

Eliminando as Barreiras ao Crescimento Econômico e à Economia Formal no Brasil

McKinsey&Company

São Paulo, Junho de 2004

Este relatório está protegido por direitos autorais de McKinsey & Company, Inc. A circulação e citação são permitidas, desde que com a devida referência. A reprodução para distribuição de qualquer uma de suas partes é proibida sem o prévio consentimento por escrito da McKinsey & Company, Inc.

INTRODUÇÃO

O debate sobre crescimento econômico no País tem se concentrado fortemente na agenda macroeconômica, especialmente nos temas de estabilidade monetária, sustentabilidade fiscal e resiliência externa. No entanto, apesar do progresso apresentado nessas frentes, torna-se evidente que o crescimento do País ainda é bastante limitado: enquanto a taxa média de crescimento da última década foi de 2,4% e as projeções apontam para um crescimento de 3% a 4%, outros países em desenvolvimento – tais como Índia e China – vêm crescendo a taxas muito mais elevadas, em torno de 7% a 10%.

Quais as causas de tal diferença de desempenho? Argumentamos que uma das principais razões para isso é a existência de uma série de barreiras à economia formal no País. Tais barreiras levaram à desaceleração do crescimento da produtividade e dos investimentos produtivos. Como resultado, há significativa redução no crescimento econômico, limitando o impacto das medidas macroeconômicas.

No caso do Brasil, esse efeito revela-se particularmente grave. Estimamos que o potencial de crescimento do PIB per capita é de 7% ao ano¹. No entanto, com as atuais barreiras à economia formal e o nível de informalidade resultante, o Brasil dificilmente atingirá esse potencial. Apesar disso, notamos que esse tema está sub-representado na discussão econômica do País.

Por constituir-se em um dos principais obstáculos ao crescimento econômico, é preciso entender a informalidade e a melhor forma de reduzi-la. Para isso, propomos uma agenda microeconômica que alinhe e reforce as políticas públicas para a eliminação das barreiras ao crescimento da economia formal brasileira. Um programa dessa natureza potencializa o processo de consolidação dos fundamentos macroeconômicos e contribui para que o crescimento seja realizado de forma sustentada.

Nesse sentido, este memorando subdivide-se em seis capítulos:

1. O que é informalidade e porque ela é prejudicial
2. Extensão e manifestações da informalidade no Brasil
3. Causas para a informalidade no Brasil
4. Lições internacionais para formalização da economia
5. Impacto potencial de um programa bem-sucedido para formalização da economia
6. Reflexões para formuladores de políticas públicas e a sociedade brasileira

¹ Produtividade no Brasil: A Chave do Desenvolvimento Acelerado; *McKinsey Global Institute*; 1998

1. O QUE É INFORMALIDADE E PORQUE ELA É PREJUDICIAL

O primeiro passo para compreender a informalidade e seus efeitos reside no entendimento do conceito de produtividade e das dinâmicas resultantes para o desenvolvimento econômico.

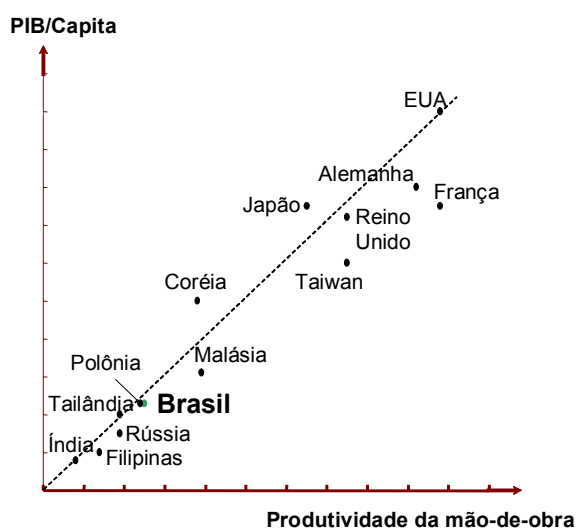
Por produtividade, entende-se o resultado direto dos sistemas e processos que uma empresa utiliza para criar produtos e serviços, refletindo-se em uma maior geração de valor para um dado nível de recursos. O valor adicional gerado pode ser distribuído a clientes, através de preços mais baixos (o que resulta em maior demanda), a funcionários, através de melhores salários (garantindo maior satisfação e capacitação), e aos próprios empresários, aumentando sua capacidade de investimento. Sendo assim, o aumento da produtividade é o caminho mais rápido e seguro para garantir o crescimento do PIB per capita de um país e seu desenvolvimento econômico (Quadro 1.1).

Quadro 1.1

EXISTE UMA GRANDE CORRELAÇÃO ENTRE O NÍVEL DE PIB PER CAPITA E A PRODUTIVIDADE DA MÃO-DE-OBRA

Indexado aos EUA = 100*

AMOSTRA – PAÍSES
ESTUDADOS PELO MGI



* Com base em taxas de câmbio de paridade de poder de compra
Fonte: McKinsey Global Institute

Há mais de 15 anos, o *McKinsey Global Institute* (MGI) vem estudando a produtividade das economias mais relevantes do planeta². A partir de 1994, quando o MGI começou a estudar países em desenvolvimento, concluiu-se que vários mitos sobre o diferencial de produtividade desses países – tais como treinamento intensivo e tecnologia de ponta – são supervalorizados. A questão da informalidade, por outro lado, tem se mostrado central para a questão.

² Ver Apêndice

Nesses estudos, constatamos que a informalidade é freqüentemente tolerada por razões socialmente bem-intencionadas e legítimas. Muitos governos, e mesmo o Banco Mundial, têm tratado a informalidade como um problema social, ao invés de econômico. Estudos de instituições multilaterais sobre a questão, por exemplo, geralmente enfocam o alívio da pobreza dos trabalhadores informais. Os governos, por sua vez, costumam preocupar-se com a expansão de benefícios e direitos sociais, sem contudo abordar diretamente a resolução da informalidade e a ampliação do espaço das empresas formais para atingir o mesmo objetivo.

Estudos acadêmicos sobre o tema também são relativamente recentes. Dentre os trabalhos pioneiros, destaca-se a pesquisa de Hernando de Soto³ sobre comunidades informais, iniciada nos anos 80, em que aborda a dimensão da informalidade em países em desenvolvimento e o impacto da formalização da economia sobre o investimento nesses países.

Partindo dos trabalhos de Hernando de Soto, definimos informalidade como a execução de atividades lícitas de forma irregular, através do não cumprimento de regulamentações que implicam custo significativo. Os principais tipos de regulamentações consideradas dizem respeito a impostos/taxas, mercado de trabalho e mercado de produtos, como detalhado no quadro abaixo (Quadro 1.2). É importante ressaltar que tal descrição exclui atividades ilícitas, como tráfico de drogas, prostituição e jogo.

³ A pesquisa de De Soto baseia-se na interação com comunidades extra-legais em vários países e enfoca direitos de propriedades informais. Sistemas fazem com que esses ativos se tornem “capital morto”, dificilmente utilizável como garantia para empréstimos, por exemplo. Ao trazer esses direitos para dentro do sistema legal formal, seria possível liberar esse capital e estimular o crescimento – um sistema legal eficiente e inclusivo precedeu o rápido crescimento em qualquer país desenvolvido.

Quadro 1.2

DEFINIMOS INFORMALIDADE COMO A EXECUÇÃO DE ATIVIDADES LÍCITAS, PORÉM COM O NÃO CUMPRIMENTO DE REGULAMENTAÇÕES QUE IMPLICAM EM CUSTO SIGNIFICATIVO

Tipos de regulamentação

Relacionadas a impostos/ taxas

- Evasão de taxas sobre valor adicionado e sobre renda por meio do não registro da empresa ou não declaração de todas as atividades de negócios
- Contrabando e falsificação de instrumentos de controle fiscal (selos, emissores de cupons fiscais, etc.)

Relacionadas a mercado de trabalho

- Evasão das obrigações de previdência, seguridade social, pisos salariais e segurança do trabalho através da não declaração de todos os empregados ou horas trabalhadas

Relacionadas a mercado de produtos

- Evasão de requerimentos de qualidade de produto, direitos de propriedade, meio ambiente e/ ou padrões fito-sanitários que aumentariam o custo de bens ou serviços

Fonte: McKinsey Global Institute

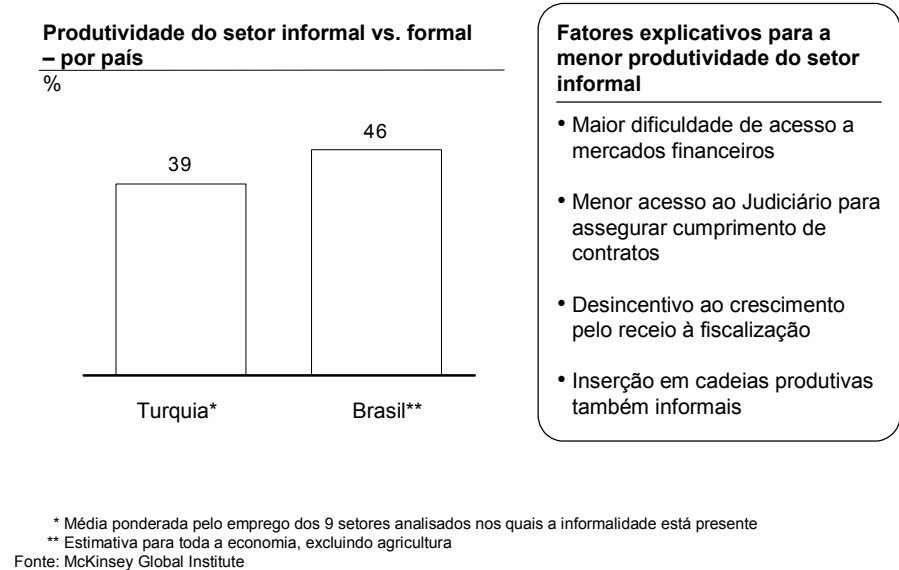
Essas regulamentações incidem sobre empresas nos mais variados setores de atividade econômica, manifestando-se de forma distinta para organizações informais e formais:

¶ **Empresas informais** – Os custos associados ao pleno cumprimento das leis pressionam empresas menos competitivas a entrarem e permanecerem na informalidade. Estabelece-se, assim, uma parcela cada vez maior da capacidade produtiva do País em empresas de produtividade intrinsecamente menor.

Em números, a diferença de produtividade entre os setores informal e formal é expressa de forma ainda mais contundente. No Brasil e na Turquia, estima-se que essa diferença seja de mais de duas vezes. (Quadro 1.3)

Quadro 1.3

O SETOR INFORMAL APRESENTA PRODUTIVIDADE MENOR DO QUE O FORMAL

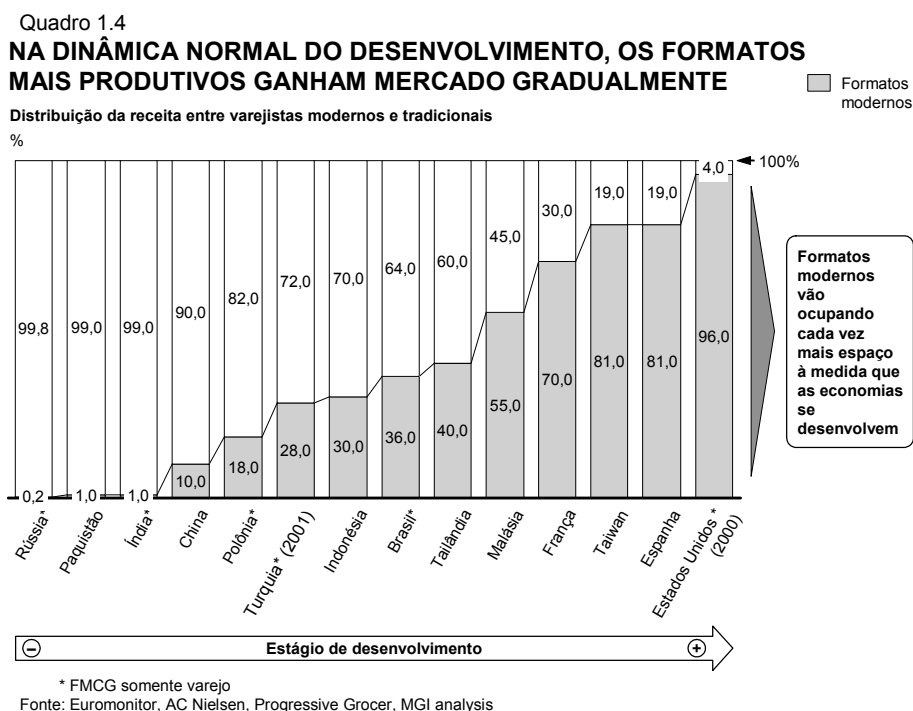


Uma vez na informalidade, diminuem os incentivos e meios para que essas empresas invistam em capital físico ou humano ou na busca de maior produtividade. Por não serem entidades plenamente legais, seu acesso a empréstimos de instituições de crédito formais fica prejudicado. Negócios informais tampouco têm acesso ao Poder Judiciário para garantir o cumprimento de seus contratos, proteger seus direitos de propriedade ou resolver disputas, tornando arriscado expandir suas operações para fora de sua comunidade imediata. Além disso, a operação informal cria um desincentivo perverso ao crescimento, pois um negócio maior pode atrair a atenção do governo.

Empresas informais também tendem a estruturar suas relações com fornecedores e clientes de tal forma que se torna mais difícil expandir. Varejistas informais, por exemplo, frequentemente compram produtos de produtores informais. Em muitos países, foram desenvolvidas cadeias de valor inteiramente informais, com vantagens de custo impossíveis de serem compensadas por competidores da economia formal. Esse é o caso do sistema de produção e distribuição de empresas de vestuário na Índia, refrigerantes no Brasil e produtos alimentícios na Rússia;

¶ **Empresas formais** – Parte importante do processo de desenvolvimento econômico se dá a partir dos ganhos de participação de mercado das empresas que possuem maior produtividade. Com esses ganhos, faixas cada vez maiores da população ativa são inseridas em empresas que adotam tecnologias e processos produtivos modernos. O comércio

varejista é um exemplo dessa dinâmica. Medimos a participação de formatos tradicionais e modernos na receita total do comércio varejista para uma amostra de países em diferentes estágios de desenvolvimento. A análise demonstra que os formatos modernos – detentores de maior produtividade – ocupam cada vez mais espaço à medida que as economias se desenvolvem (Quadro 1.4).



No entanto, a competitividade criada artificialmente pelo não cumprimento das leis prejudica essa dinâmica, atrasando o processo de desenvolvimento como um todo. A situação acaba por deteriorar-se ainda mais quando a queda na rentabilidade das empresas formais reduz sua capacidade e disposição para investir.

Um caso real envolvendo a aquisição de uma empresa informal por uma formal no setor de varejo alimentício brasileiro ilustra o desafio de superar a vantagem da informalidade. A empresa adquirida sofreu forte queda em sua rentabilidade, apesar do aumento expressivo de produtividade obtido com a implementação de melhores práticas administrativas. A maior produtividade não foi suficiente para compensar os custos que passaram a ser incorridos em cumprimento da legislação fiscal e trabalhista e da perda do acesso a fornecedores também informais (Quadro 1.5).

Quadro 1.5

OS BENEFÍCIOS DA INFORMALIDADE PODEM GERAR UM QUESTIONAMENTO SOBRE AS VANTAGENS DA FORMALIZAÇÃO

EXEMPLO VAREJO ALIMENTÍCIO- BRASIL

○ Mudança percentual

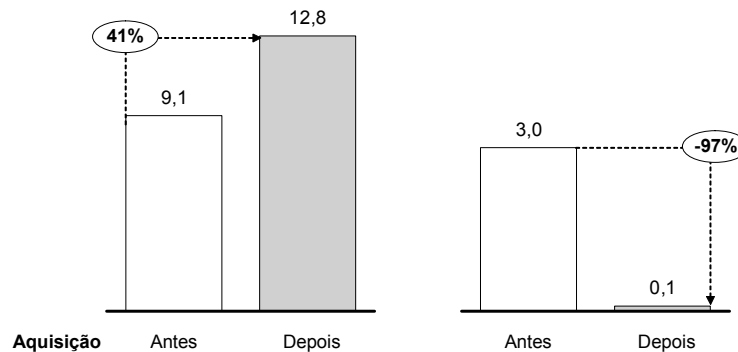
Mudanças em produtividade e rentabilidade na aquisição de um varejista informal por um formal

Apesar de um aumento de 41% na produtividade do trabalhador* ...

Reais

... a margem líquida desaparece

%



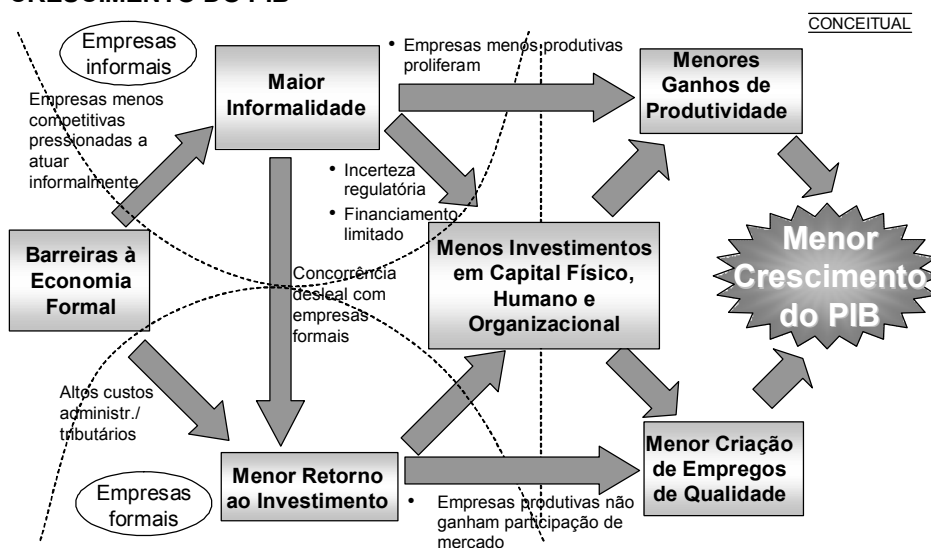
* Margem bruta por funcionário/hora

Fonte: ABRAS, PNAD, visitas a lojas, entrevistas, McKinsey

É possível perceber, portanto, que a informalidade é prejudicial tanto para empresas formais como informais, e certamente para a economia como um todo. As barreiras à economia formal, tais como as citadas anteriormente, criam uma dinâmica especial que acaba por gerar maior informalidade, menores investimentos e menores ganhos de produtividade, prejudicando o potencial de crescimento do PIB (Quadro 1.6).

Quadro 1.6

AS BARREIRAS AO CRESCIMENTO DA ECONOMIA FORMAL E A CONSEQUENTE INFORMALIDADE REDUZEM O POTENCIAL DE CRESCIMENTO DO PIB



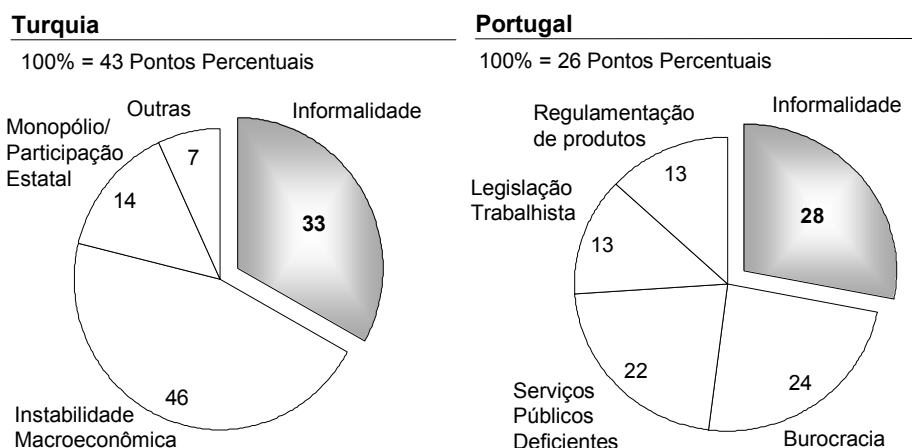
Fonte: McKinsey Global Institute

A análise do *McKinsey Global Institute* em diversos países com elevado nível de informalidade concluiu que a formalização da economia contribuiria de forma significativa para o crescimento da produtividade e, portanto, do PIB per capita. Mesmo em países de desenvolvimento intermediário, como Turquia e Portugal, a informalidade está entre os principais responsáveis pela diferença de produtividade em relação aos países desenvolvidos, como podemos ver no quadro abaixo (Quadro 1.7).

Quadro 1.7

A INFORMALIDADE É UMA DAS PRINCIPAIS CAUSAS PARA MENOR PRODUTIVIDADE DE PAÍSES COMO TURQUIA E PORTUGAL

%, 2003



* Hiato entre produtividade atual e potencial, excluindo questões estruturais (p. ex., menor poder aquisitivo)

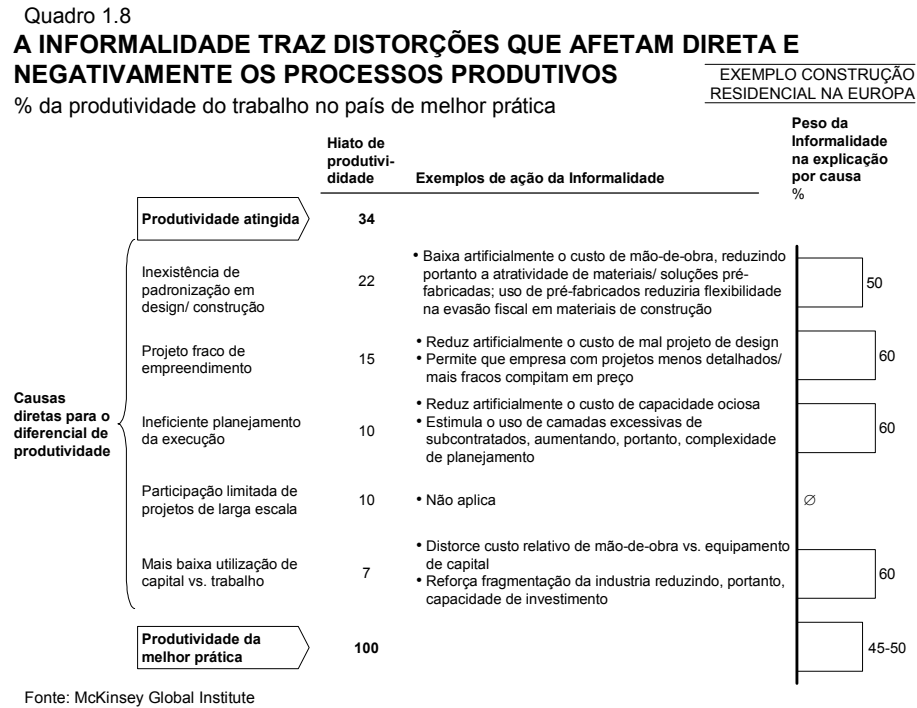
Fonte: McKinsey Global Institute

Para melhor seguir nossa argumentação, é fundamental compreender a metodologia de pesquisa utilizada e como chegamos a conclusões quanto ao impacto da informalidade. Um exemplo real e recente pode auxiliar nesse sentido.

O *McKinsey Global Institute* realizou análises setoriais em um país europeu, incluindo o setor de construção residencial. Nesse estudo, constatamos que o setor apresenta um hiato de produtividade de 64 pontos percentuais em comparação às melhores práticas na Europa. Verificamos, ainda, que as causas operacionais para o diferencial observado incluem falta de padronização em design, inadequação de projetos de empreendimento e ineficiência em planejamento, bem como participação limitada de projetos de maior escala e menor utilização de capital em relação ao trabalho.

O passo seguinte da abordagem analítica é crítico, pois visa apreender as razões externas – de natureza conjuntural, regulatória ou competitiva – que levaram aos processos produtivos prevalentes no país. Nessa etapa, verificamos que 30 dos 64 pontos percentuais do diferencial de produtividade são decorrentes da informalidade. O menor uso de capital em relação ao trabalho, por exemplo, resulta

parcialmente da distorção nos preços relativos de mão-de-obra versus equipamentos, em função do não cumprimento de obrigações trabalhistas. A padronização inferior em design e construção, por sua vez, leva a uma menor flexibilidade, possibilitando evasão fiscal em materiais de construção. Dessa forma, empresas que possuem projetos de empreendimento de menor qualidade podem competir em preços. (Quadro 1.8)



Assim, percebemos que a informalidade afeta a produtividade e o PIB per capita dos países em que está presente de forma expressiva. Nesses casos, observa-se a existência de uma série de barreiras à economia formal, que criam uma dinâmica prejudicial à economia e afetam de forma distinta empresas formais e informais. A criação de mecanismos para estimular a formalização da economia torna-se, portanto, fundamental para dar as condições necessárias para o crescimento socioeconômico de um país.

2. EXTENSÃO E MANIFESTAÇÕES DA INFORMALIDADE NO BRASIL

A informalidade, como vimos, afeta de forma direta e indireta a produtividade e o PIB per capita, com conseqüências para a economia e a sociedade. No entanto, ela se manifesta de forma e em níveis distintos nos diversos setores. A seguir, abordaremos essas manifestações, enfocando o nível agregado de informalidade no Brasil, a forma como ela se distribui setorialmente e, por fim, exemplos concretos dessa informalidade através de exemplos da situação encontrada em alguns dos principais setores brasileiros.

2.1 - Nível agregado de informalidade no Brasil

Encontramos barreiras ao crescimento da economia formal e informalidade no mundo todo, em maior ou menor grau, com muitas empresas operando integral ou parcialmente de forma ilegal. As representações dessa ilegalidade são variadas – do não registro de funcionários, não pagamento de determinados impostos e não conformidade com padrões e regulamentação de produtos ou segurança no trabalho à violação de propriedade intelectual ou mesmo falta de registro como entidade legal.

Esse problema é particularmente sério em países em desenvolvimento, ainda que seja também surpreendentemente comum em países desenvolvidos. Segundo estimativas do Banco Mundial, em países de baixa renda, 40% da renda nacional bruta é produzida pela “economia informal”, em comparação a 17% em países de renda mais alta.

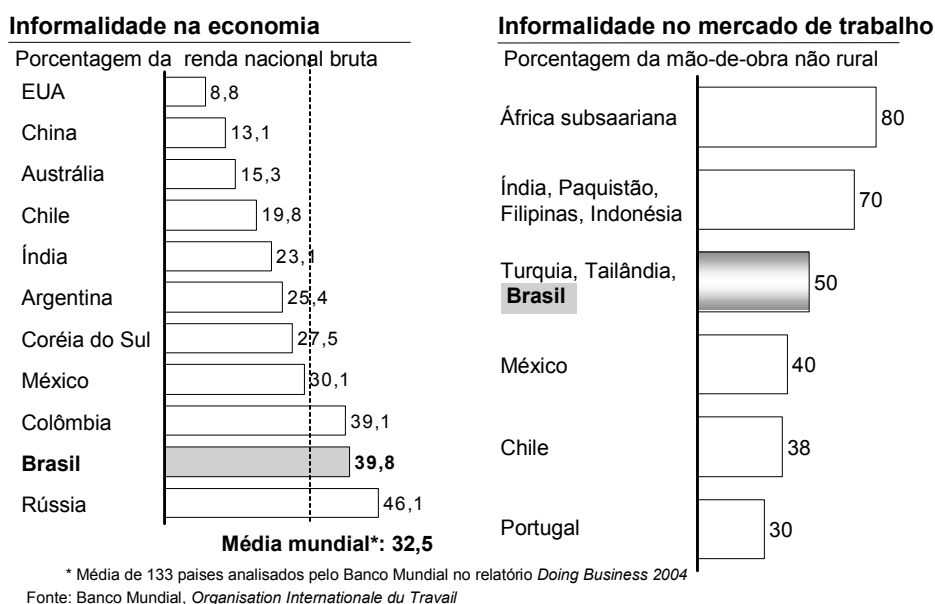
No Brasil, especificamente, estudo realizado pelo Banco Mundial⁴ indica que a economia informal é responsável por cerca de 40% da renda nacional bruta – índice que supera em mais de 20% a média dos 133 países analisados na pesquisa – e por cerca de 50% da mão-de-obra não rural brasileira (Quadro 2.1). Esses números, entretanto, são muito mais expressivos entre empresas menores. Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV), finalizada em março de 2004 e envolvendo 50 mil pequenos negócios que ocupam até cinco pessoas, revela que apenas 15% pagam tributos, 12,3% possuem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e 21,1% são constituídos juridicamente – podendo, portanto, serem considerados formalmente registrados⁵.

⁴ *Doing Business 2004*

⁵ “Alta carga tributária faz microempresa sonegar”; *Jornal do Brasil*, 16/5/2004

Quadro 2.1

A INFORMALIDADE AFETA CERCA DE 40% DA ECONOMIA E 50% DO EMPREGO NÃO RURAL NO BRASIL

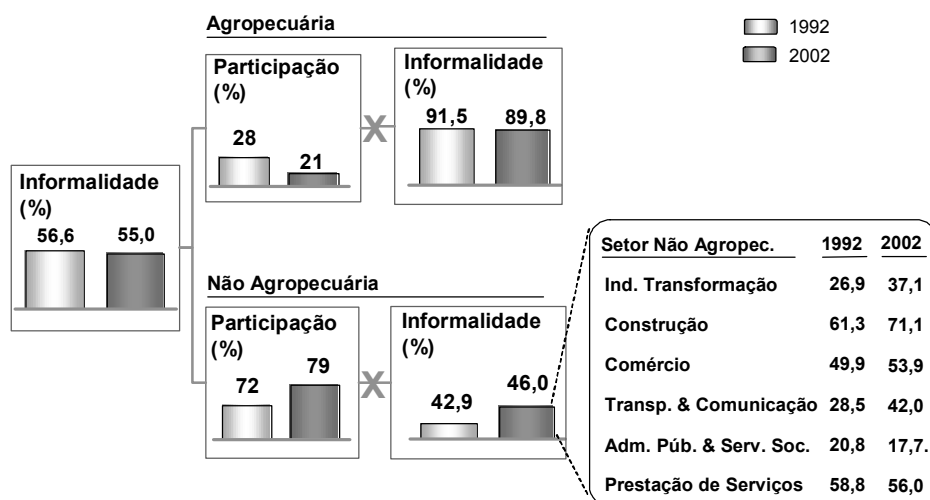


Dados da PNAD⁶ sugerem que a informalidade se manteve virtualmente estável entre 1992 e 2002, atingindo cerca de 56% da população ocupada. Uma análise mais detalhada, entretanto, revela perspectiva diferente. A informalidade se manteve estável em nível agregado devido a uma redução importante na participação da agropecuária no emprego. Tal dado torna-se relevante porque o nível de informalidade nesse setor representava – e continua a representar – em torno de 90%. (Quadro 2.2)

⁶ Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios, realizada pelo IBGE

Quadro 2.2

O NÍVEL DE INFORMALIDADE AGREGADA NÃO AUMENTOU DEVIDO À QUEDA DA PARTICIPAÇÃO DA AGROPECUÁRIA E À FORMALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE ALGUNS SETORES DE SERVIÇOS



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios

Em contraste, no setor não agropecuário, o nível de informalidade cresceu de 42,9% para 46,0%. Tal dinâmica pode ser interpretada como resultado da migração de uma parcela importante de trabalhadores do setor de agropecuária para os centros urbanos, tendência consistente com a verificada em outros países em desenvolvimento. No entanto, uma vez no centro urbano, esses trabalhadores não encontram ocupação no setor formal. Em todos os setores não agropecuários, com exceção de administração pública e prestação de serviços, houve aumento da informalidade.

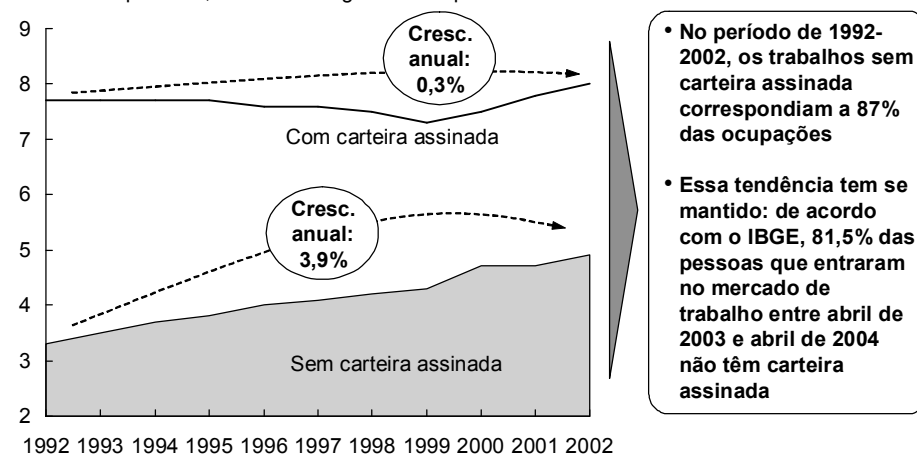
Essa perspectiva parece corroborada pelos dados de empregados das regiões metropolitanas. No período de 1992-2002, os trabalhos sem carteira assinada foram responsáveis por 87% das ocupações geradas. Essa tendência foi mantida nos últimos meses, como demonstram dados do IBGE para os últimos 12 meses até abril de 2004 (Quadro 2.3).

Quadro 2.3

NAS REGIÕES METROPOLITANAS, O EMPREGO INFORMAL VEM CRESCENDO SIGNIFICATIVAMENTE NOS ÚLTIMOS ANOS

População empregada: formal x informal

milhões de pessoas, soma de 6 regiões metropolitanas*



- No período de 1992-2002, os trabalhos sem carteira assinada correspondiam a 87% das ocupações
- Essa tendência tem se mantido: de acordo com o IBGE, 81,5% das pessoas que entraram no mercado de trabalho entre abril de 2003 e abril de 2004 não têm carteira assinada

* Regiões metropolitanas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Obs.: Refere-se a pessoas com 15 anos ou mais de idade. Série interrompida.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Mensal de Emprego

2.2 - Distribuição setorial da informalidade

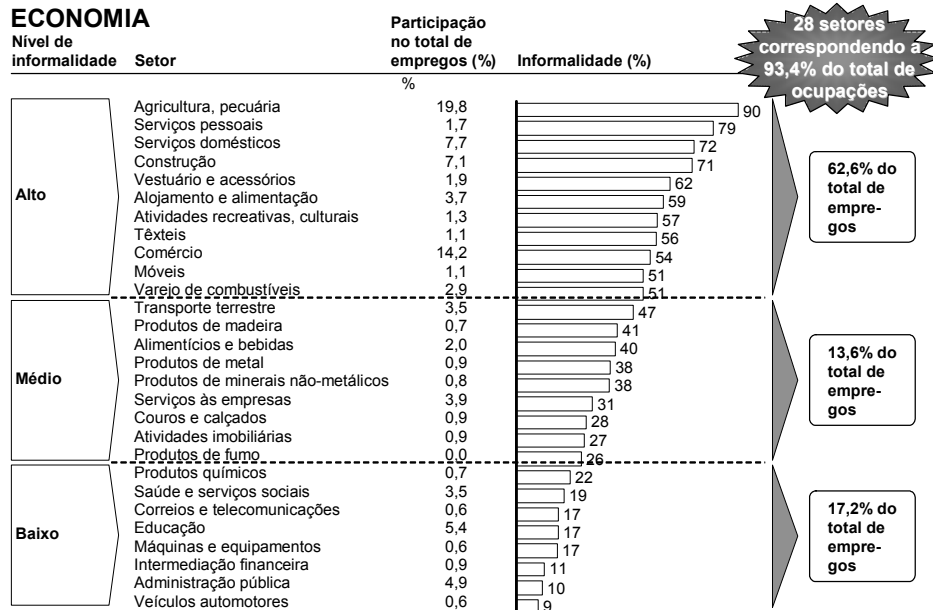
A extensão da informalidade varia de setor para setor, mostrando-se maior em setores como varejo e construção, nos quais as empresas são frequentemente de pequeno porte e dispersas geograficamente, dificultando a sua detecção. Nesses casos, as receitas vêm de consumidores individuais, tornando a tarefa de auditores e fiscais complexa e os custos de mão-de-obra significativos, aumentando a atratividade da sub-declaração de empregados. Em um dos países pesquisados pelo *McKinsey Global Institute*, por exemplo, constatamos que trabalhadores da construção costumam fugir da obra quando inspetores aparecem para checar os números de emprego.

Por razões similares, a informalidade na indústria é mais prevalente em setores intensivos de mão-de-obra, como vestuário/ acessórios, têxteis e produtos alimentícios/ bebidas, do que em setores intensivos em capital, como veículos automotores, telecomunicações e máquinas/ equipamentos.

Usando dados da PNAD e a ausência de contribuição previdenciária como indício de informalidade, constatamos que, em onze setores – relacionados à agropecuária, ao varejo e à construção, além de setores industriais e de serviços intensivos de mão-de-obra, correspondentes a 63% do emprego total –, mais da metade da mão-de-obra ocupada está em situação informal. (Quadro 2.4)

Quadro 2.4

A INFORMALIDADE* SE DIFUNDE NOS MAIS DIVERSOS SETORES DA ECONOMIA



* Estimativa a partir de proporção de não contribuintes para a previdência dentro da população ocupada
Fonte: PNAD

Da mesma forma, as regulamentações e os impostos específicos evitados por empresas informais também variam por setor, dependendo da natureza do negócio. Varejistas informais, por exemplo, com frequência sonegam impostos sobre vendas; processadores de alimentos informais tendem a ignorar padrões de qualidade e fito-sanitários; construtoras informais podem não registrar funcionários e horas trabalhadas; enquanto gravadoras informais costumam violar direitos autorais (Quadro 2.5).

Quadro 2.5

A INFORMALIDADE SE MANIFESTA DE FORMA DIFERENCIADA NOS DIVERSOS SETORES

ILUSTRAÇÃO

Construção	• Não registro de funcionários ou horas trabalhadas • Compra de materiais sem nota fiscal • Não atendimento a normas técnicas
Farmacêutico	• Produtos com adulteração/ contaminação do princípio ativo
Varejo Alimentício	• Sonegação de impostos sobre vendas • Não registro de funcionários
Audiovisual/ Software	• Violação de direitos autorais
Cigarros	• Contrabando/ falsificação de produtos
Carnes Bovinas	• Aproveitamento de carcaças inadequadas para consumo
Cervejas/ Refrigerantes	• Subdeclaração da produção • Reutilização de notas fiscais
Combustíveis	• Adulteração de combustível • Fabricação irregular (no posto) de álcool hidratado a partir do anidro

Fonte: Análise McKinsey

2.3 - Manifestações setoriais da informalidade

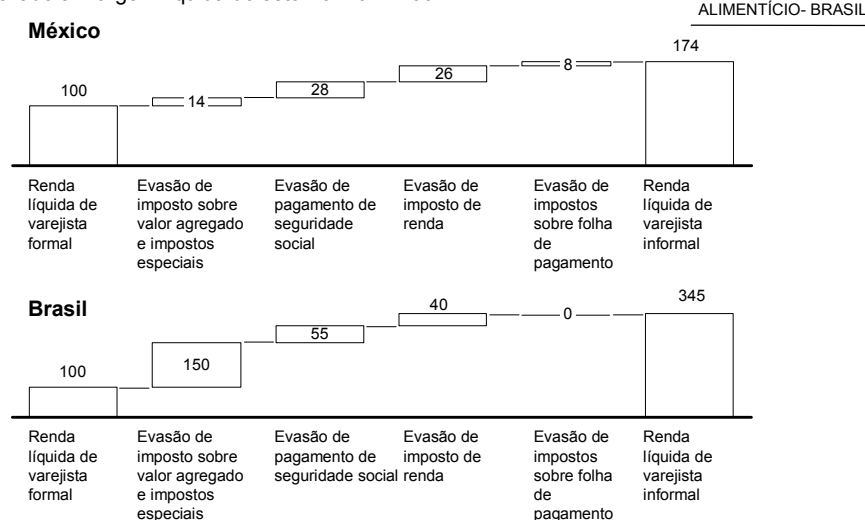
A informalidade, portanto, manifesta-se distintamente nos diversos setores da economia. No Brasil, isso pode ser mais especificamente constatado pela situação encontrada em alguns setores-chave:

- ¶ **Varejo** – A informalidade é bastante disseminada no varejo brasileiro, com 54% da mão-de-obra ocupada informalmente – índice que chega a 95% entre vendedores de rua. Os incentivos à informalidade são poderosos. Simulação de rentabilidade de um pequeno varejista ‘típico’ do setor alimentício indica que a evasão de tributos pode mais do que triplicar a renda líquida. Para fins comparativos, no México, a carga tributária atinge um pouco menos de 75% de sua renda líquida, criando menos distorções sobre o nível de formalidade (Quadro 2.6).

Quadro 2.6

OS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS DA ATUAÇÃO INFORMAL NO VAREJO ALIMENTÍCIO BRASILEIRO SÃO MUITO MAIORES DO QUE NO MÉXICO

Indexado à margem líquida do setor formal = 100



Nota: Análise modelada para um supermercado com representatividade – assume-se que, no setor informal, 30% das vendas líquidas e dos custos com pessoal não são relatados.

Fonte: Análise da McKinsey

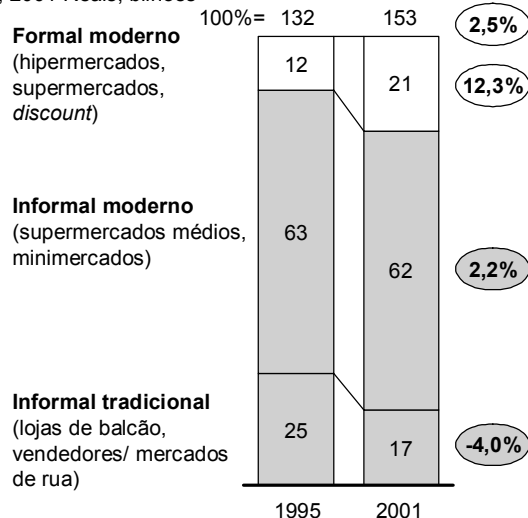
A distorção tributária brasileira contribui para a predominância do varejista informal com formato moderno (supermercados médios e minimercados), que apresenta sub-declaração de vendas e empregados. Esse segmento possui mais de 60% de participação no mercado de varejo de alimentos (Quadro 2.7).

Quadro 2.7

NO VAREJO ALIMENTÍCIO, PRÁTICAS INFORMAIS DOMINAM AMPLAMENTE O MERCADO

Tamanho do varejo alimentício no Brasil

%, 2001 Reais, bilhões



EXEMPLO VAREJO ALIMENTÍCIO- BRASIL

- ☐ Formal
- ☒ Informal
- ☐ Taxa de Crescimento

No caso do varejo alimentício, o supermercado que adota práticas ilegais é mais preocupante do que a informalidade do pequeno comerciante tradicional

Fonte: ABRAS, PNAD, entrevistas, McKinsey Global Institute

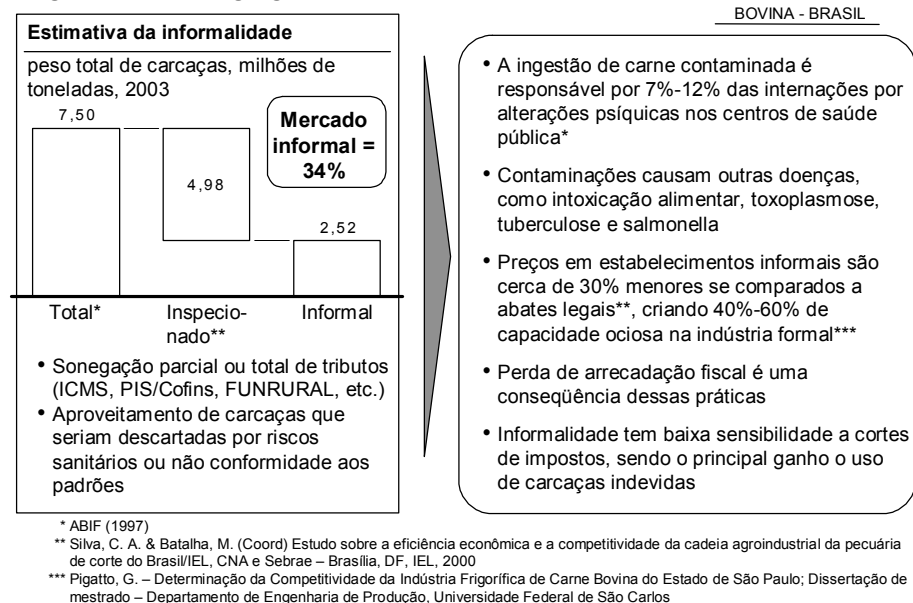
O varejo brasileiro ilustra, portanto, duas formas distintas de informalidade – a de práticas ilícitas, realizadas por empresas “modernas”, e a de empresas “tradicionais”, cujo uso da informalidade pode refletir o emprego de um último recurso como opção de sobrevivência. Como veremos adiante, as duas formas exigem políticas diferentes para sua resolução;

- ¶ **Alimentos processados** – Cerca de 40% das ocupações são informais neste setor, chegando a 60% nos segmentos de carne e laticínios⁷. Os principais aspectos da informalidade, neste caso, são o não cumprimento de leis fito-sanitárias, o não pagamento de impostos e, mais recentemente, o desrespeito a direitos de propriedade (como, por exemplo, falsificação de bebidas). O problema vem se agravando com a união de processadores de alimentos, atacadistas e varejistas da economia informal, resultando em uma vantagem superior a 50%, em termos de custos, em toda a cadeia de valor. No caso do mercado de carne bovina, estimamos que mais de 1/3 de todo o produto vendido seja informal (Quadro 2.8). Ainda, a atuação informal neste setor gera riscos sociais particulares, uma vez que o aproveitamento de carcaças por processadores informais, por exemplo, acarreta graves problemas de saúde pública;

⁷ Projeto “Cresce Minas”, realizado em 1999 pela McKinsey para a Federação das Indústrias do estado de Minas Gerais

Quadro 2.8

INFORMALIDADE NO ABATE DE BOVINOS GERA CONSEQUÊNCIAS QUE VÃO ALÉM DA ECONOMIA

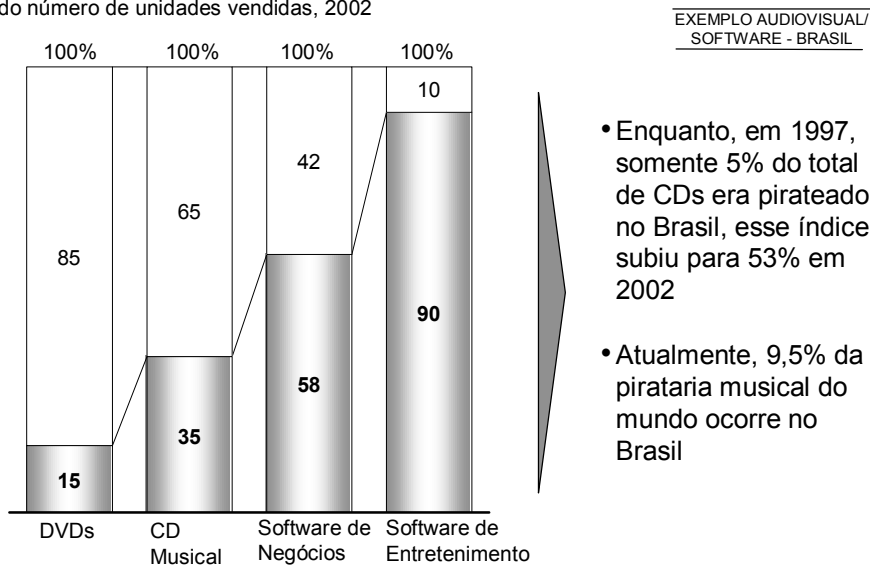


¶ **Audiovisual/ software** – Neste setor, a atuação informal vem crescendo de forma galopante: enquanto, em 1997, somente 5% do mercado de CDs era pirateado no Brasil, em 2002 os CDs piratas já correspondiam a 53% do mercado (Quadro 2.9). A impunidade contribui para a continuidade do problema. Entre 1999 e 2001, o Ministério Público instaurou 6.248 ações judiciais nos setores fonográfico e audiovisual, das quais apenas 17 resultaram em condenação, com a prisão de 53 pessoas;

Quadro 2.9

NOS SEGMENTOS DE AUDIOVISUAL/ SOFTWARE, O ÍNDICE DE PIRATARIA É ELEVADO E VEM CRESCENDO CONSIDERAVELMENTE

% do número de unidades vendidas, 2002



Fonte: Instituto Internacional de Propriedade Intelectual

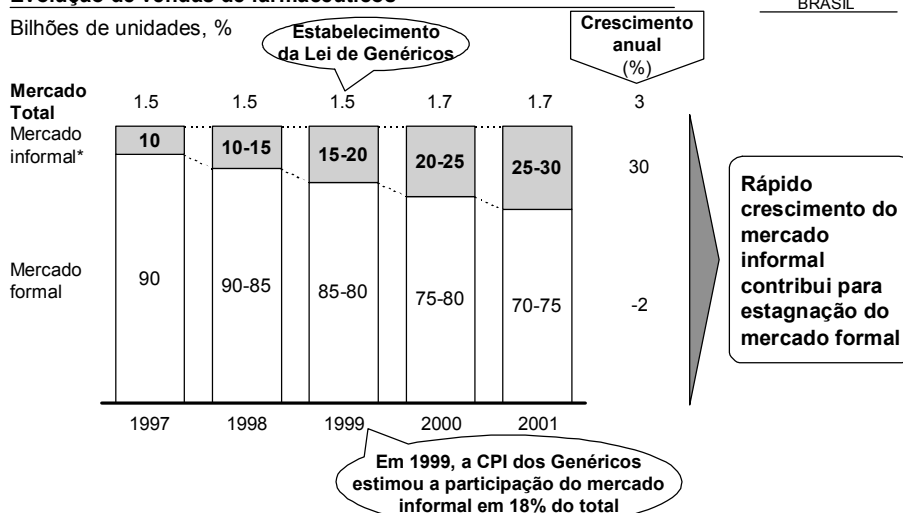
¶ **Farmacêuticos** – O setor farmacêutico apresenta uma dinâmica competitiva similar. Produtores com práticas informais têm crescido sua participação de mercado rapidamente, chegando a aproximadamente 1/3 do mercado total – com impacto relevante na saúde pública (Quadro 2.10). Além disso, a informalidade espalha-se para os outros elos da cadeia. Esquemas tributários interestaduais, aproveitando-se do diferencial de alíquotas de impostos estaduais, que podem trazer economia de mais de 10% no preço do medicamento⁸, tornaram-se prática comum na distribuição. No varejo farmacêutico, mais de 30% da mão-de-obra é ocupada informalmente, e o Conselho Regional de Farmácia constatou irregularidades em mais de 50% das farmácias do Estado de São Paulo, com fortes indícios de evasão fiscal em muitos estabelecimentos;

Quadro 2.10

NO SETOR FARMACÊUTICO, A PARTICIPAÇÃO DO MERCADO INFORMAL TRIPLICOU DESDE 1997

Evolução de vendas de farmacêuticos

Bilhões de unidades, %



* De acordo com estimativas da OMS de que cerca de 25% dos remédios utilizados nas nações em desenvolvimento são falsificados ou de má qualidade

Fonte: IMS, Relatório "CPI do Mercado Farmacêutico" 05/00, McKinsey

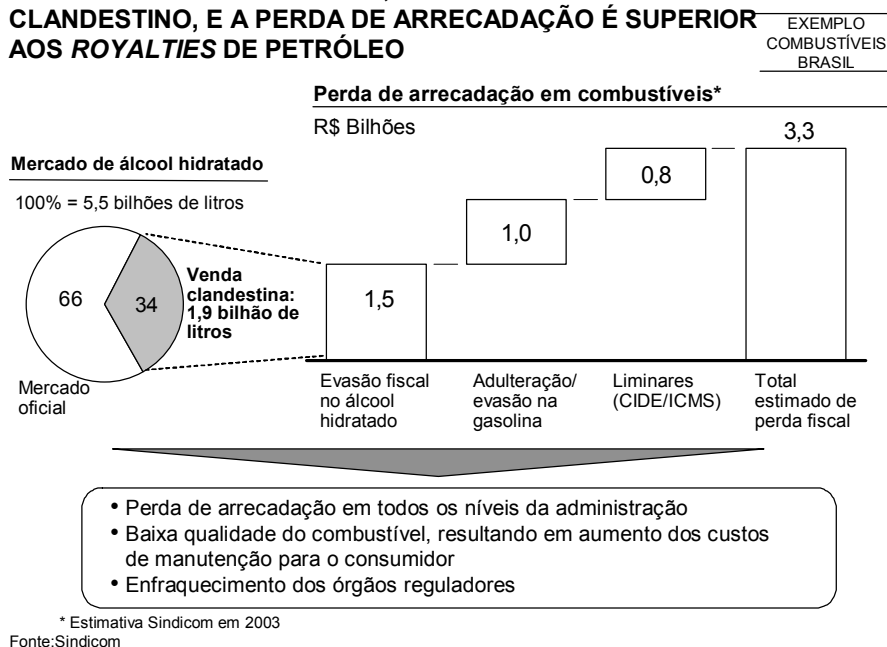
¶ **Combustíveis** – Em postos de combustível, pelo menos 20% da mão-de-obra é informal, com a informalidade crescendo de forma acelerada no setor – em particular nos postos sem bandeira – que aumentaram sua participação de 6% (1999) para 27% (2002). Dada a importância do preço do produto e da carga tributária na formação do preço ao consumidor, a

⁸ Um artifício freqüente dessa prática, por exemplo, é a simulação do transporte para estados de menor alíquota, muitas vezes sem a movimentação física da mercadoria.

informalidade no setor de combustíveis assume formas diversas de sonegação. A face mais visível do problema para o consumidor é a adulteração de combustível, que atinge pelo menos 10% do volume vendido, segundo apuração da Agência Nacional de Petróleo. Contudo, o problema pode ter dimensões ainda maiores: segundo o relatório da CPI dos Combustíveis (2003), a situação da fiscalização no setor está aquém do esperado, dificultando a avaliação precisa da realidade do mercado. Em consequência, só no mercado de álcool, estima-se que um volume igual a 50% do mercado oficial seja vendido sem qualquer registro. No total, a sonegação no setor pode ultrapassar R\$ 3,3 bilhões, quantia superior ao total de *royalties* de petróleo em 2002 (Quadro 2.11);

Quadro 2.11

NO SETOR DE COMBUSTÍVEIS, MAIS DE 1/3 DO ÁLCOOL É CLANDESTINO, E A PERDA DE ARRECADAÇÃO É SUPERIOR AOS ROYALTIES DE PETRÓLEO



¶ **Vestuário** – Este setor apresenta um dos maiores índices de informalidade, com mais de 60% das ocupações. Além disso, a intensificação de falsificações também é bastante preocupante. Segundo estimativa da Abravest⁹, a pirataria apropria-se de cerca de R\$ 3 bilhões anuais, ou cerca de 8% do faturamento do setor. O processo de terceirização – comum no setor – contribui para a ilegalidade, pois a transferência de *know-how* do processo de produção para pequenas empresas permite que elas continuem a produzir informalmente, mesmo havendo substituição do fabricante;

⁹ Associação Brasileira do Vestuário

- ¶ **Cigarros** – Do total de 151 bilhões de unidades comercializadas por ano, mais de um terço ocorre ilegalmente, em especial devido ao contrabando (mais de 35 bilhões) proveniente de fábricas paraguaias, uruguaias e chinesas. Cerca de 22% do faturamento do mercado corresponde à “concorrência desleal”, em um produto com uma carga tributária correspondente a 180% do faturamento líquido do fabricante. A evasão fiscal chega a R\$ 1,4 bilhão, contra uma arrecadação anual de impostos de cerca de R\$ 4,3 bilhões¹⁰. Além disso, mais de 25% da mão-de-obra empregada no setor é informal;
- ¶ **Cervejas e refrigerantes** – A informalidade nestes dois setores ocorre, sobretudo, na forma de evasão fiscal. No total, aproximadamente R\$ 1,3 bilhão é sonegado, para uma arrecadação total de R\$ 9,4 bilhões¹¹. A evasão é praticada ao longo de toda a cadeia, sempre com a participação de produtores, que atuam como contribuintes substitutos para os elos seguintes. A principal forma de evasão é a dupla emissão ou a reutilização de notas fiscais, seja na venda do produto, seja na compra de insumos. Outra prática importante, contudo, é a simulação de destino, através da qual os fabricantes aproveitam-se das diferenças de alíquotas de imposto entre Estados para recolher menos do que o devido;
- ¶ **Construção** – No contexto de um país com déficit habitacional de 6,6 milhões de moradias – dos quais 95,5% referem-se à população de baixa renda – o fraco dinamismo apresentado pelo segmento residencial deve-se a um conjunto de razões. Apesar do setor ter crescido em média 0,8% nos últimos 10 anos, entre 1998 e 2002, foi responsável por somente 30 mil empregos formais, reduzindo sua participação no PIB de mais de 10% para menos de 8%¹². Além de questões macroeconômicas, como disponibilidade de financiamento, a principal razão direta para isso é a produtividade: com cerca de 1/3 da produtividade encontrada nas melhores práticas, a construção residencial é demasiadamente cara para atender à maior parte da população. A razão indireta, entretanto, está na informalidade¹³, que atinge mais de 70% da mão-de-obra da construção civil e acima de 60% no consumo de cimento.

Em síntese, constatamos que a informalidade se difunde amplamente na economia brasileira. Suas distintas manifestações setoriais refletem não somente a realidade da cadeia de valor e a natureza do negócio, mas também a criatividade das empresas que buscam, na atuação informal, vantagens competitivas. No entanto, não basta

¹⁰e¹¹ Dados do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial

¹² Contas Nacionais, IBGE

¹³ Sob a forma de descumprimento da legislação trabalhista, evasão fiscal, não atendimento a normas técnicas e de segurança, uso de materiais fora das especificações e invasão de terras.

identificar tais manifestações – é necessário também investigar as razões que justificam sua existência para que seja possível encontrar formas de combatê-las.

3. CAUSAS PARA A INFORMALIDADE NO BRASIL

Na discussão da informalidade no Brasil e suas manifestações diversas, é fundamental abordar as condições e os fatores que, somados, contribuem para sua existência. Um conjunto de fatores atua simultaneamente nesse sentido, que exploraremos a seguir.

3.1 - Fatores causadores da informalidade

Um dos primeiros aspectos a ser considerado na questão da informalidade diz respeito a estruturas e tendências sociodemográficas, como a migração para as cidades, que geram uma reserva de trabalhadores prontos a ingressar no mercado informal, em especial pela impossibilidade de serem todos absorvidos pelas empresas formais. Aliadas a outras questões preexistentes, como a percepção cultural de que a informalidade é tolerável, cria-se um contexto propício ao surgimento da informalidade.

No entanto, o fato de que essas tendências sociodemográficas tenham existido historicamente mesmo em países com baixo nível de informalidade, como a Coreia do Sul, indica que os fatores efetivamente determinantes são outros. Tais fatores, que denominamos genericamente de “barreiras ao crescimento da economia formal”, podem ser agrupados em dois blocos. O primeiro corresponde aos custos que a formalização implica, em especial regulatórios e tributários, enquanto que o segundo refere-se à baixa capacidade das autoridades para aplicar as obrigações legais, tanto sob forma de penalidades como de fiscalização sobre as empresas (Quadro 3.1).

Quadro 3.1

A INFORMALIDADE SURGE EM FUNÇÃO DE TENDÊNCIAS SOCIO-DEMOGRÁFICAS, DOS CUSTOS DA ATUAÇÃO FORMAL E DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO DAS LEIS



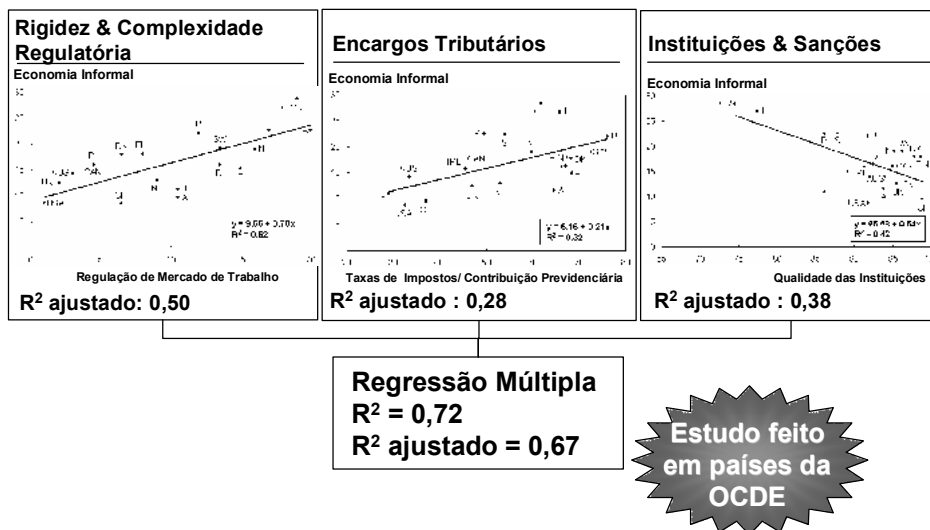
As barreiras relacionadas a rigidez e complexidade regulatória, encargos tributários e instituições e sanções englobam um amplo conjunto de processos, leis e instituições:

- ¶ **Rigidez e complexidade regulatória** – Contempla processos para a criação e o fechamento de empresas, normas sobre comercialização de produtos e prestação de serviços, questões ambientais, legislação trabalhista e regulamentação dos mercados de capitais e imobiliários;
- ¶ **Encargos tributários** – Nesta categoria, estão inseridos – por exemplo – impostos sobre produção e distribuição de mercadorias, benefícios e mecanismos de proteção ao trabalhador, incluindo contribuições previdenciárias, e taxas aplicadas sobre transações financeiras;
- ¶ **Instituições e sanções** – Aqui, consideramos os recursos disponíveis para capacitação de órgãos de arrecadação e fiscalização, qualidade e sofisticação dos sistemas de apoio ao contribuinte e mecanismos de arrecadação de impostos. A eficiência e a eficácia dos sistemas do Judiciário fazem parte desta categoria, assim como a severidade das penas por infrações e reincidências.

Estudos internacionais comprovam a importância dessas três categorias na explicação da retração da economia formal. O recente trabalho de Dominik Enste¹⁴ é um exemplo: selecionando indicadores-chave de cada categoria, Enste foi capaz de explicar praticamente 70% da economia informal (Quadro 3.2).

Quadro 3.2

AS BARREIRAS EXISTENTES EXPLICAM PRATICAMENTE 70% DA INFORMALIDADE NA ECONOMIA



Fonte: Dominik H. Enste, ROOT CAUSES OF THE SHADOW ECONOMY IN THE OECD MEMBER STATES, November 2003

¹⁴ Dominik H. Enste, *Root causes of the shadow economy in the OECD member states*, November 2003

3.2 - Presença desses fatores no Brasil

As três categorias descritas anteriormente – rigidez e complexidade regulatória, carga tributária em empresas formais e instituições e sanções – estão presentes na realidade brasileira de diversas formas e representam barreiras importantes. A seguir, detalhamos a influência de cada uma dessas categorias na limitação ao crescimento da economia formal no País.

Rigidez e complexidade regulatória

Os custos associados ao cumprimento de regulamentações complexas e inflexíveis são uma das principais causas da informalidade. As leis trabalhistas, por exemplo, são bastante onerosas na maior parte dos países em desenvolvimento. Por esse motivo, acabam sendo cumpridas apenas pelo setor público e pelas empresas da economia formal que têm condições para isso. Como resultado, grande parte da força de trabalho acaba por se deslocar para o mercado informal, permitindo a esses trabalhadores receberem, no curto prazo, um pagamento maior a um custo menor para o empregador.

O mercado imobiliário é outro exemplo de segmento no qual a regulamentação onerosa traz implicações sérias. Nesse caso, a complexidade da regularização de imóveis acaba gerando a informalidade. Nas Filipinas, por exemplo, são necessárias 168 etapas para a legalização de terras irregulares perante 53 órgãos públicos e privados diferentes, levando de 13 a 25 anos para ser completado¹⁵. Em outros casos, os governos impõem padrões de segurança e fito-sanitários demasiadamente rigorosos. Como consequência, diversas empresas entram na informalidade por não serem capazes de se enquadrar nos padrões exigidos, invadindo o mercado com produtos bem aquém desses padrões.

Vários estudos demonstram que, no Brasil, a realidade regulatória na qual operam as empresas contribui para a atuação informal (Quadro 3.3):

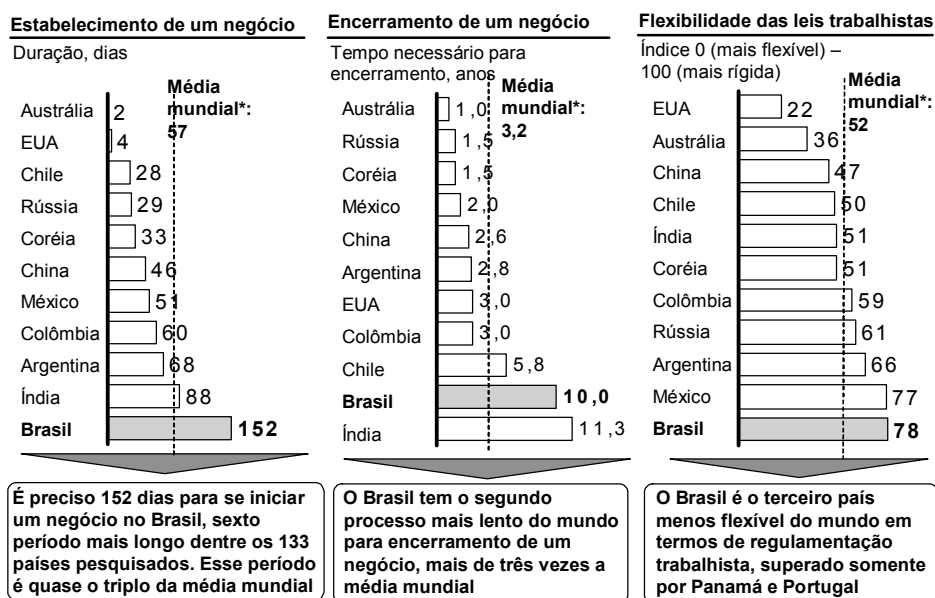
- ¶ **Criação de empresas** – De acordo com pesquisa do Banco Mundial, o processo de estabelecimento de um novo negócio no Brasil dura 152 dias – o sexto período mais longo dentre os 133 países pesquisados – o que equivale a quase o triplo da média mundial (57 dias). Em comparação, é possível abrir uma empresa em 2 dias na Austrália e em 4 dias nos EUA;
- ¶ **Fechamento de empresas** – Com período médio de 10 anos, o Brasil tem o segundo mais lento processo do mundo para encerramento de um negócio, à frente da Índia, com 11,3 anos. A média mundial, entretanto, é de 3,2 anos;

¹⁵ *Doing Business 2004*, Banco Mundial

- ¶ **Mercado de trabalho** – O Brasil tem a terceira legislação trabalhista menos flexível do mundo, perdendo apenas para Portugal e Panamá. Além disso, segundo pesquisa do IMD¹⁶ com 27 países, a contribuição do empregador para a seguridade social no Brasil é a terceira mais alta do mundo.

Quadro 3.3

A BUROCRACIA REGULATÓRIA É ESPECIALMENTE GRAVE NO BRASIL



Em estudo realizado por Soh¹⁷, para a redução da carga regulatória no Brasil, seria necessário reestruturar, simplificar e centralizar o processo de registro de novas empresas, diminuindo o número de agências com que os empresários têm de lidar, fundindo os registros fiscais e comerciais, aumentando a proporção de registros via internet e o fluxo de informações entre as autoridades tributárias federais, estaduais e municipais e diminuindo os custos administrativos de registro, atualização de informações e prestação de contas.

Carga tributária em empresas formais

Uma segunda barreira importante à economia formal no Brasil diz respeito à carga tributária. A tributação excessiva sobre as empresas causa evasão ou elisão fiscal. Esse comportamento se manifesta na maioria dos setores, podendo gerar uma vantagem de 20% a 30% no preço final do produto. Em setores como varejo e

¹⁶ *Competitiveness Year Book* 2003

¹⁷ Soh, H. S., “The Investment Climate in International Perspective”, World Bank, mimeo, 2001 in Castelar Pinheiro, A., “Uma Agenda Pós-Liberal de Desenvolvimento para o Brasil”, IPEA-Rio, Abril de 2003

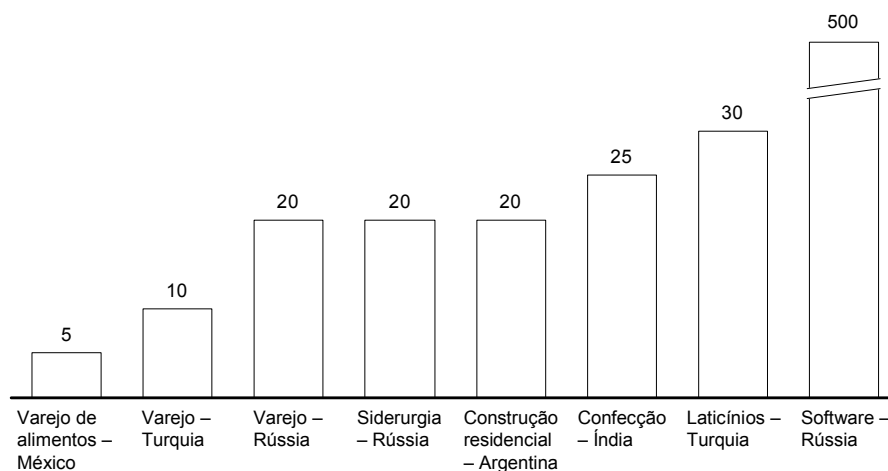
construção residencial, nos quais o valor adicionado geralmente não ultrapassa 25% do preço final, tal diferença revela-se decisiva (Quadro 3.4).

Quadro 3.4

VANTAGEM DE CUSTOS DA ATUAÇÃO INFORMAL

% do preço do produto informal

EXEMPLOS



Fonte: McKinsey Global Institute

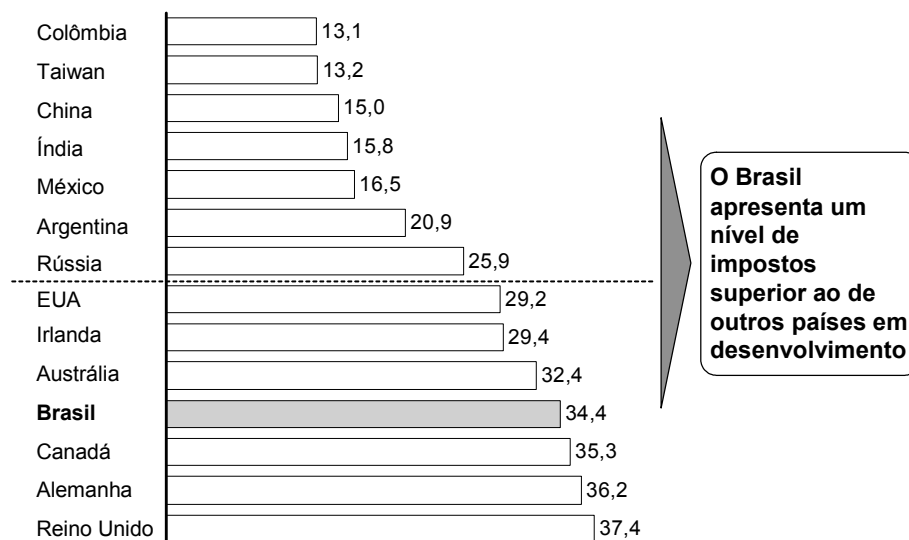
Em geral, nos países em desenvolvimento, a carga tributária é de – no máximo – 25% do PIB, sendo cerca de 80% dos impostos cobrados das empresas formais. Ao mesmo tempo, a cobrança de impostos sobre pessoas físicas e propriedades é bastante reduzida. Em contrapartida, nos países desenvolvidos, embora a carga costume ser igual ou superior a 30% do PIB, apenas a metade é cobrada de empresas.

O Brasil ocupa posição intermediária nessa questão. Sua carga tributária em 2001 era de 34,41% do PIB – atualmente já supera 36% do PIB –, muito superior à maior parte dos países em desenvolvimento e compatível com a de países desenvolvidos (Quadro 3.5). No entanto, sua incidência é similar a de outros países em desenvolvimento: elevadas taxas de impostos sobre empresas (especialmente contribuição previdenciária e impostos indiretos) e baixa participação de Imposto de Renda Pessoa Física (Quadro 3.6).

Quadro 3.5

O BRASIL TAXA A SOCIEDADE COMO UM PAÍS DESENVOLVIDO...

Total de Impostos coletados; % PIB; 2001

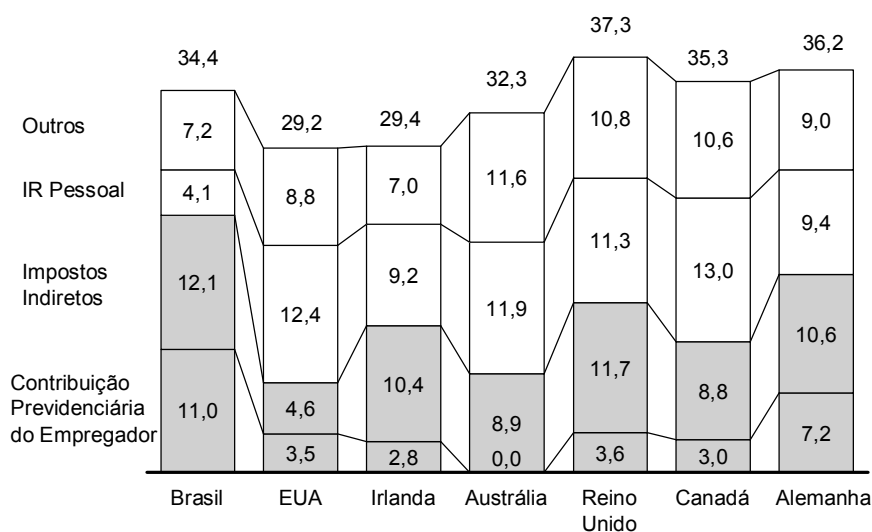


Fonte: IMD Competitiveness Yearbook 2003

Quadro 3.6

...MAS DE UMA FORMA QUE É PREJUDICIAL ÀS SUAS EMPRESAS

Impostos coletados; % PIB; 2001



Fonte: IMD Competitiveness Yearbook 2003

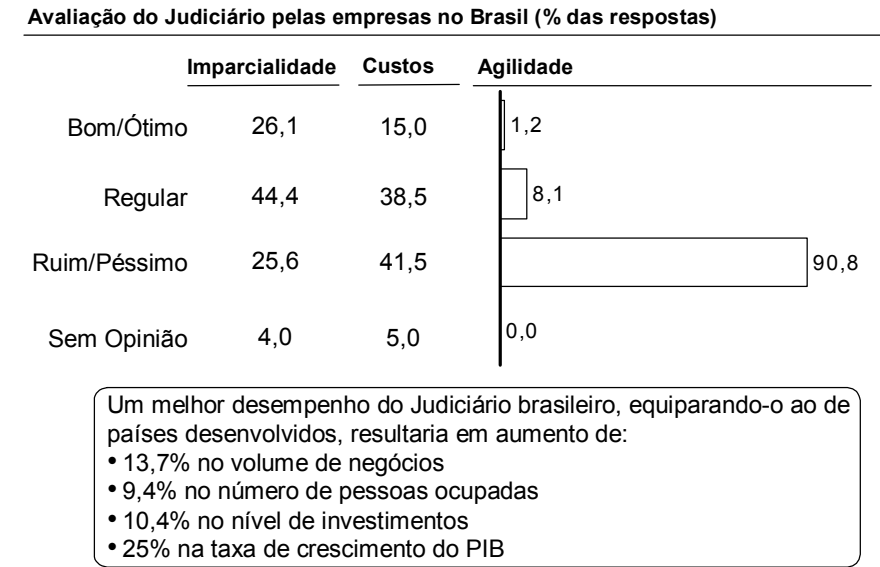
A já citada pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, finalizada em março deste ano, traz dados importantes sobre esse ponto em particular. Dos 15% de pequenos negócios (da amostra de 50 mil) que pagam tributos, estes representam – em média – 6,29% da receita da empresa. Segundo os cálculos da pesquisa, se a

carga baixasse para 3,13%, a arrecadação gerada por esse universo de empresas cresceria 1.170%¹⁸.

Instituições e sanções

Quanto maior a carga tributária e regulamentar, menor a probabilidade de os órgãos administrativos do governo e os tribunais serem capazes de obrigar todas as empresas a cumprirem a lei. A justiça brasileira é considerada lenta por mais de 90% das empresas brasileiras, independentemente de questões quanto à sua imparcialidade e aos custos envolvidos nos processos. Nesse sentido, um estudo do economista Armando Castelar Pinheiro (IPEA) estima que uma melhoria radical no desempenho do Judiciário brasileiro traria um aumento de 13,7% no volume de negócios, de cerca de 10% no número de pessoas ocupadas e no nível de investimentos e de até 25% na taxa de crescimento anual do PIB (Quadro 3.7).

Quadro 3.7
EM TERMOS DE INSTITUIÇÕES E SANÇÕES, OS PROBLEMAS COMEÇAM COM O JUDICIÁRIO



Fonte: Amando Castelar Pinheiro – Judiciário e Economia no Brasil, Ed. Sumaré, 2000

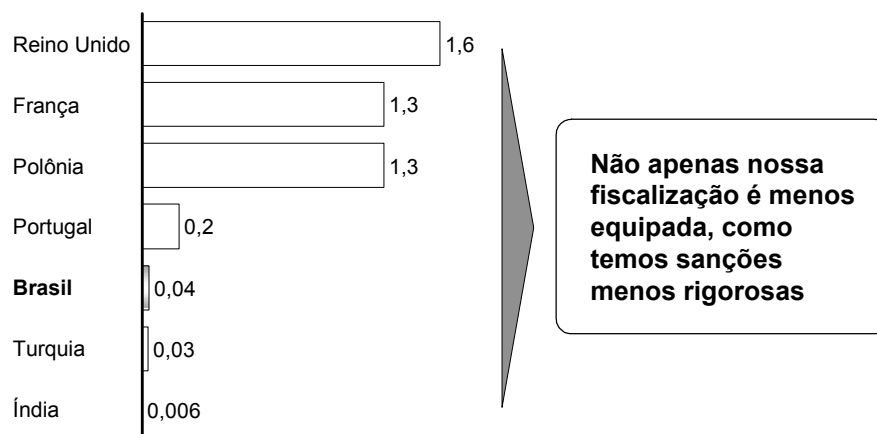
O problema é agravado pela escassez de recursos e habilidades (Quadro 3.8), falta de estrutura apropriada (como, por exemplo, a inexistência de um tribunal comercial especializado) e pouca transparência e clareza de responsabilização nas diferentes esferas, em muitos casos dando margem à corrupção (Quadro 3.9).

¹⁸ “Alta carga tributária faz microempresa sonegar”; Jornal do Brasil, 16/5/2004

Quadro 3.8

OS RECURSOS DESTINADOS À FISCALIZAÇÃO E A SEVERIDADE DAS SANÇÕES POR EVASÃO SÃO BEM MENORES DO QUE SERIA NECESSÁRIO NO BRASIL

Funcionários de receita por 1.000 habitantes



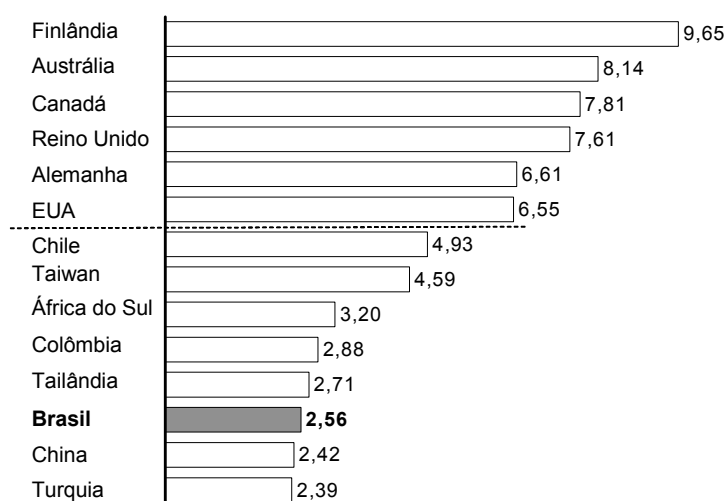
Fonte: Economist Intelligence Unit, Organisation for Economic Co-operation and Development, tax authorities in countries shown, análise McKinsey

Quadro 3.9

O NÍVEL DE CORRUPÇÃO OBSERVADO NO BRASIL É SIGNIFICATIVO

Corrupção e propina

Não Existem na Economia (10) – Existem na economia (0)



Fonte: IMD Competitiveness Yearbook 2003

Pesa ainda sobre a agilidade da Justiça sua sobrecarga, até certo ponto desnecessária. Em muitos países, como Reino Unido, Japão e EUA, a grande maioria dos casos envolvendo empresas em questões trabalhistas, tributárias, previdenciárias e relacionadas a crédito e FGTS tem solução negociada. Além disso, a jurisprudência é bem mais eficaz. Enquanto o Supremo Tribunal Federal brasileiro

analisa cerca de 164 mil processos anualmente, a Suprema Corte norte-americana – por exemplo – deve pronunciar-se sobre aproximadamente 100 casos/ ano.

Outra questão relevante do ponto de vista jurídico diz respeito à liberdade dos juízes para, através de liminares, impedir a aplicação das leis. Possivelmente, o Brasil é um dos países no mundo em que o recurso a liminares é mais difundido.

Em resumo, o conjunto de fatores que explica o grau de informalidade em economias em desenvolvimento está, evidentemente, presente no Brasil. A identificação desses fatores permite que sejam tomadas ações para incentivar a formalização das empresas e reestruturar a dinâmica existente na economia. Muitos países já realizaram iniciativas bem-sucedidas nesse sentido, e as lições aprendidas podem servir de base para esforços locais. Alguns desses exemplos são abordados no capítulo a seguir.

4. LIÇÕES INTERNACIONAIS PARA FORMALIZAÇÃO DA ECONOMIA

Resolver o problema das barreiras à economia formal é não somente crucial como complexo. A experiência internacional, embora limitada, sugere que programas bem-sucedidos demandam quatro quesitos fundamentais: prioridade governamental, foco setorial, reformas estruturais e responsabilização, coordenação e transição.

Exemplos desses fatores de sucesso e sua implementação são apresentados a seguir, bem como iniciativas já em curso ou sendo consideradas para execução no Brasil.

4.1 - Prioridade governamental

A multiplicidade de causas, os fortes interesses envolvidos, a inércia administrativa e as dificuldades políticas exigem priorização do governo para permitir que a formalização da economia torne-se uma realidade. Somente assim é possível garantir mobilização da sociedade, do empresariado e da classe política para lidar com esse tema.

Portugal é um dos países que tornou a formalização da economia um dos pilares fundamentais de seu programa de desenvolvimento. Como vimos no Capítulo 1, a informalidade é o principal fator para explicar o diferencial de produtividade do país em relação à União Européia. Assim, o Primeiro Ministro José Manuel Durão Barroso comprometeu-se a eliminar, em duas legislaturas, esse hiato de produtividade. O programa *Portugal 2010* – que reúne um conjunto de medidas a serem lançadas com esse objetivo – é o principal componente da agenda de desenvolvimento do governo português (Quadro 4.1).

Quadro 4.1

PORTUGAL TORNOU O COMBATE À ECONOMIA PARALELA UM DOS PRINCIPAIS COMPONENTES DE SEU PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO

Economia paralela condiciona produtividade portuguesa

Já começa a contagem decrescente. Portugal tem sete anos para se tornar mais competitivo nos mercados europeus, mas para isso terá de ultrapassar os seus seis pecados

Durão Barroso quer duplicar produtividade em duas legislaturas

Manoel Durão Barroso defendeu que, em 2010, decorram duas legislaturas, o que parece um prazo amplo, mas não excessivamente amplo, para atingir os seus três objetivos: certo, escrito para Portugal. Durão Barroso anunciou ainda a criação de um Barómetro da Produtividade para avaliar o desenvolvimento do país e um indicador de produtividade por setor.

A Rússia é outro exemplo de país em que a informalidade tem impacto dramático na economia. Um estudo do *McKinsey Global Institute* no país constatou que sonegação e corrupção não apenas produzem distorções microeconômicas, mas também contribuíam para a fragilidade macroeconômica que irrompeu na crise de 1998.

Em seu primeiro discurso de “O Estado da Nação”, realizado em 2000, o Presidente Putin enumerou as principais frentes de um programa de desenvolvimento econômico, no qual vários componentes tratam explicitamente de questões relacionadas à informalidade. (Quadro 4.2).

Quadro 4.2

**AS PRIORIDADES DA POLÍTICA ECONÔMICA DO PRESIDENTE PUTIN
INDICAM RECONHECIMENTO DA RELEVÂNCIA DE UMA AGENDA DE
REFORMA MICROECONÔMICA**

Frentes*	Posicionamento do Presidente Putin
Direito à propriedade	“É necessário haver proteção para a propriedade dos cidadãos em todas as suas formas: terra, contas correntes, imóveis (...)”
Isonomia competitiva	“Hoje, algumas empresas são privilegiadas em relação a outras. Não pagam suas dívidas, usufruem de menores custos de energia, (...) Precisamos eliminar os subsídios e favorecimentos diretos e indiretos a essas empresas ”
Pressão competitiva	“O Estado precisa evitar interferência excessiva nos negócios. As possibilidades das autoridades agirem e interpretarem arbitrariamente as leis sufocam o empresariado e promovem o crescimento da corrupção”
Redução da carga tributária	“Hoje, o sistema tributário promove a sonegação e a fuga das empresas para a economia paralela . Isso reduz o investimento e, em última instância, compromete a sustentabilidade do Estado”
Infraestrutura financeira	“O sistema financeiro precisa se ver livre do risco de reestruturações. Os mercados de capitais devem se tornar mecanismo eficiente de mobilização de investimentos”
Realismo da política social	“O paternalismo atual do Estado é inexperiência política e é economicamente instável. Os cidadãos precisam saber que são responsáveis por seu bem-estar e de seus familiares”

* Frentes do Programa Econômico do Presidente Putin para melhoria do ambiente de negócios na Rússia
Fonte: Discurso de “O Estado da Nação” da Rússia, 2000

Em termos de Brasil, o início da gestão do governo teve necessariamente que enfocar a estabilidade econômica. Ao mesmo tempo em que foram obtidos sucessos importantes nessa frente, o governo foi capaz de realizar reformas fundamentais nas esferas da previdência social e do sistema tributário. Embora outras reformas estruturais necessárias – como a trabalhista – tenham sido adiadas, elas permanecem na lista de metas do atual governo.

4.2 - Foco setorial

Como visto anteriormente, as dimensões e as manifestações da informalidade são fundamentalmente distintas em diferentes setores da economia. Enquanto alguns setores são bastante formalizados, como bancos, telecomunicação e siderurgia, outros são basicamente informais, como setores de varejo, construção e indústria/serviços intensivos em mão-de-obra. Em setores mais formais, é possível uma estratégia de ajuste visando aprimorar a eficiência das ferramentas de controle e

execução. Para setores predominantemente informais, por outro lado, devem ser realizadas mudanças estruturais. É o que podemos observar no Quadro 4.3 , desenvolvido durante a elaboração de uma estratégia de combate à evasão fiscal de um país sul-americano.

Quadro 4.3

MAPA DA SONEGAÇÃO POR SETOR



Fonte: McKinsey

Em setores como serviços pessoais, agricultura e varejo de alimentos (este parcialmente), a informalidade reflete uma válvula de escape para a população economicamente ativa que não consegue ser absorvida pelas empresas formais. Em outros setores, como distribuição de combustíveis e parte do varejo de alimentos, a informalidade reflete iniciativas de empresas parcial ou totalmente modernas, que buscam obter vantagens competitivas através da atuação irregular. Para aquelas que recaem no primeiro caso, devem ser formuladas políticas que visem atraí-las para o setor formal. No segundo caso, medidas de coibição de desvios concorrenciais deverão ter prioridade.

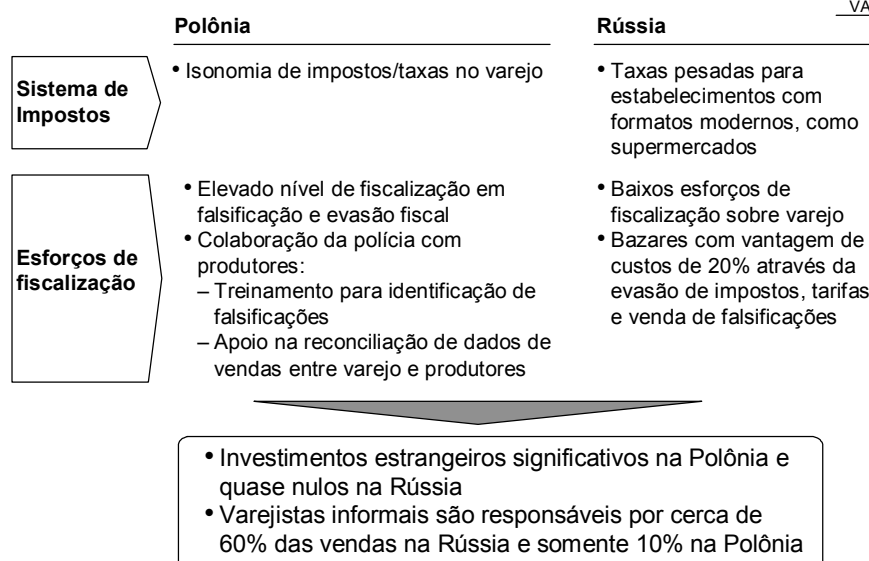
Uma comparação entre os setores de varejo de dois países ex-socialistas, a Polônia e a Rússia, ajuda a dar uma idéia do potencial de estratégias setoriais. Em um período relativamente curto, estratégias distintas levaram a níveis radicalmente diferentes de informalidade.

Na Polônia, foi lançado um programa que envolvia tanto isonomia na tributação de formatos tradicionais e modernos como esforço concentrado de fiscalização de evasão fiscal. Como resultado, o país beneficiou-se de investimentos estrangeiros diretos relevantes no setor para implementação de formatos modernos. Esses representam hoje 60% das vendas, enquanto – na Rússia – são responsáveis por apenas 10% (Quadro 4.4).

Quadro 4.4

A COMPARAÇÃO DOS SETORES DE VAREJO DA POLÔNIA E DA RÚSSIA MOSTRAM O IMPACTO DE MEDIDAS SETORIAIS

EXEMPLO
VAREJO



Fonte: McKinsey Global Institute

Um entendimento apurado da cadeia permite que sejam tomadas medidas arrojadas. No caso da Turquia, análises demonstram que a evasão do imposto sobre valor agregado (IVA) no varejo era de 36% em 2003. Se a proporção das receitas do varejo taxadas realmente subisse de 64 para 90%, o IVA poderia ser baixado de 18 para 13%, sem perdas de receita para o Estado. Tal simulação foi possibilitada pelo conhecimento detalhado e preciso de estruturas de custos, índices de sonegação e hábitos dos consumidores.

No contexto brasileiro, é importante salientar que as diversas esferas públicas já vêm adotando medidas pontuais de foco setorial (Quadro 4.5). Um exemplo é a recente portaria da Receita Federal, exigindo medidores de vazão nas fábricas brasileiras de bebidas já no primeiro semestre de 2004. O controle pode reduzir em até R\$ 500 milhões os R\$ 720 milhões sonegados por ano no setor. Uma parceria com o BNDES permitirá o financiamento da importação de medidores.

AS DIVERSAS ESFERAS PÚBLICAS TÊM ADOTADO MEDIDAS PONTUAIS DE FOCO SETORIAL

Exemplos de medidas adotadas para os setores de bebidas, cigarros e combustíveis

- Substituição tributária/ tributação monofásica de ICMS e PIS/ Cofins para aumento de eficiência da arrecadação
- Imposto de Exportação sobre cigarros para combater o contrabando
- Medidores de vazão para a indústria de bebidas
- Tributação de IPI com valor fixo
- Redução de ICMS visando equalização entre Estados

Essas e muitas outras medidas devem ser analisadas sistematicamente sob o ponto de vista de cada setor afetado pela informalidade. Dessa forma, seria possível o desenho de políticas setoriais abrangentes que permitam uma transformação estrutural, ao menos para setores que hoje são predominantemente formais. Além disso, o desenvolvimento de medidas com esse fim em setores específicos apresenta maior potencial para gerar impacto no curto prazo, contribuindo para a manutenção do *momentum* político e a conscientização da sociedade civil com relação aos benefícios da formalização.

4.3 - Reformas estruturais

Embora medidas setoriais permitam progresso no curto prazo, as causas estruturais que constituem a base da informalidade devem também ser abordadas. Caso contrário, a motivação para a atuação informal persistirá.

Ao contrário das medidas setoriais, em que incentivos à formalidade e punições à informalidade devem ser equilibrados conforme a situação específica de cada setor, as reformas estruturais mais bem-sucedidas são aquelas que enfatizam os incentivos à formalidade. Vários países desenvolvidos e em desenvolvimento colecionam resultados positivos em temas específicos relativos à atração dos informais para a formalização. O Peru é um exemplo clássico dessa realidade.

Com o apoio do Instituto *Libertad y Democracia* (ILD), de Hernando de Soto, o país concluiu que a exclusão econômica da parcela mais pobre da população é significativa, seja em termos de abertura de empresas e utilização econômica de seus ativos, seja em termos de exposição à uma burocracia extensa, que impedia a

sua formalização. Com esse diagnóstico, o Peru vem fazendo uma série de intervenções para a formalização da economia, destacando-se dentre os países em desenvolvimento. (Quadro 4.6) Além disso, serviu de principal inspirador para a iniciativa do Banco Mundial de realizar estudos sistemáticos com relação a mudanças microeconômicas (*Doing Business*).

Quadro 4.6

O PERU É UM EXEMPLO DE SUCESSO EM DIVERSAS REFORMAS PARA ELIMINAÇÃO DAS BARREIRAS À ECONOMIA FORMAL

EXEMPLO
FORMALIZAÇÃO
NO PERU

	Exemplos de ação	Exemplos de impacto
Registro de negócios unificado	• Redução de tempo para obtenção de licença de negócio de 300 dias para 1 dia (interagindo com apenas 1 funcionário/departamento) • Redução do custo de registro de US\$1.200 para US\$174	• 671 mil empresas e 558 mil empregos formalizados entre 1991 e 1997 • Economia de US\$ 700 milhões em despesas administrativas • Aumento de US\$ 250 milhões na arrecadação dos 3 principais impostos
Simplificação administrativa	• Redução do tempo para obtenção de licença de casamento de 720h para 120h • Redução do número de documentos requeridos para entrada na universidade de 9 para 2	• Mais de 200 “nós” burocráticos desatados • Tempo requerido para procedimentos reduzido em pelo menos 75%
Formalização de propriedades extra-legais	• Redução do tempo de registro de propriedades extra-legais de 12 anos para 1 mês, com corte de 99% dos custos	• Formalização maciça de propriedades extra-legais • Apoio de 90% da população

Fonte: Instituto Libertad y Democracia (ILD)

A Espanha é outro exemplo importante, no qual a execução de reformas econômicas estruturais de forma sistemática, com ênfase na atração à formalidade, obteve excelentes resultados tanto em termos de arrecadação fiscal como em nível de empregos. O país desenvolveu um programa bem-sucedido para combater a informalidade, abrangendo principalmente as áreas tributárias e trabalhistas. O programa espanhol obteve sucesso expressivo e serviu de modelo para o *Portugal 2010*. É interessante observar que algumas das medidas tomadas na Espanha já foram testadas, ao menos parcialmente, no Brasil, o que ressalta o potencial de se buscar uma estratégia de sucesso para a redução da informalidade no País.

O caso da Espanha

Gestão Fiscal

Através de um conjunto de atividades, com ampla divulgação na mídia, o governo espanhol conseguiu resultados animadores nesta área, como aumento na arrecadação de impostos em mais de 75% em micro e pequenas empresas. Dentre as principais atividades implementadas, destacam-se:

1. Atualização do banco de dados sobre contribuintes (“recenseamento fiscal”) e integração dos sistemas de informação, de modo a permitir verificação cruzada automática de informações, melhorando a eficácia da auditoria;
2. Criação de um sistema de tributação simplificado para micro e pequenas empresas, com base em indicadores físicos específicos por setor (p. ex., áreas de vendas em varejo de alimentos). As empresas puderam escolher entre migrar para o novo sistema tributário ou adotar contas organizadas/ oficiais;
3. Alteração da estrutura organizacional da administração pública responsável pelas questões de evasão fiscal, como a criação de um órgão específico para seu combate e de tribunais para julgar rapidamente os processos relacionados;
4. Aumento da capacidade da administração tributária para detectar irregularidades, bem como intensificação das penalidades e processo dos infratores.

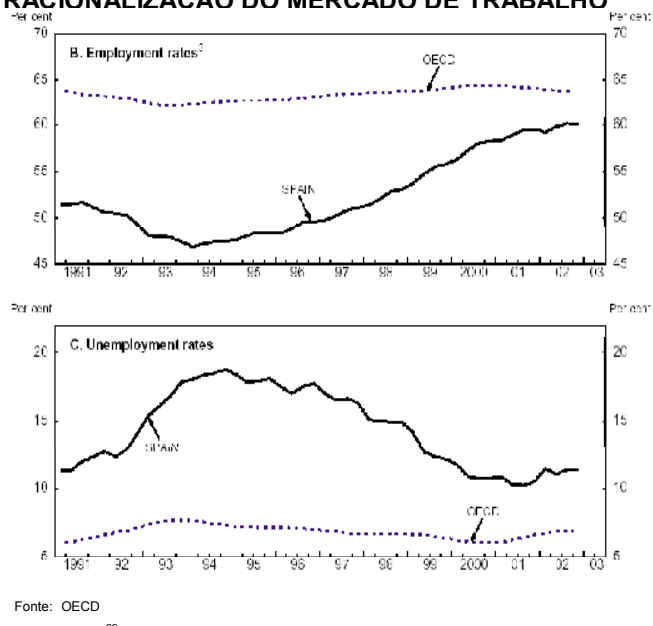
Mercado de Trabalho

Iniciando em 1994, o governo espanhol fez diversas reformas nas leis trabalhistas, de forma a aumentar a flexibilidade do mercado. Algumas das principais mudanças incluíram os seguintes pontos:

1. Negociação ganhou predominância sobre a legislação, em questões relativas a demissões, mobilidade de trabalho, salários, horas trabalhadas, feriados pagos;
2. O trabalho temporário, antes geralmente proibido na Espanha, foi permitido, com a liberação também do funcionamento de agências de trabalho temporário;
3. A legislação de mercado de trabalho acrescentou contratos de aprendizado e treinamento aos contratos temporários e simplificou o sistema, cortando o número de contratos disponíveis de 18 para 5 e criando um novo contrato permanente, com prazo indefinido, para grupos específicos – desempregados, jovens entre 18 e 29 anos e pessoas com mais de 45 – com corte de 60% na indenização por demissão;
4. Muitas das barreiras para trabalho em tempo parcial foram removidas. Um contrato de tempo parcial não tem limites de horas e permite que as “horas complementares” (até 25% de tempo adicional de trabalho, pago à mesma taxa das horas normais) sejam concentradas em períodos específicos do ano. A lei também cortou entre 25% e 45% a contribuição previdenciária paga pelas empresas para trabalhos em tempo parcial com prazo indefinido.

A execução dessas reformas contribuiu fundamentalmente para a geração de emprego e o crescimento econômico do país. Como podemos ver no gráfico abaixo, o ano de 1994 foi o “ano da virada”. Desde então, a taxa de emprego da população cresceu quase 1/3 e a taxa de desemprego caiu quase 40% em um período de apenas 6 anos.

A ESPANHA É UM BOM EXEMPLO DE IMPACTO POSITIVO DA RACIONALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO



- As reformas no mercado de trabalho, iniciadas em 1994, foram uma das principais alavancas de crescimento, gerando maior flexibilidade no mercado, maior crescimento do emprego, mudança na cultura sindical e inflação salarial decrescente
- Como resultado, a taxa de emprego cresceu quase 1/3 e a taxa de desemprego caiu quase 40% em um período de 6 anos

Além dos países que adotam posturas mais sistemáticas, reformando várias áreas da economia simultaneamente, outros têm realizado reformas bem-sucedidas em temas específicos. A flexibilização do mercado de trabalho tem sido um dos focos mais importantes. Negociação das condições de trabalho predominando sobre a legislação, criação de contratos de trabalho flexíveis e mais adaptados a categorias específicas (como desempregados de longa data e jovens), criação de câmaras de arbitragem para solução de conflitos e flexibilização da carga horária (ao longo da semana, do mês e do ano) estão entre as medidas mais efetivas. O objetivo geral é sempre o de estimular a geração de empregos formais, através da redução dos custos e dos riscos incorridos pelo empregador ao registrar funcionários. Alguns exemplos em países tão diversos como Cingapura, Dinamarca, Holanda e Hungria ajudam a ilustrar medidas e resultados (Quadro 4.7).

Quadro 4.7

VÁRIOS PAÍSES TÊM OBTIDO RESULTADOS POSITIVOS EM REFORMAS NO MERCADO DE TRABALHO

EXEMPLO

	Ação	Resultado
Cingapura/ Dinamarca	• Acordos entre empregados e patrões passaram a valer mais que as leis trabalhistas • Possibilidade ampla de negociação: prazos de contratação, mão-de-obra flutuante, trabalho nos fins de semanas e duração das férias	• Em três anos, o desemprego em Cingapura caiu de 7% para 4,4% da população economicamente ativa • A Dinamarca é o país da Europa com a menor incidência de greves e queixas trabalhistas
Holanda	• Criação de contratos de meio período sem obrigações trabalhistas	• A redução no custo da mão-de-obra incentivou as contratações • Atualmente, 30% dos trabalhadores holandeses têm esse tipo de contrato
Hungria	• Carga horária pode ser distribuída de acordo com os períodos de calma e de pico	• O custo da mão-de-obra para as empresas foi reduzido em 15% e o desemprego geral caiu

Leis trabalhistas que oferecem flexibilidade ajudam a diminuir o desemprego

Fonte: Banco Mundial, *Doing Business* 2004

A questão do aumento da eficiência do Judiciário e do combate à impunidade também é essencial para a formalização da economia e vem merecendo destaque na agenda de reformas de diversos países:

- ¶ Nova Zelândia, Holanda, Austrália e Irlanda criaram processos simplificados, que reduziram o custo e o tempo para resolução de conflitos;
- ¶ Estados Unidos e Itália estabeleceram altíssimas multas para a evasão fiscal, indexadas ao faturamento do infrator, e comunicam amplamente seus programas de combate a essa prática, divulgando casos de punição na mídia. Além disso, os EUA aumentaram a responsabilidade criminal de contadores em casos de evasão fiscal e a Itália instituiu multas para clientes que aceitam receber produtos/ serviços sem nota fiscal;
- ¶ No Chile, o varejista que não é capaz de comprovar a proveniência da mercadoria pode ter os produtos confiscados pelas autoridades fiscais. O balconista (pessoa física) que não passar nota fiscal também pode ser punido;
- ¶ Na Espanha, empresas que não pagam em dia os seus impostos são proibidas de participar de licitações ou contratos públicos.

O Brasil já avança no sentido da criação de condições gerais mais favoráveis à formalização da economia, com várias ações em discussão. Medidas como

desoneração da contribuição previdenciária sobre salários de baixa renda, simplificação do processo de abertura de empresas e Lei de Falências estão entre as questões hoje debatidas no Congresso. Em um segundo momento, seria interessante considerar o conjunto de barreiras à formalidade existentes na economia brasileira, uma vez que uma estratégia ampla e sistemática de eliminação para sua eliminação é requisito fundamental para a transformação estrutural da economia.

4. 4 – Responsabilização, coordenação e transição

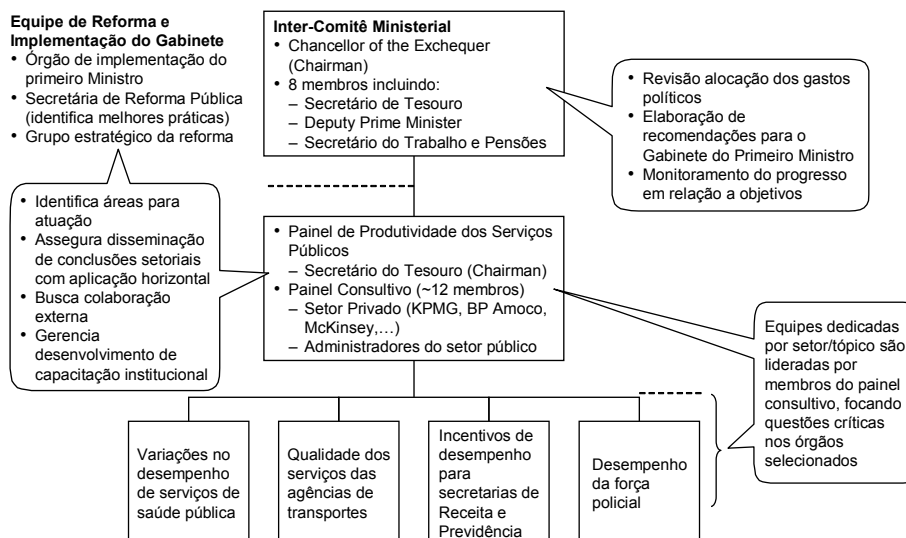
Experiências internacionais sugerem que programas para crescimento de produtividade e redução da informalidade necessitam da constituição de estruturas especificamente voltadas à mobilização e à coordenação dos esforços de implementação nas esferas do poder público e no setor privado. Em termos de setor público, isso representa grandes desafios. É necessário induzir mudanças de comportamento e processos, coordenar iniciativas entre múltiplos órgãos e agências de governo, assegurar alinhamento de partes interessadas com medidas específicas e abrir espaço para discussão do tema.

Exemplos nesse sentido podem ser observados nos Estados Unidos, Holanda, Espanha e Irlanda, que criaram agências específicas para o combate à evasão de impostos e contribuição previdenciária, enfocando ações com impacto no curto prazo. A Espanha criou ainda, assim como a Polônia, um tribunal especial para casos de evasão fiscal, com um sistema ágil para tramitação desses processos.

O Reino Unido, em especial, montou uma estrutura organizacional abrangente dentro do setor público para conduzir iniciativas de aumento de produtividade (Quadro 4.8). Essa estrutura serviu de base para esforço similar iniciado recentemente em Portugal – Reforma Administrativa do Setor Público (RAP) – parte integrante do *Portugal 2010*. Aumentar a produtividade do setor público é crucial, uma vez que é este setor o responsável – em última instância – por desenhar os processos de abertura e fechamento de empresas, elaborar, implementar e monitorar o cumprimento de regulamentações e criar e arrecadar tributos. Como vimos, “ineficiências” nessas dimensões estão por trás de muitas das causas da informalidade.

Quadro 4.8

O REINO UNIDO CRIOU ESTRUTURA INTERMINISTERIAL, COM PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO, NA BUSCA DE MENOR PRODUTIVIDADE NO SETOR PÚBLICO



Fonte: Governo do Reino Unido

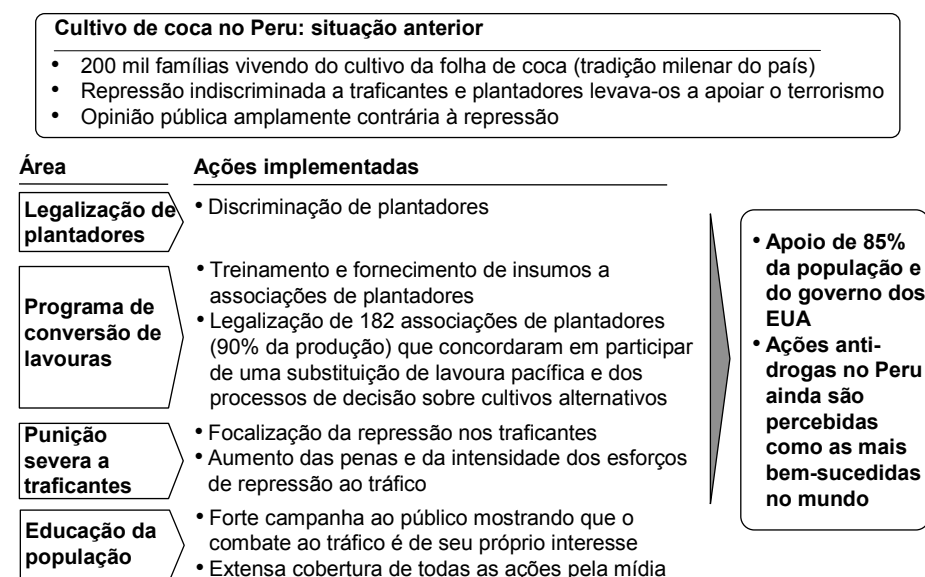
Sistemas de acompanhamento e monitoramento têm sido desenvolvidos para acompanhar o avanço dessas estruturas em relação aos objetivos dos programas. Em Portugal, por exemplo, está sendo implementado um “barômetro de produtividade”, composto por indicadores de progresso ao longo de várias frentes do *Portugal 2010*.

Por fim, a análise da metodologia de transição é chave. Enquanto os ganhos de produtividade derivados da redução da informalidade têm geralmente efeitos de médio prazo, no curto prazo podem ocorrer efeitos socialmente prejudiciais, como fechamento de negócios pouco produtivos e desemprego de trabalhadores menos qualificados. Apesar do aumento do crescimento geral da economia ser capaz de absorver boa parte desse impacto no médio prazo – através de formalização de empresas, crescimento de empresas atualmente formais e aumento do empreendedorismo – os efeitos de curto prazo podem ser suficientemente danosos para inviabilizar a transformação.

A situação dos plantadores de coca no Peru é um exemplo extremo dessa dinâmica. Através dos séculos, a cultura da coca tem empregado centenas de milhares de famílias que buscam a subsistência. Os esforços tradicionais de combate ao tráfico visavam reprimir sistematicamente produção e distribuição, abordagem que vinha sendo bastante ineficaz por incentivar uma aliança entre traficantes e plantadores contra o governo. Buscando quebrar essa aliança, o governo peruano descriminalizou a plantação, criou um programa intensivo de conversão das culturas, reforçou as penas para traficantes e educou a população sobre o assunto, que passou a apoiar maciçamente as medidas. (Quadro 4.9)

Quadro 4.9

O EXEMPLO DA TÁTICA DE COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS NO PERU DEMONSTRA A IMPORTÂNCIA DE MEDIDAS DE TRANSIÇÃO



Fonte: Análise McKinsey

No Brasil, vem sendo discutidos o formato e o funcionamento de um órgão para coordenar esforços das agências de governo que atuam para coibir práticas informais. Esse movimento parte do reconhecimento de que muitos dos instrumentos já estão disponíveis, porém apresentam eficácia aquém do seu potencial devido à falta de comunicação entre essas agências. Segundo essa visão, uma maior coordenação entre o Ministério Público, a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria de Direito Econômico, para citar apenas alguns exemplos, potencializaria significativamente ações de combate a desvios concorrenciais.

Em resumo, as experiências internacionais e os avanços já realizados no Brasil demonstram que é possível – ainda que complexo – atuar de forma decisiva para a resolução das barreiras à economia formal. Diversas medidas são possíveis no curto prazo, porém o sucesso destas e de programas mais abrangentes de longo prazo dependem fundamentalmente do comprometimento e do envolvimento absoluto de toda a sociedade, empresariado e classe política.

5. IMPACTO POTENCIAL DE UM PROGRAMA BEM-SUCEDIDO PARA FORMALIZAÇÃO DA ECONOMIA

Nos capítulos anteriores, demonstramos que as barreiras à formalização e o conseqüente nível de informalidade na economia estão entre os principais responsáveis pela redução do potencial de crescimento de produtividade nos países em desenvolvimento. Assim, considerando-se que as barreiras à formalização reduzem o desenvolvimento da economia, um programa bem-sucedido que as eliminasse, diminuindo a informalidade, pode contribuir para aumentar o crescimento econômico.

No entanto, estimar o impacto de um programa de redução da informalidade no potencial de crescimento da produção e da produtividade é uma tarefa bastante complexa. Não é possível simplesmente extrapolar o potencial de crescimento da produção e da produtividade presentes em estudos de caso de forma a abranger o restante da economia. Tal estimativa exige garantias de que restrições agregadas – tais como capacidade de investimento, disponibilidade de mão-de-obra qualificada e acesso à moeda estrangeira – não interfiram no resultado obtido. Além disso, devem ser considerados os efeitos secundários e as incertezas, presentes no processo analítico utilizado para extrapolação dos resultados setoriais, a despeito de nossos esforços para utilizar uma amostra representativa como ponto de partida.

Sendo assim, as estimativas apresentadas aqui devem ser tomadas como indicativas de ordem de magnitude. E para garantir sua correta interpretação, é importante ressaltar que tais estimativas referem-se ao potencial de crescimento da economia – passível de ser atingido se as políticas apropriadas forem praticadas. Nesse sentido, os resultados não são projeções de crescimento do PIB no curto prazo – o *McKinsey Global Institute* não tem por objetivo ou função realizar projeções de variáveis macroeconômicas.

Apesar desses desafios, as estimativas apresentadas podem ser consideradas robustas, uma vez que estão fundamentadas em análises aprofundadas da realidade econômica dos países estudados. Não são questionáveis, por exemplo, os resultados que indicam ser a informalidade uma das maiores causas – ou mesmo a maior delas – dos diferenciais de produtividade encontrados entre as economias analisadas.

Nossas estimativas do potencial de crescimento do PIB e da produtividade em um programa bem-sucedido de redução da informalidade baseiam-se em três fontes. Partimos de estudos recentes do MGI sobre Portugal e Turquia, para então referirmo-nos à análise aprofundada sobre o Brasil. Em seguida, analisamos os resultados obtidos através de uma regressão conduzida para o setor de manufatura do País, examinando a relação entre informalidade e crescimento de produtividade.

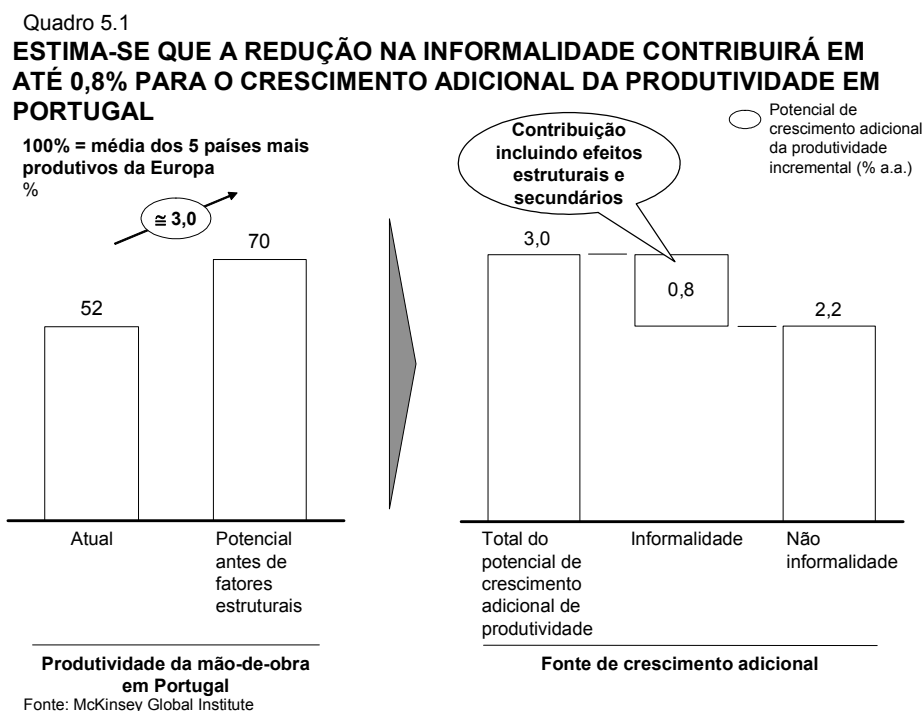
5.1 – Estimativas baseadas em estudos conduzidos em outros países

Com base nas conclusões de nosso estudo sobre o potencial econômico de Portugal, concluímos que o país seria capaz de suprir a lacuna não estrutural de produtividade

da mão-de-obra existente em relação a outras economias da Europa em um período de 10 anos. Tal conclusão leva em consideração a implementação de uma série de reformas que deverão tratar das principais causas não estruturais para o diferencial de produtividade presente em Portugal, incluindo informalidade, burocracia excessiva, deficiências em serviços públicos e regulamentação onerosa no mercado de produtos e mão-de-obra. (Ver Capítulo 1, Quadro 1.7)

Se essas medidas forem efetivamente implementadas, Portugal poderá incrementar em 3,0% anuais a taxa de crescimento da produtividade da mão-de-obra, o que lhe permitirá chegar a 70% da produtividade encontrada nas economias mais produtivas da Europa, ainda que estes países continuem em suas respectivas trajetórias de crescimento. Ao atingir a marca de 70% de produtividade, restará a Portugal solucionar as causas estruturais existentes – como diferenças nos níveis de renda e custos relativos de mão-de-obra e capital – para eliminar sua lacuna de produtividade.

Estimamos que até 0,8% do crescimento adicional de produtividade pode ser diretamente atribuído à redução de informalidade (Quadro 5.1), número este obtido ao alocarmos 28% dos 3,0% referentes ao crescimento adicional de produtividade à redução da informalidade. Os 28%, por sua vez, dizem respeito à parcela de contribuição da informalidade para a lacuna de produtividade não estrutural. Essa estimativa assume implicitamente que a redução da informalidade recebe uma parcela proporcional dos efeitos mencionados anteriormente.



O estudo do MGI na Turquia também fornece indicações relevantes. É provável que esse país seja uma referência mais adequada do que Portugal para estimar o impacto

da redução da informalidade, uma vez que tanto o nível de informalidade em sua economia como seu PIB per capita são mais similares aos do Brasil.

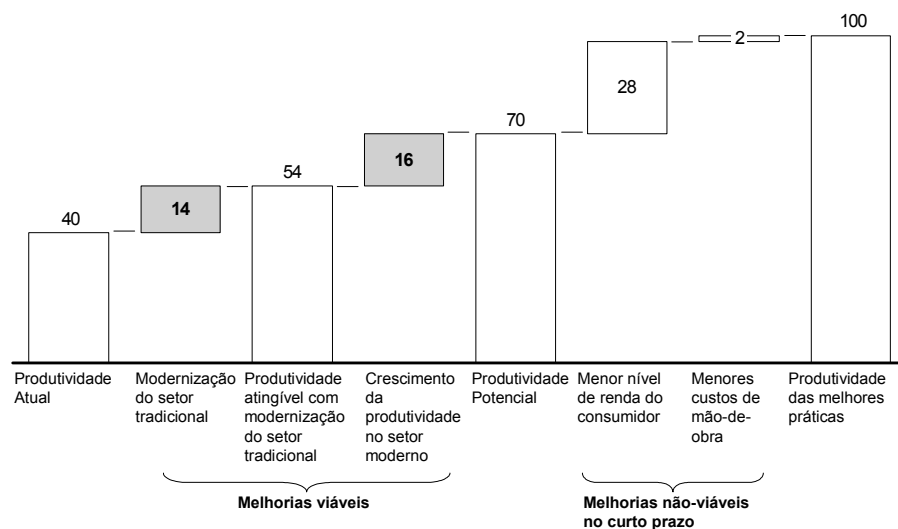
Nosso estudo concluiu que a Turquia pode chegar a 70% da produtividade encontrada em países com melhores práticas em cada um dos setores analisados, em comparação aos 40% atuais. Deve-se ressaltar que os *benchmarks* utilizados são distintos daqueles empregados para Portugal. No entanto, assim como em Portugal, o diferencial de 30 pontos percentuais, necessários para alcançar as melhores práticas, refere-se a fatores estruturais ou a fatores que não permitem resolução viável no curto prazo.

O estudo também conclui que praticamente metade da lacuna de produtividade não estrutural da Turquia é decorrente do segmento tradicional da economia, seja pelo fato de alguns setores terem participação bastante expressiva na economia, seja por demonstrarem baixo desempenho produtivo em comparação ao seu potencial (Quadro 5.2).

Quadro 5.2

**PARTE RELEVANTE DO HIATO DE PRODUTIVIDADE NA TURQUIA
REFLETE A BAIXA PRODUTIVIDADE DO SETOR TRADICIONAL**

Índice, melhor prática em cada setor = 100



Fonte: McKinsey Global Institute

Na Turquia, estimamos um potencial de crescimento anual do PIB per capita de 7,0%. Tal crescimento é gerado pelo aumento da produtividade total dos fatores em 5,3% e pelo crescimento dos fatores em si em 2,0%. Um crescimento da produtividade da mão-de-obra de cerca de 6,0% torna-se viável caso estejam em vigor as políticas adequadas.

O crescimento adicional da produtividade de mão-de-obra obtido como resultado da implementação das políticas certas pode ser estimado em 4,0 – 4,5% ao ano. A informalidade é responsável por aproximadamente um terço da diferença existente entre o potencial de produtividade atual e o viável. Dessa forma, chegamos a uma

estimativa similar para a contribuição que a redução da informalidade terá no potencial de crescimento da produtividade: 1,3 – 1,5%. Aqui também são aplicáveis as mesmas considerações a respeito dos efeitos estruturais e secundários.

5.2 – Estimativas com base em nossos estudos sobre o Brasil

Os diversos estudos do *McKinsey Global Institute* sobre setores relevantes da economia brasileira permitem uma avaliação do impacto da formalização, em especial com relação àqueles setores predominantemente informais. Nesta seção, discutimos os casos do varejo alimentício e da construção residencial.

Em um estudo recente sobre o impacto do investimento estrangeiro direto no desenvolvimento econômico, estimamos que a produtividade do setor de varejo alimentício brasileiro seja equivalente a 16% da existente no setor nos Estados Unidos¹⁹. Esses resultados estão de acordo com as estimativas incluídas em nosso estudo anterior sobre o desempenho da economia brasileira, que estimava a produtividade do Brasil em 14% da norte-americana. Nos dois estudos, foram encontrados diferenciais de produtividade de 5 a 6 vezes entre os segmentos modernos e tradicionais.

Nossa estimativa do potencial de melhoria da produtividade no varejo de alimentos chega a 7,0% ao ano, com base em uma série de fatores: rápido crescimento da produtividade nos segmentos de maior volume, entrada de novos formatos com alto nível de produtividade e redução na participação dos segmentos de conveniência/informal, porém com algum nível de crescimento em produtividade naquelas empresas que sobreviverem. Embora tal estimativa pareça agressiva, ela é substantiada por *benchmarks* presentes em outros países estudados pelo MGI. Ao atingir 32% da produtividade dos Estados Unidos em 10 anos, o setor de varejo alimentício brasileiro estaria na posição em que se encontra hoje o setor da Coreia do Sul (Quadro 5.3).

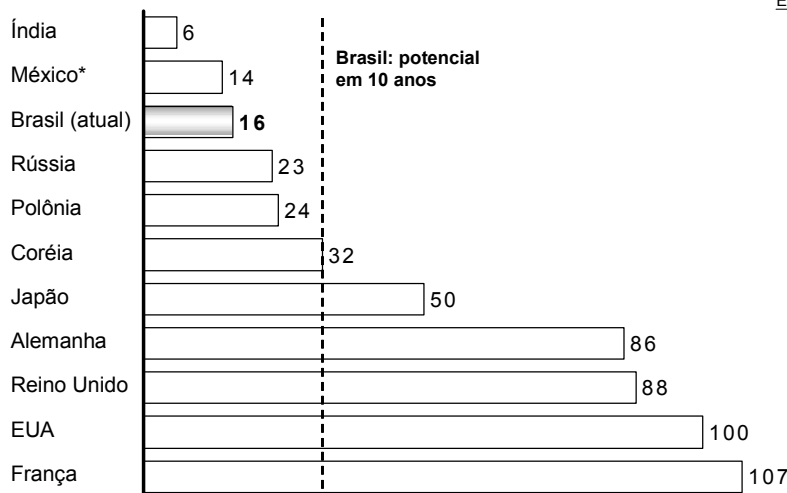
¹⁹ *New Horizons: Multinational Company Investment in Developing Economies*, McKinsey Global Institute, 2003

Quadro 5.3

**A PRODUTIVIDADE ESTIMADA PARA O VAREJO DO BRASIL EM 10 ANOS
SERIA SIMILAR AO NÍVEL ATUAL DA CORÉIA DO SUL**

Índice: Produtividade dos EUA = 100

ESTIMATIVA



Nota: 1) Dados de produtividade referem-se a todos setores de varejo

2) Resultados de produtividade variam entre 1995 e 2001, dependendo do ano em que o estudo do MGI foi conduzido

Fonte: Governos locais, McKinsey Global Institute

Para estimar o impacto da informalidade nesse potencial, baseamo-nos em alguns *benchmarks* internacionais. Neste caso, o México é particularmente aplicável por apresentar um mercado estruturado de forma similar, porém sem a presença de informalidade.

Primeiramente, projetamos um aumento de 21-30% na participação de mercado dos formatos formais no Brasil, equivalente ao nível que obtiveram no México. A seguir, assumimos que o diferencial de produtividade entre setores modernos e tradicionais no Brasil diminuiria dos cerca de 85% atuais para cerca de 70%.

Combinados, tais efeitos devem aumentar a produtividade no setor de varejo alimentício brasileiro – hoje em 16% – para 25% em relação aos níveis norte-americanos. Se considerarmos que o potencial de produtividade é estimado em 32% dos níveis dos Estados Unidos (com base no potencial de crescimento da produtividade de 7%), a informalidade é responsável por cerca de 50% desse diferencial.

O próximo setor a ser abordado é o da construção. No Capítulo 1, incluímos um exemplo de um país europeu, no qual este setor foi analisado em detalhe. O diferencial de produtividade identificado naquele exemplo foi virtualmente idêntico ao identificado no estudo do Brasil – ou seja, 65 pontos percentuais (Quadro 5.4).

Quadro 5.4

A CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL NO BRASIL APRESENTA PRODUTIVIDADE E CAUSAS OPERACIONAIS PARA O HIATO DE PRODUTIVIDADE SEMELHANTES AO EXEMPLO EUROPEU

✓ Grande

		Hiato de produtividade		Impacto da informalidade na produtividade do país europeu %	Relevância no Brasil
		País europeu	Brasil		
Produtividade atingida		34	35		
Causas diretas para o diferencial de produtividade	Falta de padronização em design/ construção	22	10	50	✓
	Fraco projeto de empreendimento	15	15	60	✓
	Ineficiente planejamento da execução	10	10	60	✓
	Baixa participação de projetos de larga escala	10	15	Ø	
	Menor utilização de capital vs. trabalho	7	5	60	✓
	Outros fatores estruturais		10	N.A.	
Produtividade da melhor prática			100	45-50	

Fonte: McKinsey Global Institute

Ainda que tenhamos reconhecido o impacto da informalidade na produtividade do setor de construção brasileiro quando o estudamos em 1998, não quantificamos a relação entre os fatores externos e as causas operacionais das diferenças em termos de produtividade. No entanto, dada a semelhança entre as causas para o diferencial de produtividade no Brasil e no país, parece razoável estimar um impacto na produtividade brasileira de 50%, o mesmo nível calculado para o caso europeu.

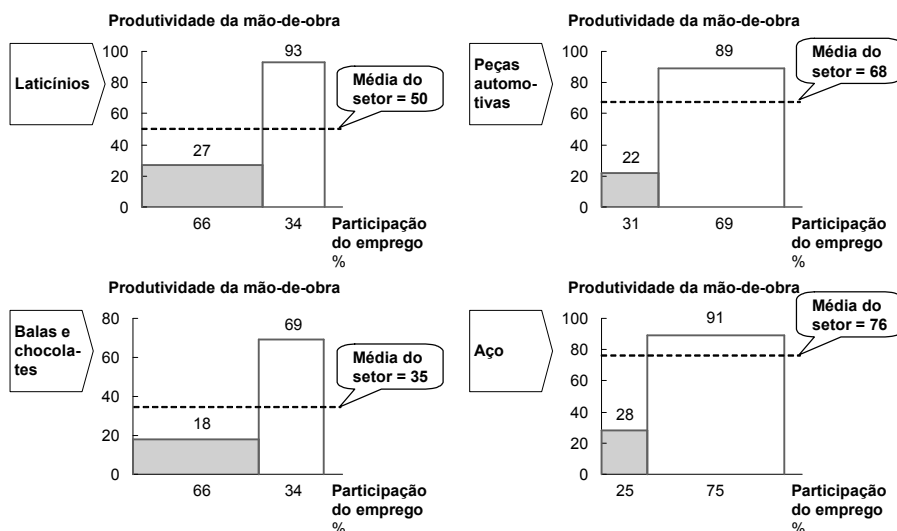
Nossa estimativa para o potencial de crescimento da produtividade para o setor de construção residencial no Brasil foi de 5,0% anuais. Ao seguirmos a mesma lógica aplicada aos casos da Turquia e de Portugal, chegamos a uma contribuição de cerca de 1,5% para o potencial de crescimento da produtividade no setor a partir da redução da informalidade. Da mesma forma, estima-se que o benefício da redução da informalidade para o setor de varejo de alimentos no Brasil seja de 2,5 – 2,8%.

Essas estimativas sugerem que, em setores predominantemente informais – em que mais de 50% do emprego se dá em circunstâncias de informalidade –, o potencial de crescimento da produtividade sofre redução de 2,0 – 2,3%. Apesar de não termos conduzido estudos de caso recentes para setores eminentemente formais, dados obtidos no estudo sobre a Turquia sugerem que, em muitos desses setores, a informalidade afeta de forma negativa a produtividade (Quadro 5.5).

Quadro 5.5

A INFORMALIDADE AFETA A PRODUTIVIDADE MESMO EM SETORES NÃO PREDOMINANTEMENTE INFORMAIS

Segmento tradicional



Fonte: Estudos de caso setoriais

Para atingirmos a estimativa de contribuição da redução da informalidade no Brasil semelhante a da Turquia – de 1,3 a 1,5% anual – seu impacto nos setores não predominante informais teria de ser de 0,5 a 1,0% ao ano. Tais resultados parecem plausíveis se considerarmos a prevalência da informalidade na economia brasileira e sua similaridade com o caso da Turquia.

5.3 – Avaliação do impacto da formalização em setores industriais no Brasil

Para avaliar os setores industriais, utilizamos dados do IBGE de duas pesquisas diferentes. A informalidade foi estimada através da mesma metodologia utilizada anteriormente, usando a pesquisa da PNAD e o status de não contribuinte para a previdência como *proxy*. No entanto, restringimos a amostra a setores industriais da Pesquisa Industrial Anual, em especial por três motivos:

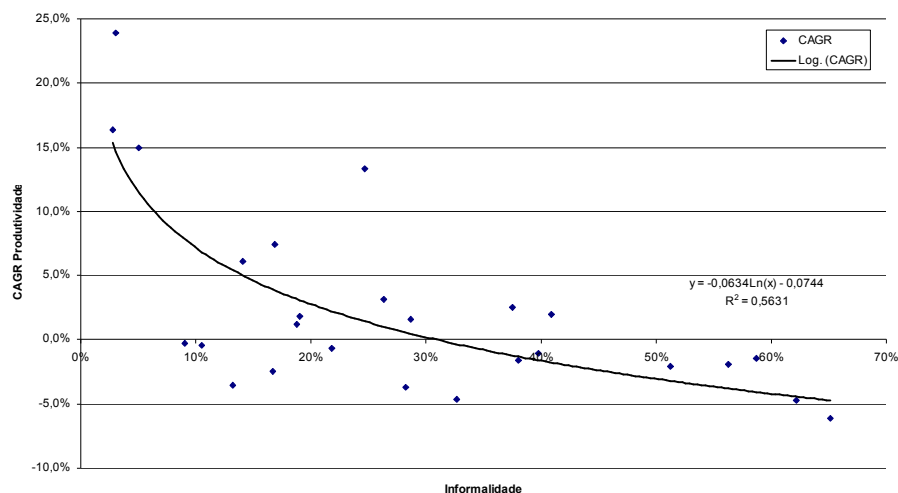
- ¶ Setores industriais são mais comparáveis pelo fato de as alavancas de crescimento da produtividade (volume físico produzido) serem mais tangíveis e as características do processo (transformação industrial) mais similares;
- ¶ O valor adicionado é menos afetado por fatores externos conjunturais, como a negociação de margens;
- ¶ A Pesquisa Industrial Anual, por ter maior histórico entre as pesquisas anuais setoriais, permite uma melhor avaliação do indicador de produtividade, diminuindo o efeito de flutuações esporádicas.

Utilizando os dados dos 26 setores industriais disponíveis, realizamos uma regressão entre o crescimento de produtividade anual e o nível de informalidade no mercado de trabalho (Quadro 5.6).

Quadro 5.6

O DESEMPENHO RECENTE DA INDÚSTRIA NO BRASIL CONFIRMA QUE MAIORES NÍVEIS DE INFORMALIDADE ESTÃO ASSOCIADOS A MENORES NÍVEIS DE CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE

Setores Industriais: Crescimento da Produtividade x Informalidade



Fonte: PNAD (Informalidade), Pesquisa da Indústria Anual (Produtividade) e Contas Nacionais (deflatores)

Como pode-se observar, existe uma associação significativa entre as duas variáveis (R^2 de 0,56). Apesar de tal associação não permitir provar a existência de causalidade entre informalidade e crescimento de produtividade, ela corrobora os argumentos levantados nesse sentido nos capítulos anteriores.

Utilizando a equação de regressão, podemos estimar qual teria sido o crescimento no período analisado (1996 – 2001), caso a informalidade fosse menor. Usando esse método, projetamos dois cenários com informalidade entre 20% e 40% menor em todos os setores simultaneamente. Em ambos os cenários, o crescimento no nível de emprego foi mantido constante e igual ao crescimento realmente verificado.

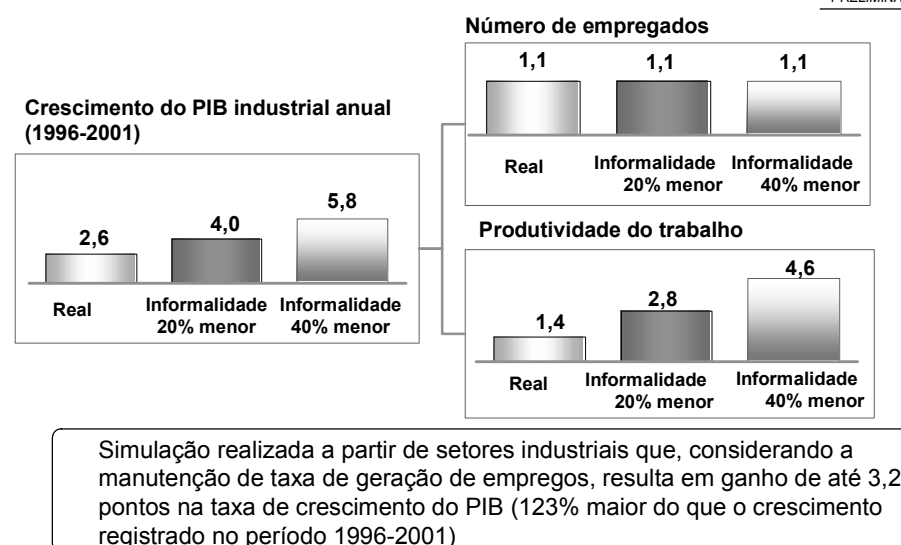
A diferença no crescimento do PIB industrial variou de 1,5 a mais de 3,0 pontos percentuais, de acordo com a premissa de redução da informalidade (Quadro 5.7).

Quadro 5.7

O SUCESSO NA REDUÇÃO DA INFORMALIDADE CONTRIBUI PARA AUMENTAR O POTENCIAL DE CRESCIMENTO DO PIB PER CAPITA

Taxas de crescimento anual, período-base: 1996 - 2001

PRELIMINAR



Fonte: PNAD (Informalidade), Pesquisa da Indústria Anual (Produtividade) e Contas Nacionais (Deflatores)

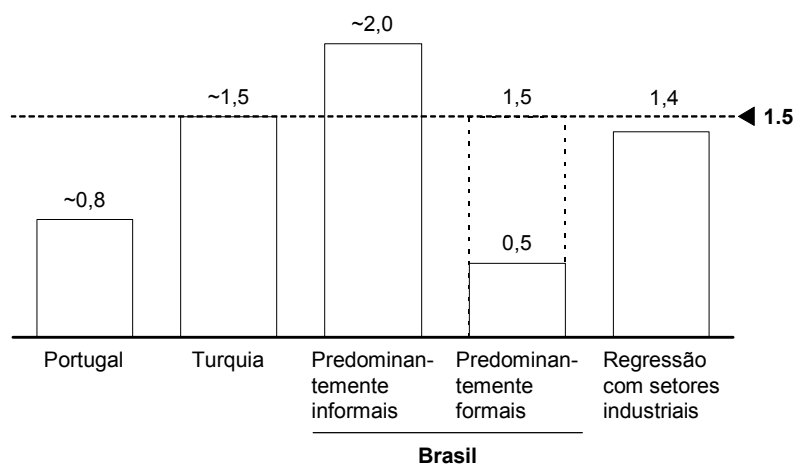
5.4 - Conclusão e implicações para o crescimento econômico

As variações estimadas acima dão suporte ao indicativo de que o impacto de um programa para a redução da informalidade no Brasil no potencial de crescimento da produtividade estaria em torno de 1,5%. Ao estabelecer tal estimativa, damos maior peso aos números estimados para a Turquia e o Brasil, com menor ênfase naqueles definidos para Portugal pelo fato do país apresentar informalidade menor do que nos outros dois casos (Quadro 5.8).

Quadro 5.8

ESTIMAMOS O POTENCIAL DE 1,5% EM AUMENTO NA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO A PARTIR DE PROGRAMA BEM-SUCEDIDO DE COMBATE À INFORMALIDADE

% ao ano de crescimento em produtividade



Fonte: McKinsey Global Institute

Os números das estimativas apresentadas podem parecer elevados porém, se nos recordarmos dos benefícios da redução da informalidade para a economia real, veremos que são plausíveis. Níveis menores de informalidade contribuem para posicionar a produtividade como principal alavanca competitiva, incentivando a otimização de processos. Da mesma forma, a menor informalidade deverá minimizar distorções nos custos relativos de capital e mão-de-obra, incentivando a automação, e permitir maior consolidação, à medida que empresas formais e modernas – com maior produtividade – ganhem participação de mercado em relação a empresas menos produtivas. Finalmente, um menor nível de informalidade deverá ser benéfico para a atratividade geral do País como foco de investimentos.

6. CONCLUSÕES DO DIAGNÓSTICO E REFLEXÕES PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS E SOCIEDADE BRASILEIRA

Com este documento, esperamos ter contribuído para aumentar o reconhecimento do prejuízo que as práticas informais trazem. Entendemos ser esse o primeiro passo para que um programa amplo e abrangente de redução da informalidade venha a tornar uma prioridade de governo.

Como forma de conclusão, apresentamos aqui um resumo das principais mensagens inseridas neste Diagnóstico e alguns pontos para reflexão por parte de formuladores de políticas públicas e a sociedade brasileira.

I - A informalidade é uma questão econômica e uma das principais causas (se não a principal delas) do hiato de produtividade que existe entre países em desenvolvimento como Rússia, Turquia e Brasil e os países mais desenvolvidos. A informalidade reduz os meios e os incentivos das empresas que a adotam para elevar sua produtividade, ao mesmo tempo em que impede aquelas empresas mais produtivas de aumentarem sua participação de mercado. Ao prejudicar o potencial de crescimento da produtividade, a informalidade prejudica a dinâmica pela qual ocorre o desenvolvimento econômico e, com isso, atrasa a melhoria dos padrões de vida da população desses países.

II - A informalidade se manifesta de forma intensa, abrangente e variada no Brasil. Além do alto nível de informalidade existente, em regiões metropolitanas e no setor não agropecuário, este nível vem crescendo de forma acelerada. Pouquíssimos setores de atividade econômica no País atuam em contextos de baixa informalidade, sendo que a maior parte dos trabalhadores brasileiros encontra-se empregada em setores nos quais a informalidade ultrapassa 50% das ocupações. As formas de manifestação da informalidade também variam significativamente, de acordo com a realidade da cadeia produtiva do setor e a natureza específica da tributação e da regulamentação que incidem sobre ele.

III - O Brasil possui informalidade elevada porque oferece condições para sua proliferação. Três aspectos contribuem para tal proliferação: a realidade sociodemográfica, que cria uma ampla força de trabalho de menor capacitação disposta a ingressar no mercado de trabalho informal; os elevados custos da atuação formal, em função dos níveis de tributos de contribuições trabalhistas e previdenciárias, da complexidade dos processos empresariais e da carga regulatória; e a insuficiência de instituições e mecanismos de coibição para tais práticas. A equação econômica de custo e benefício realizada por trabalhadores e empresários acaba por favorecer a atuação informal.

IV - As experiências internacionais de programas voltados à redução da informalidade demonstram ser possível avançar significativamente em um espaço de tempo relativamente curto. Essas experiências indicam também que o sucesso depende de alguns requisitos básicos. É fundamental que um programa dessa natureza seja prioritário para o mais alto nível do governo. Além disso, as

medidas a serem tomadas precisam reconhecer e adequar-se às diferenças existentes setorialmente, em especial no que diz respeito às políticas necessárias para atrair agentes econômicos para a atuação formal e àquelas exigidas para coibir a atuação informal. Deve, ainda, manter-se o ímpeto de buscar reformas estruturais, pois são elas que atuam nas raízes da informalidade. Finalmente, estruturas e mecanismos que coordenem e atribuam responsabilidade pela concepção de medidas, bem como por sua implementação, também são necessárias. Alguns componentes importantes desses programas já foram implementados ou vêm fazendo parte do debate sobre políticas públicas no Brasil.

V - Um programa bem-sucedido de combate à informalidade traria contribuição importante para o crescimento da produtividade e do PIB.

Segundo nossas estimativas, substanciadas por estudos anteriores realizados para Portugal e Turquia, esse potencial de crescimento é de cerca de 1,5% ao ano no Brasil. Alertamos, entretanto, que tais estimativas são apenas indicativas, pois reconhecemos a complexidade envolvida na determinação rigorosa do impacto no PIB de qualquer iniciativa de política pública. Ao apresentar essa ordem de magnitude, estimulamos governo, sociedade e empresários a reconhecer a importância de se mobilizarem para eliminar essa barreira ao crescimento econômico.

Por último, lembramos que um programa amplo de incentivo à economia formal precisa estar inserido em um plano mais abrangente de desenvolvimento. A formalização da economia contribuiria para a estabilidade econômica e potencializaria seus efeitos. No entanto, sem a estabilidade econômica, a redução da informalidade também perderia muito de seu potencial. Da mesma forma, a continuidade das medidas voltadas a assegurar intensidade competitiva elevada, exposição à melhores práticas e condições propícias para investimento são requisitos importantes.

Acreditamos também que um programa de formalização deva ser acompanhado de uma visão muito clara sobre os objetivos que se pretende atingir. Tal visão poderia contemplar metas como, por exemplo, “Todos os trabalhadores terão uma carteira assinada em 2006”, “Nenhum cidadão brasileiro estará vivendo em moradia ilegal” ou “Todas as empresas ativas em um determinado setor competirão sob igualdade de condições”.

As principais lideranças na agenda do desenvolvimento mundial compartilham a visão de que um setor privado vibrante – com empresas realizando investimentos, criando empregos e melhorando a produtividade – promove o crescimento e expande oportunidades para as camadas menos favorecidas da população. Estamos seguros de que progressos nessa direção sejam possíveis e que este esforço constitua-se em um passo concreto e significativo – para isso, entretanto, é fundamental a união de forças de todos os envolvidos.

O McKinsey Global Institute (MGI)

O *McKinsey Global Institute* (MGI) foi fundado em 1990 como um instituto de pesquisas econômicas da McKinsey & Company. O objetivo principal do MGI é realizar pesquisa original e desenvolver pontos de vista consistentes sobre questões econômicas fundamentais para negócios e governos em todo o mundo.

As investigações do MGI são conduzidas com o objetivo de melhorar o desempenho e a competitividade dos negócios e, ao mesmo tempo, estabelecer uma base de fatos para a elaboração de políticas públicas nacionais e internacionais. Buscamos auxiliar os líderes de negócios e os responsáveis por políticas públicas a entender a evolução da economia global.

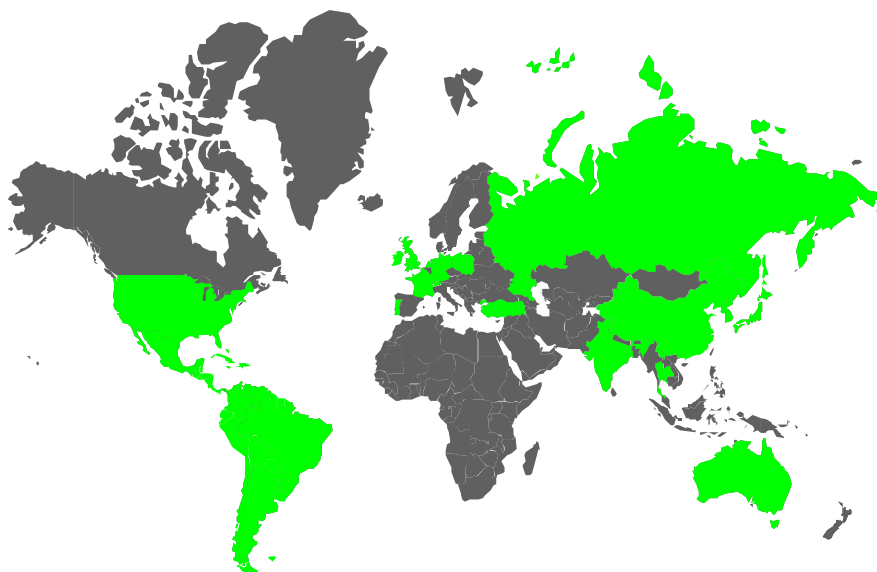
Uma característica importante da nossa pesquisa é a análise microeconômica no nível setorial. Isso nos possibilita ir além dos indicadores macroeconômicos para examinar as reais alavancas de desempenho. O MGI realizou análises abrangentes em 15 países, incluindo economias mais avançadas e outras menos desenvolvidas. Em cada um desses países, uma amostra representativa dos setores econômicos foi selecionada, cobrindo o espectro total da economia do país. Para cada um desses países/setores, identificamos — através de um sistema rigoroso e sistemático e de uma abordagem baseada em fatos — os reais motivos pelos quais os gerentes de negócios não estariam otimizando o crescimento da produtividade e dos investimentos.

Esse trabalho exigiu recursos significativos. O estudo de cada país envolveu o trabalho de uma equipe de pesquisa com dez pessoas em tempo integral e, em geral, mais de 400 entrevistas com empresas. Isso não teria sido possível sem alavancar a experiência única da McKinsey, de alcance internacional, sobre os diversos setores da economia. Cada projeto de pesquisa inclui uma equipe da McKinsey com consultores de vários lugares do mundo, contando com o apoio da rede de profissionais de gestão do conhecimento. Além disso, em cada caso, o trabalho é analisado por economistas renomados e experientes, que garantem a qualidade da base de fatos utilizada, bem como a fundamentação econômica.

**O MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE JÁ REALIZOU ESTUDOS EM DIVERSOS
PAÍSES NO MUNDO TODO**

ZWGS88-AVULSO-03062004

 Países analisados pelo MGI



WorldMap - Last Modified: 03/2004 10:18:41 AM Printed

0