

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

Junho de 2004

CONFIDENCIAL E DE PROPRIEDADE EXCLUSIVA
A utilização deste material sem a permissão expressa
da McKinsey & Company é estritamente proibida.

NOTA AO LEITOR

Esta seção apresenta um resumo do estudo "Eliminando as barreiras ao crescimento econômico e à economia formal no Brasil", publicado originalmente em 2004¹. É importante que o leitor esteja atento ao fato de que todos os dados e conclusões apresentados neste capítulo se referem a esse momento da economia do País (2004) e, portanto, não refletem a realidade atual.

Dez anos depois, apresentamos um novo estudo – inspirado na versão original – intitulado "Eliminando barreiras para o crescimento econômico - uma atualização com foco no varejo". A versão atualizada também se encontra nesse livro, e como indica o título, tem foco específico no setor de varejo.

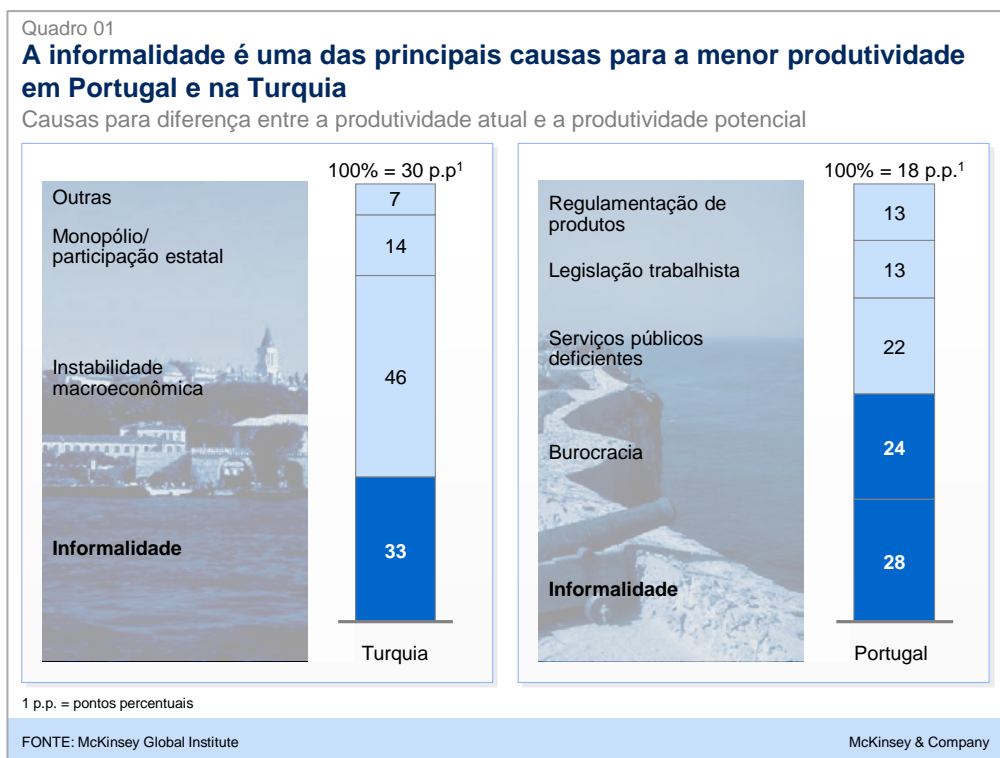
A seguir, trazemos o resumo do estudo original de 2004 em cinco capítulos: 1) O impacto da informalidade no desenvolvimento econômico; 2) Extensão e manifestações da informalidade no Brasil; 3) Causas para a informalidade no Brasil; 4) Lições internacionais para a formalização da economia; 5) Impacto potencial de um programa bem-sucedido para a formalização da economia.

¹ Versão completa disponível no site do Instituto para Desenvolvimento do Varejo <http://www.idv.org.br/> ou sob consulta.

O IMPACTO DA INFORMALIDADE NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Muitos formuladores e estudiosos de políticas de desenvolvimento têm tratado a informalidade como uma questão social, e não econômica. No entanto, a informalidade pode ser tão ou mais importante para entender as diferenças nos padrões de vida do que outros temas mais frequentemente comentados, como a qualidade da infraestrutura.

Pesquisas do McKinsey Global Institute (MGI) em países representativos com elevado nível de informalidade concluíram que a formalização da economia contribuiria de forma significativa para o crescimento da produtividade e, portanto, do PIB per capita. Quando comparamos a diferença entre o nível de produtividade do setor formal em relação ao informal em uma mesma economia, estimamos que o setor formal seja 2,0-2,5 vezes mais produtivo do que o setor informal. Em países com estágio de desenvolvimento similar ou mais adiantado que o Brasil, como Turquia e Portugal, a informalidade estava entre os principais responsáveis pela diferença de produtividade em relação aos países mais ricos. Nesses países, constatamos que cerca de 30% do hiato entre a produtividade real e a potencial se devia à informalidade (Quadro 01).



Ilustramos a causalidade entre informalidade e produtividade com um exemplo do setor de construção residencial. Ao analisar a produtividade desse setor em um

país de renda média, os pesquisadores do MGI estimaram um hiato de produtividade de mais de 60 pontos percentuais em comparação com o que seria a produtividade potencial daquele setor. Segundo esses pesquisadores, as causas diretas para o hiato incluíam: i) menor investimento em automação e tecnologia por trabalhador; ii) ineficiências no planejamento das obras; iii) falta de padronização nas construções; e iv) uma proporção limitada de projetos de maior escala.

Quando os pesquisadores investigaram os fatores de natureza conjuntural, regulatória ou competitiva que levaram as empresas do setor de construção residencial daquele país a adotarem um modelo de negócio de menor produtividade, identificaram que cerca de metade dos fatores estava relacionada às distorções causadas pela informalidade. Por exemplo: i) as empresas investiam menos em automação e tecnologia porque o não cumprimento das obrigações trabalhistas reduzia artificialmente o custo da mão de obra; ii) os custos artificialmente baixos de mão de obra também reduziam o custo de sua ociosidade e, portanto, o incentivo ao planejamento sofisticado; iii) a falta de padronização, que permitiria a contratação de prestadores de serviços especializados ou a utilização de materiais pré-fabricados, justificava-se economicamente porque essas práticas reduziam a flexibilidade para a sonegação de impostos; e iv) uma escala maior elevava o risco de fiscalização. Isso sem considerar o fato de que a informalidade elevava o custo de capital, já que as receitas informais não podiam ser divulgadas aos investidores ou credores, reduzindo ainda mais o incentivo ao investimento em automação e tecnologia e ao ganho de escala.

No entanto, apesar de adotar práticas que reduziam a produtividade, as empresas informais conseguiam praticar preços competitivos e manter sua participação de mercado ao evitar os custos da formalização. Assim, a informalidade prejudicava a dinâmica do desenvolvimento econômico, uma vez que a produtividade deixa de ser a principal ferramenta de vantagem competitiva. A criação de mecanismos para estimular a formalização da economia tornava-se, portanto, fundamental para criar as condições necessárias ao desenvolvimento socioeconômico de um país. A seguir, passaremos a descrever a presença da informalidade no Brasil.

EXTENSÃO E MANIFESTAÇÕES DA INFORMALIDADE NO BRASIL

Segundo estimativas do Banco Mundial², em países de baixa renda cerca de 40% do PIB era gerado pela economia informal, em comparação a 17% em países de renda mais alta. No Brasil, especificamente, o Banco Mundial estimava que a economia informal era responsável por cerca de 40% do PIB – índice comparável ao da Colômbia e Rússia – e por cerca de 50% da mão de obra não rural brasileira – proporção em linha com Turquia e Tailândia. Países nos estágios de desenvolvimento seguintes, como Chile e México, apresentavam proporção de mão de obra informal entre 30-40%.

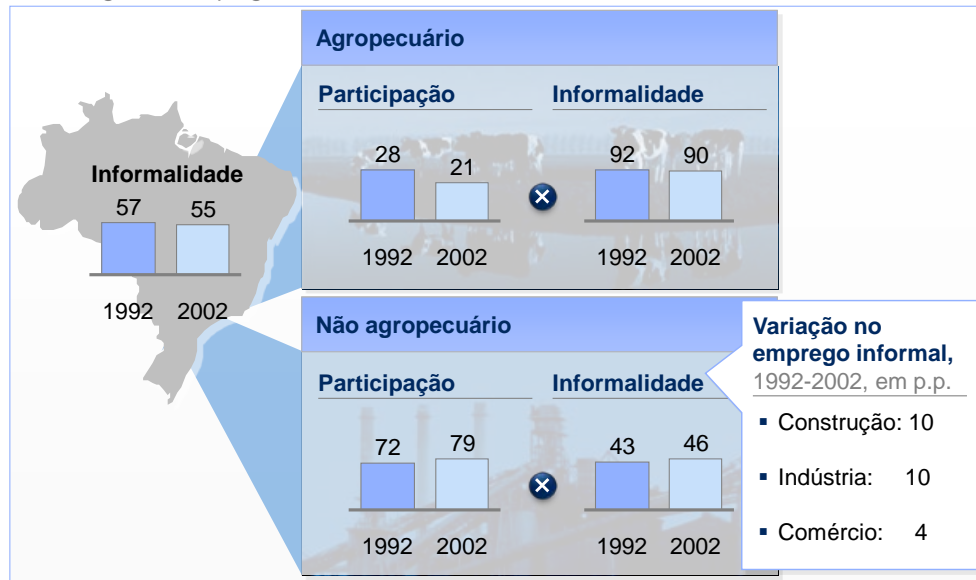
Na época, dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) indicavam que a informalidade manteve-se estável entre 1992 e 2002, atingindo aproximadamente 56% da população ocupada. Isso ocorreu apesar de uma redução importante na participação do setor agropecuário no emprego, já que cerca de 90% do emprego total no setor era informal. No entanto, uma vez no centro urbano, esses trabalhadores não encontraram ocupação no setor formal, elevando a informalidade do setor não agropecuário de 43% para 46%. Esse aumento afetou setores importantes como a indústria de transformação, a construção e o comércio (Quadro 02).

² Esses dados, e todos os outros neste resumo, foram extraídos do estudo original publicado em 2004 e, portanto, se referem à época em que a pesquisa foi realizada.

Quadro 02

A informalidade geral manteve-se estável, mas cresceu no setor não agropecuário e em setores críticos da atividade econômica

Porcentagem de emprego informal



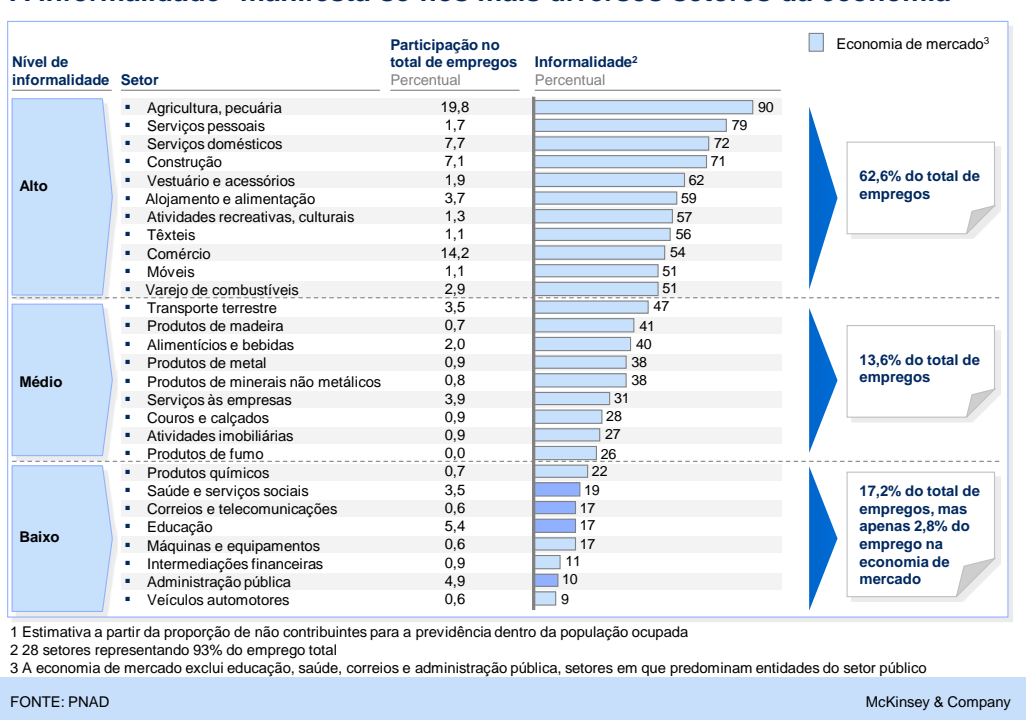
FONTE: PNAD

McKinsey & Company

A extensão da informalidade variava de setor para setor. No entanto, 67% dos trabalhadores brasileiros estavam empregados em setores onde a informalidade ultrapassava 50%. Dentre eles, encontramos setores estratégicos como construção e comércio, além de setores de manufatura intensivos em mão de obra, como têxtil, confecções, produtos alimentícios/bebidas e móveis. Apenas 17% dos trabalhadores brasileiros estavam empregados em setores com informalidade abaixo de 20%, o nível médio de países desenvolvidos, e desses, apenas cerca de 3% estavam na economia de mercado (Quadro 03).

Quadro 03

A informalidade¹ manifesta-se nos mais diversos setores da economia



Entretanto, se na grande maioria dos setores a informalidade era média ou alta, variava a forma como ela se manifestava, refletindo as características das cadeias produtivas e a natureza do ônus regulatório e tributário.

Como exemplo, construtoras informais não registravam funcionários e horas trabalhadas, compravam material sem nota fiscal e não atendiam às normas técnicas. No varejo alimentício, muitos varejistas com escala média ou grande sonegavam ou compravam produtos de fornecedores informais e, em alguns casos, o benefício da atuação informal podia triplicar a renda líquida do varejista. O varejo brasileiro ilustrava bem duas formas distintas de informalidade: aquela realizada por empresas "modernas" em busca de diferencial competitivo e a realizada por trabalhadores que usavam a informalidade como emprego de último recurso. Ambas as formas devem ser reconhecidas, pois exigem soluções de política econômica diferentes.

Já a indústria de alimentos informal tendia a ignorar padrões de qualidade e fitossanitários, sonegar impostos e desrespeitar direitos de propriedade intelectual ao, por exemplo, falsificar bebidas. A distorção competitiva crescia com a união de processadores, atacadistas e varejistas para a criação de uma cadeia produtiva informal que, naquele momento, podia ter vantagem superior a 50% em termos de custos. A tolerância a esse tipo de prática pode ter consequências graves decorrentes, por exemplo, do uso de carcaças na produção de alimentos.

Analogamente, no setor farmacêutico, a informalidade refletia-se perigosamente na adulteração de produtos e na sonegação de ICMS.

Em síntese, constatamos que a informalidade se difundia amplamente na economia brasileira. Suas distintas manifestações setoriais refletiam não somente a realidade da cadeia produtiva e a natureza do negócio, mas também a criatividade das empresas que buscavam obter, na atuação informal, vantagens competitivas.

CAUSAS PARA A INFORMALIDADE NO BRASIL

A informalidade surge em função da ação conjunta de três fatores: i) tendências sociodemográficas; ii) custos da atuação formal; e iii) instituições e sanções. As tendências sociodemográficas, como a migração para as cidades, criam uma ampla força de trabalho de menor capacitação disposta a ingressar no mercado de trabalho informal, especialmente devido à impossibilidade de todos serem 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 essas tendências sociodemográficas terem existido em países com baixo nível de informalidade indica que os fatores efetivamente determinantes são outros. Tais fatores, que denominamos 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. O segundo refere-se à capacidade das instituições de assegurar o cumprimento das leis e à severidade das sanções para os que as infringirem (Quadro 04).



Em 2004, os custos da atuação formal no Brasil certamente eram elevados, seja na forma de tributação ou de regulamentação. A carga tributária no Brasil ultrapassava 35%. Esse nível era comparável ao de países desenvolvidos, com um PIB per capita muito superior ao brasileiro.

O ônus regulatório pode ser avaliado a partir dos processos de abertura e fechamento de negócios e da flexibilidade das leis trabalhistas. Há 10 anos, o Brasil estava entre os países mais onerosos do mundo. O processo de estabelecimento de um novo negócio durava 152 dias, quase o triplo da média mundial (57 dias). Com um período médio de 10 anos, o Brasil tinha o segundo processo mais lento do mundo para encerramento de um negócio. A média mundial, entretanto, era de 3,2 anos. O Brasil tinha a terceira legislação trabalhista menos flexível do mundo, atrás apenas de Portugal e Panamá.

A segunda barreira refere-se às limitações das instituições em aplicar as obrigações legais. 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. O problema é agravado pela escassez de recursos, sanções menos rigorosas, falta de estrutura apropriada e pouca transparência em relação à responsabilização nas diferentes esferas, em muitos casos dando margem à corrupção.

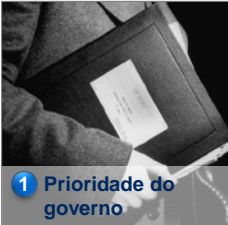



Os fatores descritos anteriormente estavam presentes na realidade brasileira de diversas formas e representavam barreiras importantes ao crescimento da economia formal no País. A identificação desses fatores permite que sejam tomadas ações para incentivar a formalização das empresas e reestruturar a dinâmica existente na economia. Muitos países já haviam realizado iniciativas bem-sucedidas nessa área, e as lições aprendidas poderiam servir de base para esforços locais. Alguns desses exemplos são abordados a seguir.

LIÇÕES INTERNACIONAIS PARA A FORMALIZAÇÃO DA ECONOMIA

Experiências internacionais de programas voltados à redução da informalidade demonstravam ser possível avançar significativamente em um espaço de tempo relativamente curto. Essas experiências indicavam também que o sucesso dependia de quatro requisitos básicos: i) prioridade do governo; ii) foco setorial; iii) reformas estruturais; e iv) coordenação e responsabilização (Quadro 05).

Quadro 05

Programas bem-sucedidos de redução da informalidade têm quatro componentes

| | | | |
|--|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Já existe um reconhecimento pleno de que o caminho para o desenvolvimento implica uma formalização da economia?▪ Qual deve ser a aspiração em relação ao crescimento da economia? |  <p>1 Prioridade do governo</p> |  <p>2 Foco setorial</p> | <ul style="list-style-type: none">▪ Como se facilita a transição para a atuação formal, especialmente nos setores dominados pela informalidade? |
| <ul style="list-style-type: none">▪ Como criar <i>momentum</i> para uma 2ª onda de reformas institucionais e legislativas? |  <p>3 Reformas estruturais</p> |  <p>4 Coordenação e responsabilização</p> | <ul style="list-style-type: none">▪ Como mobilizar sociedade civil, empresariado e governo para contribuir com a implementação do Programa? |

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.

Portugal era um dos países que já em 2004 havia tornado a formalização da economia um dos pilares fundamentais de seu programa de desenvolvimento. Com base nos resultados do estudo que identificou a informalidade como a principal causa do hiato de produtividade, o governo adotou medidas para combater a economia paralela. O programa Portugal 2010 – que reunia um conjunto de medidas com o objetivo de eliminar o hiato de produtividade em relação à União Europeia – era o principal componente da agenda de desenvolvimento do governo português.

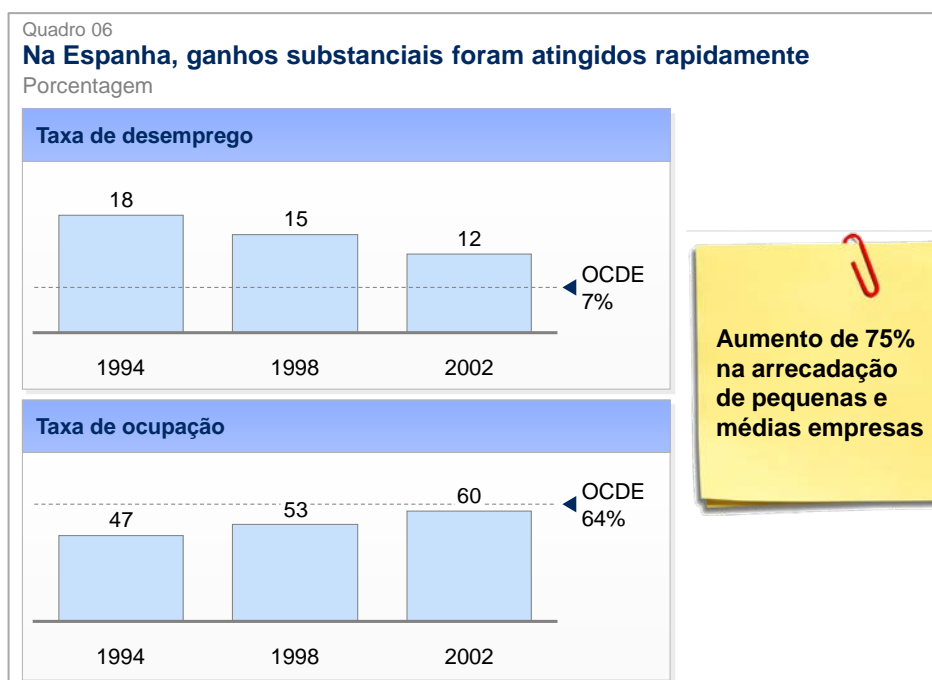
Estratégias setoriais de combate à informalidade são importantes porque, como visto anteriormente, a prevalência e manifestação da informalidade são distintas em diferentes setores da economia. Em setores como serviços pessoais, agricultura e varejo de alimentos (este parcialmente), a informalidade reflete 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 por meio de uma atuação irregular. Para o primeiro caso, o ideal seria formular políticas que visem atrair as empresas 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, Polônia e Rússia, ajudou a dar uma ideia do potencial das estratégias setoriais. Em um período relativamente curto, estratégias distintas geraram 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. Na Rússia, a realidade era de altas tarifas e baixa fiscalização. Como resultado, houve investimentos estrangeiros significativos na Polônia e quase nulos na Rússia, e os varejistas informais eram responsáveis por cerca de 60% das vendas na Rússia e somente 10% na Polônia.

O estudo demonstrou que, embora medidas setoriais possibilitassem o progresso em setores específicos e, às vezes, em prazos mais curtos, era necessário aprofundar as reformas estruturais, pois são elas que atuam nas raízes da informalidade. Caso contrário, a motivação para a atuação informal persistiria.

Naquele momento, a Espanha era um exemplo importante da execução de reformas econômicas estruturais, principalmente nas áreas fiscal e trabalhista. As iniciativas incluíram a criação de um sistema simplificado de arrecadação para micro e pequenas empresas e a integração dos bancos de dados sobre contribuintes. No mercado de trabalho, o governo implementou reformas para aumentar a flexibilidade das leis trabalhistas, permitindo que negociações prevalecessem sobre a legislação em questões como demissões, férias e horas extras. Os resultados foram o aumento da arrecadação fiscal e do nível de ocupação e redução do desemprego (Quadro 06).



Outros países reforçaram suas instituições e sanções ao criar processos menos custosos e mais ágeis para a resolução de questões tributárias, ao elevar multas e criminalizar a evasão fiscal, inclusive a de clientes que aceitavam receber produtos e serviços sem nota fiscal e a de balconistas que não as forneciam, e ao fazer uma ampla divulgação dessas iniciativas na mídia.

Uma conclusão do estudo na época é que também são necessárias estruturas e mecanismos para desenvolvimento das medidas do programa e coordenação de sua implementação junto aos múltiplos órgãos e agências do governo.

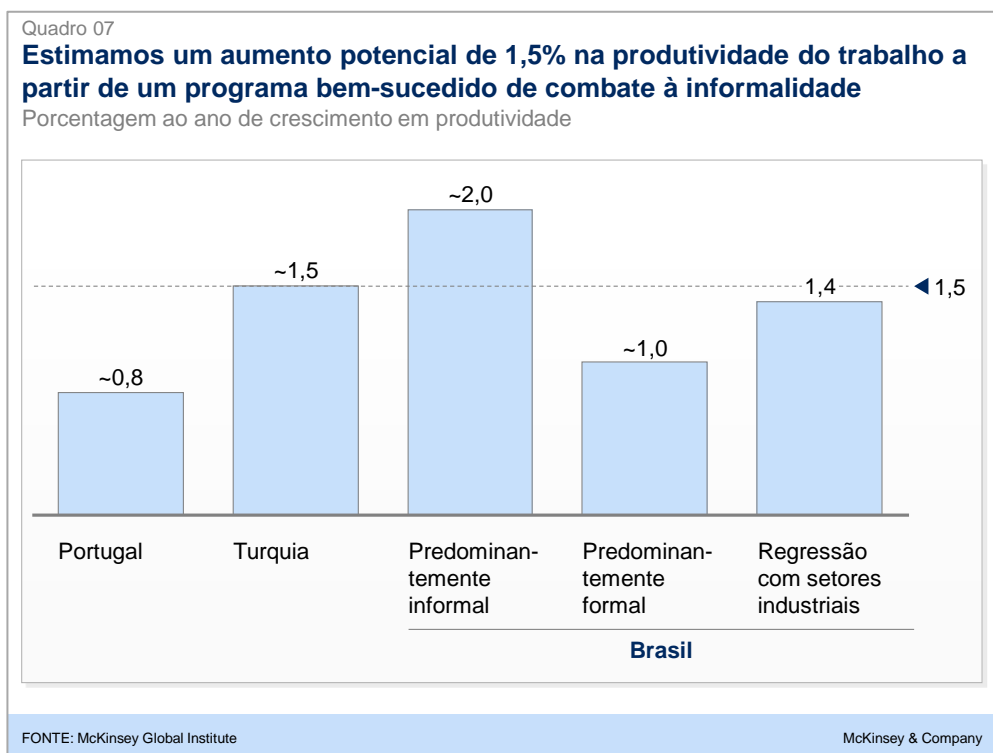
Como exemplo, o Reino Unido constituiu uma estrutura interministerial para combater as ineficiências do setor público. Aumentar a produtividade do setor público era crucial, uma vez que este setor era responsável, em última instância, por desenhar os processos de abertura e fechamento de empresas, elaborar, implementar e monitorar o cumprimento de regulamentações e criar e arrecadar tributos. A concepção de medidas contou com a participação do setor privado junto com os principais administradores de órgãos públicos e ajudou a aprimorar o desempenho da saúde pública, das Secretarias de Receita e Previdência e da força policial.

As experiências internacionais (e os avanços realizados no próprio Brasil na época) demonstravam que era possível – ainda que complexo – atuar de forma decisiva para superar as barreiras à economia formal. Diversas medidas seriam possíveis no curto prazo, porém o sucesso dessas medidas e de programas de longo prazo mais abrangentes dependiam fundamentalmente do comprometimento e do envolvimento de toda a sociedade, empresariado e classe política.

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

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

Segundo nossas estimativas, seria possível elevar o potencial de crescimento da produtividade em 1,5 p.p. através de um programa bem-sucedido de combate à informalidade (Quadro 07). Essa estimativa pode parecer elevada. Contudo, ao identificar os benefícios da redução da informalidade para a economia real, acreditávamos que eram plausíveis. Como referência, de acordo com estudos do MGI, a redução da informalidade contribuiria para um aumento de aproximadamente 0,8% e 1,5% no crescimento da produtividade de Portugal e Turquia, respectivamente.



Finalmente, lembramos que um programa de incentivo à economia formal deveria estar inserido em um plano mais abrangente de desenvolvimento econômico. A formalização da economia contribuiria, por exemplo, para a estabilidade econômica e potencializaria seus efeitos. No entanto, sem a estabilidade econômica, e sem outras medidas impulsionadoras de desenvolvimento, a redução da informalidade também perderia muito de seu potencial.