

FORLAC

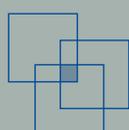
PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Organización
Internacional
del Trabajo

NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Brasil



Índice

Presentación	3
1. Introducción	4
2. Políticas y esquemas para la formalización de las micro y pequeñas empresas	5
3. Resultados alcanzados	16
4. Conclusiones	18

Presentación

Uno de los desafíos para lograr reducir la informalidad laboral en América Latina y el Caribe es avanzar en la formalización de las micro y pequeñas empresas, que son las principales generadoras de empleos en nuestra región.

Es un desafío complejo pues la informalidad es un fenómeno multidimensional y el mundo de las MYPE es sumamente heterogéneo. Pero los datos de que disponemos nos indican que este es un obstáculo importante en el camino de nuestros países hacia el desarrollo económico y social, y que será necesario encontrar soluciones para avanzar en la reducción de la desigualdad y de la pobreza.

Durante la última década América Latina y el Caribe registró un período de crecimiento sostenido que incluso resistió en buen pie los embates de la crisis internacional. El desempleo urbano bajó a mínimos históricos de 6,2% en 2013. Sin embargo, la informalidad, aunque también descendió, es persistente y sigue afectando a 47,7% de los trabajadores ocupados. De acuerdo con estimaciones de la OIT, al menos 60% de los trabajadores en las microempresas están empleados en condiciones de informalidad.

La mayoría de los trabajadores informales de la región pertenece al 20% más pobre de la población, entre quienes la tasa de informalidad laboral es de 72%, más del doble de lo que sucede entre el 20% de mayores ingresos, entre quienes la informalidad es de 31%, lo cual permite establecer un claro vínculo con la desigualdad de ingresos.

¿Cómo abordar la formalización de las micro y pequeñas industrias? No existen recetas únicas y precisamente esta nueva serie de Notas de la OIT busca alimentar los debates sobre este tema y generar insumos para reducir la informalidad.

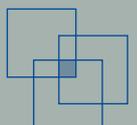
Al abordar el diseño de políticas para las MYPE será necesario tener en cuenta siempre que hay una distinción entre la formalización de una empresa y la formalización de las relaciones de empleo. La realidad es que el trabajo no declarado existe también en un contingente importante de MYPE registradas, y por lo tanto las medidas de formalización de estas unidades productivas deben integrar los aspectos laborales.

También es importante enfrentar este desafío con estrategias integrales y de largo aliento que consideren los diferentes ámbitos relacionados con este tema, como el administrativo, tributario, laboral, de seguridad social y de fomento productivo. Las políticas para promover la formalización de las micro y pequeñas empresas incluyen las de impulso a la productividad, de revisión y adecuación normativa, de incentivos a la formalización y de mejorar en la capacidad para hacer cumplir las normas.

Hay algunos aspectos clave, como la simplificación de los trámites para tener una empresa registrada, la adecuación de los sistemas tributarios, los incentivos relacionados con la seguridad social y la difusión de información y la inspección de la informalidad. Para las empresas también es importante que la formalización de la informalidad sea una buena inversión. Y para los países es fundamental aprovechar el potencial de este sector y de sus trabajadores para apoyar el crecimiento sostenible de las economías.

Esta serie de Notas revela que, a pesar de la complejidad del tema, en América Latina y el Caribe sí hay experiencias positivas que vale la pena sistematizar y poner a disposición de los hacedores de políticas. Las experiencias presentadas en estas Notas muestran además la preocupación que existe en los países por la sobrerrepresentación de jóvenes y mujeres en las micro y pequeñas empresas informales, ya sea como empresarios o trabajadores.

La difusión de estas Notas en el Programa de promoción de la formalización FORLAC, presentado por esta oficina regional en 2013. Esperamos que esta serie de estudios sirva de insumo para el diseño de políticas que den renovado impulso a un tema que merece estar destacado en la agenda de América Latina y el Caribe.



1. Introducción

En el año 2012 Brasil se convirtió en la séptima principal economía del mundo en cuanto al PIB. Entre 2003 y 2013 unos 40 millones de personas salieron de la pobreza, mientras que la pobreza extrema se redujo en 89 por ciento. El país logró reducir la desigualdad y, a la vez, bajar la incidencia del empleo informal¹.

Entre 2002 y 2012 hubo un aumento de 15,6% en la tasa de formalidad (proporción de la población ocupada que contaba con una ocupación formal), de acuerdo a la definición explicitada previamente. Según datos de la OIT², al año 2012, el porcentaje de la población ocupada urbana con protección en salud y/o pensiones era de 70,2%. El mismo porcentaje entre los asalariados en los establecimientos de cinco o menos trabajadores era de 52,4%.

Las micro y pequeñas empresas representan actualmente alrededor del 95% de todos los establecimientos del país, generan alrededor de 16,6 millones de empleos formales, y son responsables del 20% del Producto Interno Bruto (PIB). En las tres últimas décadas del siglo pasado Brasil implementó un conjunto de medidas destinadas a la formalización de las MYPE y la formalización de las relaciones laborales dentro de estas empresas.

Un dato histórico importante fue la promulgación en 1984 del Estatuto de la Microempresa³. Por primera vez, fueron establecidas directrices para un tratamiento diferenciado en los campos administrativo, tributario, previsional, laboral, crediticio y de desarrollo empresarial para las micro empresas.

Cuatro años después, la nueva Constitución Federal de 1988 afirmó la centralidad de las micro y pequeñas empresas. El artículo 179 establece tratamientos jurídicos diferenciados para este segmento de empresas en todos los niveles administrativos mediante la simplificación de sus obligaciones administrativas, tributarias, de seguridad social y crediticias, o la eliminación o reducción de éstas.

En 1990, se estableció de forma autónoma el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE). Financiado con parte de la carga fiscal sobre el trabajo recaudado sobre la planilla de sueldos de los empleos formales del país⁴, el SEBRAE se convirtió en la mayor y más importante institución pública especializada en el fomento de las empresas de menor tamaño.

En 1996, la Ley 9317 creó el Simples Federal, proporcionando tratamiento diferenciado a las micro y pequeñas empresas en el campo tributario, con la unificación de impuestos y tasas y la simplificación de los trámites de formalización. Tres años después, en 1999, la Ley 9841 instituyó el Nuevo Estatuto de la Pequeña y Mediana Empresa, que extendió el trato favorable a las áreas previsional, laboral, crediticia y administrativa.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales dirigidos al trato diferencial de las micro y pequeñas empresas, con la reducción de los impuestos y la simplificación contable, los resultados alcanzados en términos de formalización en un primer momento no fueron positivos. Entre 1980 y 2000 la tasa de informalidad en el total de la ocupación creció un 3,1%, equivalente a un aumento de 0,2% al año en promedio.

Solamente a partir de la primera década del 2000 la tasa de informalidad en el mercado laboral empezó a disminuir. En un periodo de 10 años, la informalidad de los puestos de trabajo⁵ cayó de 41,7% en el año 2001 al 30,2% en el año 2011⁶. En el mismo periodo la informalidad en los establecimientos de cinco o menos trabajadores bajó de 60,8% a 47,7%⁷.

La Oficina Regional de la OIT agradece a Mario Pochmann, quien preparó un documento de base para la elaboración de esta Nota, así como la coordinación técnica de Linda Deelen.

1 Para más información véase: POCHMANN, M. *Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI*. In: SADER, E. (org.) 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo/Flacso, 2013.

2 OIT Panorama Laboral 2013 América Latina y el Caribe. Lima: OIT, 2013.

3 Ley 7256 de 27 de noviembre 1984.

4 Representa el 0,6% del salario base del empleado. Ver: DIEESE (2006) Encargos sociais no Brasil. Brasília: MTE.

5 Medida como el porcentaje de la población ocupada urbana con protección en salud y/o pensiones.

6 OIT, *Panorama Laboral 2013*, América Latina y el Caribe. Op. cit.

7 Ibid.

En resumen, es posible diferenciar en Brasil dos momentos distintos en lo que se refiere a las estrategias de política para las micro y pequeñas empresas y sus resultados, que también están relacionados a dos contextos generales de la economía y del mercado de trabajo significativamente diferentes. En el primer momento, entre los años 1980 y 1990, marcado por la transición al régimen de estabilidad monetaria y semi-estancamiento del ingreso per cápita, los efectos de las políticas implementadas fueron casi inexistentes. En el segundo momento, a partir de la primera mitad de los años 2000, marcado por la prevalencia de la estabilidad monetaria con la recuperación del crecimiento económico, la estrategia y las políticas implementadas tuvieron resultados muy positivos.

Los mayores avances en la formalización se registraron en un periodo en el cual el Gobierno profundizó y sistematizó las políticas asociadas al ambiente de negocios de las micro y pequeñas empresas. Se destaca, en este sentido, la Ley Complementaria 123 de 2006, que instituyó el Simples Nacional, un nuevo régimen especial unificado y simplificado de recaudación, cobranza y fiscalización de impuestos y contribuciones de las micro y pequeñas empresas. Otro paso importante fue la promulgación, dos años después, de la Ley Complementaria 128, que estableció el régimen especial de tributación y simplificación para el Micro Emprendedor Individual (MEI).

Los esquemas para mejorar el entorno de negocios para las MYPE a partir de la primera mitad de los años 2000 fueron creados al mismo tiempo en que se instaló en el país un conjunto de políticas que favorecieron el crecimiento económico, la distribución de ingresos y la generación y formalización del empleo. El análisis de la dinámica de la formalización de las micro y pequeñas empresas en Brasil, por lo tanto, requiere un abordaje amplio, y no debe limitarse al análisis de una u otra política, modalidad o iniciativa.

2. Políticas y esquemas para la formalización de las micro y pequeñas empresas

Sin pretender presentar todas las políticas macro y micro que pueden haber tenido un impacto sobre la formalización, esta nota describe algunas de las principales iniciativas relacionadas al entorno de negocios, el fomento productivo y el acceso a servicios financieros que incidieron directamente en la formalización de las micro y pequeñas empresas y la formalización de las relaciones laborales en estas unidades productivas.

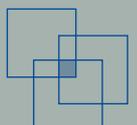
SEBRAE

Un rol fundamental en el fomento y la formalización de las MYPE juega el Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), entidad privada de interés público y con presencia en todos los estados del país, cuya principal fuente de financiamiento son las retenciones salariales de las empresas. El SEBRAE, operando de forma autónoma desde el año 1990, se ha convertido en la principal modalidad de apoyo a las empresas de menor tamaño por medio de un conjunto de programas de capacitación, desarrollo tecnológico, desarrollo económico local, acceso a mercados y garantías de crédito, entre otros.

Al operar en forma descentralizada, a través de más de 700 centros de atención a lo largo de todo el país, el SEBRAE responde a las diferentes realidades regionales. En el año 2013, el SEBRAE entregó un total de 1,5 millón de atenciones a las micro y pequeñas empresas.

El mandato del SEBRAE, sin embargo, es más amplio que la atención individual o colectiva a las micro y pequeñas empresas y la ejecución de proyectos de fomento. Su misión de promover la competitividad y el desarrollo sustentable de las micro y pequeñas empresas también implica un rol en el diseño, la reglamentación e implementación del marco legal para las MYPE.

En el ámbito de las políticas públicas, el SEBRAE no solo ha tenido un rol importante en el diseño de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa, sino también en la capacitación de gestores para la aplicación de la Ley, sobre todo a nivel municipal. El SEBRAE, la Confederación Nacional de Municipios (CNM) y la Asociación Nacional de Alcaldes (FNP) crearon una red nacional



NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

de agentes de desarrollo local, capacitados para promover el desarrollo local, fomentando la articulación entre los municipios y los entes de apoyo técnico y generando un entorno de negocios favorable para las micro y pequeñas empresas.

Conjuntamente con el Banco de Brasil, el SEBRAE opera un Fondo de Garantías (FAMPE) para las micro y pequeñas empresas, para complementar las garantías exigidas por los bancos. El FAMPE garantiza hasta el 80% de los créditos. Desde su creación en el año 1995, el fondo atendió unas 150 mil micro y pequeñas empresas. Como un ejemplo de este modelo se pueden destacar la creación, con el apoyo de SEBRAE, de una asociación de garantías de crédito en Serra Gaúcha, en el cual participan 32 municipios, atendiendo unas 350 micro y pequeñas empresas asociadas con una cartera de garantías que facilitó la extensión de 12 millones de reales.

SIMPLES Nacional

En el espíritu de los artículos 146, 170 y 179 de la Constitución Federal de 1988, que definen un tratamiento diferenciado y preferencial para las micro y pequeñas empresas, a partir de los años 90 surgieron varias iniciativas para unificar y simplificar los diversos dispositivos legales existentes en el país.

En el año 1996 la Ley 9317 –conocida como SIMPLES– planteó un tratamiento tributario simplificado para las micro y pequeñas empresas, creando un sistema integrado de pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social. La Ley permitió el pago unificado de cinco tributos federales, más la contribución del empleador a la seguridad social. Se estableció una alícuota única, reducida en cuanto a su porcentaje de incidencia y progresiva con base en tramos de ventas anuales. El sistema dispensó al empresario de llevar contabilidad o libros comerciales. Los resultados de la Ley en términos de formalización de las pequeñas empresas en su tiempo fueron reducidos.

En la década del 2000, el proceso de formalización ganó significativo impulso con la promulgación, en 2006, de la Ley Complementaria 123, que se hizo conocida como Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas. Por medio de ella se implementó el Régimen Especial Unificado de Recaudación de Tributos y Contribuciones, o Simple Nacional, que representó la desburocratización, simplificación y unificación de ocho tributos asociados a las pequeñas empresas.

De acuerdo al Simple Nacional, también llamado Super Simple, las empresas elegibles actualmente (2014) son (i) las microempresas con facturación bruta de hasta 360 mil reales anuales y (ii) las pequeñas empresas con facturación bruta entre 360 mil y 3,6 millones de reales al año. A partir de julio del 2007, cuando el Simple Nacional entró en vigor, sustituyendo al Simple Federal, todas las empresas elegibles debieron solicitar adhesión a la Super Receita Federal⁸.

El SIMPLES Nacional permite que las empresas hagan una sola declaración anual simplificada para el pago de los impuestos y contribuciones de competencia federal, estadual y municipal, cuya alícuota varía según el sector de actividad económica. La Ley General, además, libera a las micro y pequeñas empresas de pagar las demás contribuciones sociales instituidas a nivel federal y reduce las obligaciones fiscales adicionales.

El SIMPLES Nacional incluye todos los estados y municipios de la federación, que bajo el régimen del SIMPLES federal recaudaban el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y la Prestación de Servicios y sobre Servicios de Transporte Interestatal e Intermunicipal y de Comunicación (ICMS) y el Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS). En cada estado, el ICMS requirió tanto de legislación propia como del establecimiento de convenios con la Receita Federal para que hubiera uniformidad en todo el país para las micro y pequeñas empresas. Lo mismo ocurrió a nivel municipal con relación al ISS.

El tributo único en el régimen tributario especial reúne el Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas (IRPJ), la Contribución a los Programas de Integración Social y de Formación del

⁸ La Receita Federal es el organismo gubernamental brasileño responsable del cobro de los impuestos

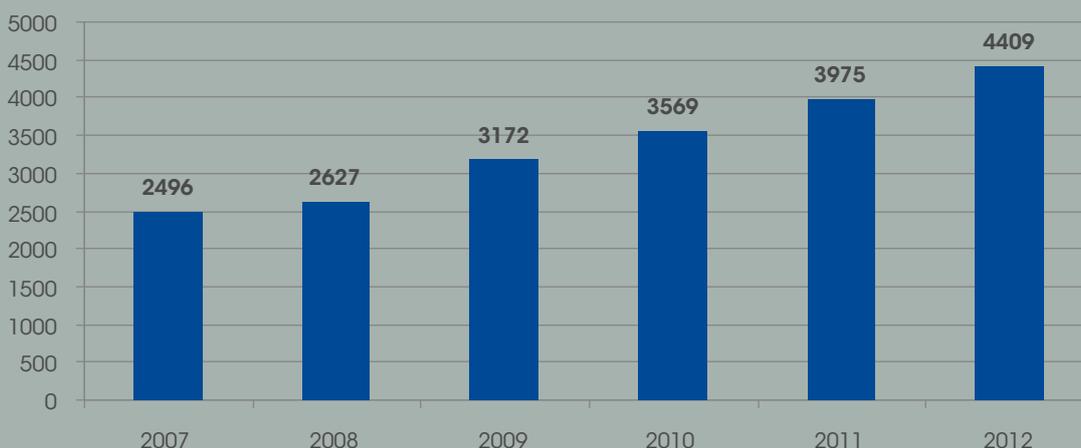
Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP), la Contribución Social sobre el Lucro Líquido (CSLL), la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), la Contribución Patronal Previsional para la Seguridad Social (INSS), el Impuesto sobre Operaciones Relativas a la Circulación de Mercancías y Sobre Prestaciones de Servicios de Transporte Interestadual e Intermunicipal y de Comunicación (ICMS) y el Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS).

El contribuyente, en lugar de pagar cada impuesto o contribución separadamente, con fechas y cálculos diferentes para su recaudación, contribuye con un único valor. La alícuota total del Simples Nacional varía según el ingreso bruto acumulado en los doce meses anteriores al período de referencia y el sector de actividad económica ejercida. El tributo único simplifica y facilita el manejo de la contabilidad empresarial en las pequeñas unidades.

Una ventaja del nuevo marco regulatorio fue la reducción de la carga tributaria. La gran mayoría de las micro y pequeñas empresas que optó por el nuevo régimen de tributación establecido por el Simples Nacional obtuvo una reducción de entre 20 y 50% del total de impuestos, tasas y contribuciones según el ramo de actividad de la empresa y el volumen de facturación. De acuerdo a estudios desarrollados por el SEBRAE en el año 2009⁹, la percepción de 32% de los empresarios sobre el efecto del Simples Nacional en la carga total de impuestos fue que esta se había reducido, mientras el 40,4% opinaba que se había mantenido igual. Hasta cierto punto, la diferencia en la percepción de los empresarios sobre la situación fiscal se puede asociar con la heterogeneidad estructural que caracteriza las micro y pequeñas empresas en Brasil.

Es importante resaltar que, con el Simples Nacional, los empleados de los micro y pequeños emprendimientos siguieron con el régimen contractual y todos los derechos sociales y laborales idénticos a los demás trabajadores formalmente contratados en el país. En este sentido, el esquema significó una reducción de las cargas administrativas de las empresas, sin que esta modificación tuviera implicancias negativas sobre la calidad del trabajo en estas unidades productivas.

Gráfico 1: Evolución del número de micro y pequeñas empresas en el Simples Nacional (en miles)



Fuente: Schwingel & Rizza (2013) en base a datos de la Receita Federal

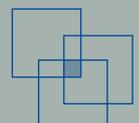
Al año 2012¹⁰ había en el país más de 4 millones de micro y pequeñas empresas que optaron por el régimen SIMPLES¹¹. Un estudio¹² del Instituto para el Estudio del Trabajo (IZA) muestra un incremento en ingresos y empleo entre las empresas registradas. A través de una metodología

9 SEBRAE, Pesquisa SEBRAE Nacional: Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas 123/2006. Brasília, 2009

10 Schwingel, I & Rizza, G. Políticas públicas para a formalização das empresas, Brasília, 2013

11 Este número no incluye los microemprendedores individuales formalizados según la Ley MEI.

12 IZA, Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Quasi-Experimental Evidence from the Brazilian SIMPLES Program, 2009

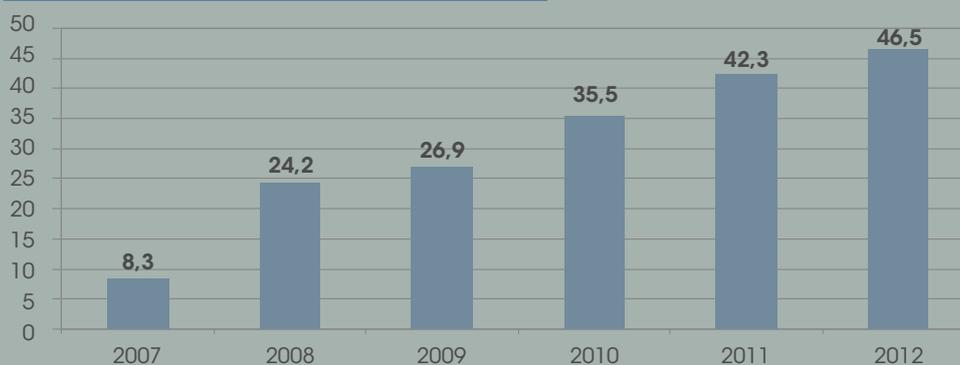


NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

cuasi-experimental se observa que las empresas registradas en el SIMPLES realizaron operaciones más permanentes e intensivas en capital con mayor contratación de trabajadores.

Además de la elevación en la cantidad de micro y pequeñas empresas formalizadas, se observó también un aumento importante en la recaudación tributaria resultante de las unidades de pequeña escala que salieron de la informalidad. Entre 2007 y 2012, la recaudación tributaria a través del SIMPLES Nacional pasó de 8,3 mil millones de reales a 46,5 mil millones de reales¹³.

Gráfico 2: Evolución de la recaudación total del Simples Nacional entre 2007 y 2012 (en mil millones de reales)



Fuente: Schwingel & Rizza (2013) en base a datos de la Receita Federal

Las evidencias indican, por lo tanto, que la creación de un régimen fiscal especial para las pequeñas empresas ha permitido el avance de la formalización sin bajar la recaudación de impuestos. Por el contrario, ocurre en el período una elevación considerable de esa recaudación.

Ley del Microempendedor Individual

La Ley Complementaria 128 del año 2008 sobre el Microempendedor Individual (MEI) ha representado un gran impulso para la formalización de las microempresas y de los/as trabajadores/as independientes o por cuenta propia. Además, ha significado una ampliación de la protección social y del trabajo para los/as ocupados/as en pequeñas empresas en Brasil.

Según la Ley MEI, el/la empresario/a o trabajador/a independiente, cuya facturación bruta anual no supera los 60 mil reales, que no tiene participación en otra empresa ni como socio o titular, y que contrata no más de un empleado con un sueldo mínimo o piso profesional, puede registrarse como microempendedor individual. El proceso de formalización se inicia con la inscripción en el Portal del Empendedor, a través de la cual el empresario automáticamente queda registrado en el Catastro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ), lo que le facilita la apertura de una cuenta bancaria, el pedido de préstamos y la emisión de facturas fiscales.

Al registrarse, el microempendedor recibe el Certificado de la Condición de Microempendedor Individual (CCMEI) y el documento de funcionamiento provisorio para un periodo de seis meses. En este plazo el municipio debe pronunciarse y, de estar todo en orden, entregar al microempendedor el permiso de operación. La concesión de licencias de funcionamiento a priori, con verificación posterior de las condiciones necesarias para la instalación de la empresa, salvo en actividades de alto riesgo, facilita la formalización de los micro y pequeños emprendimientos.

El microempendedor individual paga un valor fijo por mes, que incluye cinco reales para el ISS municipal, un real para el ICMS estadual y 33,90 reales para el Seguro Social del Instituto Nacional de Seguro (INSS)¹⁴. El microempendedor individual está exento de otros impuestos como el IRPJ, el PIS, Cofins e IPL. La contribución al INSS equivale al 5% del valor del sueldo mínimo nacional, en

¹³ Sobre el aumento significativo de la recaudación de impuestos, ver más en Schwingel, I & Rizza, G., Políticas públicas para a formalização das empresas, Brasília, 2013

¹⁴ Ibid.

comparación con el régimen general, que considera para los cuentapropistas un 20% sobre los ingresos mensuales. El pago simplificado de los tributos debe ser realizado mensualmente por medio del Documento Único de Recaudación (DUA).

Gráfico 3: Evolución del número de microemprendedores individuales 2010-2012 (en miles)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de la Recaudación Federal de Brasil.

Los beneficios de estar registrado como microemprendedor individual incluyen una pensión básica de vejez con base en edad, invalidez y sobrevivencia, subsidio por enfermedad y maternidad, subsidio para la familia por reclusión y por muerte. La atención médica se hace a través del sistema público (SUS – Sistema Único de Salud) para los cotizantes, como ocurre también en el régimen general. Si el microemprendedor quiere acceder a otros beneficios del régimen general, como por ejemplo una pensión de vejez con base en tiempo de cotizaciones, tiene la posibilidad de cambiar de estatus, cotizando el 20% y pagando las diferencias correspondientes.

La alícuota mensual no incluye las cotizaciones previsionales del empleado en una microempresa individual, que corresponden al 11% del salario mínimo, siendo el 3% la contribución patronal y el 8% la contribución del empleado.

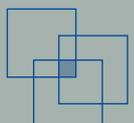
La implementación de la Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas y de la Ley Complementaria sobre el Microemprendedor Individual ha requerido un esfuerzo mayor de difusión y capacitación hacia los municipios. En un espacio de tiempo relativamente reducido, estas iniciativas gubernamentales se extendieron a lo largo del territorio nacional. En el año 2012, casi la totalidad de los municipios brasileños reconocía la modalidad de formalización del microemprendedor, mientras la reglamentación de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa no había aún llegado homogéneamente al conjunto del territorio nacional¹⁵. En perspectiva, el potencial de formalización de las micro y pequeñas empresas sigue en camino de alcanzar proporción aún mayor de los establecimientos y ocupaciones.

En el año 2014, se alcanzó un número de 4 millones de microemprendedores individuales formalizados en Brasil. Solo entre los años 2010-2013, el INSS registró 2,6 millones de nuevos contribuyentes provenientes de la formalización de los microemprendedores individuales.

Del total de los microemprendedores individuales registrados en el año 2012, el 54% eran hombres y el 46% mujeres¹⁶. La participación de las mujeres en el esquema ha aumentado durante los últimos años. Siendo la microempresa el formato más corriente entre las empresas operadas por mujeres, la Ley MEI abre posibilidades importantes para la inclusión productiva de las mujeres, facilitándoles el acceso a nuevos mercados, servicios financieros y no-financieros de entidades públicas y privadas.

15 SEBRAE, Regulamentação da Lei Geral Municipal, 2012.

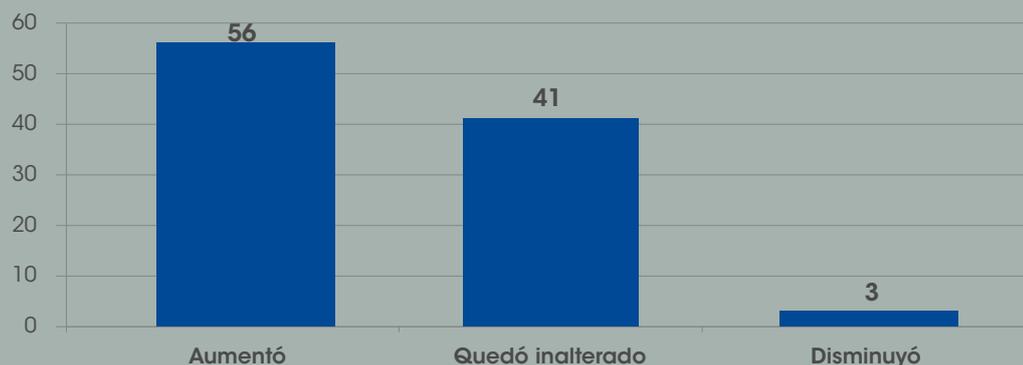
16 SEBRAE, Perfil de microemprendedor Individual 2012, Serie Estudos e Pesquisas



NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Tras la formalización del emprendimiento, casi un 60% de los microemprendedores declararon en el año 2012 haber aumentado los ingresos de su actividad productiva¹⁷. Solo el 3% informó haber sufrido una disminución de los ingresos, a diferencia del 41% que los mantuvieron inalterados.

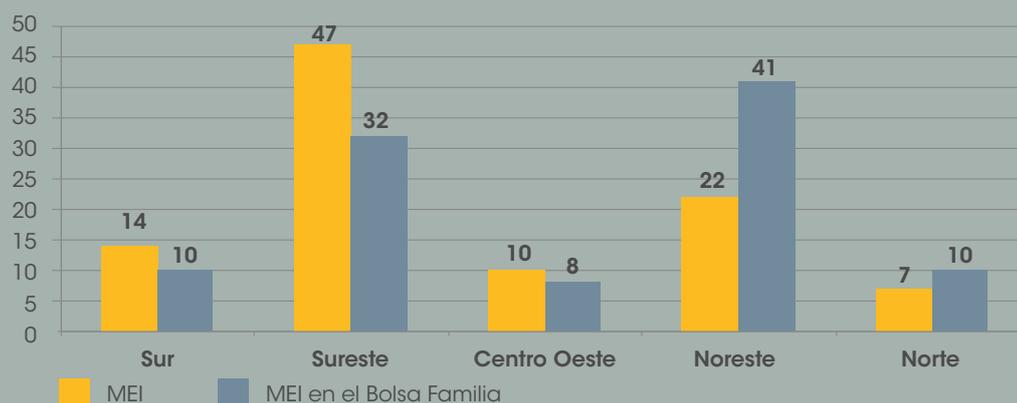
Gráfico 4: Evolución de la facturación del microemprendedor después de la formalización, 2012 (%)



Fuente: SEBRAE, 2012

Es importante destacar que en Brasil la formalización de una micro o pequeña empresa y de las relaciones laborales dentro de esta empresa, no implica necesariamente que los ocupados en la empresa pierdan acceso a los beneficios de los distintos programas sociales. Al revés, algunos de los programas sociales, como el Programa Brasil Sin Miseria, iniciado en 2011, incorporan iniciativas destinadas a la promoción de la inclusión productiva. El programa permite la conexión directa con los emprendimientos, resultando en un aumento de la formalización en las mismas entre las personas de menores recursos.

Gráfico 5: Composición regional de los microemprendedores individuales y participantes del Programa Bolsa Familia (%)



Fuente: Moreira (2013)

En el año 2011, de los 1,4 millones de microemprendedores individuales registrados, una parte importante eran beneficiarios del programa de transferencia de ingresos a familias pobres beneficiarias del Programa Bolsa Familia¹⁸. La Región Sur, por ejemplo, que presentaba el 14% de todos los microemprendedores individuales registrados del país, tenía el 10% del mismo universo registrado como beneficiarios del Programa Bolsa Familia. La Región Noreste, que respondía por el 22% de los microemprendedores individuales del país, contabilizaba el 41% de ellos como beneficiarios del programa Bolsa Familia.

¹⁷ SEBRAE, Perfil de microemprendedor Individual 2012, Serie Estudos e Pesquisas

¹⁸ Moreira, R., Empreendedorismo e inclusão productiva, Radar, 4. Ipea, Brasília, 2013.

Se destaca, por lo tanto, la integración entre los programas sociales y los esfuerzos para la formalización de los microemprendedores en Brasil. Identificando la informalidad como determinante significativo de la pobreza y de la desigualdad, el Gobierno Brasileño considera fructífera la convergencia de programas sociales, como el Bolsa Familia, y esquemas para la formalización de las micro y pequeñas empresas como el Simples Nacional y MEI.

Compras públicas

Un elemento muy importante en la política pública destinada a la formalización de las micro y pequeñas empresas es el fomento de la participación de las MYPE en las compras gubernamentales. En este campo varias iniciativas terminaron por presentar efectos sustanciales en la dinámica de las pequeñas unidades productivas.

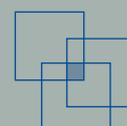
La Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas de 2006 establece exclusividad para las micro y pequeñas empresas en la adquisiciones públicas de bienes, servicios y obras por un valor de hasta 80.000 reales, prevé la simplificación de los procedimientos de las licitaciones públicas, permite la subcontratación de las micro y pequeñas empresas en grandes lotes y garantiza la preferencia de las micro y pequeñas empresas en caso de empate con una empresa de mayor tamaño.

En el año 2007 se promulgó el Decreto 6.204, que define los detalles del tratamiento diferencial y simplificado de las micro y pequeñas empresas en las contrataciones públicas en el ámbito de la administración pública federal, consolidando la disciplina de integrar a las MYPE en las compras estatales. Cabe destacar que la incorporación de las pequeñas empresas en las licitaciones federales, estatales y municipales requiere un esfuerzo constante en términos de difusión y capacitación para técnicos y gestores pertenecientes a las instituciones gubernamentales federales y municipales.

Una iniciativa interesante en este ámbito es el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) del Ministerio de Educación (MEC), que establece que el 30% del total de los recursos traspasados por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) a los municipios para la alimentación escolar deben ser usados en compras de la agricultura familiar. En conformidad la Ley 11947 del año 2009, son servidas diariamente casi 50 millones de colaciones en las instituciones educativas públicas, atendiendo las necesidades alimentarias de los estudiantes y estimulando la producción en las pequeñas empresas locales¹⁹. La promoción de las compras públicas descentralizadas y orientadas a las pequeñas empresas agrícolas generó mayor conciencia sobre la alimentación saludable y los beneficios del consumo de productos locales.

Otro ejemplo es el Programa Nacional de Adquisición de Alimentos (PAA), que contempla la compra institucional -por medio de llamada pública y sin la necesaria licitación tradicional- de productos de los pequeños emprendimientos. La adquisición directa de los alimentos por el poder público posibilitó cumplir dos objetivos principales: el primero relacionado con la atención de personas que viven en inseguridad alimentaria por medio de entidades pertenecientes a las redes asistenciales, restaurantes populares, bancos de alimentos, cocinas comunitarias y canastas de alimentos distribuidas por el propio Gobierno Federal. El segundo objetivo tiene relación con el fomento de las pequeñas entidades productivas rurales. En el año 2012, más de 185 mil agricultores familiares abastecieron con su producción al PAA²⁰.

La participación en el PAA exige que los beneficiarios sean agricultores familiares, comunidades indígenas o pueblos tradicionales que se encuentran, en general, en los segmentos de mayor vulnerabilidad social. Introducido en el año 2003, el programa nacional se ejecuta con recursos del Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA) y del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), en coordinación con los gobiernos estatales, las municipalidades y la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), según la Ley 10.696/2003.



¹⁹ Previdência Social, 2013

²⁰ Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A Experiência do Brasil de Compras Públicas da Agricultura Familiar para Programas Sociais, Programa de Aquisição de Alimentos, 2012

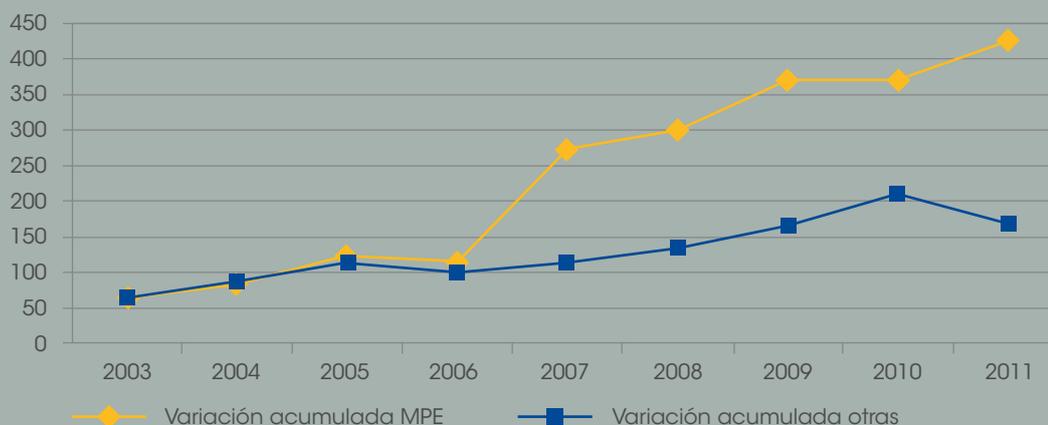
NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

En 2011 se instaló el Régimen Diferenciado de Contrataciones Públicas (RDCP). Esta medida promueve la participación de las micro y pequeñas empresas en las adquisiciones estatales para los grandes eventos deportivos internacionales que se realizan en el país a partir del año 2013, como la Copa de Fútbol de las Confederaciones, el Mundial de Fútbol FIFA 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016. Las garantías fijadas de acuerdo a la Ley 12.462 y el Decreto 7.581 de 2011 contribuyen a que las pequeñas empresas participen de estas adquisiciones, ya sea de forma directa o por subcontratación de grandes empresas.

Una modalidad más reciente que promueve la participación de las pequeñas empresas en las compras estatales es el Programa de Compras Sostenibles, establecido en el año 2012. Enfatizando la importancia de la preservación ambiental y del consumo consciente, el Gobierno Federal privilegia las pequeñas empresas especializadas en la producción y comercio de bienes ecológicos, sociales y económicamente responsables.

De los 40 millones reales comprometidos en el año 2012 por licitaciones sustentables, el 57% fueron pagados a micro y pequeñas empresas²¹. En menos de dos años, la participación de las micro y pequeñas empresas en este tipo de compras gubernamentales creció de 6,6 millones de reales en el año 2010 a 22,4 millones de reales en el año 2012, lo que representó un crecimiento de 115%.

Gráfico 6: Evolución del valor de las compras del gobierno federal a las micro y pequeñas empresas (2003-2011)



Fuente: MPOG/SISG

Nota: deflactor Ipca/IBGe

Se constata así una serie de iniciativas gubernamentales que favorecieron el acceso de las MYPE al mercado público. Innecesario mencionar que las empresas pueden participar en el conjunto de estos esquemas siempre y cuando se encuentren formalizadas. De esta manera la ampliación del acceso de las MYPE al mercado público ha sido un pilar fundamental en la estrategia nacional de formalización de estas entidades y, por consecuencia, de las ocupaciones generadas en ellas.

Políticas crediticias

Un hito importante en términos de políticas crediticias fue la promulgación, en el año 2003, de la Ley 10735, que estipula que los bancos comerciales, los bancos universales con portafolio comercial y la Caja Económica Federal tienen que usar el 2% de los depósitos a la vista para transacciones de crédito a personas de bajos ingresos y microemprendedores. Los bancos pueden ejecutar estas operaciones directamente, transferir los recursos a otras instituciones financieras con carteras de microcrédito o comprar transacciones. Los fondos no utilizados para los fines establecidos en la Ley, tienen que estar depositados en el Banco Central sin generación de interés.

²¹ SEBRAE, Oportunidades para empresas de serviços terceirizáveis e empreendedores individuais, 2014.

Esta Ley, en combinación con una serie de mejoras en el marco regulatorio y el fuerte incremento en el número de puntos de atención a través de agentes bancarios, resultó en una rápida expansión de transacciones de crédito a personas de bajos ingresos y microemprendedores durante los últimos diez años. La red hoy día incluye unos 150.000 agentes bancarios²², que atienden al público en tiendas, farmacias y oficinas de correo, cubriendo la totalidad de los municipios brasileños.

En el año 2005 la expansión del crédito tuvo otro empuje con el lanzamiento del Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO) del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), establecido por medio de la Ley 11.110. Este programa, financiado por el Fondo de Apoyo al Trabajador (FAT) y la asignación obligatoria de los depósitos a la vista, está orientado a la extensión de crédito a las pequeñas entidades productivas. Los principales operadores del microcrédito fueron el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), las Organizaciones de Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) asociadas al PNMPO, las Sociedades de Crédito al Microemprendedor, las cooperativas de crédito, las agencias de fomento y los bancos cooperativos²³. En la segunda mitad de la década del 2000, se realizaron más de 6,7 millones de operaciones de microcrédito, lo que equivale a la suma de 8,7 mil millones de reales inyectados en las pequeñas unidades productivas.

En el año 2011, las políticas nacionales de microcrédito ganaron mayor impulso con la creación del Programa Crecer del Gobierno Federal, cuyas tasas de interés cobradas son inferiores a la tasa de inflación. De los 3,4 millones de operaciones de microcrédito realizadas en el marco de este programa en los años 2012-13, alrededor de un tercio fueron destinadas a los beneficiarios del programa nacional de transferencias de ingresos condicionadas Bolsa Familia.

En el ámbito rural, tiene importancia el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que financia proyectos individuales o colectivos de pequeños productores agrícolas en todo el país. Para tener acceso a las líneas crediticias del PRONAF, el productor agrícola tiene que abrir una cuenta bancaria en una institución financiera formal²⁴. En la cosecha agrícola del 2012/2013 más de 2,2 millones de pequeños agricultores se vieron beneficiados por operaciones de microcrédito a costos reducidos por un monto total de 18 mil millones de reales.

Como resultado de estas políticas, el número de clientes de los servicios financieros se amplió considerablemente para toda la población y para micro y pequeñas empresas. En el año 2010, el registro general del sistema nacional financiero, tenía 114 millones de individuos y 6.5 millones de entidades legales registradas con operaciones financieras activas²⁵. En el año 2012 el crédito llegó a significar un 53,3% del Producto Interno Bruto en comparación con el 25,5% en el año 2001. Los bancos públicos multiplicaron por tres su participación en la oferta total del crédito en todo el país en el mismo período de tiempo.

Con los programas de microcrédito el Gobierno Nacional avanzó para superar uno de los obstáculos importantes en el desarrollo de las micro y pequeñas empresas en Brasil. Sin acceso al crédito, muchas veces, las actividades de las pequeñas entidades productivas permanecen prisioneras de la informalidad y de las estrategias de sobrevivencia frente a la baja productividad y rentabilidad existentes.

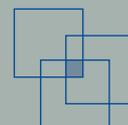
Quedan pendientes, sin embargo, algunos desafíos importantes. Con la formulación, en el año 2009, del Proyecto de Inclusión Financiera, el Banco Central de Brasil se planteó tres objetivos principales; 1) asegurar que la oferta de servicios financieros se adecue a las necesidades de la población, con mayor énfasis en los instrumentos de ahorro y los seguros, 2) promover la transparencia en la oferta de los productos financieros y la educación financiera y 3) extender el acceso de la población a los servicios financieros.

22 Global partnership for financial inclusion. Bringing the principles to life. Eleven Country Case studies, 2011.

23 Banco Central do Brasil, Report on Financial Inclusion, Number 1, 2010

24 Ibid.

25 Global partnership for financial inclusion. Bringing the principles to life. Eleven Country Case studies, 2011.



NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Políticas de exportación

Una política pública que cabe mencionar por su contribución positiva al entorno de negocios para las pequeñas empresas fue la simplificación del proceso de exportaciones de bajo valor, generalmente asociado a las MYPE. En el año 1999, fue introducida la modalidad del Despacho Simplificado de Exportación (DSE) para exportaciones hasta un valor de 50 mil dólares.

Doce años después, en el 2011, más de 3.400 emprendimientos, o el 26% del total de las micros y pequeñas empresas exportadores, utilizaron el DSE, lo que permitió alcanzar casi 104 millones de reales en ventas al exterior. Este mismo año, las micro y pequeñas empresas representaron el 62% de las empresas exportadores del país, responsables del 1% de las exportaciones.

Promoción de la economía solidaria

Un avance importante respecto a la formalización, fue la incorporación de la economía solidaria en la agenda de desarrollo del Gobierno Federal. En la década del 2000 la economía solidaria pasó a constituirse como una alternativa innovadora de inclusión por medio de la generación de trabajo e ingresos bajo la forma de cooperativas, asociaciones, clubes de intercambio y empresas asociativas, entre otras instituciones comprometidas con la producción de bienes y servicios.

Después de diversas iniciativas adoptadas en las esferas subnacionales, el Gobierno Federal implementó gradualmente, desde el 2003, un conjunto de políticas destinadas al desarrollo de la economía solidaria. Con la creación de la Secretaría Nacional de la Economía Solidaria (SENAES) en el Ministerio del Trabajo y Empleo, las cooperativas y demás emprendimientos asociativos pasaron a tener mayor atención por parte de la agenda de políticas públicas.

Como medidas específicas de promoción de la economía solidaria se destacan el fomento de servicios financieros y asistencia técnica para las unidades productivas asociativas, así como la formación de educadores y gestores en el ámbito de la economía solidaria. Al mismo tiempo, tuvo importancia la elaboración de un marco jurídico propio y la creación del sistema de información sobre la economía solidaria, que incluye un catastro de los emprendimientos solidarios en el país, así como de las entidades de apoyo y fomento de la economía solidaria.

Políticas de innovación y avance tecnológico

Un incentivo importante para que las micro y pequeñas empresas se formalicen es el acceso a los programas e incentivos a la innovación y al desarrollo tecnológico. El Plan Brasil Mayor (PBM), iniciado en el año 2011, articula los esfuerzos de política industrial del Gobierno Federal con foco en la innovación y la competitividad. El PBM da continuidad a la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) de los años 2003-2007 y la Política de Desarrollo Productivo de los años 2008-2010, que en ambos casos dedicaron un espacio significativo a las micro y pequeñas empresas.

El Plan Brasil Mayor contempla el apoyo a las micro y pequeñas empresas por medio de la ampliación del acceso al crédito para capital de trabajo o proyectos de inversión. Asimismo, el Plan define la importancia de estrategias de desarrollo económico local para promover el desarrollo de las micro y pequeñas empresas.

Del conjunto de medidas adoptadas en los últimos años, resultaron significativas en términos de impacto sobre las pequeñas empresas las exenciones en inversiones y exportaciones, el acceso ampliado al crédito para los proyectos de innovación y transferencia tecnológica, el perfeccionamiento del marco regulador de la innovación y la ampliación de los incentivos fiscales.

Se destaca la importancia de la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), empresa pública vinculada al Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) dedicada a la promoción de la innovación en empresas, universidades, institutos tecnológicos y otras instituciones públicas o privadas del país. A través de programas y convocatorias públicas se conceden financiamientos reembolsables y no-reembolsables a instituciones públicas y privadas, que favorecen la innovación en las empresas.

Entre la multitud de programas orientados a la innovación y la transferencia tecnológica cabe mencionar el Programa Nacional de Apoyo a las Incubadoras de Empresas, que tiene por objeto fortalecer las incubadoras y parques tecnológicos a fin de ampliar y optimizar los recursos disponibles para la creación y consolidación de micro y pequeñas empresas innovadoras.

Otro programa importante es la iniciativa FINEP/SEBRAE, que financia proyectos de innovación, desarrollados conjuntamente por un grupo de micro y pequeñas empresas y una institución de ciencia y tecnología. Este programa no solo permite la realización de proyectos de innovación de interés para las MYPE, sino también promueve la cooperación entre la institucionalidad científica y las pequeñas empresas.

El SEBRAE implementa también el Programa de Agentes Locales de Innovación, un modelo de atención que pretende fomentar la innovación en pequeñas empresas, así como el SEBRAETEC, que ofrece acceso subsidiado a servicios de innovación y transferencia tecnológica. En el año 2011 el programa SEBRAETEC atendió a 22,2 mil micro y pequeñas empresas en todo el país.

En términos generales, el SEBRAE juega un rol importante dentro del sistema brasileño de tecnología, en acercar los recursos, los instrumentos y los servicios de un conjunto de instituciones públicas y privadas especialistas en temas de innovación y tecnología a las necesidades de las MYPE, fomentando de esta manera el dinamismo tecnológico en estas unidades productivas.

REDESIM

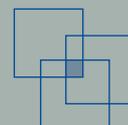
El esfuerzo gubernamental dirigido a la formalización de las empresas en Brasil, contempla también la creación de la Red Nacional para la Simplificación del Registro y la Legalización de Empresas y Negocios (REDESIM), proyecto en curso que se encuentra subordinado al Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC). El objetivo de esta iniciativa es agilizar e integrar en un único sistema todos los procesos de registro, inscripción, otorgamiento de licencias y permisos relativos a la apertura, el funcionamiento y el cierre de empresas de cualquier porte, de acuerdo a la Ley Complementaria 123 del 2006.

El Decreto 6.884 de 2009 asignó al Comité de Gestión de la REDESIM la responsabilidad de elaborar el modelo operacional de REDESIM y de definir su reglamento interno. De esta manera, el REDESIM será desarrollado por el Gobierno Federal con la participación de órganos y entidades estatales y municipales de varios estados comprometidos con la compatibilización e integración de los distintos sistemas y procedimientos de registro y formalización de empresas en el plan nacional.

REDESIM pretende ser un proyecto integrador, que articule los trámites y servicios de las juntas comerciales con los procedimientos de las distintas entidades federales, estatales y municipales. La uniformidad en la recolección electrónica y la síntesis de los datos e informaciones permitirá la integración de distintas instituciones operadoras en el ámbito de la formalización de los emprendimientos. En el marco del REDESIM se prevé también el establecimiento de centros de atención empresarial para la orientación, el registro y la formalización de empresas y personas jurídicas.

Esta tarea está aún en proceso de un mayor impulso frente al objetivo superior de construir un único local de licenciamiento, apertura y cierre de micro y pequeñas empresas en el país. Con la creación de la Secretaría de Micro y Pequeña Empresa por el Gobierno Federal, en el año 2013, se encuentra en curso el desarrollo de un sistema integrado de licenciamiento automático, el que deberá permitir, posteriormente, la fiscalización del funcionamiento por los organismos competentes, lo que agilizará bastante la formalización de los emprendimientos de pequeña escala de producción.

El ejercicio de articulación federativa, con vistas a integrar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal) exige más tiempo para resolver las cuestiones asociadas a la existencia de un único punto de atención para los micro y pequeños



NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

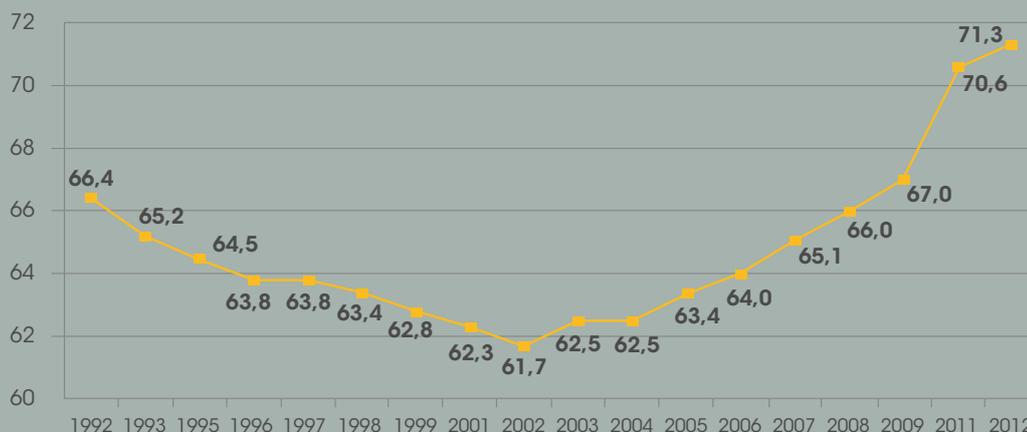
emprendedores. Un paso fundamental para esto fue adoptado con la integración sistémica de todos los actores del proceso involucrados en los sistemas de inscripción y licenciamientos.

3. Resultados alcanzados

Los innegables avances en términos de formalización de la economía y del mercado de trabajo se encuentran directa e indirectamente asociados al conjunto de las políticas públicas adoptadas en el país desde la década de 2000, más allá del enfoque de las micro y pequeñas empresas. Las distintas medidas macro y microeconómicas se presentaron convergentes, positivas y favorables al esfuerzo nacional de enfrentar la informalidad en el país, incluyendo el área de micro y pequeñas empresas. Los resultados positivos se encuentran asociados no solamente a una u otra política pública, sino al conjunto de las acciones gubernamentales²⁶.

La comparación entre las décadas de 1990 y 2000 permite evidenciar una innegable inflexión en la trayectoria de formalización de la población asalariada en el país, medida como el porcentaje de los/las asalariados/as cubiertos/as por la seguridad social sobre el total de los/las asalariados/as.

Gráfico 7: Evolución de las tasas de formalización* de la población asalariada entre 16 y 59 años (en %)²⁷



* Contribución a la previsión social

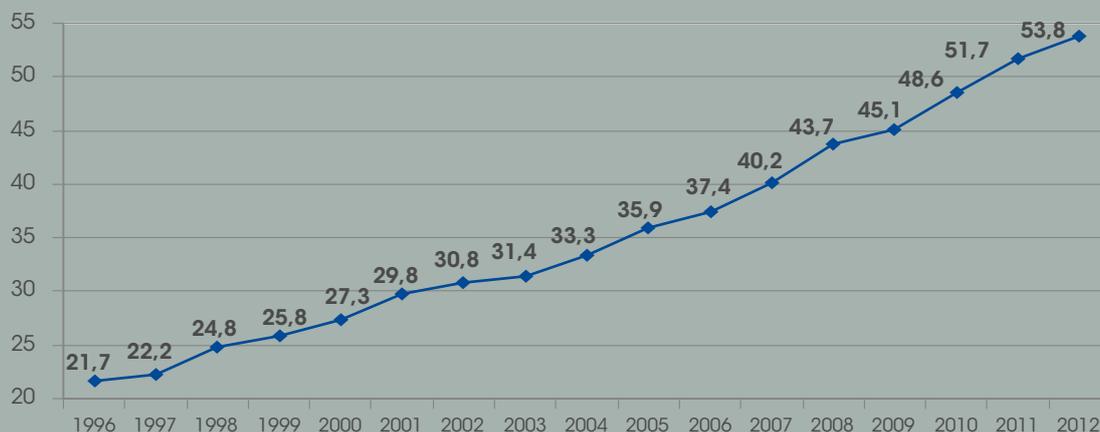
Fuente: Elaboración propia en base a datos de IBGE/PNADs

El aumento promedio anual de los/las nuevos/as asalariados/as que cotizan a la seguridad social fue de 2,6 millones de trabajadores/as entre 2003 y 2012, contra 1,4 millones de nuevos cotizantes previsionales contabilizados entre 1996 y 2003.

²⁶ Para más detalles ver: Pochmann, M. Processo de formalização em unidades de pequena escala de produção: a experiência brasileira recente. Brasília: OIT.

²⁷ El total de los/las trabajadores/as asalariados/as, incluyendo los/las trabajadores/as domésticos/as formales de los sectores públicos y privados sobre el total de los/las asalariados/as.

Gráfico 8: Evolución del número de empleados asalariados cotizantes a la seguridad social (en millones) (1996-2012)

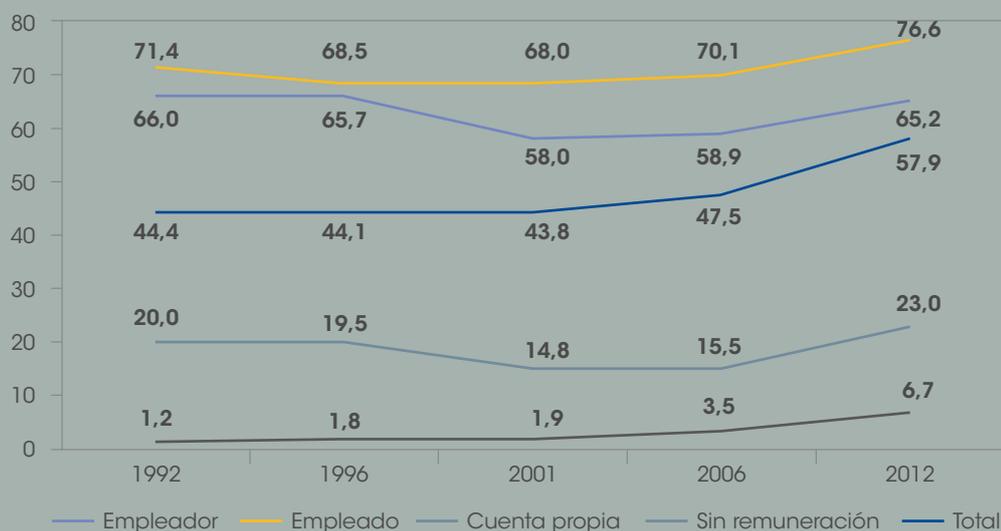


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de la Seguridad Social.

A su vez, considerando el total de la ocupación, entre los años 2001 y 2012, la de formalidad aumentó un 32,2%. Entre los empleadores la formalización creció un 12,4%, entre los asalariados un 12,6%, entre los cuentapropistas un 55,4% y entre los ocupados sin remuneración se multiplicó por 3,5 veces. La tasa de formalidad utilizada corresponde a la suma de todos/as los/as ocupados que contribuyen al sistema brasileño de seguridad social, incluyendo a los asalariados, incluso los trabajadores y las trabajadoras domésticos/as, los militares, los/las funcionarios públicos/as, los/las trabajadores/as por cuenta propia y no remunerados y empleadores en relación con el total de la ocupación del país, en acuerdo con la definición de la OIT/Brasil.

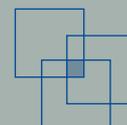
Las empresas de menor tamaño fueron las que más contribuyeron a la elevación de la formalización en la ocupación en el período reciente en Brasil. La inclusión de los ocupados en las micro y pequeñas empresas, a partir de la adhesión al régimen del Simples Nacional y del Microempresario Individual, implicó un avance importante en la formalización. En 2012, por ejemplo, había 7,1 millones de establecimientos formalizados, siendo 2,7 millones como MEI y 4,4 millones como micro y pequeñas empresas. En resumen, 4,9 millones de micro y pequeñas empresas fueron formalizadas en sólo cinco años (2007 a 2012).

Gráfico 9: Evolución de las tasas de formalización* total y por categorías de actividad (en %)



* Contribución a la previsión social

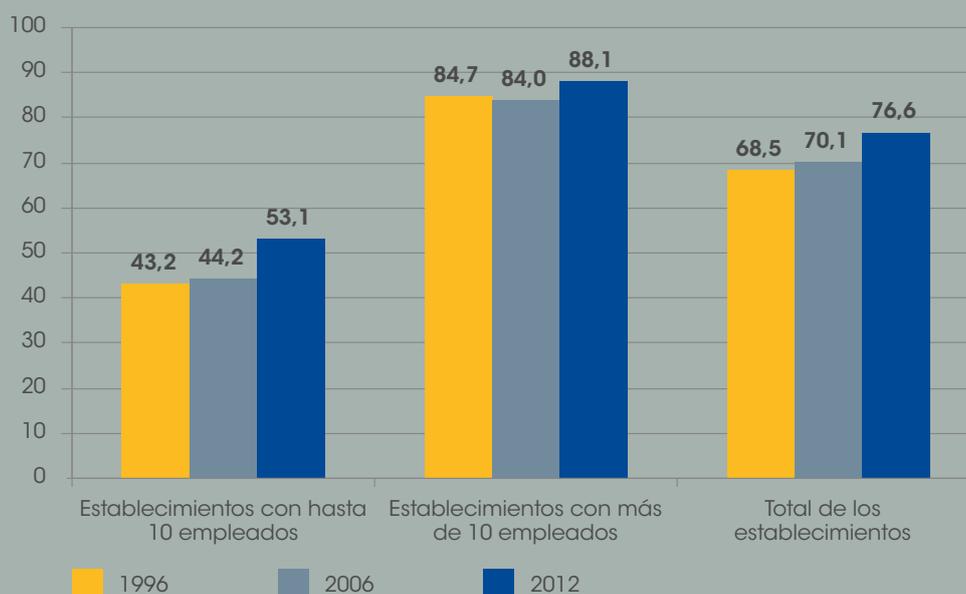
Fuente: Elaboración propia en base a datos de IBGE/PNADs



NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Los resultados obtenidos en términos de formalización de las relaciones de trabajo en el ámbito de las pequeñas empresas fueron sustanciales. Entre el 2006 y el 2012, por ejemplo, la tasa de formalización de los empleados asalariados en las unidades con hasta 10 empleados creció un 3,1% anual, en promedio, mientras que en las empresas de más de 10 trabajadores el aumento fue de 0,8% como promedio anual.

Gráfico 10: Evolución de la tasa de formalización de los empleados* en los establecimientos empresariales (%)



* Contribución a la previsión social

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IBGE/PNADs

El foco de las medidas gubernamentales de inclusión social para el segmento de la población desprotegida, especialmente para trabajadores por cuenta propia, empleados sin contrato, emprendedores de pequeña escala de producción y trabajadores sin remuneración, resultó positivo al interior del proceso de formalización. Se pudo observar que de los 11,9 millones de contribuyentes individuales con, al menos, una cotización para la seguridad social en el 2012, más de 7,1 millones eran optantes del Simple Nacional.

4. Conclusiones

La experiencia reciente de formalización de las micro y pequeñas empresas forma parte integral de un conjunto de políticas públicas destinadas a la reducción de la desigualdad y de la pobreza en Brasil. La implementación de medidas fundamentales como la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa y la Ley del Microemprendedor Individual se encaja en la perspectiva ampliada de mejorar las condiciones de empleo y la calidad de vida en el país.

Convergente con el diagnóstico de que las empresas de menor tamaño son responsables de gran parte del empleo en Brasil, el país ha implementado un conjunto de políticas públicas para promover la formalización en estas unidades productivas. Estas políticas tienen su origen en nada menos que la Constitución Federal de 1988 que afirma la centralidad de las micro y pequeñas empresas y establece tratamientos jurídicos diferenciados para este segmento de empresas.

Con la aplicación de la Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas de 2006, las normas generales relativas al tratamiento diferenciado y favorecido a las micro y pequeñas empresas de la Constitución Federal, se consolidaron. La posterior actualización de la legislación, por medio de importantes ajustes, y el esfuerzo realizado en términos de capacitación de gestores a nivel

estatal y municipal, contribuyeron a la creación de un entorno favorable para la formalización de las MYPE.

Aunque la instalación de un régimen especial de tributación fue una de las principales medidas adoptadas para el combate a la informalidad, este apartado muestra que los logros en términos de formalización de las micro y pequeñas empresas fueron el resultado de un conjunto de políticas de fomento, crédito y de entorno regulatorio. La eficacia de la estrategia gubernamental para enfrentar la informalidad no se localizó en una u otra iniciativa específica, sino justamente en la articulación y la coherencia entre un conjunto de políticas.

El avance registrado en términos de formalización de los emprendimientos de la ocupación no deja dudas respecto al éxito de las iniciativas gubernamentales adoptadas desde el inicio de la década del 2000. En lugar de que las grandes empresas respondan por el aumento de la formalización de los puestos de trabajo, como en el pasado, actualmente son los pequeños emprendimientos los principales motivos explicativos de la reducción sustancial de la informalidad.

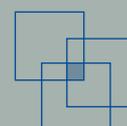
Sin embargo, todavía se requieren acciones continuadas y cada vez más articuladas entre sí, especialmente en un país con una enorme herencia en relación a la desigualdad y pobreza. Se destaca la necesidad de mayor inversión en campañas informativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la formalización, principalmente con relación al Micro Emprendedor Individual (MEI). Especialmente en lo relativo al régimen especial para las pequeñas empresas es necesario generalizarlo entre los establecimientos y ocupaciones en los sectores más remotos y realidades regionales del País. Por otra parte, se requiere una inversión todavía mayor en la promoción del uso de las nuevas tecnologías de comunicación e información por parte de los pequeños negocios para tornar más fácil y rápido el proceso de formalización por internet.

Mientras que se simplificaron los trámites para abrir y mantener una micro o pequeña empresas con renta bruta hasta 2,4 millones de reales al año bajo el formato SIMPLES, abrir una empresa de responsabilidad limitada en Brasil todavía implica 13 procedimientos y demora 120 días²⁸. El costo para abrir una empresa de responsabilidad limitada se estima a 34,4% del ingreso per cápita. Cerrar una empresa insolvente tarda cuatro años. Estas cifras muestran la importancia del proyecto REDESIM, que pretende integrar todos los procedimientos en un único sistema y bajar sus costos. Mientras tanto, el costo relativo de la carga regulatoria de una empresa de mayor tamaño representa un desincentivo al crecimiento de las empresas.

En términos de inclusión financiera, el país tiene todo un camino por delante para asegurar no solo el acceso de las micro y pequeñas empresas a los servicios financieros, sino también que estos servicios realmente contribuyan a reducir su vulnerabilidad y mejorar su productividad. Sin este salto cualitativo en los servicios financieros y sin la necesaria educación financiera, el endeudamiento y su costo se pueden convertir en detractores de la formalización.

Tal como se observó en Brasil, dependiendo de las condiciones generales, favorables o adversas, los resultados logrados a partir de las políticas para la formalización de las MYPE pueden ser mayores o menores. El necesario contexto macroeconómico favorable a la expansión productiva con mejor repartición de los ingresos requirió la articulación y coherencia en las acciones del gobierno en términos de políticas macroeconómicas, industriales, comerciales, crediticias, de educación, ciencia y tecnología, entre otros.

Es en función de estas políticas, que aquellas direccionadas al establecimiento de un régimen especial de funcionamiento para las micro y pequeñas empresas, pudieron alcanzar los mejores resultados en términos de formalización de la economía brasileña. El éxito innegable, conforme a lo comprobado, por la adopción del régimen tributario favorable por el Simple Nacional y el MEI, pasó por la existencia combinada de las políticas macro, meso, y micro adoptadas.

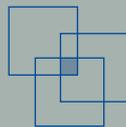




Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

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



**NOTAS SOBRE POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN
DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS**

Oficina Regional para América Latina y el Caribe