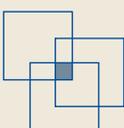


NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Estudio de Caso: Brasil¹

En los años 2000, el mercado laboral brasileño alcanzó índices históricos de formalización del empleo, al mismo tiempo en que se produjo la disminución del desempleo y el aumento del ingreso promedio de los asalariados. En el año 2012, se registró una tasa de formalidad de 56,6%, que representó un salto significativo de 13,9 puntos porcentuales en diez años. Ello significó un proceso más intenso entre los trabajadores asalariados como un todo y, en niveles más modestos, entre los trabajadores domésticos y trabajadores por cuenta propia. El texto argumenta que el proceso acelerado de formalización del empleo en Brasil, en los años 2000, sólo puede ser entendido a partir de la convergencia positiva de un conjunto de factores económicos, institucionales, políticos y sociales que se complementan y se refuerzan mutuamente.

¹ Los autores del presente estudio son Prof. José Dari Krein y Marcelo Manzano (CESIT/UNICAMP). Agradecemos la interlocución y las discusiones realizadas con Lais Abramo y Anne Posthuma, que ayudaron a perfeccionar el texto. Agradecemos también el generoso aporte de los siguientes entrevistados: Adriana Fiosi, Anne Posthuma, Celso Amorim Araújo, Claudemir de Souza, Clemente Ganz Lucio, Flavio Cooper, Paulo Gil Hulk, Rafael Ernesto Kieckbusch, Renata Coelho Viera, Renato Bignami y Vítor Filgueiras. La responsabilidad es de los autores y no necesariamente refleja la posición de los entrevistados y de los técnicos de la OIT Brasil.



Índice

Presentación	3
1. Introducción	4
2. Análisis de las Trayectorias de Formalización	4
2.1 Evolución de la tasa de formalidad entre los asalariados: por sector de actividad	6
2.2 Evolución de la tasa de formalidad por sexo, raza/color y etnia	6
3. Nuevo impulso al Crecimiento Económico y la Expansión del Empleo	7
4. La Reorientación del Papel del Estado	8
5. El Bono Demográfico y la Dinámica Regional	9
6. La Regulación del Trabajo y el Papel de las Instituciones Públicas en la Formalización	10
6.1 La Constitución Federal y el andamiaje legal-institucional	10
6.2 La Justicia del Trabajo	11
6.3 El Ministerio Público del Trabajo (MPT)	12
6.4 El Sistema de fiscalización del MTE	12
7. Aumento do Poder de Negociación de los Sindicatos	13
8. Consideraciones Finales	13

Presentación

El trabajo en condiciones de informalidad es un problema persistente en América Latina y el Caribe. Después de una década de crecimiento económico y reducción en las tasas de desempleo, aún hay 130 millones de personas ocupadas que tienen empleos informales, sin protección social ni derechos laborales.

Pero esto no significa que no haya habido avances en materia de formalización.

En América Latina y el Caribe ha habido aumento del empleo formal, del trabajo asalariado, de la cobertura en protección social. Ahora es importante acelerar este proceso pues durante mucho tiempo en esta región la informalidad creció y se consolidó.

No podemos olvidar que la reducción de la informalidad es un componente esencial de los esfuerzos por reducir la desigualdad y la exclusión social.

La experiencia de estos últimos años confirma que el crecimiento económico es esencial para generar más empleos de mejor calidad, pero no es suficiente. Para reducir la informalidad hay que poner en práctica políticas y acciones deliberadas e integradas que articulen las económicas con las socio laborales y complementen el crecimiento económico, en el marco de una dimensión sostenible del desarrollo.

De hecho, los avances registrados en materia de formalización han tenido como componente clave las políticas implementadas en diversos países. Este proceso de formalización no ha sido uniforme. En algunos países se observaron procesos más acelerados y en periodos relativamente cortos. En otros, los avances han sido más lentos.

En 2013 la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe inició el **Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, FORLAC**. Este programa tiene tres componentes: a) generación y diseminación de conocimiento en torno las políticas de formalización, b) asistencia técnica a países específicos y c) fortalecimiento de trabajadores y empleadores en formalización.

Las Notas OIT - FORLAC que aquí presentamos forman parte del primer componente. Analizamos experiencias de política pública. Se ha tratado de identificar aquellas más notables según la discusión académica o política.

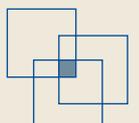
Las estrategias de formalización requieren de un contexto económico favorable pero también de políticas articuladas que permitan enfrentar un fenómeno que es multidimensional y altamente heterogéneo.

La persistencia de una alta informalidad nos indica que el desafío es grande, y que es necesario aplicar medidas que produzcan resultados sostenibles.

La OIT espera que con la difusión de estas experiencias, se promueva una mayor discusión en torno a las estrategias que los países pueden utilizar para facilitar el tránsito a la formalidad en la región.

Elizabeth Tinoco
ADG
Directora Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



1. Introducción

El mercado laboral brasileño tuvo un comportamiento sorprendente en los años 2000. En algunos aspectos, revirtió la tendencia de desestructuración vigente en los años 1990 con la caída del desempleo, el aumento del ingreso promedio de los asalariados y el crecimiento significativo de la tasa de formalización del empleo. A contracorriente del mundo, en especial de las economías centrales, la elevación de la formalización de las relaciones laborales fue, tal vez, el lado más sorprendente de esta nueva etapa, que llamó la atención de investigadores y estudiosos del mundo del trabajo.

En nuestra hipótesis, el fenómeno de la formalización sólo puede ser entendido como un efecto de la convergencia positiva de una serie de factores que se complementan y se refuerzan mutuamente. No nos parece posible aislar algún vector institucional, político o económico para explicar esa transformación significativa que se produjo en el seno del mercado laboral brasileño. El fenómeno es virtuoso, justamente, por la interacción entre procesos de diferente naturaleza, lo que dota de singularidad histórica a la primera década del nuevo siglo. El desafío analítico, por lo tanto, no sólo está en la identificación de los factores, sino también en poder entender cómo se complementan.

Para realizar esta tarea y efectuar un análisis más detallado del proceso de formalización que se presenta en la siguiente sección, mostraremos los factores principales que contribuyeron a ese proceso en las secciones subsiguientes. Es necesario aclarar que en el presente estudio utilizaremos la definición de "formalizados" adoptada por la Oficina de la OIT en Brasil. Dicha definición comprende la suma de los trabajadores registrados (con "carteira assinada"), incluso los trabajadores domésticos, los militares, los funcionarios públicos, y los empleadores y trabajadores por cuenta propia que contribuyen al sistema de seguridad social.²

2. Análisis de las Trayectorias de Formalización

Los datos relativos a la evolución de la tasa de formalidad de las personas ocupadas en el período comprendido entre 1995 y 2012 (Gráfico 1)³ muestran que entre los años 2002 y 2003 se produce una nítida inflexión en la tendencia de la caída de la tasa de formalidad que, a partir de entonces, pasa a crecer de forma sostenida, incluso después de la crisis de 2008. Mientras que en 2002 la tasa de formalidad entre el total de ocupados era de 42,7% – el nivel más bajo de toda la serie – en 2012 se registró una tasa de 56,6%, que representa un salto significativo de 13,9 puntos porcentuales en diez años.

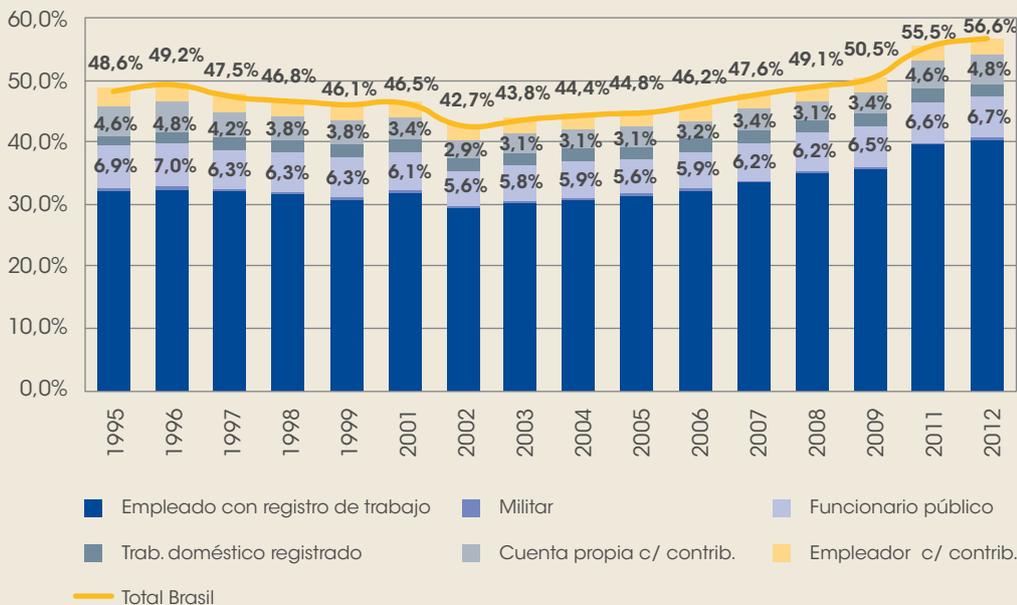
Además de esa trayectoria positiva, el análisis detallado de las cifras permite observar que ese avance estuvo asociado a un proceso intenso de formalización de los trabajadores asalariados, quienes respondieron por un aumento de 10,9 puntos porcentuales de los 13,9 puntos registrados en la tasa de formalidad total entre 2002 (el piso de la serie) y 2012. Si bien en ese período también ocurrieron avances importantes en la formalización de los trabajadores por cuenta propia (1,9 puntos porcentuales) y una creciente participación de funcionarios públicos –que contribuyeron con 1,1 puntos porcentuales para la ampliación de la tasa de formalidad total– fue sin duda entre los trabajadores asalariados que el fenómeno de la formalización se manifestó de forma más significativa. Esto revela que las transformaciones económicas, sociales e institucionales que caracterizaron el desarrollo brasileño en el período reciente incidieron fuertemente sobre ese contingente importante de la fuerza laboral ocupada.

² Según el estudio de la Oficina de la OIT en Brasil "Perfil del Trabajo Decente en Brasil: Una mirada sobre las unidades de la Federación" (p.82). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-integration/documents/publication/wcms_206109.pdf. Consultado en 02/2014.

³ Idem.

En relación a los trabajadores domésticos –que en 2012 sumaban 6,4 millones de ocupados– cabe mencionar que, con la aprobación de la PEC 66/2012, que asegura a los empleados domésticos los mismos derechos de los demás trabajadores formales,⁴ se puede esperar que en los próximos años ocurra un aumento sensible de la tasa de formalización de esta categoría de trabajadores. Por ahora, no obstante, se percibe sólo un pequeño avance en la tasa de formalización de los trabajadores domésticos, con una ampliación del nivel desde el 27% (verificado en 2008) al 29,6%, registrados en 2012, según la PNAD/IBGE.⁵ Esto probablemente refleja, con alguna demora, la alteración de la legislación tributaria que, desde 2005, permite a los empleadores de trabajadores domésticos deducir de su pago de impuestos parte de los gastos relativos a las cargas de la seguridad social. Por otro lado, entre los trabajadores afrodescendientes, se registra una evolución de 12 puntos porcentuales en el período, con una tasa de formalidad que alcanza el 64,5% entre los asalariados en el año 2012.

Gráfico 1 - Evolución de la Tasa de Formalidad - 1995 a 2012



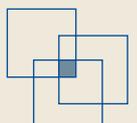
Fuente: PNAD. Elaboración: CESIT.

El empleo asalariado creció 31% entre 2002 y 2012, pasando a representar el 56% del total de ocupados.

Antes de analizar la evolución de la formalización, vale notar que la dinámica de las ocupaciones en el período reciente parece indicar que hay un movimiento virtuoso en la economía brasileña, que hace que las ocupaciones más susceptibles a la regulación (funcionarios públicos, militares, empleados asalariados, empresas grandes y medianas) crezcan, disminuyendo, en términos relativos, el número de personas ocupadas en el trabajo doméstico, en las actividades sin rendimiento y para el auto consumo o auto construcción. Sin embargo, estos últimos grupos aún representan un contingente significativo de trabajadores: 7% y 6% de la población ocupada en 2012, respectivamente. Además, con relación a los trabajadores por cuenta propia, se percibe que al mismo tiempo en que crece la tasa de formalidad en ese tipo de ocupación (Gráfico 1), hay una estabilización del número de individuos en ese contingente, sugiriendo, por lo tanto,

4 Siguiendo lo estipulado por el Convenio 189 (2011) de la OIT, que dispone la reglamentación de las trabajadoras y de los trabajadores domésticos.

5 Del conjunto de trabajadores domésticos, más del 90% son mujeres y su tasa de formalidad sigue siendo mucho menor que la de los trabajadores domésticos de sexo masculino. En 2012, la tasa para las mujeres fue de 26,3% y para los hombres de 48,5%.



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

que gran parte de los trabajadores que permanecen en la categoría "cuenta propia" (20% en 2012) están relativamente mejor posicionados hoy que en el pasado.

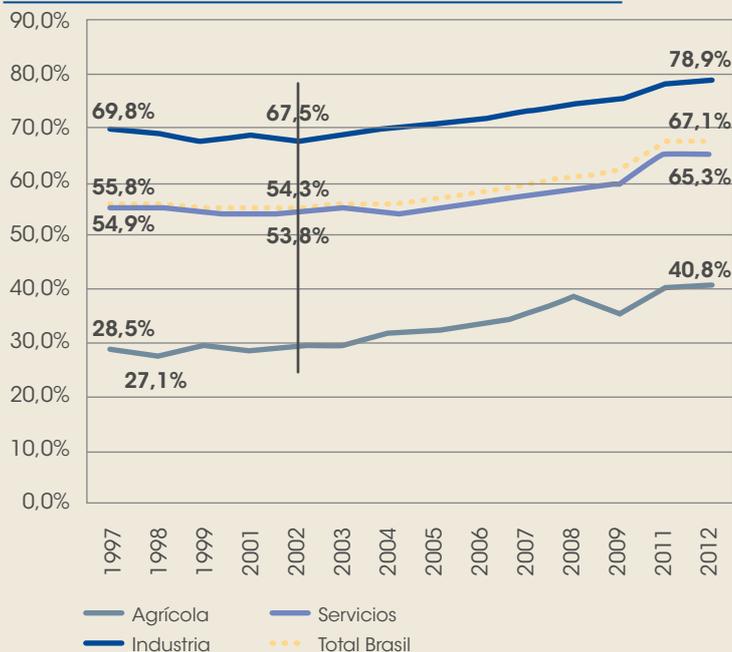
Veamos a continuación cómo evolucionaron las tasas de formalidad de los empleados asalariados en distintas categorías.

2.1 Evolución de la tasa de formalidad entre los asalariados: por sector de actividad

Cuando se observa el comportamiento de los índices de formalidad por sector de actividad (Gráfico 2), es posible ver que existe un movimiento similar entre las tasas de los diferentes sectores de la actividad económica: una tendencia a la disminución de las tasas durante la segunda mitad de los años noventa y, a partir de ahí, una recuperación que se mantiene de forma sostenida hasta el presente. Además, se nota que incluso después de la crisis de 2008 – pese a un breve sobresalto que afectó al sector agrícola – el proceso de ampliación de las tasas de formalidad siguió su curso, con una destacada y esperada ventaja del sector industrial.

Es importante resaltar también el comportamiento a lo largo de la serie de las tasas de formalidad entre los empleados asalariados del sector agrícola: no obstante sea este el sector con el nivel más bajo de formalidad, es notable el avance de la formalización en el mismo, con una elevación de 13,7 puntos porcentuales entre los años 1998 y 2012.

Gráfico 2 - Evolución de la Tasa de Formalidad entre los Empleados Asalariados por Sector de Actividad. Brasil - Período: 1997-2012



Fuente: PNAD. Elaboración: CESIT.

2.2 Evolución de la tasa de formalidad por sexo, raza/color y etnia

Al observar los datos sectoriales de forma más desagregada y separados por sexo, se puede deducir que el aumento mencionado de la formalización en el sector agrícola se debe, en gran parte, al rápido aumento del número de trabajadoras formales empleadas en el sector (de 26,6%, en 2002, a 45,1%, en 2012), invirtiendo incluso la tradicional prevalencia de los hombres

entre los asalariados formales del sector agrícola. Un fenómeno semejante tiene lugar en las actividades de construcción civil, donde hay un avance significativo en la fuerza de trabajo femenina, que alcanza una tasa de formalidad de 89,1% – casi 30 puntos porcentuales más del 60,8% de tasa de formalidad registrada en el mismo año 2012 entre los asalariados del sexo masculino.

Sin embargo, si se considera el conjunto de los sectores de actividad, a pesar de la mejora registrada para ambos sexos, en 2012 persiste un diferencial significativo entre las tasas de formalidad a favor de los hombres (81,3%, contra 62,3% de las mujeres). Este fenómeno puede ser entendido de mejor manera cuando se considera que buena parte de la fuerza laboral femenina se concentra en actividades más precarias y de fiscalización externa más difícil: principalmente en los servicios domésticos y en los servicios colectivos, sociales o personales.

Por su parte, la evolución de la tasa de formalidad según la raza/color o etnia del trabajador indica que, a pesar de que aún hay una gran desigualdad entre los diferentes grupos raciales o étnicos, se encuentra en curso un proceso de reducción de esa desigualdad. La mayor expresión de este fenómeno puede ser encontrada en la variación, en puntos porcentuales, de la tasa de informalidad relativa a cada grupo racial o étnico: mientras entre los asalariados que se declaran blancos la tasa de formalidad avanzó 9,8 puntos porcentuales en el período, la misma tasa creció 23,6 puntos porcentuales entre los asalariados de origen indígena y 15,2 puntos entre los que se declaran de piel morena. Son justamente estos los dos grupos que registran todavía las menores tasas de formalidad: 60,4% y 61,1%, respectivamente.

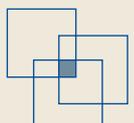
3. Nuevo impulso al Crecimiento Económico y la Expansión del Empleo

Después de dos “décadas perdidas” – caracterizadas por el estancamiento económico y la regresión social – a partir de 2004 Brasil vio cómo su economía retomaba el curso del desarrollo. Después de los cambios de orientación en la política gubernamental, que provocó tensión entre los agentes económicos y exigió del nuevo gobierno amargas medidas monetarias y de austeridad fiscal, surgió un período de crecimiento económico razonable, con notable prosperidad social. Dos vectores –uno externo y otro interno– contribuyeron decisivamente en la recuperación de la economía brasileña al inicio de esa década, elevando las tasas de inversión. Durante diecinueve trimestres consecutivos se registraron tasas de crecimiento del PBI, algo que no ocurría en el país desde mediados de la década de los ochenta.

En el contexto externo, a partir de 2002 Brasil comenzó a beneficiarse del ciclo de valorización de los precios de los *commodities*, resultado de la creciente demanda china por insumos y bienes intermedios. A partir de ese impulso fue posible equilibrar las cuentas externas del país y eliminar uno de los obstáculos estructurales que, a lo largo de la historia brasileña, recurrentemente abortaba los ciclos de crecimiento de la economía. Entre 2003 y la crisis de 2008, el superávit comercial creció de forma acelerada y permitió que el país no sólo pagase su histórica deuda externa, sino también que consiguiese acumular un volumen significativo de reservas internacionales.

A partir de ese impulso externo, el gobierno supo articular un proceso de expansión del consumo interno, poniendo en práctica tanto medidas redistributivas (aumento del salario mínimo, programa *Bolsa Família*) como esfuerzos de inclusión bancaria que contribuyeron a una fuerte expansión del crédito. Con ello, además de promover una reducción notable de la desigualdad –que se manifiesta a través de la evolución del índice de Gini y el crecimiento de la masa salarial en relación al PBI⁶ – se abrió espacio en el país para una gran expansión del mercado interno,

⁶ Esta relación registró un crecimiento de 9% entre 2003 y 2012.



especialmente en el segmento de bienes de consumo durables para los grupos de población de ingreso medio y bajo.

Es importante destacar que los avances obtenidos en el mercado laboral al inicio de los años 2000 no fueron interrumpidos por la severa crisis mundial de 2008. Con un volumen inédito de reservas internacionales y con una deuda externa muy reducida, el gobierno pudo manejar de forma bastante eficaz la política macroeconómica y reducir de forma sensible el impacto inicial de la crisis. Con la devaluación inmediata del real, aparte de mejorar la competitividad de los productos nacionales, fue posible también mejorar las cuentas públicas en función del aumento del valor en reales de las reservas internacionales acumuladas en años anteriores. Con una situación fiscal más cómoda, el gobierno pudo actuar de forma anti-cíclica para revertir las presiones deflacionistas que amenazaban a la economía mundial en ese momento: redujo temporalmente impuestos indirectos sobre bienes de consumo final, intensificó el programa de inversiones públicas (Programa de Aceleración del Crecimiento – PAC), mantuvo la política de aumento del salario mínimo y fortaleció los bancos públicos para que pudiesen compensar la retracción de la oferta de crédito por parte de los bancos privados. Como resultado de la acción gubernamental, el PBI disminuyó solo 0,3% en 2009 y se recuperó fuertemente en 2010, cuando creció 7,5%, impulsado por la intensa elevación del consumo y de la inversión.

La intensidad de la recuperación y su impacto sobre el nivel de los precios llevó al gobierno a contener el nivel de actividad de la economía al inicio de 2011. Se redujo el volumen de inversiones públicas y se retiraron los estímulos al consumo. Además, con la agudización de la crisis de las deudas soberanas en Europa y el aumento de la incertidumbre, la inversión privada –que se había recuperado fuertemente en 2010– perdió gran parte de su impulso. El crecimiento del PBI en 2011 fue de sólo 2,7%, revelando los problemas derivados de la estrategia de desaceleración adoptada por el gobierno. A pesar del intento de reanimar la economía con nuevas medidas de estímulo al consumo y a la inversión privada, la tasa de crecimiento del PBI alcanzó solo 0,9% y 2,3% en 2012 y 2013, respectivamente.

Desde entonces existe un relativo consenso de que un crecimiento más fuerte del PBI brasileño requiere, en estos momentos, la ampliación de la tasa de inversión. El país ya no puede contar con la evolución favorable de los términos del intercambio comercial que favoreció al desempeño de la economía entre 2002 y 2008. Actualmente es necesario aumentar la productividad de la economía para continuar mejorando las condiciones socioeconómicas de la población y ello requiere inversión en la infraestructura y en el fortalecimiento de la competitividad de la producción manufacturera establecida en el país.

Además, la crisis mundial perjudicó la actividad económica en los países desarrollados e intensificó la competencia internacional por la demanda de productos manufacturados. En ese contexto, la sustentación del crecimiento del consumo en Brasil, en vez de contribuir al aumento de la actividad interna, provocó una fuerte subida de la importación de productos manufacturados. Consecuentemente, el déficit del comercio exterior por manufacturas, que ya había sido elevado en 2008, creció 2,5 veces en 2011, se repitió en 2012, y es probable que sea aún mayor en 2013.

4. La Reorientación del Papel del Estado

Con la transición política ocurrida al inicio de los años 2000, se inició de forma lenta, aunque constante, una recuperación de la concepción desarrollista del Estado, que gradualmente va ampliando su protagonismo, tanto en lo concerniente a la esfera económica como a lo referido a la tarea de construcción de un Estado Social, tal como está inscrito en la Constitución de 1988. En este proceso, la nueva dimensión del Estado aparece en diferentes aspectos.

Por un lado, para hacer frente a las crecientes obligaciones sociales e institucionales definidas en la Carta Magna, el Estado brasileño, en sus tres instancias federativas, busca modernizarse,

mejorando de forma sensible su sistema de recaudación fiscal, de ejecución presupuestaria y de realización del gasto. Una particularidad de este proceso parece haber contribuido, en especial, a la reducción de las tasas de informalidad: desde el inicio de los años 2000 y auxiliados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, los gobiernos han ampliado el control fiscal sobre los bienes de consumo final, induciendo procesos de formalización de los negocios a lo largo de las cadenas de producción. En ese movimiento, instados a declarar los gastos que deben ser hechos frente a los ingresos de sus respectivos negocios –ahora revelados de forma más fidedigna por los controles en línea–, los empleadores se ven forzados a regularizar los vínculos laborales.

De otro lado, desde la perspectiva de los trabajadores, el registro de trabajo adquirió más importancia en el período reciente: con la estabilidad monetaria y el esfuerzo gubernamental para ampliar el mercado de consumo interno por medio de la ampliación del crédito, la condición de trabajo formal pasó a ser un requisito importante para el acceso al mercado de bienes de consumo. De la misma forma, entre los pequeños negocios, la posibilidad de acceder a líneas de crédito productivo a bajo costo parece haber constituido un factor decisivo para inducir esfuerzos por la formalización.

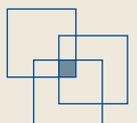
Por su parte, el Estado brasileño también contribuyó en el proceso de formalización de las relaciones laborales en la medida en que, para atender a la expansión de los servicios públicos, fue obligado a ampliar la contratación de funcionarios y, al mismo tiempo, expandir la contratación de servicios del sector privado. Este, por su parte, debido a una exigencia legal, necesitó, en primer lugar, ponerse al día en sus obligaciones laborales.

La explicación para el proceso de formalización de los contratos de trabajo del reciente período presenta una relación directa también con la regularización de las empresas en el país, consecuencia de un conjunto de iniciativas adoptadas por el gobierno federal, que busca mejorar el ambiente de negocios por medio de las denominadas ‘reformas microeconómicas’. Entre las principales, cabe destacar: la creación de *Super Simples*, en 2006, que simplifica la burocracia y reduce las cargas monetarias para las micro y pequeñas empresas; la institución, en 2009, de una nueva modalidad de persona jurídica – el Microemprendedor Individual (MEI) – cuyas obligaciones legales y cargas fueron reducidos todavía más para regularizar a los trabajadores por “cuenta propia” o a aquellos que se encontraban al margen del mercado formal; la exigencia, para todos los niveles e instancias del poder público, de adquirir parte de los bienes y servicios de micro y pequeñas empresas, siempre y cuando estén plenamente regularizadas; y políticas especiales para la formalización de actividades estacionales (pescadores y trabajadores rurales).

En otro frente, también motivado por el esfuerzo de formalización de los emprendimientos privados, el gobierno adoptó un conjunto de medidas coercitivas que hicieron más difícil y desventajosa la permanencia de las empresas en la ilegalidad. Entre esas medidas cabe resaltar la exigencia del certificado negativo laboral a todas las empresas que proveen o prestan servicios al sector público o para aquellas que solicitan crédito al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

5. El Bono Demográfico y la Dinámica Regional

Uno de los factores relevantes que deben ser considerados con relación a los principales determinantes de las transformaciones observadas en el mercado laboral brasileño se refiere a la dinámica demográfica del país. A lo largo de la primera década de 2000, la tasa de crecimiento de la población brasileña se redujo de forma expresiva y se acercó a 1% anual hacia el final de la década. Además, la estructura etaria del país se encuentra actualmente cerca de la que los demógrafos consideran ideal, con un porcentaje muy alto de personas en edad activa, en condiciones de trabajar.



En la esfera de la dinámica poblacional es posible notar una reducción en los flujos de migración interna en el país, probablemente fruto de la creciente desconcentración productiva y de la reducción del flujo rural-urbano que caracterizó el período de crecimiento acelerado de 1930-1980. Por lo tanto, al ser sumados, esos diferentes vectores de la dinámica demográfica brasileña contribuyeron a una reducción parcial de los efectos negativos derivados del histórico excedente estructural de oferta de mano de obra del país. Aunque no se puede decir que Brasil haya superado ese rasgo del desarrollo tardío, es necesario reconocer que, dependiendo de la región y del sector de actividad, sus efectos fueron atenuados, favoreciendo determinadas categorías profesionales y reduciendo el nivel de desempleo a pisos históricos en ciertas regiones del país, en especial, en el Sur y Sudeste.

6. La Regulación del Trabajo y el Papel de las Instituciones Públicas en la Formalización

6.1 La Constitución Federal y el andamiaje legal-institucional

La Constitución Federal de 1988 estableció un andamiaje legal-institucional que definió, fundamentalmente, las bases de aquello que la sociedad brasileña comprende como nivel básico de civilidad para la relación laboral y la protección social. Esto refuerza una trayectoria histórica de valorización del registro de trabajo como condición de acceso a la protección social e, incluso, a la ciudadanía. Por un lado, se amplió el sistema de protección social y los derechos laborales y se estimuló a los trabajadores a exigir el registro de trabajo como condición para acceder a sus disposiciones. Por otro lado, la Constitución Federal de 1988 creó también una institucionalidad que tiene la finalidad de hacer efectivos los derechos laborales y de protección social, en especial perfeccionando los mecanismos de fiscalización del trabajo, al ampliar los poderes y la estructura de la Inspección Laboral y del Ministerio Público del Trabajo.

Ese andamiaje legal e institucional adquiere importancia en los años 2000, en un contexto de cambios políticos y de crecimiento económico. En los años 1990, en un contexto desfavorable para los trabajadores, hubo una fuerte presión por la flexibilización de las relaciones laborales y la informalidad no retrocedió. En los años 2000, en un ambiente con un mercado laboral más favorable, el registro de trabajo pasó a ser un elemento diferencial importante en el proceso de selección para una vacante y, muchas veces, un instrumento utilizado por el empleador para atraer profesionales a su empresa. Al mismo tiempo, el aumento de la acción fiscalizadora por parte del Estado pasó a inhibir el incumplimiento de la legislación laboral por parte de los empleadores.

Los datos muestran que no hay evidencias empíricas de que las iniciativas de flexibilización (como la introducción de contratos atípicos) hayan presentado resultados consistentes para explicar el avance de la formalización. Por el contrario: lo que se percibe es que, con el crecimiento económico y el calentamiento del mercado laboral, esas modalidades alternativas de contratación crecen menos que la contratación por plazo indeterminado. Entre 1999 y 2012 los contratos por plazo indeterminado crecieron 96%, mientras que los temporales aumentaron solo 6% y los de plazo determinado, 70%.

De la misma forma, otras medidas de estímulo a la formalización de los asalariados también presentaron resultados limitados. Por ejemplo, la evolución de la formalización del trabajo doméstico no acompañó la tendencia general del mercado de trabajo, a pesar de que el Gobierno Federal concedió, a partir de 2005, incentivos fiscales para los empleadores que registrasen a sus empleados, y pese a una relativa y creciente escasez de empleados domésticos, como se indicó anteriormente.

Otras medidas, sin embargo, presentaron resultados positivos, tales como la institución del régimen del "Super Simple" que, al desburocratizar y reducir la carga tributaria, ha contribuido

a la formalización de los pequeños negocios y, consecuentemente, también a la formalización del trabajo asalariado. Además, se crearon incentivos para la formalización de segmentos específicos, como el Micro Emprendedor Individual para autónomos y la seguridad social para las amas de casa, pescadores y trabajadores rurales, lo que proporcionó un aumento de la cobertura de la protección social para esos segmentos, históricamente excluidos de la protección social.

Sin embargo, a pesar de los inequívocos avances y de la recuperación de las tasas de formalización, el trabajo sin registro y el trabajo autónomo sin protección siguen representando un contingente significativo de la población ocupada del país. Frente a la histórica desestructuración y la asimetría del mercado de trabajo brasileño y ante la intensificación de la competencia internacional, es frecuente la no conformidad con los requisitos del sistema de protección social.

Siempre en el ámbito de las transformaciones del marco legal derivadas de la Constitución de 1988, otro aspecto que debe ser considerado refiere al papel de las instituciones públicas del trabajo. Su inclusión en la explicación de la formalización parte del supuesto de que la historia demuestra que las reglas de protección al trabajo y las instituciones públicas aptas para fiscalizar su cumplimiento y garantizar su eficacia tienen un papel relevante en la garantía de la protección social y en el acceso a los derechos laborales.

6.2 La Justicia del Trabajo

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.

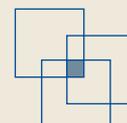
En el primer caso destacan, entre otros, la reglamentación de la tercerización⁷ y el reconocimiento del vínculo laboral con el registro de trabajo. La reglamentación de la tercerización realizada por el Tribunal Superior del Trabajo, a pesar de legalizar la subcontratación, colocó dos trabas que contribuyeron a la formalización de los contratos: 1) la limitación de la tercerización en las actividades-medio y su prohibición en las actividades-fin; 2) el reconocimiento de la responsabilidad subsidiaria de la empresa contratante, en caso que la empresa subcontratada no cumpla con algún derecho laboral o de la seguridad social.

En la misma perspectiva de la comprensión del derecho está el reconocimiento del fraude, cuando la relación laboral sea simulada, es decir, cuando las características del trabajo asalariado están presentes, pero la modalidad de contratación ocurre por otro medio (persona jurídica, falsa cooperativa, prácticas profesionales, trabajo autónomo, Micro Emprendedor Individual, etc.). En esos casos, la relación se considera fraudulenta y se determina el registro de trabajo y la recaudación de multas y aportes sociales.

Esta mayor comprensión se ha diseminado, especialmente gracias a la ampliación de la estructura de la Justicia del Trabajo. Hubo un crecimiento significativo (67%) en los recursos humanos (magistrados y funcionarios) del sistema judicial del trabajo en los años 2000. En este período se registró una importante evolución de la estructura del Poder Judicial, que amplió el número de jurisdicciones en el país hasta 1.454, presentes en 611 municipios, impactando positivamente sobre el acceso de la población al poder judicial. Ello, por su parte, resultó en una ampliación importante del número de nuevos procesos, con un aumento de 64% entre 2002 y 2012.

La mayor comprensión de la normativa y la extensión del aparato judicial constituyen una referencia importante para el comportamiento de los agentes económicos, induciéndolos a

7 El Precedente 331 (Súmula 331) relativo a la tercerización de 1993 logró una aplicación acordada a partir de los años 2000.



un cumplimiento más estricto de la legislación laboral. Prueba de ello es que, a lo largo de la primera década de 2000, el índice de formalización de actividades típicamente tercerizadas (por ejemplo, en el segmento de higiene y conservación) es mucho más alto que el promedio del mercado de trabajo: cerca de 85%, según la PNAD.

6.3 El Ministerio Público del Trabajo (MPT)

La actuación del MPT se concentra básicamente en las cuestiones que involucran a grupos de trabajadores, con reflejo en las relaciones sociales. Sus fiscales tienen libertad y autonomía para iniciar investigaciones, averiguar denuncias y derivar judicialmente cualquier situación relacionada al incumplimiento de la legislación social y que afecte a un colectivo de trabajadores o a la sociedad como un todo. En la práctica, debido al grado de autonomía e independencia de que disfruta, cada procuraduría constituye un ente público propio, con poderes para desencadenar un número considerable de acciones.

A partir de 2002, el MPT estableció prioridades y estructuró grupos especializados para imprimir mayor eficacia a sus acciones. Tales prioridades incluyen la erradicación del trabajo infantil, el combate al trabajo forzoso y a las diversas formas de discriminación, así como a la defensa de los derechos fundamentales en el trabajo, tales como la formalización del contrato de trabajo y la libertad sindical, entre otros. Estas son las directrices que proporcionan cierta homogeneidad nacional e institucional al cuerpo de fiscales, resguardando, no obstante, el espacio del discernimiento de cada fiscal, que actuará con base en su visión de mundo y su grado de compromiso personal.

Desde la perspectiva del presente trabajo, el fortalecimiento del MPT contribuye a aumentar la presencia del Estado en el mundo del trabajo, lo que puede ayudar en la ejecución de los derechos laborales, como también revelar prácticas de relaciones laborales fraudulentas. En primer lugar, se debe destacar que, a partir de 2003, hubo una fuerte expansión de la estructura física y del número de fiscales y funcionarios: el número de fiscales pasó de 195 en 2001 a 587 en 2012, mientras que el número de funcionarios de apoyo fue más que duplicado en ese mismo período.

Un segundo aspecto que debe ser destacado es el acercamiento mayor entre las instituciones responsables por la afirmación del derecho. La aprobación de la Enmienda Constitucional no.45, en 2004, llevó a la ampliación de las competencias de la Justicia del Trabajo. De forma general, sin embargo, la labor de los fiscales del trabajo ha contribuido de modo efectivo al combate y a la reducción de prácticas ilegales y, en consecuencia, a la reducción de la informalidad.

6.4 El Sistema de fiscalización del MTE

La Inspección Laboral tiene como función prioritaria vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de sus actividades. La Constitución de 1988 estableció las competencias de la Unión para organizar, mantener y ejecutar la inspección laboral. Esa inspección es realizada por el Ministerio del Trabajo y Empleo - MTE, por medio de los Auditores Fiscales del Trabajo.

En la primera década de los años 2000, el número de formalizaciones por la acción fiscalizadora creció significativamente, alcanzando en 2007 un total de 746.245 trabajadores formalizados como resultado directo de las inspecciones de los auditores del MTE. En los últimos años este número cayó a cerca de 500.000. La mayor efectividad de las acciones del MTE es el resultado, a nuestro entender, de tres factores concomitantes: 1) el perfeccionamiento del sistema de fiscalización y la concesión de incentivos financieros a los auditores del trabajo por vínculo laboral formalizado; 2) la intensa campaña de combate al trabajo análogo a la esclavitud; y 3) la política de erradicación del trabajo infantil.

7. Aumento do Poder de Negociación de los Sindicatos

La mejora de los indicadores del mercado de trabajo – especialmente la caída del desempleo – tiende a aumentar el poder de negociación de los trabajadores, individualmente, y de sus organizaciones colectivas. Entendemos que los sindicatos recuperaron el poder de representación de sus categorías, a pesar de haber perdido apoyo en la sociedad, que ya no los percibe como institución capaz de expresar y comunicar los intereses de las personas en la base de la pirámide social. El fortalecimiento de la capacidad de acción colectiva de los sindicatos puede ser observado en los siguientes indicadores: 1) mejora de las negociaciones salariales, ya que mientras en 2003 solamente un 18% de las categorías estudiadas consiguió algún aumento real de salario, en 2012 ese valor llegó a 95%; 2) el número total de trabajadores sindicalizados aumentó en 3 millones entre 2001 y 2011, a pesar de que la tasa de sindicalización disminuyó de 28% a 24%; o sea, el empleo formal creció por encima del número de nuevos sindicalizados; y 3) los canales de diálogo con el gobierno y con otras instituciones públicas mejoraron. En suma, en un contexto de expansión del empleo, el fortalecimiento de los sindicatos junto a sus categorías contribuyó a aumentar la presión por la formalización de los contratos de trabajo, porque es a partir de esa base formal que los sindicatos se estructuran financiera y políticamente.

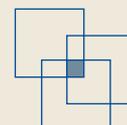
Con relación a la posición de los actores sociales, también es necesario destacar que los sectores empresariales actuaron en la perspectiva de defender la regularización de las empresas y del trabajo. La razón fundamental es que, en un ambiente de mejora del empleo, el no cumplimiento de los derechos laborales es un factor de competencia depredadora y de riesgo.

8. Consideraciones Finales

El estudio muestra que ha habido una inflexión de la tendencia de formalización de las empresas, del trabajo y de la ampliación del acceso a la seguridad social en los años 2000. Se trata de una nueva tendencia que se contrapone al movimiento de los años 1990 y que resulta relevante, pues se constituye como una contra-tendencia a lo que está ocurriendo en muchos países centrales, donde la informalidad, la flexibilización y la precarización del trabajo avanzan desde 1980. Es importante destacar que ese proceso se configura como una novedad, tanto para la historia reciente del país como para las características del capitalismo contemporáneo, en un contexto de globalización financiera y de internacionalización de la producción de bienes y servicios.

El avance de la formalización en los años 2000 puede ser explicado por una convergencia de factores que se complementan y refuerzan mutuamente. Se destacan en ese proceso: 1) la dinámica de la economía y sus efectos positivos sobre el nivel de empleo y de los salarios; 2) la dinámica demográfica; 3) la revalorización del papel del Estado como promotor del desarrollo económico y social; 4) la mejora del aparato regulador; 5) la consolidación de las instituciones y del marco legal definidos en la Constitución de 1988 y las nuevas perspectivas y programas de las instituciones públicas en el área del trabajo (Ministerio Público, Ministerio del Trabajo y Empleo y Justicia del Trabajo); 6) las políticas de incentivo a la formalización y simplificación promovidas por el Estado, que buscan ampliar la regulación de la economía como un todo; 7) la ampliación del poder de negociación de los sindicatos y de los trabajadores, así como la acción de algunos sectores empresariales para evitar una competencia depredadora en la economía.

Por lo tanto, a partir de un marco económico y de un mercado laboral más favorable hubo una convergencia de iniciativas gubernamentales, de las instituciones públicas y de los actores sindicales y empresariales que permitió el avance de la formalización de los contratos de trabajo en un período en que el mercado de trabajo fue menos presionado por la dinámica



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

demográfica. Todo ello ocurrió, en el contexto de una economía en desarrollo, con un mercado de trabajo históricamente poco estructurado, con un elevado contingente de la población sin protección social, donde aún prevalecen los salarios bajos, grandes desigualdades sociales y alto nivel de incumplimiento de los derechos inscritos en el andamiaje legal e institucional.

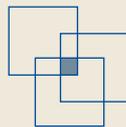
Por último, por lo que se puede deducir de la experiencia reciente, la continuidad del proceso de formalización en los próximos años dependerá, a nuestro entender, de una conducción económica que permita aprovechar mejor las posibilidades de progreso social derivadas de la actual dinámica demográfica. Además, el avance de la formalización debe requerir la ampliación de las políticas de estímulo a la formalización de la economía, el fortalecimiento de las instituciones públicas, del sindicalismo y de los órganos gubernamentales en el combate a las ilegalidades. La formalización no es sinónimo de buenas condiciones de trabajo, sino la primera condición para asegurar el trabajo decente en el país.



Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Oficina Regional para América Latina y el Caribe