

**CONGRESO REGIONAL AMERICANO DE DERECHO DEL
TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
GUAYAQUIL – OCTUBRE 2013**

INFORME NACIONAL DE URUGUAY

**TEMA 3: EL TRABAJADOR AUTÓNOMO: SU RÉGIMEN LEGAL Y LA
EXTENSIÓN AL MISMO DE NORMAS E INSTITUCIONES DEL
DERECHO DEL TRABAJO.**

Relatores nacionales:

Álvaro Rodríguez

E-mail: alvazcue@hotmail.com

Rodrigo Vázquez

E-mail: filo_ro@hotmail.com

Relator general: Prof. Mario Pasco C.

E-mail: mpascoc@hotmail.com

CUESTIONARIO PARA EL TEMA:

CARACTERIZACIÓN DEL TRABAJO INDEPENDIENTE

**-¿Está de acuerdo y son aplicables en su país las definiciones
antes glosadas? (No se trata de adoptar una nueva definición ni
de perfeccionar las propuestas, sino sólo señalar si existe
alguna discrepancia esencial que justifique ser resaltada).**

En términos generales las premisas que se proponen son aplicables
en nuestro país.

No obstante, se entiende oportuno subrayar que en Uruguay el criterio distintivo del contrato de trabajo es la subordinación jurídica y, por tanto, se entiende por trabajo independiente o autónomo a aquel que se desarrolla fuera de la dependencia o sin subordinación jurídica[1].

En doctrina afirmaba Ermida Uriarte hace tres décadas que *“los laboristas definen al trabajador independiente, en gran medida, por oposición al trabajador dependiente o subordinado.”*[2]

Sostiene Rivas que el trabajo autónomo comparte con el subordinado por *“lo menos dos características: es libre y oneroso. Se realiza por cuenta propia, pero, puede ser realizado por cuenta ajena. Por ello, en la última nota, la autonomía, reside el carácter tipificante.”*[3]

- En su país ¿la diferencia esencial entre el trabajo autónomo y el trabajo dependiente puede ser ubicada en el elemento “subordinación” o “dependencia? ¿Hay algún otro criterio adicional o alternativo?

Como viene de señalarse, la nota que distingue al trabajo autónomo del dependiente radica en la subordinación jurídica o dependencia. Sin perjuicio de ello la jurisprudencia y la doctrina han sistematizado una serie de criterios o indicios complementarios, muy similares a los previstos en la Recomendación sobre la relación de trabajo (núm. 198), que permiten calificar la naturaleza de los vínculos jurídicos que se desarrollan en una ‘zona gris’, con elementos propios del contrato de trabajo y con otros del trabajo independiente.

- ¿Cuál es el criterio o elemento que, desde el punto de vista jurídico, distingue o pretende distinguir al trabajo regido por el Derecho del Trabajo? ¿Subordinación jurídica? ¿Dependencia económica? ¿Ajenidad? ¿Integración en una organización colectiva del trabajo? ¿Varios criterios concurrentes?

Según se ha señalado, el criterio rector es la subordinación jurídica, aunque en doctrina se ha postulado que ésta se analice con mayor agudeza y agresividad, a efectos de evitar la fugar o expulsión del Derecho del trabajo, mediante el recurso al trabajo autónomo como instrumento de encubrimiento del contrato o relación de trabajo.

La dependencia económica solamente no es considerada como muy relevante, lo mismo que la ajenidad y la integración en una organización colectiva del trabajo, pero en algunos casos pueden ser utilizados como criterios complementarios.

En jurisprudencia se pueden observar algunos fallos laborales donde se han ponderado alguno de los citados criterios, cuando la subordinación no aparece con total nitidez. En cambio son más frecuentes los fallos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que interviene en los controversias que se suscitan entre las empresas o contribuyentes con el organismo de previsión social por el régimen de aportación previsional, en los que se pondera –a partir de la posición sustentada por el Banco de Previsión Social – la inserción en la estructura de la empresa como un criterio muy importante.

- Tal(es) elemento(s) ¿proviene(n) de la legislación, de la jurisprudencia o de la doctrina?

En el caso de nuestro país los elementos referidos son producto de una elaboración realizada por la doctrina y la jurisprudencia. Aunque en materia de seguridad social la ley N° 16.713 de 3 de septiembre de 1995, califica al trabajo autónomo como 'no dependiente', sin definir qué se entiende por tal.

- ¿Existe en el país un tratamiento para el llamado “trabajo para subordinado” o para, según la nomenclatura española, el “trabajador autónomo económicamente dependiente”? ¿En qué consiste?

En nuestro país existen las llamadas *empresas unipersonales*, nombre que la legislación atribuyó al antiguo trabajo de los *obreros independiente*, que cuentan con una regulación específica principalmente en materia de seguridad social, tanto en el plano de la tributación como de las prestaciones.

Esta figura se vio impulsada a partir de la década de los noventa mediante un dispositivo que le aseguraba a la empresa que contrataba sus servicios, siempre que existiera un contrato escrito e inscripto en el Banco de Previsión Social del que no surgiera el encubrimiento de un contrato de trabajo, que si por obra de un procedimiento de inspección o cualquier otro mecanismo de contralor se determinaba la existencia de una relación laboral

encubierta, las consecuencias tributarias se producirían hacia el futuro, asegurando que en ningún caso serían retroactivas a la fecha de inicio del vínculo instrumentado como de prestación de servicios no dependientes.

Nos referimos al art. 178 de la ley N° 16.713 de 3 de septiembre de 1995 que fuera derogado más recientemente por la ley N° 18.783 de 19 de julio de 2011 debido a sus efectos claramente negativos.

RÉGIMEN LEGAL APLICABLE AL TRABAJO INDEPENDIENTE

- ¿Contempla el ordenamiento algún tratamiento para el trabajador propiamente autónomo, tanto en lo jurídico como en lo económico?

Sí contempla, pero enfocado principalmente desde el punto de vista de la seguridad social, en cambio puede afirmarse que la legislación uruguaya carece de una legislación del trabajo autónomo desde el ángulo de los derechos laborales.

- ¿Tiene la legislación mecanismos eficaces para detectar el fraude laboral, entendiendo por tal el encubrimiento de la relación laboral bajo formas contractuales extra-laborales?

Se consignó anteriormente que la legislación nacional establecía, a través del art. 178 de la ley N° 16.713, un mecanismo de fomento del fraude laboral. Ahora bien, desde la entrada en vigencia de la ley N° 18.783 de 19 de julio de 2011 se ha erradicado ese mecanismo del orden jurídico nacional.

Además, una serie de cambios ocurridos en el mundo del trabajo, como la convocatoria a los Consejos de Salarios, el fomento a la negociación colectiva y la creación de un proceso laboral autónomo -mucho más breve en tiempo que el que demandaba los juicios laborales que se desenvolvían al amparo del Código General del Proceso- ha provocado una decaída sustantiva de la figura del 'falso autónomo'.

- ¿Cuál es la posición de la jurisprudencia al respecto?

De las respuestas anteriores se puede desprender que el papel de la jurisprudencia es central en la materia, y podríamos afirmar que en términos generales emplea, para resolver los asuntos que se someten a su consideración, el *principio de primacía de la realidad*.

LOS DERECHOS COLECTIVOS.

- ¿Contempla la Constitución o la ley sindicatos de trabajadores independientes? ¿En qué términos?

La Constitución uruguaya, de similar forma que lo que ocurre en otros países, establece: "*El trabajo está bajo la protección especial de la ley*" (art. 53).

De este modo y atendiendo a la amplitud de la fórmula utilizada, ha permitido a la doctrina sostener que esa protección está prevista para todo tipo de trabajo, con independencia de las circunstancias en que el mismo se produzca [4].

Asimismo, debe señalarse que la mención general que realiza el citado artículo, se complementa con lo establecido por el **artículo 7** de la misma, el cual reza: “*Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, **trabajo** y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general*” (el resaltado nos pertenece).

Puede apreciarse nuevamente que la mención al trabajo, realizada por el articulado, es general y sin distinción o discriminación alguna de las distintas formas de trabajo humanas, razón que permite sostener que el trabajo debe ser protegido por la ley en cualquiera de sus modalidades.

Lo que se viene de señalar debe complementarse con lo preceptuado por los **artículos 72 y 332** de la misma norma, disposiciones que actúan como mecanismos amplificadores de nuestra Carta fundamental, en el sentido que establecen que la enumeración de “*derechos, deberes y garantías*” realizada por la Constitución no excluye otros que son “*inherentes a la persona humana o se derivan de la forma republicana de gobierno*”. Asimismo, los preceptos de la Constitución, no dejarán de aplicarse por “*falta de reglamentación respectiva*”, por lo que dicha ausencia, será suplida “*recurriendo a los fundamentos de las leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas*”.

De modo que, nos permitimos afirmar que el trabajo independiente, autónomo o por cuenta propia está comprendido en el mandato constitucional de protección especial, sin tener ningún tipo de distinción –en los aspectos fundamentales- con el trabajo en régimen de subordinación.

En lo relativo al **derecho de sindicación** de los trabajadores autónomos, debe tenerse presente el **artículo 57** de la Constitución. Este artículo establece de forma clara y sin distinciones que: “*La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica*”.

Puede apreciarse –nuevamente- que la fórmula constitucional es amplia. Nuestro constituyente entendió que debía promoverse en forma general y extensa la organización de sindicatos gremiales, sin hacer distinción en que se encuentren en una relación de trabajo o de servicio, subordinada o autónoma.

Como fue señalado por la doctrina, teniendo presente el derecho sindical comparado, se destacan los casos entre otros de Uruguay, en cuanto a que se admiten sindicatos “*de cualquier forma*”, o “*a juicio de sus fundadores*”[5].

Desde el punto de vista de la regulación legal del trabajo autónomo o independiente en la esfera colectiva del mismo, Uruguay no cuenta con una regulación específica y sistematizada para el trabajo con estas características [6]. No obstante, debe señalarse que la Constitución, como las leyes en materia de derechos colectivos, no realiza diferencias entre el trabajo autónomo y el trabajo dependiente o subordinado.

De modo que entendiéndose al artículo 57 de la Constitución, aplicable a toda persona que realice una tarea que pueda considerarse trabajo, siendo el mismo el medio básico de subsistencia de quien lo realiza y conforme a las premisas de este Cuestionario, considerándose los factores relativos al riesgo económico y el tipo de autoridad que se ejerce, como en la forma en

que sea hace, debe entenderse que determinadas normas en nuestro país que regulan las relaciones colectivas de trabajo le son aplicables a este tipo de trabajadores.

En efecto, nos referimos en primer término a las leyes de negociación colectiva del sector privado [7] y público [8] -respecto de las cuales trataremos en la pregunta siguiente-.

Así también, aunque pudiendo ser una cuestión opinable, resultarían de aplicación las leyes N° 10.449 de Consejo de Salarios y N° 17.940 sobre protección de la actividad sindical.

Respecto de esta última, entendemos que la misma le sería aplicable a los trabajadores autónomos que se encuentren organizados en un sindicato u organización gremial, reiteramos, aunque pueda resultar una cuestión opinable.

Arribamos a esta conclusión en virtud de que en esta ley se declaran nulos los actos discriminatorios por razones sindicales, como también se prevé un procedimiento para la reinstalación del trabajador o trabajadores discriminados por dichas razones, circunstancia que denota un enfoque de protección hacia el trabajo subordinado.

En efecto, la disposición contenida en el artículo 1° de esta ley es muy clara en tanto remite al artículo 57 de la Constitución explicado anteriormente: *“Declárase que, de conformidad con el artículo 57 de la Constitución de la República, con el artículo 1° del Convenio Internacional del Trabajo N° 98 (sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949) aprobado por la Ley N° 12.030, de 27 de noviembre de 1953, y con los literales a) y b) del artículo 9° de la Declaración sociolaboral del MERCOSUR, es absolutamente*

nula cualquier discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical de los trabajadores en relación con su empleo o con el acceso al mismo”.

Nuevamente, la fórmula utilizada es amplia y sin exclusiones. Se refiere a que los “*trabajadores en relación con su empleo o con el acceso al mismo*”, tendrán derecho a la protección establecida por esta ley. A partir de ello se puede inferir que tanto el trabajador subordinado o dependiente como el autónomo o independiente que sea discriminado por razones sindicales, tendrá derecho a ampararse en las disposiciones de esta ley.

Sin perjuicio de lo expresado, corresponde indicar que los trabajadores autónomos en el Uruguay se encuentran escasamente organizados y, en los hechos, no participan de los procesos de negociación colectiva que se sustancian en el ámbito de los Consejos de Salarios o mediante la negociación bipartita.

- ¿Pueden negociar colectivamente? ¿Frente a quien?

Tal como veníamos señalando y ante la tesis de que el artículo 57 de la Constitución uruguaya es aplicable a todos los trabajadores, con independencia de la forma que revista ese trabajo; es menester señalar que la ley 18.566 –que establece un Sistema de Negociación Colectiva en el sector privado-, en el artículo 2º declara el derecho a negociar colectivamente. En efecto, otorga el derecho a hacerlo -“*en ejercicio de su autonomía colectiva*”- a los empleadores u organización de los mismos por un lado, y a “*una o varias organizaciones de **trabajadores***” por otro lado.

Por su parte, el artículo 3º de la misma ley, establece que el Estado “*promoverá y garantizará el libre ejercicio de la negociación colectiva en todos los niveles. A tales efectos adoptará las medidas adecuadas a fin de facilitar y fomentar la negociación entre empleadores y **trabajadores***” (los resaltados nos pertenecen).

Se señala que el ejercicio de la negociación colectiva, será promovido por el Estado a través de la adopción de medidas adecuadas para facilitar la actividad negocial de los actores sociales en general [9].

Rápidamente puede apreciarse que esta ley no discrimina a los trabajadores autónomos o sus organizaciones sindicales del derecho a negociar colectivamente. Por el contrario, no sólo promueve su organización, sino que también les concede el derecho a negociar colectivamente.

Por su parte, en lo relativo a la fijación de salarios mínimos por rama de actividad y categorías de trabajadores, su regulación se encuentra en la ley N° 10.449 de Consejo de Salarios. La misma no excluiría de su aplicación a los trabajadores autónomos o independientes, pero tampoco los ha comprendido expresamente. De hecho, en vigencia de esta ley participan de los consejos de salarios varios grupos de actividad que cuentan con importante cantidad de trabajadores autónomos [10], pero en rigor regula el trabajo cuando asumen la condición de empleadores.

Respecto de estas dos formas de negociación colectiva, típica (la que se produce entre una empresa, un grupo de empresas, una o varias organizaciones empresariales y uno o más sindicatos) y atípica (la que se produce en el seno de los Consejos de Salarios), según se ha señalado en nuestro país [11], los interlocutores de la

organización de trabajadores no serán otros más que el empleador directo, la empresa contratista, la empresa principal, un grupo de empresas o una o varias organizaciones empresariales.

En lo relativo a la negociación colectiva de los trabajadores autónomos que realizan tareas en o para empresas u organismos públicos, también puede resultar una cuestión opinable o inclusive más difícil de sostener.

Si bien nuestro país cuenta con la ley N° 18.508 de Negociación Colectiva en el Sector Público, la misma parece ser restrictiva respecto a su ámbito de aplicación. En tal sentido, esta ley reconoce el derecho de negociar colectivamente a los “*funcionarios públicos*” (artículo 3° y 4°). De modo que, todo aquel trabajador autónomo o constituido como empresa unipersonal que realiza tareas para un organismo del Estado, en principio no puede ser considerado funcionario público, por lo que tendría vedada la posibilidad de negociar colectivamente. No obstante lo señalado, y si bien el Estado uruguayo en el pasado ha sido un importante usuario de servicios de empresas unipersonales, en muchos caso de ‘falsos autónomos’, en la actualidad experimenta un proceso de transformación o regulación más apropiada de estas realidades [12].

- ¿Declararse en huelga?

Hemos mencionado que el artículo 57 de la Constitución ordena al legislador a promover las organizaciones de sindicatos gremiales. Esto se encuentra establecido en el inciso 1° de dicho artículo.

Pero además, la misma disposición en su inciso 3º establece: *“Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad”*.

Esta fórmula, en nuestro concepto, da respuesta a la interrogante planteada.

Por lo tanto, en el mismo artículo en que se reconoce para los trabajadores en general la promoción y organización de sindicatos, también se reconoce que éstos tienen el derecho de declararse y ejercer la huelga. De modo que este derecho en nuestra opinión se encuentra reconocido -al menos desde el punto de vista teórico- para todos los trabajadores, sin exclusiones, siendo uno de los pilares fundamentales del derecho colectivo del trabajo.

En los hechos no existen expresiones colectivas que puedan ser calificadas como huelga. El fenómeno más próximo que pueda encontrarse en la realidad nacional refiere al caso de los transportistas profesionales de carga, que conforman un gremio de entidad, pero evidentemente excede de la figura del trabajador autónomo, para convertirse en una expresión de pequeños y medianos empresarios.

LA SEGURIDAD SOCIAL.

- ¿Existe un régimen de afiliación? ¿Es obligatorio o voluntario? ¿Cuáles serían los conceptos (salud, pensiones, paro o desempleo) que comprende el sistema de seguridad social?

En el ámbito de la seguridad social, Uruguay ha sido pionero, al incluir, a comienzos de la década del cuarenta del siglo pasado, a los trabajadores autónomos en el sistema jubilatorio de manera obligatoria.

En efecto, la ley N° 9.999 de 3 de enero de 1941, en su artículo 4º, incluía a los trabajadores independientes, obligando a quienes contrataran a estos a aportar las contribuciones especiales de seguridad social que correspondieran.

Posteriormente a esta disposición, el desarrollo de la seguridad social para el sector de trabajadores autónomos se amplía, como consecuencia de la incorporación de coberturas sociales de actividad para los trabajadores subordinados (enfermedad, maternidad, desempleo y accidentes), como así también por la ampliación del universo de actividades amparadas (escribanos públicos, profesionales universitarios y en general toda actividad lícita remunerada[13]).

Más tarde, con la ley de reforma del sistema jubilatorio y pensionario (ley N° 16.713, de 3 de septiembre de 1995), en el Capítulo IV del Título IX, se regula la tributación previsional del trabajador no dependiente, al cual se le otorga el mismo trato que una empresa unipersonal[14]. Esta situación provocó un déficit de protección social al sector de trabajadores independientes – considerados empresas unipersonales-, no sólo en la etapa de actividad de estos trabajadores (por la falta de coberturas y subsidios adecuados), sino también en la edad de retiro de los mismos (en virtud de que el sistema establecía un aporte a través de un sistema de fictos lo que a la postre generaban prestaciones jubilatorias insuficientes).

Como consecuencia de esta situación, en doctrina se han planteado posibles alternativas frente a esta situación [15]. Entre ellas, la derogación del artículo 178 de la ley N° 16.713 –el cual generaba esta situación de injusticia- y la creación de un nuevo régimen laboral y de seguridad social para el trabajador autónomo. Otra posibilidad recomendada fue la modificación del mismo artículo [16]. Finalmente, se planteo la posibilidad de derogar el artículo 178 sin introducir una nueva regulación.

En definitiva, en nuestro país primó –al menos hasta el momento de elaboración del presente informe nacional, la derogación del citado artículo, ya que –como se ya se dijo- el 19 de julio de 2011, la ley N° 18.783, deroga el artículo 178 de la ley N° 16.713, sin realizar ningún tipo de modificación ni sustitución [17].

De esta manera, **recupera plena vigencia el principio de primacía de la remuneración real de lo que efectivamente percibe el trabajador autónomo**, dejando de lado el sistema de aportación por fictos, el cual provocaba prestaciones muy bajas al momento del retiro del trabajador.

En la actualidad, en materia de cobertura de los trabajadores autónomos, existe una compleja construcción jurídica e institucional, que hace difícil determinar cuáles son las prestaciones de seguridad social que tienen derecho los trabajadores autónomos. No obstante la dificultad y la falta de sistematicidad de las soluciones legales, debe reconocerse que en materia de seguridad social para el caso de los trabajadores independientes, las brechas que los separan de los trabajadores dependientes son menores [18].

Por lo tanto, actualmente, el trabajador autónomo, al igual que el trabajador subordinado, está cubierto contra los riesgos de

invalidez, vejez y sobrevivencia. A estas prestaciones, también deben agregarse, en determinadas circunstancias, las de enfermedad y asignaciones familiares.

Asimismo, en el caso de los trabajadores autónomos agrupados en la categoría de profesionales universitarios (abogados, arquitectos, etc.), debe señalarse que estos se encuentran afiliados y aportan a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, siempre que ejerzan su actividad de forma liberal; situación similar a la que ocurre con los notarios (Caja Notarial de Seguridad Social). Dicha aportación es obligatoria y personal [19].

En materia de prestaciones de salud, incluido el subsidio por enfermedad de aquellos con hasta cinco empleados, los trabajadores autónomos se encuentran incorporados en la ley N° 18.211 que instauró el Sistema Nacional Integrado de Salud para todos los trabajadores.

Por su parte, en lo relativo a las asignaciones familiares –en los tres regímenes existentes: general (normalmente llamada ‘contributiva’), para el caso de embarazo y/o nacimiento gemelar múltiple y para el caso de niños y adolescentes en hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica- (denominada ‘no contributiva’), es aplicable a los trabajadores autónomos de igual manera que para los trabajadores dependientes, siempre que no supere determinados ingresos.

En el caso de la asignación familiar general, se encuentran expresamente incluidas típicas tareas realizadas de forma autónoma como son la de los vendedores de diarios (siempre que estén afiliados al Banco de Previsión Social), los pequeños

productores rurales de hasta 200 hectáreas que trabajen de forma efectiva dichos predios y los trabajadores a domicilio.

- ¿Existen mecanismos de cobertura frente a accidentes de trabajo?

En Uruguay las coberturas relativas a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales se encuentran organizadas a través de un seguro mercantil obligatorio para el todo empleador y automático, regulados por la ley N° 16.074 de 10 de octubre de 1989. Dicho seguro es administrado por el Banco de Seguros del Estado en régimen de monopolio. Eso quiere decir que la protección de esa contingencia no está gestionada por el instituto de Seguridad Social que en Uruguay es el Banco de Previsión Social.

Esta ley, establece la obligatoriedad de contratar el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a los patronos *“de naturaleza pública, privada o mixta, que utilice el trabajo de otra”* y en *“régimen de subordinación”*.

Por lo tanto, en nuestro país los trabajadores autónomos no cuentan con cobertura obligatoria en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

No obstante, dicha afirmación no es del todo acertada. En la práctica, los trabajadores autónomos o independientes que realicen cualquier tipo de trabajo –salvo que sean deportistas o artistas en espectáculos artísticos-, tienen la posibilidad de contratar el seguro –por su cuenta-, con un régimen distinto –y menos ventajoso- que para el caso de los trabajadores dependientes o en régimen de

subordinación. En efecto, en la lógica de la ley N° 16.074, los trabajadores autónomos son considerados como empresarios o patronos –unipersonales-. Asimismo, se les permite contratar el seguro, pero, deberán aportar una sobreprima, dependiendo del caso [20].

Esta situación plantea cierta injusticia, pero en principio puede señalarse que los trabajadores autónomos pueden contar – voluntariamente y no de forma obligatoria- con un seguro que cubra la contingencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Coincidimos con lo que se ha postulado en doctrina, en el sentido que sería deseable que para los trabajadores independientes de bajos recursos, la ley estableciera algún mecanismo que permita la protección de estos trabajadores en forma automática y más accesible [21].

Finalmente, corresponde señalar que una vez contratado el seguro, las coberturas otorgadas por la póliza son idénticas en el caso de los trabajadores dependientes e independientes.

- ¿Frente al paro o desempleo?

En el Uruguay los trabajadores independientes carecen de cobertura frente el paro o desempleo, como sí la tienen respecto a los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia.

La ausencia de esta cobertura fue puesta de manifiesto por la doctrina, en virtud de la dificultad probatoria para determinar el desempleo de un trabajador independiente [22]. Esta situación hace muy difícil la incorporación de estos trabajadores a un seguro de

desempleo, al menos con una forma de financiamiento de reparto o de capitalización colectiva como existe para los trabajadores subordinados.

EL CASO ESPECIAL DEL TALLER FAMILIAR Y LA MICROEMPRESA.

- ¿Existe legislación específica para el taller familiar?

No existe una legislación específica para el taller familiar.

- ¿Para la microempresa?

Existe en cambio un marco jurídico (ley N° 17.436 del 5 de diciembre de 2001) para las microempresas con un régimen tributario fiscal y previsional de promoción, con una bonificación decreciente precisamente para promover este tipo de emprendimientos.

- ¿Tiene esa legislación un componente laboral? ¿En qué consiste?

No, la legislación se limita a establecer un subsidio en el plano fiscal como previsional.

- ¿Contiene la legislación algún componente que signifique estímulo para la constitución de sindicatos que afilien a trabajadores de la microempresa?

Tampoco aborda la cuestión de los derechos colectivos de los microempresarios.

- En la práctica, ¿existen sindicatos que representen a los trabajadores de la microempresa?

No.

Existen asociaciones de vendedores ambulantes y de artesanos, pero técnicamente no son sindicatos.

- ¿Negocian colectivamente?

En algunas oportunidades se han convertido en interlocutores válidos para negociar con las autoridades de los Gobiernos Departamentales, en materia de condiciones de trabajo en la vía pública, o directamente han realizado movilizaciones para resistir la regulación municipal.

- ¿Ejercitan el derecho de huelga?

No, no han ejercitado el derecho de huelga, pero si han realizado marchas, concentraciones y distribución de folletos por los cuales plantean sus reclamaciones.

- El empresario de la microempresa (emprendedor), ¿es tratado como empleador o como trabajador, para efectos de la seguridad social? ¿O es al mismo tiempo empleador y trabajador, para efectos contributivos y como derechohabiente? ¿Tributa como empresa o como persona natural?

A mediados del siglo pasado nuestro país había previsto, desde el punto de vista de la seguridad social, tres categorías: dependientes, obreros independientes y empresarios. A partir de una modificación de la legislación a mediados de la década del sesenta se pasa a dos categorías: dependientes y no dependientes. Estos últimos incluyen a la empresa unipersonal (trabajador independiente propiamente dicho, hasta pequeños empresarios con pocos empleados), los socios de las sociedades personales y de capital, directores y síndicos de sociedades anónimas.

La tributación de los trabajadores no dependientes se realiza de acuerdo a fictos siempre que no tengan empleados y de acuerdo al sueldo más alto si cuenta con personal subordinado.

INFORMALIDAD.

- ¿Cuál de las siguientes definiciones de “informalidad” se ajusta mejor a la imperante o acogida en su país?

“Actividades que se ejercen al margen de las regulaciones laborales, impositivas y de la seguridad social, en gran medida ilegales o no reguladas”.

“Actividad de bajos niveles de calificación e inversión requeridos para su desempeño”.

“Submodo de producción específico que reúne a las unidades de escasa capacidad de acumulación”.

En nuestro país no existe una definición legal de informalidad, pero suelen distinguirse aquellas situaciones de clandestinidad o ilegalidad de actividades que están prohibidas y penalizadas por la legislación, como la trata de personas, o los negocios vinculados con la comercialización y distribución de la droga, de aquellas que no cumplen con las normas legales de naturaleza fiscal, previsional y laboral, normalmente calificadas de informales.

Con el alcance antes dicho parecen adecuarse mejor al concepto de informalidad las dos primeras definiciones que se proponen.

- ¿Hay alguna otra definición en su país que caracterice mejor al sector informal?

No, no existe.

- Estadísticamente, ¿en cuánto se estima la incidencia de la informalidad en la economía nacional? ¿Y en el empleo?

La informalidad en la economía y en el empleo ha fluctuado entorno a un guarismo del 30%. En momentos de mayor recesión de la economía, como ocurrió en nuestro país en la crisis económica y financiera de 2002, se aproximó y superó el 40%, mientras que en

épocas de expansión de la actividad, como la que experimenta el país desde el año 2004 en adelante, disminuye por debajo del 30%.

- ¿Existe una política, plan o programa orientado a la formalización de las actividades informales? ¿Cuáles son los componentes del mismo?

Podemos decir que nuestro país ha llevado una auténtica política de Estado en el combate al informalismo desde el año 2005 en adelante, articulando una serie de políticas públicas que se enuncian a continuación.

Tal vez la medida más eficaz en esa materia haya sido la convocatoria de los Consejos de Salarios en abril de 2005. Dicha medida permitió mejorar los niveles salariales del sector privado, ámbito donde la informalidad presenta mayores guarismos, así como los aportes al régimen de seguridad social.

Además, se ha promovido la negociación colectiva por diferentes medios (ley N° 17.940 sobre fuero sindical; ley N° 18.566 sobre negociación colectiva), con fuerte impacto en el número de afiliados al sistema de seguridad social y en los montos por los que se realizan los aportes previsionales.

También se sancionó la ley N° 17.963 de 9 de mayo de 2003, que facilitó la regularización de períodos de cotización en el sistema de seguridad social, al tiempo que creó un sistema de refinanciación más conveniente que el previsto con carácter general.

Es de hacer notar que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Banco de Previsión Social, el Banco de Seguros del Estado, la Dirección General Impositiva y la Dirección Nacional de Aduanas han realizado una acción coordinada y sostenida en el tiempo de combate del informalismo.

La reforma del sistema de salud (ley N° 18.211) también ha jugado un papel importante en el proceso de formalización, por cuanto incluyó como beneficiarios del Seguro Nacional de Salud, no solo a todos los trabajadores públicos y privados, sino a los hijos, cónyuges y concubinos del trabajador.

Por último no puede dejar de anotarse que la reformulación del 'monotributo' con la Reforma Tributaria (ley N° 18.083), fue una importante herramienta para incluir a aquellos trabajadores autónomos de bajos ingresos. La registración de los montributistas ha tenido un incremento sostenido desde el año 2007, incorporando afiliados que nunca habían tenido registro en la seguridad social, como los artesanos, los limpia vidrios de automóviles en la vía pública, cuidador de vehículos, docentes de clases particulares, costurera, feriantes, guía de turismo, ladrilleros, paseadores de mascotas, pesca artesanal, trabajo sexual, entre otros.

Más recientemente, se ha creado el llamado 'monotributo social', ley N° 18.874 de 14 de diciembre de 2011, para aquellas actividades que no se encuentran en condiciones de pagar el monotributo 'común'.

La ley dispone que quienes producen y comercializan bienes y prestan servicios, no tengan personal dependiente y cumplan con las condiciones determinados requisitos, podrán optar por pagar en sustitución de las contribuciones especiales de seguridad social

generadas por su propia actividad y de todos los impuestos nacionales vigentes, excluidos los que gravan la importación, una prestación tributaria unificada que se denominará Monotributo Social MIDES.

Estarán comprendidos exclusivamente los siguientes sujetos:

A) Los emprendimientos personales.

B) Los emprendimientos asociativos integrados por un máximo de cuatro socios.

C) Los emprendimientos asociativos integrados exclusivamente por familiares, con hasta un cuarto grado de consanguinidad o un segundo de afinidad, siempre que el número de socios no supere los cinco integrantes.

Esta última figura es reciente en el tiempo y no existen datos estadísticos que permitan ensayar una evaluación sobre su desempeño.

El conjunto de medidas que se han referido ha obtenido los niveles de formalización más altos desde que existe información estadística relevada, tanto por el número de afiliados al sistema de seguridad social, como por los montos impositivos sobre los que se realiza la aportación.

[1] Rivas, D., *La subordinación, Criterio distintivo del contrato de trabajo*, Ed. F de D.-FCU. Supiot, A., Derecho ..., p. 71. Ermida, O., Hernández, O., "Crítica de la subordinación", en rev. Derecho Laboral, t. XLV, Nº 206, p. 232. Almenti, Jorgelina, *La dependencia laboral*, en Ackerman, M.- Tosca, D., Tratado de

Derecho del Trabajo, t. I, Teoría general del derecho del trabajo, Ed. Rubinzal – Culzoni, p. 145. Perugini, A., *Relación de dependencia*, Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2004, p. 51.

[2] Ermida, O., “*El concepto de subordinación o dependencia en el derecho laboral y de la seguridad social*”, Revista Tributaria t. X, N° 52, p. 14. A dicho criterio adhiere Raso Delgue (“*Beneficios de la seguridad social para los trabajadores independientes y su financiamiento*”, rev. Derecho Laboral N° 131).

[3] Rivas, D., *El trabajo autónomo*, cit. ..., p. 239.

[4] RIVAS, Daniel. *El trabajo autónomo*, en Cuarenta y dos estudios sobre la Descentralización Empresarial y el Derecho del Trabajo. Grupo de los Miércoles, 1ª. edición (agosto 2000), FCU, Montevideo, pág. 238.

[5] CASTILLO, Gerardo, ORSATTI, Alvaro. *Estrategias de sindicalización de “otros” trabajadores*, Contenidos formativos. CINTERFOR/OIT, Montevideo, 2007, pág. 28.

[6] Si bien debe reconocerse que actualmente se mantienen los debates en el seno del Derecho del trabajo que postulan la creación de un estatuto protector del trabajo autónomo, que sirva, en los hechos, como puerta de entrada a un ámbito de protección más amplio del trabajo humano (RODRÍGUEZ AZCÚE, Alvaro. *Empresas unipersonales: ¿Modificación o extinción?*, en XXI Jornadas uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, AUDTSS-FCU, 1ª. edición (noviembre 2010), Montevideo, pág. 101).

[7] Ley N° 18.566 del 11 de septiembre de 2009.

[8] Ley N° 18.508 del 26 de junio de 2009.

[9] ROSENBAUM RIMOLO, Jorge. *Un sistema de negociación colectiva. Comentarios a la ley N° 18.566*, en Cuarenta estudios sobre la Nueva

Legislación Laboral Uruguay, Grupo de los Miércoles, FCU, 1ª. edición, agosto 2010, Montevideo, pág. 48.

[10] A modo de ejemplo puede mencionarse el Grupo N° 19 “Servicios Profesionales, Técnicos, Especializados y aquellos no incluidos en otros grupos”, sub-grupo N° 17 “Estudios Contables Profesionales y no Profesionales” o sub-grupo N° 1 “Despachantes de aduana”.

[11] LOUSTAUNAU, Nelson. *Principales modificaciones introducidas a la ley 10.449 de Consejos de Salarios*, en Cuarenta estudios sobre la Nueva Legislación Laboral Uruguay, Grupo de los Miércoles, FCU, 1ª. edición, agosto 2010, Montevideo, pág. 16.

[12] En un Informe del año 2009 la Oficina Nacional de Servicio Civil expresaba: *“Al revisar la evolución de los cargos y funciones públicas tomando al año 1995 como base, se observa a partir de ese año que los cargos y funciones públicas comienzan a disminuir progresivamente hasta el año 2005. En el año 2005, el art. 10 de la Ley N° 17.930, deroga la normativa que suspendía el ingreso de funcionarios a la Administración Pública. Este cambio se refleja en un incremento de cargos o funciones públicas a partir de 2005 que se estabiliza en los años 2007 y 2008 y sube nuevamente en 2009.*

A este incremento aportan también las regularizaciones previstas en la Ley N° 17.930, que en su art. 7 autoriza a celebrar contratos de función pública con aquellas personas que estuvieran al momento y desde antes del 1º de enero de 2001, desempeñando tareas propias de un funcionario público con carácter permanente en régimen de dependencia y cuyo vínculo inicial con el Estado se hubiera desvirtuado. Para ello se instalaron Comisiones Paritarias en los diferentes Incisos del Estado” (Informe sobre vínculos laborales con el Estado, datos al 31/12/2009, pág. 22).

V.http://www.onsc.gub.uy/onscl/images/stories/Observatorio/InformeVinculos_COMPLETO_20091231.pdf

[13] V. Leyes N° 12.138 de 12 de octubre de 1954 y N° 12.380 de 12 de febrero de 1957. V. PAPANÓPULOS, J. *Seguridad Social y Política en el Uruguay*, CIESU, Montevideo: Julio 1992, pag. 41-61.

[14] Artículo 178 de la ley N° 16.713.

[15] V. FERNÁNDEZ BRIGNONI, Hugo, NICOLIELLO, Ariel y RODRÍGUEZ AZCÚE, Álvaro. *Empresas unipersonales y regulación del trabajo autónomo: posibles alternativas teóricas*, en revista Derecho Laboral, N° 220 (oct-dic 2005), FCU, Montevideo, págs. 729-733.

[16] Dentro de las modificaciones planteadas se recomendaba: sustituir la aportación sobre sueldos fictos por el principio de primacía de la remuneración real, exigir mayores formalidades de los contratos con empresas unipersonales, ente otras.

[17] V. NICOLIELLO, Ariel. *La derogación del artículo 178 de la Ley N° 16.713 (Empresas unipersonales)*, en revista Derecho Laboral, N° 244 (Oct-Dic 2011), FCU, Montevideo, págs. 741-756.

[18] RASO DELGUE, Juan, CASTELLO, Alejandro. *Derecho del Trabajo*. Tomo I. FCU, 1ª. edición, Montevideo, pág. 152.

[19] V. Ley N° 17.738 del 7 de enero de 2004. V. COBAS ETHEGOIMBERRY, Francisco. *La contratación de profesionales universitarios y su aportación a los organismos de seguridad social*, en revista CADE Profesionales y Empresas. Tomo X, Año 3, Mayo 2011, págs. 18-21.

[20] Para el caso de empresas unipersonales con personal (hasta 2 dependientes), el trabajador o empresario unipersonal deberá pagar una

sobreprima de un 25% sobre la prima normal para él contar con cobertura. En el caso de empresas unipersonales sin personal, se establece una sobreprima de un 35% más sobre la prima que normalmente se debería abonar.

[21] GRZETICH LONG, Antonio. *Trabajo Informal. Un enfoque jurídico laboral*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1992, pág. 153.

[22] Ídem. pág. 153.