

Informalidade e trabalho no Brasil: causas, consequências e caminhos de Políticas Públicas¹



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 2009². 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.

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 inúmeras 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-próprios; 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-próprios, 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 benefí-

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-próprios 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.³ 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 microempreendimentos 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 desestímulos 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.⁴

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 desestímulos 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 inexístirem 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 trabalho⁵. 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 CLT⁶ 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.

