

X Jornadas de Estudios Sociales de la Economía
La dimensión social de los procesos y objetos económicos

Fecha de presentación: 07/10/2015

Eje de trabajo N°4: Estudios sociales del trabajo

Coordinadores: Pablo Miguez y Nicolás Diana Menendez

Ponencia: “Modelos macroeconómicos y políticas institucionales en la reducción del empleo informal en Argentina y Brasil (2004-2013)”.

Autores: Verónica Andrés, Silvina De Ángelis, Brenda Gutiérrez, Matías Maito y Florencia Mambreani

Pertenencia institucional: *Celab*-UNSAM

Resumen

A partir de un análisis comparado de los mercados de trabajo de las principales economías del Cono Sur -Argentina y Brasil-, y abordando el concepto de informalidad laboral, analizamos en esta ponencia la efectividad de las políticas institucionales en la reducción del empleo informal, en un contexto de distintos modelos de crecimiento. Centrándonos en ese objetivo, sustentamos nuestro estudio sobre datos macroeconómicos, tales como la evolución del producto bruto y las tasas del mercado laboral, así como en la recopilación de las distintas estrategias de formalización implementadas durante el período 2004-2013. Habida cuenta de analizar en qué medida incidieron las políticas públicas aplicadas en el éxito de las metas tendientes a reducir el empleo informal.

Introducción

Desde los inicios del siglo XXI, el crecimiento de las economías latinoamericanas fue el escenario sobre el cual se inició una recomposición de los mercados laborales. En los casos particulares de Argentina y Brasil, desde entonces han aumentado los

niveles de empleo, se han reducido las tasas de desocupación, y también se configuraron amplios sistemas de seguridad social.

La informalidad laboral constituye, indudablemente, uno de los principales desafíos en materia de políticas públicas para los años venideros. Si bien los niveles de no registración han descendido notablemente durante este período, los índices aún son elevados. Esta situación da cuenta de que aún persisten nichos considerables de trabajo precario, inestable, con menores salarios y peores condiciones laborales, y desprovistos de las herramientas de protección propios del empleo formal.

Los debates en torno de las causas de la informalidad y la pertinencia de las herramientas para afrontarla enfrentan interpretaciones disímiles. Las posiciones vinculadas con la ortodoxia económica (representadas a nivel internacional, por ejemplo, por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo -OCDE-) sostienen la necesidad de liberalizar la economía y promover la apertura comercial; decisiones que luego impulsarían una relocalización de recursos desde los sectores menos productivos de la economía hacia los más productivos. En consecuencia, se produciría una "destrucción creativa" de empresas y puestos de trabajo (Newfarmer y Sztajerowska, 2012), por la cual en un primer momento desaparecerían las firmas con menores niveles de productividad (caracterizadas por empleos de baja calidad y altos niveles de informalidad), pero a continuación surgirían y se fortalecerían las empresas más productivas, que en definitiva compensarían (e incluso superarían) la caída inicial del empleo mediante la creación de puestos de mayor calidad.

En contraste, la Organización Internacional del Trabajo plantea abordar la informalidad a través diferentes programas. "Es posible aplicar diversas y múltiples estrategias para facilitar la transición a la economía formal" plantea dicha organización en la Recomendación N°204 sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal. Se sostiene que para posibilitar la formalización es necesario aplicar políticas activas que focalicen el problema desde una perspectiva integral, con herramientas que brinden incentivos precisos que posibiliten mayores niveles de formalización y promuevan entre los trabajadores políticas de formación en habilidades requeridas en el mercado laboral y les permita alcanzar mayores niveles de productividad. El reto que así, se les plantea a los responsables de la formulación de políticas es encontrar el equilibrio adecuado entre los incentivos a la formalización y los desincentivos a la permanencia en la economía informal. Entre las herramientas,

se incluye no sólo las políticas económicas y comerciales de fomento del empleo, sino también el fortalecimiento de la institucionalidad laboral, la extensión de la inspección, el apoyo a pequeñas y medianas empresas (así como también a cooperativas), las iniciativas destinadas a mejorar las competencias de los trabajadores, y el mejoramiento de la administración tributaria.

Considerando estas diferentes perspectivas, en este trabajo nos proponemos analizar la evolución de la informalidad laboral en Argentina y Brasil, entre los años 2004 y 2013. Para ello estableceremos una periodización que dividirá la etapa a analizar en dos períodos: el primero, entre 2004 y 2010; y el segundo, entre 2010 y 2013.

En la primera parte, describiremos el comportamiento de las economías de los países a estudiar y la evolución del trabajo no registrado. En la segunda sección, abordaremos el análisis de las políticas públicas implementadas en cada país para abordar esta problemática, intentando dar cuenta del impacto de cada herramienta.

Informalidad laboral y crecimiento económico

Durante los años 2000, América Latina ha experimentado una etapa de ostensible crecimiento económico, motorizado por el dinamismo de la demanda de China y el consecuente auge de los precios internacionales de los productos básicos. Contexto que, conjuntamente a otras herramientas, coadyuvó a la revitalización de los mercados laborales de la región.

De esta forma, la mejora experimentada por el mercado de trabajo de América Latina, acompañada de una mayor cobertura en los sistemas de protección social, permitió la recuperación de los indicadores sociales. Este proceso se dio bajo un paradigma que, contrastando con las ideas difundidas durante los años noventa, esgrime como uno de los principales ejes para consolidar el modelo de desarrollo económico y la reducción de las desigualdades, la articulación de los sistemas de seguridad social a las necesidades del mercado laboral (Cepal/OIT, 2015).

En vistas de generar un círculo virtuoso entre empleo y previsión social, la reducción de la informalidad laboral aparece como una de las políticas más relevantes a tener en agenda.

En este sentido, surge el interrogante acerca de cuáles son las condiciones para que los niveles de informalidad se reduzcan de manera efectiva. La relación entre

crecimiento económico y aplicación de políticas públicas pareciera ser exitosa, tal como puede apreciarse en países con distintos modelos macroeconómicos, en los inicios de los años 2000. Así, en los casos de Argentina y Brasil, se observa que en el lapso que va desde 2004 a 2010 -a pesar de haber sufrido los efectos de la crisis financiera internacional en 2009-, ambos países mostraron importantes tasas de crecimiento económico, evolución positiva del empleo con reducción de la desocupación, crecimiento del empleo privado registrado y notoria disminución de las tasas de informalidad.

Ahora bien, en una segunda etapa signada por condiciones externas más desfavorables (2011-2013), producto de la desaceleración de los precios de los productos básicos, que generó restricciones comerciales y financieras tanto en Brasil como en Argentina, se observan algunos contrastes en el comportamiento de las variables laborales, más precisamente en lo que refiere a la informalidad laboral.

Desde esta perspectiva, se abre una línea de análisis con la idea de profundizar la mirada en los factores que contribuyeron en mayor o menor medida al combate del trabajo informal durante un periodo de bajo crecimiento económico, haciendo énfasis en la efectividad de las políticas públicas direccionadas en dicho sentido.

Resulta ilustrativo entonces, revisar algunos de los indicadores más relevantes en ambos países, habida cuenta de analizar los procesos de reducción del trabajo informal, tanto en un período de mayor crecimiento económico (2004-2010) como en un posterior contexto de desaceleración de las economías de los principales países del Cono Sur: Argentina y Brasil (2011-2013).

Si bien con modelos macroeconómicos divergentes, ambos países pudieron plasmar modelos de crecimiento con creación de empleo, que en su fase más exitosa -entre 2003 y 2008-, mostraron mejoras significativas en la distribución del ingreso.

En este sentido, las experiencias recientes de Argentina y Brasil comparten una característica esencial que es la coordinación del régimen macroeconómico con instituciones laborales y sociales, orientadas a un claro objetivo de mejorar el bienestar de la población, de los trabajadores, y al mismo tiempo, estimular la productividad y el dinamismo de la economía (O'Farrel y Villafañe, 2012).

En Argentina, a partir de 2003, los pilares de la macroeconomía se sustentaron en un esquema de flotación administrada del tipo de cambio dirigido a preservar la

competitividad externa y dinamizar el crecimiento económico, sosteniendo superávits tanto en el sector externo como en el sector fiscal.

En contraste, Brasil continuó con un esquema de metas de inflación (1999), cuyo objetivo central es asegurar la estabilidad de los precios, apuntando a contener los excesos de demanda agregada. Se trata de una política de sesgo contractivo que le otorga un rol preponderante a la política monetaria, mediante el manejo de la tasa de interés que posibilita la apreciación de la moneda a través del ingreso de capitales externos.

Dentro de las estrategias comunes, pueden considerarse las políticas macroeconómicas de desendeudamiento, acumulación de reservas, administración del tipo de cambio y control de capitales. Medidas que permitieron ampliar el margen de maniobra en la aplicación de políticas anticrisis en el contexto de la crisis financiera internacional del año 2009.

Ahora bien, en la combinación de la evolución de las economías y de los mercados laborales de los países bajo análisis, se observa que, en la primera etapa analizada (2004-2010), las tasas promedio de crecimiento acompañaron incrementos en las tasas de empleo y reducciones en las tasas de desocupación. De esta forma, según datos de la Cepal/OIT, Argentina creció a una tasa promedio de 6,7%, mientras que la tasa de empleo se incrementó 2,3 p.p. y la desocupación cayó casi 5,9 p.p., en 2010 en relación a 2004. Por su parte, Brasil creció a un ritmo promedio de 4,5%, mientras que el empleo aumentó 2,6 p.p. y la desocupación se redujo en 4,8 p.p. en igual comparación.

Cuadro 1- Producto Interno Bruto (Var% promedio) y Tasas de Empleo y Desocupación (Var en p.p.).

Periodo	Argentina			Brasil		
	PIB	T.Empleo	T.Desoc	PIB	T.Empleo	T.Desoc
	Var % prom.	Var 2010/2004 en p.p		Var % prom.	Var 2010/2004 en p.p	
2004-2010	6,7	2,3	-5,9	4,5	2,6	-4,8

Fuente: Cepal/OIT

El dato más destacado para ambos países fue la muy buena performance del empleo privado registrado, que mostró tasas promedio de 6,2% y 5,3% para Argentina y Brasil respectivamente. La creación de empleo de calidad en este lapso favoreció la reducción de las tasas de informalidad, -fundamentalmente las estimadas en torno a su definición legal¹-, a ritmos promedio de 1,4 p.p. en el primer caso y 1,7 p.p. para el segundo. Pasando de 42,5% a 35% en Argentina y de 33,7% a 24,7% en Brasil, entre 2004 y 2010. Lapso en el cual la elasticidad empleo privado-producto se acercó a 1 en ambos países, es decir, el crecimiento económico impulsó la creación de este tipo de empleo.

Complementariamente, la informalidad medida de acuerdo a su definición productiva², también mostró una caída promedio de 1 p.p. en Argentina y 0,9 p.p. en Brasil implicando pasajes a la formalidad de trabajadores empleados en sectores de muy baja productividad y de trabajadores independientes, en el periodo analizado.

**Cuadro 2- Empleo Privado Registrado (Var% promedio)
Tasas de Informalidad (Var promedio en p.p.).**

Periodo	Argentina					Brasil				
	Empleo Privado	Inf.Def. legal	Tasa Informalidad	Inf.Def. Prod.	Tasa Informalidad	Empleo Privado	Inf.Def. legal	Tasa Informalidad	Inf.Def. Prod.	Tasa Informalidad
	Var % prom.	Var. prom en p.p	Año 2010	Var. prom en p.p	Año 2010	Var % prom.	Var. prom en p.p	Año 2010	Var. prom en p.p	Año 2010
2004-2010	6,2	-1,4	35	-1	38	5,3	-1,7	24,7	-0,9	

Fuente: MTEyEE, IBGE y SEDLAC/CEDLAS.

Este escenario favorable se dio a pesar de los efectos adversos de la crisis financiera internacional de 2009, que como se mencionó anteriormente, pudo manejarse tanto en Brasil como en Argentina con cierta holgura, dada la solidez de algunos indicadores macroeconómicos y la combinación de políticas laborales que tendieron a contener la pérdida de puestos de trabajo.

¹ La informalidad legal se estima en función de los aportes o no que efectúan los trabajadores a la seguridad social.

² La definición productiva toma en consideración a los trabajadores que trabajan en unidades productivas de baja productividad.

No obstante, en el segundo periodo analizado -que va de 2011 a 2013-, surgen algunas cuestiones que nos invitan a profundizar la atención y a esbozar algunos interrogantes.

Este periodo estuvo condicionado por un ritmo más tenue de crecimiento con mayores y menores impactos en los mercados de trabajo de ambas economías. Lejos de poder estimar los efectos directos de la política laboral y de combate de trabajo informal, nos interesa revisar en contextos económicos divergentes, la evolución de las principales variables del mercado laboral para luego contextualizar a las políticas en sí mismas y elucidar en una primera mirada, su resultado favorable.

Desde esta perspectiva, puede observarse que mientras el ritmo de crecimiento económico disminuyó en ambos países, la desocupación también morigeró su ritmo de descenso, aún así se mantuvo en valores relativamente bajos. Durante el lapso analizado, Argentina creció a un ritmo promedio de 4,1% mientras que Brasil lo hizo a 1,6%, la desocupación bajó 0,1 p.p. en el primer caso y 0,6 p.p en el segundo. Las tasas de ocupación evidenciaron una leve mejora en Brasil, es decir un incremento de 0,3 p.p y en Argentina una leve retracción de 0,5 p.p., dado el comportamiento estable de las tasas de participación, la desocupación pudo mantenerse sin incrementos en ambos países.

Cuadro 3- Producto Interno Bruto (Var% prom.) y Tasas de Empleo y Desocupación (Var en p.p.).

Periodo	Argentina			Brasil		
	PIB	T.Empleo	T.Desoc	PIB	T.Empleo	T.Desoc
	Var % prom.	Var 2013/2011 en p.p		Var % prom.	Var 2013/2011 en p.p	
2011-2013	4,1	-0,5	-0,1	1,6	0,3	-0,6

Fuente: Cepal/OIT

Ahora bien, un primer contraste se detecta en la evolución del empleo privado registrado, el cual en Argentina redujo a la mitad su ritmo de crecimiento, pasó de un incremento promedio de 6,2% en 2004-2010 a 2,3% durante 2011-2013, mientras que en Brasil casi no mostró disminución, su ritmo de crecimiento promedio fue de 5,3% durante el primer periodo y de 5,1% en el segundo. En este sentido, pareciera que

Brasil no sufrió tan directamente las consecuencias del menor crecimiento económico, al menos en este punto.

Esta disparidad podría explicar que la informalidad laboral (en su definición legal) se haya reducido más en este lapso en Brasil que durante 2004-2010, cuyas disminuciones promedio fueron de 1,7 p.p y 2 p.p. en el primer y segundo periodo, respectivamente. En contraste, en Argentina las retracciones fueron de 1,4 p.p y 0,6 p.p en el promedio de los periodos analizados. Esta desaceleración en la creación de empleo registrado y la consecuente estabilidad de la informalidad laboral de Argentina en este segmento del mercado laboral, sugiere un primer interrogante en relación a los resultados de las políticas laborales aplicadas.

Una segunda cuestión aparece al analizar la divergencia entre el comportamiento de la informalidad laboral de la definición productiva. Así, se observa que en Argentina, la misma crece muy levemente (0,3 p.p.) durante 2011-2013, en tanto en Brasil la caída muestra un ritmo promedio superior (1,6 p.p.) al evidenciado en el lapso anterior (0,9 p.p.).

Cuadro 4- Tasas de informalidad laboral (Var promedio en p.p.).

Periodo	Argentina		Brasil	
	Var. Promedio en p.p.			
	T.Informalidad (Def.Legal)	T.Informalidad (Def.Prod.)	T.Informalidad (Def.Legal)	T.Informalidad (Def.Prod.)
2004-2010	-1,4	-1,0	-1,7	-0,9
2011-2013	-0,6	0,3	-2	-1,6

Fuente: SEDLAC/CEDLAS.

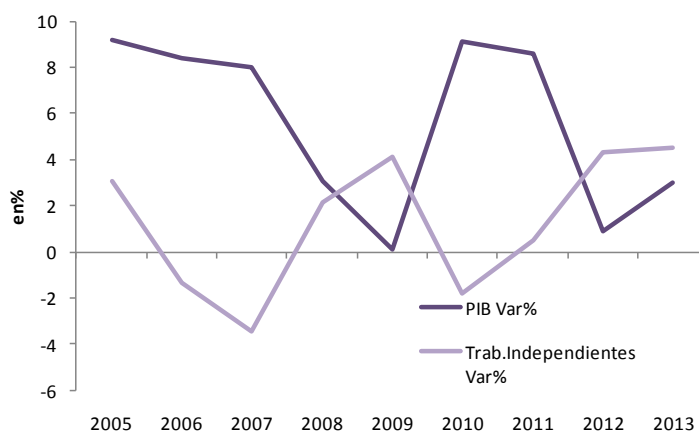
Una primera respuesta podría encontrarse en el comportamiento de los llamados trabajadores independientes en relación al ciclo económico de cada país, considerando que la informalidad en su definición productiva toma en cuenta también la situación de los trabajadores que se encuentran ocupados en establecimientos pequeños o de baja productividad.

A fin de caracterizar más precisamente a los trabajadores comprendidos en esta categoría laboral nos ajustamos a la Clasificación Internacional de la Situación del Empleo (CISE), quien define a los trabajadores independientes como: "... aquellos trabajadores cuya remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para realizar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos. Los

titulares toman las decisiones operacionales que afectan a la empresa, o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad por el bienestar de la empresa”. A la vez, entre los trabajadores independientes es posible identificar cuatro subgrupos: los empleadores, los trabajadores por cuenta propia, los integrantes de cooperativas de productores y los trabajadores familiares auxiliares (Bertranou y Maurizio, 2011).

Ahora bien, la evidencia muestra que en Brasil, los trabajadores independientes se expandieron al mismo ritmo entre el los lapsos de mayor y menor crecimiento económico, un 0,8% durante 2004-2010 y un 0,9% durante 2011-2013. En tanto en Argentina, este segmento laboral creció al 0,4% en el primer periodo y al 3,1% durante el segundo. Esta tendencia contracíclica de los trabajadores independientes estaría demostrando, a priori, que en periodos de menor crecimiento económico se estarían creando empleos de menor calidad en el país. Lo que plantea la necesidad, en contextos de desaceleración económica, de aplicar políticas públicas dirigidas a reducir la informalidad en este segmento, más aun si se considera que la tasa de informalidad de los trabajadores independientes se acercó al 60% en los últimos años (Bertranou y Casanova, 2015).

Gráfico 1- Producto Interno Bruto y Trabajadores Independientes en Argentina (Var%)



Fuente: INDEC

El foco de las políticas públicas en la reducción de la informalidad

Tanto en Argentina como en Brasil durante los años 2000, se ha asistido a procesos de crecimiento económico con creación de empleo y mejoras en torno a la distribución del ingreso, en un marco de fortalecimiento de las instituciones laborales y sociales.

Sin perder el horizonte de nuestro interrogante respecto de la menor intensidad en la reducción de la informalidad que se observa en Argentina en relación a Brasil, en un período de menor expansión de los ciclos económicos (2011-2013), nos proponemos realizar un sintético pantallazo de las principales políticas públicas aplicadas con tal finalidad, para poder detectar los principales contrastes.

La efectividad y el alcance de las mismas exceden el propósito de este trabajo, por tal motivo se delinearán temporalmente y se describirán las principales líneas de diseño, a fin de plantear su mayor o menor persistencia en tiempos de menor impulso de las economías nacionales.

Un primer interrogante nos sitúa en la reducción de la informalidad en los trabajadores asalariados del sector privado registrado (según su definición legal), que tal como se apuntó en el apartado anterior, se observó en un ritmo promedio de 2 p.p. en Brasil y de 0,6 p.p en Argentina, durante el lapso 2011-2013. Momento en el cual, si se analiza desde la perspectiva de la composición de los trabajadores informales según su categoría, se observa una primera diferencia de relevancia. Según datos de OIT (2014), en 2013, el 30,5% de los trabajadores informales del sector privado en Argentina se nucleaba en Microempresas (menos de 10 trabajadores), mientras que en 2011 este porcentaje concentraba a un 27,5% de esta categoría laboral.

En el caso de Brasil, se evidencia que en 2013, el 22,4% de los trabajadores informales trabajaban en Microempresas, cifra que representa una retracción de 0,5 p.p. en relación a 2011.

Algo distinto ocurre en el segmento de empresas de 10 trabajadores y más, donde Argentina muestra una disminución en la participación de trabajadores informales en esa tipología de empresa, que pasa de ser el 12,9% en 2011 a 6,3% en 2013, mientras que en Brasil esta proporción se mantiene invariable en 9,2% en los dos años revisados.

En un principio, podría considerarse entonces, que el empleo creado en el sector privado durante ese periodo, tendió a realizarse en un marco de mayor formalidad (o legalidad en este caso), en el segmento de empresas de 10 trabajadores y más en Argentina y contrariamente, en el segmento de Microempresas en Brasil.

Considerando toda la década de los 2000, puede señalarse que en Argentina se aplicaron políticas de tipo sectorial, que apuntaron a combatir la informalidad desde las distintas categorías de trabajadores.

En el año 2003 se puso en práctica el Plan Nacional de Regularización del Trabajo, con el objetivo de fortalecer la inspección laboral y verificar la registración de los trabajadores en la seguridad social. En consecuencia, entre los años 2003 y 2012 se relevaron entre 300.000 y 400.000 trabajadores por año, en un conjunto de 100.000 a 120.000 establecimientos.

También, a partir del año 2008, se implementó el “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, dirigido a individuos de 18 a 24 años de edad con estudios obligatorios incompletos y sin un empleo formal. A través de esta iniciativa se incentivó a los jóvenes a finalizar su ciclo de educación obligatoria, brindando herramientas para generar un emprendimiento productivo y realizar prácticas en el lugar de trabajo, fomentando así su inserción laboral. Paralelamente, se le otorgan beneficios a los empleadores que decidían contratar a estos jóvenes de manera formal.

En 2011 se creó el RENATEA (Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios) para la inspección de las condiciones de trabajo en el ámbito rural. Dos años más tarde, durante 2013, se promulgó el dictamen de la Ley 26.844, “Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares”, apuntado a la regularización del empleo del personal doméstico, cuyo porcentaje de trabajadores informales se registró como uno de los más elevados dentro de las categorías de empleo. Esta normativa permitió la ampliación de los derechos de los empleados domésticos, buscando equipararlos a aquellos trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20.744). Además, los empleadores obtuvieron facilidades para deducir los aportes patronales del impuesto a las Ganancias.

También en 2013 se llevó a cabo un proceso de concientización social sobre la problemática de la informalidad por medio de una campaña sistemática de sensibilización: el “Plan Integral de Combate al Empleo No Registrado” ocupó las primeras planas de los medios masivos de comunicación, argumentando las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales, tributarias y la seguridad social que de ellas deriva.

Es pertinente mencionar que, durante 2014 se sancionó en Argentina la “Ley de promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral” (Ley 26940). A través de esta reglamentación se brindan incentivos a las microempresas para el registro formal de sus empleados y crea una Unidad Especial de Investigación del

Fraude Laboral y un Registro Público de Empleadores con Sanciones laborales (REPSAL). Más allá de trascender nuestro periodo de análisis, esta ley se considera como la de mayor relevancia y alcance en el objetivo de reducir la informalidad en el segmento de los trabajadores nucleados en el sector privado. Está direccionada al segundo conjunto más importante de trabajadores informales, los concentrados en las microempresas. El hecho de su reciente aplicación no nos permite analizar ni plantear su permanencia, sí evidenciar su pertinencia en el foco de aplicación, dado que este grupo de trabajadores vino aumentando su participación en el total de informales durante 2011-2013.

Por su parte, en Brasil hubo un profundo cambio en las inspecciones laborales. En 2002 se realizó una actualización del Reglamento de la Inscripción del Trabajo y en 2008 fue sancionada la Ley 11.890, que modificaba la organización, estructura y pago de los inspectores de Trabajo, estando este último ligado al rendimiento individual y al mismo tiempo creando equipos de trabajo especializados en problemáticas específicas.

Dichas normas se ampararon en una enmienda de la Constitución de 1988 que estableció las competencias de la Unión para organizar, mantener y ejecutar la inspección laboral. Las inspecciones son realizadas por el Ministerio del Trabajo y Empleo – MTE, por medio de los Auditores Fiscales del Trabajo, es decir un trabajo mancomunado entre el Ministerio y el Poder Judicial.

De esta forma,... “La actuación de la Justicia del Trabajo contribuyó de forma relevante al aumento de la formalización a través de dos aspectos particulares que se consolidaron en los años 2000: los cambios en la comprensión de la aplicación de la ley y una mayor presencia de la Justicia del Trabajo en el mundo laboral, que amplió el acceso de la sociedad a esta” (FORLAC, 2014).

En este lapso se extendió en Brasil la estructura de la justicia del trabajo, fundamentalmente en recursos humanos (magistrados y funcionarios) y también en lo que respecta a la estructura del Poder Judicial a más regiones y municipios, posibilitando aumentar el número de procesos.

En materia de simplificación, en 2009 mediante la Resolución N° 1510/2009 se implementó la Planilla Electrónica, permitiendo la gestión sencilla del personal contratado y cálculo de obligaciones tributarias y previsionales, mientras que en 2013

se profundizó a través del Sistema de Registro Fiscal de las Obligaciones tributarias, laborales y de seguridad social.

Al igual que en nuestro país, se ampliaron los derechos de los trabajadores domésticos, a través de una enmienda constitucional en 2013, otorgándoles protección por despido sin causa justa, seguro por desempleo, remuneración de trabajo nocturno superior al diurno, subsidio familiar, entre otros. En 2006 tuvo origen el régimen de deducción del costo de las contribuciones a la seguridad social para los empleadores de trabajadores domésticos.

Tal como puede observarse, ambos países pusieron en marcha su andamiaje institucional en el combate a la informalidad laboral, buscando atacar distintos núcleos de trabajadores informales.

Ahora bien, en lo que respecta al segundo interrogante desarrollado, podría señalarse que los trabajadores independientes suelen ser un sector heterogéneo que se encuentra en el centro de la discusión en cuestiones de definición, medición y mitigación de la informalidad. Componen un sector cuantitativamente importante del mercado laboral tanto en Brasil como en Argentina, por lo que se han implementado políticas en ambos países a los fines de regularizar su situación registral e impositiva, además de brindar protección social.

Tal como señalamos en el apartado anterior, la informalidad en su definición productiva (que toma en cuenta también a los trabajadores independientes), ha mostrado en Brasil mayor ritmo en su reducción durante 2011-2013 (1,6 p.p. promedio) que en 2004-2010 (0,9 p.p.), en contraposición en Argentina, en este período la reducción fue superior (1 p.p.) contra un crecimiento de 0,3 p.p. en 2011-2013.

Al mismo tiempo, si observamos la composición de los trabajadores informales en ambos países se evidencia que en 2013, representaban un 39,8% en Argentina, mostrando un incremento de 3 p.p. en relación a 2011, mientras que en Brasil explicaban un 40,7% en 2013, observando una reducción de 1,1 p.p. en relación a 2011 (OIT, 2014).

En este sentido, podría pensarse que el crecimiento promedio del empleo de 3,1% de los trabajadores independientes en Argentina, pudo traducirse en trabajo informal, durante 2011-2013.

En relación a las políticas públicas implementadas, es pertinente mencionar que en 1998 se crea en Argentina el Monotributo, oficiando como régimen simplificado que reúne diferentes tributos y contribuciones en una cuota fija mensual de acuerdo con los ingresos del inscripto. De esta manera, se brinda la protección médica y previsional mínima del contribuyente. Esta herramienta se continuó perfeccionando y ampliando a través de los años, incorporando impuestos municipales y provinciales, inscripciones electrónicas y facilitando la inspección de la normativa vigente.

En el año 2005 se dictó la Resolución Conjunta entre el MTEySS (N°440/2005) y la AFIP (Resolución General N°1887) que crea el Programa de Simplificación y Unificación (Mi Simplificación) en materia de registración laboral y la Seguridad Social. Este programa –que elimina y unifica diversos trámites- facilita la registración y permite mantener actualizadas las bases de datos de empleadores y de trabajadores y sus grupos familiares. Además, se creó la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social y la Dirección Nacional de Fiscalización, las cuales trabajan en forma conjunta con la Dirección Nacional de Relaciones Federales, órgano encargado de articular y coordinar las acciones inspectivas desarrolladas por las dependencias del MTEySS en el interior del país.

Por otro lado, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha incentivado, a través de distintos programas, el desarrollo del autoempleo.

En el 2010 se creó el Programa de Inserción laboral - Línea Promoción del Autoempleo. Así, los beneficiarios de la prestación no contributiva del Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) podrán recibir de forma anticipada, el monto de las cuotas que le resta cobrar del seguro para desarrollar un proyecto de autoempleo. El mismo deberá ser presentado ante el ministerio, una vez aprobado, el beneficiario no solo obtendrá un capital inicial para llevar a cabo su proyecto sino que también podrá contar con asistencia técnica, tutorías y capacitación para la implementación del mismo.

Un programa similar se implementó para aquellos que perciben el Seguro por Desempleo. Presentado y aprobado un proyecto viable de autoempleo, se podrá obtener en un solo pago las cuotas restantes por cobrar del seguro para poder invertir en el desarrollo del proyecto y contar con asesoramiento y capacitación necesaria para llevarlo adelante. En la misma línea, se lanzó el Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales, también surgido en el Ministerio de Trabajo,

Empleo y Seguridad Social, cuyo objetivo es refinanciar emprendimientos ya puestos en marcha que necesiten fortalecerse.

En lo que respecta a Brasil, también en la década del noventa se implementó el primer plan para facilitar la registración de este tipo de trabajadores. De esta forma se instauró desde 1996 el Plan Simple, que estaba orientado a facilitar mediante mecanismos sencillos, la registración y el pago de tasas. Se implementó un único formulario de pago, que incluía varios impuestos y montos progresivos de los mismos según el monto de facturación.

Se estima que la ley contribuyó a la formalización de cerca de 500.000 microempresas durante el período 2000-2005, lo que representa 2 millones de puestos de trabajo. Además, las empresas permitiendo la registración de sus trabajadores, fortaleciendo los derechos de los involucrados (Delgado, 2007). En 2006 se continuó la simplificación de los mecanismos con el Plan Súper Simple, el cual estableció un tratamiento tributario diferenciado para las micro y pequeñas empresas unificando 8 impuestos, de pago único y progresivo. Mediante la aplicación del Súper Simple, el número de micro y pequeñas organizaciones que adoptaron el programa pasó de 2,5 millones en 2007 a 4,4 millones en el año 2012.

Complementariamente, en julio del 2009 se introdujo el régimen de Microempendedor Individual (MEI), con el eje en reducir la informalidad de los empresarios de bajos ingresos. Fue dirigido a cuentapropistas que no facturan más de 60 mil reales anuales, con un máximo de un empleado cobrando el salario mínimo o el piso de la categoría y sin participación en ninguna otra empresa. Se les posibilita la inscripción gratuita de su empresa a través de un portal en línea, el pago de un monto fijo mensual que incluye contribuciones a la seguridad social y al estar enmarcado en el Simple Nacional, queda exento de los tributos federales. Con el registro, el microempendedor tiene derecho a la pensión básica de vejez, invalidez, subsidio por enfermedad y maternidad, entre otros. Asimismo pueden facturar como empresa, acceder a líneas de créditos en bancos públicos y participar en licitaciones públicas. En el 2011, se estima que un total de 1,9 millones de microempresarios formalizaron sus actividades a través del portal en línea.

Sobre este punto también es preciso subrayar, la acción institucional en ambos países. En Argentina, se combinan políticas de simplificación pero más fundamentalmente y en la última parte de la década de 2000, con políticas de fortalecimiento a los

emprendimientos individuales. En contraste en Brasil, el foco está puesto principalmente en la simplificación y reducción de costos vía sistema tributario, en donde se complementan las políticas laborales, fiscales, y de algún modo, crediticias también.

Dada la relación negativa entre ciclo económico y empleo independiente en la Argentina, cabe reflexionar acerca del fortalecimiento de este tipo de políticas en momentos de crecimiento débil, considerando además que ante la ralentización del dinamismo del empleo privado, el foco de la reducción de la informalidad de los independientes podría constituir un adecuado complemento para el combate de la informalidad laboral en nuestro país.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo intentamos analizar la evolución de la informalidad en Argentina y en Brasil.

En particular, durante estos años, ambos países experimentaron niveles considerables de crecimiento económico acompañados por una recomposición del mercado de trabajo y la disminución de la informalidad. En estos procesos fue destacable la intervención de los Estados en pos de la reconstitución de los mercados laborales y los sistemas de protección social.

Entre 2004 y 2010, ambos países mostraron importantes tasas de crecimiento económico, evolución positiva del empleo con reducción de la desocupación, crecimiento del empleo privado registrado y notoria disminución de las tasas de informalidad. Sin embargo, entre 2011 y 2013, la transformación del contexto internacional generó nuevos desafíos, una desaceleración de la actividad económica, y diferentes dificultades para continuar reduciendo la informalidad.

Así, entre 2004 y 2010 las tasas de informalidad estimadas en torno a su definición legal se redujeron a ritmos promedio similares en Argentina y Brasil. En simultáneo, la informalidad medida de acuerdo a su definición productiva, también mostró caídas en ambos países durante estos años.

Ahora bien, entre 2011 y 2013 la informalidad laboral tanto según la definición legal como según la definición productiva se redujo a mayor ritmo en Brasil respecto de Argentina.

Tal evolución podría obedecer, en mayor medida, al comportamiento de los trabajadores independientes en ambos países. En efecto, mientras que en Brasil estos trabajadores independientes se expandieron al mismo ritmo entre los lapsos de mayor y menor crecimiento económico (un 0,8% durante 2004-2010 y un 0,9% durante 2011-2013); en Argentina, este segmento laboral creció al 0,4% en el primer periodo y al 3,1% durante el segundo. Esta tendencia contracíclica de los trabajadores independientes en nuestro país estaría demostrando, a priori, que en periodos de menor crecimiento económico se habrían creando empleos de menor calidad. En este sentido, podría pensarse que el crecimiento del empleo de los trabajadores independientes en Argentina, pudo traducirse en trabajo informal, durante 2011-2013. En menor medida, se ha generado una limitante en la reducción del trabajo informal en el sector privado, más precisamente en el segmento de las microempresas en Argentina, dado que en 2013 los trabajadores informales nucleados en esa categoría se constituyeron como el segundo grupo más importante. No obstante, cabe aclarar, que la ley de Promoción del Empleo Registrado y Fraude Laboral (26.940) sancionada en 2014, ha hecho interesantes avances al respecto.

En relación a las políticas implementadas para abordar el fenómeno, ambos países han adoptado una orientación heterodoxa, vinculada a algunas de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. En ambos casos, combinaron iniciativas de fortalecimiento de la inspección laboral, de simplificación registral para los trabajadores independientes, en conjunto con otras herramientas específicamente orientadas a ciertos sectores.

Anexo Estadístico

Periodo	Tasa de informalidad- Argentina		Tasa de informalidad- Brasil	
	Def.Productiva	Def.Legal	Def.Productiva	Def.Legal
2004	44,7	43,2	54,3	35,0
2005	43,1	42,5	54,1	33,7
2006	41,0	40,2	52,6	33,2
2007	40,6	40,3	52,0	31,1
2008	39,9	37,1	49,7	29,8
2009	40,3	35,9	50,0	28,9
2010	39,4	35,0	49,0	27,7

Fuente: Selac/CEDLAS

**América Latina: composición del empleo informal no agrícola por situación ocupacional y años 2009-2013
(15 años a más)
(Porcentajes)**

En porcentajes	Sector público	privado (incluye	Microempresas (1 a 10	más de 10 trabajadores	Independientes	Servicio doméstico	Familiar Auxiliar	Otros
Argentina								
2009	3,2	44,8	26	12,2	37,4	13,1	1,5	0
2011	3,3	45,4	25,7	12,9	36,8	12,8	1,5	0
2012	3,2	44,5	27,7	9,4	38	13,1	1,1	0
2013	2,7	44,1	30,5	6,3	39,8	12,3	1,1	0
Brasil								
2009	6,7	33,6	23,7	9,9	39,2	16,1	4,4	0
2011	7,5	32,1	22,9	9,2	41,8	15,3	3,4	0
2012	7,4	33	22,7	10,4	41,5	14,7	3,5	0
2013	7,8	31,6	22,4	9,2	40,7	13,9	2,7	0

Fuente: OIT

Bibliografía

AMARANTE, V. y ARIM, R., (2015), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

BERTRANOU, F. y CASANOVAS, L., (2015), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Organización Internacional del Trabajo.

BERTRANOU, F. y MAURIZIO, R., (2011), *Trabajadores independientes, mercado laboral e Informalidad en Argentina*, Organización Internacional del Trabajo.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (2015), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe (Documento)*, Nro. 12, Organización Internacional del Trabajo.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo.

DELGADO, G., QUERINO, A., CAMPOS, A., VAZ, F., RANGEL, L. y STIVALI, M., (2007), *Avaliação do Simples: Implicações à formalização previdenciária, Texto para Discussão no. 1277*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

MAURIZIO, R., (2009), *Labour formalization and declining inequality in Argentina and Brazil in 2000s*, Organización Internacional del Trabajo.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, (2015), disponible en www.trabajo.gob.ar.

NAMINE COSTANZI, R., DUARTE BARBOSA, E. y DA SILVA BICHARA, J., (2013), *Inclusión de los trabajadores por cuenta propia en el régimen de previsión social en el Brasil*, Revista Internacional del Trabajo, 132: 613–622.

O'FARREL, J y VILLAFANE, S., *There is no one size fits all: Macroeconomía y empleo en la Argentina y el Brasil en los 2000*, Revista de Trabajo, Año 9, Nro. 11.

OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (2015), *Promoción de la formalización del trabajo doméstico en Brasil*, Organización Internacional del Trabajo.

OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (2014), *Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, (2013), *Cerrando las brechas de género: Es Hora de Actuar*.

PORTAL DO EMPREENDEDOR, (2015), disponible en www.portaldoempreendedor.gov.br.