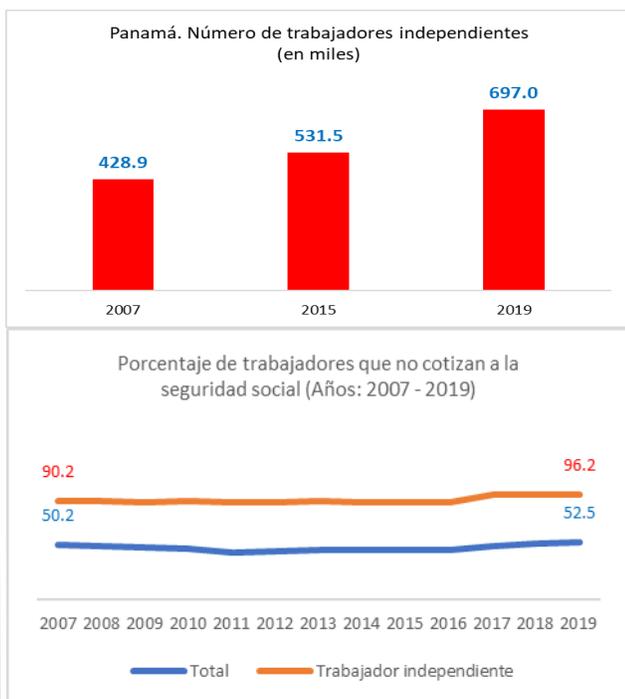


CARTA SOCIOECONOMICA (N° 4)

Inclusión de los trabajadores por cuenta propia a la seguridad social: un gran desafío



Enviar comentarios:

fdetrabajo@cwpanama.net

<https://funtrab.org.pa/>



**Fundación del Trabajo
Panamá, mayo 2021**

INTRODUCCION ¹

Uno de los temas cruciales en el diálogo por la seguridad social es la necesidad de incorporar a los trabajadores por cuenta propia, y más ampliamente a los llamados trabajadores informales, al régimen de la Caja de Seguro Social.

Se trata de cerca de 700 mil trabajadores independientes, que seguirán en rápido aumento en el futuro, quienes emprenden negocios por su cuenta; y de los cuales el 96% no cotizan a la seguridad social, de acuerdo con la Encuesta de Mercado Laboral del Instituto de Estadística y Censos (INEC, agosto de 2019)

La incorporación de estos trabajadores al régimen de seguridad social es fundamental para hacer valer los principios constitucionales de extender la protección social a todos los panameños, así como para mejorar la sostenibilidad financiera de la CSS y la propia salud de las finanzas públicas, que en 2019 pagó más de 1,600 millones de dólares en diversos subsidios, incluyendo pensiones no contributivas a más de 120 mil adultos (120 a los 65).

Los trabajadores independientes no cotizan a la CSS por diversas razones que se relacionan, entre otras, con los bajos e irregulares ingresos que perciben en su mayoría, con el sacrificio en el consumo familiar que representa el monto obligatorio de cotización (13.5% de sus ingresos) y el poco estímulo que encuentran para cotizar a la seguridad social.

Superar estas restricciones y problemas exige de iniciativas y políticas integrales que incluyan la modernización de la economía y del mercado de trabajo. Así mismo se requiere de medidas específicas para reducir el costo o sacrificio en términos de consumo familiar y para estimular la cotización de los trabajadores independientes, que posibilite aumentar la productividad e ingresos de sus negocios y mejorar sus propias condiciones de vida y de trabajo.

En la presente Carta Socioeconómica se plantean algunas consideraciones en la búsqueda de estos propósitos.

¹ Co Presidentes: Lic. Araceli De Gracia (Sector sindical) y José Javier Rivera (Sector empresarial). Responsable principal de la publicación: Miguel Del Cid, Asesor, FUNTRAB

PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Previo a la crisis sanitaria, la Encuesta de Mercado Laboral del INEC (EML, agosto de 2019) estimaba en 592,063 el número de trabajadores por cuenta propia a nivel nacional. Si a estos se suman 104,941 trabajadores familiares, se tiene que en el mercado de trabajo panameño habían cerca de 700 mil trabajadores independientes, esto es, el 36.3% de la población ocupada en 2019.

La proporción del trabajo independiente en el empleo total venía aumentando en el largo plazo, lo cual se acentuó con la desaceleración de la economía a partir de los años 2012 - 2013. Con el desplome económico y del empleo en 2020, el trabajo independiente representó el 42% de la ocupación total del país (INEC, EML, septiembre – octubre de 2020).

La evolución del empleo está determinada por la dinámica de crecimiento de la economía; y particularmente el comportamiento del trabajo por cuenta propia depende del ritmo y dirección del crecimiento económico, de su capacidad de incluir o impactar diversos sectores y regiones y de crear empleo productivo, asalariado y estable.

En la jerga de los organismos internacionales de desarrollo ², el trabajo por cuenta propia se suele identificar como trabajo de baja productividad o trabajo precario, porque en su mayoría, se vincula con trabajadores de baja escolaridad y calificación, en actividades de subsistencia, de bajos ingresos y con desprotección social. (En Panamá sólo el 6% de los trabajadores independientes se desenvuelven en ocupaciones profesionales y técnicas y sólo el 14% tienen más de 12 años de escolaridad <https://funtrab.org.pa/>).

El trabajo por cuenta propia es el principal componente del llamado **empleo informal**, que también lo integra el empleo del servicio doméstico y en empresas formales que no está amparado por las normas laborales o sociales. Sin embargo, el empleo informal es tan sólo una *construcción analítica* que resulta insuficiente para entender los problemas de baja productividad, ingresos y de precariedad laboral de las

unidades productivas y trabajadores declarados como informales.

Como consecuencia del déficit de productividad e ingresos, una de las manifestaciones más importantes de la precariedad laboral de los trabajadores por cuenta propia es su exclusión de la seguridad social. De acuerdo con la Encuesta de Mercado Laboral (EML) del INEC (agosto de 2019) el 96% de los trabajadores independientes no cotizan a los programas de la Caja de Seguro Social, aunque probablemente una parte de ellos pueden recibir beneficios o prestaciones como dependientes de un cotizante activo. Y en términos más amplios, el 52.5% del total de la fuerza de trabajo ocupada no cotizaba a la seguridad social (EML, agosto, 2019). ³ La exclusión empeoró con la crisis sanitaria en 2020, a niveles que aún no se puede confirmar, por limitaciones en los sistemas de información. ⁴



Fuente, INEC, Panamá. Encuesta de mercado laboral (agosto)

POR QUÉ NO COTIZAN?

Para enfrentar ese déficit, la pregunta relevante sería: cuáles son las razones por las que los trabajadores por cuenta propia no cotizan a la Caja de Seguro Social? Repasando la experiencia panameña e informes de organismos internacionales sobre otros países, algunas respuestas serían las siguientes:

a. Los trabajadores por cuenta propia perciben en su mayoría ingresos bajos e inestables en sus actividades económicas, excluyendo a los profesionales y trabajadores en ocupaciones técnicas de mayor calificación.

empresas o por doble registro de cotizantes en ciertas actividades como la construcción.

⁴ Hay otras categorías de trabajadores ampliamente excluidas de la seguridad social, como los trabajadores del servicio doméstico y de las PYMES, por razones que se podrían asemejar a los trabajadores independientes.

² CEPAL/OIT, Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe y otras publicaciones.

³ La estimación de la EML – INEC sobre cotizantes a la seguridad social difiere de los registros institucionales de la CSS, lo cual se debe a problemas de falta de depuración de los datos de la institución, por falta de actualización en el caso de cierre de

b. La Ley 51 de 2005 obliga a los trabajadores independientes descritos como contribuyentes (con ingresos superiores a \$9,600 anuales) a pagar la cuota para el componente de “ahorro personal” del sistema mixto, **lo cual se debe hacer a la fecha de entrega y pago de la declaración de renta**. Esto supone que la afiliación de todos los trabajadores independientes a la CSS tiene como requisito la presentación de una declaración de renta, aunque muchos estén eximidos de pagarla por percibir menos de \$11 mil anuales.

c. Para los trabajadores independientes de ingresos reducidos, la cotización obligatoria a la CSS del 13:5% (según la Ley 51 de 2005) representa un gran sacrificio en sus posibilidades de satisfacer inmediatamente necesidades básicas, lo cual es prioritario frente a invertir en una previsión para el retiro futuro.

d. Los trabajadores por cuenta propia no encuentran un estímulo a la cotización en términos de mejorar sus condiciones de salud, de vida y de trabajo o de potenciar las perspectivas de sus negocios. Por tanto, valoran la cotización más como un costo del cual no derivan un rédito inmediato.

e. Persiste una subvaloración sobre los servicios de salud y provisión de medicamentos de la CSS, mientras los trabajadores por cuenta propia tienen acceso gratuito a la salud pública.

f. Desde la adopción de la Ley 51 de 2005 no se percibe en la administración de la CSS un interés explícito por incorporar a los trabajadores por cuenta propia, reflejado en iniciativas específicas para promover su afiliación. La preocupación central se ha puesto en los trabajadores asalariados.

QUE HACER PARA ESTIMULAR LA COTIZACION?

La incorporación en Panamá de los trabajadores por cuenta propia a la seguridad social representa un gran desafío institucional al menos en tres ámbitos:

- Desde la perspectiva de la protección e inclusión social.
- Con respecto a la sostenibilidad financiera de la institución.
- Y con relación a la salud de las finanzas públicas.

Enfrentar con éxito ese desafío requiere de políticas e iniciativas que atiendan los factores estructurales que

condicionan la creación de empleo de calidad, la productividad de los micronegocios de los trabajadores por cuenta propia y el propio acceso a la seguridad social. Obviamente que no resultará viable incorporarlos a todos, especialmente los trabajadores por cuenta propia en actividades de subsistencia.

a. En primer lugar se requiere un contexto de políticas que propicien un crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (octavo ODS de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas). A modo de ejemplo, mientras la política económica castigue al sector agropecuario, donde 7 de cada 10 trabajadores son cuenta propia, difícilmente se podrán incorporar a la modernidad o a un empleo estable a la mayoría de esos trabajadores.

b. Se requiere un marco de políticas para la formalización del empleo informal como se describe en la Recomendación 204 de la OIT (ver Carta Socioeconómica N° 2 de la FUNTRAB). Un marco de políticas que incluya todas las dimensiones del fenómeno de la informalidad (acceso efectivo al crédito, a la tierra, al capital, a la formación y capacitación, a la infraestructura productiva, a procesos simplificados y transparentes de tributación y registros, etc.).

c. Se requiere un conjunto de políticas, iniciativas y medidas de estímulo a la cotización de los trabajadores independientes a la seguridad social:

- Como parte de una mayor equidad tributaria se debe aliviar la carga impositiva de los trabajadores de menos ingresos, evaluando de posibilidad de extender la exoneración del impuesto sobre la renta a los trabajadores que devengan, por ejemplo hasta \$1,500.00 mensuales (\$18 mil anuales). Esto permitiría a los trabajadores independientes en esos tramos de ingreso liberar recursos para cotizar a la seguridad social. El costo fiscal de esta medida se puede cubrir con una mayor eficiencia en la recaudación de la actual evasión tributaria de las personas jurídicas, que alcanza entre 5% y 6% del PIB.⁵
- Como ocurre en otros países, se requiere formalizar un aporte complementario estatal a la cotización del trabajador independiente, para garantizar el pleno acceso de estos trabajadores a todos los programas de la CSS.⁶ El equivalente del aporte patronal podría provenir del presupuesto general del

⁵ MEF, Dirección General de Ingresos, Boletín Tributario, 2018.

⁶ OIT, ESS- Documento N° 42. Fabio Durán y otros autores, Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes, Ginebra, 2013.

Estado o de los propios impuestos municipales que pagan los negocios informales.

- El Estado debe ofrecer a los trabajadores independientes diversos programas de crédito a tasas de interés preferencial, asistencia técnica, capacitación, etc. sujetos a su vinculación y cotización a la seguridad social.
- Formalizar sistemas de afiliación colectiva a organizaciones de trabajadores independientes o de productores del campo y la ciudad. Las cooperativas de producción o de servicios y los sindicatos y asociaciones de trabajadores informales (de transporte, productores agropecuarios, artesanos, etc.), son ejemplos de organizaciones que podrían ser objeto de afiliación con base en un convenio entre esas personas jurídicas y la CSS, donde se pueden establecer las reglas y mecanismos para la cotización y derecho a beneficios.
- Un antecedente relevante en Panamá es la iniciativa tomada en Junta Directiva de la CSS en 1977 (Resolución N° 775 de 6 de abril de 1977), que aprobó un Reglamento para incorporar a los miembros del Sindicato de Buhoneros de Panamá, a los diversos programas de la CSS, incluyendo pensiones. Esta y otras experiencias demuestran la viabilidad de esta figura de afiliación colectiva y tienen como marco un reglamento general para trabajadores independientes adoptado mediante Resolución N° 627 de febrero de 1974 (<http://w3.css.gob.pa/normativa-prestaciones-economicas/>). En todo caso, y dada la poca afiliación de trabajadores independientes, conviene una revisión de todo este marco reglamentario.
- Facilitación y simplificación de los mecanismos para el pago de las cuotas, eliminando los obstáculos, rigideces y burocracias que persisten en la Caja de Seguro Social y condicionan la cotización.

Panamá enfrenta un doble desafío para el cumplimiento de los principios y objetivos de la protección social a las mayorías; y a su vez, asegurar la sostenibilidad financiera de la CSS y el balance fiscal del gobierno.

Viendo el asunto en perspectiva, no sólo se trata de lograr la vinculación de más de la mitad de la fuerza de trabajo a la seguridad social contributiva (incluyendo a cerca de 700 mil trabajadores independientes). Se trata también de la sostenibilidad de las pensiones no

contributivas que en la actualidad reciben más de 120 mil adultos de 65 años y más (\$ 120 a los 65).

De acuerdo con estimaciones del INEC, en 2030 la población mayor de 60 años podría rondar 788 mil personas, de las cuales una alta proporción no tendrán una pensión con la CSS y no hay claridad sobre la capacidad fiscal para asegurarles en el futuro cercano una pensión no contributiva en los términos actuales, y además mantener los otros subsidios existentes.

Por esta y otras razones, se impone un máximo esfuerzo y consensuar las medidas necesarias para incorporar a los trabajadores por cuenta propia al régimen contributivo de la seguridad social.

La viabilidad de los sistemas de protección social (contributivo y no contributivo) no se puede lograr al margen de la eficiencia y equidad de la política tributaria y fiscal. Y en la actualidad, las finanzas públicas enfrentan extraordinarios problemas exacerbados por la crisis sanitaria y económica. No hay una fórmula mágica para resolver el déficit fiscal, más allá de combinar esfuerzos para aumentar los ingresos fiscales y racionalizar el gasto público, considerando los límites y sacrificios que impone el endeudamiento externo.

Amplios sectores de la sociedad exigen equidad en la política tributaria y se ha planteado, incluso, la necesidad de una progresividad en los tributos. También existe un amplio consenso en la necesidad de controlar la evasión de impuestos de las personas jurídicas, que equivale entre 5% y 6% del PIB en años recientes. Como parte de este esfuerzo por la eficiencia y equidad tributaria también se ha insistido en la necesidad de superar el Panamá de las leyes especiales discriminatorias en materia impositiva y pasar a un país de reglas generales y uniformes para todos los sectores económicos.

Desde la perspectiva del gasto público se ha insistido en la necesidad de una racionalización del gasto público, erradicando los gastos improductivos y suntuosos, incluyendo la erradicación de las prácticas de uso de la planilla estatal de forma clientelista en todas las instituciones del Estado. El desafío es más amplio pues se trata de erradicar y castigar la corrupción e impunidad en todas sus formas.

Obviamente, todo esto requiere de un esfuerzo más amplio de diálogo y consenso para construir el Panamá con igualdad de oportunidades, democrático e inclusivo al que aspiran la mayoría de los panameños. Y sobre todo, se requiere del mayor compromiso político para cumplir los acuerdos.