

Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina

AUTORES

ADRIANA FONTES

ANDRÉS HUARD

CARLOS OSPINO HERNÁNDEZ

CINTHYA PASTOR VARGAS

CYNTHIA GONZÁLEZ

EDUARDO RODRÍGUEZ-OREGGIA

ERICK VENTURA

ITALIA PINEDA

JOAQUÍN DÍAS

JOSÉ LUÍS EVIA

JUAN E. MUÑOZ GIRÓ

JUAN LUIS BOUR

MARCELA PERTICARA

MARCELO NERI

MARIO NAPOLEÓN PACHECO

MIGUEL RICAURTE

NURIA SUSMEL

PABLO CELHAY

PABLO GUERRA

PAOLA ROLDÁN VÁSQUEZ

SAÚL ROBERTO QUISPE

SEBASTIÁN OLEAS

TOMÁS PÁEZ

 sumário

créditos

sair

Sumario



capa
créditos
sair

» [clique nos títulos para acessar os artigos](#)

- | | | | |
|----|--|-----|--|
| 3 | Prefacio
OLAF JACOB | 68 | Costa Rica
JUAN E. MUÑOZ GIRÓ |
| 5 | Introducción
MARCELA PERTICARA Y JOANA FONTOURA | 78 | Ecuador
SEBASTIÁN OLEAS Y MIGUEL RICAURTE |
| 9 | Argentina
JUAN LUIS BOUR Y NURIA SUSMEL | 87 | Guatemala
ERICK VENTURA, ANDRÉS HUARD Y
ITALIA PINEDA |
| 22 | Bolivia
JOSÉ LUÍS EVIA Y MARIO NAPOLEÓN
PACHECO · Con la colaboración de
SAÚL ROBERTO QUISPE | 96 | México
EDUARDO RODRÍGUEZ-OREGGIA |
| 34 | Brasil
MARCELO NERI Y ADRIANA FONTES | 104 | Paraguay
CYNTHIA GONZÁLEZ |
| 47 | Chile
MARCELA PERTICARA Y PABLO CELHAY | 113 | Perú
CINTHYA PASTOR VARGAS |
| 59 | Colombia
CARLOS OSPINO HERNÁNDEZ Y
PAOLA ROLDÁN VÁSQUEZ | 123 | Uruguay
JOAQUÍN DÍAS Y PABLO GUERRA |
| | | 134 | Venezuela
TOMÁS PÁEZ |

Brasil

MARCELO NERI | ADRIANA FONTES



capa
sumário
créditos
sair

Introducción

El llamado “jeitinho brasileiro” (criollada brasileña) tan bien retratado en la literatura del antropólogo Roberto da Matta¹, atraviesa varias esferas de nuestras vidas privadas pero está presente más que todo en las relaciones económicas con el Estado, incluyendo allí aquellas de índole laboral, consumidora y empresarial. Resulta aconsejable revisar siempre conceptos y cifras relativas a la evasión tributaria que constituye, junto con el fútbol, el deporte nacional (y latinoamericano). La diferencia yace en el hecho de que la mayoría de nuestra población es tan solo mera telespectadora del deporte bretón mientras que una parte substancial y desconocida de ésta es practicante de la informalidad. En verdad, la característica esencial de la evasión fiscal es tener pocos espectadores. El Estado, al contrario del *Big Brother* del libro 1984 de George Orwell, no tiene ojos por todos lados.

En el caso brasileño hubo un aumento progresivo de la carga tributaria en los últimos 15 años sin una correspondiente evolución de la calidad de los servicios prestados por el Estado. Según Delfim Netto, Brasil adquiere perfiles de *Inghana*, o sea, la carga tributaria de Inglaterra, pero manteniendo la calidad de los costos sociales de Ghana. Ahora, hay una contrapartida: el mismo Estado que engaña al cobrar impuestos como país rico y gastar como país pobre también resulta engañado por la población a través de la evasión fiscal. Estos son los dos lados de la misma moneda: el Estado que engaña y a su vez es engañado por la población.

Existen más relaciones entre personas físicas y jurídicas de lo que supone el Estado brasileño. La alta informalidad brasileña significa que el Estado tiene el camino para tarifar más en el futuro relativamente abierto, sin ni siquiera tener que crear más impuestos, sino haciendo que la máquina de recaudación impositiva se vuelva más eficiente. Los macroeconomistas

¹ Como en “Carnavais, Malandros e Heróis”, 1ª. edición (1979).

dibujaron el concepto de *superávit presupuestario del pleno empleo* para evaluar el poder de recaudo de la estructura tributaria frente a las fluctuaciones cíclicas. Siguiendo la misma línea, podríamos pensar en un concepto de *superávit presupuestario de plena formalidad*. Así tendríamos una medida complementaria del potencial tributario respecto de la alta y oscilante informalidad brasileña. La carga tributaria brasileña representa hoy el 37,6% del Producto Interno Bruto (PIB), de lejos la más alta de América Latina. Según un estudio del Banco Mundial, el 39,2% de nuestro PIB está en la informalidad.

Tomando este dado sobre la extensión de la informalidad brasileña a valor nominal, si todos pagasen los impuestos que deben al Estado, la carga tributaria actual sería del 60,9% del PIB. Estimativas más conservadoras del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) aquilatan en un 12,75% la participación de la economía informal en nuestro PIB en el 2003, lo que limitaría el espacio en aumentos de recaudo fiscal debido a la mayor fiscalización en un 44,8%. De cualquier forma, el esfuerzo para aumentar la eficiencia de la máquina de recaudación del Estado, como lo que ha sido observado últimamente, puede aún aumentar más el volumen de impuestos que los brasileños pagan actualmente. El tema culminante es que en Brasil hay una alta informalidad, alta carga tributaria efectiva y consecuentemente una aún mayor carga tributaria potencial.

Además de los efectos directos causados sobre la recaudación fiscal, la informalidad genera graves consecuencias en términos de eficiencia económica, aleja inversiones y pone en peligro el bienestar de la población. Durante algún tiempo el tema fue tratado con tolerancia por la socie-

dad como un todo, pero ante la proporción que el fenómeno tomó y los crecientes obstáculos al desarrollo, comenzó a propagarse una preocupación en enfrentarlo.

El problema del trabajo en Brasil no se refiere tan solo al desempleo o a la cantidad de trabajo disponible sino principalmente, a la calidad de los puestos de trabajo. Hasta inicios de los años 90, la retracción del empleo formal debido a una serie de factores como el estancamiento económico y la reestructuración productiva, llevó a una hinchazón del sector informal que funcionó como colchón absorbiendo a los trabajadores expulsados del sector formal, sobretodo de la industria. Después del aumento de los varios tipos de informalidad en las décadas anteriores, hubo una sorprendente inversión de la tendencia en la década actual, con la generación neta de 9 millones de empleos formales entre 2003 y 2009². Las posibles causas del “misterio” de la reciente formalización brasileña, que serán discutidas en este trabajo, ocupan un lugar central en la agenda de políticas de formalización en el país.

El objetivo de este trabajo es evaluar la extensión de la informalidad brasileña, sus determinantes y algunas de sus consecuencias, para poder proponer un conjunto integrado de medidas con miras a mejorar las relaciones existentes entre el Estado y las personas físicas y jurídicas en particular en lo que respecta al mercado laboral. Buscamos, a través de la síntesis y actualización de algunas de nuestras contribuciones anteriores, poder elaborar una estructura conceptual que permita establecer un vínculo entre los diagnósticos empíricos e implicaciones que sirvan de aporte para el dibujo de políticas públicas. El trabajo se divide en cuatro secciones, además de esta introducción y las conclusiones. En la pró-

xima sección nos dedicaremos a las principales causas y consecuencias de la informalidad. En la sección siguiente haremos un diagnóstico de la informalidad laboral en Brasil utilizando varias bases de datos vertidos sobre el tema bajo la óptica y perfil de los microemprendedores y de los empleados informales. La cuarta sección aborda las principales causas de la reciente formalización de los puestos de trabajo para subvencionar el dibujo de acciones futuras a tomar. Finalmente, siguiendo la misma división de posiciones en la ocupación trazaremos para cada segmento la proposición de políticas que se destinen a enfrentar la informalidad en Brasil.

1. Determinantes y consecuencias de la informalidad

La informalidad está asociada a cargos fiscales crecientes cobrados por los diferentes niveles de gobierno, sin que ello redunde en los correspondientes beneficios sociales percibidos colectiva o individualmente. Solemos depararnos con el hecho de que los libros pedagógicos de finanzas públicas presentan la relación entre niveles de alícuotas y recaudo fiscal a través de una curva de Laffer en forma de campana, o parábola. La idea es que cuanto mayor la alícuota, menor será la base de recaudación. Esto es, el aumento de alícuotas observado lleva a una creciente informalización de las relaciones de las empresas e individuos con el Estado. La hipótesis subyacente es que el módulo de la elasticidad de la recaudación en relación a las alícuotas ascendería con las alícuotas. En el punto en que la elasticidad es unitaria tenemos el punto máximo de la recaudación observada. Este sería el punto anhelado por un monopolista cuyo objetivo fuese maximizar los ingresos tributarios. En realidad, las causas que se encuentran detrás del problema de la evasión

fiscal son de índole más compleja de lo que altas alícuotas, concerniendo una serie de factores adicionales como la estructura de incentivos suministrada por el sistema tributario. Se puede argüir que estos otros elementos están incorporados en el formato y en la posición de la Curva de Laffer (NERI, 2003).

Un primer punto se refiere a la existencia de alícuotas excesivas en el sentido de que el Estado esté en el trecho descendente de la curva de Laffer donde se podría pensar en bajar las alícuotas y aumentar simultáneamente la recaudación de la previsión social. Incluso los que creen que el Estado óptimo es el Estado máximo consentirían en moderar las alícuotas por parte del mismo pues en este caso, cobrar menos tributos significa recaudar más. El consenso entre Estado y contribuyentes por menos impuestos sería automático, lo que no aparece aún en el caso brasileño ya que, a pesar de la creciente informalidad, la carga tributaria efectivamente recaudada ha ascendido en los últimos doce años llegando al 37,6% del PIB brasileño en el 2008.

La primera consecuencia indeseada de la informalidad sería la diseminación de distorsiones e ineficiencias derivadas de comportamientos *rent-seeking* y la introducción de incertidumbres sobre la situación fiscal futura. Estos dos efectos secundarios adversos de la informalidad nos remiten a características asociadas al proceso inflacionario por el que pasó el país hasta mediados de 1990.

Una segunda consecuencia de la informalidad es generar transferencias arbitrarias de renta, sin que estén mediadas por decisiones conscientes basadas en juicios de valor por parte de la sociedad o de sus representantes. En particular, en un régimen de previsión de reparto simple, la informalización creciente de las relaciones laborales seguidas por el envejecimiento de la población y por el aumento de la distribución

² Datos del Registro General de Empleados y Desempleados del Ministerio de Trabajo y Empleo (CAGED/MTE) descargables en www.mte.gov.br

de beneficios de previsión social, como inducido por la Constitución de 1988, tiende a producir redistribución de ingresos entre generaciones (OLIVEIRA 1994; OLIVEIRA, BELTRÃO, FERREIRA, 1998; NERI, 1999; CAMARANO, 1999).

Por último, la no contribución laboral y de previsión acaba generando un grupo de individuos desamparados de choques como los que conciernen a la salud y la maternidad, así como los derivados de la situación esperada para la propia vejez. No estar en la nómina de una empresa en Brasil significa: (i) la exclusión de una parte del sistema de salvaguardia social vinculada al contrato formal de trabajo firmado (como vacaciones, aguinaldo navideño, Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS), licencia por maternidad, licencia médica, etc.); (ii) la imposibilidad de acceder al seguro desempleo, ya que, según las reglas para tener derecho al beneficio, el trabajador tiene que comprobar experiencia en el contrato laboral y (iii) la exclusión de algunos mercados como el crediticio, por carecer de comprobante de rendimientos; apenas para citar los más relevantes.

Además, tanto el empleo sin contrato formal como el trabajo por cuenta propia acarrear un mayor riesgo de fluctuación del ingreso que el empleo formal pues no tienen un piso salarial y existe la chance de que se suspendan sus rendimientos por motivos de fiscalización. En el caso de los trabajadores cuentapropistas, como sus rendimientos están determinados por la compra y venta de bienes y servicios, resultan estar más propensos a la estacionalidad. Para iniciar un negocio muchas veces es necesario invertir capital y, caso la iniciativa falle, el individuo puede perder sus existencias de capital y generar un pasivo para sí mismo.

En estos casos, las personas deben protegerse por cuenta propia de tales riesgos o eventuales. Las modalidades defensivas alternati-

vas a la formalidad serían el ahorro y/o la contratación privada de diferentes modalidades de seguro (contra invalidez, contra problemas de salud, incluyendo cláusulas de auxilio post parto, etc.) que, en general, no es el caso, principalmente de la población más pobre (NERI, 1999). Asimismo, siguiendo la línea de Hernando de Soto, la informalidad reduce el valor del capital al contraer la capacidad de comerciarlo en el mercado, en términos de venta o uso como colateral para préstamos (DE SOTO, 2000).

En el binomio de altas informalidad/carga tributaria de Brasil, pocos pagan muchos impuestos mientras muchos pagan poco o nada de impuestos. Este modelo híbrido genera más ineficiencia que el de la alta carga tributaria pura de los europeos, por las distorsiones competitivas predatorias entre informales y formales que abarca. La manera de manejar el problema de informalidad es ofrecer incentivos correctos y reducir las asimetrías de informaciones de la economía subterránea. Incentivos correctos ayudan a traer los datos de la economía informal bajo el prisma de los análisis para que actividades análogas tengan tratamiento tributario análogo. Igualmente, es preciso tomar cuidado para que programas sociales no induzcan al desincentivo al trabajo (“efecto-pereza”) o al incentivo a la informalización. Algunos apuntan hacia la importancia de que se usen los sistemas análogos al *Earned Income Tax Credit (EITC)* norteamericano para minimizar tales problemas (NERI, 2008).

En términos generales hay que recrear los patrones de relación entre Estado y sociedad. Dada la enorme diversidad de dimensiones de la informalidad y las inherentes dificultades de observación empírica, la estrategia adoptada en este trabajo fue centrar el análisis de la informalidad laboral en sus vertientes microempresariales y de empleo y en las prescripciones de políticas asociadas.

2. Caracterización y evolución de la informalidad en Brasil

2.1 CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA INFORMALIDAD

Uno de los modos de analizar la informalidad laboral en Brasil es observando las diferentes posiciones en la ocupación de los trabajadores. Las tres formas más relevantes de inserción laboral en Brasil son el empleo con contrato de trabajo firmado, el empleo sin contrato y el trabajo por cuenta propia. La primera está cubierta por la legislación laboral mientras las dos últimas no están regidas por ninguna ley específica, o sea, estarían en la informalidad³. El empleo sin contrato y el trabajo por cuenta propia, sin embargo, son dos tipos de informalidad diferentes. Los empleados sin contrato de trabajo son asalariados, pero no poseen derechos laborales garantizados por el contrato formal de trabajo. Los trabajadores por cuenta propia, según se entiende, no participan del mercado laboral, dado que no compran ni venden trabajo. El trabajo y los rendimientos de los trabajadores por cuenta propia están determinados por el mercado de productos, o sea, por la oferta de mercaderías y servicios.

En Brasil, el porcentaje de trabajadores informales - empleados sin contrato de trabajo

(12%) y trabajadores por cuenta propia (20%) - es equivalente al porcentaje de puestos con contrato firmado (31%), según la Encuesta Nacional por Muestreo Domiciliar (PNAD/IBGE) del 2008⁴. Si añadimos al grupo de trabajadores informales los trabajadores no remunerados⁵ - que además de no estar cubiertos por una legislación laboral no están recompensados en términos monetarios por su trabajo -, el porcentaje de puestos de trabajo informales asciende al 41%, superando el de los empleados con contrato de trabajo. Incluyendo en el grupo de trabajadores formales a los funcionarios públicos (11%) - protegidos por una ley específica (Régimen Jurídico Único) -, el número de puestos de trabajo formales vuelve a equivaler al de los informales (empleo sin contrato, cuenta propia y no remunerado).

La clasificación por la posición en la ocupación se aproxima más a una definición productiva de la informalidad. Desde la encuesta citada anteriormente, podemos calcular asimismo la informalidad siguiendo una definición más próxima a la legal, o sea, contando a los trabajadores que no aportan a la Previsión Social. Adoptando la definición legal o, más precisamente, de previsión, constatamos que el 48% de los trabajadores no cotizan a la seguridad social, según los datos de la PNAD/IBGE de 2008. La informalidad respecto de la Previsión incide más sobre

- 3 Estas tres posiciones en el empleo representan el 63% de los ocupados en Brasil, según la PNAD/IBGE de 2008. Las demás posiciones en la ocupación son funcionarios públicos (11%), trabajadores no remunerados (9%), empleados domésticos (7%), empleado agrícola (5%) y empleador (5%).
- 4 IBGE. Encuesta Nacional por Muestreo Domiciliar. Rio de Janeiro: CDDI/IBGE. 2008. Micro datos en CD-Room.
- 5 Están clasificados como trabajadores no remunerados miembros de la unidad domiciliar los individuos que trabajaban sin remuneración, durante por lo menos una hora a la semana, en ayuda a miembro de la unidad domiciliar que eran: empleados en la producción de bienes primarios (que comprende las actividades de la agricultura, silvicultura, ganadería, extracción vegetal o mineral, caza, pesca y piscicultura), trabajadores por cuenta propia o empleadores; y personas que trabajaban sin remuneración, durante por lo menos una hora a la semana, como aprendiz o pasante o en ayuda a institución religiosa, de caridad o de cooperativismo. (IBGE, 2008)

las mujeres (49%) que sobre los hombres (47%). En relación a la edad, la curva de informalidad sigue la forma de U, esto es, más alta al inicio (hasta los 24 años) y al final de la vida activa (desde los 50 años).

Con base en los datos antes presentados podemos deducir que el peso del sector informal puede variar dependiendo de la definición que se adopte, pero una estimativa razonable es considerar que la informalidad abarca un poco menos de la mitad de la fuerza laboral ocupada en Brasil. En otras palabras, la informalidad sea por la definición legal o productiva afecta a casi la mitad de los trabajadores ocupados, pues no están respaldados por la legislación laboral ni tampoco poseen la garantía de una jubilación.

Pese a que todavía sea un porcentaje extremadamente elevado, se puede afirmar que la situación está mejor que antes. Luego de un acentuado aumento de la informalidad en los años 80 y 90, el mercado laboral en el nuevo milenio da muestras de reversión de dicha tendencia. La década actual ha estado marcada por un expresivo aumento de la formalización de los puestos de trabajo. El índice de formalización de los puestos de trabajo crece sucesivamente desde el 2003. Según los datos de la PNAD/IBGE, del 2003 al 2008, el número de empleados con contrato de trabajo creció un 35%, lo que significó un aumento de 5 puntos porcentuales en la participación de esta posición en el total de ocupados. En contrapartida, las posiciones en la ocupación consideradas como informales - el empleo sin contrato de trabajo, el trabajo por cuenta propia y el trabajo no remunerado - redujeron su participación en el total de puestos de trabajo. Vale resaltar, principalmente, la disminución del número de trabajadores no remunerados en este mismo lapso de tiempo.

Al aumento de la formalización le siguió una disminución de los diferenciales de rendimien-

tos entre formales e informales apuntando hacia una menor segmentación en el mercado laboral. El diferencial de rendimientos entre empleados con y sin contrato se contrajo a la mitad de 1992 al 2008, de acuerdo con la encuesta antes citada. Después de una fuerte caída en los años 90, hubo estabilidad a inicios de la década actual y desde el 2004 volvió a descender. En el caso del diferencial entre empleados con contrato de trabajo y trabajadores por cuenta propia, luego de un bajón acentuado después del Plan Real, de 1994 a 1997, se elevó al final de los años 90. A inicios de los años 2000, así como el diferencial entre empleados con y sin contrato, permaneció prácticamente constante y acusó una retracción desde el 2005. De cualquier modo, el rendimiento del trabajo de los empleados con contrato de trabajo aún es, en promedio, 63% superior al de los empleados que no están en la nómina y 28% mayor que el de los trabajadores por cuenta propia, según la PNAD/IBGE.

Los rendimientos más bajos de los informales se reflejan en la incidencia de la pobreza. Mientras que solo el 3% de los empleados con contrato de trabajo están en familias pobres, uno de cada diez empleados sin contrato está en esta categoría. A pesar de que en promedio los rendimientos sean más altos, la frecuencia de la pobreza entre los trabajadores por cuenta propia es mayor, correspondiendo al 13,5%. Casi un tercio de los trabajadores sin remuneración pertenece a familias pobres. Además, denotamos que el esfuerzo emprendido en aras de disminuir los índices de pobreza en los últimos años ha favorecido más a los trabajadores formales que a los informales.

Los diferenciales de rendimientos y, por consiguiente, los niveles de pobreza se explican, en parte por las diferencias de productividad de los trabajadores. El grado promedio de escolaridad de los empleados sin contrato de trabajo es de 1,4

años de estudios inferior al de los empleados formales según los datos de la PNAD/IBGE del 2008. En el caso del trabajador cuentapropista, la diferencia llega a 3 años de estudio. El trabajador no remunerado tiene, en promedio, menos de cinco años de estudio lo que lo coloca en una situación de gran desventaja incluso respecto de las ocupaciones llamadas informales - empleo sin contrato y trabajo por cuenta propia.

Fuera de los rendimientos más bajos, hay otras evidencias de inferioridad de las ocupaciones informales comparadas a los empleos formales en Brasil, como la mayor insatisfacción - definida por la busca de otro trabajo - y la subocupación (FONTES, 2009).

La busca de otro trabajo puede ser vista como una indicación de que el trabajador no está asignado de la forma como aspira, reflejando una insatisfacción con relación al puesto de trabajo que ocupa (FONTES e MACHADO, 2008). Conforme muestra la tabla 2, los empleados sin contrato de trabajo y los trabajadores por cuenta propia son las posiciones en la ocupación con mayor porcentaje de trabajadores ocupados en busca de otro empleo. Cerca del 15% de los empleados informales están buscando activamente otro trabajo, el triple del índice que acusan los empleados formales. El porcentaje de trabajadores cuentapropistas en busca de otro trabajo es equiparable al de los trabajadores no remunerados y es el doble del porcentaje de los empleados formales. Aunque se controle por las características observables de los individuos y de los puestos de trabajo, la informalidad - representada por trabajadores por cuenta propia y empleados sin contrato de trabajo - es un factor de insatisfacción en el trabajo, tanto para hombres como para mujeres (FONTES e MACHADO, 2008).

La subocupación por horas trabajadas, por su lado, también refleja una mayor precariedad de los puestos laborales no cubiertos por la legislación del trabajo, pues conlleva a la subutilización de la capacidad productiva de la población ocupada en estos puestos de trabajo (MACHADO e MACHADO, 2007).⁶ El porcentaje de trabajadores cuentapropistas y de empleados sin contrato de trabajo subocupados es más del doble del porcentaje de empleados formales en esta situación.

Tabla 1. Indicadores de insatisfacción y subocupación por posición en la ocupación – Brasil Metropolitano

	Buscando otro trabajo (%)	Quisiera trabajar horas extraordinarias (%)
Funcionario público	4,1	6,2
Empleado formal	5,1	6,3
Empleado informal	15,0	11,5
Empleado doméstico	10,8	16,3
Cuentapropista	11,4	15,1
Empleador	3,1	5,9
Sin remuneración	8,8	8,4
Total	8,0	9,6

Fuente: Fontes (2009) con base en datos de la PME/IBGE, 2002-2007.

Pese a que algunos aspectos unan a los grupos denominados informales - trabajo por cuenta propia y empleo informal - la relación con el ciclo de vida pone de relieve las diferencias entre ambos segmentos. La puerta de entrada al mercado laboral es el empleo sin contrato de trabajo.

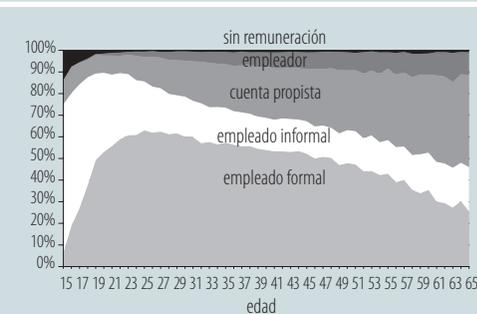
⁶ La subocupación por horas de trabajo se perfila cuando la jornada de trabajo es insuficiente en relación a una alternativa ocupacional en la cual la persona desea trabajar.

Más de dos tercios de los ocupados con 15 años de edad se insertan de esta forma, según muestra el gráfico 1. Desde los 30 años hasta los 65 años de edad, este porcentaje no pasa del 20%. En contrapartida, la formalización del empleo ocurre cuando la edad avanza (FONTES, 2009). Entre los 15 y los 25 años de edad, la participación del empleo con contrato de trabajo sube del 6% al 63%. A partir de esta edad, el peso del formal disminuye y, al final de la vida activa, es de menos del 30%. Notase además que en términos de sueldo, con o sin contrato de trabajo, hay una reducción por la mitad a lo largo de la vida activa, pasando del 90% a 45% de los ocupados.

Ya el trabajo por cuenta propia, que representa menos del 10% de los trabajadores cuando comienzan la vida activa, llega al 40% de los ocupados con más de 60 años. Los empleadores siguen la misma inclinación con menor peso. La proporción de empleadores es inexistente al inicio de la carrera; a eso de los 30 años, representa el 4% de los trabajadores; a los 40 años, cerca del 8%; y desde los 50, uno de cada diez ocupados son empleadores. Para los trabajadores con más de 60 años, la proporción de emprendedores (empleadores o trabajadores por cuenta propia) supera la de los asalariados (FONTES, 2009).

En suma, con base en esta caracterización general de la informalidad podemos concluir que: i) una buena estimativa para el tamaño del sector informal en Brasil, sea por la dimensión laboral o de previsión social, es de la mitad de la población ocupada; ii) los trabajadores formales en Brasil se benefician no solo por estar protegidas por la ley, sino también porque gozan de rendimientos más altos; iii) los segmentos que conforman el sector informal son muy distintos debiendo, por tanto, ser tratados de forma diferenciada por las políticas públicas; iv) en términos generales, vemos que los segmentos informales son más pobres y tienen ni-

Gráfico 1. Distribución de los trabajadores ocupados por posición en la ocupación – Brasil Metropolitano



Fuente: Fontes (2009) con base en datos de la PME/IBGE, 2002-2007.

veles de instrucción más bajos que los formales; v) una parte relativamente mayor de trabajadores informales no está asignada de la forma que les gustaría y la capacidad productiva de los mismos está subutilizada; vi) existe una relación entre la incidencia de la informalidad y el ciclo de vida del trabajador; vii) hay una fuerte propensión a la formalización observada en los últimos años y ahondaremos en ella en la sección de políticas.

2.2 INFORMALIDAD, PRECARIEDAD Y POBREZA

El problema del trabajo en Brasil no se limita únicamente al desempleo ni a la cantidad de trabajo ofrecido, sino que está íntimamente vinculado a la calidad de los puestos de trabajo. Un indicador inicial de la precariedad, la informalidad, es entendida como la suma de los cuentapropistas, los empleados sin contrato y los no remunerados, como resaltado en la sección anterior.

Ningún segmento aporta más a la pobreza brasileña que el sector informal (FERREIRA et

al., 2003). Cerca del 57% de los pobres brasileños están en familias dirigidas por informales. Los jefes desempleados representan tan solo el 5,4% de la pobreza brasileña, lo que significa que, el gran depositario de pobres brasileños no es el desempleo, sino la informalidad. Son personas que trabajan, pero no ganan lo suficiente para mantener a sus familias. La informalidad es más común y crónica que el desempleo.

Bajo el punto de vista individual, el desempleo es, en promedio, una crisis pasajera. El aviso previo, el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS) y el desempleo amortiguan los efectos a corto plazo de la pérdida de un empleo formal. Por otro lado, no existe “seguro informalidad” ni nada parecido. En verdad, la informalidad constituye el principal “colchón” que aligera los choques laborales adversos para los que no pueden darse el lujo de buscar una ocupación mejor.

A largo plazo, el trabajador informal está más al margen de los programas de previsión social que el formal. La propia estructura de costos y beneficios asociados a la legislación laboral y de seguridad social hace que la informalidad se convierta en una modalidad de evasión fiscal. Debe combatirse esta informalidad voluntaria incorporando incentivos “correctos” en la legislación que estimulen la formalización.

Si queremos entender aunque sea superficialmente el problema de la informalidad, debemos abocar nuestra atención a la diversidad que la caracteriza. En este sentido, la agregación del heterogéneo grupo de trabajadores cuentapropistas, lado a lado con los empleados sin contrato y los sin pago quizá esconda más de lo que revele. Los cuentapropistas son aquellos que no tienen simultáneamente ni patrón ni empleados, siguiendo la definición usual dada por las

encuestas domiciliarias del IBGE. De acuerdo con la naturaleza de las relaciones laborales, los trabajadores por cuenta propia o los sin patrón/sin empleados serían los “primos pobres” de los empleadores, mientras que los empleados sin contrato y los sin pago serían los “primos pobres” de los empleados con contrato. O sea, la principal relación de parentesco que une a los trabajadores autónomos, los empleados sin contrato y los no remunerados sería la asociación con la pobreza y con la precariedad como vemos en esta sección.

2.3 INFORMALIDAD MICROEMPRESARIAL

La informalidad en Brasil está estrechamente asociada al peso de los micro y pequeños negocios, incluyendo el trabajo por cuenta propia⁷. Gran parte de la población, sobre todo los más pobres, adquiere su sostén a través de actividades autónomas o trabajando en micro y pequeños negocios. A pesar de abarcar un abanico de actividades muy diferentes, la mayor parte se caracteriza por la ausencia de registro formal de la empresa y/o del trabajador y porque no aportan al sistema de previsión social. En otras palabras, la relación de este segmento con el Estado es prácticamente inexistente.

Según la Encuesta de la Economía Informal y Urbana (ECINF/IBGE) del 2003, había 10.335.962 negocios con hasta cinco trabajadores ocupados en las zonas urbanas en Brasil, siendo que el 88% son actividades de trabajadores por cuenta propia. Estas iniciativas ocupaban sumadas 13.860.868 personas, incluyendo trabajadores por cuenta propia, pequeños empleadores y sus empleados (FONTES, 2009; NERI, 1999).

Las relaciones de trabajo en los micro emprendimientos son predominantemente infor-

⁷ Seguimos aquí el abordaje propuesto en Fontes (2006).

males: 46% son empleados sin contrato de trabajo y 28% son no remunerados. Apenas el 28% de los empleados en estas iniciativas están cubiertos por la legislación laboral. Los empleados entran al negocio por relaciones personales siendo que la mitad de los ocupados son parientes de los dueños. La jornada promedio de trabajo es de 48 horas semanales, más larga que el techo que consta en la ley laboral.

La exclusión del sistema de protección social puede constatarse a través de la baja contribución que hacen a la previsión social. Tan solo el 24% de los micro emprendedores aportan al instituto de previsión oficial (federal, estadual o municipal). Nótese que este porcentaje difiere significativamente si el empresario es cuenta-propista (20%) o empleador (47%). Entre los 76% de los micro emprendedores que no aportan al sistema de Previsión, el motivo que suele argumentarse es el alto costo.

En el que atañe al registro del negocio, según YCINFIBGE, apenas el 12% posee constitución jurídica y el 23% posee licencia para ejercer la actividad, conforme la tabla 2. Las iniciativas no regularizadas tienen dificultades en comerciali-

Tabla 2. Indicadores de formalización de los microempresarios en Brasil

	Número	%
Total	10.335.962	
Posee registro de microempresa	1.005.215	10
Se acogió al sistema SIMPLES	221.701	2
Posee licencia municipal o estadual	2.341.134	23
Afiliado a sindicato u organismo de rama	1.102.518	11
Tiene constitución jurídica	1.191.772	12%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Ecinf/IBGE 2003.

zar su producto, principalmente, en el sector formal de la economía y en el acceso al crédito.

Cotejamos que la falta de legalización del negocio no se presenta como un problema para la mayor parte de los micro emprendedores. Según la encuesta antes citada, la gran mayoría de los micro emprendedores no trata de regularizarse. Hay dos hipótesis que explican este resultado: i) gran parte de los micro emprendedores está en un nivel de desarrollo que no permite la formalización; ii) la alta burocracia y los impuestos hacen que no se inclinen por buscar un registro formal.

La decisión de ser un trabajador por cuenta propia o un micro emprendedor puede estar determinada por la escasez de puestos formales de trabajo (teoría de la exclusión) o puede ser una decisión voluntaria (visión integrada) tomada desde la evaluación de los costos y beneficios, pecuniarios o no pecuniarios. La mayor parte de los micro emprendedores iniciaron su propio negocio debido a los desestímulos del mercado de trabajo generados por el desempleo y los bajos salarios: 30% abrieron el negocio porque no encontraron empleo y 18% para complementar sus ingresos. En otras palabras, gran parte de dichos negocios no surgen por un espíritu emprendedor de sus propietarios, sino como una alternativa de supervivencia.

Hay, asimismo, beneficios no pecuniarios derivados de este tipo de inserción como la independencia y la flexibilidad. El hecho de no tener un jefe, no tener que manejar una jerarquía y la posibilidad que se tiene de establecer su propio horario de trabajo pueden ser vistos como ventajas a favor del trabajo por cuenta propia. El deseo de no tener un jefe fue lo que motivó a cerca del 16% de las personas a abrir un negocio. Para estos particulares la actividad autónoma estaría más próxima a su estrategia de vida profesional pues valoran la liber-

tad como motivo principal para convertirse en emprendedores⁸.

El emprendedorismo por necesidad o por opción está correlacionado al nivel de instrucción. La mitad de los trabajadores por cuenta propia deciden dedicarse al negocio por necesidad y la otra mitad lo hacen por elección. El porcentaje de trabajadores por cuenta propia por necesidad descende según el nivel de escolaridad. Del grupo con menos de un año de instrucción, casi dos tercios se dedican al negocio debido a la falta de otra opción y apenas el 35% por elección propia. De los que terminaron la enseñanza superior, los porcentajes se invierten: tres cuartos se dedican voluntariamente al trabajo por cuenta propia y solamente un cuarto decide emprender por desestímulos del mercado de trabajo.

Otro tema determinante que explica la alta informalidad y precariedad de los pequeños negocios es la escasez de capital inicial. Cerca de 1/3 de los micro emprendedores abrió su negocio sin capital y más de la mitad de los propietarios (53%) con medios propios. La utilización de fondos de terceros es muy baja, sobretodo de la banca (apenas 2%), dando muestras de que este grupo no tiene tanta llegada al sistema de crédito.

A pesar de la alta informalidad, no son actividades temporales ni estacionales. Cerca del 81% de los negocios funcionaron en los 12 meses anteriores al mes de la encuesta. Casi un tercio de los micro emprendedores están establecidos hace más de 10 años y el 57% hace por lo menos 5 años. O sea, ser dueño de un negocio no parece ser una situación pasajera para la mayoría de los micro empresarios brasileños.

8 Además de buscar una independencia, surgen otros puntos positivos, aunque con representatividad más baja: negocio promisorio (7%) y flexibilidad de horario (2%), según la ECINF/IBGE 2003. Vale resaltar aún la experiencia en la rama del negocio (8%) y la tradición familiar (8%) que igualmente aparecieron como motivación y son indicadores importantes respecto de la conducción de los negocios teniendo en cuenta que representan conocimiento acumulado en el campo de actuación.

9 Consolidación de las Leyes Laborales.

Los micro emprendedores se declaran optimistas con relación al porvenir de sus negocios: el 38% desea expandir sus negocios y el 26% tiene la intención de mantenerse por lo menos en el mismo nivel. Esto refleja asimismo la falta de perspectiva en el mercado laboral, tomando en cuenta que son personas, en general, que están con más edad cuando las oportunidades de empleo resultan más difíciles. Aunque los micro emprendedores brasileños declaren que tienen planes de aumentar sus negocios en el futuro o por lo menos mantenerlos, tan solo el 8% está dispuesto a decir que no tienen dificultades para desarrollar la iniciativa. A pesar de que estén dispuestos a permanecer con sus actividades autónomas, los micro emprendedores sufren por causa de una serie de limitaciones y dificultades que tienen que enfrentar debido a las políticas públicas que serán discutidas en la sección 5.

2.4. DERECHOS, CARGOS E INFORMALIDAD

Hay más relaciones entre la CLT⁹ y los empleados informales de lo que supone el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS). Los beneficios legales muchas veces son extendidos a los empleados sin contrato de trabajo como está en las cláusulas. La principal diferencia está en las obligaciones fiscales debidas al gobierno. Presentamos en la tabla 3 un contraste de la efectividad de varios elementos de la legislación laboral entre los segmentos formales e informales del mercado de trabajo. Siguiendo una práctica común en Brasil, distinguimos el empleo formal

del informal observando si el contrato de trabajo fue aprobado por el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) o no, o sea, separamos a los empleados con contrato de trabajo de los que no lo tienen. Examinamos el cumplimiento de las leyes laborales en los sectores formal e informal y los llamados “puntos de presión” o soluciones tangenciales, impuestos por cláusulas de la legislación relativas al salario mínimo, jornada tipo trabajada y diversas prácticas de pago (NERI, 2001; AMADEO, GILL e NERI, 2002).

La comparación de los derechos otorgados a los empleados con y sin contrato revela que el salario mínimo es una referencia más fuerte para los ilegales que para los legalizados: datos de la PNAD/IBGE muestran que el 24% de los empleados sin contrato perciben exactamente un salario mínimo, contra el 12,1% de los que poseen contrato. Un efecto característico de la política de pisos salariales es desplazar la masa de la distribución de salarios con niveles inferiores a los del mínimo, concentrándola en el valor exacto asumido por el mínimo. En ese sentido, la proporción de individuos que cobra exactamente un mínimo constituye una medida natural de la efectividad de la ley (NERI et al., 2001).

Las similitudes entre los empleados con y sin contrato, ya conocidas en el caso del salario mínimo, se plasman también en la jornada de trabajo. La Constitución de 1988, al determinar la reducción del techo de la jornada de trabajo de 48 a 44 horas semanales, representa un experimento privilegiado respecto de la evaluación de los impactos inmediatos de los cambios efectuados en la legislación horaria. Permite comparar la extensión de la labuta diaria antes de la Constitución (A.C.) con aquella observada luego de la entrada en vigor de la Constitución (D.C.). La proporción de empleados formales, cuya jornada si situaba exactamente en el antiguo límite legal, baja del 32% A.C. al 15% D.C. En compensación,

la importancia relativa del nuevo techo horario sube del 3% al 20%. Finalmente, el 25% de los empleados sin contrato tenían una jornada de 48 horas semanales A.C., contra un 19% D.C. En contrapartida, la nueva carga horaria máxima, que representaba un 3% A.C., asciende al 8% D.C.

Aunque los empleados sin contrato ganen menos y trabajen en exceso con más frecuencia comparados a los empleados con contrato, el efecto del salario mínimo y de la jornada máxima de trabajo sobre los empleados informales puede ser reconocido en los límites de la legislación. Pero no es eso solo: al 83% de los trabajadores formales y al 79% de los informales se les paga un salario mensual, plazo máximo permitido por la ley. La legislación determina, además, que el pago sea hecho por las empresas hasta el quinto día laboral del mes siguiente al trabajador: el 19,71% de los empleados formales y el 11,18% de los informales cobra su sueldo exactamente en esa fecha. Finalmente, la proporción de reajustes nominales de exactos 100% concedidos solamente en diciembre, usada como *proxy* del pago del aguinaldo navideño en la fecha-límite, es del 4,4% en el caso de los empleados informales. Todo esto confirma la influencia de las prácticas de pago legales sobre los empleados ilegales. Las similitudes entre segmentos legales e ilegales están justificadas por la posibilidad de que ambos tipos de trabajadores garanticen sus derechos recurriendo a la Justicia del Trabajo. Por ese lado, los empleados sin contrato constituyen potenciales empleados con contrato. La amenaza legal obliga a las empresas a que garanticen los derechos laborales individuales por adelantado.

Bajo esta perspectiva, el gran perjudicado de los vínculos informales existentes entre firmas y trabajadores es el gobierno, pues se ignoran los cargos laborales debidos: apenas el 7,7% de los empleados informales del país aportan al

Instituto Nacional del Seguro Social (INSS). Entre aquéllos con contrato, la contribución cubre a todos los trabajadores.

En resumen, los trabajadores sin contrato de trabajo difieren de los registrados más en los cargos sociales y menos en los derechos laborales. Firmas y trabajadores abaratan los costos fiscales a través de la informalidad. Por lo menos hay dos tipos de factores que explican este fenómeno: *a)* el hecho de que el empleado no se percate - correctamente - del vínculo entre contribución presente y beneficios a ser percibidos en el futuro; *b)* los derechos laborales son independientes del carácter legal de la relación de trabajo establecida, ya que muchos de ellos son extendidos a los asalariados informales. El aparato legal, de la forma como fue dibujado, desincentiva la formalización del empleo.

En contraste con el pensamiento convencional, el alcance de las leyes laborales parece afectar los resultados del mercado de trabajo incluso en el sector de empleo considerado como informal. La efectividad de las cláusulas de la legislación que se refiere al salario mínimo, jornada y prácticas de pago en el sector informal es sorprendentemente alta. Dados los tipos de mecanismos incorporados en el código legal, la informalidad en Brasil es, principalmente, un fenómeno fiscal y no vinculado a la reticencia en honrar derechos laborales legalmente establecidos.

La forma como dichas leyes han sido cumplidas es también un determinante crítico de la informalidad en Brasil. Si, por un lado, los incentivos para a permanencia de la informalidad son pequeños, por el otro, los empleados informales tienen la prerrogativa de cobrar *a posteriori* sus derechos acudiendo a la Justicia Laboral. Todo esto redundando en que las firmas honran por anticipación los derechos debidos. La informalidad modifica substancialmente las relaciones financieras de las firmas y de trabajadores con el go-

bierno, pues la alícuota de contribución de los cargos es alta. La informalidad en Brasil va a continuar siendo alta mientras las leyes laborales continúen siendo ambiguas e se carezca de programas de seguridad social equilibrados, con relaciones estrechas entre la magnitud de las contribuciones y de los beneficios otorgados.

Tabla 3. Puntos de presión en la legislación laboral

Indicador de Empleados	Formal: Con contrato de trabajo	Informal: Sin contrato de trabajo
Cargos sobre la nómina de pagos (% de trabajadores cuya empresa...)*		
... paga contribuciones relativas al INSS	100	7,7
... paga contribuciones relativas al FGTS	95	5
Derechos (% de trabajadores con...)**		
... período de pago = 1 mes	83	79
... nivel salarial = 1 salario mínimo 2005	12,1	24
... reajuste salarial = salario mínimo		
Marzo de 1990 a enero de 1994	6,9	10,3
Septiembre de 1994 a mayo de 1995	12,0	21,5
Restricción de horas (% de trabajadores)** Jornada igual a la jornada legal tipo		
1987 (antes de la Constitución)	32	25
1990 (después de la Constitución)	20	8

Fuente: Amadeo, Gill y Neri (2002) desde *Pnad/IBGE y ** PME/IBGE.

3. Razones de la reciente formalización

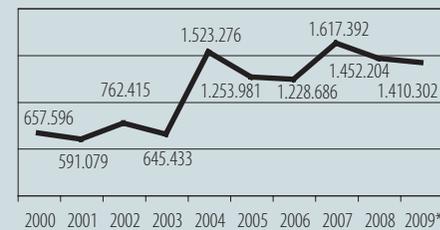
Uno de los fenómenos más marcantes del mercado laboral brasileño en la década actual es el aumento del índice de formalización de los puestos de trabajo, identifica-

do por varias encuestas realizadas. Discutir una agenda de políticas para enfrentar la informalidad en Brasil en este momento atraviesa primeramente por comprender el proceso de formalización que ha ocurrido últimamente respecto de los puestos de trabajo y sus posibles razones. La legislación laboral está considerada, debido a sus altos costos y al nivel de incertidumbre que genera, como uno de los causadores del llamado “Costo Brasil” – conjunto de dificultades que inhiben las inversiones en el país. La CLT¹⁰ fue blanco de discusiones durante la última década, especialmente durante la llamada crisis de desempleo que ocurrió del 1998 al 2003. Sin embargo, en los últimos años, el tema no ha sido muy debatido. Una de las principales razones es que la generación de puestos de trabajo formales fue por lo menos dos veces mayor que antes. Según consta en el Catastro General de Empleados y Desempleados del Ministerio del Trabajo y Empleo (CAGED/MTE), el promedio anual de generación de empleos formales de 2004 al 2008 fue de 1,4 millones de puestos de trabajo mientras en los cuatro años anteriores (1999 a 2003) fue de 650 mil puestos al año, conforme el gráfico 2. Desde finales del 2003 hasta noviembre del 2009 se crearon 9 millones de empleos formales, según los datos del CAGED/MTE.

Las causas de este fenómeno aún están en discusión, pero, a partir de la literatura reciente, Neri (2009) enumera algunas de ellas: i) impactos del repunte del crecimiento sobre la demanda de mano de obra; ii) mayor escolarización de la población; iii) actividades de supervisión y vigilancia; iv) innovaciones en la legislación laboral; v) incentivos a la formalización de las micro y pequeñas empresas; vi) menos incertidumbre micro y macro económica.

Gráfico 2. Generación neta de empleos formales – Brasil.

Promedios anuales



Fuente: CAGED / MTE. * Promedio hasta noviembre.

La dinámica reciente del mercado de trabajo brasileño puede explicarse a través del ciclo económico. Corseuil y Foguel (2009) muestran que hay una correlación negativa entre índice de formalización y desempleo en el mercado de trabajo metropolitano brasileño del 2003 al 2008. Es decir, la participación de los empleados con contrato de trabajo entre los empleados del sector privado aumenta cuando el desempleo disminuye y viceversa. Además, los autores presentan evidencias de que, cuando el desempleo baja, los puestos de trabajo formales tienden a absorber crecientemente a más trabajadores provenientes de puestos de trabajo informales que aquellos procedentes del desempleo.

Uno de los cambios más importantes observados en la fuerza laboral brasileña es el expresivo aumento de la escolaridad, proceso que fue potenciado a finales de los años 90. El nivel de instrucción es uno de los principales determinantes de la entrada y permanencia en el sector formal o informal. Mello y Santos (2009 y 2009b) verifican si es que la entrada en el mercado laboral de una generación más escolarizada

ha redundado en la tendencia de crecimiento de la informalidad ocurrida en los años 1990. Los autores muestran que la diferencia en la distribución educativa de la población ha sido la causadora del aumento del grado de formalización de la economía del 2002 al 2007.

Además del ciclo económico y de la escolaridad, otro factor que explica la formalización reciente es la mejoría respecto de la eficiencia de las actividades de supervisión y vigilancia e inspección realizadas por el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE). Pese a que la reglamentación de estas actividades sea anterior a la CLT, se llevó a cabo una reestructuración durante la segunda mitad de los años 90, con el desarrollo del Sistema Federal de Inspección del Trabajo (SFIT), que sigue y gerencia las actividades de inspección y vigilancia, creando una base de datos utilizada para planificar y establecer las metas para dichas actividades (SIMÃO, 2009). Los efectos de la inspección del trabajo respecto de la generación de puestos formales han sido medidos por Simão (opt cit). Según este estudio, a la inspección realizada por el MTE le correspondió aproximadamente del 5% al 6% de la generación de puestos laborales formales en Brasil de 1999 al 2007. Este efecto fue relativamente más sentido en regiones y sectores en los cuales la participación de los empleos con contrato es tradicionalmente más baja.

Las reformas estructurales de los años 90, que llevaron a la estabilidad macro económica, y al mantenimiento de las reglas en la década actual pueden explicar parte del proceso de formalización de los puestos de trabajo pues producen un escenario de menos riesgos para los agentes económicos y crean las bases para un crecimiento económico sostenido. Otro candidato natural para explicar el aumento reciente de la formalidad laboral y de la previsión social son las innovaciones en el código laboral introducidas duran-

te el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, más específicamente en los años 1998/99, tales como: contrato de trabajo por plazo determinado; banco de horas; suspensión temporaria del contrato de trabajo; condominio de empleadores rurales; participación de los empleados en las utilidades y en los resultados; cooperativa de trabajo; jornada de trabajo a media jornada, entre otras.

En el rol de las reformas micro económicas, se destacan las medidas de simplificación y desgravación tributaria para las micro y pequeñas empresas que constituyen un incentivo directo a la formalización de las empresas y, consecuentemente, de los puestos de trabajo. Instituido en 1996, el SIMPLES – Régimen Especial Unificado de Recaudación Impositiva y Contribuciones debidos por las Microempresas y Empresas de Pequeño Tamaño – pasó por dos reformas, en 1998 y en el 2005, que elevaron los límites de la facturación para poder encuadrarse dentro de lo estipulado por la ley. Cardoso Junior (2007) muestra que mientras la cantidad de establecimientos que se plegaron al sistema SIMPLES varió 74,1%, de 1999 a 2005, el número de establecimientos que no lo hizo subió 8,4%. En el mismo período, la cantidad de vínculos laborales formales en los establecimientos que se suscribieron al SIMPLES aumentó un 60,4% y en los no optantes, apenas un 40%.

Una conjetura aún a ser probada empíricamente es que la creación y la difusión de modalidades de crédito consignado para jubilados y empleados formales instituidas en Brasil en los últimos años no solo llevaron a la reducción de la demanda de crédito informal sino que aumentó los incentivos respecto de la formalidad laboral y de previsión social. En un país con escasez de crédito como Brasil, la posibilidad de conseguir préstamos en condiciones más ventajosas durante la vida activa o, prospectivamente, durante la etapa de jubilación puede desempeñar un incen-

10 Como mencionado anteriormente la CLT es el conjunto de leyes que rigen las relaciones de trabajo en Brasil, instituida en 1943.

tivo no trivial a favor de la formalización de las relaciones laborales. Otra posibilidad por el lado de la oferta de trabajo es que el aumento de los beneficios laborales no contributivos como aquellos asociados a la mayor duración del seguro de desempleo puede haber reforzado dicho proceso. Por otro lado, cabe poner de manifiesto los potenciales contra incentivos a la formalidad como el programa Bolsa Familia (transferencias de fondos) y el Beneficio de la Prestación Continua de Asistencia Social (BPC) ya que la formalización significa prescindir de dicho beneficio.

Todas estas razones apuntan hacia el hecho de que la informalidad es un fenómeno complejo y enfrentarlo precisa de una serie de medidas de diferentes índoles que serán discutidas en la próxima sección.

4. Sugerencias de políticas para enfrentar la informalidad

Con base en la experiencia obtenida últimamente gracias a la formalización de los puestos de trabajo, podemos sintetizar los principales determinantes que cooperaron a reducir la informalidad en los siguientes acápite:

- Continuidad del proceso de crecimiento económico;
- Aumento de la calidad de la educación, ya que el tema del acceso, en gran medida, ya ha sido superado;
- Medidas de inspección y supervisión del trabajo e intermediación de mano de obra más eficaces;
- Cambios en la legislación laboral;
- Institución de un ambiente favorable para el desarrollo de los micro y pequeños negocios.

A continuación, daremos énfasis a los dos últimos puntos debido a la relevancia que tienen

en términos de la reducción de la informalidad en Brasil.

4.1. REFORMAS DEL EMPLEO

Son enormes los retos que Brasil enfrenta en el rubro de la legislación laboral en lo que le atañe los temas del empleo. El conjunto de leyes que constituyen el código laboral se basan en las normas formuladas en la década de 1940, con una legislación adicional - algunas veces sobrepasada o inconsistente - incluida a lo largo de los años en respuesta tanto a las preocupaciones genuinas del mercado de trabajo en cuanto a los argumentos políticos obtusos. Según Amadeo et al. (2002) la regulación del mercado laboral es desalentadora por los siguientes motivos:

- El exceso de leyes ha traído incertidumbres sobre cuales regulaciones aplicar y bajo que circunstancias, lo que suele redundar en disputas laborales;
- Los Tribunales de Justicia del Trabajo, que a lo largo del tiempo se atribuyó un sesgo por trabajo, es la que falla respecto de estas disputas. Según reza la ley brasileña, los tribunales de trabajo tienen poder para establecer políticas. Los tribunales de trabajo - juzgando un caso particular - están autorizados a formular políticas en temas donde la ley es ambigua bajo la opinión de la corte;
- Ningún contrato de empleo es estrictamente legal a menos que sea aprobado por el MTE, lo que hace que el gobierno tenga que legalizar y validar contratos especiales para condiciones específicas de trabajo, sin los cuales los empleadores estarían propensos a caros procesos judiciales. Tales intervenciones pueden llevar a ambigüedades, exacerbando así el problema de la incertidumbre sobre los costos laborales totales e imponiendo sobre

los empleadores un caro consumo de tiempo durante los casos que demoran cuando llevados ante la corte;

- Negociaciones colectivas entre trabajadores y empleadores pueden ser un instrumento para estipular contratos más definitivos, aunque las reglas de acuerdos colectivos en Brasil y las prácticas que han generado ignoran sistemáticamente las condiciones específicas vigentes en temas de trabajo;
- Las altas tasas de contribuciones sobre la nómina de pago y el dibujo de los programas que ellos financian favorecen la evasión y la informalidad;
- Para un mismo sector o profesión, la legislación laboral brasileña no permite que haya más de un sindicato por municipio (unicidad sindical). El Ministerio de Trabajo propuso cambios en la ley para facilitar la negociación colectiva a nivel empresarial y asimismo propugnó cambios en los mecanismos de financiación de los sindicatos con el propósito de hacer que las contribuciones hoy en día obligatorias fuesen voluntarias. Estas alteraciones tienen por objeto asegurar que los sindicatos representen mejor los intereses de los trabajadores;
- Hay contradicciones entre la legislación laboral y la Constitución que deberían ser eliminadas. Estamos próximos a llegar a un acuerdo respecto de la necesidad de hacer una revisión de amplio alcance de la legislación laboral y de los mecanismos por los cuales se pone en práctica, pero es probable que todavía transcurra algún tiempo antes que se concrete. El Ministerio del Trabajo presentó un proyecto de ley ante el Congreso Nacional para eliminar las contradicciones entre la legislación laboral y los derechos de los trabajadores garantizados bajo la Constitución de 1988;

- Mientras que no se define por completo la reforma del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS), la propuesta es desvincular el acceso al fondo del despido para poder reducir los incentivos perversos que inducen al trabajador a su despido. En 1998, hubo resistencia por parte de la oposición, dentro y fuera del gobierno a la propuesta del Ministerio del Trabajo de reducir la tasa de contribución de los empleadores al FGTS del 8% al 2% de la nómina, y por ende, fue abandonada. Mientras tanto, la asociación nacional de fondos de pensión privados está disponiendo una propuesta de conversión del 4% del FGTS a una contribución obligatoria individualizada. Si considerada seriamente, a esta propuesta le puede seguir una reforma del sistema de desempleo, de forma que el FGTS funcionaría más como un seguro (por ejemplo, con base actuarial).

Con estas preocupaciones en mente, se hace ineludible disponer de un programa de reformas.

Los cinco principales objetivos de la agenda de reforma propuestas serían, a saber:

- Reducir las incertidumbres de los costos laborales para los empleadores;
- Crear condiciones para que las relaciones empleado/empleador sean más durables, para que así tanto los empleadores como los empleados decidan, voluntariamente, permanecer juntos ya que el contrato puede ser alterado sin fricciones en respuesta a cambios de las condiciones del mercado laboral;
- Crear un ambiente para acuerdos colectivos más representativos;
- Reformar las instituciones para garantizar mejores ejecuciones de los contratos; y
- Finalmente, reducir espacios de arbitraje o ventajas indirectas, de ser informal.

4.2. POLÍTICAS DIRIGIDAS A MICRO Y PEQUEÑOS NEGOCIOS

Como vimos en la sección 3.3, el grupo que congrega los diferentes tipos de informalidad es el de los micro emprendedores ya que sus actividades no están registradas, sus empleados no tienen contrato de trabajo y la gran mayoría tampoco aporta al sistema de seguridad social. Una estrategia de transición hacia la formalidad tiene que considerar los incentivos de la legalización del negocio, caso contrario no tendrá éxito. La informalidad microempresarial debe ser enfrentada a través de un conjunto integrado de medidas que tengan por objeto no solo regularizar dichas actividades, sino además el acceso a mercados y el aumento de la productividad, tales como:

Promover la formación y la capacitación de los micro emprendedores - El primer obstáculo al desarrollo de los micro emprendimientos está relacionado a la baja formación básica y específica de los dueños de los negocios y sus empleados, pues influye sobre la productividad y, por lo tanto, las utilidades de los negocios que se armen. Según la ECINF/IBGE del 2003, cerca del 9% son analfabetos o semi analfabetos y casi la mitad no ha terminado la primaria. Para aumentar la productividad de los micro emprendimientos, es necesario actuar no solamente sobre la baja escolaridad de los emprendedores, sino también de los trabajadores ocupados que poseen niveles educativos aún más bajos.

La educación básica es fundamental, aunque insuficiente para el desarrollo de los negocios. La formación técnica y la capacidad de gestión igualmente son herramientas importantes para el desempeño de los negocios. Apenas el 21% ha hecho un curso de especialización o formación

profesional dedicado al negocio, de acuerdo con la ECINF/IBGE del 2003¹¹. La asistencia dada por instituciones como el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) tiene una representatividad muy pequeña. Según la encuesta antes citada, el 96% de los emprendedores no han tenido ningún tipo de asistencia (técnica, jurídica ni financiera). Del 4% que declaró haber tenido asistencia, el 18% provino del gobierno y el 81% de otras instituciones. El reto que se plantea para estos emprendedores es lograr administrar su negocio con una escolaridad tan baja y sin conocer las herramientas de administración de la producción. Las encuestas ponen de manifiesto los problemas básicos de gestión ya que una parte considerable de iniciativas de este tipo no controla de ninguna manera las cuentas del negocio. Muchos de ellos ni siquiera separan la contabilidad de la empresa de las cuentas de la familia.

Intensificar el acceso a crédito - El crédito, para los micro empresarios en Brasil, es el servicio más importante, de acuerdo con la ECINF/IBGE (2003), seguido por la formación profesional. Sin embargo, la gran mayoría de los micro emprendedores brasileños posee un acceso limitado a los canales de financiación, sea para capital de giro o para comprar maquinaria y equipos. Esta encuesta demuestra que el porcentaje de micro emprendedores que utiliza crédito es extremadamente bajo (6%), habiendo una diferencia considerable entre empleadores (13%) y trabajadores por cuenta propia (5%).

La escasez de crédito que enfrentan los emprendedores deriva de la asimetría de informaciones y la falta de seguridades. Las instituciones crediticias no disponen de informaciones detalladas sobre los micro emprendedores que

tienen dificultades de comprobar sus rendimientos y cuyos sistemas de contabilidad y gestión son precarios. Más de la mitad de los micro emprendedores (53%) no registra la contabilidad del negocio, el 36% lo hace solo y apenas el 11% tiene un contador, con base en la ECINF/IBGE del 2003. La democratización del crédito en Brasil estuvo más dirigida al crédito al consumidor y consignado que para la producción. Con excepción del CrediAmigo del Banco del Nordeste (NERI, 2008), los programas de micro crédito existentes son limitados. Además, los créditos son para micro emprendimientos ya existentes y no incentivan la apertura de nuevos negocios.

Propiciar acceso a otros servicios financieros - Además del crédito, otros servicios financieros como seguros resultan fundamentales para poder atenuar el impacto de las crisis respecto de la subsistencia. Los micro emprendedores son un blanco importante para el mercado de seguros por diferentes motivos: inciden de manera importante sobre la generación de trabajo e ingreso; son actividades con mayor riesgo; están excluidas del sistema de protección social; y en general, tampoco están vinculados a ningún tipo de organización proveedora de seguro (por ejemplo: sindicatos). Según la encuesta antes citada, tan solo el 20% de los micro emprendedores tienen algún tipo de seguro en Brasil. Las modalidades de seguros más diseminadas son los de salud y vida. El motivo más común para no tener un seguro es el alto costo o por pensar que no es necesario. Vale resaltar que los motivos para no tener un seguro prácticamente no varían a lo largo de la distribución de ingresos. De cualquier manera, una parte relativamente mayor de emprendedores en el quintil de los ingresos más pobres refiere que no tienen seguro pues desconocen su existencia, que nunca nadie se lo ofreció. La adecuación del producto, inclu-

so del precio y la asimetría de información son los obstáculos más comunes que impiden la expansión de la cobertura de los seguros.

Poner a disposición otros servicios de desarrollo empresarial - El acceso a los servicios empresariales es un punto clave en el éxito de las iniciativas. Fuera del crédito y la capacitación, son instrumentos que propugnan el acceso a oportunidades como la tecnología, la información y la asesoría técnica con el objetivo de aumentar la calidad de las funciones de gestión, producción y marketing. Este público carece de informaciones de diferentes tipos desde como gerenciar el negocio hasta estar enterado sobre las principales tendencias del mercado.

El acceso a la tecnología, por ejemplo, es uno de los limitadores al desarrollo de los negocios. Según la ECINF/IBGE 2003, apenas el 11% de los micro emprendimientos utilizaba servicios de informática. La mayoría de estos emprendimientos utiliza tecnologías desactualizadas, sea por falta de información sobre las innovaciones o por la insuficiencia de capital para inversiones en máquinas o equipos. Este último problema puede solucionarse a través del acceso al crédito, mientras que el primero requiere de instituciones que presten dicho servicio.

Apoyar la comercialización incentivando las redes horizontales y verticales - Las principales limitaciones respecto del desempeño de los negocios radican en las dificultades de comercializar sus productos y servicios al mercado. La construcción de redes horizontales y verticales podría consolidar las perspectivas de mercado para los micro emprendedores y ayudarlos a encontrar otros canales de comercialización. En términos de encadenamientos horizontales, la articulación entre los emprendimientos puede diseminar diferentes productos y servicios en

11 Cerca del 60% de los que hicieron el curso utilizaron medios propios y para un tercio el curso fue gratuito.

otras zonas de la ciudad. Las redes verticales, por su lado, permiten establecer relaciones con medianas y grandes empresas o con el sector público para comercializar bienes y servicios (FONTES, 2003).

Facilitar la formalización, a través de la desgravación y la simplificación de la burocracia -

La informalidad está muy presente en los micro emprendimientos, sea en las relaciones laborales, en la contribución a la previsión social o en el tema de registro de los negocios (NERI et al, 2008). Desgravar y simplificar la burocracia, así como suministrar informaciones sobre los trámites burocráticos, son aspectos esenciales para el desarrollo de dichas iniciativas. A todo esto lo atraviesa la reforma tributaria y laboral. Sin una adecuada estructura de impuestos y el peso de los cargos sociales, los pequeños negocios se inclinan más hacia la informalidad laboral y de la empresa.

La ley del SIMPLES (Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones de las Microempresas y Empresas de Pequeño Tamaño) instituida en Brasil en diciembre de 1996, unificó y disminuyó significativamente el recogimiento de los impuestos federales por las micro y pequeñas empresas. Esta ley fue un intento de desgravar y simplificar la burocracia a favor de las microempresas y ha sido un incentivo para que éstas se formalizaran. Sin embargo, el SIMPLES, mientras, no satisface las necesidades de las iniciativas menos estructuradas ya que los costos y la burocracia aún son altos. En el 2003, únicamente el 2% de los micro emprendedores se habían plegado al sistema SIMPLES (tabla 3)¹².

El 1º de julio del 2009 se creó la figura jurídica del Emprendedor Individual. La ley tiene

como objetivo simplificar y reducir los impuestos y promover el acceso a la red de protección social a los empresarios sin socios, con a lo sumo un empleado, que se plegaron al SIMPLES Nacional y con ingreso bruto anual de hasta R\$ 36.000,00¹³. Son, en su mayoría, trabajadores autónomos y ambulantes que se encuentran en la informalidad. No pagan impuestos, pero tampoco tienen derecho a una serie de beneficios sociales. Al encuadrarse bajo la ley, el particular comienza a tener derecho a los beneficios de la jubilación por edad, auxilio enfermedad, licencia por maternidad, auxilio natalidad, licencia por accidente de trabajo y jubilación por invalidez. Además, la formalización de estos trabajadores habrá de facilitarles el acceso a crédito y a otros servicios financieros. Como contrapartida, el emprendedor debe aportar un valor fijo mensual de hasta US\$ 40 correspondientes a la suma de los impuestos, independiente de los ingresos brutos mensuales.

La ley se orienta en el camino correcto, pero aún resta evaluar sus impactos. Probablemente, acarreará efectos positivos en la formalización y - si hermanada a la oferta de servicios empresariales - podrá impactar sobre la rentabilidad de los micro y pequeños negocios.

Conclusiones

La informalidad está asociada a la ausencia del Estado en diversos tipos de relaciones entre los agentes de la sociedad. La informalidad puede ser laboral, de previsión social, empresarial, de la tierra tenencia, eléctrica, matrimonial, entre otras. Centramos el análisis aquí, principalmente, en el primer tipo de informalidad. La burocracia excesiva y los

elevados impuestos, incluso derivados de la legislación laboral, aliados a la incapacidad del sector formal de la economía en poder absorber toda la mano de obra, hacen que gran parte de los trabajadores brasileños sobrevivan en la informalidad. Hubo un expresivo aumento de la informalidad en las décadas anteriores, pero una reducción durante la actual donde, del 2003 al 2009, hubo una generación neta de 9 millones de puestos formales.

A pesar del reciente aumento de la formalización de los puestos de trabajo, la informalidad en Brasil aún puede ser considerada extremadamente alta - representa casi la mitad de la población ocupada - con graves consecuencias en términos de recaudación fiscal y bienestar social. Ser trabajador informal en Brasil representa tener rendimientos más bajos, una mayor incidencia de pobreza, riesgos de ingresos más elevados y exclusión del sistema de protección social. Además de ello, hay evidencias de acentuada insatisfacción y subutilización de la capacidad productiva de los trabajadores informales.

Por lo tanto, para enfrentar este tema, hay que comprender y calificar mejor a la informalidad. Neri (2007) explora cuatro calificaciones sobre la división formal/informal en Brasil que pueden ser útiles para dibujar políticas públicas:

Formalidad potencial de los informales -

Hay acuerdos de evasión fiscal entre empresas y empleados sin contrato que, muchas veces, honran derechos laborales. En este caso, hay costos que se revierten a los trabajadores, pero sin que se paguen los cargos al Estado, percibidos como una cuña fiscal sin contrapartida de beneficios individuales. El corolario de esta evidencia se encuentra en cambios respecto de los incentivos implícitos en la legislación.

Informalidad de los formales - La informalidad entre los formales puede darse a nivel de la magnitud de la contribución a la previsión social o a nivel de impuestos que las personas físicas y jurídicas, particulares o empresas, pagan. Un ejemplo sería el de un empleado con contrato de trabajo que cobra de sueldo 10 salarios mínimos¹⁴, pero aporta a la previsión tan solo con base en el primer salario mínimo.

Transición informal - Suele haber transiciones entre diferentes posiciones en la ocupación que indican la alta dinámica entre puestos de trabajos formales e informales. Bajo esta visión, el trabajador no es formal (o informal), sino que está formal (o informal). De este modo, los trabajadores informales no son un objetivo fijo de políticas, pues los flujos para adentro y para fuera de la informalidad son muy intensos, inspirando atención en el dibujo de políticas.

Interacciones informales - No se deben ver los diferentes tipos de informalidad (laboral, de previsión, empresarial, de tierra tenencia e incluso eléctrica) de manera separada, sino que hay que cuantificar hasta que punto son complementarios o sustituibles. Por ejemplo, si tomamos las grandes *favelas* de Río de Janeiro como el *Complexo do Alemão, Jacarezinho, Rocinha y Maré*, que están entre los más pobres de la ciudad, no figuran entre las cinco más informales en términos de previsión social. O sea, las informalidades respecto de la tierra tenencia y previsión social no andan juntas en este caso, como se podría esperar.

Esos conceptos ilustran la complejidad de la cuestión en Brasil que dificulta el diseño de medidas apropiadas para poder hacerle frente. La di-

12 La mayoría de los micro emprendimientos que se plegaron al SIMPLES es del comercio y reparación (53%).

13 Equivale a aproximadamente US\$ 20.240,00.

14 Valor actual del Salario Mínimo, según datos del Ministerio del Trabajo y Empleo (www.mte.gov.br):

visión entre formales e informales no es tan nítida, ya que existe un continuo de niveles de informalidad entre ambos grupos. O sea, entre la luz y la oscuridad, existen varios matices. Teniendo en cuenta la complejidad que conlleva, para enfrentar la informalidad deben tomarse una serie de medidas de diferentes índoles. Una acción aislada difícilmente tendrá un impacto efectivo sobre la reducción de la informalidad. Una prueba de ello se encuentra en que para generar puestos de trabajo formales en los últimos años fue necesario que hubiese una serie de condiciones propicias, tanto en lo que se refiere a aspectos macro como micro, como un crecimiento económico, mayor escolaridad de la población, las acciones de inspección y supervisión más eficientes, innovaciones en la legislación laboral e incentivos a la formalización de las micro y pequeñas empresas.

En este sentido, agregar los trabajadores cuentapropistas, empleados sin contrato de trabajo y trabajadores no remunerados en una mis-

ma categoría de informales dificulta en vez de ayudar a formular políticas públicas. Posiblemente, leyes laborales más transparentes y costos más bajos de contratación beneficiarían a todo el mercado de trabajo, pero algunas políticas varían según el tipo de inserción informal. Las medidas de lucha contra los empleos sin contrato están relacionadas a la reconversión de los trabajadores para que se vuelvan empleables formalmente y a las acciones de vigilancia e inspección. Las políticas dirigidas a los micro emprendedores, incluyendo el trabajo por cuenta propia, deben priorizar un conjunto integrado de políticas que se aboquen no solo a la regularización de estas actividades, a través de incentivos a la formalización, sino que hagan hincapié en el acceso a mercados y al aumento de la productividad. Por ende, de manera general, habrá que recrear los patrones de relación entre Estado y sociedad, ofrecer incentivos correctos y disminuir las asimetrías de informaciones.

MARCELO CÔRTES NERI

Ph.D en Economía diplomado de la Universidad de Princeton, Maestría y Bachiller en Economía titulado por la PUC-Rio. Jefe del Centro de Políticas Sociales (CPS) profesor de la EPGE/FGV. Libros publicados sobre el tema son: “Cobertura Previdenciária: Diagnóstico e Propostas”, “Ensaio Sociais”, e “Microcrédito: O mistério nordestino e o Grameen brasileiro”. Es Miembro de diversos consejos, así como del comité gestor del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) vinculado a la Presidencia de la República. Trabaja activamente en la proposición, evaluación y debate sobre políticas públicas y escribe regularmente en el Diario Valor y en la revista Conjuntura Econômica.

ADRIANA FONTES

Doctora en Economía egresada del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (2009) e investigadora del Instituto de Estudios del Trabajo y Sociedad (IETS) desde enero del 2001. Tiene una maestría en Ingeniería de Producción de la Coordinación de los Programas de Posgrado en Ingeniería (2003) y graduación en Economía del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (1997). Participo en proyectos para diferentes instituciones públicas y privadas, dedicándose principalmente a los temas del mercado laboral, políticas sociales e informalidad.

Referencias Bibliográficas

- Amadeo, E.; et al. *Institutions, the labor market and the informal sector in Brazil*. Washington: Inter-American Development Bank, 1992.
- Amadeo E.; Gill I.; Neri, M. Pressure Points: Assessing the impact of labor regulations on informal workers in Brazil In: Gill; Montenegro; Domeland (Eds.) *Crafting Labor Policy: Techniques and Lessons from Latin America*. Oxford University Press, 2002.
- Barros, R.P.; Corseuil, C. *The impact of regulations on Brazilian labor market performance*. Discussion Paper R-427. IADB, 2001.
- Bosch, M.; Goni, E; Maloney, W. *The determinants of rising informality in Brazil: evidence from gross worker flows*. Discussion Paper, n. 2.970. IZA, 2007.
- Camarano, A.A. (Org.). *Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros*. Ipea, 1999.
- Cardoso Júnior., J.C. *As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para a sua sustentabilidade temporal*. Texto para Discussão, n. 1.310. Ipea, 2007.
- De Soto, H. *O Mistério do Capital*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- Ferreira, F.H.; Lanjouw, P; Neri, M. A Robust Poverty Profile for Brazil Using Multiple Data Sources, *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: v. 57, p.59 - 92, 2003.
- Fontes, A. *Ensaio sobre Informalidade no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.
- Fontes, A. Perfil e desafios dos microempreendimentos no Brasil, *Sinais Sociais*. Rio de Janeiro: SESC, v.1, n.2, 2006.
- Fontes, A. *Microempreendimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Diagnóstico e Políticas de Apoio*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (Coppe) Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- Galal, A. Potential Winners and Losers from Formalization. *Development Outreach*. The World Bank, v.7, n.1, mar., 2005.
- Hallak Neto, J; et al. *Setor e Emprego Informal no Brasil: Análise dos resultados da nova série do Sistema de Contas Nacionais*. Rio de Janeiro. Texto para Discussão n. 31. IBGE, 2008.
- IBGE. *Economia Informal e Urbana 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- Kraychete, G. *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- Lemos, C. *Micro, Pequenas e Médias Empresas no Brasil: Novos Requerimentos de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais*. Tese (Doutorado em Ciências) - Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (Coppe). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- Medeiros, A; Silva, N. *As MEPEs e o Desenvolvimento Local*. III Taller Permanente - Brasil. Recife, 2001.
- Mello, R; Santos, D. *Aceleração educacional e a queda recente da informalidade*. Nota técnica do Boletim Mercado de Trabalho, n. 39. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- Mello, R; Santos, D. *Aceleração educacional e a queda recente da informalidade*. Rio de Janeiro, mimeo, IBMEC., 2009b.
- Monteiro, J.C.M; Assunção, J.J. *Outgoing the shadows: estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality and investment*. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2006.
- Neri, M. *Cobertura Previdenciária: Diagnóstico e Propostas*. Brasília: MPS, 2003.
- _____. Gastos sociales básicos en Brazil y la iniciativa de 20/20 En: *Servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20*. Santiago de Chile: Editorial Celta, 1999.
- _____. Limitação dos conta-próprias cariocas e implicações de políticas In: *Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro: Conjuntura e Análise*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1999.

- _____. Direitos Informais In: *Previdência Social: Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza*. Brasília: MPS, 2001. (Série Debates, v. 03)
- _____. Informalidade In: *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.
- _____. Income Policies, Income Distribution, and the Distribution of Opportunities in Brazil. In: Brainard, L. (Org.) *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2008.
- _____. (Org.) *Microcrédito O Mistério Nordestino e o Grameen brasileiro: Perfil e performance dos clientes do CrediAmigo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- _____. *The Decade of Falling Inequality and Formal Employment Generation in Brazil*, CPS/FGV, paper prepared for OECD, mimeo, 2009.
- Neri, M; et al. Aspectos Dinâmicos do Desemprego e da Posição na Ocupação, *Revista Estudos Econômicos*. São Paulo: v. 27, 1997.
- Neri, M; et al. Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a Previdência Social, *Nova Economia*. Belo Horizonte: UFMG, v.17, 2008.
- Neri, M; Gonzaga; G; Camargo; J.M. Salário Mínimo, Efeito Farol e Pobreza. *Revista de Economia Política*. São Paulo: v.21, n. 2 (82), 2001.
- Neri, M; Silva, F. Negócios Nancicos, Garantias e Acesso à Crédito, *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, v.9, p.643 - 669, 2005.
- Oliveira, F. *Sistemas de seguridad social en la región: problemas y alternativas de solución*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- Oliveira, F; Beltrão, K; Ferreira, M.G. *Reforma da Previdência. A Economia Brasileira em Perspectiva*, Ipea, 1998.
- Pinheiro, V. Aspectos sociais da previdência no Brasil: o desafio de aumentar a cobertura. In: Congresso Internacional de Técnicas Atuariais e Gerenciamento Financeiro. Curitiba: AISS e MPAS, 2000.
- SEBRAE-RJ; IETS. *Perfil dos microempreendedores no Rio de Janeiro*. Empreendedorismo do Rio de Janeiro: Conjuntura e Análise n. 4. Rio de Janeiro: SEBRAE/IETS, 2009.
- Simão, A. *Fiscalização do Trabalho e Simplificação Tributária no Brasil: Análise de seus Efeitos sobre o Emprego Formal no Período 1999/2007*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.
- Urani, A; Cocco, G; Galvão, A. (Org.) *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

EL FENÓMENO DE LA INFORMALIDAD representa un problema para muchas de las economías y sociedades de América Latina. La globalización y la creciente apertura de las economías regionales generan necesidades en algunos sectores de contar con formas de contratación y regulaciones laborales más flexibles, principalmente en micro y pequeñas empresas.

En la mayoría de los países representados en este libro (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) la tasa de informalidad ha permanecido estable o ha caído levemente durante la última década. Sin embargo, los niveles de informalidad de la región no son homogéneos. En Chile, por ejemplo, la tasa de informalidad es apenas superior al 35%, mientras que los indicadores de informalidad de Paraguay, Guatemala y Perú son superiores al 70%.

Las fórmulas para enfrentar el problema de la informalidad son tan diversas como sus causas. Por tal motivo, presentamos capítulos individuales para cada país, en los cuáles se destaca el perfil particular del trabajo informal, las potenciales causas de su existencia y políticas concretas para mejorar la inserción formal de trabajadores y la calidad de los empleos.

Para la Fundación Konrad Adenauer, los estudios de esta colección forman parte de una serie de actividades y publicaciones destinadas a incentivar la aplicación de políticas públicas orientadas a abordar los principales retos económicos y sociales de la región: la lucha contra la pobreza y la profunda desigualdad existentes en las sociedades latinoamericanas. Asimismo, nuestro objetivo es contribuir a la implementación de políticas sociales que enfatizan la necesidad de apoyar iniciativas que resulten en un avance hacia mejores oportunidades de desarrollo a nivel personal, profesional, económico y social de los latinoamericanos.

DESDE EL AÑO 2007 la Fundación Konrad Adenauer a través de su Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina (SOPLA) ha desarrollado el proyecto de investigación “Desafíos para la política económica y social en América Latina”, en el cual participan 13 institutos relacionados a la investigación económica en la región. En 2008, los resultados de los 13 estudios nacionales fueron presentados en los libros “Crecimiento y Progreso social en América Latina” y “Eficiencia del Gasto Público en América Latina”. En 2009 se publicó el tercer libro de la serie, titulado “Migración y Políticas Sociales en América Latina”.

Con la publicación “Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina” presentamos el cuarto número de la colección. El objetivo del presente libro es analizar el perfil de los diferentes tipos de trabajo e identificar los grupos de trabajadores que componen el sector informal en cada país, así como cuáles son las razones que motivan a muchos de ellos a permanecer en la informalidad.

Finalmente, cada estudio ofrece una gama de soluciones prácticas y específicas para cada país para abordar el problema de la informalidad laboral.

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Praça Floriano, 19 / 30º andar
CEP 20031-050 | Rio de Janeiro, RJ | Brasil
Tel.: 0055-21-2220-5441 | Telefax: 0055-21-2220-5448
adenauer-brasil@kas.de | www.kas.de/brasil

Editor responsable Olaf Jacob
Coeditores Joana Fontoura | Marcela Peticara
Revisión Joana Fontoura | Clarissa Dudenhoefler
Diseño y diagramación Cacau Mendes

Sector Informal y Políticas
Públicas en América Latina.
Rio de Janeiro : Fundação
Konrad Adenauer, 2010.

ISBN 978-85-7504-147-5
