

SESIONES ORDINARIAS

2014

ORDEN DEL DÍA N° 104

COMISIONES DE LEGISLACIÓN DEL TRABAJO
Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 14 de mayo de 2014

Término del artículo 113: 23 de mayo de 2014

SUMARIO: Ley de Promoción del Trabajo Registrado
y Prevención del Fraude Laboral. (17-S.-2014.)

- I. Dictamen de mayoría.
- II. Dictamen de minoría.
- III. Dictamen de minoría.
- IV. Dictamen de minoría.
- V. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación del Trabajo y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el cual se crea el Régimen de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y la que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 13 de mayo de 2014.

Héctor P. Recalde. – Roberto J. Feletti. – Juan D. González. – Eric Calcagno y Mailmann. – Mónica G. Contrera. – Juan F. Moyano. – María L. Alonso. – José R. Uñac. – Andrés R. Arregui. – Jorge R. Barreto. – Luis E. Basterra. – Juan Cabandié. – Jorge A. Cejas. – Marcos Cleri. – Alfredo C. Dato. – Edgardo F. Depetri. – Anabel Fernández Sagasti. – Ana C. Gaillard. – Andrea F. García. – Carlos E. Gdanský. – Dulce Granados. – Carlos S. Heller. – Griselda N. Herrera. – Evita N. Isa. – Manuel H. Juárez. – Pablo F. Kosiner. – Carlos M. Kunkel. – Andrés Larroque. – Stella Maris Leverberg. – Oscar A. Martínez. – Carlos J. Moreno. – Juan M. Pais. – Nanci M. A. Parrilli.

– Juan M. Pedrini. – Martín A. Pérez. – Oscar A. Romero. – Carlos G. Rubin. – Aída D. Ruiz. – Walter M. Santillán. – Silvia R. Simoncini. – Alex R. Ziegler.

En disidencia:

Graciela S. Villata.

En disidencia parcial:

Miguel Á. Giubergia. – Luis M. Pastori. – Lino W. Aguilar. – Ricardo Buryaile. – Marcelo S. D'Alessandro. – Héctor R. Daher. – Eduardo A. Fabiani. – Fernando A. Salino. – Eduardo Santín. – Juan Schiaretto. – Margarita R. Stolbizer.

Buenos Aires, 30 de abril de 2014.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

*El Senado y Cámara de Diputados,...*LEY DE PROMOCIÓN DEL TRABAJO
REGISTRADO Y PREVENCIÓN
DEL FRAUDE LABORAL

TÍTULO I

Registro Público de Empleadores con Sanciones
Laborales (REPSAL)

CAPÍTULO I

Condiciones generales

Artículo 1° – Créase el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), en el

ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el que se incluirán y publicarán las sanciones firmes que se detallan en los artículos siguientes, aplicadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, por la Administración Federal de Ingresos Públicos, por las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea), y por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT).

Art. 2° – Las sanciones enumeradas en el presente artículo, una vez firmes, serán incluidas en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL):

- a) Las impuestas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por falta de inscripción del empleador en los términos del artículo 12 de la ley 24.241 y sus modificatorias;
- b) Las impuestas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por falta de registración de los trabajadores en los términos del artículo 7° de la ley 24.013 y del artículo agregado sin número a continuación del artículo 40 de la ley 11.683 (t.o. 1998) y sus modificatorias;
- c) Las impuestas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por obstrucción a la labor de la Inspección del Trabajo prevista en el artículo 8° del Anexo II del Pacto Federal del Trabajo, ratificado por la ley 25.212;
- d) Las impuestas por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en los términos del artículo 15, inciso 1°, apartados *a)* y *b)*, de la ley 17.250, y el artículo agregado sin número a continuación del artículo 40 de la ley 11.683 (t.o. 1998) y sus modificatorias;
- e) Las impuestas por las autoridades provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por incumplimiento a lo previsto en el artículo 7° de la ley 24.013;
- f) Las impuestas por las autoridades laborales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) por obstrucción a la labor de la inspección prevista en el artículo 8° del Anexo II del Pacto Federal del Trabajo, ratificado por la ley 25.212;
- g) Las impuestas en el marco de las leyes 25.191 y 26.727 por el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea) con motivo de la falta de registración de empleadores o trabajadores;
- h) Las sentencias firmes o ejecutoriadas por las que se estableciere que el actor es un trabajador dependiente con relación laboral desconocida por el empleador, o con una fecha de ingreso

que difiera de la alegada en su inscripción, que los secretarios de los juzgados de la Justicia Nacional del Trabajo deban remitir a la Administración Federal de Ingresos Públicos, según lo establecido en el artículo 132 de la ley 18.345 (t. o. por decreto 106/98).

Art. 3° – Las sanciones impuestas por infracciones a la Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, 26.390, y a la ley 26.847, una vez firmes, deberán ser informadas por el tribunal actuante al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para ser incorporadas al Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL).

Art. 4° – Las sentencias condenatorias por infracción a la ley 26.364, de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus víctimas, una vez firmes, deberán ser informadas al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por el tribunal actuante para su incorporación al Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL).

Art. 5° – El Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) será de acceso libre y público desde un dominio dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y se actualizará periódicamente.

Art. 6° – La Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social dependiente de la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, tendrá a su cargo la administración del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), en los términos de la ley 25.326 y su modificatoria, y ante ella se podrán ejercer los derechos que dicha ley acuerda. En todos los casos será responsabilidad del organismo sancionador actuante la carga de los datos correspondientes en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), con la sola excepción de las sentencias judiciales, mencionadas en los artículos 3° y 4°, que deberán ser incorporadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y las del inciso *h)* del artículo 2° de la presente que deberán ser incorporadas por la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Art. 7° – La base que conformará el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) contendrá los siguientes datos: CUIT, razón social, localidad del domicilio fiscal o legal según la norma procedimental que haya regido las actuaciones, provincia de detección, actividad, tipo de infracción, organismo sancionador, fecha de la constatación de la infracción, fecha de la resolución sumarial, fecha de la notificación sancionatoria, fecha de regularización de la infracción detectada, fecha de pago de la multa, y fecha y hora de ingreso en el registro. Por su parte, los parámetros de búsqueda serán los siguientes: CUIT, razón social, rama de actividad y localidad del domicilio fiscal o legal, según la norma procedimental que haya regido las actuaciones y provincia de detección.

Art. 8° – La sanción permanecerá publicada en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), de acuerdo con los supuestos previstos en el capítulo II del presente título, en iguales condiciones y plazos, sea cual fuere la autoridad competente que la hubiese aplicado según las normas procedimentales que rigen sus respectivos regímenes sancionatorios. La permanencia tendrá como duración máxima el plazo de tres (3) años. En los casos de sanciones judiciales por delitos tipificados en las leyes 26.364 y 26.847 se aplicarán los plazos determinados por el Código Penal de la Nación.

En los casos en que el empleador acredite la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplir con la regularización de la conducta que generó la sanción, el infractor permanecerá en el registro por el plazo de noventa (90) días contados desde la fecha de pago de la multa.

CAPÍTULO II

Alcance de la inclusión en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Labores (REPSAL)

Art. 9° – Para los supuestos de sanciones impuestas por violación a lo establecido en el artículo 15, inciso 1°, apartados *a)* o *b)*, de la ley 17.250, por falta de inscripción como empleador o por ocupación de trabajadores mediante una relación o contrato de trabajo total o parcialmente no registrado, respectivamente, y en el artículo agregado sin número a continuación del artículo 40 de la ley 11.683 (t.o. 1998) y sus modificaciones; y por las sanciones del artículo 15 de la ley 25.191 y su modificatoria, aplicadas por incumplimientos a las obligaciones establecidas en dichas normas legales, se adoptarán las siguientes medidas:

1. Cuando el empleador regularice su inscripción o la relación de trabajo en forma previa a la audiencia de descargo o en su defecto con anterioridad al vencimiento del plazo para formular impugnaciones, conforme se prevé en los procedimientos que aplica el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea) según corresponda, o antes de la notificación del acta de infracción por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), y pague las multas y sus accesorios, será incluido en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) por sesenta (60) días.

2. Cuando el empleador regularice su inscripción o la relación de trabajo en forma previa a la audiencia de descargo o en su defecto con anterioridad al vencimiento del plazo para formular impugnaciones, conforme se prevé en los procedimientos que aplica el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea) según corresponda, o antes de la notificación del acta de infracción por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y no pague las multas será

incluido en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) hasta la fecha en que haya pagado la multa y ciento veinte (120) días más.

3. Cuando el empleador no regularice su inscripción o la relación de trabajo y pague las multas y sus accesorios, en caso de corresponder, será incluido en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) hasta la fecha en que haya regularizado su inscripción o la relación de trabajo y por ciento veinte (120) días más.

4. Cuando el empleador no regularice su inscripción o la relación de trabajo y no pague las multas será incluido en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) hasta la fecha en que regularice su inscripción o la relación de trabajo, pague la multa y por ciento veinte (120) días más.

5. Cuando el empleador regularice su inscripción como empleador o la relación de trabajo en forma parcial y pague la multa y sus accesorios, en caso de corresponder, será incluido en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) hasta la fecha en que proceda a su inscripción y hasta la regularización total de los trabajadores y por noventa (90) días más.

Art. 10. – En el caso de obstrucción a la labor de la inspección del trabajo prevista en el artículo 8° del Anexo II del Pacto Federal del Trabajo, ratificado por la ley 25.212, el empleador será incluido en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) hasta la fecha de pago de la sanción y por ciento ochenta (180) días más.

Art. 11. – En el caso de sentencias condenatorias por violaciones a las leyes 26.390, 26.847 y 26.364, los infractores permanecerán en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) por el plazo de ciento ochenta (180) días contados desde el cumplimiento de la condena penal.

En el caso de las sentencias contempladas en el inciso *h)* del artículo 2° de la presente, los empleadores permanecerán en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) por el plazo de ciento ochenta (180) días, contados desde su inclusión en el mencionado Registro.

Art. 12. – Los plazos fijados en el presente capítulo se contarán en días corridos.

CAPÍTULO III

Efectos de la publicación de la sanción en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL)

Art. 13. – Los empleadores sancionados por las violaciones indicadas en la presente ley, mientras estén incorporados en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), no podrán:

- a) Acceder a los programas, acciones asistenciales o de fomento, beneficios o subsidios administrados, implementados o financiados por el Estado nacional;
- b) Acceder a líneas de crédito otorgadas por las instituciones bancarias públicas;
- c) Celebrar contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación. Tampoco podrán participar en obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias;
- d) Acceder a los beneficios previstos en los artículos 19 y siguientes y 24 y siguientes de la presente ley.

Por razones de interés público debidamente justificadas, los organismos competentes podrán realizar excepciones en la aplicación de lo dispuesto en el inciso c) de este artículo.

Los estados provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios podrán aplicar sanciones equivalentes a los incisos a), b) y c) del presente artículo en el ámbito de sus jurisdicciones.

Art. 14. – En los casos previstos en el artículo anterior, si el infractor reincidiera en la misma infracción que produjera su inclusión en el registro creado por la presente ley, en un lapso de tres (3) años contados desde la primera resolución sancionatoria firme, se procederá a:

- a) Excluir de pleno derecho del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes a los empleadores adheridos al mismo, desde que quedara firme su sanción como reincidente;
- b) Impedir que aquellos responsables inscriptos en los impuestos comprendidos en el Régimen General, mientras estén incorporados en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) por haber incurrido en reincidencia, deduzcan en el impuesto a las ganancias los gastos inherentes al personal –empleados, dependientes u obreros–, de acuerdo con lo previsto por el artículo 87, incisos a) y g) de la ley del referido tributo.

En los casos de declaración de emergencia regional, el Poder Ejecutivo podrá exceptuar en cada caso concreto la aplicación de lo previsto en los artículos 13 y 14 de la presente ley.

Art. 15. – A los fines del cumplimiento de lo normado por el artículo 13, los organismos públicos o entidades involucradas deberán verificar la inexistencia de sanciones publicadas en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), como requisito previo excluyente para dar curso a lo solicitado.

Art. 16. – El Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) incluirá y publicará las

sanciones firmes que hayan sido impuestas en razón de violaciones legales cometidas a partir de los noventa (90) días posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

Art. 17. – A solicitud de parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social emitirá un certificado en el cual se dejará constancia de la inexistencia, a la fecha de emisión, de sanciones en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) respecto de determinado empleador.

TÍTULO II

Regímenes especiales de promoción del trabajo registrado

CAPÍTULO I

Régimen permanente de contribuciones a la seguridad social para microempleadores

Art. 18. – Están comprendidas en el régimen especial del presente capítulo las personas de existencia visible, las sociedades de hecho y las sociedades de responsabilidad limitada que empleen hasta cinco (5) trabajadores, siempre que su facturación anual no supere los importes que establezca la reglamentación.

Esa nómina máxima se elevará a siete (7) trabajadores, cuando el empleador que se encuadre en el párrafo anterior produzca un incremento en el plantel existente a la fecha de su inclusión en el presente régimen. A partir del trabajador número seis (6), inclusive, el empleador deberá ingresar, sólo por dichos empleados, las contribuciones patronales previstas en el régimen general de la seguridad social.

Art. 19. – El empleador comprendido en este régimen deberá ingresar por cada uno de sus trabajadores contratados por tiempo indeterminado, con excepción de la modalidad contractual regulada en el artículo 18 de la ley 26.727, el cincuenta por ciento (50 %) de las contribuciones patronales establecidas en el régimen general con destino a los siguientes subsistemas de la seguridad social:

- a) Sistema Integrado Previsional Argentino, leyes 24.241 y 26.425;
- b) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, ley 19.032 y sus modificatorias;
- c) Fondo Nacional de Empleo, ley 24.013 y sus modificatorias;
- d) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares, ley 24.714 y sus modificatorias.
- e) Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios, leyes 25.191 y 26.727.

En el caso de los trabajadores contratados a tiempo parcial en los términos del artículo 92 ter del Régimen de Contrato de Trabajo aprobado por ley 20.744 (t.o. 1976) el empleador deberá ingresar el setenta y cinco por ciento (75 %) de las citadas contribuciones.

Las reducciones citadas no podrán afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores por los regímenes de seguridad social. El Poder Ejecutivo nacional adoptará los recaudos presupuestarios necesarios para compensar la aplicación de la reducción señalada.

No se encuentran comprendidas dentro de lo dispuesto en este artículo las contribuciones previstas en la ley 23.660 y sus modificatorias, con destino a las obras sociales, como tampoco las cuotas destinadas a las aseguradoras de riesgos del trabajo, previstas en la ley 24.557 y sus modificatorias.

Art. 20. – El monto máximo de la cuota correspondiente al Régimen de Riesgos del Trabajo aplicable a toda la nómina de los empleadores que se encuadren en el presente capítulo deberá ser inferior al valor promedio de las cotizaciones totales a dicho régimen en los distintos sectores de actividad, de acuerdo con el procedimiento que establezca la reglamentación.

Los montos máximos a los que se refiere este artículo no serán de aplicación a los contratos celebrados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente.

Art. 21. – Los empleadores que se encuadren en el artículo 18 por producir bajas en el plantel de personal, quedarán excluidos de este régimen por el término de doce (12) meses, contados a partir del último despido.

Estarán asimismo excluidos durante todo el tiempo que permanezcan en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) instituido por el título I de la presente ley.

Los empleadores que se encuadren en el artículo 18 podrán permanecer en el régimen del presente capítulo, siempre que no registren alta siniestralidad en los establecimientos o lugares de trabajo, conforme a las condiciones que establezca la reglamentación.

Art. 22. – Cuando se trate de servicios cumplidos en regímenes previsionales diferenciales o especiales, deberá adicionarse a la cotización que corresponda con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19 de esta ley, el importe correspondiente a la alícuota adicional que en cada caso se establece.

Art. 23. – Quedan excluidos del presente régimen los trabajadores encuadrados en el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, ley 26.844.

CAPÍTULO II

Régimen de promoción de la contratación de trabajo registrado

Art. 24. – Los empleadores que tengan hasta ochenta (80) trabajadores, por el término de veinticuatro (24) meses contados a partir del mes de inicio de una nueva relación laboral por tiempo indeterminado, con excepción de la modalidad contractual regulada en el artículo 18 de la ley 26.727, gozarán por dicha relación de una

reducción de las contribuciones patronales establecidas en el régimen general con destino a los siguientes subsistemas de la seguridad social:

- a) Sistema Integrado Previsional Argentino, leyes 24.241 y 26.425;
- b) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, ley 19.032 y sus modificatorias;
- c) Fondo Nacional de Empleo, ley 24.013 y sus modificatorias;
- d) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares, ley 24.714 y sus modificatorias;
- e) Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios, leyes 25.191 y 26.727.

El beneficio consistirá, para los empleadores con una dotación de personal de hasta quince (15) trabajadores, en que, durante los primeros doce (12) meses de la relación laboral, no se ingresarán las citadas contribuciones y, por los segundos doce (12) meses, se pagará el veinticinco por ciento (25 %) de las mismas.

Para los empleadores que tengan entre dieciséis (16) y ochenta (80) trabajadores, el beneficio consistirá en que durante los primeros veinticuatro (24) meses de la relación laboral se ingresará el cincuenta por ciento (50 %) de las citadas contribuciones.

Las reducciones mencionadas no podrán afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores por los regímenes de la seguridad social. El Poder Ejecutivo Nacional adoptará los recaudos presupuestarios necesarios para compensar la aplicación de la reducción de que se trata.

No se encuentran comprendidas dentro de lo dispuesto en este artículo las contribuciones previstas en la ley 23.660 y sus modificatorias, con destino a las obras sociales, como tampoco las cuotas destinadas a las aseguradoras de riesgos del trabajo, previstas en la ley 24.557 y sus modificatorias.

Art. 25. – El régimen del presente capítulo resulta de aplicación respecto de los empleadores del sector privado inscriptos ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea) o en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) según corresponda, incluyendo a los encuadrados en el título II, capítulo I, de la presente ley. En este último caso, la reducción de contribuciones se aplicará sobre las alícuotas dispuestas por el régimen general de la seguridad social.

Art. 26. – El empleador gozará de este beneficio por cada nuevo dependiente, siempre que este trabajador produzca un incremento en la nómina de personal respecto al período que se determinará en la reglamentación.

Art. 27. – El empleador no podrá hacer uso del beneficio previsto en el artículo 24, con relación a los siguientes trabajadores:

- a) Los que hubieran sido declarados en el régimen general de la seguridad social con anterioridad de la entrada en vigencia de la presente ley y hasta la fecha en que las disposiciones tengan efecto y continúen trabajando para el mismo empleador;
- b) Los que hayan sido declarados en el régimen general de la seguridad social y luego de producido el distracto laboral, cualquiera fuese su causa, sean reincorporados por el mismo empleador dentro de los doce (12) meses, contados a partir de la fecha de la desvinculación;
- c) El nuevo dependiente que se contrate dentro de los doce (12) meses contados a partir de la extinción incausada de la relación laboral de un trabajador que haya estado comprendido en el régimen general de la seguridad social.

Art. 28. – Quedan excluidos del beneficio dispuesto en el artículo 24 los empleadores cuando:

- a) Figuren en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) instituido por el título I de la presente ley, por el tiempo que permanezcan en el mismo;
- b) Incurran en prácticas de uso abusivo del beneficio establecido en la presente ley, conforme a las condiciones que establezca la reglamentación.

La exclusión se producirá en forma automática desde el mismo momento en que ocurra cualquiera de las causales indicadas en los párrafos anteriores.

Art. 29. – El incumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 26, 27 y 28 producirá el decaimiento de los beneficios otorgados, debiendo los empleadores ingresar la proporción de las contribuciones con destino a la seguridad social que resultaron exentas, más los intereses y multas correspondientes.

El presente régimen es optativo para el empleador, por lo que la falta de ejercicio de dicha opción a partir del inicio de la nueva relación laboral por tiempo indeterminado, obstará a que aquél pueda hacer uso retroactivo del mismo por el o los períodos en que no hubiese gozado del beneficio.

Art. 30. – El presente beneficio regirá por doce (12) meses contados a partir de la fecha en que las disposiciones de la presente ley tengan efecto, pudiendo ser prorrogado por el Poder Ejecutivo nacional.

Art. 31. – Quedan excluidas de las exenciones establecidas en la presente ley las alícuotas adicionales previstas en los regímenes previsionales especiales y diferenciales de la seguridad social.

Art. 32. – Quedan excluidos del presente régimen los trabajadores encuadrados en el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, ley 26.844.

CAPÍTULO III

Convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad social

Art. 33. – Incorpórase como segundo párrafo del artículo 2° del decreto 1.370/08, el siguiente:

En aquellas otras actividades que, por sus características especiales similares a las previstas en el párrafo anterior, justifiquen la inclusión dentro de este régimen, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, previa intervención en el ámbito de sus competencias de la Secretaría de Seguridad Social, de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) respectivamente, podrán por resolución conjunta autorizar la celebración de convenios de corresponsabilidad gremial.

Art. 34. – Los empleadores comprendidos en el régimen de sustitución de aportes y contribuciones emergentes de convenios de corresponsabilidad gremial suscritos en el marco de la ley 26.377, gozarán de una reducción de sus contribuciones vigentes con destino a los siguientes subsistemas de la seguridad social:

- a) Sistema Integrado Previsional Argentino, leyes 24.241 y 26.425;
- b) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, ley 19.032 y sus modificatorias;
- c) Fondo Nacional de Empleo, ley 24.013 y sus modificatorias;
- d) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares, ley 24.714 y sus modificatorias;
- e) Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios, leyes 25.191 y 26.727.

Durante el primer período de vigencia de un convenio de corresponsabilidad gremial, para el cálculo de la tarifa sustitutiva a pagar por los empleadores, se considerará una reducción del cincuenta por ciento (50 %) de las citadas contribuciones y para el segundo período de vigencia dicha reducción será del veinticinco por ciento (25 %). En casos críticos debidamente fundados, el Poder Ejecutivo nacional podrá extender la aplicación de esta última reducción a otros períodos posteriores.

Las reducciones mencionadas no podrán afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores por los regímenes de la seguridad social. El Poder Ejecutivo nacional adoptará los recaudos presupuestarios necesarios para compensar la aplicación de la reducción de que se trata.

No se encuentran comprendidas dentro de lo dispuesto en este artículo las contribuciones previstas en

la ley 23.660 y sus modificaciones, con destino a las obras sociales, como tampoco las cuotas destinadas a las aseguradoras de riesgos del trabajo, previstas en la ley 24.557 y sus modificatorias.

CAPÍTULO IV

Asesoramiento y difusión de los beneficios

Art. 35. – El Poder Ejecutivo nacional, por intermedio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, brindará información, asesoramiento y capacitación en materia de inscripción, registración laboral y de la seguridad social, y demás derechos laborales a los empleadores y trabajadores comprendidos en los regímenes instituidos en el presente título.

TÍTULO III

Administración del trabajo

CAPÍTULO I

Inspección del trabajo

Art. 36. – Sustitúyese el artículo 29 de la ley 25.877, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 29: El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social será la autoridad de aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social y, en todo el territorio nacional, ejercerá las funciones de fiscalización de trabajo y de la normativa laboral, articulando con las administraciones del trabajo provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, en tal carácter, le corresponde:

- a) Velar para que los distintos servicios del sistema cumplan con las normas que los regulan y, en especial, con las exigencias de los convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);
- b) Coordinar la actuación de todos los servicios, formulando recomendaciones y elaborando planes de mejoramiento;
- c) Ejercer las demás funciones que a la autoridad central asignan los convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sus recomendaciones complementarias y aquellas otras que contribuyan al mejor desempeño de los servicios;
- d) Detectar núcleos de trabajo no registrado, mediante acciones inspectivas complementarias, articulando con el servicio local;
- e) Recabar y promover, especialmente con miras a la detección del trabajo no registrado, la participación coordinada y la colaboración de las entidades representativas de los trabajadores y los empleadores;

- f) Aplicar las sanciones establecidas en el Anexo II del Pacto Federal del Trabajo, ratificado por la ley 25.212, o las que en el futuro las reemplacen, cuando verifique incumplimientos o infracciones.

Art. 37. – Sustitúyese el artículo 30 de la ley 25.877, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 30: Cuando un servicio local de inspección del trabajo no cumpla con las exigencias de los convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o con las que se deriven de este capítulo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ejercerá coordinadamente con el Consejo Federal del Trabajo en concurso con las jurisdicciones provinciales y, en su caso, con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las correspondientes facultades.

Art. 38. – Sustitúyese el artículo 35 de la ley 25.877, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 35: Sin perjuicio de las facultades propias en materia de inspección del trabajo de los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, éste realizará en todo el territorio nacional acciones dirigidas a la erradicación del trabajo infantil. Las actuaciones labradas por dicho ministerio en las que se verifiquen violaciones a la prohibición del trabajo infantil tramitarán en el ámbito de las respectivas administraciones locales.

CAPÍTULO II

Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular

Art. 39. – Créase en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular (UEFTI), con el objeto de analizar, investigar y evaluar situaciones de trabajo no registrado en sectores complejos de fiscalizar, así como todas las formas de subcontratación ilegal y fraude laboral y a la seguridad social.

Encomiéndase al Poder Ejecutivo Nacional para que en el plazo de noventa (90) días desde la promulgación de la presente, ejecute las acciones necesarias para la implementación y funcionamiento de la unidad creada en el presente artículo.

CAPÍTULO III

Comité de Seguimiento para el Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social y el Régimen de Promoción de la Contratación de Trabajo Registrado

Art. 40. – Créase el Comité de Seguimiento para el Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social y el Régimen de Promoción de la Contratación

de Trabajo Registrado. El comité estará integrado por un (1) representante titular y un (1) representante suplente de:

- a) El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social;
- b) El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas;
- c) La Administración Federal de Ingresos Públicos;
- d) La Administración Nacional de la Seguridad Social.

Cada uno de los representantes será designado por el titular del organismo respectivo.

Art. 41. – El Comité de Seguimiento tendrá las funciones y atribuciones que serán establecidas por la reglamentación de la presente ley, que incluirán el monitoreo de la aplicación del Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social y el Régimen de Promoción de la Contratación de Trabajo Registrado, el análisis de su funcionamiento y de eventuales usos abusivos de los beneficios previstos en estos regímenes.

Art. 42. – El Comité de Seguimiento, dentro de los treinta (30) días de conformado, dictará su propio reglamento interno de funcionamiento.

TÍTULO IV

Disposiciones complementarias y transitorias

Art. 43. – El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea) dictarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las normas complementarias que resulten necesarias a fin de implementar las disposiciones contenidas en la presente ley.

Art. 44. – Incorpórase como inciso *l*) del artículo 20 del anexo de la ley 24.977, sustituido por la ley 26.565, el siguiente:

- l*) Resulte incluido en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) desde que adquiera firmeza la sanción aplicada en su condición de reincidente.

Art. 45. – Incorpórase como inciso *h*) del artículo 28 del decreto 1.023 del 13 de agosto de 2001, el siguiente:

- h*) Los empleadores incluidos en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) durante el tiempo que permanezcan en dicho registro.

Art. 46. – Encomiéndase al Poder Ejecutivo nacional para que en el plazo de noventa (90) días desde la promulgación de la presente ley, ejecute las acciones

necesarias para la implementación y funcionamiento del registro creado por el artículo 1°.

Art. 47. – Las disposiciones del título II comenzarán a regir a partir del primer día del segundo mes posterior al de su publicación en el Boletín Oficial. A partir de esa fecha se considerarán derogadas las disposiciones del capítulo II, título II de la ley 26.476.

Art. 48. – Los empleadores que hubieren producido despidos sin causa justificada en el transcurso de los seis (6) meses anteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, quedarán excluidos del régimen del título II, capítulo I, por el término de un (1) año a contar desde la fecha de esa vigencia.

Art. 49. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

GERARDO ZAMORA.

Juan Estrada.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DE LOS SEÑORES DIPUTADOS GIUBERGIA, BURYAILE, PASTORI Y SANTÍN

Señor presidente:

Tenemos el agrado de dirigimos al señor presidente a fin de fundar nuestra disidencia parcial al dictamen de comisión del proyecto de ley en revisión del Senado 17-S.-14 denominado “Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral”.

Acompañamos en general el proyecto por entender que es un paliativo enderezado a generar condiciones para promover el trabajo registrado, aunque insuficiente y con vicios que pueden llegar a desincentivar a las pymes, logrando un efecto contrario al buscado conforme señalamos a continuación.

I. Inapropiada asociación de un régimen de incentivos con un sistema sancionatorio. (Título I, capítulo III, Efectos de la publicación de la sanción en el REPSAL, artículos 13, 14 y 15.)

En general estimamos como inoportuno que, en una ley de promoción del trabajo registrado, el incentivo quede asociado a un régimen sancionatorio para las pymes incorporadas al Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), atento a que las empresas ya fueron eventualmente sancionadas por los respectivos organismos de aplicación de las leyes de control (Ministerio de Trabajo, AFIP, organismos provinciales, etcétera), por lo que si además las excluimos de los beneficios de la ley en consideración e incluso de la posibilidad de acceso a créditos otorgados por el Banco Nación u otra entidad oficial, les estaremos causando un grave perjuicio atentando contra su continuidad y regularización, lográndose un efecto contrario al objetivo planteado en el proyecto. Insuficiente alcance del Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores. (Título II, capítulo I, artículo 18 y 21.)

Entendemos como insuficiente el alcance otorgado al Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad para Microempleadores en dos sentidos:

a) *Sujetos incluidos.* Se limita a personas de existencia visible, sociedades de hecho y sociedades de responsabilidad limitada. Se excluye así a las demás sociedades de personas y a las sociedades anónimas. Se debe tener en cuenta que en las economías regionales existen pequeñas sociedades anónimas que adoptan tal tipificación por cuestiones legales o de conveniencia, sin que por ello dejen de ser pymes y contando con un plantel de hasta cinco trabajadores, quedando injustamente excluidas de los beneficios de la promoción. Por ello, consideramos que deben estar incorporadas todas las sociedades comerciales, estableciéndose el límite en el monto de facturación anual que determine la reglamentación y no en el tipo societario.

b) *Cantidad de empleados.* También resulta muy limitativo el número de cinco (5) trabajadores incluidos en forma permanente en los beneficios, pero hasta un total de siete (7) trabajadores en donde los dos últimos quedan incorporados al régimen general. Esto significa ponerle un techo al crecimiento de las pymes para gozar del incentivo ya que al incorporar al trabajador número 8 quedan todos fuera del régimen de promoción. Esto hará que aquellas pymes que puedan acrecentar el número de trabajadores se verán desincentivadas a hacerlo para no perder los beneficios de la promoción. Proponemos en consecuencia que tales incentivos para los primeros cinco trabajadores se mantenga siempre hasta un total de ochenta trabajadores, perdiendo el incentivo al superar este último número.

c) En cuanto a la sanción de exclusión del régimen por despidos –prevista en el artículo 21– se debe aclarar que corresponde cuando el mismo fuera sin justa causa ya que de lo contrario la pyme que se viera en la obligación de efectuar tal acción por una cuestión debidamente justificada se verá afectada por la exclusión del régimen sufriendo así una injusta sanción.

Por las razones expuestas en el presente punto, el bloque de la UCR no acompaña los artículos 18 y 21 del proyecto en consideración, así como tampoco los artículos 28 y 29 y el artículo 45 y 48 del título IV por las mismas consideraciones efectuadas en el punto I respecto a la inadecuada asociación de un régimen de promoción con uno sancionatorio.

En este sentido nos parece que lo adecuado en el artículo 48 sería incorporar la posibilidad de que el empleador pueda acreditar una situación de fuerza mayor, así como también establecer que la aplicación de la ley debería ser a partir de su entrada en vigencia.

Sostenemos que, de aceptarse las modificaciones propuestas, estaríamos entregando a las pequeñas y medias empresas una herramienta útil de sostenimiento en momentos de gran inestabilidad económica signados por la creciente inflación y el estancamiento del desarrollo de la economía.

Miguel Á. Giubergia. – Ricardo Buryaile. – Luis M. Pastori. – Eduardo Santín.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DE LAS SEÑORAS DIPUTADAS STOLBIZER Y VILLATA

Señor presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a efectos de elevar los fundamentos de la disidencia parcial al dictamen de mayoría, que ha considerado el proyecto de ley en revisión sobre promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral (expediente 17-S.-14).

La informalidad laboral es un problema estructural de la economía argentina. Acompañamos el proyecto, a pesar de las disidencias, porque consideramos que éste es uno de los principales desafíos del país que afecta las condiciones de vida de millones de trabajadores. La Argentina tiene una tasa de empleo no registrado del 35 %, cifra aproximadamente estable en los últimos cinco años.

El presente proyecto, que declara como objetivo central “la promoción del empleo registrado y la lucha contra el fraude laboral”, tiene como principales propuestas:

1. Creación de un registro público de empleadores con sanciones laborales (Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales, REPSAL) con sanciones a quienes sean incluidos (exclusión de acceso a beneficios del Estado nacional, de líneas de crédito de la banca pública, de posibilidad de celebrar contratos con el sector público nacional, de participación de licitaciones, de regímenes impositivos especiales, entre otros).

2. Creación de un régimen especial para microempleadores donde empresas con hasta cinco empleados y sin superar un total de facturación establecidos ingresarán hasta 50 % de las contribuciones patronales generales (hasta 75 % para el caso de contratos de tiempo parcial).

3. Promoción del registro laboral mediante bajas en las contribuciones patronales por 24 meses para quienes aumenten la nómina de empleado (empresas con hasta 15 empleados: 12 meses al 100 % y el resto al 75 %, empresas con hasta 80 empleados durante 25 meses al 50 %, empresas con más de 80 empleados con 25 % por 24 meses) y la creación de la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular.

La informalidad se produce en dos tipos de empresas: aquellas en las que la no regularización laboral está vinculada con el beneficio empresarial y el monto y posibilidad de sanciones y aquellas en las que la regularización laboral significa salir del mercado.

En relación al primer tipo de empresas, los controles y las sanciones son fundamentales. En relación al segundo tipo de empresas, se trata de unidades económicas de baja productividad y vinculadas al mercado informal. Según la CEPAL, el 38 % de los ocupados en el país son de baja productividad, un tercio de los cuales son asalariados de microempresas, otro tercio trabajadores independientes y el tercio restante compuesto por empleadores de microempresas y empleo doméstico. En este sentido, la creación de un régimen

especial de microempleadores es una propuesta que beneficia a este segundo grupo.

En el proyecto se avanza en la creación de un registro de empresas con sanciones, la limitación de beneficios a empresas en el registro, cambios en las atribuciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en su función de control y en la creación de una unidad especial.

El proyecto incluye un párrafo referente a sus competencias: “De acuerdo con esta norma, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ejerce, entre otras competencias, la atribución de fiscalizar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social. A este fin, el artículo 37 de la ley 25.877 establece que cuando dicho ministerio, verifique infracciones de los empleadores a las obligaciones de la seguridad social, aplicará las penalidades correspondientes, utilizando la tipificación, procedimiento y régimen sancionatorio que, a tal efecto, aplica la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). De este modo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) realizan fiscalizaciones en todas las actividades que se desarrollan en el territorio nacional, con el propósito de detectar y sancionar situaciones de informalidad laboral y a la vez, promover la registración de los trabajadores y su inclusión dentro del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS)”.

El propio texto reconoce que la Administración Nacional, a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la AFIP ya cuenta por ley 25.877 de facultades de fiscalización en materia de trabajo no registrado y de penalizar a las mismas. Adicionalmente, el proyecto pretende arrogarse competencias de jurisdicciones provinciales, generando nuevas estructuras administrativas y la ampliación de las ya existentes, con el costo presupuestario que implica.

A nuestro criterio no es aconsejable, atento a que ya existen administraciones locales con las estructuras creadas a tal efecto. En su lugar, habría que optimizar los mecanismos de cooperación y coordinación de la administración central en esta tarea, tal cual lo ordenan los mandatos de la Organización Internacional del Trabajo en sus convenios 81 y 29.

En la modificación del artículo 29 de la ley 25.877, lo significativo es el párrafo siguiente: “ejercerá las funciones de fiscalización de trabajo y de la normativa laboral, en concurrencia con las administraciones del trabajo provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Esto modifica la actual división de competencias establecida en el marco jurídico actual, ampliando las competencias de la administración nacional sobre materias que hasta el momento no contaba por ser de exclusiva competencia originaria no delegada a la Nación y, aún más, la ampliación de dichas facultades no se corresponden con la finalidad de la ley.

Una segunda cuestión vinculada a los controles y sanciones es la creación del REPSAL en el artículo primero, fijándose en el artículo segundo que una vez firmes serán incluidas en el REPSAL y donde se pre-

senta una enumeración taxativa. Entendemos que debe realizarse un agregado a esta enumeración, con la inclusión de sanciones que recayeren sobre empleadores que fueren calificadas como muy graves por incumplimiento a las normas vigente en materia de salud y seguridad en el trabajo, en el marco de lo establecido en la ley 25.212, artículo 4º, inciso g). Tal inclusión se motiva en que dichas infracciones representa un riesgo grave e inminente para la salud o vida de los trabajadores afectados, con la gravedad que esto implica y la necesidad de complementar y reforzar los mecanismos actuales para inhibir cualquier conducta infractora de los empleadores en este sentido o tendientes a asegurar el cumplimiento de la normas vigentes. Por tanto, atendiendo a la creación del REPSAL entendemos que es oportuna su inclusión en el proyecto original.

El proyecto propone la baja de aportes patronales. Este régimen de promoción caracterizado por reducciones de las contribuciones patronales diferenciadas fue creado originalmente por la ley 25.877, y posteriormente modificado por la denominada Ley de Blanqueo Laboral, 26.476, y actualmente con el proyecto en análisis se rediseña este beneficio, insertándose nuevas modificaciones fijando reducciones de las contribuciones patronales diferenciadas de acuerdo al tamaño de los empleadores, otorgando mayores beneficios a las micro y pequeñas empresas que aumenten su dotación de personal.

La ley 25.877 en su momento ya fijó un beneficio similar al establecer la reducción de las contribuciones en un tercio para aquellos empleadores que tengan hasta 80 trabajadores. En 2008, se promulgó la ley 26.474, régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado con prioridad en pymes y exteriorización y repatriación de capitales, donde se ofrecía la condonación de deudas por aportes patronales por la regularización de hasta 10 empleados y el descuento de aportes patronales por hasta 24 meses, los primeros 12 al 50% y luego al 25%.

Lo propuesto por el proyecto, al aumentar los beneficios a las micro y medianas empresas y, en contrapartida, disminuir los beneficios para las empresas de más de 80 trabajadores, da equidad al sistema.

Sin embargo, el análisis del impacto de la ley 26.474 no permite concluir que dicha medida sea eficaz en la caída del empleo no registrado. Al observarse la tasa de empleo no registrado (mayores de 18 años) durante los 12 meses posteriores a la promulgación de la ley, hubo una disminución entre diciembre de 2008 a diciembre de 2009 de 36,9% al 35,5%. Sin embargo, si se observa la serie de puestos declarados por trimestre durante los 12 meses posteriores a la promulgación, en un contexto de caída del nivel de la actividad económica, la cantidad de puestos declarados en el sector privado disminuyó de 5,92 millones a 5,77 millones. La baja en las contribuciones patronales no pareció lograr el efecto deseado en lo que respecta a la cantidad de empleos declarados del sector privado. Ampliando el período de análisis, la baja de la tasa de empleo registrado desde diciembre de 2003 hasta diciembre de 2010 está vinculada al alto crecimiento económico antes que el

costo laboral, que además aumentó significativamente en dicho período. El posterior estancamiento de la tasa de empleo registrado respondió a la pobre performance de la economía en su conjunto.

En virtud de lo expuesto es que presentamos la presente disidencia.

Margarita R. Stolbizer. – Graciela S. Villata.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación del Trabajo y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el cual se crea el Régimen de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral. Luego de su estudio resuelven despa- charlo favorablemente.

Héctor P. Recalde.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación del Trabajo y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el cual se crea el Régimen de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan el rechazo total del proyecto.

Sala de las comisiones, 13 de mayo de 2014.

Víctor N. De Gennaro. – Claudio R. Lozano.

INFORME

Honorable Cámara:

Compartimos plenamente la necesidad de resolver el problema de la falta de registración y de la deficiente registración en el mundo del trabajo.

No obstante ello el proyecto adolece de graves defec- tos que no sólo tornaran ineficaz e ineficiente la buena voluntad del mismo, sino que incluso puede hasta llegar a perjudicar la situación actual.

Con fecha del 14 de abril 2014 el Poder Ejecutivo representado por su máxima figura, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley que titulado bajo el nombre Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral con el objeto de abordar el problema de la precariedad laboral a través de la articulación de distintas medidas:

A) *¿De qué se trata el proyecto?*

Por un lado se pone en funcionamiento un pilar de regímenes de promoción o incentivos económicos a empresas a través de:

1. *Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social:* que como su nombre lo indica es de carácter permanente destinado a microempresas –personas físicas, sociedades de hecho y sociedades de responsabilidad limitada– que al momento de ingresar en el programa tengan una dotación de hasta cinco trabajadores, siempre que no supere determinado nivel de facturación anual que será estipulado al momento de su reglamentación.¹ El beneficio consistirá en una reducción permanente del 50% de las contribuciones patronales a todos sus dependientes que hayan sido o sean contratados por tiempo indeterminado así como la fijación de un monto máximo en las cuotas correspon- dientes al Régimen de Riesgos del Trabajo que deberá ser inferior al valor promedio de las cotizaciones totales en los distintos sectores de actividad.

La nómina máxima se podrá elevar a siete trabaja- dores siempre y cuando se produzca un incremento en el plantel existente siendo que a partir del trabajador número 6 se deberá ingresar las contribuciones patro- nales previstas en el régimen general.

2. *Régimen de Promoción de la Contratación de Trabajo Registrado:* que tiene como fin “fortalecer” la medida creada en el año 2008 a partir de la reduc- ción de las contribuciones patronales para los nuevos puestos de trabajado generados (ley 26.476) a partir de un nuevo esquema de reducciones de las contribu- ciones patronales correspondiente a las nuevas incor- poraciones en sus nóminas de personal por tiempo indeterminado, beneficio que gozarán por un período de 24 meses y que estará en función del tamaño del establecimiento considerando la cantidad de empleados a diferencia de que ocurría en el esquema anterior. El beneficio consistirá en lo siguiente:

Cuadro: Reducción de Contribuciones Patronales

Empleadores con una dotación:	Reducción de contribuciones patronales	
	Primer año	Segundo año
Hasta 15 trabajadores	100 %	75 %
Entre 16 y 80 trabajadores	50 %	50 %

Fuente: Elaboración propia en base al proyecto de ley Pro- moción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Labo- ral.

3. *Extensión de los convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad social:* “Se propone que los empleadores encuadrados en el régimen de sus- titución de aportes emergentes de convenios suscritos a la ley 26.377 se beneficien de una exención parcial de las contribuciones patronales correspondientes a los dos primeros ciclos de vigencia de los mismos mediante la integración de ese beneficio al cálculo de

¹ Según medios de comunicación oficiales este monto estará en torno a los 1,8 millones de pesos.

tarifas sustitutivas”. La reducción en el pago de las contribuciones patronales será del 50 % en el primer período de vigencia y del 25 % durante el segundo con la posibilidad de extender por un mayor período en casos críticos. Por otra parte, siendo que originalmente los mismos están restringidos al ámbito rural, en el artículo 33 del proyecto se propone incorporar la posibilidad de extenderlos a otras actividades con características especiales similares.

El segundo pilar consiste en el fortalecimiento de las capacidades del Estado nacional para fiscalizar, controlar y sancionar:

1. *Se crea el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL)*: Tiene como objeto la publicación de sanciones impuestas a empresas por el Ministerio de Trabajo ante la comprobación de infracciones relaciones laborales no registradas junto con las impuestas por AFIP por el mismo concepto en el marco de la ley 26.727 y por el Renatea. A su vez, se articulará con los registros correspondientes a cada una de las jurisdicciones provinciales y de la CABA y con las sanciones que tengan origen por infracciones a la Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente y de la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas. Durante el plazo en que las empresas sancionadas figuren en el registro, las mismas no podrán acceder a los programas de fomento, beneficios o subsidios financiados, administrados o implementados por el Estado nacional ni celebrar contratos con el mismo. Tampoco podrán acceder a líneas de crédito otorgadas por instituciones bancarias públicas. El acceso a los datos de registro es “libre y público desde un dominio dependiente del Ministerio de Trabajo”

2. *Modificación parcial de la ley 25.877 (Régimen Laboral sancionada 2004)*: Aumenta las facultades de fiscalización del Estado nacional a través de Ministerio de Trabajo de la Nación y de sus organismos dependientes como Renatea (agrarios) y la SRT en todo el territorio nacional “en el marco de la corresponsabilidad y concurrencia con las provincias y la CABA” en las funciones de policía del trabajo en sus propios ámbitos.

3. *Creación de una Unidad Especial de Investigación del Fraude Laboral*: Se realizará en el ámbito del Ministerio de Trabajo. Consiste en un trabajo más cualitativo de seguimiento de cadenas de valor, utilización de tecnología informática y bancaria, y la construcción de Indicadores Mínimos de Trabajadores (herramienta AFIP). Es una unidad que se encargará de la investigación y el control de formas variadas de violación a la normativa del trabajo (entre ellas, el trabajo no registrado y la subcontratación fraudulenta) en sectores complejos de fiscalizar.

Desde nuestra perspectiva, la solución oficial al problema de precariedad laboral es inadecuada e insuficiente para resolver efectivamente el problema por las siguientes razones:

1) *El proyecto oficial parte de una diagnóstico reduccionista en el planteo acerca del uso precario de la fuerza laboral*: Según la mirada oficial, la informalidad laboral es un fenómeno acotado a la estrategia utilizada por el segmento de menor tamaño de unidades productivas. En este sentido, se presenta desde el análisis oficial una estilización sobre la existencia de dos esferas de producción diferenciadas en cuanto al nivel de productividad, competitividad y formalización tanto de la normativa tributaria, contable como laboral que obedecen a cuestiones de tamaño de la firma.

Si bien es cierto que el grueso de la informalidad laboral se concentra en empresas micro, pequeñas y medianas, resultaría necio desconocer que existe una vinculación entre las esferas de producción de las diversas unidades económicas, sean éstas pequeñas, medianas o grandes en el entramado productivo local así como también disociaciones que obedecen generalmente al nivel de internacionalización que en su cadena valor ejercen particularmente las grandes firmas. Por decirlo en otros términos es mucho mayor la influencia que las grandes firmas tienen sobre las de menor tamaño que en el sentido inverso justamente porque son los grandes agentes económicos los que fijan las condiciones del proceso general de producción de las mismas, es decir, el “cuánto” en relación a la escala, el “cómo” que incluye el conjunto de relaciones de producción entre ellas el trabajo, el “qué” sobre la inserción de las misma en la cadena de valor.

Esta incidencia de un grupo reducido de actores incluso se ha incrementado en la última década como consecuencia de un profundo proceso de concentración de los medios de producción que se refleja en la apropiación, al año 2012, del 23 % del valor agregado total en manos de tan sólo 200 firmas, magnitud ésta superior en 10 p.p. con respecto a lo sucedido en 1997. Por lo tanto, en el marco de un patrón de acumulación con base material en los recursos naturales, fuertemente internacionalizado y en vistas al mercado externo, abundan las modalidades de contratación precaria siendo que la mano de obra no constituye ni un insumo clave en el proceso de producción (el conocimiento y el desarrollo tecnológico no es la base principal de acumulación) ni un vector de demanda de importancia ya que la colocación de productores en el mercado externo es el principal objetivo de los agentes económicos. El desconocimiento de la plena vigencia del tipo de modelo productivo que tenemos es el que lleva a razonamientos engañosos que vinculan a la informalidad con el segmento más débil de la cadena productiva y por lo tanto a “barrer” contra todo mecanismo que las grandes firmas emplean para evadir la normativa laboral sin necesidad de caer directamente en la informalidad laboral que va desde la tercerización laboral, la subcontratación y hasta apropiación del trabajo realizado por las pymes a través de establecer condiciones de intercambio absolutamente desfavorables para éstas gracias al poder de mercado de las grandes empresas. En concreto la precarización y la informa-

lidad laboral no son más que estrategias para abaratar el costo laboral que se traslada mayormente desde las grandes firmas hacia el resto del entramado productivo siendo que la base de la pirámide de poder económico la ejecuta generalmente en su forma más explícita, más visible y más cruda por su calidad de “subordinado” en las condiciones generales de producción. Por lo tanto, la función que tiene la informalidad de abaratar el costo laboral está fuertemente vinculada al circuito de producción de las grandes firmas que no necesariamente se expresa en la incidencia de este fenómeno al interior del establecimiento productivo principal sino que también se manifiesta a través de las condiciones de producción y de trabajo de los empleados que desarrollan sus tareas en empresas subordinadas de algún modo a la misma. Así, lejos de ser un residuo que responde a un mercado laboral “dual” donde el segmento formal se desenvolvería de manera independiente a un segmento informal marginal, el uso extendido de la fuerza laboral en condiciones precarias adquiere centralidad en el proceso productivo general en tanto abona la estrategia desarrollada por los grupos económicos y avalada por el gobierno, para incrementar los márgenes de ganancia en base a una reducción de los costos laborales. Por esta razón no resulta arbitrario razonar que en realidad es el mundo informal el que sostiene al formal al interior de los mismos sectores e incluso al interior de las mismas firmas. En este sentido es que establecer alguna relación entre los tamaños de los establecimientos con formas de contratación de mano de obra debe considerar también otros aspectos claves: el grado de concentración económica al interior de la cadena de valor de los productos, las estrategias de tercerización de parte de su cadena producción/distribución e incluso las estrategias de tercerización laboral. Por eso vale la pena destacar algunos ejemplos que a nivel sectorial tienen una significativa incidencia en los niveles de informalidad laboral.

Dentro del sector de la construcción: existen grandes empresas constructoras en torno a las cuales funcionan pequeñas empresas o cooperativas de diferentes características en las que se tercerizan actividades que más ligadas “a la terminación de las obras, se presentan mayores situaciones de ‘grises’ que luego pueden continuar hasta derivar en la predominancia de condiciones de trabajo directamente en ‘negro’”.²

Es en la industria textil, donde se encuentra la faceta más cruel de la problemática de la precarización laboral que es el trabajo esclavo a partir que la existencia de talleres clandestinos subcontratados por las grandes firmas textiles garantizándose de esta manera reducción de costos para colocar en el mercado productos con mayor tasa de ganancia. Al año 2010, la estructura de costos verificada mostraba que “una prenda representativa que se comercializa a \$100 tiene un

costo de producción de \$19,50 (diecinueve pesos con cincuenta centavos), los que corresponden \$1,80 (un peso con ochenta centavos) al/los trabajador/es, \$1,30 (un peso con treinta centavos) para el dueño del taller clandestino, lo que incluye los costos de operación y su ganancia, las materias primas tienen un costo aproximado de \$11 (once pesos), y \$5,40 (cinco pesos con cuarenta centavos) corresponde al intermediario. De esta manera, la marca adquiere a \$19,50 (diecinueve pesos con cincuenta centavos) la prenda finalizada y la vende al comercio a \$39 (treinta nueve pesos) y, a su vez, éste la vende al público a \$78 (pesos setenta y ocho) más impuestos (IVA e ingresos brutos), es decir, a \$100 (cien pesos) finales.”³ Conviene aclarar aquí, que en muchos casos la marca y el comercio son el mismo actor.

Por otro lado, el vínculo entre empleo y empleo informal es parte constitutiva del proceso de valorización vigente y por lo tanto está lejos de ser un problema desvinculado con, lo que para la primera mandataria constituye el primer problema del mercado laboral, el desempleo o la falta de trabajo, siendo que un caudal importante de la fuerza laboral sólo pudo emplearse en modalidades precarias e informales. La informalidad laboral no es una “cuenta pendiente” independiente de la lógica del modelo económico y que sólo responde a algunas voluntades empresariales fraudulentas aisladas. Prueba de ello es el comportamiento ascendente que la informalidad laboral asume en los momentos de mayor generación de empleo.⁴ Otro aspecto a destacar acerca del trasfondo conceptual del proyecto, y además se expresó claramente en el discurso de la presidenta, es una simplificación acerca del fenómeno de la precarización laboral asimilándolo exclusivamente al problema de informalidad laboral omitiendo el conjunto de modalidades de contratación que bajo un estándar de menor calidad encubren relaciones laborales de

³ *La economía de los talleres clandestinos: tercerización y estructura de costos.* Ariel Lieutier.

⁴ En concreto durante el año 2003, año en el cual se concentró el 33 % de todo el empleo generado en la posconvertibilidad, la proporción de empleo asalariado no registrado fue de nada menos que del 85,4 %, es decir que se constituyó como el eje de la reconstrucción del empleo. En este sentido la incidencia de la informalidad en la recomposición del empleo fue de sustancial importancia. La segunda fase económica del modelo posconvertible es testigo de dos tendencias opuestas: por un lado, el lapso 2007-2010 en el que al tiempo que se abría un período de baja generación de empleo se efectuaba un proceso de formalización del empleo generado, lo cual hizo caer la incidencia de la informalidad y por otro lado, una tendencia de estancamiento e incluso con leves incrementos de la tasa de informalidad iniciada durante el año 2011 bajo los efectos de recuperación de cuadro laboral luego del deterioro experimentado en el año 2009 y entrando en un ciclo de desaceleración del nivel de actividad (2012) con caída del empleo (2013).

² Vergara, A. “Informalidad laboral en el sector de la construcción en la Argentina (2004/2012)”. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de ASET, 2013.

dependencia por fuera de la normativa laboral formal.⁵ La precariedad laboral tiene hoy múltiples formas que no necesariamente derivan en figuras ilegales como la no registración sino que muchas de ellas son contempladas por el marco legal. Esto es así porque la precarización laboral tiene que ver con la forma histórica bajo la cual se establece la apropiación del excedente económico a través del uso de la fuerza laboral en el actual régimen de organización social. De todos modos, este hecho lejos de cerrar la discusión debiera configurarse como un terreno propicio para abrirla y buscar complejizar el análisis. Desde un intento por cuantificar, aunque sin dejar de vestirse de cierta arbitrariedad pues deja fuera otras tantas formas de empleo precario, podemos decir que tenemos hoy en la Argentina a aproximadamente el 50 % de la fuerza laboral en condiciones de precariedad. En este universo, no sólo están contenidos los trabajadores asalariados no registrados sino que también incorpora a los desocupados y los trabajadores familiares sin remuneración, a aquellos trabajadores del sector formal contratados por tiempo determinado, como así también a aquellos que perciben ingresos inferiores al salario mínimo por hora resulta que en total afecta a 8,5 millones de trabajadores.

Por último, la lectura oficial acerca del fenómeno de la precarización/informalidad laboral también vuelve a acotarse centrando su atención sólo al segmento de los trabajadores que se desenvuelven en el sector privado omitiendo deliberadamente el universo de los estatales. Y sin embargo, las condiciones de contratación de muchos empleados del Estado nacional no distan muchos de las prácticas de subcontratación y tercerización puestas en práctica por el poder económico concentrado. En los últimos años el sector público nacional viene ofreciendo un rol testigo decadente al haber sido parte, en primera persona, de la extensión de modalidades precarias para uso de fuerza laboral. Considerando el conjunto de personal contratado que encubre relaciones laborales de dependencia permanentes, se pasó de una proporción del 6,2 % en el 2003 al 15,5 % en el 2013 con jurisdicciones ministeriales que superan ampliamente esta incidencia, a saber: 1) El Ministerio de Desarrollo Social tiene al 84,6 % de su planta de ocupados con contratos, 2) Jefatura de Gabinete de Ministros tiene el 64 %, 3) el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el 61,3 %, 4) el de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios el 58% y 5) Presidencia de la Nación el 57,8 %. Quizás el dato más paradójico de este fenómeno es que la Administración Central del propio Ministerio de Trabajo tenga un tasa de contratados del 70 %.

⁵ Cristina Fernández hace mención durante el discurso de presentación que la Argentina llegó al año 2003 con una incidencia del 49,6 % de precarización laboral, magnitud ésta que en realidad corresponde sólo a la dimensión informal de los asalariados.

Concretamente no fue sino a partir de la extensión de prácticas de informalidad laboral, subcontratación y tercerización laboral que implicaron para el trabajador el “vaciamiento” del salario como práctica de abaratamiento laboral, a través de lo cual se recompuso el empleo en la posconvertibilidad. Sencillamente por la razón de que la expansión del uso precario de la fuerza laboral ofreció una de las principales estrategias sobre la que se sustentó la recuperación del empleo y de la cual se valió también el Estado nacional.

Por lo tanto, consideramos que no es sino a partir de revisar el rol que tiene el empleo en el presente modelo de acumulación, revisando el vínculo entre los actores económicos y las estrategias de desintegración de sus procesos laborales que es posible tratar seriamente el problema de la precariedad laboral en la Argentina.

2) *El proyecto oficial no resuelve la contratación precaria de los inspectores del Ministerio de Trabajo.* Uno de los pilares importantes que contiene este proyecto de ley es el de fortalecer las facultades de fiscalización del Ministerio de Trabajo de la Nación y favorecer su articulación con las autoridades provinciales y de la ciudad de Buenos Aires. Por esta razón en el proyecto modifica el artículo 29 del régimen laboral (ley 25.877, año 2004) agregando que el Ministerio de Trabajo “ejercerá funciones de fiscalización de trabajo y de la normativa laboral” articulando con las administraciones provinciales. Incluso en el mismo artículo elimina la condición de previo aviso al servicio local para su intervención e incorpora la facultad de “aplicar las sanciones establecidas en el anexo II del Pacto Federal del Trabajo [...] cuando se verifique el incumplimiento de infracciones”. Esta cuestión resulta ser un dato positivo a la luz del déficit existente en esta materia ya que, según información oficial, el programa nacional destinado a financiar inspectores con el objetivo de controlar y fiscalizar los establecimientos productivos a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo daba cuenta de un efecto muy acotado en su rol contralor puesto que la cantidad de inspectores representa tan sólo el 1,2 % de la cantidad de establecimiento y/o unidades productivas existentes. Por ello, cabe mencionar en primer lugar que de no mediar una ampliación sustantiva en la cantidad de inspectores resultará muy difícil poner en práctica lo indicado por el presente proyecto de ley. Es decir, los efectos de ley quedarían absolutamente esterilizados si no se estipulan los instrumentos y estrategias que garantizan su cumplimiento. Peor aún si consideramos las condiciones de contratación de la mayoría de los inspectores en el Ministerio de Trabajo de la Nación. Según la última información del Boletín Fiscal, el ministerio en cuestión en conjunto tiene 19.568 empleados de los cuales 4.755 son contratados, es decir el 24,3 %. Más aún, ocurre una situación mucho más grave en la administración central del ministerio: de los 3.865 trabajadores el

71,2 % son contratados. En este marco la situación de los inspectores no es mucho mejor. Según información que dispone la junta interna de delegados de la Asociación de los Trabajadores (ATE) del Ministerio de Trabajo existen hoy aproximadamente 300 inspectores contratados bajo la resolución 48 sobre un total de 500. Es decir, de la planta de inspectores el 60 % está contratado y como tal está sujeto a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para la renovación de su contrato. Tal condición de inestabilidad⁶ y ⁷que le imprime esta modalidad de contratación de una parte importante de los trabajadores que realizan tareas de fiscalización deja expuesto a este segmento a una situación de expresa vulnerabilidad frente a las presiones de los empresarios a los que tienen que realizarles las inspecciones. En todos los casos el riesgo de perder el empleo es una constante en cada tarea de fiscalización a lo cual se suma que en muchos casos, los dueños de las firmas, no permiten que los inspectores ingresen a sus establecimientos amparándose en lo que se estipula en el Convenio sobre la Inspección del Trabajo N° 81 de la OIT ratificado por la Argentina.: “Artículo 6°: El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida”. Pero además de las recomendaciones internacionales, las condiciones actuales de contratación de los inspectores en particular y de los empleados del Ministerio de Trabajo en general van contra la propia legislación local. Concretamente la ley marco del Empleo Público Nacional detalla en su artículo 9° que los contratos tendrán lugar sólo en los casos de tareas eventuales que no sean cubiertas por el personal de planta permanente siendo que el decreto 214/2006 agrega que la proporción de contratos no puede superar el 15% de la planta permanente de ocupados. Consideraciones éstas deliberadamente omitidas en la práctica habitual.

6 Resolución 48/2002. “Cada una de las partes podrá rescindir en cualquier momento el presente contrato notificando por escrito a la otra parte con una anticipación no inferior a treinta (30) días. La rescisión del contrato por parte de la Administración Pública Nacional operará de pleno derecho con la sola comunicación fehaciente dada por escrito al contratado y procederá sin expresión de causa y sin conceder derecho a indemnización o compensación alguna en favor del contratado .

7 En un caso reciente que tuvo escasa difusión en la prensa hegemónica quedó expuesta la extrema vulnerabilidad por la que atraviesan los inspectores. Cristian Martínez, inspector de Río Grande en Tierra del Fuego durante seis años, en el año 2011 formó parte de una medida de fuerza que reclamaba resolver la injusticia que significaba que los inspectores contratados no cobraran el adicional por zona desfavorable (que representaba el prácticamente el 80% del salario) y fue despedido mediante la rescisión de su contrato y sin indemnización –mecanismo injusto pero legalmente contemplado en la resolución 48/2002–.

Es en este sentido, que si bien como decíamos anteriormente resulta deseable un Estado fuerte en materia de fiscalización, mientras no resuelva sus propias debilidades expresadas en la precariedad de las condiciones de trabajo de su planta de ocupados, la práctica habitual tomará cada vez más distancia de la ley.

3) *El proyecto oficial sigue vulnerando el principio de libertad y democracia sindical, garantía básica para el desarrollo de una fiscalización in situ.* En materia de inspección ninguna visita esporádica puede superar a la potencia de la inspección cotidiana de los involucrados directos en materia de condiciones laborales, como son los propios trabajadores. En el presente proyecto, brilla por ausencia la necesaria fiscalización in situ, es decir, la garantía que los propios trabajadores organizados pueden ofrecer en sus lugares de trabajo frente a los abusos del capital. Este elemento no es omitido por “distracción” sino que existe una omisión deliberada y expresa producto de una mirada oficial complaciente con la ausencia de la libertad sindical que bajo el marco de la actual ley de asociaciones sindicales⁸ delimita la organización de los trabajadores a tan sólo una personería sindical por rama de actividad en el sector privado y reproduce en la práctica un esquema mayoritariamente de sindicatos verticalistas cuyos delegados están bajo la tutela de estructuras mixtas formadas por acuerdos entre los dirigentes sindicales-empresario que en nada protegen las condiciones y los derechos de los trabajadores dejando poco y nada de espacio para el reconocimiento de organizaciones alternativas a éstos. Basta con observar el déficit que en materia de sindicalización tiene el mercado laboral argentino para contemplar el desamparo del grueso de los trabajadores y por lo tanto la primacía y el libre albedrío de la patronal para actuar en función de sus intereses. Actualmente en la Argentina existen 3.230 asociaciones sindicales inscriptas ante la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales (DNAS). Sin embargo, sólo 1.626 cuentan con personería gremial. Por el contrario, un total de 1.604 asociaciones sindicales simplemente inscriptas carecen, en la práctica, del derecho a negociar colectivamente sus condiciones de trabajo y otras tantas, aunque no se disponen de números concretos, que están en trámite a la espera de la simple inscripción. Por otra parte, según datos provenientes de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) que realiza el Ministerio de Trabajo en su módulo de Relaciones Laborales (MRL) que se aplica sólo a empresas privadas

8 Informe sobre resultados de la EIL 2006 del MTEySS: “Según el modelo sindical argentino (ley 23.551 de asociaciones sindicales) sólo las asociaciones con personería gremial tienen plenitud de derechos sindicales: son las que pueden negociar colectivamente en representación de los trabajadores, representar sus intereses colectivos e individuales incluyendo a los no afiliados, recaudar cuota sindicales a través de las retenciones que hacen los empleadores, administrar sus propias obras sociales. La personería gremial constituye uno de los ejes centrales del modelo sindical argentino y es otorgada por el Estado”.

formales de más de diez trabajadores en cinco centros urbanos, el mapa sindical en la Argentina describe la siguiente situación: 1) Más del 60 % de los trabajadores no están sindicalizados: según datos relevados al año 2006 indican que sobre el universo potencialmente sindicalizable hubo un 39,7 % de trabajadores afiliados a un sindicato. 2) Casi el 90 % de las empresas no cuentan con representación gremial: sólo el 12 % de los establecimientos privados tienen representación de los trabajadores sindical, es decir presencia de delegados gremiales. Esta proporción se distribuye un 61,1 % en empresas grandes, un 31 % en medianas y un 7,5 % en las firmas de menor tamaño. De esta manera, queda configurado un modelo sindical argentino signado por un alto nivel de “desprotección” de la mayor parte de los trabajadores. Por esta razón, no es casual que el Estado nacional, que es el encargado de otorgar la personería a las organizaciones de los trabajadores y el único actor en capacidad real de revertir el modelo sindical actual, no haya reformado nada.

4) *El proyecto oficial recurre nuevamente a una modalidad harto conocida como es la Reducción de las Contribuciones Patronales cuya ineficacia ha sido demostrada por experiencias similares en los '90 y desde el año 2008 hasta la actualidad.* Durante los años '90 el esquema económico legalizó a través del marco normativo de flexibilización laboral y consolidó de hecho en práctica laboral habitual la proliferación de figuras laborales precarias e informales que tenían como función abaratar los costos de producción de las empresas que en nada sirvió para mejorar los índices de empleo sino que tan sólo tuvo efectos en deteriorar las condiciones de vida de los hogares. Una de las medidas paradigmáticas de aquella época fue la brutal reducción de las contribuciones patronales en el año 1994 con el consiguiente efecto en el desfinanciamiento del sistema de seguridad social, la cual continúa teniendo vigencia a pesar de haber transcurrido más de diez años de gestión kirchnerista. Cristina Fernández, sin embargo, parece tener clara esta cuestión en lo que atañe, aquel capítulo, al parecer todavía no resuelto, de la historia argentina. En su discurso ella explica, aunque con menor profundidad de lo que se requiere para comprender su justificación, que estas medidas de incentivos económicos no responden a las lógicas pasadas porque están centradas en las empresas de menor tamaño. Sin embargo, conviene aclarar que esto no implica que las grandes firmas no puedan acceder a este beneficio principalmente a través del Régimen de Promoción de la Contratación de Trabajo Registrado, que si bien estipula un acceso desigual al beneficio en función del tamaño de la firma no impide que las mismas ingresen, ya que puedan acceder independientemente del monto de facturación. Más aún, si consideramos que buena parte de la existencia de empresas de menor tamaño responden a las lógicas de tercerización laboral de las más grandes, la medida en cuestión también puede ser apropiada por estas últimas. Tanto el régimen permanente destinado a las microempresas que permite la

reducción de las contribuciones patronales como el transitorio que las extiende a firmas de mayor tamaño, buscan como objetivo reducir el costo laboral con la idea de que esta variable es determinante en las decisiones del empresariado al momento de sostener o ampliar su planta de ocupados. Lo cierto es que, a diferencia de la década anterior, en la cual el brutal proceso de transferencia de recursos desde el sector del trabajo al capital fue apropiado principalmente por las grandes firmas, en el presente proyecto de ley se intenta direccionar tal transferencia hacia las firmas de menor tamaño, aunque conviene realizar algunas consideraciones al respecto:

a) Por un lado, en el caso de las firmas de menor tamaño que tienen directa vinculación con el circuito de producción de las grandes firmas, ya sea porque forman parte de su estrategia de tercerización laboral o bien porque son parte de su conjunto de proveedores, las decisiones sobre el empleo de las mismas están directamente ligadas a los ciclos de producción del segmento oligopólico y no de sus costos. Por lo que los efectos que esta medida pueda tener en ampliar o sostener el nivel de empleo se subordinarán a la performance que en materia de producción tenga el núcleo concentrado. A partir de datos oficiales del MTEySS en base al SIPA surge que las microempresas y las pequeñas, durante el tiempo que tuvo vigencia el Régimen de Reducción de Contribuciones Patronales a partir de fines del año 2008, constituyen el segmento de empresas que menor crecimiento de empleo registrado verificó en el período. Al considerar únicamente a la industria, incluso se observa que las mismas efectuaron una destrucción de puestos de trabajo formales (reducción que llega al -3,5 % en el caso de las micro). Cabe mencionar que considerando el régimen permanente en el cual se abre la posibilidad de descontar contribuciones patronales, se efectuará una transferencia de recursos desde el sector público a las empresas privadas en una magnitud equivalente a la mitad de la masa de contribuciones patronales que se recauda por parte de las empresas de menos de 5 empleados.

b) En el caso de considerar al grupo de pequeñas y medianas empresas en las que las grandes se desprenden buena parte de la fuerza laboral, una medida de estas características, que reduce considerablemente el costo laboral para este segmento, ampliará las estrategias de tercerización laboral del capital concentrado a menor costo del vigente, cuestión que atenta contra el objetivo de reducir la informalidad laboral.

c) Las restricciones de competitividad que transitan tanto las firmas que tienen de cliente principal a una gran empresa como el resto del entramado económico de menor tamaño que deriva, en algunos casos, en llevar adelante prácticas de abaratamiento de mano de obra a través de la informalidad laboral, no se resuelven trasladando el costo al Estado sino atendiendo a los limitantes que se presentan en materia de competitividad. Siendo que la falta de competitividad es justamente la razón sobre la que el argumento oficial sustenta la

existencia de la informalidad laboral,⁹ el camino de su resolución no puede ser nunca que la ayuda estatal consista en alcanzar por otra vía la reducción del costo laboral –eximiendo al empleador de su obligación de aportar al salario familiar– sino muy por el contrario, deberá ser la vía que garantice una competitividad sustentable asociada con el desarrollo tecnológico y con el crecimiento de las pequeñas y medianas unidades económicas, debiendo alcanzarse necesariamente una propuesta de carácter integral que atienda las limitaciones que por diversos frentes se les presentan a las micro y las pymes en materia de tratamiento financiero, comercial y de reconversión productiva.

d) Por otra parte, ni siquiera el criterio dispuesto por el proyecto de ley para efectuar una discriminación entre las firmas de menor tamaño con respecto a las más grandes resulta suficiente ya que si bien el régimen permanente para las microempresas hace mención acerca de plantear un monto de facturación máxima, lo deja a criterio de la reglamentación futura excluyéndola del debate parlamentario. En el caso del régimen transitorio la desagregación del esquema de reducciones se realiza solamente tomando como criterio la cantidad de ocupados sin considerar el monto de facturación y abriendo la posibilidad para el ingreso de firmas grandes –que no sean intensivas en mano de obra–. En el proyecto también se omite una determinación que está presente en la ley 25.300 (el segundo cuerpo legislativo más importante para la pymes junto con la ley 24.467, el estatuto pymes) que es la condición no “están vinculadas o controladas por empresas o grupos económicos nacionales o extranjeros”.

5) *El REPSAL, sin las consideraciones pertinentes, corre el riesgo de castigar principalmente al segmento empresarial de menor tamaño*: si bien es positivo que el Estado nacional haga un uso responsable de los recursos públicos y detecte prácticas fraudulentas y desleales por parte de las empresas beneficiarias, lo que sin embargo no resulta comprensible a su vez, es que sea este mismo Estado el que no contemple la mayor responsabilidad de los agentes concentrados en estos comportamientos considerando la cadena de valor en su conjunto. Y es justamente en este punto del proyecto en el que se expresa nítidamente la importancia de un diagnóstico serio acerca de la precarización laboral. Por tanto, de considerar certera la mirada oficial acerca de este fenómeno social; es decir, que la precarización laboral se reduce exclusivamente a las prácticas ilegales de contratación de segmento asalariado y que al mismo tiempo éste se acota aisladamente a las empresas de menor tamaño, entonces el éxito del Repsal redundará en una incorporación masiva de micro, pequeñas y medianas empresas en el mismo con el consecuente perjuicio

que ello pueda ocasionar en el agravamiento de los niveles de concentración económica. Esta cuestión no parece ser ignorada por el proyecto oficial que en su artículo 14 prevé en caso de reincidencia una sanción que únicamente puede caberle a un pequeño empresario, la exclusión del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (el monotributo). Es en este sentido que el accionar del Repsal, a nuestro entender, debería incorporar en el registro también las maniobras que el gran capital e incluso el Estado nacional ponen en práctica con el fin de reducir costos laborales a través de: la figura del monotributo que encubre relaciones de dependencia, de las subcontrataciones y las tercerizaciones laborales que permiten desintegrar el empleo de fuerza laboral en unidades económicas de menor tamaño y demás fraudes laborales que no necesariamente incurren en la ilegalidad pero que acicatean, sin embargo, el surgimiento de figuras ilegales de contratación en los eslabones más débiles de la cadena de valor.

6) *La extensión de los convenios de corresponsabilidad gremial son una posible entrada de grandes empresas*: según el proyecto de ley que estamos analizando, en el artículo 33 se modifica el carácter de exclusividad en el ámbito rural de los CCG para extenderlos a otras actividades que tengan la característica especial de estacionalidad de las relaciones laborales y alta rotación de mano de obra. La Secretaría de Seguridad Social (MTEySS), la Secretaría de Planificación Económica (Ministerio de Economía) y la AFIP serán los que resolverían el ingreso a los CCG de las cámaras empresariales que lo soliciten. A su vez, el proyecto estipula idénticos beneficios que los que se otorgaban a través del régimen de reducciones de las contribuciones patronales del año 2008 (descuento del 50 % durante el primer período y del 25 % durante el segundo). Ahora bien, según el articulado se desprende que serán los nuevos convenios los que gozarán tales beneficios, aunque no niega la posibilidad de que los existentes (e incluso los nuevos, luego de transcurridos los dos primeros períodos) puedan continuar accediendo al beneficio de descontar el 25 % de las contribuciones por más tiempo si logran demostrar que revisten “casos críticos”. Los CCG tienen la particularidad, a diferencia de los otros regímenes de promoción propuestos por el presente proyecto de ley, que la firma de los mismos permite el ingreso al conjunto de los productores/empresarios sin importar el tamaño de la firma ya que el acuerdo es entre la cámara y el sindicato. Conviene alertar que de extenderse a las actividades similares puede llegar a ingresar el sector de la construcción –conforme a la estacionalidad que en las relaciones laborales provocan las obras de construcción– incorporando al beneficio a un conjunto de grandes constructoras que vienen realizando cuantiosas ganancias en el marco de la especulación inmobiliaria vigente.

9 En palabras textuales de la presidenta: “son las que mayormente tienen mayores dificultades para afrontar los costos laborales porque no tienen un alto grado de competitividad para poder legalizar a sus trabajadores”.

Por ello, para un eficaz control del trabajo sin registrar o deficientemente registrado se torna imprescindible garantizar:

A. Que todo inspector deberá revestir la condición de funcionario público en los términos del artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Se debe incorporar inmediatamente a la planta permanente a todo trabajador que a la fecha tenga seis meses de antigüedad en sus tareas como inspector.

B. Jerarquizar la tarea de los inspectores, otorgándoles un reconocimiento pleno a la labor que compete a la inspección del trabajo, evitando que se desnaturalice su misión. Al efecto se hace imprescindible que se establezcan un escalafón y categorías profesionales diferenciadas para los que realicen dichas tareas.

Es necesario establecer las bases de una carrera administrativa que contenga en sus planes la capacitación necesaria en materia contable, estudio de libros y obligaciones de los empleadores, convenios colectivos aplicables, leyes protectorias que hagan a la idoneidad profesional del inspector.

Asimismo la escala salarial de los inspectores debe tener una mayor jerarquización ya que la tarea realizada implica una mayor responsabilidad. La idoneidad requerida y la responsabilidad de tutelar la eficacia de las normas deben necesariamente diferenciarse del sistema general de la administración.

De acuerdo a lo establecido por nuestra Corte Suprema de Justicia en fallos recientes el inspector debe estar imbuido de facultades interpretativas sobre la ley y el convenio colectivo aplicable.

C. Las sanciones deben ser verdaderamente punitivas. En tal sentido las multas deben ser significativas, de tal manera que resulten onerosas y evitar que el incumplimiento sea entendido como costo adicional no afectando la rentabilidad final del empresario. Las empresas que sean sancionadas por irregularidades en la contratación de sus trabajadores deberán perder automáticamente todos los beneficios, de cualquier tipo que fueran, que pudieren estar recibiendo por parte del Estado

Es importante además que se establezcan personalizaciones para el caso de incumplimientos graves. Es hora, como sucede en la legislación comparada, de establecer la tipicidad de delitos penales para determinados incumplimientos.

D. Creación de una mesa de trabajo con representantes del Ejecutivo nacional y de las organizaciones de trabajadores con ámbito en el Estado nacional, para hacer un seguimiento y regularización, mediante pase a planta permanente, de las contrataciones irregulares del Estado nacional, invitando a las provincias y municipios a seguir el mismo procedimiento.

E. Creación de una unidad de fiscalización del trabajo irregular con representación de las centrales sindicales, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Segu-

ridad Social de la Nación y del Ministerio de Economía y Finanzas públicas de la Nación.

Asimismo, se deberá garantizar en las inspecciones que realice el ministerio, la presencia como veedores de las organizaciones de los trabajadores correspondientes al ámbito donde se realice la inspección. Si no existiesen delegados de las organizaciones en el lugar de la inspección, el inspector del Ministerio de Trabajo, en su calidad de funcionario público, dará fe de la designación –a propuesta de los trabajadores– de un representante de los mismos, quien gozará a partir de ese momento de la tutela sindical dispuesta en el título XII de la ley 23.551.

F. Asociar el tratamiento diferenciado para pymes (Ley Marco para Pymes, Microestablecimientos y Unidades de la Economía Popular) con la registración laboral. Ello deberá incluir tratamiento diferenciado para las pymes en las líneas de acceso a créditos, prioridad en las licitaciones públicas, protección frente a las grandes empresas, programas de formación y capacitación profesional, ayuda en materia de sustitución de importaciones, radicación de actividades de investigación y desarrollo, modernización de las tecnologías, desarrollo de nuevos proveedores y clientes, entre otros.

Por los motivos expuestos, solicitamos a nuestros pares se rechace el proyecto enviado en revisión por el Honorable Senado y asimismo se tengan en cuenta los fundamentos y propuestas del presente dictamen al momento de considerar el asunto en el recinto.

Víctor N. De Gennaro.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación del Trabajo y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el cual se crea el Régimen de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y la que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Todos los empleos registrados con la excepción de la modalidad contractual regulada por el artículo 18 de la ley 26.727, gozarán de una reducción de las cargas patronales establecidas en el régimen general con destino a los siguientes subsistemas de la seguridad social:

- a) Sistema Integrado Previsional Argentino, leyes 24.241 y 26.425;
- b) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, ley 19.032 y sus modificatorias;

- c) Fondo Nacional de Empleo, ley 24.013 y sus modificatorias;
- d) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares, ley 24.714 y sus modificatorias;
- e) Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios, leyes 25.191 y 26.727.

La reducción mencionada se establecerá según la siguiente fórmula: 50 % para todos aquellos que ganen el 50 % del salario mínimo vital y móvil (SMVM). Por cada incremento de hasta el 25 % del equivalente al SMVM, el descuento se reducirá un 10 %. El presente beneficio regirá para todos los ingresos inferiores o iguales al 150 % del SMVM.

Salario (% de SMVM)	Descuento (%)
Menor a 50 %	50 %
Entre 50 % y 75 %	40 %
Entre 75 % y 100 %	30 %
Entre 100 % y 125 %	20 %
Entre 125 % y 150 %	10 %
Mayor a 150 %	0 %

Las reducciones citadas no podrán afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores por los regímenes de seguridad social. El Poder Ejecutivo tomará los recaudos presupuestarios necesarios para compensar la aplicación señalada.

No se encuentran comprendidas dentro de lo dispuesto en este artículo las contribuciones previstas en la ley 23.660 y sus modificatorias, con destino a las obras sociales, como tampoco las cuotas destinadas a las aseguradoras de riesgos del trabajo, previstas en la ley 24.557 y sus modificatorias.

Art. 2° – Todos los empleos con la excepción de la modalidad contractual regulada por el artículo 18 de la ley 27.727 gozarán de una reducción de los aportes personales establecidos en el régimen general con destino a los siguientes subsistemas de la seguridad social:

- a) Sistema Integrado Previsional Argentino, leyes 24.241 y 26.425;
- b) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, ley 19.032 y sus modificatorias;
- c) Fondo Nacional de Empleo, ley 24.013 y sus modificatorias;
- d) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares, ley 24.714 y sus modificatorias;
- e) Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios, leyes 25.191 y 26.727.

La reducción mencionada, se establecerá según la siguiente fórmula: 50 % para todos aquellos que ganen el 50 % del salario mínimo vital y móvil (SMVM). Por

cada incremento de hasta el 25 % del equivalente al SMVM, el descuento se reducirá un 10 %. El presente beneficio regirá para todos los ingresos inferiores o iguales al 150 % del SMVM.

Salario (% de SMVM)	Descuento (%)
Menor a 50 %	50 %
Entre 50 % y 75 %	40 %
Entre 75 % y 100 %	30 %
Entre 100 % y 125 %	20 %
Entre 125 % y 150 %	10 %
Mayor a 150 %	0 %

No se encuentran comprendidas dentro de lo dispuesto en este artículo las contribuciones previstas en la ley 23.660 y sus modificatorias, con destino a las obras sociales, como tampoco las cuotas destinadas a las aseguradoras de riesgos del trabajo, previstas en la ley 24.557 y sus modificatorias.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 13 de mayo de 2014.

Federico Sturzenegger.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación del Trabajo y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el cual se crea el Régimen de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral.

No hay política más relevante a la construcción de una sociedad y economía robusta y digna que la defensa del empleo. No hay quien no se angustie con la informalización, o que no esté convencido de que un aumento del desempleo es el peor flagelo que le puede ocurrir a una sociedad.

Sin embargo, a pesar de toda esa energía emocional, el sistema político parece distraído respecto de los altísimos impuestos que paga el trabajo en la República Argentina. Por cada 1.000 pesos de remuneración neta que recibe un asalariado, empleador y empleado deben pagar 360 pesos de cargas para poder llevar adelante la contratación. Más allá de la retórica, el trabajo en la Argentina parece ser tratado no como algo que hay que promover, sino como si fuera tabaco. La alta carga impositiva parece estar más focalizada en desalentar su consumo que en proveerlo.

Cada persona que está contratada legalmente paga 14 % de aportes y su empleador paga 17% de contribuciones. Esto significa que existe una brecha del 37% entre lo que un trabajador recibe en mano y lo que cuesta contratarlo. Estos impuestos los pagan todos por igual. Es esta brecha la que explica el crecimiento de la informalidad laboral.

Impuestos tan altos al trabajo también se ubican en la raíz del debate sobre la informalidad. La misma no se combatirá con más controles, sino con una estructura tributaria que no la “premie” del modo en que actualmente lo hace. Visualizamos, a su vez, a la formalización laboral como el primer paso para una verdadera inclusión social.

En definitiva, los impuestos al trabajo son en gran medida responsables del alto nivel de informalidad laboral que Argentina sufre hace muchos años.

Hoy este problema se vuelve también más acuciante a su vez, ya que desde 2011, ha existido una variación prácticamente nula en el número de asalariados, y, dentro de esa categoría, la evolución del empleo público y privado presentó tendencias contrapuestas. Mientras que el primero tendió a crecer, el segundo caso mostró estancamiento y por momentos, caídas. Cabe agregar que, en una comparación internacional, la tasa de desempleo se mantiene por encima del promedio latinoamericano, a pesar de que la Argentina posee tasas de actividad menores.

Por su parte, la tasa de empleo no registrado se ubicó hacia el cuarto trimestre de 2013 en 33,5 %, y se ha mantenido de manera continua en órdenes de entre 30 % y 40 % durante los últimos ocho años. Conjuntamente, el estudio de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares permite ver la existencia de una importante precariedad en los empleos a partir de un grupo de indicadores. En primer lugar, un número cercano al 25 % del total de los asalariados es remunerado por debajo del salario mínimo, vital y móvil. Asimismo, se observa una serie de derechos laborales incumplidos ya que alrededor de un tercio de los asalariados no tiene obra social, no recibe aguinaldo, no se le realiza descuento jubilatorio ni disfruta de vacaciones pagas. Esta problemática se intensifica en algunos sectores de la población: las deficiencias son levemente mayores para las mujeres, y la inaccesibilidad a los derechos laborales citados alcanza a la mitad de los ocupados jóvenes y de los trabajadores sin secundaria completa.

En otras palabras, podemos decir lo obvio: si nos interesa reducir la informalidad laboral y nos interesa el ingreso real de los trabajadores, es claro que nuestro país necesita bajar los impuestos al trabajo.

Esto requiere una profunda reflexión para la sociedad argentina: ¿por qué ha elegido gravar el trabajo tan profusamente?

Muchos de los impuestos al trabajo financian el sistema jubilatorio. Pero recordemos: en un sistema estatal como el que tenemos, la fuente del financiamiento no necesariamente tiene que estar atada al trabajo, máxime si estos impuestos no generan ninguna progresividad en nuestro sistema impositivo. (Otra parte de los impuestos al trabajo financian la cobertura de salud y no están afectados ni el proyecto del Ejecutivo ni el que proponemos aquí).

El proyecto del Ejecutivo intenta resolver estos temas pero técnica y prácticamente ofrece una solución

inadecuada a la problemática planteada. El proyecto tiene cuatro problemas fundamentales.

Primero, el proyecto del Ejecutivo propone una desgravación para empresas con menos de 5 empleados (6 si se aumenta la dotación). Ésta es una pésima resolución del problema ya que implicaría un incentivo significativo a no expandir la empresa. Esto redundaría en pérdidas de eficiencia y no debería ser implementado con esta característica.

Segundo, para las empresas de entre 5 y 80 empleados la desgravación es parcial y transitoria, con lo cual difícilmente generará un efecto de reducción de la informalidad que sea significativa. Más aún asociar la transitoriedad con el mandato del actual gobierno le da un tinte electoralista que, justamente, es lo que termina generando una peor resolución del tema.

Tercero, el proyecto sólo abarca las contrataciones incrementales. Al no afectar al stock, no permite una mejora en la remuneración de los trabajadores, ni en una mejora de competitividad para el sector empresario. Sumado a la transitoriedad, parece una ley condenada a la irrelevancia.

Finalmente, la propuesta apunta exclusivamente al aporte patronal. La teoría económica es contundente en concluir que el impacto en el salario neto es independiente de si se baja el aporte patronal o la contribución individual. Lo que define cuánto esta baja afectará el sueldo de bolsillo depende de las elasticidades de oferta y demanda del trabajo. Pero lo cierto es que hasta que esos mercados ajustan en el corto plazo redundan en una baja del costo laboral sin mejora en el salario de bolsillo. La pregunta es por qué no ir todo el camino y reducir el aporte patronal y la contribución individual. De esta manera habría una mejora instantánea en el salario de bolsillo.

Ante tantas falencias en el proyecto oficial necesitamos plantear una alternativa que abarque cada una de ellas. Primero, que la desgravación sea por nivel de ingresos y no por tamaño de la empresa. No hay por qué castigar a un trabajador con un salario bajo por trabajar en una empresa grande.

A su vez, al hacerlo por nivel de ingreso se estaría incentivando fuertemente la formalización laboral de los trabajadores menos calificados y en toda la cadena productiva, algo que este proyecto no estaría logrando.

Segundo, nuestro proyecto se aplicaría a todos los trabajadores, y de manera permanente. Esto permitiría generar un efecto mucho más fuerte y contundente en competitividad e inclusión.

Finalmente, nuestra propuesta incluiría tanto el aporte patronal como la contribución individual. De esta manera se lograría una mejora inmediata en el salario de bolsillo de los que menos tienen.

Para dimensionar lo que hablamos, vale como referencia que con 4.500 millones aplicados a suplir el ingreso que hoy se recauda con aportes y contribuciones, alcanzaría para eliminar estos cargos para todos

los salarios inferiores a los 3.200 pesos mensuales. Esto permitiría que para el 12% de asalariados con menores ingresos se produzca un inmediato aumento de sus salarios del 16%. Aquellos que los emplean verían reducidos sus costos en un 15%, lo que también les permitiría incrementar, quizás algo más, lo que pagan a los trabajadores. Pero sobre todo, los incentivaría a contratar más gente. Gente que entraría en la formalidad y que empezaría a percibir un aporte para su jubilación y obra social.

Los 2.300 millones de pesos que el gobierno impulsa como exención para la industria del biodiésel que contrata a unas 1.500 personas, permitiría financiar los aportes patronales y contribuciones tal cual se estipula en nuestro articulado para el 8 % de la población de menores ingresos a 944.000 asalariados.

La combinación de ambos efectos debería generar una explosión en el empleo trayendo a gente de la informalidad a la formalidad. La formalidad implica una mejora en la cobertura médica y previsional. Es el primer paso para la inclusión social.

Para tener inclusión tenemos que tenerla como objetivo. Si el objetivo es el clientelismo político o la corrupción nunca podremos avanzar significativamente.

Federico Sturzenegger.

IV

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación del Trabajo y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el cual se crea el Régimen de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y la que dará el miembro informante aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

REGÍMENES DE PROMOCIÓN ESPECIAL DEL TRABAJO

TÍTULO I

Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores

Artículo 1° – Están comprendidas en el régimen especial del presente título las personas de existencia visible y las personas jurídicas que empleen hasta cinco (5) trabajadores, siempre que su facturación anual no supere los importes que establezca la reglamentación.

Dicha nómina máxima se elevará a siete (7) trabajadores, cuando el empleador que se encuadre en el párrafo anterior produzca un incremento en el plantel existente a la fecha de su inclusión en el presente régi-

men. A partir del trabajador número seis (6), inclusive, el empleador deberá ingresar, sólo por dichos empleos, las contribuciones patronales previstas en el régimen general de la seguridad social.

Art. 2° – El empleador comprendido en este régimen deberá ingresar por cada uno de sus trabajadores contratados por tiempo indeterminado, con excepción de la modalidad contractual regulada en el artículo 18 de la ley 26.727, el cincuenta por ciento (50%) de las contribuciones patronales establecidas en el régimen general con destino a los siguientes subsistemas de seguridad social:

- a) Sistema Integrado Previsional Argentino, leyes 24.241 y 26.425;
- b) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, ley 19.032 y sus modificatorias;
- c) Fondo Nacional de Empleo, ley 24.013 y sus modificatorias;
- d) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares, ley 24.714 y sus modificatorias; y
- e) Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios, leyes 25.191 y 26.727.

En el caso de los trabajadores contratados a tiempo parcial en los términos del artículo 92 ter. Del Régimen de Contrato de Trabajo aprobado por ley 20.744 (t.o. 1976) el empleador deberá ingresar el setenta y cinco por ciento (75 %) de las citadas contribuciones.

Las reducciones citadas no podrán afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores por los regímenes de seguridad social. El Poder Ejecutivo nacional adoptará los recaudos presupuestarios necesarios para compensar la aplicación de la reducción señalada.

No se encuentran comprendidas dentro de lo dispuesto en este artículo las contribuciones previstas en la ley 23.660 y sus modificatorias, con destino a las obras sociales, como tampoco las cuotas destinadas a las aseguradoras de riesgos del trabajo, previstas en la ley 24.557 y sus modificatorias.

Art. 3° – Se encuentran excluidos del presente régimen los empleadores que se encuentren en el artículo 1° por producir bajas en el plantel de personal, por el término de doce (12) meses, contados a partir del último despido.

Los empleadores que se encuadren en el artículo 1° podrán permanecer en el régimen del presente título, siempre que no registren alta sinestralidad en los establecimientos o lugares de trabajo, conforme a las condiciones que establezca la reglamentación.

Art. 4° – También se encuentran excluidos los empleadores que registren sanciones:

- a) Impuestos por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por falta de inscripción del empleador en los términos del artículo 12 de la ley 24.241 y sus modificatorias;

- b) Impuestas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por falta de registración de los trabajadores en los términos del artículo 7° de la ley 24.013 y del artículo agregado sin número del artículo 40 de la ley 11.683 (t.o. 1.998) y sus modificatorias;
- c) Impuestas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por la obstrucción de la labor de la Inspección del Trabajo prevista en el artículo 8° del anexo II del Pacto Federal del Trabajo, ratificado por la ley 25.212;
- d) Impuestas por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en los términos del artículo 15, inciso 1, apartados *a*) o *b*), de la ley 17.250 y el artículo agregado sin número del artículo 40 de la ley 11.683 (t.o. 1998) y sus modificatorias;
- e) Impuestas por autoridades provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por incumplimiento a lo previsto en el artículo 7° de las ley 24.013;
- f) Impuestas por las autoridades laborales provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT) por obstrucción a la labor de la inspección prevista en el artículo 8° del anexo II del Pacto Federal del Trabajo, ratificado por la ley 25.212;
- g) Impuestas en el marco de las leyes 25.191 y 26.727 por el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea) con motivo de la falta de registración de empleadores o trabajadores.

Dicha exclusión regirá hasta ciento ochenta (180) días desde la regularización de la inscripción, dependiendo de la gravedad de la falta conforme lo establezca la reglamentación.

Por último, se encuentran excluidos los empleadores que registren sentencias firmes o ejecutoriadas por las que se estableciere que el actor es un trabajador dependiente con la relación laboral desconocida por el empleador, o con una fecha de ingreso que difiera de la alegada en su inscripción, que los juzgados de la Justicia Nacional del Trabajo deban remitir a la Administración Federal de Ingresos Públicos, según lo establecido en el artículo 132 de la ley 18.245 (t.o. por decreto 106/08), y las sentencias condenatorias por violaciones a las leyes 26.390, 26.487 y 26.364, por ciento ochenta (180) días contados desde el cumplimiento de la condena penal.

Art. 5° – Los organismos públicos nacionales y provinciales con potestad sancionatoria comunicarán mensualmente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social el listado de empleadores sancionados y el tipo de sanción. Asimismo, la Justicia Nacional del Trabajo informará acerca de las sentencias firmes o ejecutoriadas mencionadas en el artículo anterior.

Art. 6° – Cuando se trate de servicios cumplidos en regímenes previsionales diferenciales o especiales,

deberá adicionarse a la cotización que corresponda con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2° de esta ley, el importe correspondiente a la alícuota adicional que en cada caso se establece.

Art. 7° – Quedan excluidos del presente régimen los trabajadores encuadrados en el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, ley 26.844.

TÍTULO II

Régimen de Promoción de la Contratación de Trabajo Registrado

Art. 8° – Los empleadores que tengan hasta ochenta (80) trabajadores, por el término de veinticuatro (24) meses contados a partir del mes de inicio de una nueva relación laboral por tiempo indeterminado, con excepción de la modalidad contractual regulada en el artículo 18 de la ley 26.727, gozarán por dicha relación de una reducción de las contribuciones patronales establecidas en el régimen general con destino a los siguientes subsistemas de la seguridad social:

- a) Sistema Integrado Previsional Argentino, leyes 24.241 y 26.425;
- b) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, ley 19.032 y sus modificatorias;
- c) Fondo Nacional de Empleo, ley 24.013 y sus modificatorias;
- d) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares, ley 24.714 y sus modificatorias; y
- e) Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios, leyes 25.191 y 26.727.

El beneficio consistirá, para los empleadores con una dotación de personal de hasta quince (15) trabajadores, en que durante los primeros doce (12) meses de relación laboral no ingresarán las citadas contribuciones y, por los segundos doce (12) meses, se pagará el veinticinco por ciento (25%) de las mismas.

Para los empleadores que tengan entre dieciséis (16) y ochenta (80) trabajadores, el beneficio consistirá en que durante los primeros veinticuatro (24) meses de la relación laboral se ingresará el cincuenta por ciento (50%) de las citadas contribuciones.

Las reducciones citadas no podrán afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores por los regímenes de seguridad social. El Poder Ejecutivo nacional adoptará los recaudos presupuestarios necesarios para compensar la aplicación de la reducción señalada.

No se encuentran comprendidas dentro de lo dispuesto en este artículo las contribuciones previstas en la ley 23.660 y sus modificatorias, con destino a las obras sociales, como tampoco las cuotas destinadas a las aseguradoras de riesgos del trabajo, previstas en la ley 24.557 y sus modificatorias.

Art. 9° – El régimen del presente título resulta de aplicación respecto de los empleadores del sector privado inscripto ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea) o en el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) según corresponda, incluyendo a los encuadrados en el título I de la presente ley. En este último caso, la reducción de contribuciones se aplicará sobre las alícuotas dispuestas por el régimen general de seguridad social.

Art. 10. – El empleador gozará de este beneficio por cada nuevo dependiente, siempre que este trabajador produzca un incremento en la nómina de personal respecto al período que se determinara en la reglamentación, sin tener en cuenta para dicho cálculo a los trabajadores que hayan accedido al beneficio jubilatorio conforme a la normativa vigente.

Art. 11. – El empleador no podrá hacer uso del beneficio previsto en el artículo 8° con relación a los siguientes trabajadores:

- a) Los que hubieran sido declarados en el Régimen General de la Seguridad Social con anterioridad de la entrada en vigencia de la presente ley y hasta la fecha en que las disposiciones tengan efecto y continúen trabajando para el mismo empleador;
- b) Los que hayan sido declarados en el Régimen General de la Seguridad Social y luego de producido el distracto laboral, cualquiera fuese la causa, sean reincorporados por el mismo empleador dentro de los doce (12) meses, contados a partir de la fecha de la desvinculación; y
- c) El nuevo dependiente que se contrate dentro de los doce (12) meses contados a partir de la extinción incausada de la relación laboral de un trabajador que haya estado comprendido en el Régimen General de la Seguridad Social.

Art. 12. – Quedan excluidos del beneficio dispuesto en el artículo 8° los empleadores mencionados en el artículo 4° y quienes incurran en prácticas de uso abusivo del beneficio establecido en la presente ley, conforme a las condiciones que establezca la reglamentación.

Art. 13. – El incumplimiento de las disposiciones en los artículos 10, 11 y 12 producirá el decaimiento de los beneficios otorgados, debiendo los empleadores ingresar la proporción de las contribuciones con destino a la seguridad social que resultaron exentas, más los intereses y multas correspondientes.

El presente régimen es optativo para el empleador, por lo que la falta de ejercicio de dicha opción a partir del inicio de la nueva relación laboral por tiempo indeterminado, obstará a que aquél pueda hacer uso retroactivo del mismo por el o los períodos en que no hubiese gozado del beneficio.

Art. 14. – El presente beneficio regirá por doce (12) meses contados a partir de la fecha en que las disposiciones de la presente ley tengan efecto.

Art. 15. – Quedan excluidos de las exenciones establecidas en la presente ley las alícuotas adicionales

previstas en los regímenes previsionales especiales y diferenciales de la seguridad social.

Art. 16. – Quedan excluidos del presente régimen los trabajadores encuadrados en el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, ley 26.844.

TÍTULO III

Convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad social

Art. 17. – Los empleadores comprendidos en el Régimen de Sustitución de Aportes y Contribuciones Emergentes de Convenios de Corresponsabilidad Gremial suscriptos en el marco de la ley 26.377 gozarán de una reducción de sus contribuciones vigentes con destino a los siguientes subsistemas de la seguridad social:

- a) Sistema Integrado Previsional Argentino, leyes 24.241 y 26.425;
- b) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, ley 19.032 y sus modificatorias;
- c) Fondo Nacional de Empleo, ley 24.013 y sus modificatorias;
- d) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares, ley 24.714 y sus modificatorias; y
- e) Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios, leyes 25.191 y 26.727.

Durante el primer período de vigencia de un convenio de corresponsabilidad gremial, para el cálculo de la tarifa sustitutiva a pagar por los empleadores, se considerará una reducción del cincuenta por ciento (50 %) de las citadas contribuciones y para el segundo período de vigencia dicha reducción será del veinticinco por ciento (25 %).

Las reducciones citadas no podrán afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores por los regímenes de seguridad social. El Poder Ejecutivo nacional adoptará los recaudos presupuestarios necesarios para compensar la aplicación de la reducción señalada.

No se encuentran comprendidas dentro de lo dispuesto en este artículo las contribuciones previstas en la ley 23.660 y sus modificatorias, con destino a las obras sociales, como tampoco las cuotas destinadas a las aseguradoras de riesgos del trabajo, previstas en la ley 24.557 y sus modificatorias.

TÍTULO IV

Disposiciones complementarias y transitorias

Art. 18. – El monto máximo de la cuota correspondiente al Régimen de Riesgos del Trabajo Aplicable a toda la nómina de los empleadores que se encuentren en el presente título deberá ser inferior al valor promedio de las cotizaciones totales a dicho régimen en los distintos sectores de actividad, de acuerdo con el procedimiento que establezca la reglamentación.

Los montos máximos a los que se refiere este artículo no serán de aplicación a los contratos celebrados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente.

Art. 19. – El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea) dictarán las normas complementarias que resulten necesarias a fin de implementar las disposiciones contenidas en la presente ley.

Art. 20. – Las disposiciones del título I comenzarán a regir a partir del primer día del segundo mes posterior a la fecha de publicación en el Boletín Oficial. A partir de dicha fecha se considerarán derogadas las disposiciones del capítulo II, título II, de la ley 26.476.

Art. 21. – Los empleadores que hubieren producido despidos sin causa justificada desde el 14 de abril de 2014 quedarán excluidos del régimen del título I por el término de un (1) año a contar desde la fecha de esa vigencia.

Art. 22. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 13 de mayo de 2014.

Fernando Sánchez.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación del Trabajo y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el cual se crea el Régimen de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral.

El proyecto del Poder Ejecutivo que se encuentra en consideración tiene como objetivo principal, según se expresa en sus fundamentos, “estimular la formalización laboral y fortalecer las capacidades estatales de prevención y sanción del incumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social”.

Para ello propone una serie de instrumentos, a saber: 1) la creación de un registro público de empleadores con sanciones laborales (Repsal); 2) la implementación de dos regímenes especiales de promoción del trabajo registrado, uno permanente para las microempresas y otro transitorio para las empresas de hasta 80 trabajadores, y 3) en materia de administración del trabajo propone consolidar las facultades de inspección del cumplimiento de la normativa laboral en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la creación de una unidad especial del fraude laboral.

La propuesta del Poder Ejecutivo llega en el peor momento del mercado laboral de los últimos años y mediante herramientas inapropiadas en el actual contexto económico.

El crecimiento de la actividad económica es el principal factor para reducir la informalidad y en consecuencia, ante la expectativa de estancamiento en el crecimiento económico, los empleos de baja calidad son el principal paliativo al que accede la gente frente

a la insuficiente generación de empleos asalariados registrados en el sector privado.

Según un informe de IDESA (Instituto para el Desarrollo Social Argentino) del 11 de mayo de 2014, los datos de la Encuesta de Indicadores Laboral (EIL) del Ministerio de Trabajo señalan que la creación de empleo asalariado privado registrado en el 1° trimestre del 2014 se estancó.

Dicho informe señala que datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC recientemente publicados permiten ilustrar cómo operó este proceso en la última década. Así, se observa que: entre los años 2004 y 2008, se crearon 250 mil nuevos puestos de trabajo por año de los cuales la totalidad fueron empleos asalariados privados registrados.

Entre los años 2008 y 2012 la creación de empleos se redujo a 140 mil puestos por año, de los cuales sólo la mitad fueron asalariados privados registrados. En el año 2013 se crearon 100 mil nuevos puestos de trabajo de los cuales apenas un cuarto fueron empleos asalariados privados registrados.

Debe tenerse en cuenta la incidencia del sector público en esta materia dado que no ha cesado de crear puestos de trabajo, y en los últimos trimestres ha realizado un esfuerzo relativo mayor al de los otros sectores.

Si se toma, por ejemplo, el año 2011 como referencia, en el mismo los principales impulsores del empleo registrado fueron el sector público (promedió en el año la creación de 82 mil puestos de trabajo trimestralmente), comercio (52 mil puestos en promedio), las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (creando en promedio 46 mil puestos), servicios sociales, enseñanza y salud (41 mil puestos), construcción (40 mil puestos) y la industria manufacturera (39 mil puestos en promedio); durante el año 2012 la creación de puestos fue más modesta, destacándose nuevamente el sector público (creó en promedio unos 69 mil puestos trimestralmente), los servicios sociales, enseñanza y salud (32 mil puestos), el comercio (17 mil puestos), y el transporte (11 mil puestos).

En el año 2013, el sector público fue claramente la estrella, liderando ampliamente la creación de puestos: promedió una creación de 42 mil puestos de trabajo para los trimestres que hay información disponible representando de esta manera el 43 % del total de puestos generados durante los trimestres disponibles del año 2013.

Un análisis de la importancia relativa en la creación de empleo permite identificar la relevancia del sector público: durante el año 2011 el Estado aportó más del 20 % de los nuevos puestos creados, mientras que durante el año 2012 la participación del sector creció a una tasa sensiblemente superior, pasando de representar el 30 % de la creación de empleo registrado a representar prácticamente la mitad de la creación de empleo en el cuarto trimestre del año 2012. Un comportamiento similar se observó durante el año 2013, llegando al tercer trimestre con el 49 % de la creación interanual de empleo registrado gracias al aporte del Estado.

Participación de cada sector en la creación de empleo



Esta dinámica del sector público ya se observó en el período 2008-2009: ante la retracción del empleo privado, el sector público pasó de representar el 25 % de la creación de empleo en el año 2008 a prácticamente la mitad de la creación de empleo en el primer semestre del año 2009, llegando a significar el 83 % del empleo creado en tercer trimestre de dicho año.

Cabe entonces la reflexión. El Estado es la principal fuente de trabajo informal en la Argentina. Sólo en el Estado nacional, el 16 % de los trabajadores se encuentra bajo contrato. Pero si no se consideran los ministerios de Seguridad y Defensa, donde se encuentra el personal policial y de fuerzas armadas, el porcentaje de contratados del empleo público nacional llega al 40 %. Este 40 % no posee los derechos de una relación de dependencia: vacaciones, licencia por maternidad, aguinaldo, días de estudio, negocian su salario individualmente y no tiene aseguradora de riesgos de trabajo, entre otras cosas.

Esta realidad varía según cada ministerio. En Jefatura de Gabinete directamente los contratados duplican a los trabajadores de planta. En el Ministerio de Trabajo, el 70 % del personal de la administración tiene contratos anuales, es decir, está precarizado. A su vez, resulta llamativo también el caso de Desarrollo Social, conducido por Alicia Kirchner, donde casi el 80 % de sus empleados son contratados.

Tampoco se debe olvidar a los trabajadores que reciben distintos tipos de planes de empleo, ya sea nacionales o provinciales, y que terminan realizando tareas similares a cualquier otro trabajador público con una remuneración inferior y el no reconocimiento de sus derechos como trabajador. A pesar de todo esto, para el Estado no hay registro de infractores, ni multas, ni pérdida de beneficios.

El estado de situación descripto ostenta un marcado estancamiento en el crecimiento del empleo y dentro de éste una disminución de la participación del empleo privado registrado, principal dinamizador de la economía.

En un contexto de baja rentabilidad –principalmente para las pymes– e incertidumbre, resulta evidente que la creación de un registro público de infractores, sumado al aumento de las sanciones por infracciones a la registración laboral, redundará en mayor precarización del empleo o el despido de trabajadores.

Por los fundamentos expresados consideramos que el Título I del proyecto bajo estudio no es una política pública oportuna ni eficaz y hasta podría ser contraproducente, y por lo tanto debe ser desechada.

Con respecto a la implementación de dos regímenes especiales de promoción del trabajo registrado, compartimos la propuesta del Poder Ejecutivo debido a que, por un lado, es necesario realizar una justa diferenciación respecto de las microempresas en razón de

la incidencia de que las cargas patronales significan en su estructura de costos; y por el otro, con el régimen de promoción transitorio del trabajo registrado se abre una puerta a la registración ante el estado de incertidumbre actual. Es por ello que nuestro dictamen recepta la propuesta en dicho sentido.

El último lugar, respecto a las modificaciones en materia de administración del trabajo, el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo señala en sus fundamentos que “dadas las asimetrías existentes en relación con los recursos aplicados a la fiscalización del trabajo en las distintas jurisdicciones del país, se propone consolidar las facultades de inspección del cumplimiento de la normativa laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTSS) a través de una modificación parcial de la ley 25.877.”

Seguidamente señala que “en un marco de corresponsabilidad y concurrencia” con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se propone encomendar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y a sus organismos dependientes (como el RENATEA y la SRT), la tarea de fiscalizar los casos de ausencia de registración o registración defectuosa, así como el cumplimiento de la normativa laboral en todo el territorio nacional.

Si bien entre los fundamentos se hace expresa mención a las funciones “insustituibles” de policía del trabajo que corresponden a las 23 provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el proyecto avanza sobre estas facultades.

En virtud de los cuestionamientos que se realizaron, en oportunidad de debatirse este proyecto en el ámbito del Honorable Senado de la Nación, se introdujo una modificación al proyecto original consistente en cambiar el término “concurrencia” por “articulación”.

Sin embargo, el cambio semántico no alcanza para evitar los posibles conflictos de competencia que puedan suscitarse en las distintas jurisdicciones.

La distribución de competencias entre las 23 provincias de la República Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en materia de inspección del trabajo, según se exhibe en la página web del citado ministerio, es la siguiente:

1) Las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituyen jurisdicciones federales autónomas que conviven en el sistema federal de alcance nacional. En cada una de ellas hay alguna instancia administrativa que tiene asignadas las funciones de los servicios de inspección del trabajo.

En consecuencia, las provincias tienen a su cargo las actividades inspectivas, resultando competentes para fiscalizar: condiciones generales del trabajo, cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo y normas de los convenios colectivos de trabajo.

2) El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social resulta competente para:

a) Inspeccionar aquellas actividades que por la ubicación territorial corresponden a espacios reservados a la esfera federal (puertos y aeropuertos), o bien que por el tipo de actividad comportan tareas de índole interjurisdiccional, por ejemplo, el transporte interprovincial de cargas y pasajeros; transporte marítimo, fluvial y lacustre. El Pacto Federal de Trabajo, ratificado por la ley 25.212 y los distintos convenios que en su marco se han celebrado con los gobiernos provinciales, destaca la división de competencias, como así también las facultades en materia de inspección y aplicación de sanciones;

b) Competencia en materia de recursos de la seguridad social: ésta es una competencia plenamente federal que comprende la comprobación y juzgamiento de determinadas infracciones a las normas de seguridad social, establecidas en la ley 25.877, artículo 36: “el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social procederá, sin perjuicio de las facultades concurrentes de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), a verificar y fiscalizar en todo el territorio nacional, el cumplimiento por parte de los empleadores de la obligación de declarar e ingresar los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial, que integran el Sistema Único de la Seguridad Social, a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, conforme a las normas reglamentarias vigentes en la materia”;

c) Competencia federal en materia de riesgos del trabajo: en lo que refiere al contralor de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo de establecimientos ubicados en jurisdicción federal, resulta competente la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) –organismo dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social–, creada por ley 24.557, que también controla el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART).

Como lo señala en sus fundamentos el proyecto del Poder Ejecutivo, que cuenta con media sanción del Honorable Senado, propone modificaciones a la Ley 25.877 en el sentido de consolidar las facultades de inspección en el Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social para paliar las “asimetrías existentes en relación con los recursos aplicados a la fiscalización del trabajo en las distintas jurisdicciones del país”.

Consideramos que la normativa actual otorga al MTEySS las herramientas necesarias para controlar la labor de las autoridades locales en materia de inspección y actuar, si corresponde, sobre su ineficacia o ineficiencia, sin que resulte necesario hacer peligrar la autonomía de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en materia de policía del trabajo.

El artículo 28 de la ley 25.877 crea el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITySS), y dispone que el mismo se integra por sistema la autoridad administrativa del trabajo y de la seguridad social nacional, las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

que actuarán bajo los principios de corresponsabilidad, coparticipación, cooperación y coordinación, para garantizar su funcionamiento eficaz y homogéneo en todo el territorio nacional.

“A tal efecto se celebrarán convenios y ejecutarán acciones con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para alcanzar los fines y objetivos descritos en los párrafos precedentes”, señala el artículo referido.

Seguidamente, el artículo 29 dispone que el MTEySS será la autoridad de aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social en todo el territorio nacional, y que, en tal carácter, le corresponde, entre otras funciones: “d) Actuar, mediante acciones de inspección complementarias, en aquellas jurisdicciones donde se registre un elevado índice de incumplimiento a la normativa laboral y de la seguridad social, informando y notificando previamente al servicio local, y e) Recabar y promover especialmente con miras a la detección del trabajo no registrado, la participación coordinada y la colaboración de las entidades representativas de los trabajadores y los empleadores.

Por otra parte, entre los considerandos del Pacto Federal de Trabajo, ratificado por la ley 25.212, se señala expresamente que “para coordinar la actuación de los organismos competentes en materia laboral de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es preciso institucionalizar el Consejo Federal de Administraciones del Trabajo a fin de procurar la mayor eficiencia en las medidas a adoptarse, bajo los principios de cooperación y corresponsabilidad”.

Luego, el anexo I del pacto contiene la creación del Consejo Federal del Trabajo y entre sus funciones se encuentra la de “ejercer las funciones de autoridad central de la inspección del trabajo, prevista en los convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo”. (anexo I, artículo 2°, inciso f).

Por todo lo expuesto, consideramos que las falencias o asimetrías detectadas en la fiscalización del trabajo en las distintas jurisdicciones del país deben ser puestas de relieve en el ámbito del Consejo Federal del Trabajo. Es allí donde se debe evaluar el cumplimiento de las obligaciones en materia de inspección por parte de cada una de las jurisdicciones y señalar cuáles son los lugares donde el MTEySS debe acudir en auxilio por haberse detectado un elevado índice de incumplimiento a la normativa laboral y de la seguridad social.

El proyecto sobre el cual hoy estamos dictaminando no sólo desconoce estas funciones del Consejo Federal del Trabajo sino que avanza sobre las autonomías locales al modificar el artículo 29 de la ley 25.877 otorgándole al MTEySS la facultad de aplicar las sanciones establecidas en el anexo II del Pacto Federal del Trabajo, ratificado por ley 25.212, produciendo así una modificación sustancial en este régimen sancionatorio toda vez que en dicho anexo se prevé que cada jurisdic-

ción aplicará conforme a sus facultades las normas de procedimiento para la aplicación de dicha ley.

Por todo lo expuesto, consideramos que la solución propuesta no es la adecuada para corregir las falencias detectadas en materia de inspección del trabajo a nivel local y que eventualmente para el caso de que sí prosperara deberían ser las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires quienes evaluaran si la “conurrencia” o articulación” de facultades entre el MTEySS y las jurisdicciones locales resulta constitucionalmente viable.

En conclusión, sostenemos que de los tres instrumentos que contiene la propuesta del Poder Ejecutivo, la implementación de dos regímenes especiales de promoción del trabajo registrado, uno permanente para las microempresas y otro transitorio para las empresas de hasta 80 trabajadores, constituye un beneficio oportuno y debe ser impulsado. Sin embargo, la creación de un registro público de empleadores con sanciones laborales (REPSAL) y la ampliación de las facultades de inspección del cumplimiento de la normativa laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social no pueden ser acompañadas, dado que el primero de ellos se encuentra en contradicción con el objetivo que se pretende alcanzar con la norma y con el segundo se avasallan las facultades constitucionales de la provincias en materia de poder de policía laboral.

Fernando Sánchez.

V

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación del Trabajo y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el cual se crea el Régimen de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y la que dará el miembro informante aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Todo trabajador o trabajadora cuya relación laboral, sea ésta del ámbito público o privado, no estuviere registrada o lo estuviere deficientemente, está habilitado para denunciar esta situación al Ministerio de Trabajo mediante una simple nota escrita, telegrama obrero (ley 23.789) o carta documento y a intimar fehacientemente a su empleador para que en forma inmediata regularice dicha relación inscribiéndolo como un contrato de trabajo en relación de dependencia.

Art. 2° – Se entiende por relación laboral deficientemente registrada aquella en la que el empleador declare una fecha de ingreso posterior a la real, una remuneración menor a la percibida por el trabajador, una jornada de trabajo inferior a la real y toda aquella relación encubierta con contratos denominados como locación de servicios, de obra, de representación, de pasantía o

con cualquier otra denominación que fraudulentamente pretenda ocultar una relación laboral dependiente.

Art. 3° – El trabajador que hubiere realizado la denuncia y/o intimación previstas en el artículo 1° de esta ley gozará desde el momento de la realización de las mismas, de estabilidad en su puesto de trabajo durante un período de 36 meses. En el mismo período no podrán modificarse sus condiciones de trabajo.

Art. 4° – La simple invocación de la existencia de trabajo no registrado, deficientemente registrado o fraudulentamente registrado habilitará al personal de la empresa o establecimiento público o privado, haya en el mismo o no trabajadores afiliados a un sindicato, a elegir delegados en asambleas realizadas dentro o fuera del establecimiento.

Los delegados así elegidos gozarán de la tutela sindical prevista en el capítulo XII y concordantes de la ley 23.551 para los delegados del personal.

Art. 5° – La regularización de la relación laboral a partir de la denuncia y/o intimación previstas en el artículo 1° de esta ley, no releva al empleador infractor de las deudas contraídas con los trabajadores y con el sistema de la seguridad social, los trabajadores podrán continuar todas las acciones legales derivadas de la relación laboral y son acreedores a las indemnizaciones y multas previstas en su favor en la legislación vigente por nula, deficiente o falsa registración.

Art. 6° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 13 de mayo de 2014.

Néstor A. Pitrola.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación del Trabajo y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión por el cual se crea el Régimen de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La circunstancia de que el trabajo en negro, según las propias estadísticas oficiales, se mantenga cuando menos en la enorme proporción de un 34% de los asalariados, sin incluir en esa cifra la inmensa masa de trabajadores subempleados de los planes sociales, revela el fracaso inapelable de la legislación vigente para prevenirlo, basada exclusivamente en inspecciones, multas y demás sanciones fiscales y administrativas sistemáticamente evadidas por enormes sectores patronales, entre los que no está exceptuado el propio Estado encargado de velar por el cumplimiento de las leyes laborales.

El presente proyecto de ley tiene como principal fundamento que la lucha contra ese cáncer social que

condena a más del 40% de los trabajadores a la precariedad laboral, la miseria salarial, pésimas condiciones de trabajo y exclusión de toda cobertura social sólo puede ser garantizada por los propios damnificados.

Este proyecto que será dictamen en minoría frente al proyecto del Frente para la Victoria que viene con media sanción del Senado y apoyo de la oposición en esa Cámara. El proyecto oficial es una reiteración de las políticas practicadas en los 90, ideadas por Domingo Cavallo, puesto que consiste únicamente en una rebaja de aportes patronales. Las rebajas de aportes patronales del año 1996 no evitaron llegar al tope de desocupación del 18% en 1998, más otro tanto de subocupación. Ningún empresario que no necesita trabajadores los toma porque tenga una rebaja de aportes patronales. Aquellos que revistan trabajadores en negro, sin registración, financian esos trabajadores con fondos de todo un circuito en negro, que evade no sólo las cargas sociales sino el conjunto de impuestos. Viceversa el blanqueo de trabajadores los obliga al blanqueo contable de aquellos fondos; eso no ocurrirá de ninguna manera por premiar a los evasores con rebajas de aportes patronales.

El criterio de rebaja de aportes patronales parte de un concepto brutaemente “neoliberal”. Es aquel que reza que las cargas de la seguridad social son “impuestos al trabajo”. Para el Partido Obrero se trata de un salario diferido que aportan trabajadores y patronal, perteneciente a los trabajadores en su etapa pasiva o jubilatoria. Por lo tanto de ninguna manera esos aportes pueden ser rebajados porque significan un ataque al salario (diferido) y con él a conquistas históricas, vitales, de los trabajadores.

Justamente, una consecuencia sensible de esta rebaja de aportes es que afectarán la recaudación de la ANSES y con ella la movilidad jubilatoria, constituida por dos índices, uno de los cuales se basa, precisamente, en la evolución de la recaudación. Por lo tanto el proyecto de ley que entra a esta Cámara con media sanción del Senado de la Nación, es una transferencia de ingresos, un subsidio, de los jubilados a los empresarios. Es decir, de la capa más débil de toda la población, cuyo 73,5% percibe la jubilación mínima de \$ 2.678 de bolsillo, al momento del debate de esta ley.

Esta rebaja de aportes abarca desde las pymes hasta las grandes corporaciones, de manera decreciente. Es decir que los bancos, por ejemplo, que han tenido ganancias de 20 mil millones de pesos en el 2013, y que en el primer trimestre del año 2014 han ganado hasta un 180% más que en el mismo trimestre del año anterior, se verán beneficiados por esta ley de rebaja de aportes.

Resulta sorprendente que mientras se niega a los trabajadores y jubilados la anulación del impuesto a las ganancias sobre los salarios y jubilaciones por razones de financiamiento fiscal se permita una rebaja de aportes que desfinancia al Estado para cumplir con las obligaciones sociales.

El proyecto oficial insiste en complejas medidas de registración, pero no de los trabajadores, sino de

los empresarios que violen la ley, pero esos registros dependerían siempre de la estructura de inspecciones formal del Ministerio de Trabajo de la Nación, precisamente el método que ha fracasado hasta el presente. Esto porque no tiene alcance físico ni técnico para lograr su cometido, porque el Estado es el primer empleador en negro en el país, mediante diversos fraudes laborales de los cuales el más notorio es el de los contratos de locación de servicios mediante el régimen de monotributos que encubren la relación de dependencia.

El blanqueo de los trabajadores será la resultante de una movilización social de los trabajadores mismos para denunciar su situación y garantizar su registro (artículos 1° y 2° de este proyecto). Esto requiere brindar estabilidad laboral a todo trabajador que reclame su correcta registración (artículo 3°). Otra medida clave

para combatir el trabajo en negro es garantizar la capacidad de organización de los trabajadores mediante la elección de delegados, convocada, haya o no haya afiliados a un sindicato determinado, en todos los lugares de trabajo para reforzar la cohesión de los trabajadores que tienen que encarar su lucha legal por el blanqueo (artículo 4°). El blanqueo del trabajo en negro en modo alguno debe dar lugar a ninguna forma de amnistía sobre las deudas de los empleadores con el sistema de la seguridad social y con los propios trabajadores que podrán continuar todas sus acciones legales y hacerse acreedores a las indemnizaciones y multas previstas por las leyes vigentes (artículo 5°).

Por lo expuesto, solicito la aprobación de este proyecto.

Néstor A. Pitrola.