las últimas tres décadas, para ser revertida solo parcialmente desde 2004 a la fecha (Bertranou y Casanova, 2014).

Costos diferenciales de la formalidad y la informalidad

Como se indicó previamente, desde el enfoque adoptado se concibe a la informalidad como un fenómeno complejo que debe ser abordado desde múltiples perspectivas, muchas de las cuales se analizan en los capítulos de este informe.

Si bien las miradas en torno a la problemática son, desde luego, muy diversas, hay cierto consenso acerca de la existencia de un vínculo de relevancia entre brechas productivas e incidencia de la informalidad; representando esta última una salida que posibilita la subsistencia de estratos productivos de menor productividad relativa. Dichas brechas darían cuenta de la dificultad de generar excedentes suficientes para afrontar los costos asociados a la formalidad.

En la presente sección se analizan los costos diferenciales asociados a la formalidad y la informalidad, evaluando el modo en que la estructura impositiva a nivel agregado se refleja sobre la estructura de costos a nivel firma.

La incidencia del componente fiscal –entendiendo por esto tanto los tributos que recaen sobre la firma como los aportes y las contribuciones a la seguridad social– es, individualmente, el principal costo asociado a la formalización.

Sin embargo, no se trata de la única variable por considerar en un ejercicio comparativo, ya que también existen beneficios asociados a la formalización y costos derivados de la informalidad. Dichos elementos pueden compensar, parcial o totalmente, la incidencia del componente fiscal, por lo cual deben ser examinados en detalle a la hora de diseñar políticas públicas.

Metodología

El análisis de la incidencia fiscal en la estructura de costos constituye un desafío, ya que, si bien la estructura de la recaudación impositiva agregada es relativamente sencilla de representar, la información disponible a nivel sectorial o firmas es más compleja y menos difundida. En la práctica, existe una gran diversidad de situaciones, escalas y procesos productivos, que implican estructuras de costos sustancialmente diferentes.

Con el objetivo de individualizar el componente fiscal, se estudiarán estructuras de costos estilizadas, representativas de los sectores y formas productivas de mayor relevancia para el ENR industrial. Dichas estructuras son el resultado del relevamiento de diez estructuras de costo por sector y consultas a informantes calificados.

Tras estimar el componente fiscal del precio, se efectuará la simulación del diferencial de costos, compensado parcialmente por el mayor costo financiero de las empresas informales, y su impacto sobre los márgenes para un nivel de productividad dado.

Selección de sectores

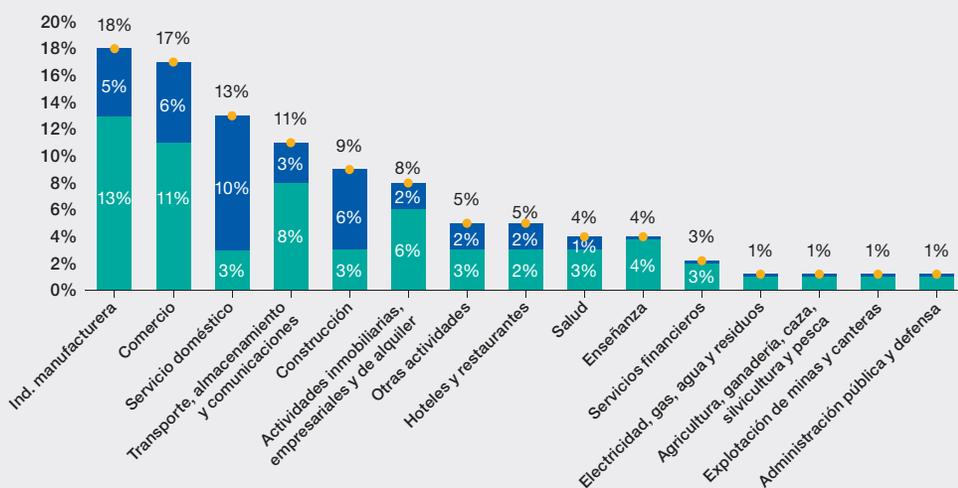
La informalidad en Argentina no es una problemática transversal, sino que existe una marcada heterogeneidad, tanto entre los diferentes sectores productivos como en el interior de cada cadena de valor. El análisis se centrará en el sector industrial, que se define como la actividad económica que tiene por finalidad la transformación de materias primas o insumos en productos elaborados mediante un proceso productivo determinado.

En Argentina, la industria manufacturera es el principal sector de la economía tanto en la generación de empleo total, donde representa el 18%, como en la creación de empleo formal, tal como se aprecia en el Gráfico 3.4.

GRÁFICO 3.4.

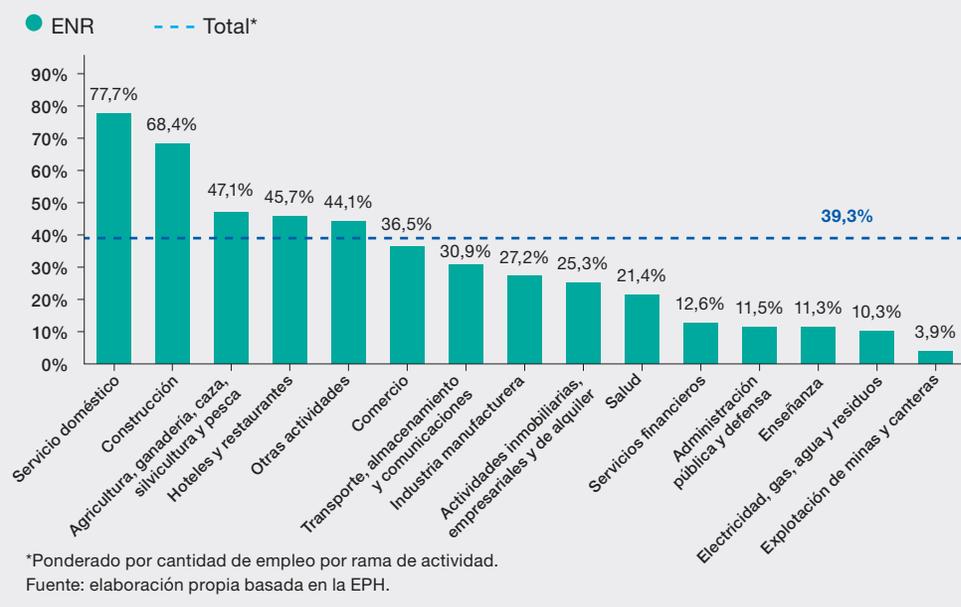
Empleo por sector total, registrado y no registrado (en %), 2015

● Empleo no registrado ● Empleo registrado ● Total



Fuente: elaboración propia basada en la EPH.

GRÁFICO 3.5.
Incidencia del ENR en cada uno de los sectores, 2015

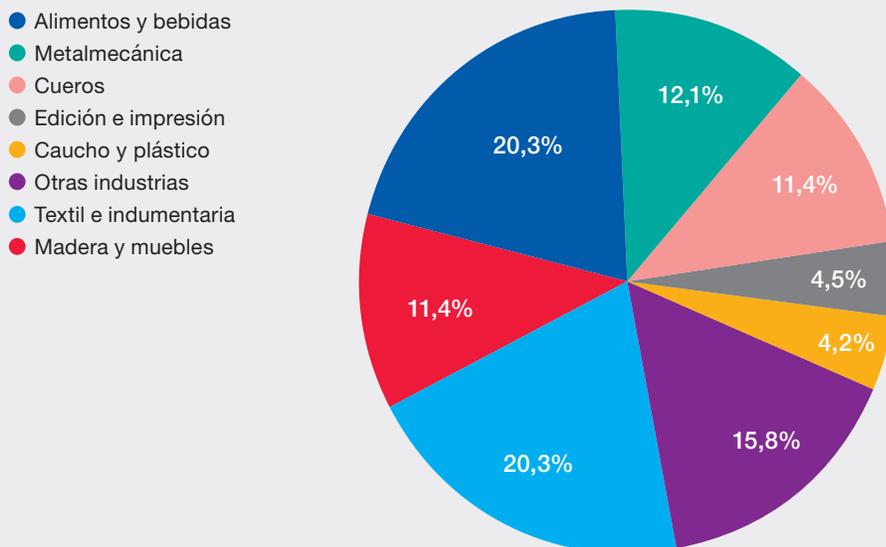


A su vez, el sector industrial tiene una participación del ENR del 27,2%, ubicándose por debajo del promedio de la economía –que se encuentra en el 39,3%–. En el otro extremo, la actividad de mayor incidencia de empleo no registrado es Servicio doméstico, con un elevado 77,7% de participación del ENR sobre el total de empleo. Lo siguen Construcción y Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, con el 68,4% y el 47,1%, respectivamente.

Estos valores reflejan la importancia que tiene para el empleo de calidad la profundización del desarrollo de la industria manufacturera en Argentina. Aun así, el sector industrial presenta todavía problemas de informalidad en muchos eslabones, algunos de ellos con elevada incidencia del ENR.

Para efectuar el análisis se eligieron tres sectores significativos desde dos dimensiones: una alta participación en la mano de obra industrial y altos índices de trabajo no registrado. Estas dimensiones se resumen en la composición sectorial del ENR. Como puede observarse en el Gráfico 3.6, el ENR industrial se concentra en los sectores de Alimentos y bebidas y Textil e indumentaria, seguidos por Metalmecánica, Madera y muebles y el procesamiento de Cueros. Estos cinco sectores concentran el 75% del empleo no registrado en la industria manufacturera argentina.

GRÁFICO 3.6.
Composición sectorial del empleo no registrado industrial, 2015



Fuente: elaboración propia basada en la EPH.

Análisis de los sectores

Los sectores seleccionados para el análisis son Producción de pan, de la rama de actividad “Alimentos”, código 15 según la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU); Marroquinería, de la actividad “Cuero y calzado”, código 19 de la CIIU; y Equipos eléctricos, que pertenece a la rama “Aparatos eléctricos”, código 31 de la CIIU.

Al analizar la estratificación por tamaño de empresa y cantidad de empleados registrados (véase el Cuadro 3.5), se observa que en Alimentos y Cuero y calzado las pymes explican más del 97% del total, mientras que las empresas grandes alcanzan menos del 3% de participación para el 2014. Por el contrario, las pymes explican menos del 50% del empleo registrado. Las empresas grandes tienen un promedio entre 466 y 535 empleados versus un promedio de 55 y 63 de las firmas medianas.

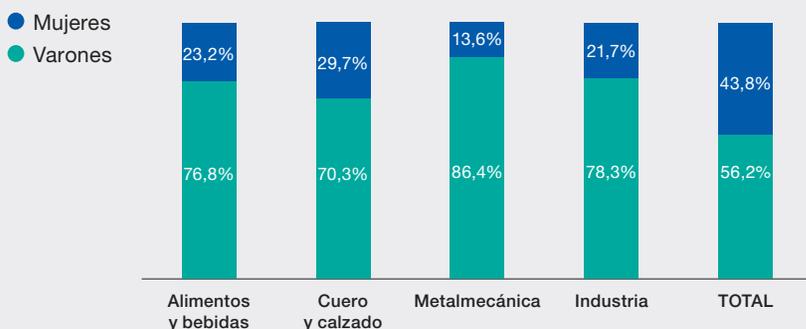
Para el caso de Aparatos eléctricos, las empresas grandes duplican su participación en cantidad (6,2%), aunque también explican el 50% del empleo registrado en el sector, promediando 161 empleados por gran firma. Esto hace suponer que se trata de empresas más intensivas en capital que los sectores vistos anteriormente.

CUADRO 3.5.**Cantidad de empleados por tamaño de empresa en sectores seleccionados, 2014**

CIIU 2 dígitos	Rama de actividad	Tamaño	Empresas		Empleo		Empleo promedio por empresa
			Cantidad	Participación	Cantidad	Participación	
15	Alimentos	Grandes	417	2,9%	223.194	60,5%	535
		Medianas	1.020	7,0%	64.015	17,4%	63
		Pequeñas	4.272	29,5%	58.793	15,9%	14
		Micro	8.789	60,6%	22.961	6,2%	3
		Total	14.498		368.963		
19	Cuero y calzado	Grandes	43	2,4%	20.032	48,2%	466
		Medianas	175	9,8%	9.541	22,9%	55
		Pequeñas	883	49,4%	10.515	25,3%	12
		Micro	687	38,4%	1.512	3,6%	2
		Total	1.788		41.599		
31	Aparatos eléctricos	Grandes	66	6,2%	10.606	48,1%	161
		Medianas	148	13,8%	5.595	25,4%	38
		Pequeñas	486	45,4%	5.085	23,1%	10
		Micro	371	34,6%	771	3,5%	2
		Total	1.071		22.057		

Fuente: elaboración propia basada en el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) - SIPA.

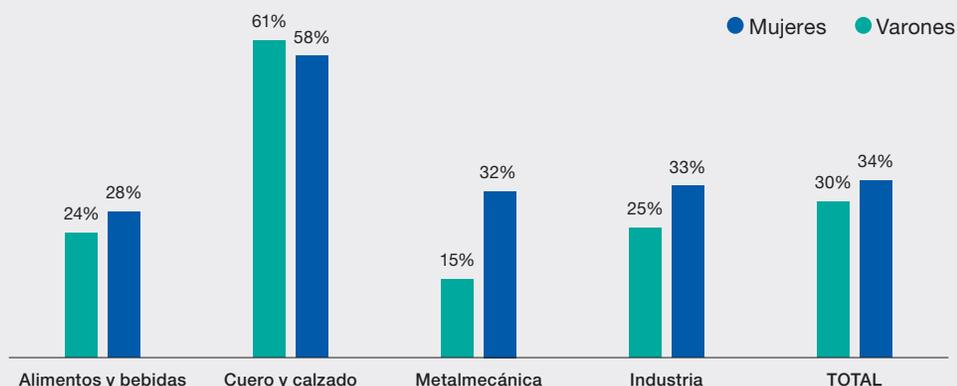
En relación con la composición por sexo en el empleo, podemos observar una fuerte preeminencia del trabajo de los varones en los tres sectores elegidos, con participaciones que van del 70,3% en Cuero y calzado hasta el 86,4% en el caso de Metalmecánica. Estos valores se encuentran en línea con el promedio de la industria en general (78,3%), pero muy por encima de los registrados en el empleo total (56,2%).

GRÁFICO 3.7.**Participación en el empleo por sexo en sectores seleccionados, 2015**

Fuente: elaboración propia basada en la EPH.

Respecto a la informalidad laboral, vemos que en general las mujeres, a pesar de tener una menor participación en el empleo en cada uno de los sectores, son más afectadas por esta problemática que los hombres, aunque no se dé particularmente en el caso de Cuero y calzado. El caso de Metalmecánica es paradigmático, donde con muy poca participación en el empleo del sector, el empleo no registrado en las mujeres más que duplica el de los varones.

GRÁFICO 3.8.
Tasa de informalidad por sexo en sectores seleccionados, 2015



Fuente: elaboración propia basada en la EPH.

Marroquinería

El primer sector analizado es uno de los eslabones finales de la cadena del cuero, la marroquinería, que consiste en la manufactura de artículos de cuero, en general carteras, cinturones, billeteras, etc. Posee un relevante nivel de ocupación de mano de obra, gran heterogeneidad productiva entre firmas y alta informalidad.

Se trata de una cadena íntegramente formada por eslabonamientos nacionales en la obtención de la materia prima y la fabricación, aunque con fuertes limitantes en relación con el potencial de agregado de valor que presenta el sector en otros países.

GRÁFICO 3.9.
Cadena de valor del cuero



Fuente: elaboración propia.

El complejo se estructura a partir del insumo clave, el cuero, con algún grado de procesamiento previo. La producción primaria se origina en la ganadería, donde el cuero se considera un subproducto de la faena bovina.

Los cueros luego son procesados en las curtiembres con diferente nivel de terminación: *wet blue*, semiterminados o terminados. El 90% de las cantidades producidas son exportadas para su posterior tratamiento en el exterior y el restante 10% –uno de los más bajos entre los países productores de cuero– se destina a manufacturas en el mercado interno.

Las manufacturas se subdividen a su vez en dos grandes sectores: Calzado y Marroquinería y afines. Si bien ambas ramas pueden considerarse mercado internistas, el sector marroquinería tiene una tendencia exportadora levemente mayor al sector productor de calzados. En ambos casos se trata, en su mayoría, de pequeñas y medianas empresas, cuya producción se destina al mercado doméstico, aunque existen también algunas grandes empresas que se insertan en el ámbito internacional.

En el sector de calzados y sus partes, la predominancia de pymes en la estructura de oferta implica cierto freno al alcance de economías de escala, en particular en ciertas etapas del proceso productivo. Dicha especificidad, sumada a una demanda de calzado relativamente madura y a una fuerte competencia en los mercados externos (sobre todo de Brasil, en el ámbito regional, y de China), conlleva una limitación para la futura expansión del mercado del calzado.

Por el lado marroquinería, las empresas locales trabajan por lo general con diseño importado, copiando modas y estilos europeos. Esta particularidad se debe al hecho de que son pocos los departamentos de diseño intrafirma capaces de crear moda e imponer nuevas tendencias. No obstante, el sector puede obtener productos de determinada calidad, principalmente por la valoración que tiene el cuero argentino, que permite ingresar en mercados donde la competencia no se da por precio. En este mismo sentido, el eslabón final de esta cadena tiene mayor orientación exportadora respecto al sector del calzado.

El empleo total en el complejo alcanzaba el 4,4% del total de trabajadores en la industria manufacturera para el año 2014, dando cuenta de un complejo intensivo en mano de obra: en los tres segmentos la participación dentro de la industria es mayor en el empleo que en el valor de producción. Esta alta intensidad del empleo es especialmente notoria en los segmentos finales de la cadena.

Esta se ubica octava entre dieciséis cadenas industriales en el *ranking* de ocupación de mano de obra. Aun así, como se hizo notar, presenta una muy alta tasa de empleo no registrado, rondado el 48%, lo que explica, por lo tanto, cerca del 7,6% del ENR total de la industria.

Estructura de costos y componente fiscal

Como estructura de costos estilizada y representativa del sector, se utiliza en este análisis el caso de la producción de carteras (véase el Anexo II para un análisis detallado). Esta se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 3.6.

Resumen del cálculo de componente fiscal para cartera de cuero²⁸, 2016

CARTERA DE CUERO	FORMAL	Participación precio (%)
PRECIO FINAL	1.100,0	
COSTO TOTAL	478,8	43,5%
Gastos de comercialización y financieros	119,7	10,9%
Margen bruto antes de impuestos	501,5	45,6%
<i>Impuestos deducibles</i>	62,7	5,7%
Margen bruto antes de impuesto a las ganancias	438,8	39,9%
Margen neto (después de impuestos y aportes)	194,9	17,7%
Total impuestos y aportes	325,4	29,6%
<i>Impuesto a las ganancias</i>	153,58	14,0%
<i>Ingresos brutos</i>	44,00	4,0%
<i>Impuesto al valor agregado (IVA)</i>	90,31	8,2%
<i>Impuesto a los créditos y débitos bancarios</i>	13,20	1,2%
<i>Derechos de importación y tasa estadística</i>	0,00	0,0%
<i>Contribuciones patronales</i>	18,83	1,7%
<i>Tasa municipal</i>	5,50	0,5%
VALOR AGREGADO	496,4	45,1%

Fuente: elaboración propia.

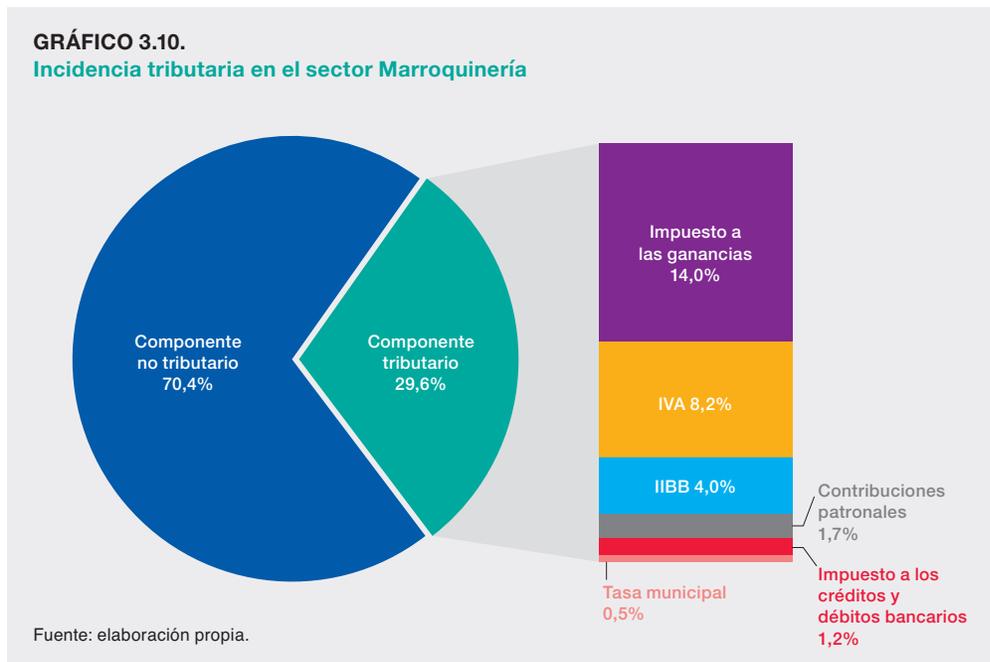
Se puede apreciar que en la última etapa de producción de una cartera de cuero la incidencia tributaria dentro del precio final es del 29,6%. Este nivel tiene en cuenta únicamente el componente fiscal correspondiente a esta etapa de producción, no contabilizándose la recaudación implícita en las etapas productivas previas –es decir,

28. Las contribuciones patronales se presentan como costos de producción y como componente impositivo a los fines de ganar claridad en la presentación de los datos. Estas variables no son duplicados a la hora de realizar el cálculo de margen después de impuestos y contribuciones.

en insumos tales como cueros, forros, remaches, etc.–. Este resultado surge de aplicar, a la estructura de costos de referencia, las alícuotas teóricas de cada impuesto multiplicadas por el concepto gravado.²⁹

Se observa que los impuestos con mayor influencia son el impuesto a las ganancias, el IVA e ingresos brutos (IIBB), con un 14%, 8,2% y 4% de incidencia sobre el precio, respectivamente, y que, agregados, representan el 26,2% del precio final. Al analizarlos, se advierte que los primeros son tributos nacionales coparticipables, uno sobre el flujo de ingresos (ganancias, que pertenece al eje 2) y el otro sobre el consumo (IVA, correspondiente al eje 1). Esto guarda relación con la importancia que tienen ambos en la recaudación nacional total.

Ingresos brutos, también perteneciente al eje 2, es un tributo provincial que grava las actividades de ejercicio habitual en el territorio o en la jurisdicción de la provincia sobre el comercio, la industria, la profesión o cualquier otra actividad a título oneroso (lucrativo o no), cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste. Este impuesto consiste en la aplicación de un porcentaje sobre la facturación del negocio independientemente de su ganancia. El tributo es recaudado de modo directo por cada jurisdicción provincial y varía según las disposiciones de cada distrito (por lo general, entre el 3% y el 4%).



29. La forma de cálculo y la alícuota aplicada se indican en la primera y la tercera columna del cuadro de cálculo en el Anexo II.

El componente tributario implica un diferencial “máximo” de costos de la empresa formal sobre la informal. En la práctica, dicho diferencial dependerá, entre otros factores, del grado de informalidad con que se desempeña la unidad productiva, en el que existen matices y escenarios intermedios. Aquí solo se distinguirán los impuestos y las contribuciones que se pagan en una etapa productiva específica, y no aquellos que se pagaron en etapas anteriores de la cadena de valor. De contemplar estos últimos, la incidencia del componente tributario sería superior.

Ahora se agregarán a este ejercicio dos tipos de productores, uno completamente informal y otro que formaliza parte de sus empleados y de la carga impositiva, suponiendo que paga tan solo el 50% de sus obligaciones tributarias.³⁰

En estos escenarios simulados se modificará el componente de gastos comerciales y financieros de la estructura de costos propuesta, ya que las estrategias de venta y financiamiento varían según el tamaño y el perfil de la empresa. Firmas grandes y formales pueden acceder a créditos promocionados o subsidiados por el Estado,³¹ lograr financiamiento en los mercados de capitales (emitiendo obligaciones negociables o negociando cheques de pago diferido) y a su vez conseguir mejores acuerdos comerciales con sus proveedores (menor precio o plazos de venta más largos) y con sus compradores (menores plazos de pago, menores márgenes de venta al público). En cambio, empresas pequeñas e informales tienen de escaso a nulo poder de negociación con el resto de la cadena. Además, el acceso al financiamiento de terceros es exiguo, lo que les resulta muy caro, ya que deben recurrir a estrategias de muy corto plazo y con las tasas menos convenientes del mercado (generalmente descubierto en cuenta corriente).³² Las dificultades de acceso al financiamiento de las pymes se dan por una doble vía: por un lado, por el rechazo del sistema bancario (insuficiente capital e insuficientes garantías de las firmas) y, por el otro, por las insatisfactorias condiciones crediticias que ofrecen los bancos (altas tasas de interés, plazos insuficientes y montos inferiores a los necesarios).

Nos centraremos en cómo las firmas financian su capital de trabajo, ya que los ejemplos propuestos en el estudio hacen foco en la parte operativa. Una tasa de referencia que se puede usar como el piso del financiamiento de las empresas pequeñas e informales es la vigente para los adelantos en cuenta corriente, que para octubre de 2016 era del 37,7%.

30. En la práctica, evasión fiscal y ENR se dan usualmente de modo concomitante. Esto es así porque, entre otros elementos, niveles de ventas muy altas o muy bajas en relación con los niveles del empleo registrado declarados resultan más fáciles de detectar para los organismos de control.

31. Existen múltiples ejemplos, como el Fondo para el Desarrollo Económico Argentino (FONDEAR), el Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPyME), los créditos con tasa bonificada para la inversión productiva del Ministerio de Producción y la Línea de financiamiento para la producción y la inclusión financiera (LICIP) establecida por el Banco Central, entre otros

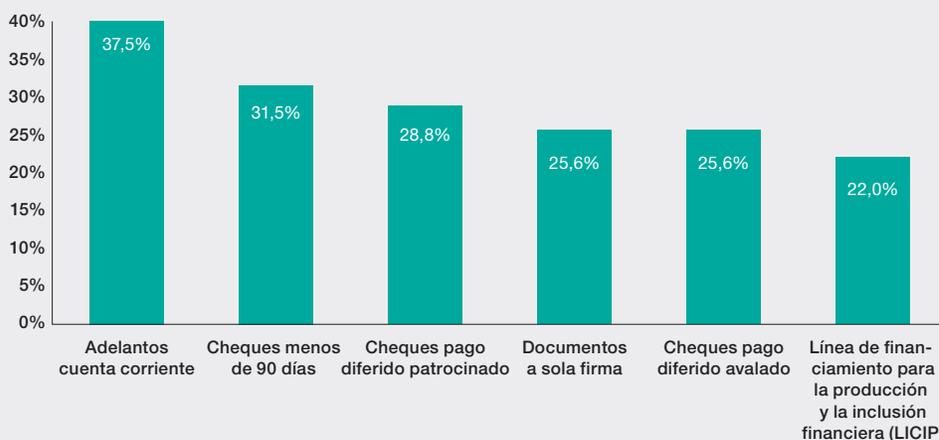
32. Según la Fundación Observatorio PyME, en el año 2015 solo un 29% de las pymes industriales obtuvo un crédito bancario diferente al descubierto en cuenta corriente.

Del otro extremo podemos usar como tasa *proxy* del financiamiento de las empresas formales los cheques de pago diferido avalados, que para el mismo período arrojó una tasa del 25,4%. Esto implica un diferencial de costos financieros en torno al 48%.

En el caso del costo financiero para inversiones productivas, la brecha se mantiene de manera significativa. Las empresas formales pueden acceder a créditos subsidiados de ministerios y bancos estatales al 15% o al 17%, o clasificar para la Línea de financiamiento para la producción y la inclusión financiera (LICIP) que establece el Banco Central y otorgan los bancos privados, la cual se encontraba al 22% hasta octubre de 2016. Si bien esta última línea también puede ser utilizada para capital de trabajo, no es tomada como referencia de mercado, dada la reticencia de entidades financieras a operar con ella.

GRÁFICO 3.11.

Principales tasas de referencia para financiamiento de capital de trabajo (en %), octubre de 2016



Fuente: elaboración propia basada en el BCRA.

Dicho esto, y en línea con los diferenciales de tasa existentes y los mayores gastos de comercialización de firmas atomizadas e informales, para el cálculo de los diferenciales de costos se considerará que los gastos financieros y de comercialización se incrementan un 35% en el caso de las empresas informales. Se trata, por cierto, de un supuesto conservador, ya que la máxima tasa considerada corresponde a la de adelantos en cuenta corriente y reviste cierta formalidad (es dinero bancarizado), mientras que la financiación por canales completamente informales se concreta a tasas incluso aún más onerosas.

Si este ejercicio se efectúa comparando dos unidades económicas con el mismo nivel de productividad, y el productor informal decidiera llegar al mercado con el mismo

precio que el formal,³³ su margen neto mejoraría un 145,8%, pasando, en el ejemplo seleccionado, de \$194,9 a \$479 por cada unidad. El diferencial de \$284,1 se explica por el no pago de impuestos y tasas (\$294) y de las contribuciones patronales (\$18,83),³⁴ pero que se compensa en parte con el menor costo financiero y comercial de la empresa formal de \$41,80 (véase el Cuadro 3.7).

CUADRO 3.7.

Principales componentes en el diferencial del margen neto según formalidad/informalidad para cartera de cuero

CARTERA DE CUERO	FORMAL	INFORMAL	Variación	Diferencia
Margen neto	194,9	479,0	145,8%	284,13
Contribuciones patronales	18,8	0,0	-100%	-18,83
Gastos comerciales y financieros	119,7	161,0	34%	41,29
Impuestos y tasas	306,6	0,0	-100%	-306,59
Total	445,1	161,0	-64%	-284,13

Fuente: elaboración propia.

En el caso del productor “intermedio”, que paga algunas obligaciones tributarias y otras no, si bien se mantiene una brecha, los números se moderan. Aun así, el margen neto crece un 74,6%, alcanzando los \$340,5 por unidad vendida, contra los \$194,9 logrados en el caso de un productor formal.

CUADRO 3.8.

Comparación entre cartera de cuero con producción formal, informal e intermedio

CARTERA DE CUERO	FORMAL	INFORMAL		INTERMEDIO			
	\$	\$	Variación (%)	Diferencia (\$)	\$	Variación (%)	Diferencia (\$)
PRECIO FINAL	1.100,0	1.100,0	0,0%	0,0	1.100,0	0,0	0,0
COSTO TOTAL	478,8	460,0	-3,9%	-18,8	469,4	-2,0%	-9,4
Gastos de comercialización y financieros	119,7	161,0	34,5%	41,3	140,6	17,5%	20,9
Margen bruto antes de impuestos	501,5	479,0	-4,5%	-22,5	490,0	-2,3%	-11,5
Impuestos deducibles	62,7	0,0	-100,0%	-62,7	31,4	-50,0%	-31,4
Margen bruto antes de impuesto a las ganancias	438,8	479,0	9,2%	40,2	458,6	4,5%	19,8
Margen neto (después de impuestos y aportes)	194,9	479,0	145,8%	284,1	340,5	74,7%	145,6
Total impuestos y aportes	325,4	0,0	-100,0%	-325,4	158,8	-51,2%	-166,6
VALOR AGREGADO	520,3	502,0	-3,5%	-18,3	475,7	-8,6%	-44,6

Fuente: elaboración propia.

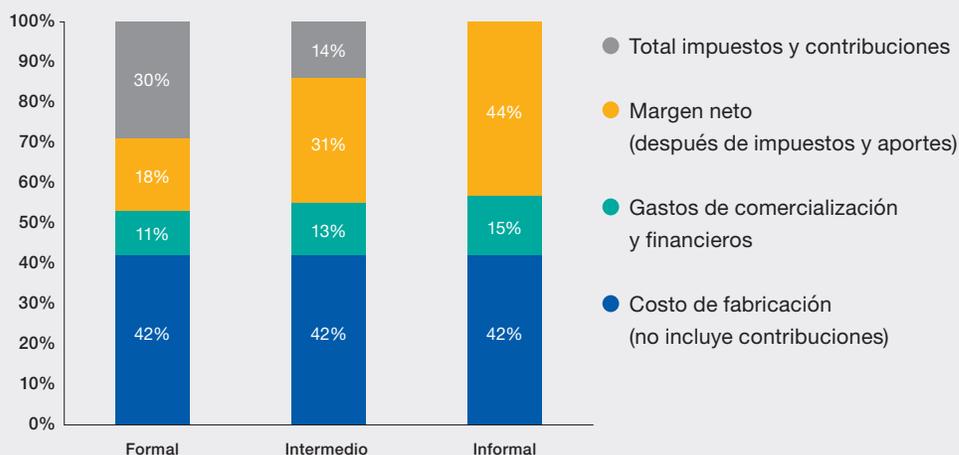
33. El productor informal también podría adoptar la estrategia de llegar al mercado con un menor precio final, lo que implicaría una competencia desleal para el productor formal.

34. El valor no es exactamente igual, dado que en la estructura de costos el impacto de las contribuciones patronales se ve en el “costo total”, que se elabora antes del cálculo de los impuestos, entendidos como un ponderador de margen bruto (modificado por costo total) o del precio final.

La participación de los diferentes componentes del precio (costo de fabricación, margen neto, gastos de comercialización y aportes y contribuciones) se modifica sustancialmente entre un caso y otro. El costo de fabricación (no toma en cuenta, en este caso, contribuciones) se mantiene casi invariable; mientras que los gastos de comercialización y financieros aumentan según el grado de informalidad de los productores. Entre ambos representan entre el 53% y el 57% del precio. En el restante 43% o 47% es donde se verifican los cambios más pronunciados, ya que el productor formal los distribuye entre el margen neto con un 18% y el pago de impuestos y contribuciones con un 30% del precio final. A medida que nos movemos hacia la derecha en el Gráfico 3.9, el componente tributario va perdiendo importancia y los productores (a un mismo nivel de productividad) lo van incorporando a su margen neto. En el límite, el fabricante totalmente informal logra un margen neto sobre el precio de salida de fábrica del 44%.

GRÁFICO 3.12.

**Participación en el precio por componente según formalidad de la producción.
Producto de marroquinería**



Fuente: elaboración propia.

Por último, cabe aclarar que, si bien el ejercicio previo se efectuó suponiendo unidades productivas de similares características y con un mismo nivel de productividad, bajo el enfoque general adoptado en este estudio es esperable que haya diferencias relevantes de productividad entre las unidades que operan en la formalidad y aquellas que lo hacen en la informalidad. Por eso, el margen diferencial estimado puede interpretarse, alternativamente, como la brecha de productividad que la unidad económica informal debería saldar a fin de ser viable luego de una eventual transición a la formalidad. Esta interpretación también es válida para los ejemplos que se desarrollan a continuación.

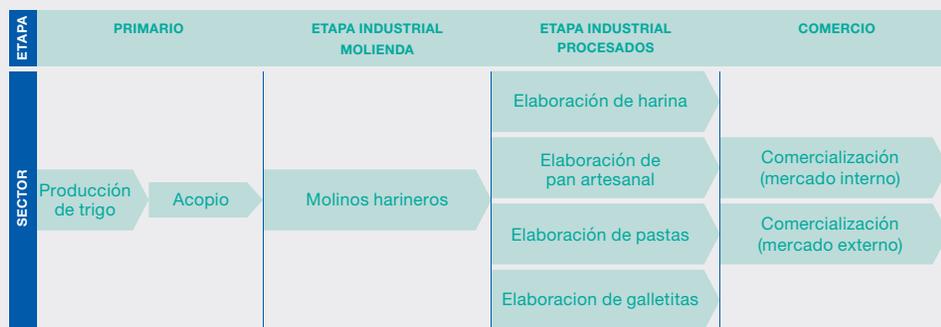
Pan

La producción de pan se encuentra dentro de la cadena de valor del trigo y los farináceos, es decir, productos que tienen como insumo principal la harina de trigo.

En Argentina la producción de trigo ocupa el tercer lugar entre los granos, después de la soja y el maíz. Es un cultivo de invierno que se siembra entre abril y septiembre y se cosecha entre octubre y enero. La provincia de Buenos Aires concentra más del 50% de la producción total, seguida por las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos.

La etapa primaria es el eslabón más atomizado del complejo ya que involucra a alrededor de 30.000 productores. La inmensa mayoría son pequeños (93%) y producen hasta 800 toneladas por campaña, aportando el 44% de la cosecha total. En el otro extremo, unos pocos grandes productores (7%) generan el 56% restante.

GRÁFICO 3.13.
Cadena de valor del trigo - farináceos



Fuente: elaboración propia.

El consumo interno de trigo se mantiene relativamente estable, cerca de los 6 millones de toneladas. Su crecimiento está ligado sobre todo al aumento vegetativo de la población. Del procesamiento del trigo surgen los productos de primera y de segunda industrialización. En la primera se destaca la harina y en la segunda, el pan, las galletitas y las pastas alimenticias.

El principal destino industrial de la harina es el pan tradicional, representando un 70% del total o 4,2 millones de toneladas de trigo pan. La producción de pan presenta una gran atomización, ya que cuenta con entre 15.000 y 20.000 panaderías en todo el país, que tienen la particularidad de ser establecimientos de elaboración y de boca de expendio. Por lo general, las panaderías son emprendimientos familiares y de un solo local –hay pocas cadenas–, lo que favorece la informalidad. El resto de la molienda de trigo se distribuye entre harina fraccionada para consumo familiar (10%), pastas alimenticias (10%), galletitas (7%) y pan industrial (3%).

El sector Panadería está clasificado dentro de la subcategoría “Elaboración de productos alimenticios n.c.p.” según el Clasificador de Actividades Económicas (CLAE) de la rama Alimentos y bebidas. El empleo no registrado en el sector es del 31,2%, pero, por su elevada incidencia en el empleo total, representa el 65,4% del ENR de toda la rama. A su vez, el empleo de la subcategoría representa el 11,6% del total del empleo de la industria manufacturera.

Estructura de costos y componente fiscal

Los principales componentes de la estructura de costos estilizada y representativa del sector productor de pan se presentan en el Cuadro 3.9 (véase el Anexo III para un análisis detallado).

CUADRO 3.9.
Cálculo de componente fiscal para kilo de pan³⁵, 2016

KILO DE PAN	FORMAL	Participación precio (%)
PRECIO FINAL	\$ 24,50	
COSTO TOTAL	13,91	56,8%
Gastos de comercialización y financieros	3,48	14,2%
Margen bruto antes de impuestos	7,12	29,0%
Impuestos deducibles	1,40	5,7%
Margen bruto antes de impuesto a las ganancias	5,72	23,3%
Margen neto (después de impuestos y aportes)	3,96	16,2%
Total impuestos y aportes	4,40	18,0%
<i>Impuesto a las ganancias</i>	1,76	7,2%
<i>Ingresos brutos</i>	0,98	4,0%
<i>Impuesto al valor agregado (IVA)</i>	0,00	0,0%
<i>Impuesto al cheque</i>	0,29	1,2%
<i>Derechos de importación y tasa estadística</i>	0,00	0,0%
<i>Contribuciones patronales</i>	1,25	5,1%
<i>Tasa municipal</i>	0,12	0,5%
VALOR AGREGADO	7,67	31,3%

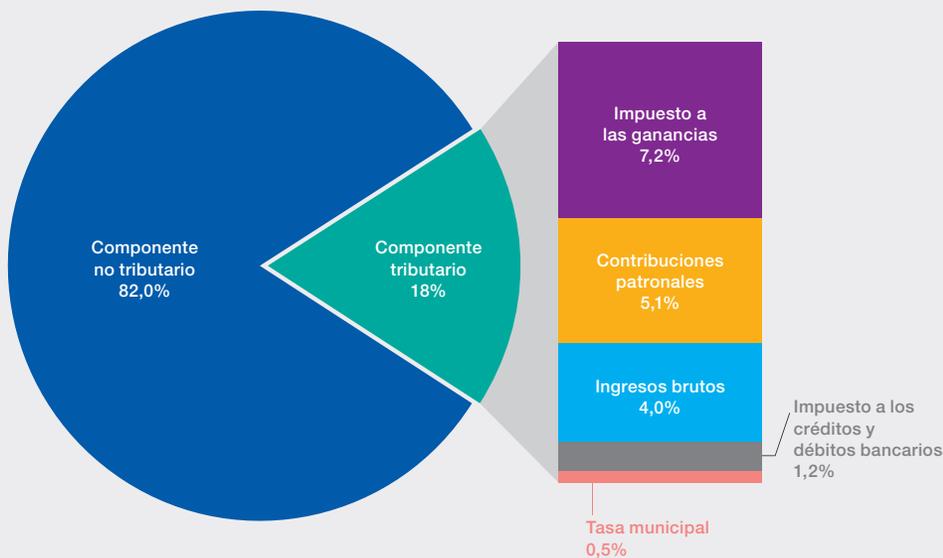
Fuente: elaboración propia.

35. Las contribuciones patronales se presentan como costos de producción y como componente impositivo a los fines de ganar claridad en la presentación de los datos. Estas variables no son duplicados a la hora de realizar el cálculo de margen después de impuestos y contribuciones.

Se puede apreciar que en la última etapa de producción de un kilo de pan la incidencia tributaria dentro del precio final es del 18,0%. Vale prestar especial atención a que este producto, considerado uno de los gastos en alimento prioritarios de las familias, está exento en el régimen del IVA,³⁶ con lo cual no tributa el 21% sobre las ventas. Esto explica la gran diferencia entre el componente tributario visto en el caso de una cartera de cuero, que representaba el 29,6%. Cabe aclarar de nuevo que este nivel tiene en cuenta únicamente el componente fiscal correspondiente a esta etapa de producción, no contabilizándose la recaudación implícita en las etapas productivas previas –es decir, en la etapa de molienda y de producción primaria del trigo–.

Se observa que los impuestos con mayor influencia son los impuestos a las ganancias, las contribuciones patronales y los ingresos brutos, con un 7,2%, 5,1% y 4% de incidencia sobre el precio, respectivamente, y que, agregados, representan el 16,3% del precio final.

GRÁFICO 3.14.
Incidencia tributaria del sector Panadería



Fuente: elaboración propia.

36. En algunas provincias, como Chaco, el pan también se encuentra exento de ingresos brutos.

Realizaremos de nuevo este ejercicio agregando los dos tipos de productores descriptos para el caso del sector marroquino: uno completamente informal y otro que formaliza a parte de sus empleados y carga tributaria (en el ejemplo supondremos, al igual que con marroquinería, que paga el 50% de sus obligaciones tributarias).

Si este ejercicio se efectúa comparando dos unidades económicas con el mismo nivel de productividad, y el productor informal decidiera llegar al mercado con el mismo precio que el formal,³⁷ su margen neto mejoraría un 87,1%, pasando, en el ejemplo seleccionado, de \$3,96 a \$7,41 por cada kilo de pan vendido.

CUADRO 3.10.

Principales componentes en el diferencial del margen neto según formalidad/informalidad para kilo de pan

KILO DE PAN	FORMAL	INFORMAL	Variación	Diferencia
Margen neto	3,96	7,41	87,1%	3,45
Contribuciones patronales	1,2	0,0	-100%	-1,25
Gastos comerciales y financieros	3,5	4,4	27%	0,95
Impuestos y tasas	3,2	0,0	-100%	-3,16
Total	7,9	4,4	-44%	-3,45

Fuente: elaboración propia.

En el caso del productor “intermedio”, que paga algunas obligaciones y otras no, si bien sigue existiendo una brecha, los números se moderan. Aun así, el margen neto crece un 5,05%,³⁸ alcanzando los \$4,16 por unidad vendida, versus los \$3,96 logrados en el caso de un productor formal.

37. El productor informal también podría adoptar la estrategia de llegar al mercado con un menor precio final, lo que implicaría una competencia desleal para el productor formal.

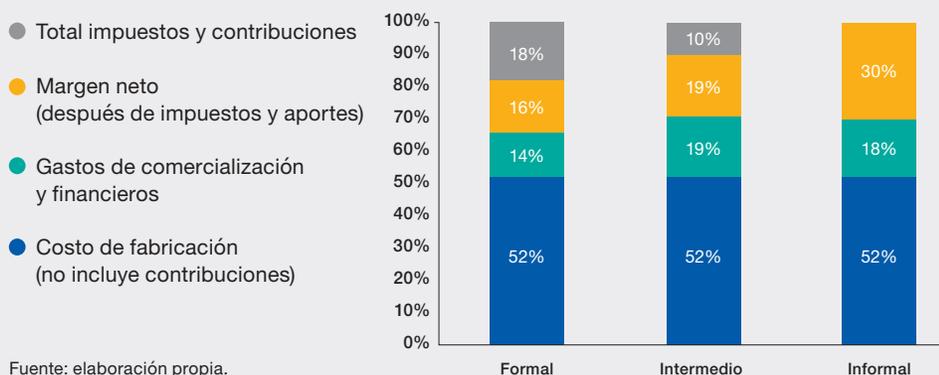
38. Este porcentaje es muy inferior al aumento del margen en los otros dos productos analizados en este capítulo; sin embargo, debe considerarse que se trata de un bien con muy alto volumen de ventas en relación con aquellos.

CUADRO 3.11.**Comparación entre kilo de pan con producción formal, informal e intermedio**

KILO DE PAN	FORMAL	INFORMAL		INTERMEDIO			
	\$	\$	Variación (%)	Diferencia (\$)	\$	Variación (%)	Diferencia (\$)
PRECIO FINAL	24,50	24,50	0,0%	0,0	24,50	0,0	0,0
COSTO TOTAL	13,91	12,66	-9,0%	-1,2	13,28	-4,5%	-0,6
Gastos de comercialización y financieros	3,48	4,43	27,4%	1,0	4,09	17,5%	0,6
Margen bruto antes de impuestos	7,12	7,41	4,1%	0,3	7,13	0,2%	0,0
Impuestos deducibles	1,40	0,00	-100,0%	-1,4	0,70	-50,0%	-0,7
Margen bruto antes de impuesto a las ganancias	5,72	7,41	29,6%	1,7	6,43	12,5%	0,7
Margen neto (después de impuestos y aportes)	3,96	7,41	87,1%	3,4	4,16	5,1%	0,2
Total impuestos y aportes	4,40	0,00	-100,0%	-4,4	2,47	-44,0%	-1,9
VALOR AGREGADO	8,36	8,04	-3,8%	-0,3	7,86	-6,1%	-0,5

Fuente: elaboración propia.

Al analizar la participación de los diferentes componentes del precio (costo de fabricación, margen neto, gastos de comercialización y aportes y contribuciones), se observan modificaciones significativas entre los diferentes casos. El costo de fabricación (no toma en cuenta, en este caso, contribuciones) se mantiene invariable, mientras que los costos comerciales y financieros se incrementan a medida que aumenta la informalidad. Entre ambos representan aproximadamente entre el 66% y el 70% del precio. En el componente tributario y en el margen neto es donde se encuentran los cambios más notorios. En el caso del productor formal, impuestos y contribuciones incide en el 18%, mientras que el margen neto lo hace en el 16%. A medida que el productor pierde en formalidad, va ganando peso el margen neto en contraste con el componente tributario.

GRÁFICO 3.15.**Participación en el precio por componente según formalidad de la producción. Pan**

Nuevamente aclaramos que, si bien el ejercicio previo se efectuó suponiendo unidades productivas de similares características y con un mismo nivel de productividad, bajo el enfoque general adoptado en este estudio es esperable que haya diferencias relevantes de productividad entre las unidades que operan en la formalidad y aquellas que lo hacen en la informalidad.

Equipamientos eléctricos

Este sector es una rama importante de la industria de bienes de capital, que representa el 1,2% del PBI industrial y emplea a cerca de 22.000 personas.

En el sector conviven multinacionales líderes en equipamiento eléctrico (ABB, Schneider Electric, Artech, Prysmian, Nexans), grandes empresas nacionales (IMPESA, CIMET, IMSA, TTE, Tadeo Czerweny) y pymes nacionales. Las empresas más importantes iniciaron sus actividades durante las décadas de 1950 y 1960. Actualmente, existen alrededor de 450 firmas, correspondiendo la mitad a empresas de motores, generadores y transformadores eléctricos. El resto se distribuye en partes iguales entre los fabricantes de aparatos de distribución y control de la energía eléctrica y fabricantes de cables.

Más del 80% de las firmas corresponden al segmento de micro y pequeñas. No obstante, una parte importante de las ventas y el empleo del sector se explica por las medianas y grandes empresas, que representan más del 80% de la facturación y de la ocupación de esta industria.

La mayor parte de las empresas cuentan con tradición productiva. Las principales firmas iniciaron sus actividades en el marco de una economía con fuerte crecimiento e inversiones energéticas y distintos mecanismos que permitían a los productores locales de maquinaria expandirse: protección arancelaria, compra nacional y préstamos a tasas subsidiadas.

Los principales clientes son empresas eléctricas. Las adquisiciones se realizan a través de licitaciones y concursos privados, lo que hace que el factor precio sea determinante una vez cumplidos los estándares de calidad requeridos.

El equipamiento eléctrico incluye un conjunto de bienes de capital y materiales que tiene como destino principal al sistema eléctrico en sus fases de generación, transporte y distribución y, en menor medida, a consumidores finales de energía eléctrica como empresas y usuarios.

GRÁFICO 3.16.
Cadena de equipamiento eléctrico



Fuente: elaboración propia.

Estructura de costos y componente fiscal

Como estructura de costos estilizada y representativa del sector, se utiliza el caso de la producción de un transformador (véase el Anexo IV para un análisis detallado). Esta se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 3.12.
Cálculo de componente fiscal para transformador eléctrico³⁹, 2016

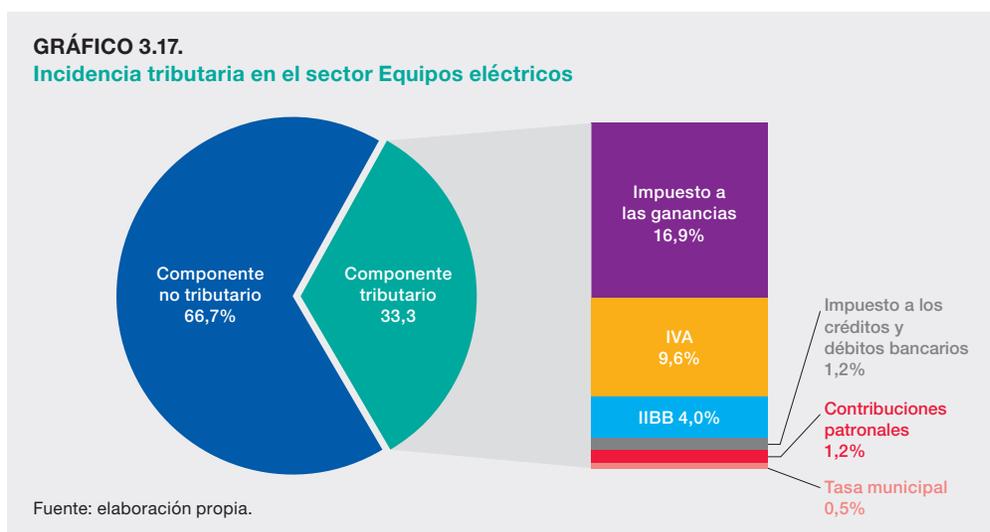
TRANSFORMADOR	FORMAL	Participación precio (%)
PRECIO FINAL	765,0	
COSTO TOTAL	281,69	36,8%
Gastos de comercialización y financieros	70,4	9,2%
Margen bruto antes de impuestos	412,89	54,0%
Impuestos deducibles	43,61	5,7%
Margen bruto antes de impuesto a las ganancias	369,29	48,3%
Margen neto (después de impuestos y aportes)	166,83	21,8%
Total impuestos y aportes	255,01	33,3%
Impuesto a las ganancias	129,25	16,9%
Ingresos brutos	30,60	4,0%
Impuesto al valor agregado (IVA)	73,21	9,6%
Impuesto a los créditos y débitos bancarios	9,18	1,2%
Derechos de importación y tasa estadística	0,00	0,0%
Contribuciones patronales	8,94	1,2%
Tasa municipal	3,83	0,5%
VALOR AGREGADO	421,83	55,1%

Fuente: elaboración propia.

39. Las contribuciones patronales se presentan como costos de producción y como componente impositivo a los fines de ganar claridad en la presentación de los datos. Estas variables no son duplicadas a la hora de realizar el cálculo de margen después de impuestos y contribuciones.

Se puede apreciar que en la última etapa de producción del transformador eléctrico de potencia la incidencia tributaria dentro del precio final es del 33,3%. Este nivel tiene en cuenta únicamente el componente fiscal correspondiente a esta etapa de producción, no contabilizándose la recaudación implícita en las etapas productivas. Este resultado surge de aplicar, a la estructura de costos de referencia, las alícuotas teóricas de cada impuesto multiplicadas por el concepto gravado.⁴⁰

Se observa que los impuestos con mayor influencia, nuevamente, son el impuesto a las ganancias, el IVA e ingresos brutos, con un 16,9%, 9,6% y 4% de incidencia sobre el precio, respectivamente, y que, agregados, representan el 30,5% del precio final.



Realizamos otra vez el ejercicio agregando un productor totalmente informal y otro que formaliza el 50% de sus obligaciones tributarias

Si este ejercicio se efectúa comparando dos unidades económicas con el mismo nivel de productividad, y el productor informal decidiera llegar al mercado con el mismo precio que el formal,⁴¹ su margen neto mejoraría un 137,8%, pasando, en el ejemplo seleccionado, de \$166,8 a \$396,8 por cada unidad vendida.

40. La forma de cálculo y la alícuota aplicada se indican en la primera y la tercera columna del cuadro de cálculo en el Anexo IV.

41. El productor informal también podría adoptar la estrategia de llegar al mercado con un menor precio final, lo que implicaría una competencia desleal para el productor formal.

CUADRO 3.13.**Principales componentes en el diferencial del margen neto según formalidad/informalidad para transformador eléctrico**

TRANSFORMADOR	FORMAL	INFORMAL	Variación	Diferencia
Margen neto	166,8	396,8	137,8%	229,97
Contribuciones patronales	8,9	0,0	-100%	-8,94
Gastos comerciales y financieros	70,4	95,5	36%	25,04
Impuestos y tasas	246,1	0,0	-100%	-246,07
Total	325,4	95,5	-71%	-229,97

Fuente: elaboración propia.

En el caso del productor “intermedio”, que paga algunas obligaciones y otras no, si bien se mantiene una brecha, los números se moderan. Aun así, el margen neto crece un 68,3%, alcanzando los \$280,8 por unidad vendida, versus los \$166,8 logrados en el caso de un productor formal.

CUADRO 3.14.**Comparación entre transformador con producción formal, informal e intermedio**

TRANSFORMADOR ELÉCTRICO	FORMAL	INFORMAL			INTERMEDIO		
	\$	\$	Variación (%)	Diferencia (\$)	\$	Variación (%)	Diferencia (\$)
PRECIO FINAL	765	765	0,00%	0	765	0	0,00
COSTO TOTAL	281,7	272,7	-3,20%	-8,9	277,2	-1,60%	-4,5
Gastos de comercialización y financieros	70,4	95,5	35,60%	25	82,72	37,80%	26,6
Margen bruto antes de impuestos	412,9	396,8	-3,90%	-16,1	405,1	-5,40%	-22,1
Impuestos deducibles	43,6	0	-100,00%	-43,6	21,8	-50,00%	-21,8
Margen bruto antes de impuesto a las ganancias	369,3	396,8	7,40%	27,5	383,3	-0,10%	-0,3
Margen neto (después de impuestos y aportes)	166,8	396,8	137,80%	230	280,8	59,70%	99,6
Total impuestos y aportes	255	0	-100,00%	-255	128,8	-49,50%	-126,2
VALOR AGREGADO	421,8	502	19,00%	80,2	395,2	-6,30%	-26,6

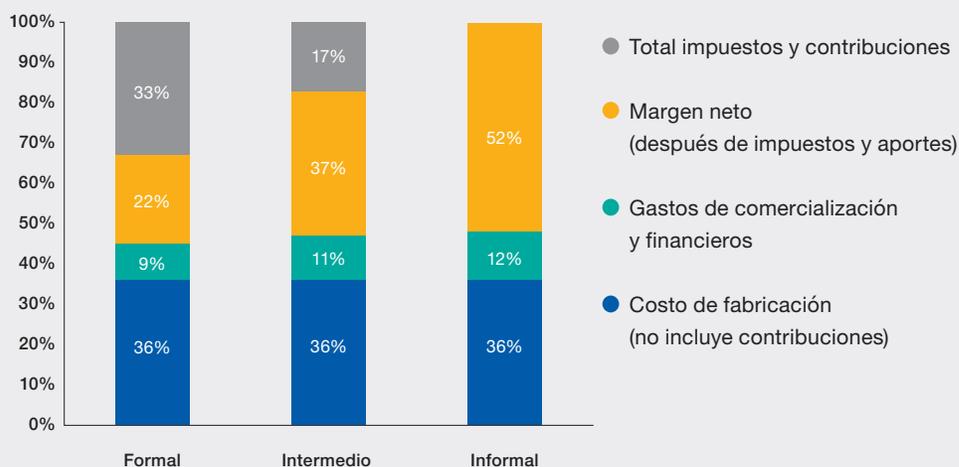
Fuente: elaboración propia.

La participación de los diferentes componentes del precio (costo de fabricación, margen neto, gastos de comercialización y aportes y contribuciones) se modifica sustancialmente entre un caso y otro. El costo de fabricación (no toma en cuenta, en este caso, contribuciones) se mantiene constante en los tres casos y los gastos comerciales y financieros aumentan a medida que se incrementa la informalidad. Ambos conceptos significan entre el 45% y el 48% del precio final.

Nuevamente, a medida que nos movemos hacia esquemas menos formales, el componente tributario va perdiendo importancia y los productores (a un mismo nivel de productividad) lo van incorporando a su margen neto. En el límite, el fabricante totalmente informal logra un margen neto sobre el precio de salida de fábrica del 52%.

GRÁFICO 3.18.

Participación en el precio por componente según formalidad de la producción. Equipos eléctricos



Fuente: elaboración propia.

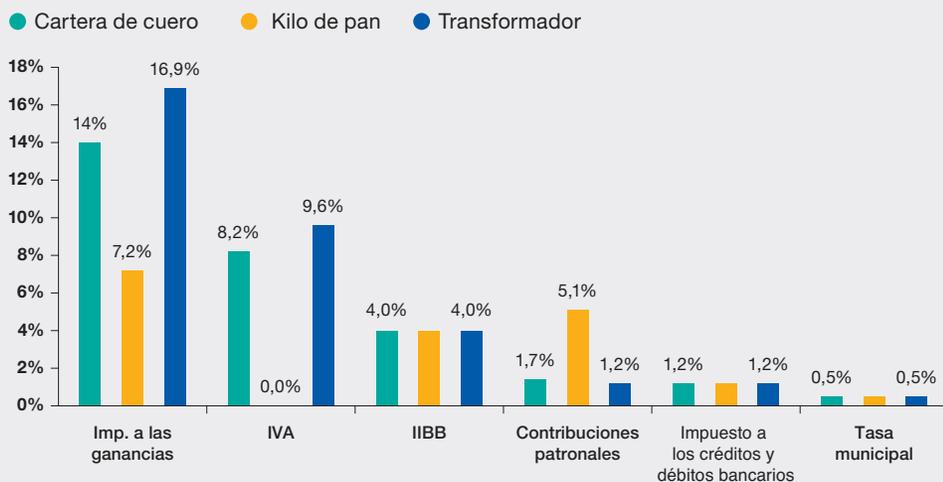
Corolario

Analizando los tres casos en conjunto, podremos acercarnos a algunas conclusiones más generales. Se observa que en todos los casos el tributo que mayor incidencia tiene es el impuesto a las ganancias, que varía en función del margen neto luego de tributos deducibles.

Los impuestos que se computan como un ponderador fijo sobre el precio de venta, como los ingresos brutos, la tasa municipal y el impuesto a los créditos y débitos bancarios, mantienen esa estructura más allá del producto en cuestión.

Los productos relativamente intensivos en mano de obra, como el caso del pan, tienen mayor incidencia de las contribuciones patronales que los relativamente intensivos en capital. Si bien era un resultado esperable, también demuestra que estos sectores encuentran mayores incentivos a no formalizar a sus empleados que el resto de los sectores productivos, sobre todo cuando esto se combina con deficiencias productivas y bajos márgenes. En este último caso, una leve reducción en los costos mediante el recurso del ENR tiene un fuerte impacto en la rentabilidad de corto plazo.

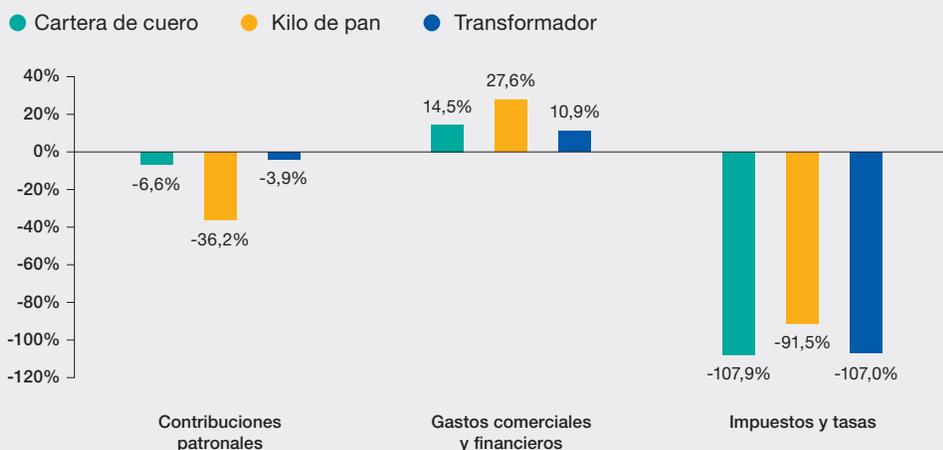
GRÁFICO 3.19.
Incidencia en el componente tributario por tributo



Fuente: elaboración propia.

Respecto a los diferenciales de la formalidad y la informalidad, encontramos en los tres ejes estudiados: contribuciones patronales, gastos comerciales y financieros, impuestos y tasas, movimientos contrapuestos.

GRÁFICO 3.20.
Participación por eje de estudio en diferenciales de formalidad / informalidad



Fuente: elaboración propia.

Por un lado, la informalidad aumenta el margen neto de este tipo de firmas bajando los costos tributarios, tanto las contribuciones patronales como los impuestos y las tasas, lo que representa un incentivo a la evasión. Por el otro lado, incrementa los costos comerciales y financieros de las empresas, al dificultar la financiación, ya sea a través de los proveedores o de mecanismos bancarios y/o de mercados de capitales. Si bien este diferencial no logra compensar la brecha generada por la evasión tributaria, resulta un elemento de importancia.

Políticas que apunten a bajar el costo de financiamiento de las empresas formales pueden constituir, de hecho, un incentivo interesante a la formalización. En efecto, según los ejemplos estudiados, los costos de comercialización y financieros representan casi un 10% de los costos totales. Por eso su reducción podría impactar favorablemente sobre los márgenes, sobre todo en firmas de baja rentabilidad.

Consideraciones finales

Respecto a la estimación del componente fiscal, vale plasmar algunas consideraciones en torno a dos aspectos complementarios de la investigación.

En primer lugar, como se mencionó, aun tratándose individualmente del principal diferencial de costos entre formalidad e informalidad, existen numerosos elementos adicionales que pueden tender a compensarlo de manera parcial o total. El primero de estos elementos, el acceso y el costo del financiamiento, fue considerado explícitamente en el cálculo de los diferenciales.

Otros factores de elevada incidencia son, sin embargo, difíciles de cuantificar. Entre ellos, debe mencionarse que la informalidad dificulta seriamente la inserción de las firmas como proveedoras de cadenas productivas formales (De Paula y Scheinkman, 2007). Esto genera, en muchos casos, segmentaciones del mercado que derivan en un menor precio de venta para las firmas informales.

Otro punto para tener en cuenta, quizá restringido a un universo menor de empresas, es el acceso a líneas de beneficios e incentivos de la política pública. Esto abarca desde financiamiento a tasas subsidiadas hasta programas de asesoramiento técnico, planes de formación técnica y difusión de conocimientos, tecnología e innovaciones.

En segundo lugar, debe mencionarse que, según estudios específicos, la informalidad afecta por sí misma negativamente la productividad de las firmas. Fajnzylber, Maloney y Montes Rojas (2009) encuentran, por ejemplo, que esto se da por la tendencia de las unidades productivas informales a operar con escalas más pequeñas que las adecuadas.

Las consideraciones precedentes ratifican el hecho de que la informalidad representa una salida doblemente perjudicial, al profundizar las brechas de productividad existentes y perpetuar las falencias de la estructura productiva que, al menos en parte, la originan.

El componente tributario puede considerarse como un diferencial “máximo” para los costos de formalización, los cuales serán, en vista a los factores antes mencionados, posiblemente inferiores en la práctica. Dicho diferencial dependerá, además, del grado de informalidad con que se desempeña la unidad productiva, en el que existen matices y escenarios intermedios. La evasión se da en cadena, es decir que para evitar el pago de un tributo, se debe, a su vez, evitar el pago de otros asociados. Esto es así porque en general los tributos son indicadores de actividad de la empresa.

Por eso, la política pública debe plantearse de manera integral, teniendo en cuenta la interrelación entre estructura tributaria, costos financieros y falencias productivas. De hecho, según se mencionó, el diferencial de costos estimado puede interpretarse como la brecha de productividad máxima que la unidad económica informal debería saldar a fin de ser viable luego de una eventual transición a la formalidad.

Desde el punto de vista de la política pública, resulta entonces fundamental el diseño de medidas que permitan, por un lado, incrementar y tornar más accesibles los beneficios de la formalización y, por el otro, saldar las fuertes brechas de productividad que atraviesan el entramado productivo nacional.

Referencias bibliográficas

Bertranou, F. y Casanova, L. (2014), *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires, OIT.

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires, OIT-CEPAL.

Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. (2009), *La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos* (Serie Macroeconomía del Desarrollo N.º 84), Santiago de Chile, CEPAL.

De Paula, A. y Scheinkman, J. (2007), *The informal sector* (PIER Working Paper N.º 07-033), Filadelfia, Penn Institute for Economic Research.

De Soto, H. (1987), *El otro sendero: la revolución informal*, Buenos Aires, Sudamericana.

Fajnzylber, P., Maloney, W. y Montes Rojas, G. (2009), *Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Quasi-Experimental Evidence from the Brazilian SIMPLES Program* (IZA Discussion Paper N.º 4531), Bonn, IZA.

Maloney, W. (2003), *Informality Revisited* (Working Paper N.º 2956), Washington, Banco Mundial.

Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra-Chanduvi, J. (2007), *Informality: exit and exclusion*, Washington, Banco Mundial.

Sánchez Torres, F. y Alvarez Vos, O. (2011), *La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009. Diagnóstico y propuestas de política* (Documentos CEDE N.º 36), Bogotá, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Anexo I

Definición de estructura de costos y componente fiscal

CONCEPTO	DEFINICIÓN
PRECIO FINAL	Precio de venta minorista.
COSTO TOTAL	Costos generados en el proceso de transformar las materias primas en productos terminados.
Insumos	Elementos físicos consumidos durante el proceso de elaboración de un producto, de sus accesorios y de su envase.
Fabricación	Costo de procesar los insumos.
Mano de obra SIN aportes y administración	Valor del trabajo realizado por los operarios que contribuyen al proceso productivo.
Mano de obra contribuciones patronales	Contribuciones correspondientes a sueldos de la mano de obra.
Otros gastos	Gastos intervinientes en la transformación de los productos, pero que no se cuantifican plenamente en el proceso productivo.
GASTOS FINANCIEROS Y COMERCIALIZACIÓN	Costos de financiarse con terceros y erogaciones necesarias para concretar la venta de bienes o servicios.
Margen bruto antes de impuestos	Beneficio antes de impuestos.
Impuestos deducibles	Impuestos que pueden deducirse para el cálculo de impuesto a las ganancias.
Ingresos brutos	Tributo provincial que grava las actividades de ejercicio habitual en el territorio o en la jurisdicción de la provincia.
Impuesto a los créditos y débitos bancarios	A través de este tributo, el Estado recauda el 0,6% de cada cheque que se deposita y otro 0,6% del que se cobra.
Tasa municipal	Tasa cobrada por los municipios para el desarrollo de alguna actividad productiva.
Margen bruto antes de impuesto a las ganancias	Beneficio antes de impuesto a las ganancias.
Impuesto a las ganancias	Impuesto a la obtención de ganancias por personas físicas o jurídicas.
Margen neto (después de impuestos y aportes)	Margen de beneficio después de los impuestos.
COMPONENTE FISCAL TOTAL	Sumatoria de los tributos presentes en la estructura de costos.
Impuesto a las ganancias	Impuesto a la obtención de ganancias por personas físicas o jurídicas.
Ingresos brutos	Tributo provincial que grava las actividades de ejercicio habitual en el territorio o en la jurisdicción de la provincia.
Impuesto al valor agregado (IVA)	Gravamen que recae en las ventas de todas las fases de los ciclos de producción y distribución, con una alícuota general del 21%.
Impuesto a los créditos y débitos bancarios	A través de este tributo, el Estado recauda el 0,6% de cada cheque que se deposita y otro 0,6% del que se cobra.
Derechos de importación y tasa estadística	Arancel de nacionalización de productos.
Contribuciones patronales	Importes de la seguridad social a ingresar por el empleador.
Jubilación	Contribuciones para fondo de jubilaciones y pensiones.
INSSJP	Contribuciones para PAMI.
Fondo Nacional de Empleo	Contribuciones para el Fondo Nacional de Empleo.
Salario familiar	Aportes para asignaciones familiares.
Administración Nacional del Seguro de Salud	Contribuciones para el Seguro Social de Salud.
Obra social	Contribuciones para la obra social.
Seguro de Vida Obligatorio	Contribuciones para el Seguro de Vida Obligatorio.
Tasa municipal	Tasa cobrada por los municipios para el desarrollo de alguna actividad productiva.
VALOR AGREGADO	Suma entre el margen bruto antes de impuestos y la mano de obra.

Anexo II

Cálculo de componente fiscal para cartera de cuero⁴²

	CARTERA DE CUERO	Parámetros	Etapa 4 - etapa final		
			Precio	% Costo	% Precio
(9)	PRECIO FINAL		1.100	-	100%
(1)=(2)+(3)+(4)	COSTO TOTAL		478,80	100%	47,9%
(2)=(A)+(B)+(C)+(D)+(E)+(F)	Insumos		298,80	62,4%	27,2%
A	Cuero		254,60	85,2%	23,1%
B	Cuero flex		7,10	2,4%	1,5%
C	Forro		5,80	2,3%	1,9%
D	Avíos (pasador, remaches, cierre, etc.)		31,30	10,5%	2,8%
(3)=(G)+(H)+(I)	Fabricación		95,00	19,8%	8,6%
G	Otros costos de fabricación		25,00	5,2%	2,3%
H	Mano de obra SIN aportes y administración		51,17	10,7%	4,7%
I	Contribuciones patronales		18,83	3,9%	1,7%
(4)	Otros gastos		85,00	17,8%	7,7%
(5)	Gastos de comercialización y financieros	25%	119,7	25,0%	10,9%
(6)=(9)-(1)-(5)	Margen bruto antes de impuestos		501,50		45,6%
	Impuestos deducibles		62,70		5,7%
	Ingresos brutos		44,00		4,0%
	Impuesto al cheque		13,20		1,2%
	Tasa municipal		5,50		0,5%
	Margen bruto antes de impuesto a las ganancias		438,80		39,9%
	Impuesto a las ganancias		153,58		14,0%
(8)=(6)-(7)+(A)	Margen neto (después de impuestos y aportes)		194,91		17,7%
(7)=(J)+(K)+(L)+(M)+(N)+(I)+(O)	Total impuestos y aportes		325,42		29,6%
$J = 35\% * [(6) - (K) - (M) - (O)]$	Impuesto a las ganancias	35%	153,58		14,0%
$K = 4\% * (9)$	Ingresos brutos	4%	44,00		4,0%
$L = (10) - [(10) / (1 + 21\%)]$	Impuesto al valor agregado (IVA)	21%	90,31		8,2%
$M = 0,012\% * (9)$	Impuesto a los créditos y débitos bancarios	1,2%	13,20		1,2%
$N = (10\% + 1,5\%) * IMPO$	Derechos de importación y tasa estadística	11,5%			0,0%
I	Contribuciones patronales	26,9%	18,83		1,7%
	Jubilación	10,2%	7,12		0,6%
	INSSJP	1,5%	1,05		0,1%
	Fondo Nacional de Empleo	0,9%	0,63		0,1%
	Salario familiar	4,4%	3,10		0,3%
	Administración Nacional del Seguro de Salud	0,9%	0,63		0,1%
	Obra social	6,0%	4,20		0,4%
	Seguro de Vida Obligatorio	3,0%	2,10		0,2%
$O = 0,5\% * (9)$	Tasa municipal	0,5%	5,50		0,5%
(10)=(6)+(H)+(I)	VALOR AGREGADO		520,33		47,3%

Fuente: elaboración propia basada en informantes calificados (los valores son estilizados y aproximados).

42. Las contribuciones patronales se presentan como costos de producción y como componente impositivo a los fines de ganar claridad en la presentación de los datos. Estas variables no son duplicados a la hora de realizar el cálculo de margen después de impuestos y contribuciones.

Anexo III

Cálculo de componente fiscal para kilo de pan⁴³

	KILO DE PAN	Parámetros	Etapa 4 - etapa final		
			Precio	% Costo	% Precio
(9)	PRECIO FINAL		24,50		
(1)=(2)+(3)+(4)	COSTO TOTAL		13,91	100%	56,8%
(2)=(A)+(B)+(C)	Insumos		3,74	26,9%	15,3%
A	Harina		3,52	25,3%	14,4%
B	Polvo		0,07	0,5%	0,3%
C	Levadura		0,15	1,1%	0,6%
(3)=(G)+(H)+(I)	Fabricación		7,18	51,6%	29,3%
G	Otros costos de fabricación		1,29	9,3%	5,3%
H	Mano de obra SIN aportes y administración		4,64	33,4%	18,9%
I	Mano de obra contribuciones patronales		1,25	9,0%	5,1%
(4)	Otros gastos		2,99	21,5%	12,2%
(5)	Gastos de comercialización y financieros		3,5	25,0%	14,2%
(6)=(9)-(1)-(5)	Margen bruto antes de impuestos		7,12		29,0%
	Impuestos deducibles		1,40		5,7%
	Ingresos brutos		0,98		4,0%
	Impuesto a los créditos y débitos bancarios		0,29		1,2%
	Tasa municipal		0,12		0,5%
	Margen bruto antes de impuesto a las ganancias		5,72		23,3%
	Impuesto a las ganancias		2,00		8,2%
(8)=(6)-(7)+(A)	Margen neto (después de impuestos y aportes)		3,96		16,2%
(7)=(J)+(K)+(L)+(M)+(N)+(I)+(O)	Total impuestos y contribuciones		4,40		18,0%
$J = 35\% \times [(6) - (K) - (M) - (O)]$	Impuesto a las ganancias	35%	1,76		7,2%
$K = 4\% \times (9)$	Ingresos brutos	4%	0,98		4,0%
$L = (10) - [(10) / (1 + 21\%)]$	Impuesto al valor agregado (IVA)	21%	0,00		0,0%
$M = 0,012\% \times (9)$	Impuesto a los créditos y débitos bancarios	1,2%	0,29		1,2%
$N = (10\% + 1,5\%) \times 1$ MPO	Derechos de importación y tasa estadística	11,5%	0,00		0,0%
I	Contribuciones patronales	26,9%	1,25		5,1%
	Jubilación	10,2%	0,47		1,9%
	INSSJP	1,5%	0,07		0,3%
	Fondo Nacional de Empleo	0,9%	0,04		0,2%
	Salario familiar	4,4%	0,21		0,8%
	Administración Nacional del Seguro de Salud	0,9%	0,04		0,2%
	Obra social	6,0%	0,28		1,1%
	Seguro de Vida Obligatorio	3,0%	0,14		0,6%
$O = 0,5\% \times (9)$	Tasa municipal	0,5%	0,12		0,5%
(10)=(6)+(H)+(I)	VALOR AGREGADO		8,36		34,1%

43. Las contribuciones patronales se presentan como costos de producción y como componente impositivo a los fines de ganar claridad en la presentación de los datos. Estas variables no son duplicados a la hora de realizar el cálculo de margen después de impuestos y contribuciones.

Anexo IV

Cálculo de componente fiscal para transformador eléctrico⁴⁴

	TRANSFORMADOR	Parámetros	Etapa 4 - etapa final		
			Precio	% Costo	% Precio
(9)	PRECIO FINAL		765		100%
(1)=(2)+(3)+(4)	COSTO TOTAL		281,69	100%	36,8%
(2)=(A)+(B)+(C)+(D)+(E)	Insumos		180,72	64,2%	23,6%
A	Aluminio		64,80	23,0%	8,5%
B	Alambre - bobina		40,32	14,3%	5,3%
C	Bornero		28,80	10,2%	3,8%
D	Aceite		28,80	10,2%	3,8%
E	Montaje		18,00	6,4%	2,4%
(3)=(G)+(H)+(I)	Fabricación		69,62	24,7%	9,1%
G	Otros costos de fabricación		27,45	9,7%	3,6%
H	Mano de obra SIN aportes y administración		33,23	11,8%	4,3%
I	Mano de obra contribuciones patronales		8,94	3,2%	1,2%
(4)	Otros gastos		31,35	11,1%	4,1%
(5)	Gastos de comercialización y financieros		70,4	25,0%	9,2%
(6)=(9)-(1)-(5)	Margen bruto antes de impuestos		412,89		54,0%
	Impuestos deducibles		43,61		5,7%
	Ingresos brutos		30,60		4,0%
	Impuesto a los créditos y débitos bancarios		9,18		1,2%
	Tasa municipal		3,83		0,5%
	Margen bruto antes de impuesto a las ganancias		369,29		48,3%
	Impuesto a las ganancias		129,25		16,9%
(8)=(6)-(7)+(A)	Margen neto (después de impuestos y aportes)		166,83		21,8%
(7)=(J)+(K)+(L)+(M)+(N)+(I)+(O)	Total impuestos y aportes		255,01		33,3%
J= 35%*[(6)-(K)-(M)-(O)]	Impuesto a las ganancias	35%	129,25		16,9%
K= 4%*(9)	Ingresos brutos	4%	30,60		4,0%
L= (10) - [(10)/(1 + 21%)]	Impuesto al valor agregado (IVA)	21%	73,21		9,6%
M= 0,012%*(9)	Impuesto a los créditos y débitos bancarios	1,2%	9,18		1,2%
N=(10%+1,5%)*IMPO	Derechos de importación y tasa estadística	11,5%	0		0,0%
I	Mano de obra aportes patronales	26,9%	8,94		1,2%
	Jubilación	10,2%	3,38		0,4%
	INSSJP	1,5%	0,50		0,1%
	Fondo Nacional de Empleo	0,9%	0,30		0,0%
	Salario familiar	4,4%	1,48		0,2%
	Administración Nacional del Seguro de Salud	0,9%	0,30		0,0%
	Obra social	6,0%	1,99		0,3%
	Seguro de Vida Obligatorio	3,0%	1,00		0,1%
O=0,5%*(9)	Tasa municipal	0,5%	3,83		0,5%
(10)=(6)+(H)+(I)	VALOR AGREGADO		421,83		55,1%

44. Las contribuciones patronales se presentan como costos de producción y como componente impositivo a los fines de ganar claridad en la presentación de los datos. Estas variables no son duplicados a la hora de realizar el cálculo de margen después de impuestos y contribuciones.

Capítulo 4

Conclusiones y perspectivas para la formulación de políticas

Introducción

La reducción de la informalidad representa uno de los desafíos de mayor envergadura para los países en desarrollo. La complejidad del fenómeno, la multiplicidad de modalidades que este adopta y la naturaleza estructural de sus factores causales tornan estéril cualquier abordaje superficial. En consonancia con los principios de la Recomendación núm. 204 de la OIT, la formulación de políticas destinadas a enfrentar esta problemática supone así una mirada integrada y de amplio alcance, que debe abarcar una composición de instancias institucionales, económicas y sociales. Implica, asimismo, un diálogo fluido entre los diversos actores del ámbito público y privado.

A lo largo de este trabajo se buscó dar cuenta de esta complejidad y se indagó sobre la interrelación entre la informalidad y los aspectos productivos de la economía en sentido amplio –incluyendo sus vaivenes coyunturales y deficiencias estructurales–.

En el capítulo 1 se examinaron los principales rasgos de la informalidad en Argentina, repasando la evolución reciente del entramado institucional y del contexto macroeconómico. Se indagó también en los principales elementos constitutivos del ENR urbano privado según su distribución sectorial, el tamaño de las unidades productivas y la calificación de las tareas involucradas.

Las estadísticas revelaron una importante mejora en el ENR durante el lapso comprendido entre los años 2003 y 2015 (pasando del 48,5% al 32,3%, una reducción de 16,2 p. p.). Sin embargo, los avances muestran un estancamiento desde el año 2011 en adelante, existiendo todavía un nivel muy por encima de los valores observados hacia mediados de la década de 1970.

Asimismo, el análisis de descomposición indicó que la reducción del ENR fue predominantemente transversal a todos los sectores (“efecto tasa”), exhibiendo reducidos cambios en el patrón sectorial del empleo (“efecto composición”). De hecho, para el período 2003-2011, el efecto composición actuó, aunque de manera leve, en sentido contrario a la reducción de la informalidad, dada la expansión de algunas actividades con elevado ENR, como Construcción, Hoteles y restaurantes y Comercio. En tanto, para el subperíodo 2011-2015, el efecto de la estructura ocupacional fue prácticamente neutro.

En el capítulo 2 se efectuó un diagnóstico del ENR en la industria manufacturera, indagando además en los vínculos entre informalidad y disparidades productivas. Si bien este sector resulta el mayor generador de empleo formal de Argentina, contando con una incidencia de la informalidad menor al promedio de la economía, subsisten en su entramado fuertes heterogeneidades y numerosos segmentos afectados.

Los resultados indicaron una clara asociación entre la incidencia del ENR, los salarios promedio y las capacidades productivas, expresadas tanto en los niveles de productividad como en la proporción de los gastos en innovación. En efecto, se verificó que en el interior de la industria manufacturera los sectores con mayor incidencia de la informalidad muestran importantes dificultades productivas. Estas impactan sobre los salarios percibidos por los trabajadores: mediante un ejercicio de simulación, se estimó la brecha generada por la informalidad en las remuneraciones, que ronda el 26% en la industria.

Finalmente, en el capítulo 3 se examinó la estructura impositiva nacional y su peso aproximado en los costos del sector manufacturero, según el análisis estilizado de tres sectores representativos. Dicho estudio buscó cuantificar los costos diferenciales de la formalidad y la informalidad y su impacto sobre las posibilidades de formalización de las unidades productivas. Sin pretender explicaciones unicasuales, se trata, por su magnitud, de un elemento que debe ser considerado con atención en la formulación de políticas, sobre todo en relación con sectores que operan con menor capacidad productiva, márgenes bajos y mano de obra intensiva.

En suma, la investigación realizada dio cuenta de la necesidad de pensar la política de reducción de la informalidad como una conjunción articulada de instrumentos de desarrollo productivo y sectorial, fiscalización por parte de las autoridades regulatorias sobre la economía informal, aspectos institucionales y esquemas tributarios. De aquí se desprenden conclusiones y recomendaciones, entre las cuales es posible distinguir tres grandes grupos. En primer lugar, aquellas referidas al contexto macroeconómico, en segunda instancia, al desarrollo productivo y, finalmente, a la estructura tributaria.

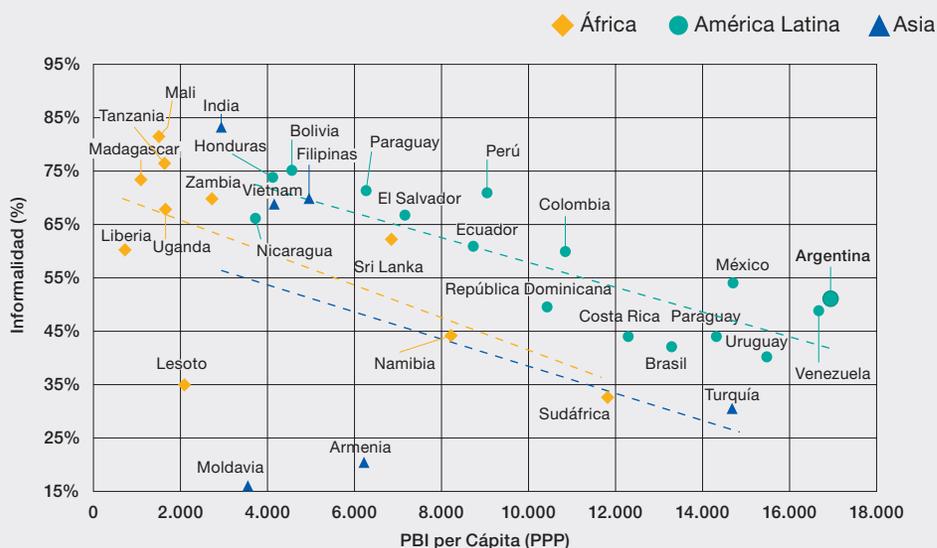
La importancia del contexto macroeconómico y el crecimiento

El nexo entre contexto macroeconómico e informalidad ha sido extensamente reconocido en la literatura (OIT, 2013a). El primero es considerado, por lo general, como un marco ineludible –aunque no suficiente– para la conquista de mejoras sociales en sentido amplio y, en particular, para generar avances en materia de informalidad.

Según se aprecia en el Gráfico 4.1, existe una relación inversa relativamente clara entre el PBI per cápita y la incidencia de la informalidad. Se trata, de hecho, de una regularidad bien establecida. Desde luego, la relación no es exacta, en vistas a la mencionada multiplicidad de factores económicos y sociales involucrados.⁴⁵

45. Los datos de informalidad representados en el gráfico corresponden al empleo informal total asalariado y cuenta propia de *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture* (OIT, 2013b) y son robustos a la comparación internacional. Por este motivo, el dato de informalidad consignado para Argentina difiere de las estimaciones utilizadas precedentemente. Cuando se distingue a los países por región, la correlación mejora de manera considerable, lo cual obedece al mayor grado de homogeneidad en el resto de los factores (es decir, instituciones, estructura productiva, etc.).

GRÁFICO 4.1.
PBI per cápita e informalidad



Fuente: elaboración propia basada en la OIT (2013b) y el FMI.

Como se indicó en la primera sección, en los últimos años la evolución de la economía argentina ha sido consistente con este hecho. Hasta el año 2011 se observaron significativas tasas de expansión, que fueron acompañadas por un buen desempeño tanto en materia de empleo como de informalidad. Sin embargo, desde entonces el crecimiento se detuvo y, simultáneamente, las mejoras en empleo e informalidad perdieron dinamismo.

El lazo entre actividad y empleo resulta ciertamente esperable, dado que la ampliación de los niveles de producción involucra por lo general mayores requerimientos laborales y, por ende, un menor nivel de desempleo (Okun, 1962). Los motivos de la regularidad empírica con respecto a la informalidad lucen menos evidentes ya que, considerando a la matriz productiva como dada, todo aumento de la producción debiera ir acompañado de incrementos paralelos tanto del empleo registrado como del no registrado –resultando, por ende, neutro sobre la tasa del ENR–.

Si bien un análisis detallado de estas consideraciones escapa los límites del presente informe, cabe ilustrar algunas interpretaciones plausibles para el fenómeno. En primer lugar, debe resaltarse que, en economías en desarrollo, las fluctuaciones excesivas del producto no resultan neutrales, sino que generan consecuencias de largo plazo en el entramado productivo. Esto surge de efectos no lineales e irreversibilidades de la interacción micro y macro (Fanelli y Frenkel, 1994).

En un marco adverso, estas suponen un cúmulo de posiciones empresariales defensivas, que derivan en el desaliento de la acumulación de capital productivo y en incentivos a la fuga de capitales, o a colocaciones financieras que no involucren una inmovilización del capital (Coatz *et al.*, 2009). De modo que una volatilidad macroeconómica excesiva impacta negativamente sobre el tejido productivo, profundizando las disparidades regionales y sectoriales.

En sentido opuesto, los procesos de crecimiento sostenido tienden a motorizar la inversión productiva, ya que la necesidad de abastecer una mayor demanda torna imprescindible ampliar la capacidad de producción, dinamiza la competencia e incentiva el desarrollo de nuevos productos (Kaldor, 1996). Así surgen mayores escalas de producción, renovación en maquinarias y procesos y, en última instancia, niveles de productividad media más elevados (Verdoorn, 1993). Desde este punto de vista, el crecimiento sostenido involucra no tanto una extensión proporcional de la estructura productiva, sino mejoras cualitativas, que actúan luego como canal de transmisión sobre la informalidad.

De este modo, aun entendida en su mínima expresión, la política macroeconómica exhibe una importancia crucial en la reducción de la informalidad.

Aun así, parece quedar claro que toda estrategia efectiva de inclusión social debe ir más allá del crecimiento económico *per se*. En primer lugar, como se expuso en el primer capítulo, el patrón de crecimiento sectorial (efecto composición) puede, en algunas circunstancias, actuar como contrapeso de las mejoras transversales en la informalidad (efecto tasa), moderando o dilatando los efectos esperados del crecimiento.

Este sería el caso si los sectores de mayor dinamismo son aquellos que poseen mayor incidencia del ENR; tal como sucedió, en efecto, entre los años 2003 y 2011. Dicha eventualidad puede cobrar preeminencia ante la posibilidad de que la inversión en obra pública e infraestructura –fuertemente ligada a la construcción– se proyecte, en el futuro, como una de las bases de expansión económica. En este escenario, resultaría de suma relevancia ensayar políticas de monitoreo específicas, previendo, por ejemplo, mecanismos de incentivo a la formalización en las licitaciones públicas.

Es importante también remarcar que el crecimiento no garantiza, por sí solo, y en plazos razonables, la reducción de las heterogeneidades productivas que afectan a las economías en desarrollo. El incremento de la productividad promedio puede soslayar la persistencia o, incluso, el deterioro del desempeño en sectores de baja productividad. Dado que, por este motivo, el crecimiento puede no resultar suficiente para eliminar o reducir la informalidad en plazos aceptables, la política macroeconómica debe

funcionar en coordinación con aristas específicas adicionales. La tarea de conducir las transformaciones estructurales requeridas descansa, fundamentalmente, en la política de desarrollo productivo, que se analiza a continuación.⁴⁶

El desarrollo productivo

La relevancia de las capacidades productivas, entendidas en sentido amplio, fue extensamente discutida a lo largo de este trabajo. En particular, se verificó una marcada asociación entre productividad e informalidad. Esto se plasma en los rasgos generales que revela la informalidad en Argentina y que, en línea con otros trabajos, se ha encontrado asociada a unidades productivas atomizadas (el 68,4% del ENR en unidades de 1 a 5 empleados), operando posiblemente a escalas subóptimas y con tareas de baja calificación (las actividades técnicas o profesionales explican solo el 8,3% del ENR).

Menores niveles de productividad derivan en una menor capacidad para generar excedentes. Esto desencadena un círculo que se retroalimenta negativamente: menor capacidad para invertir en maquinarias y equipos, menor innovación, menores remuneraciones, que originan luego nuevas limitaciones productivas y la inserción de las unidades productivas en mercados segmentados y de menor valor.

Por estos motivos, una de las condiciones de fondo para la reducción de la informalidad consiste en revertir dicha dinámica a través de políticas de desarrollo productivo. Estas implican un nivel de complejidad elevado y suponen, independientemente de la necesidad de trabajar en los aspectos macroeconómicos presentados, el diseño de una agenda de desarrollo a largo plazo, entendida esta como un proceso complejo de construcción de capacidades sociales, mercados e instituciones.

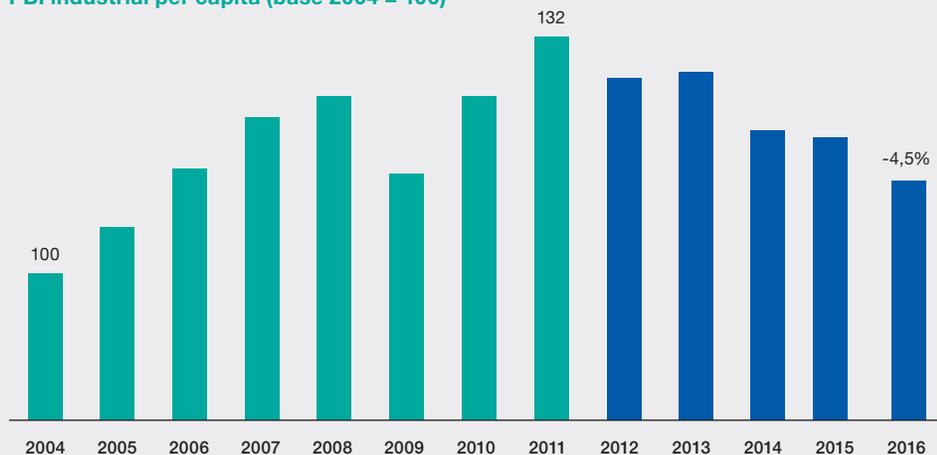
La productividad constituye, en definitiva, el corolario de una miríada de factores que responden tanto a rasgos internos a las unidades productivas como a condicionamientos externos. Entre los primeros pueden mencionarse la tecnología de productos y de procesos, la calificación y formación del personal y la escala de producción. Entre los segundos se cuentan, por ejemplo, los determinantes transversales de la competitividad sistémica, como el acceso a la infraestructura, el costo de la energía, el combustible, el transporte y la logística, etc.

46. En efecto, en el artículo 15 de la Recomendación núm. 204 de la OIT se destaca la necesidad de políticas macroeconómicas que respalden la demanda agregada, la inversión productiva y la transformación estructural; a la vez que se plantea la conveniencia de complementarlas con políticas comerciales, industriales y de infraestructura para alcanzar tal transformación.

Asimismo, debe tenerse en cuenta el despliegue de economías externas y de aglomeración, que se ha constituido en un importante pilar para las políticas públicas que apuntan a la reestructuración de la actividad económica (Sepúlveda Ramírez, 2001). En relación con el primer aspecto, deben formularse políticas sectoriales específicas. Esto requiere la elaboración de estudios particulares que indaguen en las necesidades de innovación, el acceso a bienes públicos, la promoción de exportaciones y la apertura de mercados –entre muchos otros elementos– para cada eslabón o unidades productivas.

En particular, resulta de primordial importancia recrear las condiciones para recuperar el impulso de los sectores industriales, que, como se mostró, desempeñan un papel esencial en la generación de empleo de calidad en Argentina, contando con mayor nivel de formalidad y mejores remuneraciones que el promedio de la economía. Esto implica redoblar los esfuerzos realizados hasta el momento, ya que la expansión del PBI industrial per cápita ha evolucionado en sentido contrario desde el año 2011.

GRÁFICO 4.2.
PBI industrial per cápita (base 2004 = 100)



Fuente: elaboración propia basada en datos del INDEC.

En cuanto a los factores de competitividad sistémica, Argentina se encuentra rezagada, incluso en comparación con otras naciones de la región. En materia energética, por ejemplo, las falencias en la planificación de largo plazo de las últimas décadas han generado una matriz energética atrasada tecnológicamente, poco diversificada y demasiado dependiente de hidrocarburos en general y de gas natural en particular. Este último es el principal combustible que se utiliza en generación eléctrica (su participación ha sido creciente y ronda el 60,6%⁴⁷), y tiene gran peso en industria, hogares –incluyendo el gas natural comprimido (GNC) en los automóviles– y transporte público. El gas natural representa aproximadamente el 52% de la oferta primaria de energía, mientras que la energía hidráulica y la nuclear aportan solo el 7%.⁴⁸

En transporte, puede mencionarse la exagerada proporción de envío de cargas mediante camiones (más del 92%), teniendo en cuenta la extensión del territorio nacional y la potencialidad existente, por ejemplo, en vías navegables. Esto se relaciona con la congestión en las zonas portuarias, la complejidad en el acceso y en las terminales portuarias.

En esta misma línea, pueden señalarse, asimismo, las condiciones de la infraestructura en rutas, ferrocarril y logística, todas ellas por debajo de los estándares mundiales. A modo de ejemplo, el Gráfico 4.3 refleja el posicionamiento relativo de Argentina considerando una selección de indicadores de infraestructura⁴⁹ y países (desarrollados y en desarrollo). En todos ellos el país se encuentra entre las últimas posiciones; teniendo en cuenta el promedio, Argentina resulta en octavo lugar, superando solo a Colombia. Aunque no fue analizado específicamente en este trabajo, estas dificultades sin duda repercuten en el rendimiento del entramado productivo.

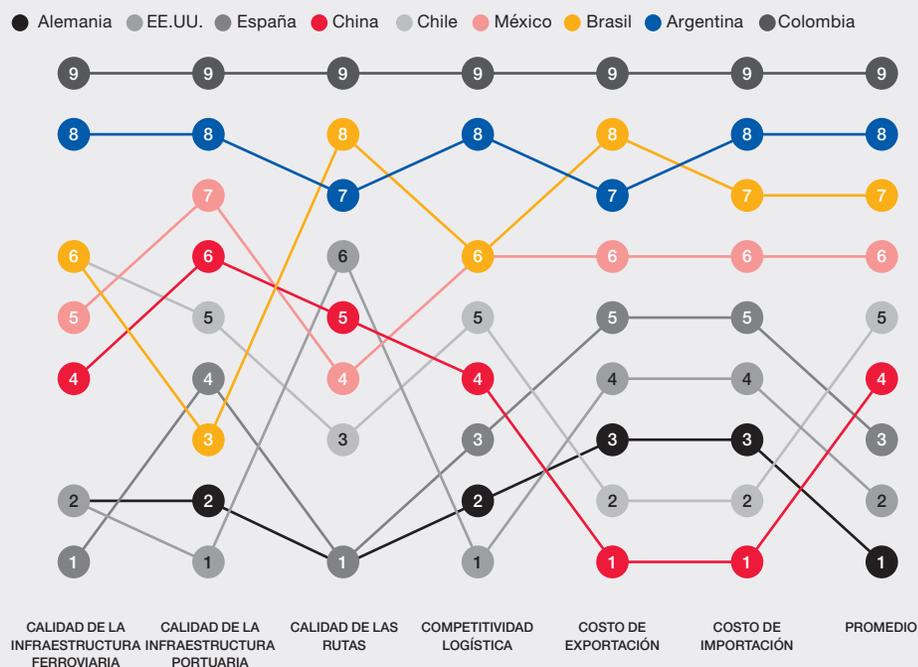
La necesidad de revertir estas falencias es tan importante que la sustentabilidad de un verdadero proceso de crecimiento y reconversión industrial resulta impensable si no se implementan soluciones reales para esta problemática.

47. *Informe anual 2015*, CAMMESA.

48. *Balance energético nacional*, Ministerio de Energía y Minería, 2015.

49. *Doing Business*, Banco Mundial, 2014.

GRÁFICO 4.3.
Ranking de países en indicadores de infraestructura, 2014 (selección)



Fuente: elaboración propia basada en el Banco Mundial (*Doing Business*, 2014).

Las limitaciones son más apremiantes si se consideran los diferenciales en el acceso a infraestructura y financiamiento que existen con respecto al promedio, por regiones y tamaño de empresas. La relación del Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita entre la jurisdicción más rica y la más pobre alcanza 7,7, contra 5,5 en Brasil, 4,1 en Chile, 2,1 en Estados Unidos y 1,7 en Canadá.

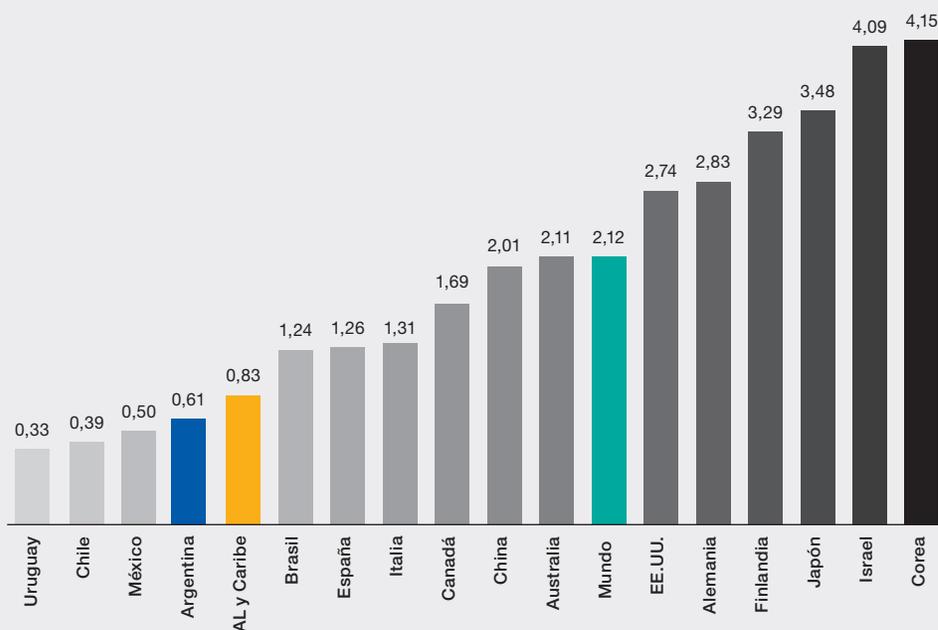
Con respecto a estos aspectos, resulta de interés estudiar las exitosas experiencias asociativas en sectores donde predominaban empresas de bajo porte. Ejemplo de estos fueron los desarrollos de Italia en la década de 1970 (Grabas, 2014) o la articulación de pymes a los procesos de exportación en los países de Asia Oriental. En estos casos la reunión de firmas bajo esquemas de *cluster* mostró un rápido crecimiento, a partir del desarrollo de nuevos nichos y mercados de exportación (Gómez Minujín, 2005).

Para esto es pertinente reforzar el papel de las entidades de representación gremial empresaria, actuando, por ejemplo, como Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT). De forma complementaria, políticas de fomento como los microcréditos o el desarrollo de marcas colectivas son también elementos para tener en cuenta.

Desde esta perspectiva, es evidente la importancia de una actualización tecnológica permanente, la cual supone un proceso no necesariamente lineal, desde los esfuerzos locales de ingeniería “adaptativa” hasta la innovación en la frontera. Esto incluye factores de competitividad que se sustentan en las mejoras en calidad, en los servicios pre- y posventa, en la capacidad ingenieril y en la reducción permanente de los tiempos de fabricación y en los costos a través de empresas vinculadas. Todas las experiencias de desarrollo se encuentran asociadas al perfeccionamiento de un enérgico entramado institucional público y privado en materia de innovación (Bertranou *et al.*, 2015).

En efecto, según se señaló en el segundo capítulo, la capacidad de innovación sectorial muestra una asociación marcada con la problemática bajo estudio, destacándose la baja prevalencia del ENR en los rubros de mayor actividad innovadora. La política de ciencia y tecnología es, quizás, una de las de mayor peso en materia de desarrollo productivo. En este aspecto, Argentina se ubica, nuevamente, todavía muy lejos de los estándares mundiales. El gasto en innovación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PBI se encuentra por debajo del promedio mundial, aunque algo por encima sobre otros países de similar desarrollo, como Colombia, Chile, México y Uruguay (véase el Gráfico 4.4).

GRÁFICO 4.4.
Gasto en I+D en relación con el PBI, 2014



Fuente: elaboración propia basada en la OCDE (OECD.Stat, 2016).

Esta baja participación del gasto en I+D torna relevantes los programas de cooperación tecnológica con pymes para el desarrollo de productos y el mejoramiento de procesos, programas públicos de capacitación tecnológica, apoyo técnico y financiero para la certificación de procesos y productos y para el patentamiento, así como para el fomento de la educación técnica.

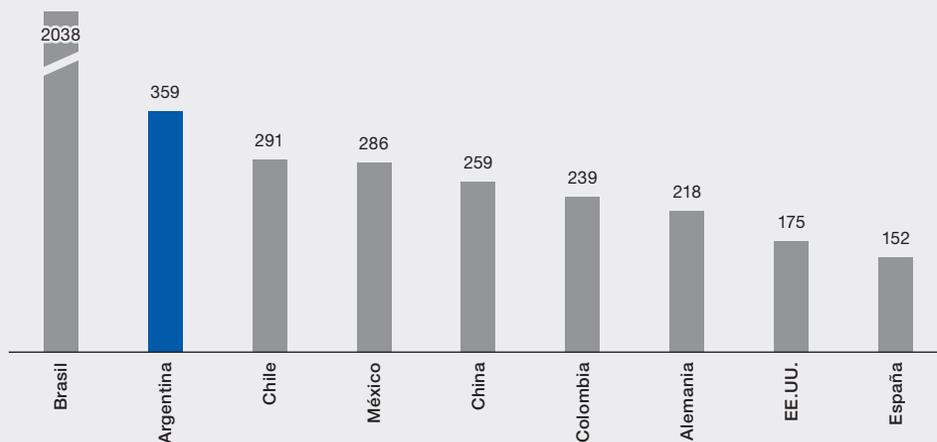
Sin embargo, como hemos visto a lo largo de este estudio, la informalidad y las deficiencias productivas no afectan de igual modo a todas las ramas de actividad y a todos los estratos de establecimiento. Con el propósito de acompañar el proceso de desarrollo productivo de las firmas, es preciso desarrollar programas sectoriales que atiendan a estas especificidades. Se trata, entonces, de fomentar los planes de renovación de maquinaria y de rediseño de *layout*, la conformación de polos textiles y de calzado, los proyectos de cooperación tecnológica con pymes para el desarrollo de productos y el mejoramiento de procesos, entre otros.

Estructura tributaria y financiamiento

Así como las deficiencias productivas son un factor explicativo clave para comprender la persistencia de la informalidad, esta también obstruye los canales por los cuales estas deficiencias pueden atenuarse. Por tanto, la posibilidad de desplegar políticas de desarrollo productivo que impacten en el conjunto de la estructura económica requiere, en primera instancia, la incorporación de los establecimientos y sus trabajadores a canales institucionales formales.

Al tal fin, es posible incentivar la formalización mediante diversos instrumentos y fomentar al mismo tiempo el aumento de la productividad de esas unidades para lograr su convergencia con las que operan en la formalidad. Estas herramientas pueden ser de diversa índole y utilizarse, idealmente, en forma temporal y condicionada a las mejoras. En primer lugar, es preciso reducir la complejidad administrativa y tributaria. El tiempo necesario para preparar el pago de impuestos en Argentina es superior a la mayoría de los países de la región y del mundo, lo que impone una carga que no tiene contrapartida. Este aspecto es más frecuente en micro y pequeñas empresas, que cuentan con una gestión familiar y/o no disponen de un área contable especializada. Así, los cambios en las normativas y los procedimientos tendientes a la simplificación tributaria pueden alentar la formalización y reducir los tiempos destinados a estas tareas (OIT, 2015).

GRÁFICO 4.5.
Tiempo destinado a preparar el pago de impuestos (horas)



Fuente: elaboración propia basada en el Banco Mundial (*Doing Business*, 2014).

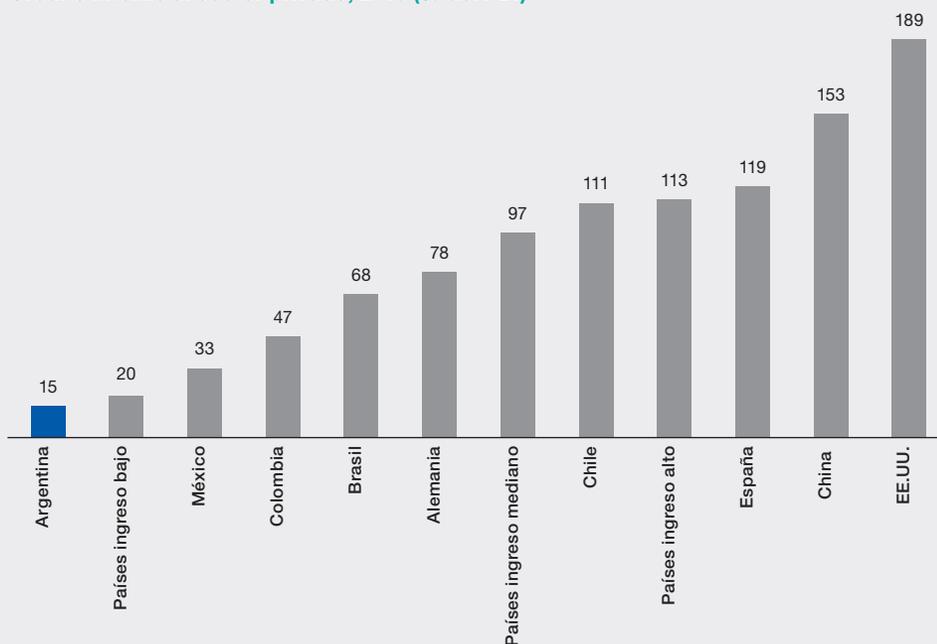
En segundo lugar, la simplificación puede combinarse con programas de desgravación impositiva temporal y/o reducciones de la carga total. En Argentina se han aplicado medidas específicas para algunos sectores, como el empleo rural y el empleo doméstico, que combinaron ambos tipos de medidas diseñando instrumentos específicos para cada caso. En el empleo rural, se implementaron convenios de corresponsabilidad gremial, que establecen una tarifa sustitutiva del pago de los aportes y las contribuciones y se adecua al ciclo productivo, caracterizado por la estacionalidad de la producción. En el empleo doméstico, se combinó la simplificación del registro con la posibilidad de deducir del impuesto a las ganancias del empleador el pago de sueldos y contribuciones (Beccaria, 2015).

De este modo, pueden instrumentarse programas específicos para otros segmentos de alta informalidad, como la cadena textil, o de cuero y calzado, atendiendo a las especificidades de cada actividad e impulsando, a su vez, cambios tendientes a fomentar el incremento de la productividad en el establecimiento. Algunos sectores o segmentos específicos requieren a su vez cambios normativos, tal como un régimen especial para aprendices para la cadena madera-muebles y la actualización de la ley de empleo a domicilio, relevante en particular para el sector de indumentaria y calzado.

Un tercer aspecto por considerar es el acceso y el costo del financiamiento. Bajo la informalidad, los canales de financiamiento disponibles son pocos y muy costosos. Sin embargo, en Argentina la formalización tampoco asegura la posibilidad de acceder a crédito productivo a bajo costo, sobre todo en el segmento de pequeñas y medianas empresas. Por tanto, otra alternativa para incentivar la formalización es que esta sea acompañada por una política crediticia que permita a su vez mejorar el desempeño financiero de la empresa y solventar el crecimiento y la mejora en la productividad.

El crecimiento de la actividad en los últimos años estuvo motorizado sobre todo por la autogeneración de recursos para invertir, habida cuenta de que el canal de crédito financiero de largo plazo no tiene un papel preponderante en el financiamiento productivo. En efecto, los préstamos del sector bancario al sector privado no financiero en países vecinos como Chile, Uruguay y Brasil llegan al 75%, 50% y 33%, respectivamente, mientras que en Argentina representan solo un 15% del PBI. Además, de ese total solo un 23% es destinado al sector industrial, lo que redundaría en que los préstamos industriales representen una fracción del 3,45% del PBI.⁵⁰

GRÁFICO 4.6.
Crédito interno al sector privado, 2015 (% del PBI)



Fuente: elaboración propia basada en el Banco Mundial (*World Development Indicators*, 2016).

50. Esto resulta consistente con lo trazado en la Recomendación núm. 204 de la OIT, en cuyo marco se destaca la relevancia de contar con regímenes simplificados y servicios financieros inclusivos.

En suma, los tres elementos presentados aquí –la simplificación del registro, la reducción de la carga a través de regímenes especiales acordes a cada sector y el acceso al financiamiento– pueden conformar las bases para delinear la política industrial de largo plazo tal como fuera presentada en el apartado anterior. Esta requiere, por un lado, el ingreso y el reconocimiento de los establecimientos y sus trabajadores a los canales formales y, por otro, superar la incapacidad recurrente de generar o procurarse de forma sostenida el financiamiento del desarrollo. Solo en la conjunción de estos factores puede romperse el círculo vicioso entre informalidad y bajo desempeño productivo.

Referencias bibliográficas

- Beccaria, L. (2015), "Perspectivas de políticas de formalización de la economía informal", en F. Bertranou y L. Casanova (coords.), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires, OIT, pp. 185-206.
- Bertranou, F., Carregal, C., Casanova, L., Coatz, D. y Sarabia, M. (eds.) (2015), *Un enfoque productivo para el trabajo decente*, Buenos Aires, OIT-UIA.
- Coatz, D., García Díaz, F. y Woyecheszen, S. (2009), "La industria en el nuevo escenario local e internacional", en *Boletín InformativoTechint* N.º 328, pp. 21-56.
- Fanelli, J. M. y Frenkel, R. (1994), *Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico* (Documento CEDES N.º 104).
- Gómez Minujín, G. (2005), *Competitividad y complejos productivos: teoría y lecciones de política*, Buenos Aires, CEPAL.
- Grabas, C. (2014), "Planning the Economic Miracle? Industrial Policy in Italy between Boom and Crisis, 1950-1975", en C. Grabas y A. Nützenadel (eds.), *Industrial Policy in Europe after 1945. Wealth, Power and Economic Development in the Cold War*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 134-161.
- Kaldor, N. (1966), *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1996), *Causes of Growth and Stagnation in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OIT (2013a), *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, Apoyando la transición hacia la formalidad*, Ginebra, OIT.
- _____ (2013b), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Ginebra, OIT.
- _____ (2015) *Panorama temático laboral. Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las MYPE de América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- Okun, A. (1962), "Potential GNP: Its Measurement and Significance", en *Cowles Foundation Paper*, N.º 190.
- Sepúlveda Ramírez, L. (2001), *Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad*, Serie Estudios y perspectivas, Santiago de Chile, CEPAL.
- Verdoorn, J. P. (1993), "On the Factors Determining the Growth of Labor Productivity", en L. Pasinetti (ed.), *Italian Economic Papers*, vol. II, Oxford, Oxford University Press.

