

## Informalidade laboral na América Latina

---

JUAN LUIS BOUR E NURIA SUSMEL  
MARCELO NERI E ADRIANA FONTES  
MARCELA PERTICARA E PABLO CELHAY  
EDUARDO RODRÍGUEZ-OREGGIA  
CINTHYA PASTOR VARGAS



*Editor responsável*  
Peter Fischer-Bollin

*Conselho editorial*  
Antônio Octávio Cintra  
Fernando Limongi  
Fernando Luiz Abrucio  
José Mário Brasiense Carneiro  
Lúcia Avelar  
Marcus André Melo  
Maria Clara Lucchetti Bingemer  
Maria Tereza Aina Sadek  
Patrícia Luiza Kegel  
Paulo Gilberto F. Vizentini  
Ricardo Manuel dos Santos Henriques  
Roberto Fendt Jr.  
Rubens Figueiredo

*Coordenação Editorial*  
Reinaldo Themoteo

*Colaboração*  
Clarissa Dudenhoefler  
Joana Fontoura

*Revisão*  
Reinaldo Themoteo

*Tradução*  
Mónica Baña (páginas 4-15 e 24-47)

*Projeto gráfico e diagramação*  
Cacau Mendes

---

Cadernos Adenauer XI (2010), nº 2  
*Informalidade laboral na América Latina*  
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, julho 2010.  
ISSN 978-85-7504-149-9

---

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar  
CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil  
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Apresentação .....	3
Informalidade laboral na Argentina .....	4
JUAN LUIS BOUR E NURIA SUSMEL	
Informalidade e trabalho no Brasil: causas, consequências e caminhos de Políticas Públicas .....	16
MARCELO NERI E ADRIANA FONTES	
Informalidade trabalhista e Políticas Públicas no Chile .....	24
MARCELA PERTICARA E PABLO CELHAY	
Informalidade do Trabalho e Políticas Públicas na América Latina: O caso do México .....	34
EDUARDO RODRÍGUEZ-OREGGIA	
Informalidade do Trabalho e Políticas Públicas no Peru .....	38
CINTHYA PASTOR VARGAS	

>> clique nos títulos para acessar os artigos

capa  
sair



## Apresentação

A informalidade é um fenômeno presente em toda a América Latina, cujas raízes remontam à era colonial. Até os dias de hoje, esta prática faz parte do cotidiano da maioria dos países da região e sua manifestação não está limitada a processos econômicos, como a produção de bens ou prestação de serviços. Em muitas ocasiões, relações pessoais, acordos entre partes litigantes e o planejamento de atividades sociais, comerciais ou culturais ocorre de maneira informal, isto é, sem a exigência de se firmar um contrato para que os compromissos em questão sejam cumpridos.

Apesar de ser um costume antigo e inerente à vida dos latino-americanos, apenas a partir dos anos 80 a informalidade começou a ser pensada e estudada como um fenômeno social. Uma das primeiras análises sobre o assunto foi realizada pelo economista peruano Hernando de Soto e publicada no ano de 1986. O livro *El otro sendero – La revolución informal* foi um dos primeiros trabalhos a abordar de maneira profunda as características e peculiaridades da informalidade nos setores de moradia, comércio e transporte, e a apontar em que custos esta prática implica. Assim, *El otro sendero* tornou-se uma referência no campo de estudo da informalidade – prestígio que mantém até os dias atuais.

Neste número dos *Cadernos Adenauer*, o objetivo é analisar o fenômeno da informalidade no setor laboral. Para isso, foram escolhidos 5 países latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, México e Perú), a fim de se obter atra-

vés do estudo das situações em cada um destes países, um panorama geral de como o setor informal laboral se apresenta na região.

Na maioria dos países aqui representados, a taxa de informalidade tem permanecido estável ou apresentado leve queda durante a última década. No entanto, pode-se afirmar que os níveis de informalidade dentro da América Latina não são homogêneos e que, as fórmulas para enfrentar este problema são tão diversas quanto suas causas. Desta forma, os artigos aqui apresentados foram reunidos no intuito de detectar as principais causas e características deste fenômeno e, além disso, propor políticas públicas realistas e aplicáveis para melhorar a inserção formal dos trabalhadores e a qualidade dos empregos, combatendo assim a informalidade laboral.

Esta edição dos Cadernos Adenauer foi realizada com o apoio do programa regional *Políticas Sociais na América Latina – SOPLA* da Fundação Konrad Adenauer. O que poderá ser conferido aqui pelo leitor são versões reduzidas de estudos mais aprofundados, que podem ser encontrados no livro *Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina*, publicado em agosto de 2010.

O objetivo desta série de estudos iniciada em 2007 é a elaboração de propostas de políticas públicas, em resposta aos grandes problemas sociais que assolam os países da América Latina. Para este fim, a Fundação Konrad Adenauer convocou 13 institutos acadêmicos latino-americanos para formar uma rede de pesquisa em políticas sociais e públicas na região.



OLAF JACOB

*Diretor do Programa de Políticas Sociais na América Latina – SOPLA  
da Fundação Konrad Adenauer*

capa  
sumário  
sair



## Informalidade laboral na Argentina

JUAN LUIS BOUR  
NURIA SUSMEL<sup>1</sup>

### I. A DINÂMICA RECENTE DO MERCADO LABORAL ARGENTINO

**D**urante a década de 1980 a relação emprego/PIB era débil, dominada por mudanças de preços relativos. A ocupação total cresceu de modo sustentável em uma taxa média de 1,7% anual. O PIB, porém, caiu em cinco dos dez anos e no fim da década o produto total estava 5,3% abaixo do nível inicial. O desmoronamento da produtividade média do trabalho – um pouco acima de 21% –, era associado a uma inflação muito alta, o que permitia reduzir rapidamente os custos laborais em termos reais, e a deterioração macroeconômica que deprimia o investimento.

Desde a estabilização no começo dos anos 90, porém, o emprego total acompanhou as variações do PIB, aproximando-se do esperado: crescimento acelerado da ocupação na fase posterior às recessões com uma elasticidade-arco<sup>2</sup> para emprego/PIB ( $\epsilon$ ) maior do que 0,5, convergindo para elasticidades mais baixas ( $\epsilon < 0,25$ ) perto do fim do ciclo. Ou seja, para cada ponto percentual de incremento do produto, o emprego passou de crescer 0,5% no começo da década a crescer menos de 0,25% perto do fim dos anos 90. Na prática, reduzir em um ponto a taxa de desemprego exigiria que o PBI cres-

1 [juanluis@fiel.org.ar](mailto:juanluis@fiel.org.ar) y [nuria@fiel.org.ar](mailto:nuria@fiel.org.ar)

2 A elasticidade mede a variação porcentual do emprego diante de uma variação 1% no PIB. Quanto maior a elasticidade, maior a resposta do emprego à variação do Produto.



cesse o dobro que no começo da década. Nos anos 1990, a elasticidade, porém, se aproximou muito rápido de zero no auge de modo consistente, junto com uma grande mudança de preços relativos (aumento do preço do trabalho em relação ao preço do capital). No ciclo mais recente (vale em 2001/2, pico em 2008), em relação à elasticidade (mesmo descartando o *emprego por planos oficiais*, que foi transitariamente significativo) observou-se um ciclo de ascensão e descenso similar na elasticidade, que cresceu até 0,85 em 2004 e declinou a 0,25 recentemente. O aumento aconteceu dentro do contexto de uma pronunciada queda real de salários e custos laborais, um salto no custo do capital (*default* sobre a dívida), e de excesso de oferta de mão de obra qualificada. A elasticidade baixou a menos de 0,5 em 2007 (reversão do custo laboral real, redução da brecha de Produto e do estoque de desocupados mais qualificados) e desde o quarto trimestre deste ano a elasticidade se manteve em torno de 0,25.

A “normalidade” das últimas duas décadas – em termos de elasticidade média próxima a 0,25, diante de uma elasticidade negativa na década anterior –, apresenta diferenças apreciáveis quando são esmiuçadas as mudanças de emprego em termos de categorias ocupacionais, demanda setorial – pública ou privada, entre setores de atividade –, e a formalidade das relações laborais.

### Quadro I

Variação em porcentagem entre extremidades								
	EMPREGO TOTAL	TRABALHO ASSALARIADO			AUTÔNOMOS			
		TOTAL	FORMAL PRIVADO	PÚBLICO	INFORMAL	TOTAL	FORMAL	INFORMAL
1990/98	17,1%	23,2%	19,7%	-10,7%	60,5%	3,4%	7,1%	2,2%
1998/2002	-1,5%	-2,1%	-20,0%	3,5%	9,9%	0,0%	1,0%	-0,3%
2002/2008	21,0%	28,2%	70,4%	30,8%	0,9%	2,7%	20,5%	-3,6%

Variação em milhares de postos líquidos -média anual								
	EMPREGO TOTAL	TRABALHO ASSALARIADO			AUTÔNOMOS			
		TOTAL	FORMAL PRIVADO	PÚBLICO	INFORMAL	TOTAL	FORMAL	INFORMAL
1990/98	229	215	66	-31	180	14	7	7
1998/2002	-48	-48	-161	18	94	0	2	-2
2002/2008	434	419	302	111	6	16	31	-15

Fonte: FIEL.

O quadro 1 prescinde de mudanças setoriais para se concentrar nas variações de trabalho segundo categorias (assalariados versus autônomos), emprego público versus privado, e formalidade versus informalidade laboral em duas expansões (1991/98, 2003/8) e a recessão 1999/2002. Várias questões se destacam: o emprego público encolheu quase 11% na primeira expansão (anos 90), mas cresceu 31% na segunda recuperação (2002/8); o trabalho autônomo ficou estagnado ao longo das duas décadas (aumentou a proporção de assalariados), a demanda de assalariados formais foi sempre muito volátil, e cresceu a formalidade – em particular entre os assalariados – na década atual.

O ciclo do emprego público – diminuição de 31 mil postos por ano na primeira recuperação, crescimento de 111 mil postos anuais na última – pode ter tido algum impacto sobre o desemprego nas duas décadas, e certamente afetou a taxa de informalidade (assalariada e total), já que a formalidade é significativamente mais alta no grupo de assalariados do serviço público. Não voltaremos a este aspecto neste artigo porque a análise se concentrará sobre a demanda de emprego privado.

O trabalho autônomo cresceu nos anos 1980 até chegar a representar 31% do emprego total no começo da década de 1990; a partir daí, declinou até ficar abaixo de 24% nos últimos dois anos. Isso significa que, em termos absolutos, a população autônoma ocupada cresceu apenas 3,5% entre o princípio dos anos 90 e a atualidade. Em seu lugar, o trabalho assalariado do setor privado. (somando formais e informais) mostrou alta elasticidade dentro do ciclo: cresceu 39% entre 1990 e 1998, contraiu 4% até 2002 e cresceu 27% até o ano de 2008. Mas em geral, a volatilidade do trabalho assalariado do setor privado formal foi mais alta que a dos assalariados informais, o que levanta a hipótese de uma flexibilidade maior da renda destes últimos – tanto nos períodos de inflação alta quanto nos de baixa – diante de choques de demanda. Ou seja, diante de uma queda da demanda, os salários dos trabalhadores informais – que não contam com proteção legal – diminuem mais do que os dos trabalhadores formais, o que favorece uma queda menor da ocupação. No caso dos trabalhadores formais, as inflexibilidades nominais derivadas da legislação geral e os convênios coletivos impõem limites à flexibilidade salarial real, e por isso as empresas optam por ajustar o emprego assalariado formal durante as recessões.

No entanto, o diferencial que chama a atenção nessas duas últimas décadas é a mudança na formalidade das contratações laborais, tanto para autônomos quanto para assalariados. Após um incremento da informalidade nos



anos 80 e em parte dos anos 90, os últimos anos marcaram uma mudança de tendência. Entre os autônomos, o total de informais – após uma expansão de 25% nos anos 80 – praticamente se estabilizou no começo dos anos 90 e assim continua atualmente. Esse número é estimado atualmente em 2,5 milhões, dentro de um total de 3,6 milhões de trabalhadores autônomos. Já entre o grupo de assalariados foi registrado um alto crescimento no número e na proporção de trabalhadores informais durante a década de 1990 (73% do crescimento do trabalho assalariado foi informal), seguido de uma mudança abrupta na década atual, em que praticamente todo o incremento do trabalho assalariado ocorreu com contratos formais. O total de assalariados informais urbanos, aliás, teria caído de 4,9 milhões em 2004 para pouco menos de 4,1 nos dias de hoje.

Estas mudanças na composição do emprego, junto com modificações da demanda setorial, acarretaram um ciclo bem definido de ascensão e descenso na taxa média de informalidade. A taxa agregada – incluindo assalariados e autônomos – passou de 46% no final dos anos 80 para um máximo de 56% na saída da crise de 2002, para voltar ao patamar de 45% em 2008 (último ano com dados disponíveis). A taxa de informalidade entre assalariados era de 32% no final dos anos 80, chegou a alcançar 49,4% em 2003, para cair até 37% em 2008.

Neste texto são analisados os fatores que determinam a evolução em forma de U invertido das taxas de informalidade, incluindo o impacto das políticas públicas. Não se trata de avaliar o *tamanho da economia* informal, mas sim as mudanças observadas na *proporção de ocupados* formais e informais, e as razões dessas mudanças, com o objetivo de avaliar políticas que poderiam permitir uma formalização mais rápida do mercado laboral.

Existe mais de uma medição possível do conceito de informalidade, dependendo da comparação ou objetivo buscado pela medição, e o ponto 2 aborda precisamente esse tópico. O tópico seguinte avalia a composição da população informal e suas mudanças. O tópico 4 avalia os programas públicos para reduzir a informalidade e o 5 determina as causas da evolução observada. E após a avaliação, são apresentadas as principais conclusões e recomendações sobre política governamental.

## 2. MEDIDA DA INFORMALIDADE

A literatura em geral considera como informal o trabalho por conta própria porque é o modo mais simples de fugir das regulamentações traba-

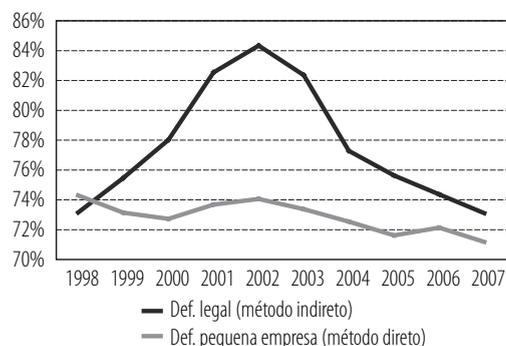
listas. Como já foi comentado neste artigo, a porcentagem de autônomos caiu na última década, tanto segundo a fonte EPH (*Encuesta Permanente de Hogares* – Enquete permanente de residências) de INDEC) ou a fonte Cuentas Nacionales (Contas Nacionais), também de INDEC. No entanto, ao contrário de outros países da América Latina, na Argentina o emprego por conta própria está obrigatoriamente incluído no sistema de pensões, então o trabalho por conta própria não é um modo de evitar o registro.

A princípio, é possível aplicar o enfoque do mercado laboral para determinar a porção de trabalhadores que são formais, ou seja, ocupados que têm cobertura provisória – e por esse caminho fazer projeções sobre a informalidade laboral por métodos diretos com as EPHs e/ou com métodos indiretos, através de registros. A EPH pergunta aos assalariados ocupados se o empregador realiza ou não os descontos correspondentes à seguridade social, o que indica que o trabalhador é formal. Na Argentina, as contribuições são pagas de modo conjunto com a *Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP – Administração Federal de Renda Pública) que posteriormente redistribui o arrecadado entre os diferentes institutos que formam a seguridade social.

Daí que o desconto das contribuições para pensões acarrete a cobertura de todos os itens restantes (pagamentos de contribuições, cobertura de indenização por demissão etc.) da seguridade social. No entanto, esta pergunta que é feita aos assalariados não inclui os autônomos. Ainda que recentemente as últimas enquetes tenham começado a perguntar se o autônomo realiza ou não contribuições para a seguridade social, a pergunta não está processada nem aparece codificada, o enfoque laboral da informalidade não pode ser avaliado por métodos diretos para os autônomos, mas sim através de dados do registro do sistema de pensões.

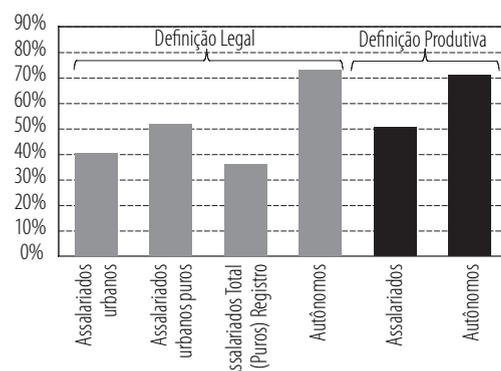
Outro enfoque alternativo é o de definir informalidade a partir do tamanho da empresa, o que pode ser feito pela EPH, tanto para autônomos quanto para assalariados. Nesta avaliação, são considerados como autônomos formais os ocupados que declarem trabalhar por conta própria ou serem patrões, em estabelecimentos com mais de 10 funcionários, que tenham um nível educacional universitário completo ou profissionais liberais que não sejam funcionários do poder legislativo, do judiciário, diretores de empresas públicas, instituições sociais, nem pessoal com qualificação técnica ou operacional das forças armadas ou da área de segurança. O resto dos autônomos é considerado como parte dos trabalhadores informais.



**Gráfico 1. Taxa de Informalidade Autônomos**

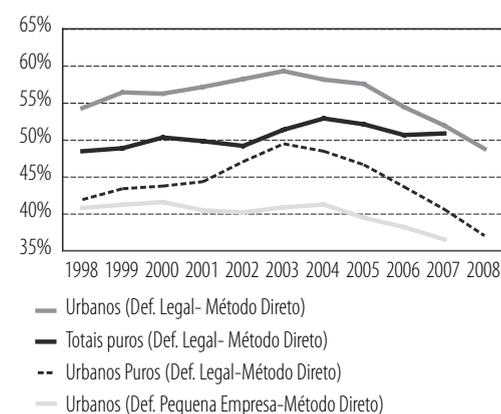
Os níveis de informalidade variam em maior ou menor medida nestas definições variadas. Para o último ano disponível (2007) qualquer uma das duas medições –a legal ou o enfoque de pequena empresa – proporciona uma taxa de informalidade maior para os autônomos do que para os assalariados. Nos autônomos, a medição legal é realizada por via indireta, através dos registros do sistema de pensões. O nível de informalidade autônoma nas duas avaliações é similar e fica em torno de 70%. A diferença é de menos de dois pontos percentuais, ainda que nem sempre tenha sido assim nos últimos anos.

Entre os autônomos, o enfoque das pequenas empresas mostra um comportamento bastante estável (ver gráfico), com uma queda entre as extremidades, de 1998 a 2008, de pouco menos do que 5 pontos percentuais, enquanto que a definição legal mostra um U invertido muito acentuado, sem mudança nas extremidades.

**Gráfico 2. Informalidade Diferentes Medidas Ano 2007**

No caso dos assalariados, para o ano de 2007 a chamada informalidade assalariada pura (aquela que não inclui os ocupados em programas de emprego) fica entre 36,6% e 39,7%, dependendo da medição usada (EPH ou registros), enquanto a medição total (que considera informais os ocupados com programas de emprego) é de 40,5%. Nas pequenas empresas, a taxa de informalidade assalariada está mais de 10 pontos percentuais acima.

Quanto à evolução da informalidade assalariada nas diferentes avaliações, observa-se que todas as medições legais registram um aumento até o ano de 2004 e um declínio posterior. A medição por pequena empresa, ao contrário, se mantém estável. No caso da informalidade assalariada também é possível ter uma perspectiva a longo prazo para entender a relevância do fenômeno da queda da informalidade nos últimos anos, e para isso voltamos à definição legal (método direto, EPH), já usada nos primeiros gráficos do capítulo.

**Gráfico 3. Taxa de Informalidade Assalariada**

Tomando como base a informação de 1980, vê-se uma clara tendência de longo prazo do aumento da taxa de informalidade até meados da década atual, e uma redução posterior. O pico de 2002/3 provavelmente foi superestimado, já que estão incluídos aí como informais os ocupados graças a programas de emprego (a EPH os define como sem desconto de pensionista, ainda que em muitos casos em que estão desempregados é melhor defini-los como desocupados com subsídio do que como ocupados informais). Descontando-se os ocupados em programas de emprego, a informalidade apresenta o mesmo aumento e a mesma queda posterior, mas de modo



muito mais moderado. Foi tamanha a importância que foi adquirindo nos últimos 30 anos o setor informal que durante o período 1980/2002 toda a criação de postos de trabalho teve sua origem como emprego não registrado. A partir daí verifica-se uma mudança notória: o emprego informal se manteve praticamente estável e todo o crescimento líquido do emprego assalariado foi formal. No balanço entre 1980 e a época atual, o emprego total urbano cresceu 64% e o emprego assalariado cresceu 75%. Mais da metade (55%) do total dos empregos assalariados criados nesse período foi de trabalhos informais.

### 3. QUEM SÃO OS INFORMAIS?

**Informalidade por Setor de Atividade Econômica.** No caso de trabalho assalariado tem-se a informação desagregada por setor de Atividade. Os setores com mais informalidade são Agricultura e Pesca (60%) e Construção (57,6%), enquanto que a menor taxa está no setor de Eletricidade, Gás e Água (pouco menos de 10%).

**Quadro 2.** *Taxas de informalidade por setor*

	1998	2002	2004	2006	2007	DIF 2007/98
Agro + Pesca	69,0%	69,9%	66,3%	61,9%	60,0%	(9,1)
Minas e Pedreiras	39,2%	36,1%	33,8%	33,4%	32,4%	(6,8)
Fábricas	31,4%	32,9%	34,0%	31,9%	30,5%	(0,9)
Eletricidade, Gás e Água	12,3%	8,6%	11,2%	9,4%	9,7%	(2,6)
Construção	63,8%	71,5%	67,9%	61,1%	57,6%	(6,2)
Comércio + Hotéis	48,2%	48,3%	51,2%	46,9%	45,5%	(2,7)
Transporte, Armazenamento e Comunicações	51,3%	53,5%	52,2%	46,3%	48,2%	(3,1)
Setor financeiro, Imobiliário, Empresarial e Locação	20,6%	20,9%	22,2%	19,4%	17,7%	(2,9)
Serviço Social e Saúde + Outras Atividades	33,3%	32,2%	33,3%	31,5%	29,5%	(3,8)
<b>Total</b>	<b>40,7%</b>	<b>40,2%</b>	<b>41,2%</b>	<b>38,1%</b>	<b>36,5%</b>	<b>(4,3)</b>

Fonte: FIEL, com base no INDEC

Os dados registráveis de *Cuentas Nacionales* (Contas Nacionais) referentes ao emprego total (definição legal) mostram um ciclo ligeiramente crescente entre 1994 e o ano 2000, sutilmente decrescente até 2002, novamente crescente até 2004, e a partir dali um novo ciclo com tendência decrescente. Este comportamento, com diferente intensidade, é replicado para a maioria dos setores econômicos. Entre 2003 (ano em que é iniciado o processo de crescimento do emprego formal) e 2007 (último ano em que essa informação foi registrada), a taxa de informalidade total caiu 4,3 pontos percentuais nessa medição.

A divisão por setor mostra que – com exceção do caso de Eletricidade, Gás e Água, que inclui menos de 1% do emprego total – houve contração da taxa de informalidade em todos os setores. A queda da informalidade foi, portanto, um fenômeno generalizado em todos os setores da atividade econômica. A mudança de composição do emprego explicaria apenas 0,14 pontos de queda da taxa de informalidade. No entanto, os setores que mais contribuíram para o crescimento do emprego formal não são aqueles que registraram maior diminuição na taxa de informalidade.

Ainda que o emprego formal assalariado tenha crescido para todos os setores, o que mais contribuiu para isso foi Serviços Sociais, Pessoais e Comuns, que concentrou 33% do aumento do trabalho formal. Este setor inclui empregos no setor público, os setores de educação e saúde – mais formais – e outros serviços, entre eles o serviço doméstico, com um regime especial simplificado e com redução de custos. Outros 16% do aumento do trabalho assalariado formal correspondem ao setor de Intermediação Financeira, Atividades Imobiliárias, Empresariais e de Locação, setor cujo grau de formalidade é maior do que a média da economia. E finalmente, outros 17% do aumento do trabalho assalariado correspondem a um setor altamente informal, como a Hotelaria e, principalmente o Comércio, em que o trabalho assalariado formal cresceu mais de 50%.

**Informalidade por Tamanho.** A informalidade assalariada na definição legal é mais alta nas pequenas empresas. Os últimos dados da EPH (primeiro trimestre do ano 2007) demonstram que 65% do trabalho assalariado informal estavam em empresas com menos de 25 funcionários, enquanto 18% dos informais correspondiam a empresas com o número de funcionários entre 26 e 100, e 17% nas maiores. Isso significa que as oscilações nas pequenas empresas em termos de emprego têm impacto decisivo na média da economia.



Nas pequenas empresas do setor privado (até 25 funcionários) a taxa de informalidade é três vezes maior do que a do grupo seguinte (de 26 a 100 funcionários) e quase 7 vezes mais elevada do que a das empresas grandes. As mudanças estão dominadas pela queda na taxa de pequenas empresas e em menor medida pela queda na taxa das maiores, enquanto o segmento intermediário se move com o ciclo, sem mudanças entre as extremidades.

*Brecha Salarial.* Os trabalhadores formais ganham mais? É habitual medir o “prêmio” salarial pelo trabalho no setor formal da economia em termos da diferença de renda entre formais e informais. As estatísticas confirmam, de modo geral, que os salários de trabalhadores formais são, em média, mais altos do que os dos informais. Segundo os dados de *Cuentas Nacionales*, em 2007 o salário total no setor informal representava apenas 26% do salário médio do setor formal, esta relação veio se deteriorando nos últimos 15 anos. Esta medida de salário total, porém, não leva em conta a diferença no número de horas trabalhadas em cada setor; uma vez que a média de horas trabalhadas pelos informais é menor, a tendência é ampliar as diferenças. Se a comparação for feita por horas trabalhadas, isto é, considerando-se o salário-hora nos dois setores, a brecha salarial é substancialmente mais baixa: em 2007, o salário-hora dos trabalhadores informais equivalia a 60% do salário-hora médio dos trabalhadores formais.

Vale lembrar que nos anos 90, quando a informalidade laboral crescia, a brecha salarial ia se ampliando, enquanto na década atual, em que o emprego registrado cresce bastante, a brecha se mantém estagnada. No entanto, a comparação dos salários médios esconde diferenças significativas entre os indivíduos que formam cada grupo. Como já foi comentado, os ocupados de cada setor apresentam características observáveis bem diferentes, o que faz com que seja necessário controlar essas diferenças.

Com esse objetivo, foram feitas estimativas que levam a cabo esses controles (Ñopo, 2004).

Os resultados indicam:

- a) a maior parte da brecha salarial bruta entre formais e informais é justificada por diferenças nas características dos indivíduos de cada setor – em todas as estimativas essas diferenças explicam mais de 76% dessa brecha;
- b) à medida que mais variáveis de controle são incluídas, formais e informais ficam mais parecidos (em termos de sua oferta ou da demanda a que atendem) e a parte da brecha não esclarecida fica cada vez menor.

É possível comprovar que o “prêmio salarial” na estimativa mais precisa aqui realizada se reduz a 1,5% do salário-hora, valor substancialmente menor do que o encontrado quando essa diferença é calculada através dos mecanismos tradicionais. O resultado continua sendo um prêmio para a formalidade, mas em uma dimensão muito menor.

Este resultado nos leva a considerar pelo menos duas correções adicionais. Por um lado, os trabalhadores em relação de dependência – dependendo do seu nível salarial – estão sujeitos ao pagamento sobre os ganhos, o que reduz o salário líquido e, portanto, o “prêmio salarial” do setor formal, ainda que seja menos provável que um trabalhador assalariado de alta renda não seja formal. Por outro lado, os trabalhadores formais desfrutam dos benefícios da seguridade social (Obra Social, direito a aposentadoria, direito a seguro-desemprego etc.) que deveriam ser somados ao salário líquido, aumentando a diferença salarial.

Nos dois casos, a quantia com que o trabalhador contribui e a que recebe depende de circunstâncias diferentes: o nível salarial, a composição familiar etc. Indivíduos casados com filhos e baixos salários recebem benefícios maiores da seguridade social (através dos salários-família) do que aqueles que recebem salários mais altos (que estão excluídos desse benefício) ou daqueles que são solteiros. Aqueles que já possuem um plano de saúde receberão (ou utilizarão) menos benefícios, do mesmo modo que aqueles que não têm expectativa de se manter muito tempo no mercado de trabalho local não esperam ter acesso ao benefício da aposentadoria. Esses dados comprovam que para um grupo de indivíduos existe um prêmio considerável para a formalidade, enquanto que para outros grupos o prêmio pode ser menor ou até mesmo negativo.

Também foi analisada a relação entre a renda de um trabalhador sendo autônomo ou sendo assalariado. Como uma das formas de se excluir (ou de ser excluído) da formalidade é o trabalho sem vínculo empregatício, a distância salarial entre os dois grupos de trabalhadores – assalariados versus autônomos – foi calculada usando-se a metodologia de controles usada para trabalhadores assalariados. O resultado é extremamente interessante ao tomarmos indivíduos de características observáveis idênticas (sexo, idade, nível de educação e desempenho no mesmo ramo da economia). Efetivamente, o salário-hora líquido é 18,6% mais alto entre os sem vínculo empregatício e a diferença não explicada por características diferentes entre os indivíduos chega a 25%. Isso significa que há renda maior – controlando através de outros fatores – para os autônomos, indício de que o trabalho



autônomo tem um componente significativo de escolha, mais do que de exclusão, pelo menos no âmbito da renda líquida.

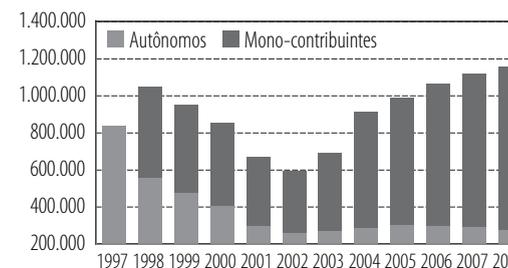
#### 4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A FORMALIZAÇÃO

**D**urante a última década foram implementadas na Argentina diversas medidas com o objetivo de favorecer a formalização do emprego. No final de 1999, a lei de Reforma Tributária (25239) fomentou a formalização de dois setores com alta proporção de trabalho informal, os autônomos e a mão de obra para serviços domésticos. Além disso, foram empreendidas diversas ações para simplificar o registro dos trabalhadores e aumentar o controle. Em relação ao primeiro grupo, foi modificado o Regime Simplificado para Pequenos Contribuintes (Monotributo) sancionado um ano antes, incorporando nesse regime o pagamento para o sistema de aposentadorias e pensões e para a obra social. O Regime de Monotributo consiste em uma contribuição de quantia fixa – que varia de acordo com o nível de renda bruta anual do agente – que substitui o pagamento dos impostos sobre Renda Bruta e Lucros, eliminando a obrigação de o contribuinte apresentar as respectivas liquidações de impostos. Existem 13 categorias de mono-contribuintes conforme o faturamento anual, a superfície destinada à atividade e o consumo de energia e o contribuinte deve estar inscrito em alguma delas. Com a reforma de 1999, passaram a ser estabelecidos montantes fixos que cobrem essas obrigações, destinados aos trabalhadores que não estão obrigados por outro regime laboral a contribuir com o sistema previdenciário e de saúde e passou a existir a opção de adesão dos familiares à obra social. Os demais autônomos que não podem ser incorporados ao regime de monotributo (em função do tipo de atividade ou do seu alto nível de renda), permanecem como autônomos. Em suma, esse tributo único substituiu os pagamentos através de impostos sobre lucros, renda bruta e para seguridade social por um regime unificado e a cobertura da seguridade social foi ampliada.

Antes da implementação do Monotributo, todo trabalhador por conta própria, independentemente do seu nível de renda, deveria se inscrever no regime de autônomos que, além de ser mais caro, acarreta a apresentação periódica de liquidações impositivas, o que tornava mais altos os custos da formalidade. Mesmo com o novo regime melhorando os incentivos tributários, provavelmente também foram decisivos na hora de escolher a formalidade a possibilidade de incorporação ao regime de apo-

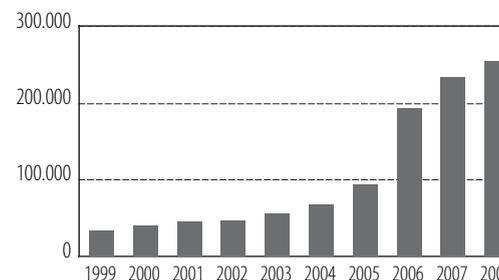
sentadoria e, principalmente, ao regime de obra social. Desde a implementação do sistema, o número de trabalhadores por conta própria (autônomos e mono-contribuintes) que contribuem com a seguridade social cresceu 39%.

**Gráfico 4.** *Autônomos Formais Total. Dezembro de cada ano*



Para o serviço doméstico, foi estabelecido um regime simplificado que não exige registro prévio do empregador nem do empregado, mas sim simplesmente o pagamento, por parte de empregador e empregado (a quantia é paga em conjunto) de uma soma em função das horas de trabalho doméstico. Através desse sistema o trabalhador obtém a cobertura de saúde – e por uma cota adicional, pode estendê-la ao grupo familiar – e fica incluído dentro do regime previdenciário. Para incentivar o registro do pessoal doméstico, o empregador pode deduzir a quantia paga da base do Imposto sobre Lucros. O regime de serviço doméstico teve grande aceitação: em 1999 – ano de implementação do regime, apenas aproximadamente 25 mil trabalhadores domésticos contribuía; em 2008, porém, o número de contribuintes chegou a 213 mil.

**Gráfico 5.** *Contribuintes do Regime de Serviço Doméstico (número de contribuintes)*



*Emprego em pequenas empresas e legalizações.* Para promover a criação de emprego, em 2004 foi introduzida uma redução das contribuições patronais para as pequenas empresas (PMEs). Segundo esta normativa, vigente até o final de 2008, foi estabelecida uma redução de contribuições patronais de 1/3 para os novos trabalhadores e de 2/3 se os novos trabalhadores possuísem planos de emprego (Chefes e chefes). As empresas novas estavam qualificadas para a aplicação da redução a todo o grupo de funcionários. A duração da redução ficou estabelecida em 12 meses. Esta normativa, em princípio estabelecida para os funcionários contratados durante 2004, foi sendo prorrogada até 2008. O regime então foi substituído por um novo esquema (Lei 26476) que estabeleceu uma redução de 50% durante o primeiro ano da relação laboral e de 25% durante o segundo ano para as novas relações trabalhistas (tanto novas quanto legalizadas), mas, ao contrário do sistema anterior, o desconto independe do tamanho da empresa. Como as normas estabelecem um “emprego base” (nas empresas novas, a base é zero; nas já existentes, é o emprego em um ano anterior), é obtida uma redução da carga trabalhista para incrementos *líquidos* na dotação.

Outra medida que visava estimular a diminuição da informalidade foi a legalização dos trabalhadores assalariados. Na última década, foram realizados dois movimentos para legalização de trabalhadores: o primeiro em 2001 e o segundo em 2009. O decreto 1582 de dezembro de 2001 definiu um prazo de 60 dias para o registro de relações trabalhistas, isentando os trabalhadores que se registrassem do pagamento das contribuições à seguridade social, e também das multas e sanções. A legalização era dirigida às PMEs, assim definidas em função da faixa de faturamento.

No fim de 2008, com um período de vigência para o ano de 2009, a lei 26476 estabeleceu uma legalização de trabalhadores assalariados não registrados e o esquema de redução de contribuições mencionado anteriormente. A legalização instituiu a isenção de pagamentos e de contribuições à seguridade social, ao sistema de riscos de trabalhadores registrados, e de multas e sanções por todos os funcionários registrados, estabelecendo condições de pagamento vantajosas para a liquidação da dívida pelos trabalhadores, a partir do décimo trabalhador registrado. Os trabalhadores legalizados pela última normativa podiam computar até 60 meses de serviço para inclusão no sistema de aposentadoria e seguro-desemprego.

Ainda que não existam dados concretos, deduz-se que a legalização de 2001 teve pouco impacto, porque coincidiu com o começo da crise institucional que desencadeou uma forte recessão. Segundo a informação oficial, o

esquema de legalização e promoção de 2009 teria levado à regularização de 330 mil trabalhadores assalariados, o equivalente a aproximadamente 6% dos contribuintes assalariados na seguridade social em meados de 2009.

A partir do ano 2000 foram introduzidas mudanças diferentes nas normas, seguindo a tendência de simplificar o registro de novos trabalhadores. A partir de então, as diferentes inscrições que deviam ser realizadas pelo empregador no momento da contratação de um novo trabalhador ficaram restritas a uma única, que foi chamada de “Alta Temprana” (alta precoce), que pode ser realizada, inclusive, pela Internet. O registro deve ser feito antes do começo da relação trabalhista. Além disso, esse registro cria a possibilidade de o trabalhador verificar, também pela Internet, se as contribuições foram realizadas pelo empregador, possibilitando aos trabalhadores maior controle do processo.

## 5. POR QUE A INFORMALIDADE CAIU?

A análise realizada até aqui nos permite formular algumas conclusões preliminares. No caso dos trabalhadores autônomos, a queda da informalidade vem associada à instauração do regime de tributo único, que melhorou substancialmente os incentivos ao reduzir os custos para seu cumprimento e ampliar os benefícios. Ainda assim, a taxa de informalidade autônoma continua se mantendo em níveis muito elevados (não inferior a 70%).

A queda da informalidade assalariada é explicada parcialmente pela resposta a mudanças nos incentivos para a contratação de trabalhadores formais, mas também por mudanças em outras dimensões. Entre elas, vale destacar o aumento do emprego público na década atual em comparação com a queda registrada nos anos 90, e a formalização dos empregados domésticos graças a um regime simplificado e a incentivos tributários. Houve um aumento de 2,45 milhões de assalariados formais. A legalização de aproximadamente 850 mil assalariados é atribuída às transformações citadas. Ainda há margem para um crescimento de 1,6 milhões de assalariados formais no setor privado, ou seja, um crescimento de 62% em seis anos. Outros fatores que explicam parcialmente o aumento são:

- a) Mudanças entre setores no período – desde os menos até os mais formais – que explicariam cerca de 0,6% do incremento de assalariados formais puros (ou seja, sem os incentivos dos planos oficiais).
- b) Aumento do emprego na construção, com uma diminuição significativa na taxa de informalidade setorial, e que representou 11% do incremento do trabalho assalariado formal. O aumento de obras públicas parece ter



desempenhado um papel importante, já que a execução dessas obras públicas acarreta a contratação de mão de obra necessariamente formal. As obras públicas, que antes representavam menos de 30% do PIB da construção, passaram a representar mais de 47% desse PIB em 2007, em um contexto de crescimento do produto setorial.

- c) No setor agropecuário, a taxa de informalidade caiu muito (-8.3 pontos). Trata-se do único setor (além do serviço doméstico) no qual o trabalho informal caiu em termos absolutos, provavelmente pela aplicação de novas tecnologias de produção agropecuária, especificamente aquelas vinculadas à produção agrícola em grande escala (os chamados “*pooles de siembra*” – *pools* de semeadura<sup>3</sup>) com serviços terceirizados ou a cargo de grandes empresas, e à produção pecuária (*feed lots*<sup>4</sup>). Todas essas são mudanças que introduzem mais formalidade empresarial, o que desencadeia uma maior formalidade trabalhista também.

Além de todos esses aspectos, nota-se também uma queda substancial da informalidade *dentro* de cada setor e de cada faixa. Aqui entram em jogo os custos trabalhistas. A metade do crescimento do emprego assalariado ficou concentrada nas pequenas empresas (com menos de 25 funcionários), que concentram 47% do total formal assalariado. As PMEs têm sido beneficiadas desde 2004 com uma forte redução das contribuições patronais para contratações novas.

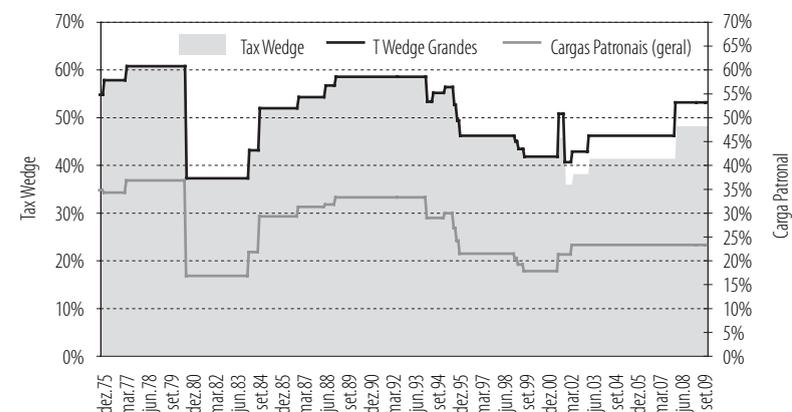
A partir daquele ano, as empresas com menos de 80 funcionários foram beneficiadas pela redução de um terço do custo para toda nova contratação: os novos funcionários pagavam uma contribuição de 17.3% durante um ano, em comparação com os 23% dos demais funcionários (ou seja, 570 pontos básicos de menor taxa contributiva).

Esta redução de contribuições gerada pelos planos de incentivo representou – considerando os incrementos líquidos de emprego em empresas de tamanho menor – uma queda na taxa média paga pelas empresas pequenas de 0,4 a 0,9 pontos percentuais (variações segundo o ano em questão) e de mais de 2 pontos em setores como a construção.

3 Um pool de semeadura é um fundo de investimento que tem por finalidade a exploração agrária. Participam dele investidores de diferentes tamanhos de capital, e desse modo são incluídos agentes financeiros alheios ao setor agropecuário tradicional.

4 O *feed lot* é um sistema intensivo de produção de carne: a engorda da fazenda vacuna é realizada em currais, e todo o alimento do gado é fornecido pelo homem.

Gráfico 6. Argentina: tax wedge (Custo trabalhista/Salário líquido) e taxa patronal geral



A tributação ao trabalho foi elevada e volátil na Argentina nas últimas décadas. A diferença salarial entre pagamentos brutos e líquidos de contribuições se manteve nos últimos 35 anos na faixa de 40 a 60%, com um aumento recente a pouco mais de 48% (53% para as empresas maiores). Para cada 100 pesos líquidos recebidos pelo trabalhador formal, o empregador desembolsou \$172,2 em geral (\$177, no caso das grandes empresas).

No setor informal, para um mesmo salário líquido de 100 pesos, o custo para o empregador é de 108 pesos. A brecha salarial (*tax wedge*) é de 72% no setor formal (caso geral) e de apenas 8% no informal. Ou seja, o custo trabalhista é pelo menos 59% mais alto (pode chegar a 72%, se não forem consideradas as contingências de acidentes e indenização). Isto significa que se as empresas pagassem salários-hora líquidos idênticos, deveriam apresentar diferenciais de produtividade ou de preços muito elevados para poderem ter bom desempenho no mercado formal (o cálculo não está considerando os diferenciais que surgem da evasão de outros tributos por parte das empresas informais).

Como as empresas igualam custo de mão de obra com a renda, se nos dois setores o salário líquido for igual, a renda média requerida para a contratação de um trabalhador é maior no setor formal que no informal. Ou seja, para ter bom desenvolvimento no setor formal, o preço dos produtos deve ser mais alto ou a produtividade média deve ser maior, ou ambos.



**Quadro 3.** Argentina. Pagamentos e Contribuições trabalhistas (% da remuneração bruta)

	Geral	Setor Formal Empresas de Comércio e Serviços Grandes	Setor Informal Geral
<b>Remuneração Líquida</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Pagamentos e Contribuições Individuais	17	17	
Aposentadoria	11	11	
INSSYP	3	3	
Obra Social	3	3	
<b>Remuneração Bruta</b>	<b>120,5</b>	<b>120,5</b>	<b>100,0</b>
Pagamentos e Contribuições Patronais	25,7	29,7	2,7
Aposentadoria	9,5	12,4	
INSSYP	2,2	1,6	
Obra Social	6	6	
Atribuições Familiares	4,4	5,8	
Fundo para Desemprego	0,9	1,2	
Acidentes de trabalho	2,7	2,7	2,7
	<b>151,4</b>	<b>156,3</b>	<b>102,7</b>
Outros Custos	17,2	17,6	5,4
Décimo-terceiro salário	10,5	10,8	
Férias	1,3	1,4	
Indenização	5,4	5,4	5,4
<b>Custo por Unidade de Tempo</b>	<b>172,2</b>	<b>177,4</b>	<b>108,1</b>

Fonte: FIEL.

A evolução de longo prazo em termos de incentivos à formalidade parece ter sido dominada pelas mudanças na tributação e pelo nível de cumprimento dessa tributação. No entanto, a curto prazo, mudanças nos preços relativos (uma desvalorização, por exemplo) pode não apenas afetar a demanda *agregada* de trabalho, mas também a demanda *relativa* de formais e infor-

mais. A queda do salário-hora e dos custos laborais (em função dos impostos) pode dar passo a um aumento – que talvez seja transitório – da demanda de trabalho. Vale observar que foi o que aconteceu a partir de 2002: o custo laboral por hora caiu mais de 35% em termos reais na maioria dos setores, e se manteve em níveis inferiores à média da segunda metade dos anos 90 até o ano de 2008.

As diferenças de salário mínimo por hora são relativamente baixas entre formais e informais, já que são controladas por fatores de oferta (capital humano), setor e tamanho. Portanto, se os diferenciais de salários líquidos por hora forem baixos, a decisão de contratar trabalhadores formais ou informais será para as empresas uma questão de nível e de mudanças na tributação, mais do que mudanças nos valores salariais, já que a margem de variação para transferir um aumento impositivo ao salário líquido também será baixa a médio e a longo prazo. O diferencial elevado de custos trabalhistas em função da carga tributária (59% mais alta nos formais), é um incentivo importante e – presume-se – de difícil reversão em favor da contratação de informais. A alternativa é compensar essa alta carga de impostos com mudanças na produtividade e nos preços. Um nível estável de tributação seria compatível com aumentos da formalidade, se ao mesmo tempo for possível comprovar melhoras relativas de produtividade/preço no setor formal. Aumentos nos impostos vão exigir mudanças mais aceleradas na relação produtividade/preços para evitar o aumento do setor informal. O aumento da demanda vai ser traduzido em um maior emprego formal ou informal, dependendo de quais forem as características do processo macroeconômico e as mudanças esperadas nos preços relativos. Se após a desvalorização existir a previsão de um período prolongado com moeda fraca (adiantamento cambial), também haverá a projeção de salários formais e informais mais baixo do que os esperados em outro contexto. Do mesmo modo, caberá esperar uma relativa expansão dos setores comerciáveis que participam relativamente mais do comércio internacional (nos quais predomina a formalidade). Este cenário equivale ao de um pulo transitório de competitividade dos bens comerciáveis, e, portanto, – vistos os salários médios nessa economia – permite que uma empresa possa enfrentar custos trabalhistas mais altos. *Dito de outro modo: mesmo sem mudanças na tributação, as empresas podem contratar não apenas mais trabalhadores, mas também uma proporção maior de formais.* A magnitude da formalização vai depender de outros fatores: de onde vem a maior demanda, o patamar de formalidade das empresas e a qualidade da administração tributária etc.



## 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

**E**m uma perspectiva de médio e longo prazo, a proporção de ocupados informais teve uma tendência crescente desde os anos 1980 até meados dos anos 1990, chegou ao ponto máximo durante a crise de 2002/3 para cair no ciclo 2003/8 até níveis próximos aos da primeira metade dos anos 1990. Parte da queda recente – e do aumento prévio – está vinculada à evolução do emprego autônomo, que em termos relativos mostrou um aumento e uma posterior queda de participação no emprego total. Também é consistente o ciclo agregado com a queda do emprego público na década passada e com sua recuperação na década atual. A mudança mais notável, porém, aconteceu entre os assalariados privados e entre os autônomos, porque o crescimento líquido do emprego informal ficou estagnado entre os autônomos e caiu entre os assalariados.

No que tange à oferta, as duas décadas prévias haviam registrado um importante aumento da taxa de participação laboral. O ciclo, porém, chegou ao seu auge (46% para a taxa urbana agregada de atividade) a partir da entrada da população ativa com os planos oficiais de emprego e desde então ficou estável. A taxa de atividade de mulheres registrou o maior aumento (4 pontos percentuais entre finais dos anos 1990 e o ano 2003) e foi comprovada uma pequena diminuição da taxa de homens nas idades principais. Os dois fenômenos contribuíram para o auge da informalidade no começo desta década, enquanto a estabilização posterior diminuiu a pressão do mercado em relação à entrada de trabalhadores marginais observada durante os 20 anos anteriores.

A formalização de autônomos a partir de 1999 foi consistente com a entrada em vigor do regime do tributo único que melhorou os incentivos para o compromisso tributário dos trabalhadores independentes. Este processo de formalização tendeu a se esgotar em 2008, ao reduzir os incentivos por meio do congelamento dos níveis de faturamento que obrigava a mudar de categoria e a elevar os pagamentos impositivos. No final de 2009, foi aprovada uma nova lei que elevou substancialmente as faixas de faturamento e assim fez diminuir a carga tributária, o que daria lugar a uma eventual formalização extra dos autônomos.

A formalização de empregados domésticos também foi estimulada nesta fase por meio de uma queda significativa nos impostos e de melhores benefícios para os assalariados. E por fim, entre os assalariados, a pronunciada queda do custo trabalhista a partir da desvalorização de 2002 permitiu um grande aumento de atividades formais que ocasionou um aumento do emprego lega-

lizado. Outros incentivos no período foram de natureza semelhante, como a redução transitória ou permanente dos impostos trabalhistas para pequenas empresas (PMEs e outros regimes especiais). A situação para a maioria das empresas, no entanto, voltou a ser revertida após vários anos com a queda do tipo de câmbio real, em função do baixo crescimento da produtividade doméstica que não conseguiu evitar um aumento representativo dos custos trabalhistas unitários. Daí que, diante da queda dos incentivos para contratações legais somada à menor elasticidade-emprego observada, enfrente-se o risco de estabilização da taxa de informalidade assalariada nos níveis altos da atualidade.

Para que haja redução significativa da informalidade, é preciso dar prioridade à competitividade e à formalização empresarial, definir uma política tributária que a médio prazo reduza a carga impositiva sobre o trabalho e que ao mesmo tempo seja percebida como estável, e não como oportunista e de curto prazo. Em relação aos benefícios, é preciso avaliar os diferentes programas sociais e seu financiamento, concentrar-se na despesa – para tanto, é preciso avançar em termos de cadastramento da população – e evitar a tentação de financiar programas sociais aplicando gravames sobre o emprego formal.

Também devem ser eliminados os mecanismos de exceção e a regulação trabalhista deve ser adequada a um contexto mais flexível, evitando a coexistência de um sistema duplo: por um lado, trabalhadores protegidos por seguro e alta regulação nos setores de alta produtividade, e por outro lado, empregados que trabalham em um contexto menos regulado, mas com proteção social geral financiada por recursos gerais em setores de baixa produtividade. A longo prazo, os tratamentos diferenciais conspiram contra a qualidade da administração tributária, reduzem a produtividade e o crescimento potencial, ou simplesmente se tornam insustentáveis.

**Juan Luis Bour** • Graduado em Economia, com estudos de pós-graduação (1973/75) na *Universidad de Buenos Aires*, é economista-chefe da *Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas* desde 1977. Dirige as áreas de estudo sobre mercado de trabalho e pensões, projeções macroeconômicas e índices de atividade e preços. Consultor do Banco Mundial, BID, PNUD, HIID e de governos latino-americanos em política macroeconômica, mercados de trabalho, sistemas de pensões e políticas sociais.

**Nuria Susmel** • Graduada em Economia na Universidade de Buenos Aires - UBA (1981), Mestre em Economia (CEMA). Desde 1985 é economista da *Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas* (FIEL). Trabalhou como consultora do Programa PNUD. Seus temas de interesse são: economia do trabalho, pensões, políticas sociais e sistemas de preços.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUGUSTE, S.; SUSMEL, N.; ROCCATAGLIATA, P. *Informalidad y Productividad. Los Desafíos de la Productividad Laboral en la Argentina*. FIEL, 2009.
- BANCO MUNDIAL. *Informalidad, Escape y Exclusión*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2007.
- CASTELLS, Manuel; PORTES, Alejandro. World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy. *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, editado por A. Portes, M. Castells, and L. A. Benton. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1989.
- CATAO, L.; PAGÉS, C.; ROSALES, M. F. Financial Dependence, Formal Credit and Informal Jobs: New Evidence from Brazilian Household Data. Novembro 2009, versão preliminar.
- ÑOPO, Hugo. Matching as a Tool to Decompose Wage Gaps. *The Review of Economics and Statistics*, 90(2), pp. 290-299, Maio de 2008.
- OIT. Decent work and the informal economy, 2002.
- PRATAP, S.; QUINTIN, E. Are Labor Markets Segmented in Argentina? A semiparametric approach. Discussion Paper. Centro de Investigación Económica, ITAM, 2002.
- SCHNEIDER, F. Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know? IZA DP No. 2315, 2006.
- SCHNEIDER, F. Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World. Documento de trabalho, Australian National Tax Centre, Julho 17, 2002.
- SCHNEIDER, F.; ENSTE, D. Increasing shadow economies all over the world – Fiction or Reality? Documento de trabalho No. 26, Institute for the Study of Labor, 1998.
- SCHNEIDER, Friedrich; ENSTE, Dominik H. Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, *of Economic Literature* 38 (1), 2000, pp. 77-114.



## Informalidade e trabalho no Brasil: causas, consequências e caminhos de Políticas Públicas<sup>1</sup>



MARCELO NERI  
ADRIANA FONTES

### INTRODUÇÃO

O problema do trabalho no Brasil não se restringe ao desemprego ou à quantidade de trabalho disponível mas principalmente, à qualidade dos postos de trabalho. Até o início dos anos 90, a retração do emprego formal devido a uma série de fatores como estagnação econômica e a reestruturação produtiva, levou a um inchaço do setor informal que funcionou como colchão absorvendo trabalhadores expulsos do setor formal, sobretudo da indústria. Depois do aumento dos diversos tipos de informalidade nas décadas anteriores, houve uma surpreendente inversão de tendência na década atual, com a geração líquida de 9 milhões de empregos formais entre 2003 e 2009<sup>2</sup>. As possíveis causas do “mistério” da recente formalização brasileira, que serão discutidas neste trabalho, ocupam lugar central na agenda de políticas de formalização no país.

- 
- 1 Este trabalho corresponde a uma síntese de trabalho elaborado para a Fundação Konrad Adenauer que será publicado em livro em espanhol. Agradecemos o eficiente apoio de pesquisa da equipe do Centro de Políticas Sociais, em particular a Luisa Carvalhaes e a Samanta Reis.
  - 2 Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (CAGED/MTE) disponíveis em [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br).

capa  
sumário  
sair



O objetivo deste trabalho é avaliar a extensão da informalidade brasileira, seus determinantes e algumas de suas consequências, de forma a permitir a proposição de um conjunto integrado de ações que melhorem as relações existentes entre o Estado e as pessoas físicas e jurídicas em particular no que tange ao mercado de trabalho. Buscamos, através da síntese e atualização de algumas de nossas contribuições prévias, a elaboração de um arcabouço conceitual que permita fazer a ligação entre diagnósticos empíricos e implicações que sirvam de subsídios para o desenho de políticas públicas. O trabalho se divide em quatro seções, além desta introdução e das conclusões. Na próxima seção abordamos as principais causas e consequências da informalidade. Na seção seguinte é feito um diagnóstico da informalidade trabalhista no Brasil utilizando várias bases de dados disponíveis sobre o tema sob a clivagem dos microempreendedores e dos empregados informais. A quarta seção aborda as principais causas da recente formalização dos postos de trabalho para subsidiar o desenho de ações futuras. Por fim, seguindo a mesma clivagem de posições na ocupação traçamos para cada segmento a proposição de políticas voltadas ao enfrentamento da informalidade no Brasil.

## 2. CONSEQUÊNCIAS DA INFORMALIDADE

A primeira consequência indesejada da informalidade seria a disseminação de distorções e ineficiências derivadas de comportamentos *rent-seeking* e a introdução de incertezas sobre a situação fiscal futura. Esses dois efeitos colaterais adversos da informalidade nos remetem a características associadas ao processo inflacionário vivido pelo país até meados dos anos 1990.

Uma segunda consequência da informalidade é gerar transferências arbitrárias de renda, sem que sejam mediadas por decisões conscientes baseadas em juízos de valor por parte da sociedade ou dos seus representantes. Em particular, num regime previdenciário de repartição simples, a informalização crescente das relações trabalhistas acompanhada de envelhecimento populacional e de aumento da distribuição de benefícios previdenciários, como induzido pela Constituição de 1988, produziu redistribuição de renda entre gerações (Oliveira, 1994; Oliveira, Beltrão, Ferreira, 1998; Neri, 1999; Camarano, 1999).

Por último, a não-contribuição trabalhista e previdenciária acaba por gerar um grupo de indivíduos desprotegidos de choques como aqueles ligados à saúde e à maternidade bem como da situação esperada para a própria velhice. Não ter carteira de trabalho assinada no Brasil significa: (i) a exclusão de

uma parte do sistema de proteção social vinculada à carteira de trabalho assinada (como férias, 13º salário, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, licença-maternidade, licença médica etc.); (ii) a impossibilidade de acessar o seguro-desemprego, já que, de acordo com as regras para recebimento do benefício, o trabalhador tem que comprovar experiência em carteira de trabalho e (iii) a exclusão de alguns mercados como o de crédito, por não terem seus rendimentos comprovados; apenas para citar os mais relevantes.

Além disso, tanto o emprego sem carteira como o trabalho por conta própria apresentam maior risco de flutuação da renda que o emprego formal devido ao fato de não terem um piso salarial e à chance dos seus rendimentos serem descontinuados por ações de fiscalização. No caso dos trabalhadores por conta própria, como seus rendimentos são determinados pela compra e venda de bens e serviços, são mais vulneráveis à sazonalidade. Para iniciar um negócio muitas vezes é necessário investir capital e, caso o empreendimento venha a falir, o indivíduo pode perder seu estoque de capital e gerar um passivo para si.

Nesses casos, os indivíduos deveriam se proteger por conta própria de tais riscos ou eventualidades. As modalidades defensivas alternativas à formalidade seriam a poupança prévia e/ou a contratação privada de diferentes modalidades de seguro (contra invalidez, contra problemas de saúde incluindo cláusulas de auxílio pós-parto etc.) o que, em geral, não é o caso, principalmente para a população mais pobre (Neri, 1999). Além disso, seguindo a linha de Hernan de Soto, a informalidade reduz o valor do capital ao diminuir a capacidade de transacioná-lo no mercado, na venda ou no seu uso como colateral de empréstimos (De Soto, 2000).

No binômio de alta informalidade/carga tributária do Brasil, poucos pagam muitos impostos enquanto muitos pagam pouco ou nenhum imposto. Esse modelo híbrido gera mais ineficiência que o da alta carga tributária pura dos europeus, pelas distorções competitivas predatórias entre informais e formais que encerra. A maneira de lidar com o problema de informalidade é oferecer incentivos corretos e diminuir as assimetrias de informações da economia subterrânea. Incentivos corretos ajudam a trazer os dados da economia informal à luz das análises para que atividades similares tenham tratamento tributário similar. Complementarmente, é preciso cuidado para que programas sociais não induzam ao desincentivo ao trabalho e/ou ao incentivo à informalização. Alguns apontam para a importância de se usar sistemas similares ao Earned Income Tax Credit (EITC) norte-americano para minimizar tais problemas (Neri, 2008).



De maneira geral é preciso recriar os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade. Dada a miríade de dimensões da informalidade e as inerentes dificuldades de observação empírica, a estratégia adotada neste trabalho foi centrar a análise da informalidade trabalhista nas suas vertentes empregatícias e microempresariais e nas prescrições de políticas associadas.

### 3. CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO DA INFORMALIDADE NO BRASIL

#### 3.1 Caracterização geral da informalidade

Uma das maneiras de analisar a informalidade do trabalho no Brasil é observando as diferentes posições na ocupação dos trabalhadores. As três formas mais relevantes de inserção na ocupação no Brasil são o emprego com carteira de trabalho assinada, o emprego sem carteira e o trabalho por conta própria. A primeira está coberta pela legislação trabalhista enquanto as duas últimas não são regidas por nenhuma legislação específica, ou seja, estariam na informalidade. O emprego sem carteira assinada e o trabalho por conta própria, entretanto, são dois tipos de informalidade distintos. Os empregados sem carteira assinada são assalariados, porém não possuem direitos trabalhistas garantidos pelo contrato formal de trabalho. Já os trabalhadores por conta própria, a rigor, não participam do mercado de trabalho, dado que não compram nem vendem trabalho. O trabalho e os rendimentos dos trabalhadores por conta própria são determinados pelo mercado de produtos, ou seja, pela oferta de mercadorias e serviços.

No Brasil, o percentual de trabalhadores informais – empregados sem carteira (12%) e trabalhadores por conta própria (20%) – é equivalente ao de empregos com carteira assinada (31%), segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) de 2008. Se acrescentarmos ao grupo de trabalhadores informais os trabalhadores não remunerados – que além de não estarem cobertos por uma legislação trabalhista não são recompensados em termos monetários pelo seu trabalho –, o percentual de postos de trabalho informais sobe para 41%, superando o de empregados com carteira assinada. Incluindo no grupo de trabalhadores formais os funcionários públicos (11%), o número de postos de trabalho formais volta a equivaler ao de informais (emprego sem carteira, conta-própria e não remunerado).

A classificação pela posição na ocupação se aproxima mais de uma definição produtiva da informalidade. A partir da pesquisa citada anteriormente,

é possível também estimar a informalidade seguindo uma definição mais próxima da legal, ou seja, contabilizando os trabalhadores que não contribuem para a Previdência Social. Adotando a definição legal ou, mais precisamente, previdenciária, 48% dos trabalhadores não contribuem para a Previdência Social, segundo os dados da PNAD/IBGE de 2008. A informalidade previdenciária incide mais sobre mulheres (49%) do que homens (47%). Em relação à idade, a curva de informalidade segue a forma de U, isto é, mais alta no início (até 24 anos) e no final da vida ativa (a partir de 50 anos).

A partir dos dados apresentados acima podemos concluir que o peso do setor informal pode variar dependendo da definição que se adote, mas uma estimativa razoável é considerar que a informalidade abrange pouco menos da metade da força de trabalho ocupada no Brasil. Em outras palavras, a informalidade seja pela definição legal ou produtiva atinge quase metade dos trabalhadores ocupados uma vez que não estão cobertos pela legislação trabalhista e não possuem a garantia de uma aposentadoria.

Apesar de ainda ser um percentual extremamente elevado, pode-se afirmar que a situação já foi pior, ou seja, a informalidade já atingiu a maioria dos postos de trabalho brasileiros. Após intenso aumento da informalidade nos anos 80 e 90, o mercado de trabalho no novo milênio dá sinais de reversão desta tendência. A década atual tem sido marcada por um expressivo aumento da formalização dos postos de trabalho. A taxa de formalização dos postos de trabalho cresce sucessivamente a partir de 2003. Segundo os dados da PNAD/IBGE, entre 2003 e 2008, o número de empregados com carteira de trabalho assinada cresceu 35% o que significou um aumento de 5 pontos percentuais na participação desta posição no total de ocupados. Em contrapartida, as posições na ocupação informal – o emprego sem carteira assinada, o trabalho por conta própria e os não remunerados – reduziram sua participação no total de postos de trabalho. Vale ressaltar, principalmente, a diminuição do número de trabalhadores não remunerados neste mesmo período.

A procura por outro trabalho pode ser vista como um indicativo de que o trabalhador não está alocado da forma que deseja, refletindo uma insatisfação com relação ao posto de trabalho que ocupa. Os empregados sem carteira de trabalho assinada e os trabalhadores por conta própria são as posições na ocupação com maior percentual de trabalhadores ocupados em busca de outro trabalho. Cerca de 15% dos empregados informais estão procurando ativamente outro trabalho, o triplo do índice apresentado pelos empregados formais.



Traçando uma caracterização geral da informalidade podemos concluir que: i) uma boa estimativa para o tamanho do setor informal no Brasil, seja pela dimensão trabalhista ou previdenciária, é de metade da população ocupada; ii) os trabalhadores formais no Brasil são beneficiados não apenas por estarem protegidos pela lei, mas também por aferirem rendimentos mais altos; iii) os segmentos que compõem o setor informal são muito distintos devendo, portanto, ser tratados de forma diferenciada pelas políticas públicas; iv) de uma maneira geral, os segmentos informais são mais pobres e possuem níveis de instrução mais baixos do que os formais; v) uma parcela relativamente maior de trabalhadores informais não está alocada da forma que deseja e tem sua capacidade produtiva subutilizada; vi) existe uma relação entre a incidência da informalidade e o ciclo de vida do trabalhador sendo os sem carteira em geral mais jovens que os conta-próprias; vi) há uma forte tendência à formalização nos últimos anos.

### 3.2 *Informalidade, precariedade e pobreza*

O problema do trabalho no Brasil não se restringe ao desemprego ou à quantidade de trabalho disponível, mas está intimamente ligado à qualidade dos postos de trabalho. Uma medida inicial da precariedade, a informalidade, é entendida como a soma dos autônomos, dos empregados sem carteira e dos não-remunerados. Nenhum segmento contribui mais para a pobreza brasileira do que o setor informal (Ferreira et al., 2003). Cerca de 57% dos pobres brasileiros estão em famílias chefiadas por informais, leia-se conta-próprias, empregados sem carteira ou não remunerados. Os chefes desempregados contribuem apenas em 5,4% para a pobreza brasileira. Quer dizer, o grande depositário de pobres brasileiros não é o desemprego, mas a informalidade. São pessoas que trabalham, mas não ganham o suficiente para sustentar as suas famílias. A informalidade é mais frequente e crônica que o desemprego.

Do ponto de vista individual, o desemprego é, na média, uma crise passageira. O aviso prévio, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o seguro-desemprego amenizam os efeitos de curto prazo da perda de emprego formal. Por outro lado, não existe “seguro-informalidade” ou nada parecido. Na verdade, a informalidade constitui o principal “colchão” que alivia choques trabalhistas adversos naqueles que não podem se dar ao luxo de ficar buscando uma ocupação melhor.

No longo prazo, o trabalhador informal é mais descoberto de programas de previdência social do que o formal. A própria estrutura de custos e benefi-

cios associados à legislação trabalhista e previdenciária toma a informalidade como modalidade de evasão fiscal. Essa informalidade voluntária deve ser combatida com a incorporação de incentivos “corretos” na legislação que incentivem a formalização.

Se quisermos entender minimamente o problema da informalidade, a sua diversidade tem de ser endereçada. Nesse sentido, a agregação do heterogêneo grupo de trabalhadores conta-própria, lado a lado com os empregados sem carteira e os sem pagamento talvez esconda mais do que revele. Os conta-própria são aqueles que não têm simultaneamente nem patrão nem empregados, segundo a definição usual dada pelas pesquisas domiciliares do IBGE. De acordo com a natureza das relações trabalhistas, os trabalhadores por conta própria ou os sem-patrão/sem-empregados seriam os “primos pobres” dos empregadores, enquanto os empregados sem carteira e os sem pagamento seriam os “primos pobres” dos empregados com carteira. Ou seja, a principal relação de parentesco que une os trabalhadores autônomos, os empregados sem carteira e os não-remunerados seria a associação com a pobreza e com a precariedade trabalhista.

### 3.3 *Informalidade Microempresarial*

A informalidade no Brasil está muito associada ao peso dos micro e pequenos negócios incluindo o trabalho por conta própria.<sup>3</sup> Grande parte da população, sobretudo os mais pobres, adquire seu sustento através de atividades autônomas ou trabalhando em micro e pequenos negócios. Apesar de abranger um leque de atividades muito distintas, a maior parte é caracterizada pela ausência de registro formal da empresa e/ou do trabalhador e por não contribuírem para a previdência social. Em outras palavras, a relação deste segmento com o Estado é praticamente inexistente.

Segundo a Pesquisa da Economia Informal e Urbana (ECINF/IBGE) de 2003, existiam 10.335.962 negócios com até cinco trabalhadores ocupados nas áreas urbanas no Brasil, sendo que 88% são atividades de trabalhadores por conta própria. Estes empreendimentos ocupavam ao todo 13.860.868 pessoas, incluindo trabalhadores por conta própria, pequenos empregadores e seus empregados (Fontes, 2009; Neri, 1999).

As relações de trabalho nos microemprendimentos são predominantemente informais: 46% são empregados sem carteira de trabalho assinada e

3 Seguimos aqui a abordagem proposta em Fontes (2006).



28% são não remunerados. Apenas 28% dos empregados nestes empreendimentos estão cobertos pela legislação trabalhista. Os empregados entram no negócio por relações pessoais sendo que metade dos ocupados são parentes dos donos. A jornada média de trabalho é de 48 horas semanais, maior do que o teto previsto na legislação trabalhista.

A exclusão do sistema de proteção social é perceptível através da baixa contribuição para a previdência. Apenas 24% dos microempreendedores contribuem para o instituto de previdência oficial (federal, estadual ou municipal). Nota-se que este percentual difere significativamente se o empresário é conta-própria (20%) ou empregador (47%). Dentre os 76% dos microempreendedores que não contribuem para a Previdência, o motivo mais frequente para não fazê-lo é o alto custo.

No tocante ao registro do negócio, de acordo com ECINFIBGE, apenas 12% possuem constituição jurídica e 23% possuem licença para exercer a atividade. Os empreendimentos não regularizados têm dificuldades em comercializar o seu produto, principalmente, com o setor formal da economia e em acessar crédito.

Nota-se que a falta de legalização do negócio não se apresenta como problema para a maior parte dos microempreendedores. Segundo a pesquisa citada anteriormente, a grande maioria dos microempreendedores não tenta se regularizar. Duas hipóteses explicam esse resultado: i) grande parte dos microempreendedores estão em um estágio de desenvolvimento que não permite a formalização; ii) a alta burocracia e os impostos inibem a busca pelo registro formal.

A decisão de ser trabalhador por conta própria ou microempreendedor pode ser determinada pela escassez de empregos formais (teoria da exclusão) ou uma decisão voluntária (visão integrada) tomada a partir da avaliação dos custos e benefícios, pecuniários ou não-pecuniários. A maior parte dos microempreendedores iniciou seu próprio negócio por desestímulo do mercado de trabalho gerados pelo desemprego e os baixos salários: 30% abriram o negócio por não encontrarem emprego e 18% para complementar renda. Em outras palavras, grande parte desses negócios não surge por espírito empreendedor dos seus proprietários, mas como uma alternativa de sobrevivência.

Há, entretanto, benefícios não-pecuniários deste tipo de inserção como a independência e a flexibilidade. O fato de não ter um chefe, não ter que lidar com hierarquia e a possibilidade do trabalhador definir o seu próprio horário de trabalho podem ser vistos como vantagens a favor do trabalho por conta própria. O desejo de não ter chefe foi o que motivou cerca de 16% das

pessoas a abrirem um negócio. Para estes indivíduos a atividade autônoma estaria mais próxima a sua estratégia de vida profissional ao valorizarem a liberdade como motivo principal para se tornarem empreendedores.<sup>4</sup>

O empreendedorismo por necessidade ou por opção está correlacionado com o nível de instrução. Metade dos trabalhadores por conta própria resolvem se dedicar ao negócio por necessidade e a outra metade por opção. O percentual de trabalhadores por conta própria por necessidade é decrescente com o nível de escolaridade. Do grupo com menos de um ano de instrução, quase dois terços se dedicam ao negócio por falta de opção e apenas 35% por escolha própria. Dos que completaram o ensino superior, os percentuais se invertem: três quartos se dedicam voluntariamente ao trabalho por conta própria e somente um quarto resolve empreender por desestímulo do mercado de trabalho.

Os microempreendedores se declaram otimistas com relação ao futuro dos seus negócios: 38% desejam expandir os seus negócios e 26% têm a intenção de pelo menos manter no mesmo nível. Isso reflete também a falta de perspectiva no mercado de trabalho, tendo em vista que são pessoas, em geral, mais velhas quando as oportunidades de emprego são mais difíceis. Embora os microempreendedores brasileiros declarem como planos para o futuro aumentar o negócio ou pelo menos manter, apenas 8% assumem não possuir dificuldades para desenvolver o empreendimento. Apesar de estarem dispostos a permanecer com suas atividades autônomas, os microempreendedores passam por uma série de limitações e dificuldades a serem enfrentadas pelas políticas públicas que serão discutidas na seção 5.

### 3.4 Direitos, encargos e informalidade

Os trabalhadores sem carteira assinada diferem dos registrados mais nos encargos sociais e menos nos direitos trabalhistas. Firms e trabalhadores barateiam os custos fiscais através da informalidade. Pelo menos dois tipos de fatores explicam esse fenômeno: a) o fato de o empregado não perceber – corretamente – a ligação entre contribuição presente e benefícios a serem auferi-

4 Além da busca pela independência, surgem outros pontos positivos, porém, com representatividade mais baixa: negócio promissor (7%) e flexibilidade de horário (2%), segundo a ECINF/IBGE 2003. Vale ressaltar ainda a experiência no ramo do negócio (8%) e a tradição familiar (8%) que também apareceram como motivação e são indicadores importantes na condução dos negócios tendo em vista que representam conhecimento acumulado na área de atuação.



dos no futuro; b) direitos trabalhistas são independentes do caráter legal da relação de trabalho assumida, já que muitos deles são estendidos aos assalariados informais. O aparato legal, da forma como foi desenhado, desincentiva a formalização do emprego.

Em contraste com o pensamento convencional, o alcance das leis trabalhistas parece afetar os resultados do mercado de trabalho até mesmo no setor de emprego considerado como informal. A efetividade das cláusulas da legislação relativas a salário mínimo, jornada e práticas diversas de pagamento no setor informal é surpreendentemente alta. Dados os tipos de mecanismos embutidos na legislação, a informalidade no Brasil é, principalmente, um fenômeno fiscal e não ligado à recusa de honrar direitos trabalhistas legalmente estabelecidos.

A forma como essas leis têm sido cumpridas é também um determinante crítico da informalidade no Brasil. Se, por um lado, os incentivos para a permanência da informalidade são pequenos, por outro, os empregados informais têm a prerrogativa de cobrar *a posteriori* seus direitos na Justiça do Trabalho. O resultado é que as firmas honram por antecipação os direitos devidos. A informalidade modifica substancialmente as relações financeiras de firmas e de trabalhadores com o governo, pois a alíquota de contribuição de encargos é alta. A informalidade no Brasil vai permanecer alta enquanto as leis trabalhistas continuarem ambíguas e inexistirem programas de seguridade social equilibrados, com relações estreitas entre a magnitude das contribuições e dos benefícios percebidos.

#### 4. RAZÕES PARA A RECENTE FORMALIZAÇÃO

Um dos fenômenos mais marcantes no mercado de trabalho brasileiro na década atual é o aumento da taxa de formalização dos postos de trabalho, identificada por várias pesquisas na área de trabalho<sup>5</sup>. Discutir uma agenda de políticas para enfrentar a informalidade no Brasil neste momento passa primeiramente por compreender o processo recente de formalização dos postos de trabalho e suas possíveis razões. A legislação trabalhista é tida como um dos responsáveis pelo chamado “Custo Brasil” – conjunto de dificuldades que inibem o investimento — devido aos altos custos trabalhistas e a grande incer-

5 Como a Pesquisa Mensal do Emprego e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, ambas do IBGE.

teza que ela gera. A CLT<sup>6</sup> foi alvo de discussões durante a última década, especialmente durante a chamada crise de desemprego que ocorreu entre 1998 e 2003. Nos últimos anos, entretanto, o tema não tem sido muito debatido. Uma das principais razões é que a geração de empregos formais foi, pelo menos, duas vezes maior do que antes. De acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (CAGED/MTE), a média anual de geração de empregos formais de 2004 a 2008 foi de 1,4 milhões de postos de trabalho enquanto nos quatro anos anteriores (1999 a 2003) foi de 650 mil empregos ao ano. Desde o final de 2003, até novembro de 2009 foram gerados 9 milhões de empregos formais, segundo os dados do CAGED/MTE.

As causas para este fenômeno ainda estão em discussão, mas, a partir da literatura recente, Neri (2009) enumera algumas delas: i) impactos da retomada do crescimento na demanda por trabalho; ii) maior escolarização da população; iii) atividades de fiscalização; iv) inovações na legislação trabalhista; v) incentivos à formalização das micro e pequenas empresas; vi) menor incerteza micro e macroeconômica.

## 5. SUGESTÕES DE POLÍTICAS PARA ENFRENTAR A INFORMALIDADE

### 5.1 Reformas Empregatícias

São enormes os desafios enfrentados pelo Brasil na área da legislação trabalhista no que tange as questões empregatícias. O conjunto de leis que constituem o código trabalhista tem suas bases nas normas formuladas na década de 1940, com uma legislação adicional – algumas vezes ultrapassada ou inconsistente – incluída ao longo dos anos em resposta tanto às preocupações genuínas do mercado de trabalho quanto aos argumentos políticos míopes.

Os cinco principais objetivos da agenda de reforma propostas seriam:

- Reduzir as incertezas dos custos trabalhistas para os empregadores;
- Criar condições para relacionamentos empregado/empregador mais duráveis, para que então tanto os empregadores quanto os empregados decidam, voluntariamente, permanecer juntos porque o contrato pode ser mudado sem fricções em resposta a mudanças das condições do mercado de trabalho;

6 Como mencionado anteriormente a CLT é o conjunto de leis que regem as relações de trabalho no Brasil, criada em 1943.



- Criar ambiente para acordos coletivos mais representativos;
- Reformar as instituições para garantir melhores execuções dos contratos; e
- Finalmente, reduzir espaços de arbitragem, ou vantagens indiretas, de ser informal.

## 5.2 Políticas voltadas para micro e pequenos negócios

O grupo de microempreendedores congrega os mais variados tipos de informalidade já que suas atividades não são registradas, seus funcionários não possuem carteira de trabalho assinada e a grande maioria não contribui para a previdência. Uma estratégia de transição para a formalidade tem que considerar os incentivos da legalização do negócio, ou não será bem sucedida. A informalidade microempresarial deve ser enfrentada através de um conjunto integrado de medidas que visem não apenas a regularização dessas atividades, mas o acesso a mercados e o aumento da produtividade, tais como:

- Promover a formação e capacitação dos microempreendedores
- Intensificar o acesso a crédito
- Propiciar acesso a outros serviços financeiros
- Disponibilizar outros serviços de desenvolvimento empresarial
- Apoiar a comercialização incentivando redes horizontais e verticais
- Facilitar a formalização, através da desoneração e da simplificação da burocracia

## 6. CONCLUSÕES

A informalidade está associada à ausência do Estado em diversos tipos de relações entre os agentes da sociedade. A informalidade pode ser trabalhista, previdenciária, empresarial, fundiária, elétrica, matrimonial, entre outras. Centramos a análise aqui, principalmente, no primeiro tipo de informalidade. A burocracia excessiva e os elevados impostos, inclusive derivados da legislação trabalhista, aliados à incapacidade do setor formal da economia absorver toda mão-de-obra fazem com que grande parte dos trabalhadores brasileiros sobrevivam na informalidade. Houve um expressivo aumento da informalidade nas décadas anteriores, mas uma redução durante a atual onde, entre 2003 e 2009, houve a geração líquida de 9 milhões de empregos formais.

Apesar do recente aumento da formalização dos postos de trabalho, a informalidade no Brasil ainda pode ser considerada extremamente alta – atin-

ge cerca de metade da população ocupada – com graves consequências em termos de arrecadação fiscal e bem-estar social. Ser trabalhador informal no Brasil representa ter rendimentos mais baixos, maior incidência de pobreza, riscos de renda mais elevados e exclusão do sistema de proteção social. Além disso, há evidências de maior insatisfação e subutilização da capacidade produtiva dos trabalhadores informais.

Para o enfrentamento da questão, entretanto, é preciso compreender e qualificar melhor a informalidade. Neri (2007) explora quatro qualificações sobre a divisão formal/informal no Brasil que podem ser úteis no desenho de políticas públicas:

- *Formalidade potencial dos informais* – Há acordos de evasão fiscal entre firmas e empregados sem carteira que, muitas vezes, honram direitos trabalhistas. Nesse caso, há custos para firmas revertidos aos trabalhadores, mas sem pagamento de encargos ao Estado, percebidos como uma cunha fiscal sem contrapartida de benefícios individuais. O corolário dessa evidência está na alteração de incentivos implícitos na legislação.
- *Informalidade dos formais* – A informalidade entre os formais pode se dar na magnitude da contribuição previdenciária ou no nível de impostos que as pessoas físicas e jurídicas pagam. Um exemplo seria de um empregado com carteira que recebe 10 salários mínimos, mas contribui para previdência apenas sobre o primeiro salário mínimo.
- *Transição formal-informal* – Há frequentes transições entre diferentes posições na ocupação que indicam a alta dinâmica entre empregos formais e informais. Nessa visão o trabalhador não é formal (ou informal), mas está formal (ou informal). Assim, os trabalhadores informais não são um alvo fixo de políticas, pois os fluxos para dentro e para fora da informalidade são muito intensos, inspirando cuidados no desenho de políticas.
- *Interações informais* – Não se deve olhar os diversos tipos de informalidade (trabalhista, previdenciária, empresarial, fundiária e mesmo elétrica) de maneira isolada mas quantificar até que ponto são complementares ou substituíveis. Por exemplo, se tomarmos as grandes favelas cariocas como Complexo do Alemão, Jacarezinho, Rocinha e Maré, que figuram entre as mais pobres da cidade, não figuram entre as cinco mais informais em termos previdenciários. Ou seja, as informalidades fundiária e previdenciária não andam de mãos dadas nesse caso, como se poderia esperar.

Esses conceitos ilustram a complexidade da questão no Brasil que dificulta o desenho de ações apropriadas para o seu enfrentamento. A divisão



entre formais e informais não é tão nítida, pois existe um contínuo de graus de informalidade entre os dois grupos. Ou seja, entre a luz e a escuridão, existem vários tons de penumbra. Tendo em vista a sua complexidade, o enfrentamento da informalidade deve ser feito através de um conjunto de medidas de diferentes naturezas. Uma ação isolada dificilmente terá um impacto efetivo na redução da informalidade. Uma prova disso é que para a geração dos postos de trabalho formais nos últimos anos foi necessário uma série de condições propícias, tanto no que diz respeito a aspectos macros como micro, como o crescimento econômico, a maior escolarização da população, as ações de fiscalização mais eficientes, as inovações na legislação trabalhista e os incentivos à formalização das micro e pequenas empresas.

Neste sentido, agregar os trabalhadores por conta-própria, empregados sem carteira de trabalho assinada e trabalhadores não remunerados numa mesma categoria de informais dificulta mais do que auxilia a formulação de políticas públicas. Possivelmente, leis trabalhistas mais transparentes e menores custos de contratação beneficiariam todo o mercado de trabalho, mas algumas políticas variam de acordo com o tipo de inserção informal. As medidas de combate ao emprego sem carteira estão relacionadas à reconversão dos trabalhadores para se tornarem empregáveis formalmente e às ações de fiscalização e inspeção. Já as políticas voltadas aos microempreendedores, incluindo o trabalho por conta própria, devem priorizar um conjunto integrado de políticas que visem não apenas a regularização dessas atividades, através de incentivos à formalização, mas o acesso a mercados e o aumento da produtividade. De maneira geral, é preciso recriar os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, oferecer incentivos corretos e diminuir as assimetrias de informações.

**Marcelo Côrtes Neri** • Doutor em Economia pela Universidade de Princeton, Mestre e Bacharel em Economia pela PUC-Rio, é chefe do Centro de Políticas Sociais (CPS) e professor da FGV. É Membro de diversos conselhos, bem como do comitê-gestor do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) vinculado à Presidência da República. Trabalha ativamente com o tema de políticas públicas e escreve regularmente para o Jornal Valor e para a revista Conjuntura Econômica.

**Adriana Fontes** • Doutora em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2009) e pesquisadora do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) desde janeiro de 2001. Tem mestrado em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ (2003), e graduação em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ (1997) e atua principalmente nos temas de mercado de trabalho, políticas sociais e informalidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAMARANO, A.A. (Org.). *Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros*. Ipea, 1999.
- 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*, v.57, p.59 - 92, 2003.
- FONTES, A. *Ensaio sobre Informalidade no Brasil*. Tese de Doutorado, Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro. 2009.
- IBGE *Economia Informal e Urbana 2003*. IBGE, Rio de Janeiro, 2005.
- NERI, M. *Gastos sociales básicos en Brasil y la iniciativa de 20/20*; Servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20. Santiago de Chile: Editorial Celta, Oct. 1999.
- \_\_\_\_\_. *Limitação dos conta-próprios cariocas e implicações de políticas*. Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro: Conjuntura e Análise. V.5. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Informalidade In: Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas* ed. Rio de Janeiro : IPEA, 2007, p. 285-319.
- \_\_\_\_\_. Income Policies, Income Distribution, and the Distribution of Opportunities in Brazil. In: BRAINARD, Lael (Org). *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2008.
- OLIVEIRA, F. *Sistemas de seguridad social en la región: problemas y alternativas de solución*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1994.
- OLIVEIRA, F; BELTRÃO, K; FERREIRA, M.G. *Reforma da Previdência. A Economia Brasileira em Perspectiva*, Ipea, 1998.



## Informalidade trabalhista e Políticas Públicas no Chile



MARCELA PERTICARA  
PABLO CELHAY

### INTRODUÇÃO

**E**mbora o nível de informalidade na América Latina não seja particularmente elevado com relação à maioria das economias em desenvolvimento com rendas per capita semelhantes (Perry *et al.*, 2007), a preocupação dos governos locais e de órgãos internacionais ao estudar e avaliar maneiras de reduzir o seu nível têm a ver com a ligação que existe entre informalidade e precariedade trabalhista. O Chile, dentro da América Latina, é um dos países com melhores indicadores de formalidade, independentemente da definição utilizada. De acordo com as estatísticas do ano 2003<sup>1</sup>, apenas 18% dos trabalhadores urbanos eram assalariados informais, enquanto 22% eram trabalhadores independentes informais. Os níveis de subdeclaração de impostos e contribuições para o seguro social também são relativamente baixos. 2-3% em empresas com 100 ou mais trabalhadores, mas cerca de 8% em empresas com até 5 trabalhadores<sup>2</sup>.

O objetivo deste relatório é propor políticas concretas para reduzir os níveis de informalidade no Chile. Os dados deste relatório procedem princi-

1 Relatórios baseados em Pesquisas de clima empresarial, e relatados por Perry et al. (2007).

2 Idem.



palmente de duas fontes. A principal fonte de informação será a Pesquisa de Caracterização Socioeconômica (Pesquisa CASEN) para os anos 1998-2006<sup>3</sup>. Também serão utilizados os dados da Pesquisa de Proteção Social 2002-2004-2006 que revela informações contínuas de emprego-desemprego-inatividade de uma amostra representativa de todo o país. Assim, poderão ser criadas estatísticas para refletir se o fenômeno da informalidade é utilizado como uma porta de entrada ou se, uma vez no setor informal, os trabalhadores tendem a se perpetuar nele.

### EVOLUÇÃO DA INFORMALIDADE NO CHILE E PERFIL DOS INFORMAIS

O desempenho econômico do Chile foi, sem dúvida, o mais notável da região nos últimos 20 anos, com um crescimento do PIB de 5% de média no período de 1986-2004 (ver Gráfico 1). Nesse período, o desemprego caiu de aproximadamente 20% no início dos anos 80, até 7% em 2007<sup>4</sup>, aumentando para 10% no ano de 2009, como resultado da crise financeira. Por outro lado, os últimos vinte anos se caracterizam por terem sido um período de relativas altas taxas de crescimento do emprego assalariado<sup>5</sup>.

Independentemente dessas flutuações, a taxa de informalidade no Chile se mantém baixa para os padrões latino-americanos, e inclusive cai no período 1990-2006<sup>6</sup>. A proporção de trabalhadores informais cai aproximadamente 4 pontos percentuais – de 39,5% no ano de 1998 para 35,8% no ano de 2006 (ver Gráfico 2). Agora, distinguindo entre trabalhadores informais assalariados e independentes, a taxa de informalidade é consideravelmente

3 Mideplan (Governo do Chile), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica* [Pesquisa de Caracterização Socioeconômica], anos 1996 a 2006.

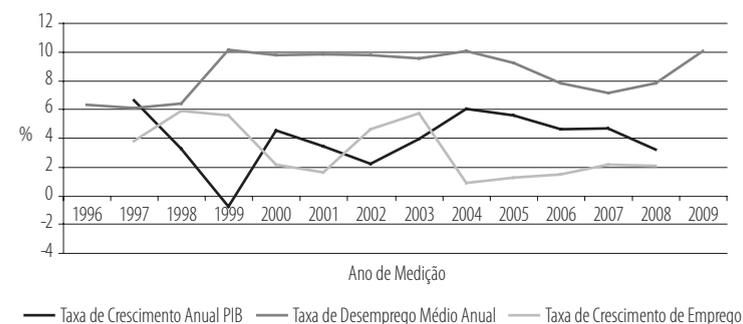
4 A taxa de desemprego é indicada pela Pesquisa Nacional de Emprego do INE (Instituto Nacional de Estatística). São informadas taxas médias anuais.

5 De fato, em poucos períodos o emprego assalariado apresenta taxas de crescimento negativas, mesmo em períodos pontuais de crise (1998, final de 2008 e início de 2009) a taxa de criação de emprego assalariado é nula ou levemente negativa. Estes cálculos foram elaborados pelos autores com base na Pesquisa Nacional de Emprego do INE.

6 A definição de informalidade utilizada neste artigo é a definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT). No restante deste texto, e exceto se expresso o contrário, os trabalhadores informais serão caracterizados de acordo com esta definição: são considerados informais todos os trabalhadores que não contribuem e todos os empregados assalariados que declaram não ter contrato de trabalho.

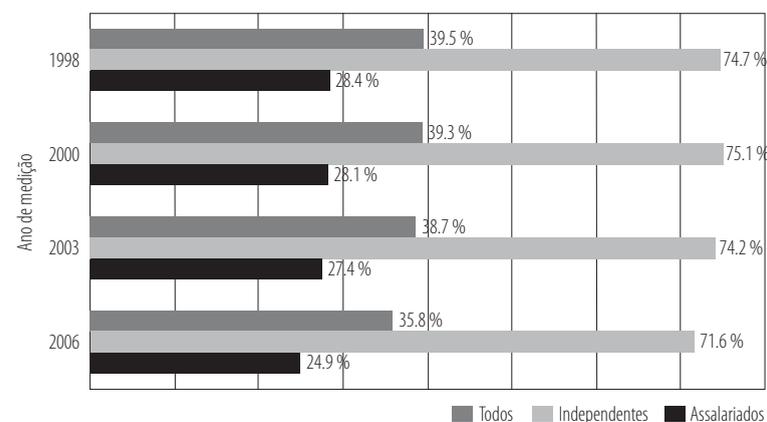
mais alta no caso dos independentes, refletindo a não obrigatoriedade de contribuir para o sistema previdenciário para este grupo<sup>7</sup>.

Gráfico 1. Evolução do PIB, nível de emprego e taxa de desemprego. Período 1996-2009



Fonte: Elaboração própria, com base na série de contas nacionais do Banco Central do Chile e série de emprego do Instituto Nacional de Estatísticas.

Gráfico 2. Evolução da Informalidade. Período 1990-2006



Fonte: Elaboração própria, com base na Pesquisa CASEN 1998, 2000, 2003 e 2006.

7 Durante o ano de 2009, foi sancionada uma importante reforma do sistema previdenciário. Esta reforma estabelece que a partir do ano de 2012, todos os trabalhadores deverão contribuir para o sistema previdenciário. Inicialmente, a contribuição será de 40% de sua renda tributável, subindo gradativamente até chegar a 100% no ano de 2014. A partir do ano de 2016, também será obrigatório contribuir para o sistema de saúde.



O Quadro 1 apresenta uma caracterização dos trabalhadores formais e informais no Chile para os anos de 1998 e 2006, separando a informalidade para trabalhadores independentes e assalariados. O quadro mostra que o grupo de informais assalariados tem uma porcentagem menor de homens, recebe em média menos remuneração e tem um nível de pobreza maior com relação aos autônomos que estão na informalidade e aos não informais. Os informais trabalham em sua grande maioria em empresas pequenas (menos de 10 trabalhadores) e apresentam uma maior taxa de pobreza – em especial no grupo de trabalhadores informais assalariados, no qual a taxa de pobreza é de 21,9% em 1998, e 14% no ano de 2006, comparada a 10,2% e 7,3% respectivamente, para os informais autônomos<sup>8</sup>. Estas diferenças se mantêm entre os anos de 1998 e 2006.

Um resultado interessante é que, em ambos os períodos, os trabalhadores informais autônomos ganham mais que os trabalhadores não informais em geral. Considerando que ser formal e autônomo rende mais do que ser informal e autônomo, este último continua sendo mais rentável do que ser formal assalariado<sup>9</sup>.

Em que setores e ofícios se encontram as maiores taxas de informalidade? Tanto para trabalhadores assalariados quanto para trabalhadores autônomos, as maiores taxas de informalidade são registradas entre trabalhadores não qualificados, trabalhadores ou operários agrícolas e vendedores ou comerciantes. Entre os assalariados, a taxa máxima de informalidade é registrada entre os trabalhadores domésticos, chegando a mais de 60% no ano de 2006. As menores taxas de informalidade são registradas entre trabalhadores administrativos e profissionais. Em todas as categorias são observadas reduções importantes nas taxas de informalidade no período de 1998-2006, exceto entre os trabalhadores mais qualificados (profissionais tanto técnicos como científicos e cargos de gerência), grupos nos quais a taxa de informalidade entre os assalariados cresce 25% e a taxa de informalidade entre os autônomos o faz em 15%<sup>10</sup>.

Há uma variação menor nas taxas de informalidade entre setores econômicos. Taxas de informalidade superiores à média são registradas entre os assalariados do setor agrícola (33%) e serviços públicos e sociais (28%). Entre

os autônomos, as maiores taxas de informalidade se encontram na agricultura (81%), no comércio e indústria manufatureira (74%). As menores taxas estão em estabelecimentos financeiros, eletricidade, gás e água e no setor de mineração. No grupo de assalariados, em dois setores, construção e agrícola, ocorre uma importante redução (de quase 30%) na taxa de informalidade no período de 1998-2006<sup>11</sup>

**Quadro 1.** Caracterização dos trabalhadores formais e informais. Definição

	Ano 1998			Ano 2006		
	Informais Autônomos	Informais Assalariados	Formais	Informais Autônomos	Informais Assalariados	Formais
% que são homens	70,3%	56,5%	65,2%	62,3%	53,0%	63,8%
Idade média	43,9	35,6	37,7	45,8	38,2	39,2
Escolaridade média	8,9	9,1	11,5	9,5	10,1	11,7
Rendimentos do trabalho (Nominais)	338.361	118.153	290.688	353.969	157.355	340.553
% trabalha em empresa pequena	94,3%	59,6%	26,8%	95,3%	49,7%	23,3%
% Indivíduos que são pobres	10,2%	21,9%	9,0%	7,3%	14,0%	5,3%

Fonte: Elaboração própria, com base na Pesquisa CASEN 1998, 2000, 2003 e 2006.

No mesmo Quadro 1, observa-se que a idade média dos trabalhadores informais difere conforme estes sejam assalariados ou independentes. Os trabalhadores assalariados informais são em média mais jovens que os formais e quase dez anos mais novos que os informais autônomos. Isso pode indicar que os jovens usam o emprego assalariado informal como uma porta de entrada para o mercado de trabalho. Maloney (2003) defende que os jovens entram no mercado informal para adquirir as ferramentas e experiência necessárias para formar suas próprias empresas, atuando como uma porta de entrada para o setor formal<sup>12</sup>, e que o setor informal atua como uma *safety net* para os adultos aposentados, permitindo que complementem as pensões com um salá-

8 Como referência, a taxa de pobreza no Chile para o ano de 2006 foi de 13,7%.

9 De acordo com a CASEN 2006, os formais assalariados ganham em média \$283.290 comparado com os \$353.969 que os autônomos informais ganham.

10 Dados estimados usando pesquisas CASEN 1998-2006.

11 Dados estimados usando pesquisas CASEN 1998-2006.

12 No Chile há certa evidência (embora relativamente frágil) desse fenômeno, uma vez que, segundo os dados da Pesquisa de Proteção Social<sup>13</sup>, a porcentagem de primeiros empregos com contrato é baixa, em torno de 66%.



rio<sup>13</sup>. Agora, no caso do Chile, a taxa de permanência no setor informal é relativamente alta, em torno de 85%, taxa que aumenta para trabalhadores de mais idade e menor nível educacional, e no caso de trabalhadores assalariados informais, a permanência é maior para o pessoal não qualificado e trabalhadores em serviço doméstico (ver Quadro 2).

**Quadro 2.** Taxa de permanência em diversos cargos ocupacionais por gênero, idade e nível educacional

	Assalariado formal	Assalariado informal	Patrão	Conta própria
Homens	95,3	85,6	95,7	86,5
Mulheres	93,7	83,4	94,9	92,9
Até 29 anos	92,5	77,6	96,3	83,3
30-39	95,9	87,7	96,9	92,3
40-49	96,4	90	96,8	94,1
50-59	95,7	90,8	96,8	96,4
60-69	89,2	86,7	96	97,9
70 e mais	85,9	81,4	90,8	98,8
Até Básico Incompleto	93,7	89,3	95,9	96,9
Básico completo ou fundamental completo	93,9	84,8	96	91,3
Fundamental completo ou médio incompleto	95,4	82	96,2	86,5
Médio compl. ou sup. Incompleto	96	79,6	96,7	84,3
Superior completo	97,7	81,4	96,9	86,5

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa de Proteção Social 2002-2004-2006.

Nota: Taxa de permanência: % de trabalhadores que estão no cargo X no momento t e que aos 12 meses permanecem no mesmo cargo.

Aproximadamente 16% dos trabalhadores formais passam a ser informais, 14% se transformam em trabalhadores autônomos, enquanto que 5% se transformam em empregadores<sup>14</sup>. A probabilidade de passar de formal a trabalhador autônomo é maior para trabalhadores com estudos superiores, o

13 A esse respeito, as Estimativas próprias com base na Pesquisa CASEN 2003 mostram que mais de 55% dos trabalhadores informais maiores de 65 anos recebiam rendimentos por aposentadoria. São encontrados números semelhantes para os anos de 1998 e 2000.

14 Todas essas taxas são calculadas em doze meses.

que pode estar refletindo preferências pela informalidade, mais que exclusão. Quanto à transição partindo da informalidade, 42% passam para empregos formais, sendo essa taxa mais alta entre os jovens, homens e pessoas de alto nível educacional. O caminho até o trabalho autônomo é mais comum entre pessoas com 40-60 anos, com baixo nível educacional<sup>15</sup> (ver Quadro 3).

**Quadro 3.** Caminho da formalidade para a informalidade, emprego independente e outras categorias ocupacionais - Janelas de 12 meses

	Formalidade/ Informalidade	Formalidade/ Patrão	Formalidade/ Conta Própria	Formalidade/ Desempregado	Formalidade/ Inativo
Total	15,9%	4,8%	14,3%	31,4%	33,6%
Homens	18,4%	6,4%	21,6%	32,9%	20,6%
Mulheres	12,7%	2,9%	5,3%	29,5%	49,7%
Até 29 anos	17,1%	2,7%	10,6%	33,2%	36,4%
30-39	16,1%	5,0%	17,7%	35,5%	25,7%
40-49	15,8%	6,1%	18,1%	37,5%	22,5%
50-59	12,8%	3,5%	14,2%	26,9%	42,5%
60-69	5,9%	0,9%	8,4%	13,0%	71,7%
70 e mais	1,0%	1,0%	7,2%	13,4%	77,3%
Até Básico Incompleto	15,5%	1,8%	14,5%	31,6%	36,6%
Básico completo ou fundamental completo	17,2%	3,1%	16,2%	34,2%	29,3%
Fundamental completo ou médio incompleto	15,0%	5,3%	13,8%	34,2%	31,6%
Médio completo ou superior Incompleto	14,7%	6,6%	11,1%	28,9%	38,7%
Superior completo	15,9%	15,0%	12,4%	19,5%	37,3%

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa de Proteção Social 2002-2004-2006.

Nota: % de trabalhadores que saindo da formalidade no momento t, passam a ser informais, patrões, conta própria, desempregados ou inativos 12 meses depois. Todas as linhas devem somar 100, são 100% dos trabalhadores que mudam de categoria.

15 Todos esses números são estimados usando o módulo de histórias trabalhistas da Pesquisa de Proteção Social 2002-2004-2006.



Como já foi discutido anteriormente, a taxa de informalidade no Chile é relativamente baixa entre os assalariados e caiu com o tempo, tanto entre assalariados quanto entre os trabalhadores autônomos. No entanto, há certa permeabilidade entre as diferentes categorias ocupacionais. Para todas as categorias definidas<sup>16</sup>, a taxa de permanência cai com o tempo, indicando que aumentou a mobilidade entre os estados ocupacionais, o que pode ser uma boa notícia para um trabalhador informal que passa a ser formal, mas não o é para um trabalhador que perde seu emprego no setor formal. Ao mesmo tempo, aumenta a permeabilidade entre o setor assalariado formal e o setor informal, indicando que, no agregado, aumenta a vulnerabilidade do emprego. Observe que, enquanto a porcentagem de trabalhadores informais que transita até a formalidade aumenta, aumenta também a proporção de trabalhadores formais que transitam para a informalidade (ver Quadro 4). Logo, também cai a mobilidade entre formalidade e trabalho por conta própria, mas aumenta para a categoria empregador, categoria que inclui os microempresários. Uma descoberta notável é como se reduz o trânsito do emprego para a inatividade, liderado pelo considerável aumento na taxa de participação feminina que o Chile viveu nos últimos 20 anos.

**Quadro 4.** *Mudança da informalidade para a formalidade, trabalho autônomo e outras categorias ocupacionais*

	Formalidade	Patrão	Conta Própria	Desempregado	Inativo
Total	42,0%	1,8%	11,1%	19,3%	25,9%
Homens	50,6%	2,4%	14,8%	18,2%	14,1%
Mulheres	32,4%	1,1%	7,0%	20,5%	39,0%
Até 29 anos	48,7%	1,0%	7,1%	17,6%	25,5%
30-39	44,6%	1,5%	11,6%	22,0%	20,2%
40-49	35,3%	2,2%	14,5%	24,4%	23,6%
50-59	23,6%	1,5%	14,1%	24,6%	36,2%
60-69	8,4%	0,4%	8,4%	18,1%	64,6%
70 e mais	3,6%	3,6%	3,6%	7,1%	82,1%

*continua*

16 Assalariados informais/formais, trabalhadores autônomos, desempregados e inativos.

*continuação*

	Formalidade	Patrão	Conta Própria	Desempregado	Inativo
Até Básico Incompleto	31,0%	1,5%	12,0%	24,0%	31,6%
Básico completo ou fundamental completo	43,0%	1,1%	11,6%	20,7%	23,6%
Fundamental completo ou médio incompleto	47,8%	2,3%	9,7%	17,9%	22,3%
Médio completo ou superior Incompleto	49,7%	1,9%	7,6%	11,1%	29,6%
Superior completo	56,6%	2,1%	7,0%	10,3%	24,0%

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa de Proteção Social 2002-2004-2006.

## NÓS CRÍTICOS: ASPECTOS QUE DETERMINAM O TAMANHO DO SETOR INFORMAL NO CHILE

Loayza, Servén y Sugawara (2009) defendem que o aumento da capacidade de fiscalização e da proteção trará mais informalidade, seja porque alguns setores não têm a capacidade de aceitar as normas, ou porque o *prêmio* do desvio (não cumprir) é mais atrativo. Isso pode acontecer principalmente nos setores em que há um alto cumprimento com as normas trabalhistas (Heckman y Pagés, 2003)<sup>17</sup>. Nesse sentido, Djankov et al. (2004)<sup>18</sup>, defende que o Chile é um país com um código de trabalho relativamente protetor dos direitos do trabalhador e condições de trabalho, mas por sua vez, é flexível no que diz respeito ao uso de contratos atípicos e uso de horas extras, e tem custos de demissão relativamente baixos<sup>19</sup>. Outros autores defendem que a informalidade responde à desigualdade na distribuição da renda e dos recursos, aos níveis de pobreza e à qualidade das instituições (Chong *et al.* 2004), mais que às preferências individuais de participação trabalhista (Perry *et al.*, 2007; Maloney, 2003).

Mesmo que o Chile seja muitas vezes catalogado como um país modelo no que diz respeito ao crescimento e desenvolvimento, e estabilidade de suas instituições (Loayza, Servén y Sugawara, 2009), no ano de 2006 há quase 2,4

17 A respeito do assalariado por Heckman y Pagés (2003), o artigo Saavedra y Torero (2000) utiliza séries de tempo para o Peru entre 1986 e 1997, destacando que uma primeira forma de ajuste aos regulamentos é a informalidade, sobretudo em empresas pequenas que têm menores níveis de produtividade.

18 Os dados desagregados são relatados no documento de trabalho que precede esta publicação, Djankov, S., et al. "The regulation of labor," Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research, 2003, 61p.

19 A indenização é um mês por ano de serviço, com o máximo de indenização de 11 meses.



milhões de trabalhadores informais<sup>20</sup>. Nesse sentido, interessa: (i) avaliar por que existem menores níveis de informalidade que em outros países semelhantes; (ii) se a menor ou maior informalidade se deve à prevalência de algumas instituições ou políticas. A respeito disso, alguns nós críticos que subsistem são:

- **Micro e pequenas empresas.** Quando a rentabilidade de uma empresa não é suficiente para cobrir os custos de regulamentação, são criados incentivos para a informalidade, seja da empresa ou de parte do quadro de trabalhadores. No caso particular do Chile, um estudo da OIT (2007) revela que: (a) Os programas de ajuda aos microempresários estão dispersos, e são aplicados mais com a visão de planos sociais que como desenvolvimento produtivo; (b) Ainda que o custo de abrir uma empresa seja com relação a outros países latino-americanos<sup>21</sup>, de acordo com pesquisas realizadas com microempresários, os trâmites representam um custo alto em tempo, sendo mais difícil em localidades mais pobres e com menores recursos do que em localidades mais ricas; (c) Algumas políticas favorecem de maneira particular as grandes empresas, como por exemplo, esquemas de bonificação por capacitação; (d) Outras restrições são o pouco acesso a créditos, capacidades empresariais escassas, falta de peso político na hora de promover leis e políticas para o setor<sup>22</sup>.
- **Regimes especiais, serviço doméstico.** O serviço doméstico é regido por disposições especiais, no que diz respeito à jornada, a indenização, entre outros aspectos. Embora se tenha avançado no grau de cumprimento das normas trabalhistas, tem-se legislado para equiparar o salário mínimo (no ano de 2010) e aumentar as férias obrigatórias. No setor de serviço doméstico, a taxa de informalidade duplica a taxa de informalidade global, chegando a 62% no ano de 2006 e mostrando variação nula a respeito da vigente no ano de 1998. Ao mesmo tempo, temos encontrado uma super representação de empregados

20 Aproximadamente cinco vezes o número de desempregados na economia nesta mesma data.

21 De acordo com um estudo do Banco Mundial (2005), no Chile são necessários nove passos para abrir uma empresa, o trâmite total demora 27 dias e tem um custo aproximado de 10% da renda per capita. Na América Latina, em média devem ser realizados 11 trâmites, o processo demora aproximadamente 70 dias, enquanto que o custo chega a 60,4% da renda per capita.

22 Tal como relata Tokman (2001), há motivos para pensar que no caso da micro e pequena empresa no Chile, as empresas são formais, mas não cumprem majoritariamente com as normas legais, mas contribuem para o pagamento do imposto de renda e do valor agregado.

domésticos no grupo de trabalhadores que “permanecem” como informais. Nesse aspecto, é urgente instrumentar medidas para alcançar maiores níveis de formalização neste setor, em particular porque é um setor que absorve muitos trabalhadores estrangeiros, que não têm uma situação imigratória regularizada e são mais suscetíveis a abusos.

- **Trabalhadores terceirizados e serviços temporários versus emprego por tempo indefinido.** O Ministério do Trabalho estima que 35% dos ocupados não estão contratados diretamente pelas empresas em que trabalham diariamente<sup>23</sup>. No Chile, em janeiro de 2007, foi sancionada a lei Nº 20.123 que rege a subcontratação, empresas de serviços temporários e o contrato de serviços temporários<sup>24</sup>. Ao encarecer as modalidades de contratação temporária, não necessariamente as empresas contratarão trabalhadores de forma indefinida. Provavelmente, a substituição de trabalho por capital, ou a redução de custos através da contratação no setor informal se torne mais rentável. Uma alternativa foi dar poderes à Direção do Trabalho para fiscalizar diretamente (mais atribuições e mais recursos) ou reduzir o prêmio relativo ao uso desses serviços através de uma redução no custo do emprego indefinido, alterando o regime de indenizações. Pagés y Montenegro (2007) defendem que os custos de demissão são responsáveis por inclinar o emprego assalariado para os trabalhadores mais velhos, em detrimento dos jovens.
- **A cultura da informalidade.** Alguns trabalhadores preferem não ser formais para, em curto prazo, não pagar contribuições, ou ter acesso a subsídios do estado por sua condição de informalidade. Nesse sentido, os trabalhadores têm altas taxas de desconto para as receitas futuras em forma de pensões, ou não percebem os benefícios de médio e longo prazo da formalidade. Revisando a evidência qualitativa de entrevistas focais com microempresários beneficiá-

23 A proporção do emprego terceirizado na mineração aumenta de 45% no ano de 1999 para 61% no ano de 2004. Dados da Encuesta Laboral [Pesquisa do Trabalho], realizada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (ver estatísticas em <http://www.trabajo.gob.cl/Subcontratacion/externalizacion.htm>).

24 A Lei foi a reação natural a: (i) o fato da Direção do Trabalho não ter nem os recursos nem os poderes para atuar de ofício, e apenas reagia diante de denúncias; (ii) nos últimos anos, proliferaram os contratos por serviço (ou por prazo) e o emprego temporário. Entre seus pontos principais, a lei obriga as empresas a se registrar e depositar garantias, proíbe que os trabalhadores temporários sejam usados para atividades habituais ou permanentes e obriga as empresas que fazem uso de trabalhadores temporários ou empreiteiros a serem responsáveis pelo cumprimento das normas trabalhistas e previdenciárias.



rios de um programa de desenvolvimento no Chile<sup>25</sup>, um microempresário declara não pagar a previdência de seus trabalhadores, embora reconheça a sua ilegalidade, já que eles preferem receber o salário bruto total, com pagamento de 10% de impostos, que recuperam em abril de cada ano. Com isso, não é descontada do salário a porcentagem obrigatória de contribuição para previdência e saúde<sup>26</sup>. Por outro lado, se destaca o fato do problema da regulamentação para poder contratar por atividade. Um microempresário declara que não pode ter trabalhadores estáveis por conta da dinâmica de seus negócios. Esse último é relevante, sobretudo em negócios que dependem da periodicidade do ano, que são operativos apenas por temporadas. Por último, a evidência também mostra que, embora reconhecidas as vantagens de trabalhar sob um contrato, quanto aos benefícios de saúde e previdência social, destaca-se o fato de que a atividade autônoma permite acomodar melhor o tempo trabalhado ao seu ritmo de vida e não depender de uma pessoa ou instituição.

## RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA

A informalidade no Chile está concentrada em micro e pequenas empresas, entre as mulheres, trabalhadores jovens ou muito próximos da idade de aposentadoria, pessoas com baixa qualificação e trabalhadores autônomos. Ao elaborar políticas, não se deve considerar unicamente a demanda de trabalho, mas também gerar os incentivos corretos ou remover as barreiras para reduzir a oferta de trabalho no setor informal<sup>27</sup>. A alta informalidade entre os autônomos e entre as micro e pequenas empresas pode ocorrer em função dos altos custos de formalização em oposição às possibilidades escassas de financiamento e benefícios incertos. Mas também há motivos para pensar que parte do emprego informal é “opção”, quando certos grupos, por exemplo, jovens e mulheres, querem compatibilizar o trabalho com estudo ou família. A seguir são descritas algumas das propostas de política.

1. Melhorar a Lei de Microempresas Familiares. A Lei de Microempresas Familiares<sup>28</sup> tenta facilitar a formalização e normalização de atividades para

25 Essas entrevistas foram realizadas dentro do âmbito dos projetos “Encuesta de Microemprendimiento” e “Encuesta a beneficiarios FOSIS”, realizadas pelo Observatório Social da Universidade Alberto Hurtado no Chile.

26 Ver Peticara, M. y Celhay, P. (2010) para citações das transcrições dos grupos focais.

27 Ver Galliani y Weinschelbaum (2009).

empresas de menor tamanho, reduzindo os custos de tramitação<sup>29</sup>. Os principais aspectos da lei a ressaltar<sup>30</sup> se referem às isenções de limites de zoneamento para outorgar patentes de acordo com o plano regulador urbano, uma vez que as Microempresas Familiares operam na residência do microempresário. Em primeiro lugar, existe uma grande porcentagem de trabalhadores por conta própria, pertencentes ao grupo com renda mais baixa, que não podem ter acesso aos benefícios da lei, já que atualmente vivem como familiares sem uma residência própria definitiva<sup>31</sup>. Uma opção seria permitir comprovar o domicílio da microempresa em moradias que pertencessem a parentes sanguíneos diretos. Segundo, propõe-se a homologação de critérios entre os municípios para a aplicação da lei. Por exemplo, nem todos os municípios contam com uma “janela única” para trâmites, o custo desses trâmites nem sequer foi padronizado. Propõe-se especificar de maneira clara os protocolos para se ter acesso às diferentes permissões e o custo associado para essas habilitações. Por último, é necessário distinguir entre custos imediatos e benefícios no prazo médio e curto<sup>32</sup>. Alguns esquemas a avaliar para isso são: (i) estabelecimento de um piso mínimo de benefícios por um tempo determinado, como por exemplo, isenção de pagamento de impostos por ganhos, contribuições, etc.; (ii) subsídios para as contribuições a cargo do empregador (acidentes de trabalho, seguro desemprego); (iii) planos de capacitação para os microempresários, dependendo de que se insiram em um plano de formalização.

2. Mais jornadas de trabalho parciais e incentivos ao trabalho em tempo parcial para mulheres e jovens. Uma política a favor da inserção trabalhista formal de trabalhadores secundários, como mulheres e jovens, é a combinação de esquemas flexíveis de trabalho (semanas compactadas, tele-trabalho, bancos de horas) com empregos de qualidade (formais, salários de acordo com

28 Essas microempresas, de acordo com o artigo 26 da D.L. 3063, são definidas como empresas que operam na residência do dono do negócio, com 5 ou menos trabalhadores e com ativos não superiores a 1000 UF (US\$40.000), entre outros requisitos (para uma melhor descrição dos requisitos, ver Valenzuela et. al., 2006).

29 A autorização é para toda atividade econômica que cumpra com o requisito de ser MF “... com a única limitação que não poderá produzir ruídos, gás, fumaça ou odores importunos ou contaminar de qualquer forma” (D.L. 3063).

30 Extraído de Valenzuela et al (2006).

31 OIT (2007)

32 Tokman (2001) defende que no Chile existe a noção de que o cumprimento da regulamentação é extenuante e não é compatível com o desenvolvimento da atividade.



a capacitação, empregos não temporários). O flexível não tem por que andar junto com o “precário” ou instável, de acordo com as práticas dos países europeus<sup>33</sup>. Uma proposta realizada anteriormente por Salvador Valdés (2009)<sup>34</sup> e recentemente resgatada por Claudia Sanhueza (2009)<sup>35</sup>, propõe subsidiar de forma direta o trabalho em tempo parcial, o que pode potencializar a manutenção da mão-de-obra em contratos parciais, ou se for permanente, pode incentivar o uso de jornadas parciais. Isso beneficiará de forma potencial mulheres e jovens estudantes, grupos com maior interesse nesse tipo de trabalho.

3. Conscientizar sobre os benefícios de contribuir com o sistema de seguro social. Em geral, existe relutância nos trabalhadores de menor qualificação a respeito das contribuições para o seguro social e/ou em trabalhar com contrato<sup>36</sup>. Informar e conscientizar a população sobre os benefícios de contribuir com o sistema previdenciário pode ter benefícios importantes ao romper com alguns “mitos” sobre o escasso valor do sistema previdenciário. Fajnzylber et al. (2009), em um estudo restrito aos afiliados ao sistema de pensões, descobrem que a entrega de informações claras e mais detalhadas melhora as decisões de poupança e retirada que eles realizam<sup>37</sup>. Propõe-se realizar uma campanha massiva sobre os benefícios de afiliação e contribuição para o sistema de previdência social.

4. Mudar o regime de contratos indefinidos. A proposta de política é a de transitar para um regime que reduza o custo dos contratos por tempo indefinido. Para favorecer a estabilidade no emprego, a política governamental colocou obstáculos para o uso de terceirização e de empresas de serviços temporá-

33 Ver Rubery et. al (2008). Com a legislação atual, não é possível acomodar esses esquemas de trabalho sem que medie o pagamento de horas extras ou se obtenham permissões especiais da Direção do Trabalho.

34 Pesquisador, Centro de Estudos Públicos.

35 Ex-membro do Conselho de Trabalho e Equidade e atualmente Acadêmica da Faculdade de Economia e Negócios da Universidade Alberto Hurtado.

36 As contribuições para a previdência social são entendidas como uma imposição, e não como uma poupança ou um investimento em bens sociais (acesso à saúde, acesso a uma aposentadoria). Por outro lado, muitos subsídios e benefícios sociais são recebidos desde que a família tenha uma pontuação na Ficha de Proteção Social que não supere determinada cota; ocultar situações de emprego ajuda a que a família se qualifique para esses subsídios.

37 Os autores usam técnicas experimentais para avaliar como a falta de informações oportunas e claras pode ajudar os trabalhadores a tomar melhores decisões.

rios. Uma alternativa seria tornar mais rentável para as empresas a contratação por tempo indefinido. O regime de indenizações por anos de serviço não “protege” os trabalhadores da demissão, mas acaba por beneficiar apenas os trabalhadores mais antigos e inibe a distribuição eficiente do emprego. A “proteção” contra o emprego pode se dar mais facilmente através de um esquema de indenização contra toda situação, através da melhoria contínua na cobertura e da taxa de substituição do seguro desemprego. Deve-se avançar ainda mais em um sistema que garanta taxas de substituição adequadas para trabalhadores de renda média. Uma maneira de implementá-lo é mudar a lei de contratos para contratos novos e transitar entre sistemas no tempo.

## CONCLUSÕES

Em relação a outros países latino-americanos, o Chile mantém taxas de informalidade relativamente moderadas (em torno de 35%). Diferenciando entre informais assalariados e informais autônomos, a taxa de informalidade entre os trabalhadores assalariados é de 25,7%. Esses trabalhadores têm, em geral, qualificação e salários muito baixos com relação aos formais. As maiores taxas de informalidade são registradas entre trabalhadores domésticos (cerca de 60%), trabalhadores não qualificados e operários agrícolas (ambos os grupos com taxas de 30%). A variação nas taxas de informalidade por setor econômico é menor, refletindo que a grande heterogeneidade está entre níveis de qualificação e não necessariamente pelas características das atividades. A taxa de informalidade entre os trabalhadores autônomos é substancialmente maior, 71%, e responde fundamentalmente ao fato de que a lei não obriga estes trabalhadores a contribuir. É importante ressaltar que os trabalhadores autônomos informais têm um nível de renda semelhante ao dos trabalhadores formais e muito maior (quase o dobro) que o dos assalariados informais.

Quanto às transições, os trabalhadores que permanecem como informais são majoritariamente pessoal não qualificado ou trabalhadores em serviço doméstico, enquanto que os trabalhadores que se mantêm como assalariados formais têm uma maior proporção de profissionais, técnicos e administrativos. O trânsito entre formalidade, informalidade e outros trabalhos autônomos é baixo, mas tende a aumentar com o tempo, o que pode ser reflexo de uma maior rotação entre empregos e um mercado de trabalho mais flexível e com menores níveis de proteção. 95% dos indivíduos que são formais em um momento, continuam sendo formais em um período de 12 meses, enquanto que a taxa de permanência de 12 meses no setor informal é de 85%. O trâ-



sito mais comum partindo do setor informal é para o setor formal, mais que para o trabalho autônomo, sendo mais frequente entre os jovens, homens e pessoas de alto nível educacional. O trânsito partindo da informalidade para o emprego independente é mais comum entre pessoas com 40-60 anos e com baixo nível educacional.

Embora não se possa explicar a informalidade como reação às políticas de trabalho mais protetoras, já que muitas das reformas trabalhistas foram para mais proteção desde a volta de democracia, a introdução de contratos atípicos<sup>38</sup> no Chile facilitou vias relativamente formais para expandir o emprego, ao mesmo modo em que foram se desenvolvendo regulamentações específicas para estas atividades. Ainda, a maior dívida ativa parece ser o esquema de indenizações por anos de serviço, havendo indícios de que parte da queda no emprego assalariado de jovens está relacionada a esta instituição.

São propostas um total de quatro políticas concretas para criar incentivos para a formalidade, que têm a ver com: (i) facilitar a inserção de trabalhadores secundários (jovens e mulheres) no setor formal mediante a desregulamentação de alguns aspectos da jornada de trabalho e o subsídio do trabalho em tempo parcial; (ii) melhorar o regime legal para a microempresa familiar; (iii) gerar consciência de que existem benefícios importantes por optar pela formalização (acesso a subsídios por doença, aposentadoria, proteção contra acidentes de trabalho, entre outros); (iv) caminhar para um esquema de proteção contra o desemprego abolindo o regime atual de indenizações por anos de serviços.

38 Contrato por atividade ou serviço, subcontratação, serviços temporários, contratos de honorários.

**Marcela Peticara** • Doutora em Economia pela *Texas A&M University* (2002), desde 2002 é Professora Adjunta da *Universidad Alberto Hurtado* no Chile e *Professorial Lecturer* em Economia da *Georgetown University*, EUA, e a partir de 2008 tornou-se também Diretora de Pesquisas e Publicações da *Universidad Alberto Hurtado*. Trabalhou como consultora em projetos para diversos organismos do Governo do Chile e para organismos internacionais como a CEPAL e o BID.

**Pablo Celhay** • Mestre em Política Pública pela *University of Chicago* (2007) e Engenheiro Comercial com menção em economia, pela *Universidad de Chile* (2008). Desde 2007 é pesquisador associado ao *Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado*. Trabalha desde 2008 para o Banco Mundial como consultor na avaliação de impacto para países em desenvolvimento. Seus temas de interesse são: avaliação de impacto, políticas sociais e economia urbana.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. *Doing business in 2005: Removing obstacles to growth*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.
- CHONG, A.; GRADSTEIN, M. y Ben-Gurion. Inequality, institutions, and informality, *Research Department Working Papers N° 516*. Washington D.C.: IADB, 2004, 29 p.
- DJANKOV, S., et al. The regulation of labor. *The Quarterly Journal of Economics*, 2004, 119(4), pp. 1339-82.
- FAJNZYLBER, E. Y et al. Better informed workers and retirement savings decisions: Impact evaluation of a personalized pension projection in chile, D. E.-S. d. Pensiones, Santiago, 2009.
- GALLIANI, S. Y WEINSCHELBAUM, F. Modeling informality formally: Households and firms, *Working paper*. 2009, 36 p.
- HECKMAN, J. Y PAGÉS, C. Law and employment: Lessons from latin america and the caribbean, National Bureau of Economic Research, Inc, 2003.
- LOAYZA, N.; SERVÉN, L. Y SUGAWARA, N. Informality in latin america and the caribbean, *Policy Research Working Paper 4888*. Washington D.C.: World Bank, 2009, 35.
- MALONEY, W. Informality revisited, The World Bank, 2003.
- MIDEPLAN (GOBIERNO DE CHILE), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica*, años 1996 a 2006.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (GOBIERNO DE CHILE), *Encuesta Laboral*, 2004.
- OIT. *De la casa a la formalidad. Experiencias de la ley de microempresas familiares en chile*. Santiago, Chile: OIT, 2007.
- PAGÉS, C. Y MONTENEGRO, C. Job security and the age-composition of employment. Evidence from Chile. *Estudios de Economía*, 2007, 34(2), pp. 109-39.
- PERRY, G., ET AL. La informalidad: Escape y exclusión, Washington, D.C.: Banco Mundial, 2007.
- PERTICARA, M. Y CELHAY, P. Informalidad laboral y políticas públicas en Chile, Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile. 2010, 33 p.
- RUBERY, J.; BOSCH, G. Y LEHNDORFF, S. The influence of the european union on the evolution of national employment models, Geneva: International Institute for Labour Studies, 2008, 49 p.
- SAAVEDRA, J. Y TORERO, M. Labor market reforms and their impact on formal labor demand and job market turnover: The case of Peru, Washigton D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo N° 394, 2000.
- SANHUEZA, C. Desempleo: Las medidas que necesitamos. *Observatorio Económico*, 2009, 31.
- SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL, *Encuesta de Protección Social*, ciclos 2002-2004-2006.
- TOKMAN, V. *De la informalidad a la modernidad*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo, 2001.
- VALDÉS, S. Subsidio a la conservación del empleo. *Puntos de Referencia, CEP Chile*, 2009, 310.



## Informalidade do Trabalho e Políticas Públicas na América Latina: O caso do México



EDUARDO RODRÍGUEZ-OREGGIA

### INTRODUÇÃO

**E**m países desenvolvidos, uma das principais variáveis em que se apóiam a reputação e credibilidade das políticas públicas é o nível de desemprego. No entanto, em países como o México, onde o índice de desemprego é comparativamente baixo, é mais provável que o ajuste dos mercados laborais aconteça majoritariamente através do trabalho informal. Ainda que existam diferentes variações na definição do que é o trabalho informal, uma das mais aceitas é a que toma em consideração o acesso aos benefícios da seguridade social garantidos pelo posto de trabalho de cada um.<sup>1</sup> Por outro lado, o fato de ter acesso à seguridade social poderia ser um indicador da qualidade dos postos de trabalho que os empregados ocupam.<sup>2</sup>

A CEPAL<sup>3</sup> calculou que na América Latina sete de cada dez postos de trabalho são criados no setor informal e o México gera mais empregos formais do que informais. Nesse país, segundo os dados da *Encuesta Nacional de Empleo* (ENE), nos últimos anos aproximadamente 60 por cento da popula-

1 Banco Mundial. *Informality: exit and exclusion*. Banco Mundial, Washington, 2007.

2 Ver por exemplo: Rodríguez-Oreggia, E. y Silva, L. *Construcción de un índice de condiciones laborales por estados para México*. *Gestión y Política Pública*, 18(1), 2009, 149-178.

3 CEPAL. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada desde América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago, 2005.



ção ocupada do México não tem cobertura de seguridade social, e usando isto como aproximação do que é informalidade, de uma população ocupada de 44 milhões, apenas cerca de 16 milhões contam com um esquema de seguridade social em função do emprego, ou seja, estão em empregos formais, enquanto 28 milhões de trabalhadores são informais.

Além disso, o maior índice de criação destes empregos acontece especialmente nas microempresas, que se transformaram nos grandes empregadores do país. Por outro lado, as pressões demográficas dentro do mercado laboral fizeram com que a oferta de trabalho aumentasse em um ritmo maior do que a demanda. Espera-se que nos próximos anos cerca de dez milhões de trabalhadores se incorporem ao mercado de trabalho. Ademais, existem atualmente cerca de oito milhões de inativos esperando um lugar no mercado, e se somarmos a isso o fato de que a criação de empregos formais se desacelerou em função da crise econômica mundial, veremos que o panorama de criação de empregos formais enfrentará um grande desafio.

Esse aumento do setor de trabalho informal, porém, não veio sem consequências. Os salários, tanto de formais quanto de informais, seguiram tendências em direções opostas. Embora no final da década de 1980 e começo de 1990 o salário médio por hora pudesse ser mais alto para trabalhadores informais em geral, essa tendência mudou durante a crise de 1995 e atualmente os trabalhadores informais têm o menor salário médio e os funcionários da administração pública têm o salário médio mais alto. Cabe destacar que se dividirmos os trabalhadores informais entre aqueles que são empregados e os que são patrões ou trabalham por conta própria, é possível notar que a renda laboral média de um trabalhador por conta própria ou de um patrão é semelhante a de um trabalhador filiado ao IMSS, enquanto que um assalariado informal tem uma renda média mais baixa.

## I. CARACTERIZAÇÃO DE TRABALHADORES FORMAIS E INFORMAIS

A tendência a contribuir com o sistema de IMSS (estar empregado no setor privado) varia significativamente com a idade e com o nível educacional dos trabalhadores, alcança seu nível máximo com os trabalhadores entre 26 e 35 anos de idade e além disso aumenta com o nível de estudos.

Na faixa etária de trabalhadores entre 18 e 25 anos, a maior concentração está na categoria de assalariados não cobertos (42%), seguido pela de assalariados cobertos (37%). Para os trabalhadores na faixa etária de 26 a 35 anos, os assalariados cobertos são a maior concentração, com 39%, seguidos pelos

assalariados não cobertos, com 30%. A faixa de 36-45 anos tem proporções similares à anterior. Na faixa etária seguinte, 46 a 55 anos, a porcentagem mais alta está nas categorias de autônomos ou patrões (37%), seguido por assalariados cobertos com 31%, e não cobertos com 22%. Para a faixa etária de até 65 anos, a maior concentração é na categoria de autônomos ou patrões (49%), seguido de assalariados cobertos com 22%, e não cobertos com 19%.

A maioria do grupo de trabalhadores sem educação formal não contribui, já que esses trabalhadores se agrupam em ocupações autônomas ou são patrões (45%) ou são assalariados não cobertos (38%) e o grupo que cotiza (assalariados cobertos) é de apenas 8%, com 1% de funcionários públicos. Para o grupo que tem apenas a educação básica, a porcentagem de contribuintes (assalariados cobertos) é de 20%, registrando maior concentração no grupo de autônomos ou patrões (35%) e em assalariados não cobertos (38%). Entre os trabalhadores que completaram algum ano do ensino secundário, a maior concentração é a de assalariados cobertos, com 36%; seguida da de assalariados não cobertos, com 31%, e autônomos e patrões com 22%. Entre os que completaram a Preparatória (ensino médio no México), a maior concentração é a de assalariados cobertos, com 48%, seguido de assalariados não cobertos com 21% e de autônomos-patrões com 18%. Finalmente, para aqueles que possuem algum grau de educação profissional, a maior concentração fica na categoria de assalariados contribuintes, com 56 %, seguido pelos autônomos-patrões com 19%.

A partir dos 35 anos de idade, os trabalhadores vão paulatinamente migrando do setor assalariado para o setor que não contribui. Assim, na faixa etária entre 46 e 55 anos, apenas 31% dos trabalhadores tem trabalho assalariado formal no setor privado. Esta dinâmica do mercado laboral ajuda a explicar o fato de as Afores – *Administradoras de Fondos para el Retiro* (Administradoras de Fundos para Aposentadoria) terem um número muito maior de contas registradas, em comparação com o número de contribuintes de cada ano. As pessoas que abandonam o emprego formal deixam sua conta nas Afores inativa. Por outro lado, a inatividade de algumas contas é temporária, já que os movimentos dos trabalhadores do setor informal para o setor formal que contribui (e vice-versa) não acontecem uma única vez e não são definitivas. Ao contrário, podem acontecer várias vezes ao longo da trajetória profissional. A probabilidade de abrir uma conta de poupança para a aposentadoria e continuar contribuindo pode ser mais alta para os grupos com maior nível de estudos, já que o emprego formal tem maior prevalência nesse grupo.



A distribuição de ocupações formais e informais muda de modo muito claro segundo o tamanho da empresa.<sup>4</sup> Nas microempresas, a porcentagem de trabalhadores que não estão inseridos na seguridade social pode chegar até 93%, enquanto que nas empresas pequenas chega até 31%, em médias, a porcentagem chega a 11% e em grandes empresas é de 5%. Ou seja, quanto maior for a empresa, mais baixo será o nível de informalidade. Provavelmente isso deve ao fato de que para estas empresas é mais difícil desrespeitar as regulamentações, como ocorre nas empresas menores.

Nas microempresas, a maior porcentagem de trabalhadores está inserida nas categorias de autônomos ou patrões, o que significa que eles são os únicos integrantes, seguidos pela categoria de assalariados não cobertos pela seguridade social.

## 2. QUAIS AS CAUSAS DA EXISTÊNCIA DA INFORMALIDADE?

Uma das perguntas centrais que a descrição anterior suscita é a seguinte: o que faz com que os trabalhadores caiam na informalidade? Ainda que se possa pensar que alguns trabalhadores preferem os trabalhos informais em função da maior flexibilidade de horários, e inclusive de status social, existe um conjunto de regulamentações que podem acarretar um maior número de postos de trabalho gerados dentro do setor informal. Estas regulamentações incidem em três âmbitos: laboral, fiscal e de proteção social.

### *Regulamentações laborais*

As regras que regulam as questões laborais são derivadas da Lei Federal do Trabalho (LFT) e as que regulam o setor privado são regidas pelo Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS). Os funcionários públicos contam com a proteção do Instituto de Seguridade e Serviços Sociais para o Trabalhador do Estado (ISSSTE). Ademais, alguns estados podem impor um imposto sobre a folha de pagamento. No entanto, indicadores comparativos internacionais assinalam que as regulamentações no México são barreiras para o desenvolvimento e para o crescimento dos negócios. Por essa razão, é possível que ao gerar impacto sobre a produtividade e a sobrevivência dos

negócios, tais regulamentações incidam também sobre o crescimento do setor informal.

Segundo a regulamentação laboral, estabelecida pela Lei Federal do Trabalho e pela Lei do IMSS, contratar um trabalhador seguindo as regulações estabelecidas pode elevar os custos em até 60% do salário pago a esse trabalhador. Apenas o pagamento das contribuições de seguridade social já somaria 31% (sem incluir outros custos adicionais), que podem ser comparados com os 19% do gasto similar nos Estados Unidos; com os 12% do Canadá ou com os 14,5 % do Reino Unido.

As limitações, financeiras e regulatórias, para despedir um funcionário registrado na seguridade social também acarretam custos adicionais para os patrões. Por exemplo, um trabalhador despedido sem justa causa teria que receber em média três meses de salário integrado e, além disso, 20 dias para cada ano de trabalho. No caso de trabalhadores com mais de 15 anos de serviço se somam outros 15 dias por ano trabalhado. Esta regra é aplicada se os trabalhadores são obrigados a renunciar. Para o caso de trabalhadores que não recebem a notificação com um mês de antecedência a compensação também é aplicada. Em casos em que o trabalhador é demitido e a demissão é resolvida no tribunal o trabalhador pode pedir reinserção no posto e o pagamento dos salários devidos durante esse tempo e três meses adicionais de salário. Além disso, uma demissão por justa causa acontece apenas se houver uma violação da relação trabalhista por parte do funcionário, algo que é difícil de ser justificado pelos patrões.

Se acrescentarmos a isso as restrições legais para a aplicação de contratos fixos e a aplicação de salários mínimos profissionais e para novos funcionários, o resultado é uma grande rigidez no momento da contratação. E também é difícil para as empresas o ajuste por trabalho através de contratos temporais, já que este tipo de contratos só podem ser usados no caso de substituição provisória de outro trabalhador ou quando isso for determinado pela própria natureza do encargo, como está destacado na Lei Federal do Trabalho. E nem sequer é possível fazer contratação por horas.

### *Regulamentações Tributárias*

O sistema tributário mexicano é bastante complexo, com excesso de formalismo e dificuldade de gestões, o que acarreta um custo implícito para os contribuintes, além de trazer maiores repercussões para as pequenas e médias empresas. Isso gera implicações óbvias que alimentam a tendência da sonega-

4 A definição oficial das categorias oficiais é: microempresa, de 0 a 10 funcionários; pequena empresa, 11 a 50 funcionários; média empresa, 51 a 100 funcionários; e de 101 em diante, grande.



ção de impostos e da geração de atividades e empregos no setor informal. Diante de um contexto onde é difícil arcar com os impostos e em que os cidadãos não percebem que seus impostos gerem uma infraestrutura melhor em qualquer âmbito (saúde, estradas, educação etc.) Essa percepção reduz a disposição de cumprir a regulamentação, prefere-se a evasão e a geração de trabalhos informais em função da percepção da baixa qualidade dos serviços públicos e de uma alta percepção de corrupção no governo.

### Proteção Social

Um dos problemas que são discutidos é o efeito que a proteção social tem sobre o esforço do trabalho.<sup>5</sup> Nos últimos anos, o gasto dedicado à proteção social aumentou mais que o gasto com seguridade social. Ao dedicar mais recursos para a proteção social, poder-se-ia estimular de algum modo a obtenção de benefícios sem passar pelas contribuições de seguridade social, já que aqui o custo é diluído entre todos os contribuintes. Vale mencionar também que um trabalhador que conta com seguridade social pelo seu trabalho pode incluir nos benefícios de saúde dela derivados a cobertura para os membros da sua família, com o mesmo custo de suas contribuições.

### 3. COMO REDUZIR A INFORMALIDADE?

As políticas públicas encaminhadas para reduzir a informalidade no México podem ser coordenadas em torno dos três âmbitos apresentados: regulamentações trabalhistas, tributárias e de proteção social. Se fossem integrados, o objetivo final seria contar com um sistema universal de saúde financiado principalmente por impostos gerais. Desse modo, se desembaranharia a formalidade do trabalho, integrando os sistemas fragmentados (IMSS, ISSSTE, Pemex, Defesa, Saúde) em um único sistema, com a criação de um sistema contributivo de pensões. No entanto, há várias etapas necessárias para que esses sistemas sejam unificados.

Antes de integrar os sistemas, seria possível dar início a uma melhoria dos serviços oferecidos pelas instituições públicas de seguridade social. Esse ponto é fundamental porque antes de poder começar essa integração é necessário aper-

5 A proteção social se refere ao conjunto de programas e políticas destinadas a reduzir a pobreza e a vulnerabilidade gerada por essa condição. Seguridade social, como usamos neste texto, se refere ao conjunto de programas de pensões para invalidez, maternidade, saúde.

feioar os serviços e torná-los homogêneos para que os usuários reconheçam que estão recebendo mais qualidade e que assim fiquem dispostos a pagar as contribuições para receber esses serviços. Algumas contribuições obrigatórias como a que está destinada a um fundo habitacional poderiam ser opcionais para aqueles que necessitem de empréstimos para a casa própria em algum momento.

Seria possível, ademais, pensar em uma redução das barreiras para o pagamento de impostos e no registro de atividades produtivas geradoras de emprego como primeiras etapas a serem implantadas. Essas propostas ampliariam a base de contribuintes e gerariam confiança quanto ao uso dos impostos. No México não existe uma percepção clara sobre os benefícios do pagamento de impostos e se não for possível desembaranhar a complexidade do pagamento de impostos continuará havendo pouco interesse pela integração ao setor formal, tanto por parte das empresas quanto dos trabalhadores.

Adicionalmente, seria necessário pensar na melhora das condições de contratação e demissão. Uma redução nas regulamentações sobre demissões não significa que os trabalhadores ficarão desprotegidos, desde que se integre o sistema de seguridade social ao serviço nacional de emprego e se implemente a operação de um seguro-desemprego. Esta etapa teria que ser executada simultaneamente com a integração de sistemas e a ampliação de benefícios do Sistema Nacional de Emprego. Assim, ao ficar desempregado um trabalhador obteria sua compensação através do seguro-desemprego e ao mesmo tempo conseguiria oportunidades para novos empregos através do sistema de emprego.

Finalmente, os benefícios derivados da proteção social podem ser ajustados para que seja mais difícil continuar recebendo por um período de tempo muito longo. A existência de um sistema universal de saúde mudaria o objetivo principal da proteção social até hoje, já que por um lado seria preciso focar na redução da pobreza e, por outro lado, nos benefícios para o desemprego dentro do Sistema Nacional de Emprego.

**Eduardo Rodríguez-Oreggia** • Doutor pela *London School of Economics*, é atualmente diretor do programa de Doutorado em Política Pública do *Instituto Tecnológico de Monterrey* e membro do Sistema Nacional de Pesquisadores no México. Foi coordenador de pesquisa em organismos acadêmicos, consultor para o Banco Mundial e PNUD, entre outros organismos nacionais e internacionais, e recebeu prêmios por suas pesquisas como a *Medal For Research on Development da Global Development Network* e o prêmio “Juan F. Noyola” da UNAM y FICSAC da *Universidad Iberoamericana*.



## Informalidade do Trabalho e Políticas Públicas no Peru



CINTHYA PASTOR VARGAS

### INTRODUÇÃO

O nível de atividade informal é um dos principais problemas enfrentados pelos países, principalmente por aqueles em desenvolvimento. O Peru não está alheio a este problema, já que o nível de informalidade ainda é alto apesar dos avanços alcançados em decorrência das reformas implementadas em meados dos anos noventa, e das tentativas de reformas posteriores.

É difícil definir o que a informalidade engloba, já que ainda não há consenso sobre a abrangência deste termo. No entanto, em termos gerais, seria possível afirmar que o setor informal é composto pelo conjunto de empresas, trabalhadores e atividades que operam fora dos arcabouços legais e normativos que regem a atividade econômica.

No entanto, o estabelecimento de critérios precisos, que considerem o que funciona fora dos marcos legais e normativos, torna-se uma tarefa mais complicada, devido às diferentes interpretações. Assim sendo, não há mensuração homogênea dos níveis de atividade informal existente em todo o mundo, mas sim uma variedade delas. Na América Latina são utilizados dois critérios: o tradicional e o legalista. O critério tradicional é baseado no tipo de trabalhadores e no tipo de empresa em que estes trabalham. De acordo com este critério, o setor informal no Peru compreende trabalhadores de empresas com cinco ou menos empregados, profissionais autônomos sem qualificação e trabalhadores sem remuneração. Estes tipos de trabalho são



considerados informais pela literatura econômica por apresentarem, geralmente, qualidade inferior, baixa produtividade e atraso tecnológico (Jaramillo, 2004). Por sua vez, o critério legalista é aquele que defende que um trabalhador é informal quando não está protegido pelos benefícios estipulados pela legislação, como, por exemplo, pensões de aposentadoria, férias, seguridade social, entre outros.

O estudo sobre a informalidade é relevante porque se trata de um assunto que acarreta diversas consequências negativas para o crescimento econômico e o bem-estar social (Loayza e Rigolini, 2006). Em primeiro lugar, implica em uma alocação ineficiente de recursos (principalmente de mão de obra, já que sua produtividade poderia ser maior no setor formal), que leva a perdas econômicas. Diversos estudos observaram uma relação negativa entre o tamanho da atividade informal e o crescimento do PIB per capita, a saber, Blau (1987), Maloney (2001), Gollin (2002) e Loayza e Rigolini (2006).

Da mesma forma, a informalidade gera externalidades negativas que afetam o crescimento econômico. Por exemplo, as atividades informais congestionam a infraestrutura pública e não contribuem para seu reinvestimento, manutenção e criação. Isso, por sua vez, implica em um crescimento menor da produtividade, já que a infraestrutura desempenha um papel importante no processo de produção (Schneider e Enste, 2002: FMI e Loayza, 2007).

A opção por permanecer fora do setor formal é um “*second best*” para as empresas, porque, em muitos casos, estas abrem mão de certas vantagens oferecidas pela legalidade, como por exemplo, a proteção policial, o respaldo do sistema judicial para a resolução de conflitos e cumprimento de contratos, o acesso a instituições formais de crédito e a possibilidade de participação nos mercados internacionais (Loayza *et al.*, 2005). Além disso, é possível que se opere dentro de uma escala menor e sub-ótima – deixando-se assim de atingir o potencial de crescimento –, que sejam usados canais de aquisição e distribuição irregulares e que, em algumas ocasiões, recursos sejam desviados para esconder as atividades ou subornar funcionários (Loayza *et al.*, 2005). Essa situação é ineficiente, pois a existência de incerteza no cumprimento destes contratos aumenta os custos de transação e de monitoramento dos negócios. Do ponto de vista dos trabalhadores, ao pertencer ao setor informal, estes estão impedidos de se beneficiar dos direitos que a lei outorga aos trabalhadores inseridos no setor formal – como, por exemplo, planos de pensão, acesso a instituições de saúde, férias pagas, entre outros benefícios –, ficando, assim, desprotegidos para enfrentar problemas de saúde, demissões e pobreza na velhice (Perry *et al.*, 2007).

A presente pesquisa tem como objetivo realizar uma análise da informalidade existente no Peru, indo mais a fundo em sua caracterização, nas causas que a originam e nas políticas necessárias para gerar incentivos entre os agentes que atuam no setor informal para que venham a participar do setor formal. Igualmente, almeja-se quantificar o nível de informalidade existente entre a população economicamente ativa (PEA) ocupada entre 2000 e 2008, através de pesquisas nacionais domiciliares (“Encuesta Nacional de Hogares” – ENAHO), elaborada pelo INEI<sup>1</sup>.

## 2. CARACTERIZAÇÃO DA INFORMALIDADE

A atividade informal no Peru vem decrescendo com o passar dos anos. Assim, entre os anos 2000 e 2008, o nível de informalidade caiu de 76,8% para 71,3% da PEA ocupada, o que significa que o número de pessoas da PEA ocupada formal aumentou em aproximadamente 60% (enquanto o número de pessoas dentro da PEA ocupada aumentou em 29%). Apesar desta melhora, é preciso mencionar que o nível ainda é elevado e ainda há muito trabalho a ser feito para que reduzir a informalidade a níveis menores, que permitam um crescimento sustentável da economia.

A redução do nível de informalidade é resultado de diversas reformas implementadas desde meados dos anos noventa. Estas reformas procuravam estabelecer as condições necessárias de flexibilidade compatíveis com aumentos no nível competitivo da produção. A estabilidade trabalhista absoluta foi eliminada e um amplo conjunto de modalidades contratuais foi introduzido, facilitando a implantação de regimes alternativos de contratação por parte das empresas. Infelizmente, todas essas medidas não serviram para modificar de forma significativa a estrutura da força trabalhista entre os trabalhadores formais e informais. Essa situação sofreu alterações quando, no início desta década, no ano 2000, foi proposta uma iniciativa para o estabelecimento de uma Lei Geral do Trabalho. Na tentativa de modificar o regime trabalhista geral, esta legislação apresentava uma série de entraves. O projeto foi uma das principais fontes de incerteza no mercado trabalhista, que permanece até a presente data, já que a discussão a respeito ainda é aguardada no âmbito do Congresso.

Considerando-se que a estrutura da força de trabalho entre os trabalhadores formais e informais não sofreu variações significativas no início desta

1 Por razões metodológicas, o presente estudo utiliza o critério legalista para realizar as estimativas dos níveis de informalidade e sua caracterização.



década, em 2003 foi promulgada a lei de Promoção e Formalização da Micro e Pequena Empresa (MYPE), sendo este setor o mais informal e o maior gerador de emprego (segundo a ENAHO, em 2006 estas empregavam 79% da força de trabalho). A princípio, os resultados desta lei foram muitos limitados, já que, segundo uma avaliação encomendada pelo Ministério do Trabalho, os custos de se abraçar a formalidade, mesmo com a lei, eram mais altos do que os seus benefícios. Da mesma forma, os benefícios desta legislação somente se aplicavam a microempresas e não às pequenas empresas. Além disso, a lei possuía um caráter temporário e seria extinta em julho de 2008, o que eliminava as perspectivas de médio prazo para a adoção da lei. Diante desta situação, em meados de 2008, a lei foi alterada para facilitar a formalização do setor. Assim, os limites de vendas e de trabalhadores foram ampliados na classificação da pequena empresa, os custos trabalhistas foram reduzidos, os trâmites de formalização de uma empresa foram simplificados (72 horas), o Estado ofereceu um subsídio parcial para que trabalhadores e proprietários de empresas tenham acesso a previdência social e pensões (benefícios que deixaram de ser opcionais e passaram a ser obrigatórios). Finalmente, foi estabelecido que os benefícios da nova lei serão de aplicação permanente e não terão data de expiração.

### 2.1 Principais características da PEA ocupada

Com relação à distribuição por gênero, foi identificada, em 2008, uma predominância do sexo masculino na PEA ocupada formal (aproximadamente 60%). Por outro lado, a PEA ocupada informal parece não apresentar diferenças significativas no que tange a distribuição entre gêneros, já que 51,4% eram homens e 48,6% eram mulheres em 2008.

Com relação à idade, em 2008 a faixa etária de pessoas entre 34 e 53 anos foi predominante na PEA ocupada formal. Por outro lado, a distribuição por idade da PEA ocupada informal ficou concentrada em pessoas de 14 a 33 anos, em 2008. Isso poderia ser explicado pelo fato das pessoas pertencentes a esta faixa etária (principalmente as faixa dos 14 aos 23 anos) terem acabado de entrar para o mercado de trabalho e, portanto, ainda não possuem o nível de experiência e produtividade exigido pelo setor formal.

Com relação ao nível educacional da PEA ocupada, identificou-se que em 2008 os níveis de informalidade eram elevados entre os níveis educacionais mais baixos. Assim, a informalidade ultrapassou percentuais de 80% nos níveis educacionais inferiores à formação secundária completa.

Com relação ao nível educacional da PEA ocupada formal, em 2008 uma parcela significativa possuía educação superior completa (35,2%), seguida por pessoas com formação secundária completa (25,8%). Por outro lado, em 2008, com relação ao nível educacional da PEA ocupada informal, 64,9% não tinham concluído os estudos escolares ou não possuíam qualquer nível educacional, seguidos por aqueles com formação secundária completa (22,4%). Da mesma forma, foi possível aferir que apenas 1,9% do total da PEA ocupada informal possuíam educação universitária completa ou com pós-graduação. Isso reflete, de certa maneira, a relação entre o grau de preparo, a produtividade e o tipo de trabalho a ser exercido.

Além disso, a distribuição da PEA ocupada foi analisada de acordo com a região geográfica. Assim, com relação à PEA ocupada informal, em 2008 sua distribuição não apresentava variações significativas nas áreas urbana (51,6%) e rural (48,4%). Contudo, com relação à PEA ocupada formal, a distribuição, de fato, apresentou uma grande predominância na área urbana (88,2%), em comparação à rural (11,8%). Uma explicação possível seria que o Peru, por ser um país centralizado, conta com forte presença do Estado nas regiões urbanas e pouca presença nas rurais, aumentando assim a probabilidade de que as atividades informais sejam detectadas em área urbana.

Um padrão similar ao anterior foi identificado com relação à distribuição de acordo com o domínio geográfico. Assim, em torno de 69,4% da PEA ocupada formal estão localizadas na região costeira (incluindo a região metropolitana de Lima), enquanto que no caso da PEA ocupada informal quase a metade está localizada entre as regiões serrana e florestal e a outra metade na região costeira (incluindo a região metropolitana de Lima).

## 3. CAUSAS POTENCIAIS DA INFORMALIDADE NO PERU

### 3.1 Classificação dos trabalhadores

Segundo Perry *et al* (2007), em alguns casos, a informalidade pode ocorrer por saída ou por exclusão. O conceito de saída pressupõe que cada agente decide não participar do setor formal de forma voluntária depois de perceber, através de uma análise de custo-benefício, que os custos de estar circunscrito ao mercado formal<sup>2</sup> são maiores do que os benefícios gerados. Por outro lado,

2 A formalidade inclui custos iniciais (inscrição e registro) e de permanência (pagamento de impostos, saúde, etc.).



o conceito de exclusão pressupõe que os trabalhadores são excluídos do setor formal devido a certas características do mercado ou regulações. Essas perspectivas podem ser analisadas com relação a diversos agentes econômicos no Peru, embora possa ser difícil distingui-las.

No caso das microempresas peruanas, pode-se considerar que estas apresentam os dois conceitos. Por um lado, pode estar ocorrendo uma situação de saída, se há pouca intenção ou potencial de crescimento. Neste caso, os ganhos por se fazer parte do setor formal não compensam os custos, pois sua produtividade é muito baixa para financiar os benefícios sociais. Além disso, é provável que seus trabalhadores não estejam dispostos a receber salários mais baixos para cobrir estes custos, de modo que poderia ser considerado como saída. Contudo, pode-se considerar como exclusão se a regulação é complicada demais para que as empresas passem a fazer parte do setor formal.

Em relação aos trabalhadores independentes não qualificados no Peru, estes poderiam optar por não fazer parte do setor formal, se as vantagens do emprego formal para os que são capacitados não compensam a flexibilidade, a autonomia e o maior consumo presente propiciados por um rendimento livre de contribuições. Além disso, certos trabalhadores preferem correr o risco de não receber os benefícios da seguridade social ao invés de pagar por prêmios e, em todo caso, podem substituir parcialmente certos benefícios ao acessar programas universais (como o Sistema Integral de Saúde – SIS) ou particulares. Por outro lado, também podem se considerar excluídos do setor formal caso não tenham conseguido ter acesso a alguns benefícios que a formalidade oferece (por exemplo, por falta de cobertura do serviço na área de residência). Assim, não teriam motivo para contribuir, visto que não fazem uso do serviço.

No caso das grandes empresas, é comum que estas sejam formais, pois seu tamanho impede que passem despercebidas. No entanto, cabe mencionar que as empresas estão dispostas a incorrer nos custos da formalidade se puderem repassá-los aos trabalhadores (por exemplo, com menores salários) ou quando percebem que a oferta de benefícios poderá aumentar a produtividade. A perspectiva de saída da formalidade, porém, aparece em algumas ocasiões, já que estas empresas podem manter uma parte de seu pessoal no setor informal<sup>3</sup>, caso estes não estejam dispostos a pagar por benefícios adicionais, caso a produtividade dos trabalhadores seja baixa, caso o mercado de trabalho

seja rígido ou os trabalhadores não valorizem os benefícios. Um fator que permite esta relação de trabalho é a existência de contratos temporários que, embora funcionem dentro da legalidade, não asseguram o acesso do trabalhador à seguridade social. Inclusive, muitas vezes, esses contratos são usados para evitar certos custos salariais, como os custos de demissão ou certas contribuições que não são pagas em certos casos. No Peru, esses contratos surgiram em 1970. Inicialmente, seu uso era limitado, pois havia restrições relacionadas ao tipo de trabalho a que se aplicavam (trabalhos de natureza imprevista ou temporária), ao tempo máximo de duração (2 anos) e, além disso, exigiam aprovação do Ministério do Trabalho (MINTRA). Contudo, seu uso passou a ser difundido, enquanto a regulação sofria reformas. Assim, em 1990, a exigência de aprovação do MINTRA foi eliminada e seu prazo máximo foi estendido para três anos. Mais tarde, em 1995, o prazo seria ampliado para cinco anos.

Em relação aos trabalhadores dependentes informais no Peru a situação é muito mais clara, pois em muitos casos estes se encontram excluídos do setor formal por decisão das empresas onde trabalham, e é provável que estejam procurando trabalhos mais desejáveis e estáveis no setor formal.

No caso dos trabalhadores independentes qualificados que se encontram no setor informal no Peru, o conceito predominante é o de saída, pois para estes a contribuição ao sistema de aposentadoria e saúde é voluntária.

### 3.2 Intensidade da regulação

A regulação tende a gerar custos para a sociedade que podem ser enfrentados sem problemas se os ganhos derivados da regulação forem consideráveis; contudo, a regulação pode ter consequências negativas sobre o bem-estar que a princípio almeja, caso seja inadequada ou excessiva. Isso ocorre em muitos países que se viram obrigados a multiplicar a sua regulação devido às mudanças contínuas do meio, dificultando assim uma reação rápida diante de novas situações e gerando custos perversos e punitivos.

Uma regulação excessiva gera rigidez e distorce os incentivos para a realocação de fatores, acumulação de capital, concorrência e inovação, além de aumentar os custos de transação para participação no setor formal, tornando o setor informal mais atraente. (Loayza *et al.*, 2005; Gerxhani, 1999). Esta situação fica mais grave quando estes custos podem ser repassados para os empregados, gerando mais um incentivo para o trabalho na informalidade, onde podem ser evitados. Assim, a literatura econômica sugere que as eco-

3 Visto a partir do critério legalista sob o qual o trabalhador não se encontra protegido pelos benefícios estipulados pela legislação.



nomias muito reguladas tendem a crescer menos e a ser mais informais (Schneider, 2005; Loayza *et al.*, 2005).

Considerando-se que a regulação compreende um amplo escopo, três áreas da regulação foram identificadas como fatores determinantes da informalidade no Peru.

### 3.2.1 Regulação administrativa

Um dos fatores da regulação que afeta o desempenho das empresas é o aumento dos processos administrativos. Atualmente, é comum o cumprimento de uma série de procedimentos administrativos e o pagamento de certas taxas cada vez que é necessário realizar algum trâmite junto ao Estado, como registro comercial, licenças e autorizações. Produto do aumento da carga administrativa, muitos Estados adquiriram certas dimensões e características que os tornaram complexos, burocráticos, onerosos e pouco transparentes.

Atualmente, no Peru, a carga administrativa tornou-se um grande problema, pois se tornou complexa ou irrelevante, e constitui um entrave ao livre desempenho de empresas e ao desenvolvimento econômico da sociedade em geral.

Em 2004, Du Bois e Torres estimaram que a sociedade, em geral, paga aproximadamente US\$ 635 milhões de despesas burocráticas excedentes em taxações excessivas, despesas com registros e orçamentos de entidades reguladoras. Cabe destacar que este montante estava subestimado, já que não incluía o tempo que o contribuinte perde com a demora dos diversos trâmites.

Por outro lado, segundo o relatório *Doing Business* (2010), o Peru está na 56ª posição no *ranking* geral de economias que concedem facilidades para a realização de negócios e na 112ª no indicador de abertura de um negócio (de 183 economias analisadas). Estas colocações permitem identificar a demora existente – e que representam custos significativos para as empresas – e refletem a grande quantidade de avanços que ainda precisam ser feitos para melhorar a competitividade e impulsionar a criação e formalização de empresas. Por exemplo, segundo este mesmo relatório, para abrir uma empresa no Peru são necessários 41 dias e 9 procedimentos, enquanto no Chile também são necessários 9 procedimentos, mas 27 dias.

### 3.2.2 Regulação trabalhista

A regulação do mercado trabalhista é necessária para superar as falhas que se apresentam no mercado de trabalho e para proteger os trabalhadores de práticas arbitrárias, injustas ou discriminatórias por parte dos empregadores.

No entanto, em certos casos, a regulação trabalhista pode beneficiar os trabalhadores que fazem parte do setor formal, mas pode prejudicar aqueles que se encontram fora dele, pois são criadas condições que tornam as contratações de novos trabalhadores menos desejáveis.

Neste sentido, Jaramillo (2004) destaca que as normas de proteção do emprego funcionam como impostos sobre a produtividade, pois dificultam a realocação da mão de obra. Assim sendo, elas poderiam dificultar a demissão de trabalhadores quando fosse necessário ajustar os níveis de mão de obra, bem como desestimular a contratação em períodos econômicos favoráveis para evitar despesas de demissão futuras.

Desta forma, a rigidez trabalhista impede a criação do emprego formal, desvincula a criação de postos de trabalho com a evolução do produto e fomenta a informalidade e o subemprego. Vários estudos demonstram esta relação para o Peru, como o desenvolvido por De Soto (1989), que identificou, dentre as regulações que são impostas às empresas, que aquelas que são relacionadas ao bem-estar dos trabalhadores são as mais restritivas e dispendiosas nos países subdesenvolvidos, tais como as férias que devem ser pagas pelos empregadores, as licenças médicas, as indenizações, a imposição de salários mínimos e limitações para a livre contratação e demissão de trabalhadores. Por sua vez, Loayza (1997) percebe uma relação positiva entre o tamanho do setor informal e as restrições do mercado de trabalho. Do mesmo modo, Saavedra e Torero (2002) apontam uma relação negativa entre os índices de emprego e a proteção do emprego, ao analisar os efeitos de diversos aspectos das modificações realizadas na legislação trabalhista do Peru a partir de 1991. Saavedra e Chong (2003) identificam uma relação positiva entre a rigidez do mercado de trabalho e o índice de emprego informal. Outro estudo, realizado por Tokman (1992), aponta que nas empresas pequenas, o custo adicional relacionado à regulação trabalhista é o componente mais importante dos custos de permanência no setor formal, e uma razão forte pela qual estes tipos de empresas preferem permanecer no setor informal.

No caso do Peru, embora desde 2005 perceba-se uma diminuição contínua da informalidade (entre 2005 e 2008 houve uma redução de mais de quatro pontos percentuais), o problema ainda é muito significativo. Um dos indicadores que evidencia a rigidez da regulação trabalhista é o indicador de contratação de trabalhadores elaborado pelo Banco Mundial dentro do contexto do projeto *Doing Business* (2010). Em uma comparação global, como anteriormente citado, dentro do *ranking* estabelecido por tal indicador para o ano de 2010, o Peru ficou na 112ª posição entre as 183 economias analisadas.



Trata-se de uma das piores colocações do Peru e, embora tenham ocorrido melhoras, principalmente em função das mudanças implementadas em 2008 na lei MYPE, ainda assim a legislação trabalhista peruana é excessivamente rígida e inflexível.

### 3.2.3 Regulação tributária

O Peru vem atravessando uma série de mudanças tributárias nos últimos anos, com vistas a ampliar a base tributária e a suprir a SUNAT (Superintendência Nacional de Administração Tributária) com novos mecanismos para combater a evasão, a informalidade e o contrabando. Apesar das modificações, o que existe ainda é um sistema tributário complexo onde são necessárias 380 horas por ano para o cumprimento do pagamento das obrigações tributárias. Johnson, Kaufmann e Zoido Lobatón (1998) concluem que a informalidade não cresce devido ao valor dos impostos, mas sim devido à aplicação ineficiente e discricionária do sistema tributário e da regulação por parte do governo. Mas é óbvio, contudo, que a carga tributária ainda é elevada no Peru, pois, segundo *Doing Business* (2010), a taxa total de impostos a serem pagos pelas empresas chega a 40,3% das receitas. Diante destes problemas, a lei MYPE facilita o pagamento de impostos para as micro e pequenas empresas ao reduzir a carga tributária, fazendo com que a evasão seja menos atraente, já que não vale à pena correr o risco de uma possível apreensão e punição.

#### *Prestação ineficiente de Bens e Serviços públicos*

O fornecimento de certos bens, na economia, é responsabilidade do Estado. Isso se deve ao fato de que a propriedade destes bens torna inviável para o setor privado fornecê-los, pois apresentam uma série de falhas que afetam os incentivos das empresas privadas e também sua capacidade de operar de forma ótima nos mercados.

Assim sendo, para satisfazer a demanda, o Estado se encarrega da prestação dos “bens públicos”, que deve ser eficiente para justificar sua intervenção nos mercados.

No entanto, em muitas ocasiões a prestação destes bens ou serviços é ineficiente – seja pela falta de recursos ou por problemas de gestão – e impede que as necessidades da população sejam adequadamente satisfeitas. Essa situação, infelizmente, não gera incentivos para o pagamento de impostos ou contribuições, muito pelo contrário, cria pouquíssima disposição para o financiamento do fornecimento de bens públicos. O pior é que essa situação

pode levar a um aumento de impostos, para que seja possível um maior financiamento, mas isso apenas reforçaria os incentivos para a manutenção da informalidade, enquanto melhorias nos serviços não forem identificadas. Segundo Johnson *et al* (1998), o setor informal é menor em economias com maiores arrecadações tributárias (o que permite um melhor fornecimento de bens públicos) originárias a partir de baixas taxas impositivas e regulações mais flexíveis.

Essa é a situação atual no Peru, pois a qualidade e a quantidade de bens públicos ofertados não são adequadas. Há uma grande ausência de infraestrutura e os sistemas públicos de educação e saúde estão entre os de pior qualidade da região. Neste caso, o problema vai além da falta de disposição da população em pagar, mas se apresenta, também, como um problema de falta de eficiência para se executar os gastos.

### 3.3 Capacidade de fiscalização do Estado

Outra causa da informalidade é a capacidade frágil das instituições governamentais de fazer cumprir as leis. Quando o governo não é capaz de monitorar o cumprimento das leis ou quando possui pouca capacidade de fazê-las serem cumpridas, um incentivo perverso é criado para que se mantenha à margem do setor formal da economia, pois passa a ser fácil descumpri-las. Assim sendo, os recursos são desperdiçados, pois as empresas informais assumem certos custos para se manter à margem da atividade formal – como por exemplo, os subornos às autoridades para que não sejam autuadas com as penalidades correspondentes.

Por outro lado, se o Estado for eficiente ao fazer cumprir as leis, graças a um poder institucional forte ou por penalidades eficientes, a probabilidade de que as atividades informais sejam detectadas aumenta, fazendo com que seja menos atraente trabalhar à margem da lei (Schneider e Enste, 2000). Loayza (2007) também detecta uma correlação negativa entre a capacidade do governo de fazer com que as leis sejam cumpridas e os diversos indicadores do nível de informalidade de diversas economias. Da mesma forma, apresenta uma estimativa em que aponta que o cumprimento da lei e da ordem apresenta efeitos negativos sobre os níveis de informalidade.

No caso peruano, há esta correlação. Em primeiro lugar, as instituições apresentam uma séria fragilidade, o que reduz sua capacidade de fazer com que as leis sejam cumpridas. De acordo com o Relatório Global de Competitividade 2009-2010, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, o



Peru possui problemas sérios em relação ao pilar institucional, tendo recebido uma pontuação de 3,5 dentro de uma escala de 1 a 7, onde 7 equivale ao melhor desempenho. Um dos problemas que gera maior preocupação é a fragilidade do poder judiciário, que não apenas retarda a resolução de conflitos, mas também é um fator que inibe o investimento privado.

Estes problemas institucionais existentes vêm acompanhados de outro grave problema – a corrupção –, já que enquanto for possível abusar do poder para obtenção de vantagens específicas, será mais difícil identificar quais são os agentes que se encontram na informalidade e incentivá-los a fazer parte do setor formal. Johnson *et al* (1998) apontam que a corrupção gera impactos negativos dentro da economia e demonstram, para um conjunto de 49 países da América Latina, da OECD, de países do Leste Europeu e países pertencentes à antiga União Soviética, que a melhora nos indicadores de corrupção gera diminuição do setor informal. No Peru, a corrupção é um problema frequente. Segundo o Índice de Percepção da Corrupção de 2008, o Peru encontra-se no 72º lugar de um total de 180 economias.

### 3.4 Educação Deficiente e Baixa produtividade da mão de obra

Os custos e benefícios de se abraçar a formalidade podem ser afetados pelas características estruturais de um país. Assim sendo, uma destas características, que é particularmente relevante no âmbito da informalidade, é o nível educacional.

A educação é assunto chave para o desenvolvimento de uma economia, pois é um investimento realizado com o objetivo de aumentar a qualidade do capital humano, que estará refletida na produtividade dos trabalhadores. A relação de causalidade entre educação, produtividade da mão de obra e informalidade é bastante precisa. O aprimoramento do sistema educacional de um país contribui para que o capital humano se torne mais produtivo. Este aumento na produtividade do trabalho gera uma melhoria na produção e, portanto, maiores benefícios. Isso pode ser interpretado como uma redução relativa dos custos de se ser formal, já que estes podem ser diluídos com mais facilidade e, assim, incentivar as empresas informais a migrar para o setor formal.

Esta situação não é estranha ao caso do Peru, pois muitos trabalhadores que fazem parte do setor informal apresentam uma baixa produtividade, já que não são qualificados por não possuir um bom nível educacional que permita que o valor de seu trabalho aumente. Infelizmente, essa situação é grave,

porque não se trata principalmente de um déficit de cobertura, mais sim de qualidade, sendo a educação peruana uma das piores da região e do mundo. Isso está refletido em diversos indicadores. Um deles é o indicador de qualidade do sistema educacional em geral, do Relatório Global de Competitividade 2009-2010, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, que aponta que o Peru se encontra na 130ª posição dentre as 133 economias analisada. Neste mesmo sentido, os resultados da avaliação PISA 2001, realizada com estudantes de 43 países, colocaram o Peru em último lugar. Além dos alunos peruanos estarem nas últimas posições dos exames internacionais de rendimento educacional, também os resultados do último censo nacional de estudantes e as avaliações do Ministério da Educação (Minedu) quanto aos professores demonstram que o sistema educacional no Peru está em crise, pois tanto alunos quanto docentes não obtiveram aprovação.

## 4. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

**H**á sérias razões pelas quais as políticas públicas devem ser direcionadas também ao combate à informalidade. Em primeiro lugar, a informalidade altera os indicadores oficiais da economia e, portanto, as políticas que estão fundamentadas nestes indicadores poderiam reduzir a eficiência das políticas públicas, tornando-se ineficientes, inapropriadas ou podendo causar ainda mais prejuízo.

Em segundo lugar, a informalidade poderia ser uma reação dos indivíduos ao se sentirem sufocados por um regime normativo opressivo. Uma das piores consequências disso poderia ser a produção da erosão da arrecadação fiscal e a queda das bases sobre as quais o seguro social ou o financiamento dos cargos públicos foram estabelecidos. Isso levaria apenas a um círculo vicioso que aumentaria o déficit fiscal ou as taxas impositivas, gerando, em consequência, mais informalidade.

### 4.1 Políticas direcionadas para a simplificação administrativa

- Avaliar e justificar a existência da totalidade de trâmites para, assim, eliminar de forma automática aqueles que não se justificam.
- Reduzir barreiras à formalização de empresas. Um avanço neste assunto consiste no projeto de lei cujo objetivo é agilizar a constituição de uma empresa, apresentado em 2009 pela Superintendência Nacional de Registros Públicos -Sunarp). O projeto permitirá validar os documentos



eletrônicos que a Sunarp recebe dos cartórios notariais para, assim, reduzir os prazos de registro de 72 para 48 horas.

- Estabelecer um sistema de janela única de trâmites cidadãos em cada municipalidade. Além disso, tais janelas contariam com acesso eletrônico. Atualmente, seis municipalidades da província de Lima estabeleceram uma janela que leva 72 horas para concluir o processo de concessão de licenças de funcionamento para micro e pequenas empresas.
- Eliminar os incentivos para criar mais procedimentos administrativos:
- Regularizar e controlar adequadamente a questão dos custos e dos procedimentos administrativos.
- Atingir a gratuidade dos procedimentos administrativos obrigatórios no médio e longo prazo<sup>4</sup>.
- Introduzir o teste de mercado, que consiste em um mecanismo que compara os serviços do Estado em termos de custos e padrões de qualidade com os serviços privados, com objetivo de terceirizar os serviços do Estado. Sendo assim, é possível obter melhores serviços e as entidades estatais melhoram seu desempenho ao serem avaliadas e ao “competirem” com o setor privado.

#### 4.2 Políticas direcionadas ao regime trabalhista

- Outorgar incentivos e preferências às empresas que cumpram com as regras trabalhistas vigentes e fomentem o respeito aos direitos dos trabalhadores.
- Expandir os conceitos para permitir maior credibilidade relacionada à capacitação de trabalho, para que seja considerada como despesa da empresa.
- É necessária uma Lei Geral do Trabalho (LGT) para que o mercado de trabalho seja regido por um único modelo normativo ordenado, que promova o emprego, incentive a formalização e estimule a capacitação no trabalho. A contratação de mais inspetores trabalhistas e o controle de salários não apresentam efeitos significativos; o que é necessário é flexibilizar a legislação cada vez mais e permitir que as empresas se adaptem às mudanças internacionais rápidas e constantes. Neste sentido, a lei MYPES é um avanço.

<sup>4</sup> Infelizmente, não é possível considerar a gratuidade imediata de todos os procedimentos administrativos, pois o custo fiscal seria muito alto.

#### 4.3 Políticas direcionadas à simplificação tributária

- O orçamento da SUNAT deve ser estabelecido de acordo com indicadores de desempenho anuais, ao invés da sua determinação como uma porcentagem da receita tributária.
- Incentivar o incremento da arrecadação total através da expansão da base tributária, da redução dos custos de cumprimento tributário, da redução da evasão e do grau de concentração da arrecadação.
- Fixar taxas impositivas no início do governo e realizar uma ampla difusão da política tributária de modo a garantir estabilidade e previsibilidade na política tributária.
- Difundir e simplificar o processo de declaração de impostos.

#### 4.4 Políticas direcionadas a aumentar a produtividade

- Estabelecer procedimentos periódicos de avaliação e capacitação dos docentes. No Peru, já estão sendo realizadas avaliações anuais, embora estas tenham sofrido certa resistência por parte dos sindicatos.
- Estabelecer uma estratégia para melhorar o sistema educacional. Nesse sentido, o Plano nacional de educação para todos 2005 – 2015 representa um esforço e apresenta um diagnóstico da situação da educação no Peru há alguns anos, junto com as recomendações do Fórum Nacional de Educação. Esse documento propõe uma reforma educacional integral, e identifica, também, outras intervenções públicas, em nutrição e saúde, por exemplo, necessárias para melhorar a educação.
- Assegurar incentivos adequados à pesquisa, ciência e tecnologia (ICT – Inversión, Ciencia y Tecnología). É necessário mencionar que este assunto exige intervenção pública porque não é possível excluir terceiros de seus benefícios. Considerando-se sua natureza, o investimento em ICT não pode depender do ciclo anual do orçamento. O financiamento público para ICT deve se originar principalmente de fundos que serão desembolsados à medida que os marcos referenciais identificados no planejamento dos programas de ICT sejam cumpridos.

#### COMENTÁRIOS FINAIS

 foco do presente estudo foi realizar uma análise da informalidade existente no país, com ênfase em sua caracterização, nas causas potenciais que



dão origem a ela, e nas políticas necessárias para gerar incentivos para que os agentes que atuam no setor informal passem a fazer parte do setor formal.

Com o passar dos anos houve uma redução da informalidade no Peru, como resultado da flexibilização dos regimes trabalhistas e demais trâmites e de um desempenho econômico favorável. Assim sendo, entre os anos 2000 e 2008, o nível de informalidade caiu de 76,8% para 71,3% da PEA ocupada. Isso significa um aumento do número de pessoas na PEA ocupada formal de aproximadamente 60%, considerando que o número de pessoas inseridas na PEA ocupada chegou a 29%. Infelizmente, apesar destes avanços, o nível ainda é alto e há ainda muito trabalho a ser feito pela frente.

Em relação à caracterização da PEA ocupada informal, em 2008 foi identificado que a maior parte da PEA ocupada informal (47,7%) estava na faixa entre 14 e 33 anos, enquanto que entre a PEA ocupada formal as pessoas entre 34 e 53 anos eram predominantes (46,1%). Por outro lado, em relação ao nível educacional, 64,9% da PEA ocupada informal, em 2008, não haviam concluído os estudos escolares ou não possuíam qualquer nível educacional, seguidos por aqueles com formação secundária completa (22,4%). Por sua vez, uma parcela significativa da PEA ocupada formal possuía instrução superior completa (35,2%), seguida daqueles com formação secundária completa (25,8%). Com relação à distribuição em função da área geográfica, a distribuição da PEA ocupada informal, em 2008, não apresentou variações significativas entre as áreas urbana (51,6%) e rural (48,4%). No entanto, a distribuição com relação à PEA ocupada formal, de fato, apresentou uma grande predominância na área urbana (88,2%) em comparação à área rural (11,8%).

Além da estimativa do nível de informalidade e da caracterização da PEA ocupada informal, foram identificados aspectos potencialmente críticos, vistos como responsáveis pela informalidade no Peru. Consequentemente, foi possível perceber que a informalidade não possui uma causa única, mas sim é uma combinação de cruzamentos potencialmente críticos, como por exemplo, regulação excessiva, serviços públicos deficientes, fraca capacidade de supervisão e execução por parte do Estado, e deficiência na educação e no desenvolvimento de capacidades.

Finalmente, considerando-se que a formalização é importante devido ao impacto positivo do emprego, da eficiência e do crescimento econômico, algumas recomendações de políticas emergem, com vistas a melhorar as questões potencialmente críticas identificadas como responsáveis pela informalidade no Peru. Entre as principais estão a avaliação e justificativa da existência da totalidade de trâmites, a implementação do Teste de Mercado, com a fina-

lidade de terceirizar os serviços do Estado e obter serviços melhores, e a promulgação de uma Lei Geral do Trabalho (LGT) que promova o emprego, incentive a formalização e estimule a capacitação de trabalho. Da mesma forma, é relevante haver uma reforma que melhore a qualidade da educação e assegure incentivos adequados em pesquisa, ciência e tecnologia.

**Cintha Pastor Vargas** • Graduada em Economia (2005) pela *Universidad del Pacífico*, com estudos na Universidade de Maastricht (2006). Atualmente é economista sênior do *Instituto Peruano de Economía*. Foi consultora dentro da *Dirección General de Estudios Económicos* do Ministério de Economia e participou de consultorias para o BID e para instituições públicas e privadas no Peru.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLAU, D. A Times-Series Analysis of Self-Employment in the United States, *The Journal of Political Economy*, 95(3), p. 445-67, 1987.
- CHONG, A.; GALDO, José e SAAVEDRA, Jaime. *Informality and productivity in the labor market: Peru 1986 – 2001*. Inter-American Development Bank, 2007.
- GARAVITO, Cecilia. *Impactos económicos de la extensión de la Ley Mype al resto de unidades económicas*, MTPE, 2005.
- FLEMING, M.; ROMAN, John e FARELL, Gram. The shadow economy. *Journal of International Affairs*, Spring 2000, 53, Nº 2, Columbia University, New York, 2000.
- GERXHANI, K. The informal sector in Developer and less Developer countries. Timbergen Institute Discusión Paper 1999-083/2.-, 1999.
- GOLLIN, D. Getting Income Shares Right, *The Journal of Political Economy*, 110(2), 458-74, 2002.
- JOHNSON, S.; KAUFMANN, Daniel e ZOIDO-LOBATON, Pablo. Regulatory Discretion and the Unofficial Economy, *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 88(2), p. 387-92, Mayo, 1998.
- LOAYZA, N. e RIGOLINI, Jamele. Informality trends and cycles. *World Bank Policy Research Working Paper* 4078, 2006.
- LOAYZA, N.; OVIEDO, Ana María e SERVÉN, Luis. The impact of regulation on growth and informality - Cross country evidence. *World Bank Policy Research Working Paper* 3623, 2005.
- LOAYZA, N. Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. Banco Central de Reserva do Peru - Documento de trabalho Nº 2007-018, 2007.
- MALONEY, W. Self Employment and Labor Turnover in Developing Countries: Cross-Country Evidence, in: WORLD BANK ECONOMISTS' FORUM, Shantayanan Devarajan, F.Halsey Rogers, and Lyn Squire Eds., The World Bank, 2001.
- \_\_\_\_\_. Informality revisited. *World Bank Policy Research Working Paper* 2965, 2003.
- PERRY, G.; MALONEY, William; ARIAS, Omar; FAJNZYLBER, Pablo; MASON, Andre; Jaime SAAVEDRA-CHANDUVI. Informalidade: saída e exclusão. Banco Mundial, 2007.
- SAAVEDRA, J. e CHONG, A. Explaining increases in informality during the nineties in Latin America: the case of Peru. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.
- SAAVEDRA, J. e TORERO, Máximo. Labor Market Reforms and Their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: the case of Peru. Documento de Trabalho Nº R-394. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2000.
- SCHNEIDER, F. Shadow economies of 145 countries all over the world: estimation results over the period 1999 to 2003, 2005.
- SCHNEIDER, F. e ENSTE, Dominik. Shadow economies: size, causes and consequences. *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVIII pp. 77-114, March 2000.
- SCHNEIDER, F. e KLINGLMAIR, Robert. Shadow economies around the world: what do we know? Johannes Kepler University of Linz, Working Paper Nº 0403, 2004.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Relatório Global de Corrupção 2009: A corrupção e o setor privado*, 2009.



## Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

**Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios** (n. 1, 2010)

**Amazônia e desenvolvimento sustentável** (n. 4, 2009)

**Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social** (n. 3, 2009)

**O mundo 20 anos após a queda do Muro** (n. 2, 2009)

**Migração e políticas sociais** (n.1, 2009)

**Segurança pública** (n. 4, 2008)

**Governança global** (n. 3, 2008)

**Política local e as eleições de 2008** (n. 2, 2008)

**20 anos da Constituição Cidadã** (n. 1, 2008)

**A mídia entre regulamentação e concentração** (n. 4, 2007)

**Partidos políticos: quatro continentes** (n. 3, 2007)

**Geração futuro** (n. 2, 2007)

**União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional** (n. 1, 2007)

**Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006** (n. 4, 2006)

**Brasil: o que resta fazer?** (n. 3, 2006)

**Educação e pobreza na América Latina** (n. 2, 2006)

**China por toda parte** (n. 1, 2006)

**Energia: da crise aos conflitos?** (n. 4, 2005)

**Desarmamento, segurança pública e cultura da paz** (n. 03, 2005)

**Reforma política: agora vai?** (n. 02, 2005)

**Reformas na Onu** (n. 01, 2005)

**Liberdade Religiosa em questão** (n. 04, 2004)

**Revolução no Campo** (n. 03, 2004)

**Neopopulismo na América Latina** (n. 02, 2004)

**Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia** (n. 01, 2004)

**Mundo virtual** (n. 06, 2003)

**Os intelectuais e a política na América Latina** (n. 05, 2003)

**Experiências asiáticas: modelo para o Brasil?** (n. 04, 2003)

**Segurança cidadã e polícia na democracia** (n. 03, 2003)

**Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas** (n. 02, 2003)

**Eleições e partidos** (n. 01, 2003)

**O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas** (n. 06, 2002)

**O Nordeste à procura da sustentabilidade** (n. 05, 2002)

**Dilemas da Dívida** (n. 04, 2002)

**Ano eleitoral: tempo para balanço** (n. 03, 2002)

**Sindicalismo e relações trabalhistas** (n. 02, 2002)

**Bioética** (n. 01, 2002)

**As caras da juventude** (n. 06, 2001)

**Segurança e soberania** (n. 05, 2001)

**Amazônia: avança o Brasil?** (n. 04, 2001)

**Burocracia e Reforma do Estado** (n. 03, 2001)

**União Europeia: transtornos e alcance da integração regional** (n. 02, 2001)

**A violência do cotidiano** (n. 01, 2001)

**Os custos da corrupção** (n. 10, 2000)

**Fé, vida e participação** (n. 09, 2000)

**Biociência em discussão** (n. 08, 2000)

**Política externa na América do Sul** (n. 07, 2000)

**Universidade: panorama e perspectivas** (n. 06, 2000)

**A Rússia no início da era Putin** (n. 05, 2000)

**Os municípios e as eleições de 2000** (n. 04, 2000)

**Acesso à justiça e cidadania** (n. 03, 2000)

**O Brasil no cenário internacional** (n. 02, 2000)

**Pobreza e política social** (n. 01, 2000)

capa  
sumário  
sair



---

**A** Fundação Konrad Adenauer é uma fundação política da República Federal da Alemanha que, naquele país e no plano internacional, vem trabalhando em prol dos direitos humanos, da democracia representativa, do Estado de Direito, da economia social de mercado, da justiça social e do desenvolvimento sustentável. Os principais campos de atuação da Fundação Konrad Adenauer são a formação política, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, o incentivo à participação política e social e a colaboração com as organizações civis e os meios de comunicação.

A Fundação Konrad Adenauer está no Brasil desde 1969 e atualmente realiza seu programa de cooperação internacional por meio da Representação no Brasil, no Rio de Janeiro, e do escritório de Fortaleza, trabalhando em iniciativas próprias e em cooperação com parceiros locais. Com suas publicações, a Fundação Konrad Adenauer pretende contribuir para a ampliação do debate público sobre temas de importância nacional e internacional.

...

**O**s *Cadernos Adenauer* versam sobre temas de interesse público, relacionados ao desenvolvimento de uma sociedade democrática. Privilegiam-se artigos que abarcam temas variados nos campos da política, da situação social, da economia, das relações internacionais e do direito.

As opiniões externadas nas contribuições desta série são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



adenauer-brasil@kas.de  
www.kas.de/brasil

# Adenauer Cadernos

capa  
sumário  
sair

