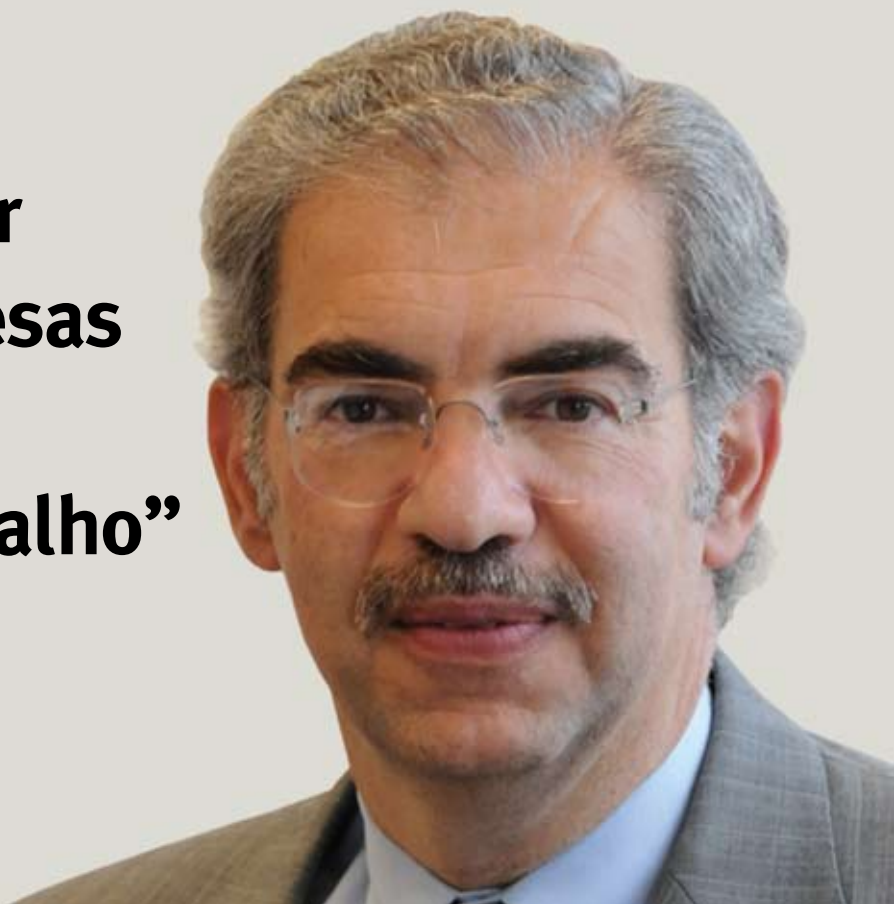


“É preciso ajudar pequenas empresas sem destruir o mercado de trabalho”



Santiago Levy

Pesquisador sênior da Brookings Institution

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Estabilidade macroeconômica, abertura comercial, aumento de investimento e de escolaridade. Apontados na literatura como fundamentais para um país próspero e produtivo, esses elementos não têm sido suficientes para garantir dinamismo econômico ao México. De 1996 a 2015, o PIB per capita do país expandiu-se apenas 1,2% ao ano. Ao estudar as causas desse descompasso, o economista Santiago Levy – ex-ministro de Finanças e Crédito Público, criador do Bolsa Família mexicano, com passagem pelo BID – se tornou referência quando o tema é produtividade. No livro *Under-rewarded efforts – the elusive quest for prosperity in Mexico*, Levy aponta que sem combater a má alocação de recursos, especialmente a que estimula a informalidade, nenhuma receita para ampliar a produtividade vingar-se-á. Em conversa telefônica, de Washington ele detalha as conclusões de seus estudos e alerta que o excesso de atenção ao curto prazo pode desviar a atenção das causas de fundo que minam o crescimento.

Conjuntura Econômica — Em seu livro, o senhor mostra que o México registrou muitas conquistas de 1996 a 2015 em termos macroeconômicos – como controle da inflação, negociação de tratados comerciais, melhora nos níveis de investimento –, mas que o aumento da má alocação de recursos neutralizou os efeitos dessas conquistas para a produtividade. O que motivou esse aumento da má alocação?

Esse período foi marcado por forças contraditórias. A política macro, em geral, esteve bem desenhada. O problema foi que as políticas microeconômicas trabalharam no sentido oposto, e isso fez com que a produtividade crescesse quase zero durante essas duas décadas.

O tema mais importante no México é que o mercado de trabalho funciona muito mal, devido ao alto nível de informalidade: cerca de 60% dos trabalhadores são informais. E a informalidade das empresas também aumentou muito nos últimos 20 anos. Pelo Censo de 1998, 83% das empresas eram informais; no de 2013, esse percentual aumentou para 90%.

É preciso destacar que no México o conceito de informalidade é diferente do de outros países. A informalidade da qual estou tratando é a de empresas registradas, que podem até pagar impostos sob um regime diferenciado para pequenos negócios, mas que não estão obrigadas por lei a recolher contribuições previdenciárias, pagar por serviços de saúde, e podem demitir seus funcionários quando quiserem, sem a necessidade de indenizá-los. Nesses casos, sequer se trabalha com o conceito de salário. A remuneração pode ser acordada por unidade produzida, divisão de lucro, ou até pessoas que trabalham na empresa de suas famílias e simplesmente dividem a receita.

Outro fator importante, que é diferente do Brasil, é que no México há dois sistemas de saúde e de creches distintos: um para os trabalhadores formais, financiado por empregadores e empregados, e outro para os informais, que é gratuito, financiado pelo governo. Isso também tem gerado um incentivo para que as empresas contratem os trabalhadores informalmente.

O total de recursos que se canalizou para bancar a oferta de serviços de saúde, creches e aposentadorias não contributivas em 2015 representou 1,7% do PIB. Em 1995, esse percentual era de 0,5%. Ou seja, um aumento considerável. E não só au-

mentaram os subsídios à informalidade como aumentaram os impostos à formalidade. No México, a receita com Imposto de Renda Pessoa Física de trabalhadores formais cresceu nos últimos anos. Em 1996, somente os impostos federais sobre o salário representavam 1,6% do PIB; em 2015, passaram para 3,3% do PIB. Já o imposto às empresas tem dois regimes, o de pequenos contribuintes, e o das empresas grandes. Enquanto a arrecadação com as grandes aumentou, o que se arrecada entre empresas pe-

O caso do México é
um pouco parecido ao
Simples brasileiro, pelo
fato de o sistema não
estimular que as
empresas se formalizem
e cresçam

quenas é quase nada, e ainda assim caiu, de 0,36% do PIB para 0,22% nesse mesmo período analisado. Isso significa que os subsídios implícitos aumentaram e que, ainda que estejamos falando de um montante pequeno, o *enforcement* desse regime foi cada vez mais fraco, apesar de ser tão generoso. Todo esse conjunto de fatores aponta à direção de menos formalidade e mais informalidade. Soa

paradoxal, mas apesar da boa política macro, a informalidade empresarial cresceu. É um pouco parecido ao Simples brasileiro. Não exatamente igual, mas pelo fato de não estimular que as empresas se desenvolvam.

Quando se trata dos desafios ao aumento da produtividade, que outras semelhanças o senhor identifica entre os casos de Brasil e México?

Não conheço suficientemente o caso do Brasil para fazer essa comparação. Mas uma lição importante do livro é a de que, se o mercado de trabalho está segmentado em setor formal e informal – por culpa da legislação tributária, previdenciária, trabalhista, ou qualquer outro motivo – isso se torna muito custoso para a produtividade, pois essas empresas não crescem. São empresas onde não há economia de escala, de alcance, inovação tecnológica ou qualquer investimento na capacitação de trabalhadores. E que acabam tendo vida curta: duram dois ou três anos e quebram; logo cria-se outra, que também vai durar pouco. E essa rotação de empresas novas gera empregos de baixa qualidade.

No caso do México, o regime diferenciado para pequenas empresas (Repeco, sigla para Regime de Pequenos Contribuintes) foi abolido em 2014. As regras de transição para que todas façam parte do regime geral vão ao encontro de sua defesa por um sistema uniforme?

Não, pois o RIF (sigla de Regime de Incorporação Fiscal), que veio substituir o Repeco, não elimina o problema de fundo, do tratamento fiscal diferenciado. Explico. O RIF está aberto a todas as empresas com venda inferior a 2 milhões de pesos ao ano (em tor-

no de US\$ 100 mil), que ganham dez anos de prazo para se incorporarem ao regime geral. Esse prazo, entretanto, não é contado a partir de quando o RIF entrou em vigor, mas da data em que a empresa adere ao regime. A partir daí, sua contribuição passa a ser progressiva: paga zero imposto no primeiro ano; no segundo, 10% do que deveria se estivesse no regime geral; 20% no terceiro, até chegar à alíquota cheia. Sob esse sistema, dificilmente haverá empresas que cumprirão a transição de regime. Quando começarem a pagar mais, serão fechadas e outras surgirão em seu lugar. De fato, já há evidências de empresas que, ao completar quatro anos, deixam de existir. Esse arranjo só vem a reforçar os incentivos para que empresas continuem pequenas. No Peru, há um problema semelhante. Tive acesso aos dados tributários, e com eles pude identificar como as empresas se dividem quando alcançam um nível de faturamento próximo do teto do regime especial. São sistemas problemáticos.

Como quebrar a resistência para conseguir reformas que efetivamente eliminem essas distorções alocativas?

O que é importante, e que faz parte da mensagem do meu livro, é chamar a atenção para o fato de que a discussão sobre esses regimes diferenciados não trata apenas de arrecadação fiscal. Trata-se de produtividade, algo que é muito custoso para o país, pois sem ela o crescimento fica comprometido. O que esses regimes permitem é que se criem e se mantenham vivas muitas empresas improdutivas. Mesmo que passemos a chamá-las de formais, pois se registram e recolhem impostos, são empresas improdutivas. Isso custa para o país. Em

casos como o do México, em que essas empresas são ampla maioria, o custo para a produtividade é gigante. Então, o primeiro que se deve fazer é deixar claro que não se trata de uma discussão sobre se se arrecada muito ou pouco; o aspecto mais profundo e importante é seu efeito para o crescimento e para a produtividade.

No Brasil, a defesa de reformas em nossos regimes especiais – o Simples e o MEI – é contraposta à ideia de que seus beneficiários precisam

A discussão sobre regimes tributários não trata apenas de arrecadação, mas de produtividade, e sem ela o crescimento fica comprometido

de apoio frente a vários outros problemas, como baixa e cara oferta de crédito para pequenas empresas, até mesmo as limitações da oferta no mercado de trabalho...

No México acontece a mesma coisa. Identifica-se que esses regimes também possuem uma função assistencial, ao estimular as pessoas a ter sua fonte própria de renda, seu negócio. Mas o que não se destaca é que, se por um lado

essas iniciativas fomentam um empreendedorismo entre aspas, ao mesmo tempo se está estimulando a criação de ofertas de empregos improdutivos, e que a produtividade do país não cresce. As pessoas não querem se dar conta de todas as implicações de política pública e de economia política de uma reforma desses regimes. É preciso buscar melhores instrumentos para ajudar pequenas empresas e transferir renda sem destruir o mercado de trabalho e sem castigar a produtividade. Senão, no final, todos saem perdendo. O título do meu livro é “Esforços mal-recompensados” porque o México é um país onde as pessoas trabalham duro, têm estudado muito, onde se tem feito muitas reformas, mas temos anulado tudo isso devido a esse posicionamento que estou lhe descrevendo.

No caso do sistema previdenciário, qual a avaliação que o senhor faz do regime de capitalização mexicano, adotado em 1997, e que deverá pagar suas primeiras aposentadorias nos próximos anos?

Hoje, infelizmente, o sistema funciona mal, devido principalmente ao alto grau de informalidade. Os trabalhadores em geral não estão tempo suficiente com carteira assinada, e quando chegarem aos 65 anos não terão direito à pensão. A lei diz que é preciso contribuir 25 anos para se ter direito a uma pensão mínima. Ou seja, quando um trabalhador consegue cumprir as 1.250 semanas de contribuição, mas se ainda assim sua conta individual não é suficiente para uma pensão, o governo coloca a diferença para garantir o pagamento de um salário mínimo (hoje em torno de US\$ 150), de forma vitalícia. Os trabalhadores que não conseguem cumprir

esse prazo, ao cumprir 65 anos receberão de volta o dinheiro que pouparam, e nada mais. A estimativa é de que três em cada quatro trabalhadores não conseguirão completar esse prazo. É algo preocupante.

Recentemente, o governo brasileiro apresentou uma proposta para eliminar a tributação na folha de salários relativa à Previdência, substituindo-a por um imposto sobre as transações financeiras, como forma de dar estabilidade ao financiamento do sistema e estimular a geração de emprego. Considera que esta é uma alternativa viável?

Vamos dividir a resposta em duas partes. Primeiro, quanto à ideia de desvincular a contribuição previdenciária da folha de pagamentos, concordo 100%. O mundo mudou, e é preciso buscar uma fonte alternativa de tributação que garanta a receita adequada para bancar essas despesas. Os sistemas de aposentadoria, independentemente se são de contribuição definida ou benefício definido, estão desenhados para um mercado de trabalho diferente do atual, onde as pessoas se mantinham em um emprego formal por um longo tempo, faziam seu pé de meia, e quando chegavam na idade definida se aposentavam. Hoje isso já não é mais assim. Pessoas trabalham em horários erráticos, às vezes de sua casa, às vezes *self-employed*, às vezes formal, outras não. É muito mais complexo e diversificado, e o atual arranjo não reflete essa complexidade.

Em segundo lugar, no caso da avaliação sobre qual seria a melhor forma de substituir o imposto sobre a folha, não conheço a fundo o caso do Brasil para dizer se tributar as operações financeiras é uma boa

alternativa. No caso do México, defendendo que se foque no Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que hoje é muito baixo e funciona muito mal. Considero que poderíamos transferir o imposto da folha para o IVA, com a imensa vantagem de que dessa forma não discriminaríamos o trabalhador formal do informal. Há muito espaço para aumentar a alíquota do imposto sobre o consumo. Na maior parte dos países da América Latina, esse imposto representa em torno de 7% a 8% do PIB. No México, é menos de 4%.

Os regimes previdenciários, independentemente se de contribuição ou benefício definidos, estão desenhados para um mercado de trabalho diferente do atual

Pelo que conheço do Brasil, me parece que a atual carga tributária não fornece essa margem, e não permitiria que se fizesse o mesmo. Mas tampouco sei se um imposto sobre transações financeiras seria o mais adequado.

No Brasil não temos IVA, mas este ano voltou a ganhar força o debate de propostas de unificação de impostos. Em sua opinião, o que é importante

levar em conta numa proposta de reforma tributária para que se evite a criação de novas ineficiências?

O importante é buscar um regime que seja adotado da forma mais homogênea possível, sem isenções. No México, temos três taxas diferentes de IVA. Isso torna a administração do imposto mais complexa, dando margem à evasão, além de aumentar o custo para que empresas informais se tornem formais. Ficam informais para evitar o IVA. É muito melhor ter um IVA em que tudo é igual. No caso das famílias mais pobres, é possível compensar o impacto desse aumento do imposto sobre o consumo através da transferência de renda condicionada, como o Bolsa Família. Esse seria um sistema muito mais progressivo e mais eficiente.

O Brasil é reconhecidamente um país com baixo grau de abertura econômica, fator apontado como prejudicial à produtividade. No México, entretanto, que é um dos países mais abertos da América Latina, o livre-comércio não trouxe os ganhos de produtividade esperados. Por que isso não aconteceu?

No livro, mostro que no México a má alocação de recursos, ou *misallocation*, é menor no setor manufatureiro exportador do que nos de serviços e comércio. Ainda que não tenha como demonstrar que a abertura ampliou a produtividade, pois me faltam dados econômicos de antes da abertura comercial, essa constatação é consistente com uma interpretação de que nos setores mais expostos à concorrência internacional o grau de *misallocation* é menor. Dito isso, entretanto, é preciso salientar que, mesmo tendo uma alocação de recursos mais eficiente,

o setor manufatureiro também registrou aumento de *misallocation* de 1998 para cá. Isso significa que, ainda que a abertura comercial colabore para a eficiência alocativa, não é suficiente para compensar os efeitos das distorções observadas no mercado de trabalho e no regime tributário. No caso do IVA mexicano, apesar de este não afetar os padrões de comércio exterior do país, ele arrecada pouco e distorce a alocação de recursos.

Seu livro enfatiza o problema da má alocação que estimula a informalidade, mas não aborda outras possíveis distorções como a manutenção de atividades monopolísticas em determinados setores, ou de benefícios desequilibrados a grandes empresas – por meio de políticas industriais pouco claras quanto a suas metas, ou com crédito subsidiado, como observamos no Brasil no passado recente, com o direcionamento de recursos do Tesouro, via BNDES, para criar “campeãs nacionais”. No caso do México, o senhor considera que esses fatores pesam menos para a produtividade?

No caso de políticas voltadas a isenções tributárias, o problema no México é menor, pois se concentra no regime do IVA, e há pouco que incide no imposto de renda. Outra diferença do México é que nosso BNDES é muito menor que o brasileiro, o que não permite promover o mesmo nível de *misallocation* com dinheiro público. No caso do México, o maior problema é que o montante de crédito total é baixo, devido a práticas monopolísticas dos bancos comerciais.

Por que isso acontece?

O problema é que no México o regime jurídico que zela pelo cumprimento

de contratos é muito imperfeito, e não estimula crédito. Se um banco comercial empresta a uma empresa e quer ficar com a garantia, tem que entrar na justiça, e esse processo é caro, incerto e longo. No livro eu abordo a fiscalização de contratos, e mostro evidências de como nas regiões do México onde o cumprimento dos contratos é mais problemático, as empresas são menores.

Em resumo, meu livro trata de três dimensões de *misallocation*: a trabalhista, a tributária e a de re-

Se as economias não
são produtivas, capazes
de criar empregos
formais, nenhuma
iniciativa de
combate à pobreza
vai funcionar

gulação de mercados. Esta última tem certa relação com práticas monopolísticas, porque a legislação de concorrência não é tão eficaz como deveria. Mas, no caso mexicano, nosso problema não é tanto com a legislação de concorrência, mas com o funcionamento do sistema judiciário. As deficiências do regime jurídico que afetam o cumprimento de contratos dificultam que

as empresas cresçam – não somente via crédito. Por exemplo, é delicado quando uma empresa deseja somar um novo acionista ao negócio, pois os direitos de acionistas minoritários não estão bem protegidos. Seja via crédito, ou via *equity*, há dificuldades associadas a um regime jurídico que não funciona bem, e que também fazem parte dos problemas da produtividade.

O senhor defende em seu livro que aumentar a produtividade não implica reduzir a rede de proteção social, mas gastar melhor os recursos. Que medidas fazem parte desse princípio?

Antes deste livro eu já tinha publicado outras duas obras, dez e cinco anos atrás, com propostas de reformas para o sistema de proteção social mexicano. São várias as coisas que precisam ser feitas, e ao mesmo tempo. Primeiro, garantir um sistema de seguridade universal que elimine a diferença entre trabalhadores formais e informais, para que todos tenham direito ao mesmo sistema de saúde, que seja pago por impostos gerais, e não um imposto ao trabalho. Essa proposta também abarca a oferta de creches, que seguiria o mesmo tratamento universal.

Além disso, outra questão sensível que precisa ser tratada no México é o alto custo de se contratar um trabalhador formal, devido à dificuldade de demiti-lo, o que pode implicar altos valores indenizatórios. No México, um trabalhador só pode ser demitido por justa causa, quando comete uma falta grave. Caso uma empresa queira demitir funcionários para adequar sua produção, por exemplo, a uma queda na demanda, devido aos

efeitos da concorrência chinesa, ou porque adotou novas tecnologias que demandam menos mão de obra, não pode. Então a tendência é que as empresas não contratem com vínculo formal, ou façam contratos curtos, pois se demitirem terão que pagar verbas indenizatórias altas, num processo que acaba na justiça. Isso leva anos, pode ser alvo de muita corrupção, e no final corre-se o risco de a empresa quebrar e o trabalhador não receber nada. Minha proposta, nesse caso, é que se mude esse sistema de proteção por um seguro-desemprego. Isso tornaria a relação de trabalho melhor para os dois lados, trabalhador e empregador, eliminando o risco para a empresa de ser alvo de uma ação trabalhista longa e custosa.

O senhor foi precursor na criação de programas de transferência monetária condicionada, com a instituição do Progres, em 1997, enquanto era ministro de Fazenda e Crédito Público (1994-2000) do México. Passados mais de 20 anos, alimenta alguma frustração quanto ao fato de tanto México quanto outros países ainda contarem com um percentual tão grande de pessoas dependentes desses programas tal como foram criados?

Essa discussão tem que se dar no contexto mais amplo, do que acontece no mercado de trabalho. Quando criamos o Progres, assim como quando se deu início ao Bolsa Escola (2001), com o presidente Fernando Henrique Cardoso, que depois se converteu no Bolsa Família (2003), já no governo Lula, a ideia é de que seriam programas transitórios, para melhorar o capital humano entre os mais pobres. O objetivo era garan-

tir crianças mais bem-nutridas, com melhor saúde e mais educação. E, com isso, estariam preparadas para se capacitar e conseguir um emprego melhor. No México, conseguimos melhorar a nutrição, a saúde e a educação das crianças, mas elas se depararam com um mercado de trabalho em que os incentivos estavam totalmente trocados, e por isso não conseguiram trabalhos mais produtivos. Ou seja, o problema não esteve no Progres (que deu lugar em 2002 ao programa Oportunida-

Às vezes a economia
política dos nossos
países leva a que
reformas mais sérias
só aconteçam quando
a situação se
torna crítica

des e, em 2014, ao Prospera), pois o programa não pode consertar a disfuncionalidade do mercado de trabalho. Essa questão se relaciona com o que estamos discutindo até agora: com o regime fiscal, laboral, e de seguridade social.

Os programas de investimento em capital humano que Brasil e México criaram não funcionam de forma isolada. Se as economias não são produ-

tivas, capazes de criar empregos formais, nenhuma iniciativa de combate à pobreza vai funcionar. E, no México, o problema mais grave foi de que nesses últimos 20 anos, enquanto celebrávamos o sucesso do Progres, ao mesmo tempo estávamos destruindo mercado de trabalho.

Sob um cenário de baixo crescimento como registram Brasil e México (a estimativa do FMI de abril para a expansão do PIB mexicano em 2019 era de 1,6%), fica mais difícil fazer as reformas que faltam para impulsionar a produtividade?

A resposta que tenho para dar é contraditória. Objetivamente, sim, porque num contexto em que a economia mundial cresce pouco e os termos de troca jogam contra, realmente é mais difícil fazer mudanças. Por outro lado, às vezes a economia política dos nossos países leva a que reformas mais sérias só aconteçam quando a situação se torna crítica. Tomara que ao menos esse segundo cenário possa dominar o primeiro.

Em sua opinião, o México de hoje está mais consciente da necessidade de reformas focadas na má alocação de recursos?

De forma muito incipiente. Infelizmente, a discussão tem sido dominada por outras coisas, em minha opinião, secundárias. Muito devido ao aspecto político-eleitoral, a maior parte da discussão macroeconômica está focada no curto prazo – se o FED sobe ou não taxa de juros, como se comportará o preço do petróleo, o crescimento da China – e não suficientemente dedicada a uma revisão mais profunda dos motivos de não termos crescido mais. ■