

Incentivos à formalização não são panaceia da produtividade

Luiz Guilherme Schymura

Doutor em Economia pela FGV/EPGE

É fato amplamente conhecido que as empresas informais tendem a ser menos produtivas que as formais. No Brasil, acelerar o aumento da produtividade é absolutamente vital no momento em que se esgotaram os ganhos fáceis de produto e de renda derivados do *boom* de *commodities*. Assim, a formalização de um número cada vez maior de empresas parece um objetivo inequívoco e, por conseguinte, políticas voltadas a este fim tendem a ser vistas como benéficas.

Existe, porém, um crescente corpo de pesquisa econômica a indicar que a tão propalada causalidade que vai da formalização à melhora da produtividade não é necessariamente verdadeira. Na realidade, o tema é bem mais complexo do que parece à primeira vista, e bem mais suscetível de ser abordado de forma errada pelas políticas públicas do que se imaginava.

A sabedoria convencional sobre o assunto enfatiza os danos à produtividade causados pela in-

formalidade: o acesso a crédito e a capital muito menor, a pior qualificação da mão de obra disposta a trabalhar nesse tipo de empresa, os ganhos de escala limitados pela necessidade de não chamar a atenção das autoridades fiscalizadoras, as redes de distribuição mais restritas. E esses fatores levam a outras consequências negativas, como capital físico mais precário, piores práticas de gestão e organização etc. Uma visão impressionista, portanto, sugere que, com a formalização, todos esses entraves tendem a se dissolver, o que naturalmente seria um impulso direto e potente à produtividade geral.

Em artigo publicado em 2014,¹ atualização de um anterior produzido em 2008, os economistas Rafael La Porta e Andrei Shleifer fazem uma interpretação em que a informalidade surge mais como consequência do que causa da baixa produtividade. Os autores fazem um contraste às visões do



economista peruano Hernando de Soto e de conhecido relatório de Farrel, da McKinsey.² Segundo De Soto, as companhias informais são um reservatório de produtividade pronto a ser explorado pela formalização. Uma visão classificada de “romântica” por La Porta e Shleifer. Já no entendimento de Farrel, as empresas informais apresentam como característica o parasitismo e

as práticas desleais à concorrência, causando, com isso, prejuízo ao crescimento econômico.

Na percepção de La Porta e Shleifer, as firmas informais são tipicamente tocadas por empreendedores de baixa educação, são improdutivas e pequenas, e fazem produtos de baixa qualidade para consumidores de pequeno poder aquisitivo, usando pouco capital e adicionando pouco valor. Em contraste, empresas formais são administradas por empreendedores mais educados, que pagam impostos e se sujeitam à regulação por terem capacidade de explorar os benefícios do crédito e de detectar e aproveitar oportunidades de negócios, de ganhos de escala e de maior sofisticação operacional.

Nessa abordagem, o processo de desenvolvimento econômico leva naturalmente à expansão do setor formal e à redução do informal, que perde capacidade de competir. A maior parte das empresas surge e permanece no seu *status* inicial de informalidade ou formalidade, e a transição da primeira para a segunda condição ocorre de forma bem limitada. Assim, a proporção maior de firmas informais em países mais pobres não é causa, mas sim sintoma do subdesenvolvimento.

A experiência internacional

Embora questionável, a ideia de promover ganhos de produtividade com incentivos à formalização tem sido apoiada e promovida por organismos internacionais. Esta vi-

são é um dos muitos elementos que perpassam o *Doing Business*, projeto global do Banco Mundial que mede e compara anualmente o custo da regulação para as empresas em 189 países. Um dos critérios de avaliação do clima para negócios em um país, segundo a pesquisa, é a facilidade na abertura de empresas. Foram identificadas 368 reformas deste tipo em 149 países entre 2003 e 2012. A importância atribuída à agilidade em abrir uma

A formalização de um número cada vez maior de empresas parece um objetivo inequívoco, e todas as políticas voltadas a este fim tendem a ser vistas como benéficas

firma, com foco especialmente nos pequenos e médios empresários, está em parte ligada à visão sobre os benefícios da formalização, seguindo a linha de De Soto.

O Brasil ainda está na 174^a posição em termos de tempo que se leva para abrir uma empresa, de acordo com o *ranking* de 2015 do *Doing Business*. É importante ressaltar que a questão do ambiente de negócios é importante e vai muito além da



formalização, e que é desejável que o Brasil suba no *ranking* de tempo de abertura de empresas e de outros indicadores do *Doing Business*.

Por outro lado, em termos de efetiva formalização, os resultados da onda de reformas de facilitação e estímulo à abertura de empresas desapontaram de maneira geral. Trabalho de 2013 dos economistas Miriam Bruhn e David McKenzie,³ do Banco Mundial, indica que os efeitos de mais de uma década de

Produção acadêmica recente indica que proporção maior de empresas informais em países mais pobres não é causa, mas sim sintoma do subdesenvolvimento

iniciativas para facilitar a formalização em países em desenvolvimento foram de um aumento apenas modesto das empresas formais, quando houve qualquer avanço.

Em outro estudo,⁴ abordando o caso mexicano, Bruhn indica que o tipo de empresário informal em relação ao qual reformas pró-formalização fazem algum efeito é justamente aquele que tem características parecidas com a dos empre-

endedores formais, como maior escolaridade e capacidade e vontade de tomar riscos de negócio. Entre os empreendedores informais de baixa escolaridade, tão comuns no mundo em desenvolvimento, frequentemente a motivação do negócio é a sobrevivência – o “bico” que muitas vezes é abandonado quando surge a oportunidade de um emprego formal.

No Brasil, vários trabalhos recentes também chegaram a conclusões parecidas com a da literatura internacional exposta acima. Alguns desses estudos constarão do livro *Causas e consequências da informalidade no Brasil*,⁵ cuja elaboração e próximo lançamento contam com o apoio da FGV/IBRE, com coordenação de dois dos seus pesquisadores associados, Fernando Veloso e Fernando de Holanda Barbosa Filho, além de Gabriel Ulyseu, da PUC-Rio.

Extensão do Simples

Toda a literatura econômica analisada nesta Carta indica que é recomendável não caminhar de forma açodada nas políticas de renúncia tributária que buscam estimular a formalização, na pressuposição de que são medidas que automaticamente se traduzem em ganhos de produtividade para a economia. Ainda mais em um momento em que as contas públicas passam por extrema vulnerabilidade. No entanto, o Executivo e o Legislativo no Brasil parecem não se dar conta da natureza complexa dessa questão,

como fica claro na aprovação em dezembro, pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado, do aumento dos limites de enquadramento no Simples Nacional.

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) 125/2015, tal como aprovado pela CAE, determina a elevação de R\$ 360 mil para R\$ 900 mil do teto de receita bruta anual da microempresa, e de R\$ 3,6 milhões para R\$ 14,4 milhões do teto equivalente para as chamadas empresas de pequeno porte (EPP). No caso das EPPs, o teto é elevado em etapas – mantêm-se os R\$ 3,6 milhões em 2016, com elevação para R\$ 7,2 milhões em janeiro de 2017, e para R\$ 14,4 milhões em janeiro de 2018.

Esse é o tipo de medida que conquista facilmente apoios, por distribuir benesses, e que se confunde com a importantíssima agenda de simplificação tributária e de melhora do ambiente de negócios no Brasil. No entanto, a grande renúncia fiscal embutida na elevação dos tetos do Simples muito provavelmente não resultará no almejado aumento de produtividade de que necessita a economia nacional.

E as razões são claras: a formalização, ao contrário do que muitos pensam, não é uma panaceia, mas sim uma agenda que está inexoravelmente ligada ao esforço em múltiplas frentes do desenvolvimento, e que tem na educação e na formação do capital humano um elemento central e indispensável. O atalho da renúncia fiscal para tentar trazer firmas informais para a formalidade, em que pese ser um instrumento que pode ser usado pontu-

almente com moderação e políticas de avaliação de resultados, está muito longe de se constituir numa peça-chave do caminho da produtividade. ▣

¹La Porta, R. e Shleifer, A. Informality and development. *Journal of Economic Perspectives*, v. 28, n. 3, p. 109-126, 2014.

²Farrel, D. *The hidden dangers of the informal economy*. McKinsey & Company, 2004.

³Bruhn, M. e McKenzie, D. *Entry regulation and formalization of microenterprises in developing countries*. Policy Research Working Paper n. 6507. The World Bank, 2013.

Boa acolhida no Congresso da elevação do teto de enquadramento no Simples revela falta de informação sobre a natureza complexa e discutível deste tipo de incentivo

⁴Bruhn, M. A tale of two species: Revisiting the effect of registration reform on informal business owners in Mexico. *Journal of Development Economics*, n. 103, p. 275-283, 2013.

⁵Barbosa Filho, F., Ulyseia, G. e Veloso, F. (Orgs.). *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Editora Elsevier. No prelo.

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo.

