cinve
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
ISSN 2301-1289

OBSERVATORIO DE SEGURIDAD SOCIAL

INFORME N° 4 - 2019

TENDENCIAS EN EL MERCADO LABORAL Y SU IMPACTO SOBRE LA INFORMALIDAD Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El Glosario del Observatorio del Mercado de Trabajo de DINAE - MTSS[1] define a la informalidad o empleo informal como el "no registro de los trabajadores en la seguridad social, lo cual implica que el trabajador se encuentra desprotegido ante sucesos tales como la enfermedad, los accidentes laborales, el despido, o el retiro." En términos de los principales pilares que describen a un sistema de seguridad social, un elevado nivel de informalidad implica fundamentalmente un problema de cobertura.

En Uruguay, los datos oficiales sobre informalidad son reportados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). A partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006 (ENHA 2006), se concluyó que una buena aproximación a la misma es el no registro del trabajador en la seguridad social en su ocupación principal o única[2].

En este informe se discute cómo las tendencias recientes en el mercado de trabajo han impactado o potencialmente podrían impactar sobre la informalidad y en consecuencia sobre el sistema de seguridad social. El informe se organiza de la siguiente manera: En primer lugar se presentan en forma resumida los efectos de la informalidad sobre la seguridad social que han sido destacados en la literatura previa. En segundo lugar se discuten algunas de las principales tendencias recientes en los mercados laborales a nivel mundial y cómo estos procesos podrían impactar sobre la informalidad. Finalmente, se presenta un análisis concreto para el caso uruguayo en los últimos 12 años[3].

LA INFORMALIDAD Y LA SEGURIDAD SOCIAL

El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que casi la mitad de los trabajadores latinoamericanos se encuentran ocupados en condiciones informales, lo que hace que la tasa de informalidad en América Latina sea algo mayor al doble de la registrada en los países de ingresos altos (FMI, 2018).

Trabajos previos han citado como posibles causas de la elevada informalidad en América Latina a la baja productividad del trabajo, asociada a salarios reducidos, la debilidad de los controles, y los altos niveles de autoempleo.

[1] https://www.mtss.gub.uy/documents/11515/701a255b-e1c2-4103-9e77-3b1650b80ea5

[2] El relevamiento, se realiza mediante la siguiente pregunta: "¿Aporta a una caja de jubilaciones por este trabajo?".

[3] El período de análisis comienza en 2006 debido a que previo a este año la ECH no tenía cobertura en todo el país.

Por un lado, las empresas prefieren contratar trabajadores informales si la productividad laboral promedio no compensa los costos asociados a la formalización (Loayza, Serven y Sugawara, 2009; en FMI, 2018) y la probabilidad de ser descubierto y penalizado es baja debido a la debilidad de las instituciones. Por otra parte, los salarios bajos y/o las perspectivas de escasas prestaciones futuras aumentan la predisposición de los trabajadores a aceptar empleos informales. Por último, la elevada presencia de autoempleo incrementa los niveles de informalidad, debido a que sus contribuciones son voluntarias o inaplicables (BID 2016; en FMI, 2018).

La informalidad, junto a la elevada movilidad entre los sectores formal e informal existente en las economías latinoamericanas, provoca que las contribuciones a la seguridad social resulten escasas en varios países, lo cual deriva en prestaciones reducidas o nulas al momento del retiro, incluso en el caso de trabajadores que han hecho aportes al sistema durante varios años (Levy y Schady, 2013; en FMI, 2018). En particular, en esquemas de capitalización individual, la informalidad afecta la suficiencia de las prestaciones al implicar menores montos acumulados en las cuentas de ahorro de cada trabajador; mientras que en los esquemas de reparto, períodos de trabajo en el sector informal pueden significar no alcanzar el mínimo de años de servicio requeridos para tener derecho a una prestación.

Según el FMI, los altos niveles de informalidad son la causa principal de la baja cobertura de los esquemas de prestaciones contributivas en América Latina. Debido a esto, desde los años 90 varios países introdujeron esquemas no contributivos, los cuales permiten mitigar las consecuencias adversas de la informalidad al no condicionar los beneficios a la existencia de aportes previos. Las prestaciones no contributivas generalmente son financiadas por ingresos tributarios, y suelen representar transferencias bastante menores que los beneficios contributivos. Debido a esto, ***cuanto mayor sea la tasa de informalidad en la economía, mayor será el trade-off entre suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad fiscal*** (FMI, 2018).

El grado de formalización influye también en la sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensiones basados en esquemas de reparto. En el corto y mediano plazo, una mayor proporción de empleos formales incrementa los ingresos del sistema de seguridad social por concepto de contribuciones y por lo tanto mejora los indicadores de sostenibilidad del mismo. Sin embargo, en el largo plazo, el efecto sobre la sostenibilidad del sistema es ambiguo, ya que si bien, por un lado, la situación fiscal empeoraría debido al aumento en el número de pasividades a abonar, por otro lado, los egresos potencialmente se reducirían dada la contracción del esquema no contributivo consecuencia de la mayor formalización.

NUEVAS TENDENCIAS DEL MERCADO LABORAL Y SUS IMPACTOS SOBRE LA INFORMALIDAD

El mercado de trabajo a nivel mundial viene presentando cambios significativos en las últimas décadas, fundamentalmente como consecuencia del proceso de cambio tecnológico, identificado usualmente en la literatura como cuarta revolución industrial. Dos tendencias están siendo particularmente analizadas tanto a nivel académico como a nivel de los

hacedores de política por su potencial impacto. Por un lado, se ha identificado, al menos en países desarrollados, una tendencia creciente hacia modalidades más flexibles de empleo, denominadas, relaciones de empleo no estándar. Por otro, se ha identificado la pérdida de participación en el empleo de ciertas ocupaciones intensivas en tareas rutinarias, y por lo tanto, factibles de automatización.

En lo referido al primer punto, cabe señalar que en general, las leyes que regulan el empleo se han dirigido hacia un tipo particular de trabajo caracterizado por ser continuo, a tiempo completo y que forma parte de una relación directa y subordinada entre un empleado y su empleador. Esto se conoce comúnmente como una relación de empleo "estándar". A su vez, este tipo de acuerdo laboral generalmente tiene beneficios significativos valorados por los trabajadores, tales como cobertura de salud, contribuciones al sistema de pensiones, programas de capacitación y estabilidad laboral, entre otros.

Sin embargo, en las últimas décadas, fundamentalmente en el caso de países industrializados, aunque también existe cierta evidencia para los países en desarrollo, ha habido un proceso de sustitución del llamado empleo estándar hacia formas de empleo más flexible, comúnmente llamadas "formas de empleo no estándar" (OIT, 2016). Aunque no existe una definición convencional del empleo no estándar, todas las relaciones laborales que difieren del empleo estándar forman parte de esta categoría. En particular, es posible incluir cuatro tipos principales de relación laboral no estándar: i) trabajo temporal o a término, ii) trabajo a tiempo parcial, iv) trabajo triangular, comúnmente identificado como “tercerizaciones”, y v) relaciones de empleo encubiertas o cuentapropismo dependiente.

La evolución de estas formas no estándar de empleo generalmente es monitoreada con atención por las autoridades políticas puesto que podrían afectar algunos pilares básicos de los sistemas de seguridad social como su cobertura o sostenibilidad. En efecto, en la medida en que estas formas no estándar de empleo se encuentren asociadas a la informalidad, pueden afectar a corto plazo la cantidad de contribuyentes y por lo tanto la salud financiera del sistema, mientras que a largo plazo podrían redundar en una mayor proporción de personas sin acceso a pensiones en la edad de retiro.

Es así que esta primera tendencia identificada en el mercado laboral a nivel mundial podría anticipar un incremento de la informalidad laboral en las próximas décadas en los mercados laborales. Cabe señalar, no obstante, que la evidencia disponible no sugiere que en Uruguay y otros países de América Latina y el Caribe en los últimos años se haya registrado un incremento significativo del peso de las relaciones no estándar en el total del empleo (Apella y Zunino, 2018[4]). En contrapartida, sí parece observarse un incremento de las modalidades de empleo no estándar en ocupaciones de alta productividad que típicamente se realizaban en el marco de las relaciones laborales estándar.

Respecto a la segunda tendencia señalada, diversos trabajos académicos aportan evidencia respecto de que el cambio tecnológico tiende a sustituir los empleos caracterizados por un contenido de tareas altamente rutinarias (Acemoglu y Autor 2011, Autor 2003). Esta tendencia

[4] No obstante, este trabajo solo identifica trabajadores a tiempo parcial y trabajadores temporales por lo que no contempla todas las posibles modalidades de empleos no estándar.

determina que este tipo de empleos pierda participación en el mercado laboral a lo largo del tiempo, en tanto que ganen importancia los empleos caracterizados por tareas no rutinarias, particularmente cognitivas.

A diferencia del efecto flexibilización, discutido anteriormente, este cambio de composición del mercado laboral que surge como consecuencia del cambio tecnológico podría tener un impacto negativo sobre la informalidad, puesto que los empleos que pierden importancia relativa (empleos rutinarios) suelen caracterizarse por menor nivel de productividad, menor nivel de calificación de los ocupados y mayores registros de informalidad.

En este sentido, las transformaciones identificadas a nivel mundial en los mercados laborales no tienen un impacto claro sobre el nivel de informalidad. Por un lado sería esperable que el proceso de flexibilización genere un incremento de la informalidad (o al menos una reducción del nivel de aportes a la seguridad social en relación al salario) a nivel de todas las ocupaciones con independencia de su nivel de productividad. Por otro lado, es esperable que el proceso de automatización de empleos caracterizados por tareas rutinarias genere que las ocupaciones usualmente asociadas a mayores niveles de informalidad pierdan peso en el empleo total, generando así una caída de la informalidad en el promedio de los ocupados.

¿Qué ocurrió en los últimos años en el mercado laboral uruguayo? ¿Cuáles de estas tendencias ya se están observando y cuáles son factibles de observarse en los próximos años? Una discusión introductoria a estas preguntas se realiza en la siguiente sección.

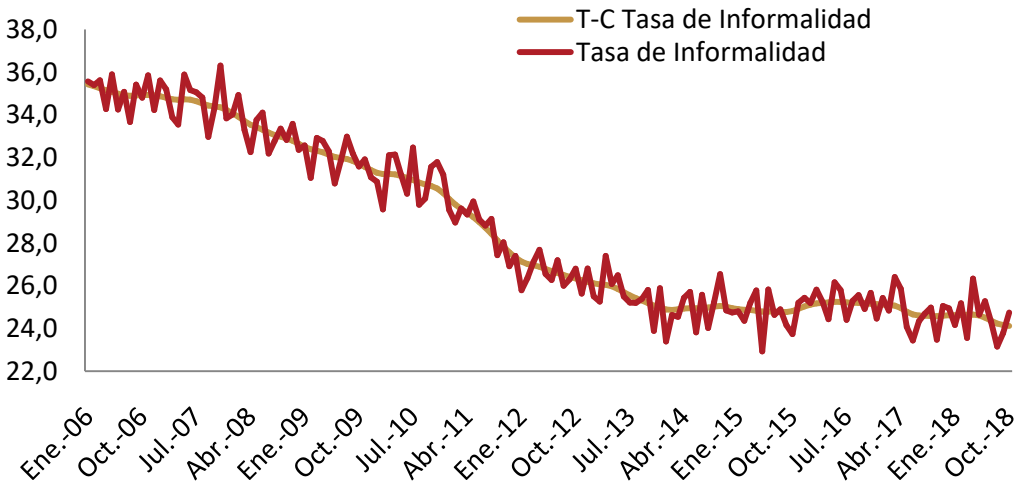
LA INFORMALIDAD Y LAS TRANSFORMACIONES DEL MERCADO LABORAL EN URUGUAY (2006-2017)

Según el último dato publicado por el INE, un 24,7% de los ocupados eran informales en octubre de 2018. Como se observa en el gráfico 1, nuestro país experimentó un importante descenso de la tasa de informalidad en el mercado laboral desde el año 2006. Sin embargo, desde 2014, la misma se encuentra relativamente estancada en torno al 25% de los ocupados.

Este estancamiento coincide con un mercado de trabajo que ha tendido a deteriorarse en términos de las tasas de empleo y desempleo registradas desde el último trimestre de 2014. Esta relación entre los niveles de informalidad y la dinámica del mercado laboral no debe llamar la atención puesto que la informalidad ha mostrado en nuestro país, y otros países del mundo un comportamiento contra-cíclico, esto es, en los momentos de fuerte expansión del nivel de actividad, la informalidad se reduce mientras que en las fases bajas del ciclo económico, la informalidad tiende a incrementarse.

A su vez, dadas las particularidades de la última fase cíclica en Uruguay, donde la parte inferior del ciclo económico ha estado asociada a reducidas tasas de crecimiento del PBI, pero sin mostrar episodios de contracción del nivel de actividad, el estancamiento de la informalidad resulta consistente con la regularidad anteriormente mencionada.

Gráfico 1. Tasa de Informalidad en Uruguay (nivel y tendencia-ciclo)



Fuente: INE y estimaciones propias

Pero, más allá del comportamiento asociado al ciclo económico, ***¿han existido cambios en el mercado laboral que expliquen la caída de la informalidad en la última década?. Y* fundamentalmente, *¿qué podemos esperar hacia el futuro?*** En este informe abordamos estas preguntas focalizando en las dos tendencias mencionadas anteriormente, esto es, la tendencia a la flexibilización y crecimiento del empleo no estándar y el proceso de automatización y su consiguiente efecto composición en el mercado laboral.

A los efectos de indagar sobre ambos aspectos, es importante considerar que la formalidad en el empleo y la cobertura de pasividades se encuentran fuertemente correlacionadas con los ingresos personales (Rofman et al, 2008). Los gráficos siguientes evidencian la situación antes mencionada.

El gráfico 2 presenta la relación entre informalidad y los salarios por hora de las ocupaciones, que podrían considerarse una aproximación al nivel de productividad laboral del las mismas, para los años 2006 y 2017. Para ello, en el eje horizontal se consideran las ocupaciones[5] ordenadas de menor a mayor por su nivel promedio de salario-hora en el año base del análisis (2006) agrupadas en cuarenta grupos de igual tamaño, mientras que en el eje vertical se presenta la informalidad promedio para cada grupo de ocupaciones.

La figura nos muestra en primer lugar la correlación planteada por Rofman et al. para ambos años, esto es, una relación decreciente entre los niveles salariales y la tasa de informalidad. En segundo lugar, podemos apreciar que la curva asociada al año 2017 se encuentra totalmente por debajo de la curva para 2006, lo cual refleja que el descenso en la informalidad laboral en este periodo se registró en todos los niveles de ingreso. Este resultado, es consistente con la idea de que en Uruguay no se ha observado, al menos todavía, una tendencia al incremento de

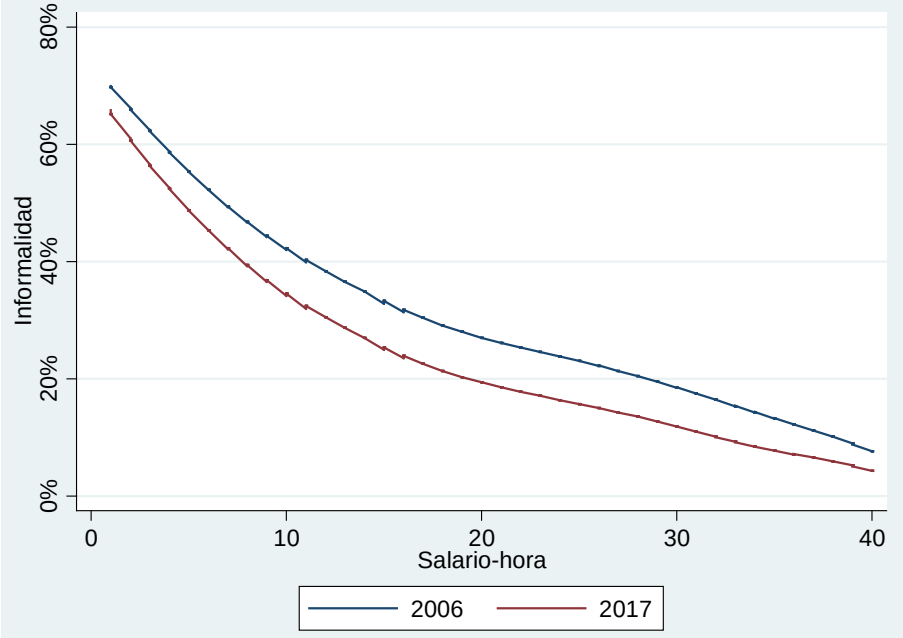
[5] Las ocupaciones son identificadas por el Código Internacional Uniforme de Ocupaciones de 1988 (CIUO 88) a cuatro dígitos.

las relaciones no estándar de empleo (caracterizadas por mayor prevalencia de la informalidad).

A su vez, cabe señalar que no se observa un incremento de la informalidad en las ocupaciones caracterizadas por mayores salarios, donde sí existe cierta evidencia de un incremento en la prevalencia del empleo no estándar (Apella y Zunino, 2018).

En este sentido, el gráfico 2 podría estar reflejando que el incremento en modalidades más flexibles de empleo en el Uruguay no necesariamente se ha vinculado a un deterioro en el acceso a prestaciones de seguridad social. Distintos factores institucionales, asociados por ejemplo a un mayor nivel de control, podrían haber generado un efecto que más que compensó la tendencia a una mayor informalidad en las relaciones no estándar de empleo, en aquellos sectores de la distribución donde la prevalencia del mismo se incrementó.

Gráfico 2. Tasa de informalidad por salario-hora, en 2006 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2006 y ECH 2017.

A pesar de que el efecto de las nuevas formas de empleo no se haya reflejado aún en la tasa de informalidad, puede que éstas sí hayan tenido impacto sobre los ingresos declarados por los trabajadores. En otras palabras, se podría creer que la mayor flexibilidad laboral, si bien no ha impactado aún en los niveles de informalidad de las ocupaciones mejor remuneradas, podría haber impactado negativamente en las contribuciones a la seguridad social realizadas por estos trabajadores. En este caso, si bien a largo plazo no existiría un problema de cobertura en las prestaciones de seguridad social, si podría surgir un problema de suficiencia en dichas prestaciones.

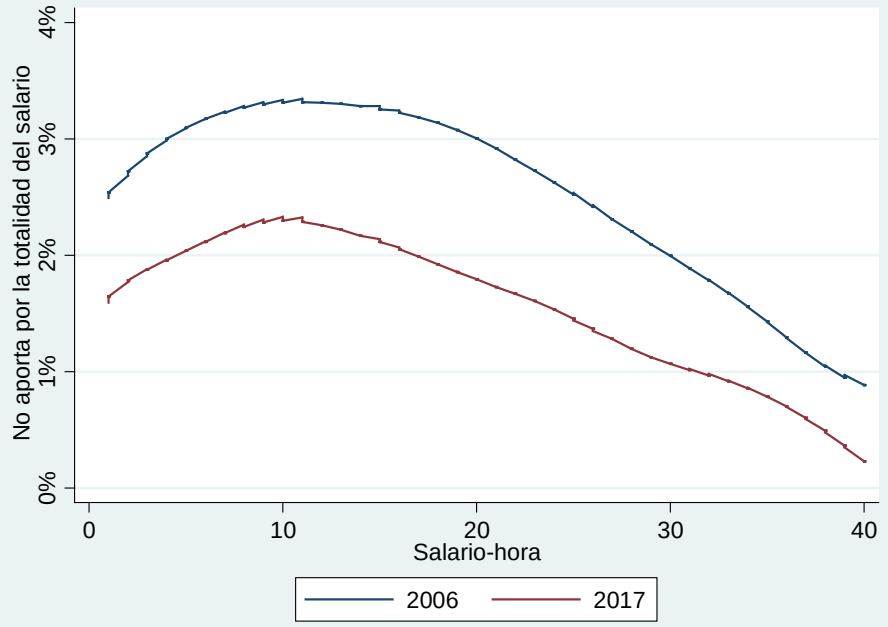
En el gráfico 3 se aborda esta hipótesis. Nuevamente, las ocupaciones fueron ordenadas de menor a mayor salario-hora, y agrupadas en cuarenta grupos. Para cada uno de ellos, se calculó la proporción de trabajadores que expresaron no haber aportado por la totalidad de su salario. Se observa que en ambos años la relación entre la sub-aportación declarada y el nivel

salarial muestra la misma forma, inicialmente creciente para luego tornarse decreciente con el nivel de salario por hora.

Asimismo, se puede apreciar que la proporción de trabajadores que realizaron aportes por un monto inferior al correspondiente, dado su salario, es menor en 2017 que en 2006, para todos los niveles salariales.

Nuevamente obtenemos las mismas conclusiones. Los resultados encontrados son consistentes con la idea de que en Uruguay no se ha observado, al menos todavía, una tendencia al incremento de las relaciones no estándar de empleo (caracterizadas por mayor prevalencia de la informalidad). Adicionalmente, el hecho de que la cantidad de personas que declaran haber aportado por un monto inferior a la totalidad de su salario haya descendido también en los tramos de mayores salarios podría reforzar la idea de que el incremento en modalidades más flexibles de empleo en el Uruguay no necesariamente se ha vinculado a un deterioro en las contribuciones al sistema de Seguridad Social.

Gráfico 3. Trabajadores que no aportan por la totalidad de su salario, según salario-hora, en 2006 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2006 y ECH 2017.

En síntesis, en lo que se refiere a la primera tendencia discutida (aumento del empleo no estándar), no hay evidencia de un impacto sobre la informalidad o las aportaciones al sistema de seguridad social en Uruguay en la última década. No obstante, como se mencionó anteriormente, no es una tendencia que aún se observe de forma notoria en Uruguay, por lo que será importante monitorear hacia el futuro su evolución. El incremento del empleo no estándar es un fenómeno creciente a nivel internacional que probablemente llegará al Uruguay en los próximos años. En este sentido, es importante monitorear su evolución y la permanencia o no del histórico vínculo entre las modalidades más flexibles de empleo y la informalidad (o al menos una reducción de la aportación a los sistemas de seguridad social).

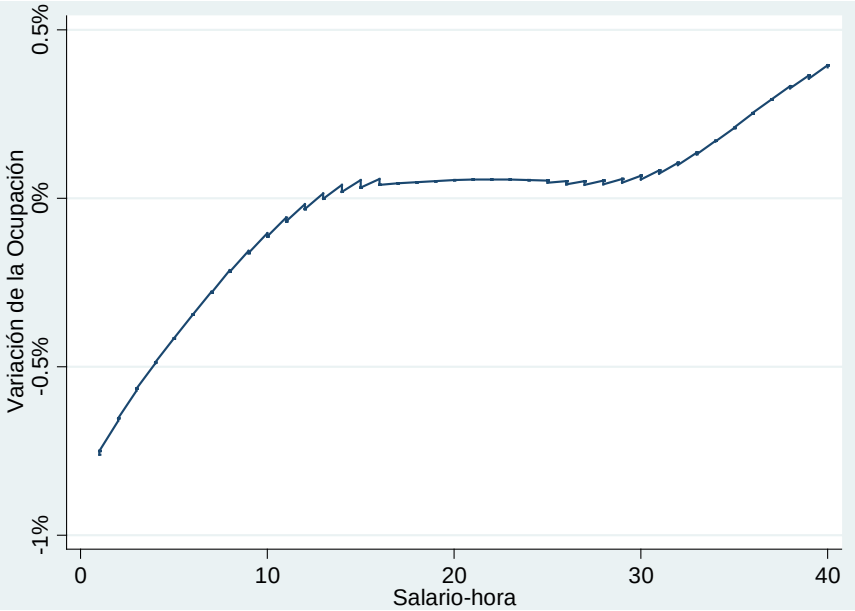
A los efectos de abordar el análisis del efecto composición y su impacto sobre la informalidad, realizamos un abordaje similar al presentado anteriormente, analizando el vínculo entre el nivel de productividad laboral (aproximado por su nivel de salarios por hora) y el cambio en el peso relativo de las ocupaciones en el total del empleo. Dado el vínculo entre el nivel de salarios e informalidad presentado anteriormente, un incremento en el número de personas ocupadas (y en las horas trabajadas) en las ocupaciones que cuentan con mayor remuneración y nivel de productividad, en detrimento del empleo en aquellas con menores salarios (productividad) determinaría un efecto composición con impacto negativo sobre la informalidad. De forma opuesta, un crecimiento relativo de las ocupaciones de menor nivel de salarios conduciría a un incremento de la informalidad promedio en el empleo total.

Este análisis se resume en los gráficos 4 y 5. En ambos gráficos, el eje horizontal considera las ocupaciones, nuevamente ordenadas de menor a mayor por su nivel promedio de salario-hora en el año base del análisis (2006) agrupadas en cuarenta grupos de igual tamaño, mientras que en el eje vertical se grafica la variación en la participación de cada grupo de ocupaciones en el total de ocupados entre 2006 y 2017 (gráfico 4) y la variación en la participación en el total de horas trabajadas en el mismo período (gráfico 5).

Ambos gráficos muestran que las ocupaciones de mayor productividad (mejor remuneradas) han ganado participación en el mercado laboral tanto en el número de trabajadores que emplean como en el total de horas trabajadas. A su vez, las ocupaciones de menor productividad, han perdido participación en el mercado de trabajo.

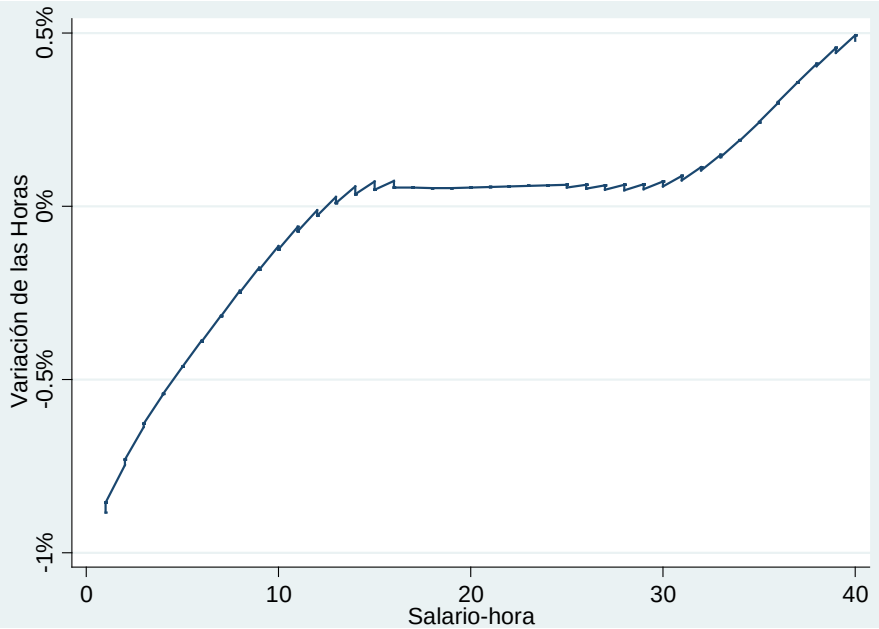
En este sentido, los datos podrían considerarse como evidencia respecto de un efecto composición que ha operado a la baja sobre la informalidad global. En efecto, en comparación con 2006, en la actualidad hay una mayor participación de los empleos caracterizados por menor informalidad en tanto que una menor participación de aquellos empleos donde la prevalencia de la informalidad es mayor.

Gráfico 4. Variación del número de ocupados según salario-hora (2006-2017).



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2006 y ECH 2017.

Gráfico 5. Variación en la cantidad de horas trabajadas según salario-hora (2006-2017).



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2006 y ECH 2017.

¿Qué podemos esperar para la próxima década?

En la medida en que se espera que el proceso de cambio técnico continúe afectando la composición del mercado laboral en detrimento de aquellas ocupaciones con mayor contenido de tareas rutinarias (en general asociadas a una menor productividad) y favoreciendo el crecimiento de las ocupaciones intensivas en tareas no rutinarias (especialmente cognitivas) asociadas a una mayor productividad y nivel salarial, el efecto composición es esperable que continúe impactando a la baja sobre la informalidad. Por otra parte, como se mencionó anteriormente, el incremento del empleo no estándar es un fenómeno creciente a nivel internacional que probablemente llegará al Uruguay en los próximos años. En la medida en que este tipo de empleos suele estar asociado a una mayor informalidad, es esperable que pueda comenzar a observarse un incremento de la misma (o al menos una reducción de las aportaciones al sistema de Seguridad Social) a lo largo de toda la curva salarial. Cuál de los dos efectos discutidos prevalecerá en la próxima década es difícil de pronosticar.

Referencias:

Acemoglu, D. and D. Autor, 2011. "Skills, Task and Technologies: Implications for Employment and Earning". Handbook of Labor Economics. Elsevier, pp: 1043-1171

Autor, D., F. Levy and R. Murnane, 2003. "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration". The Quarterly Journal of Economics 118(4): 1279-1333.

Apella, I. & Zunino, G., 2018. "Nonstandard forms of employment in developing countries. A study for a set of selected countries in Latin America and the Caribbean and Europe and

Central Asia". Policy Research working paper; no. WPS 8581. Washington, D.C. : World Bank Group.

FMI (2018). Growing pains. Is Latin America prepared for population aging?

International Labour Organization, 2016. "Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects". International Labour Office, Geneva.

Observatorio del Mercado de Trabajo. DINAE – MTSS. Glosario. (https://www.mtss.gub.uy/documents/11515/701a255b-e1c2-4103-9e77-3b1650b80ea5)