

INFORMALIDADE*

Marcelo Neri**

1 INTRODUÇÃO

As causas da informalidade são mais complexas do que as altas e crescentes alíquotas previdenciárias e encargos trabalhistas, envolvendo uma série de fatores como a estrutura de incentivos imposta pelas leis e práticas emanadas do Estado e seus impactos sobre a eficiência econômica, considerações sobre competição predatória entre os setores formal e informal da economia, além da busca de maior equidade distributiva tanto na taxaçoão como na oferta de serviços públicos e de proteção social. Visamos à realização de um diagnóstico empírico acerca da informalidade trabalhista e previdenciária em suas diversas modalidades, explorando a diversidade de atributos individuais, de localização geográfica e de dinâmica ao longo do tempo. O objetivo é avaliar a extensão da informalidade, seus determinantes e algumas de suas conseqüências, de forma a permitir a proposição de um conjunto integrado de ações que melhorem as relações existentes entre o Estado e o mercado de trabalho.

A mensuração da chamada economia informal, denominada por alguns economia subterrânea, apresenta por definição uma série de dificuldades. Buscamos, através da colagem de algumas contribuições prévias, a elaboração de um arcabouço conceitual que permita fazer a ligação entre diagnósticos empíricos e implicações para políticas públicas. Iniciamos com uma análise conceitual das causas e conseqüências da informalidade que fundamenta o levantamento empírico. Cruzamos, a partir de diferentes bases de dados, uma série de atributos dos indivíduos e dos estabelecimentos. Três focos de diagnóstico são perseguidos: em primeiro lugar, a análise da evolução da informalidade previdenciária ao longo do ciclo da vida dos trabalhadores. O segundo foco decorre da interação entre variáveis de localização

* Gostaria de agradecer a excelente assistência de pesquisa de Luisa Carvalhaes, Samanta Reis e Hugo Simas.

** Chefe do Centro de Políticas Sociais do Ibre/FGV e professor da EPGE/FGV.

geográfica e a evolução temporal da informalidade, de forma a orientar projeções e a alocação territorial de novos esforços de políticas. O último foco da análise está em observar e entender os incentivos implícitos existentes nas relações entre segmentos formais e informais do mercado de trabalho. Em todos os casos, o objetivo final é a identificação do público potencial e o desenho de ações visando à incorporação de novos trabalhadores à economia formal.

Em termos empíricos, lançamos mão de aproximações da informalidade trabalhista e previdenciária encontradas em pesquisas domiciliares, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), a amostra do Censo Demográfico e, em menor medida, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), que permite quantificar a intensidade das contribuições previdenciárias. A estratégia adotada é a seguinte: em primeiro lugar, usamos as Pnads de diversos anos para captar a evolução da informalidade previdenciária para diversos subgrupos da população. Nessa parte traçamos um experimento controlado que permite avaliar a evolução relativa da informalidade em algumas áreas do país. Já os dados censitários propiciam enxergar tendências de prazo mais longo da formalidade previdenciária, seja para a sociedade como um todo, seja para gerações específicas. Acompanhamos, a partir de uma análise de coorte aplicada aos censos, as trajetórias do ciclo da vida da contribuição previdenciária e dos seus respectivos determinantes. Em seguida, mudamos o foco da informalidade previdenciária para a informalidade trabalhista, a fim de endereçar causas específicas da informalidade em diferentes categorias profissionais e políticas associadas. A seção final procura abordar numa perspectiva mais ampla o tema informalidade.

2 VISÃO CONCEITUAL

O objetivo desta breve seção é articular as questões de políticas relacionadas à informalidade. Não buscamos apresentar um arcabouço completo e conclusivo sobre a informalidade, mas uma visão geral que permita conectar as evidências empíricas ao desenho de iniciativas privadas e de ações por parte do Estado.

2.1 Causas

A análise dos determinantes da informalização das relações trabalhistas passa por uma série de elementos, a começar por altas alíquotas fiscais. O impacto final dos níveis de alíquotas sobre a arrecadação tributária é captado pela chamada curva de Laffer. É freqüente os livros-textos de Finanças Públicas apresentarem uma curva de Laffer em forma de sino. A idéia é que, quanto maior a alíquota, menor a base de arrecadação de impostos. A informalidade está associada a encargos fiscais crescentes pelos vários níveis de governo. Pode-se pleitear a existência de uma relação

de causalidade entre os dois fatos estilizados apontados, isto é, o aumento de alíquotas observado leva a uma crescente informalização das relações das empresas com o Estado que induz novos aumentos das alíquotas, mas não necessariamente elevações da carga tributária efetiva. Ou seja, pode-se até chegar ao trecho descendente da curva de Laffer, o que levaria a uma situação explosiva. Este seria o caso extremo, mas de qualquer forma ocorre um círculo vicioso de aumento contínuo da informalidade provocado por encargos sociais crescentes, em larga medida dissociados de benefícios individuais a serem auferidos. O resultado tem sido a redução da arrecadação, o que, por sua vez, leva a novos aumentos de alíquotas e mais informalidade. O papel central desempenhado pela agenda de reformas fiscal, previdenciária e trabalhista adotada seria romper esse círculo vicioso. No Brasil as reformas têm sido historicamente discutidas a partir de uma perspectiva essencialmente macroeconômica e mais recentemente microeconômica, mas raramente a partir de objetivos sociais explícitos. Na verdade, o debate esteve sempre muito focado nos possíveis impactos sobre as contas públicas, enquanto considerações de eficiência e de equidade ficam fora do centro das preocupações.

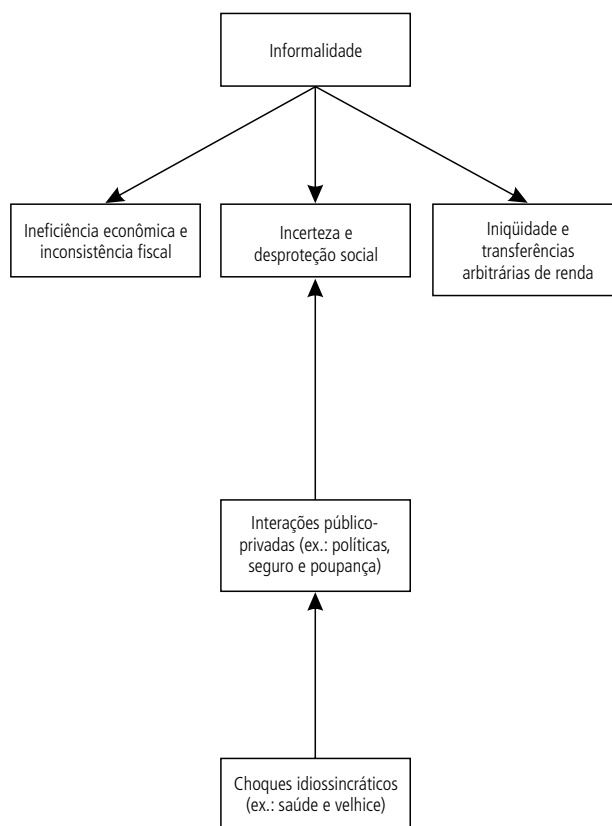
2.2 Conseqüências

A análise da informalidade pode ser dividida em conseqüências, diagnóstico de suas causas e, por último e mais importante, prescrições de políticas. As principais conseqüências da alta informalidade observada no caso brasileiro são: inconsistências fiscais/ineficiência econômica, transferências arbitrárias de renda e a desproteção social, conforme ilustra o diagrama 1.

A primeira conseqüência indesejada da informalidade seria a disseminação de distorções e ineficiências derivadas de comportamentos *rent-seeking* e a introdução de incertezas sobre a situação fiscal futura. Esses dois efeitos colaterais adversos da informalidade nos remetem a características associadas ao processo inflacionário vivido pelo país até meados dos anos 1990. Uma segunda conseqüência da informalidade crescente é gerar transferências arbitrárias de renda, sem que sejam mediadas por decisões conscientes baseadas em juízos do valor por parte da sociedade ou dos seus representantes. Em particular, num regime previdenciário de repartição simples, a informalização crescente das relações trabalhistas, acompanhada de envelhecimento populacional e de aumento da distribuição de benefícios previdenciários, como induzido pela Constituição de 1988, tende a produzir efeitos redistributivos entre gerações (OLIVEIRA, 1994; OLIVEIRA; BELTRÃO; FERREIRA, 1998; NERI, 1999; CAMARANO, 1999, 2004, 2005).

Por último, a não-contribuição previdenciária acaba por gerar um grupo de indivíduos desprotegidos de choques como aqueles ligados à saúde e à maternidade

DIAGRAMA 1

Impactos da informalidade

bem como da situação esperada para a própria velhice. Nesses casos, os indivíduos deveriam se proteger por conta própria de tais eventualidades. As modalidades defensivas alternativas à formalidade seriam a poupança prévia e/ou a contratação privada de diferentes modalidades de seguro (contra invalidez, contra problemas de saúde incluindo cláusulas de auxílio pós-parto etc.), o que, em geral, não é o caso, principalmente para a população mais pobre.

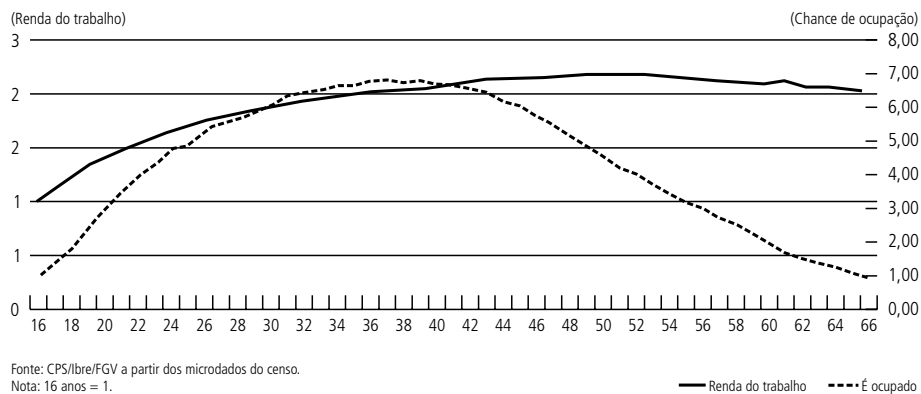
3 INFORMALIDADE PREVIDENCIÁRIA E CICLO DE VIDA

A teoria do ciclo da vida de Franco Modigliani é apresentada como a principal motivação para demanda de longo prazo de ativos financeiros pelas pessoas físicas. A previdência social permitiria a suavização do nível de consumo ao longo do ciclo de vida. A análise da informalidade trabalhista e previdenciária deve manter

em perspectiva as motivações apresentadas por Modigliani. Senão vejamos: o suposto inicial da teoria é que a renda do trabalho cairia nas idades mais avançadas. O gráfico 1 apresenta a trajetória da renda do trabalho e da ocupação de pessoas com mesmo sexo, raça e escolaridade ao longo dos diferentes anos de vida ativa.¹ O objetivo deste exercício é simular a trajetória temporal da vida trabalhista de um mesmo indivíduo.

A curva de salários sobe a taxas decrescentes com a idade, apresentando alguma queda nas fases mais adiantadas do ciclo de vida ativa. O auge da renda é atingido aos 51 anos, quando a renda controlada é 118,4% superior àquela observada aos 16 anos, e 15% maior que a observada aos 65 anos.² A taxa de ocupação controlada apresenta um formato de sino, atingindo o pico aos 41 anos de idade, quando a chance de ocupação é cerca de sete vezes maior que aquelas observadas aos 16 e aos 66 anos de idade. Em suma, a chance de ocupação sobe muito rápido e cai muito rápido, respectivamente antes e depois dos 41 anos – que, como vimos, constitui o pico etário da ocupação. O pico de renda do trabalho de quem está ocupado acontece aos 51 anos, mas de uma maneira menos pronunciada que o pico da ocupação. Nesse sentido, a queda de rendimentos nas fases finais do ciclo da vida reflete mais a redução da taxa de ocupação do que dos salários entre os ocupados.

GRÁFICO 1

Razão relativa

1. As séries foram construídas a partir de *dummies* para cada ano de idade de uma equação de salários minceriana e de uma regressão logística, respectivamente, tomando a idade de 16 anos como referência.

2. Este fenômeno decorre do fato frisado na Teoria de Capital Humano, desenvolvida por Gary Becker, de que os mais jovens tendem a investir mais em novos conhecimentos pelo horizonte mais longo para recuperar o investimento.

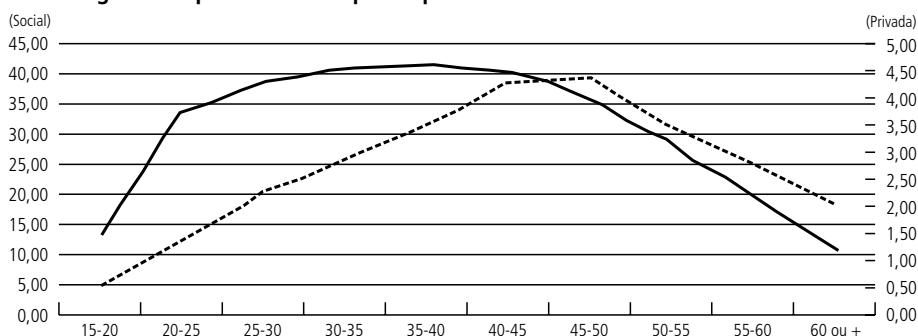
3.1 Previdência

A taxa de contribuição para a previdência social é quase dez vezes maior do que para fundos de previdência privada: 20,31% e 2,68%, respectivamente. Os picos etários das duas taxas de contribuição estão situados em fases distintas, conforme ilustra o gráfico 2.

A contribuição para a previdência pública é mais uniformemente distribuída nas faixas entre 25 e 50 anos, atingindo o máximo na faixa de 35 a 40 anos (41,57%). Já o pico da taxa de contribuição para previdência privada está na faixa de 45 a 49 anos (4,36%). A POF nos permite ir além e conhecer o volume monetário gasto na contribuição para a previdência no caso da população metropolitana ocupada no setor privado que contribui. Ou seja, é uma medida de intensidade de contribuição. O gráfico 3 indica a ascensão do valor médio da contribuição até o grupo de 40 a 45 anos, seguida de queda (NERI; CARVALHAES, 2006).

GRÁFICO 2

Porcentagem dos que contribuem para a previdência

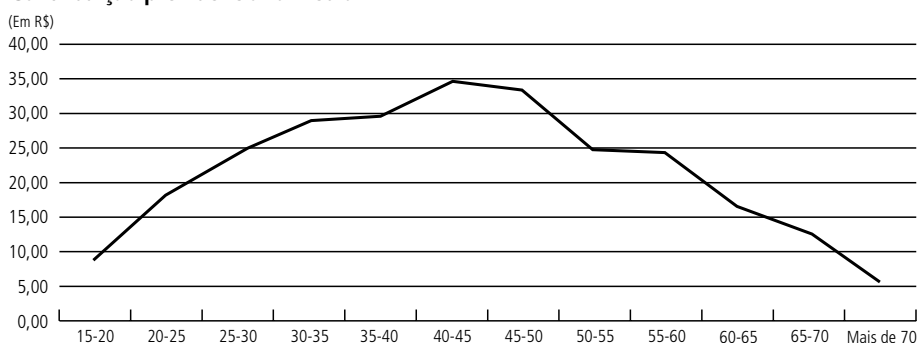


Fonte: CPS/lbre/FGV a partir dos microdados da Pnad de 2002.

— Previdência social - - - - - Previdência privada

GRÁFICO 3

Contribuição previdenciária média



Fonte: CPS/lbre/FGV a partir dos microdados da POF de 1996.

3.2 Análise geracional

A análise temporal de uma dada variável pode ser feita de várias formas. Por exemplo, a partir de cortes transversais dos dados, comparando-se a trajetória de uma dada variável ao longo do ciclo da vida entre diferentes anos.

No gráfico 4 comparamos a distribuição etária da taxa de contribuição previdenciária no Estado do Rio de Janeiro em três pontos no tempo: 1980, 1991 e 2000. Esse tipo de gráfico nos permite distinguir as taxas de contribuição de diferentes idades em um mesmo ano. Essa taxa, que em 1970 variava entre cerca de 50% para os grupos mais jovens ou mais velhos e 80% para aqueles na meia-idade, em 2000 cai e se torna mais homogênea, variando entre 35% e 70% nas diferentes idades. A taxa de contribuição cai 15 pontos percentuais (p.p.) para os mais jovens e 10 p.p. entre aqueles na faixa etária intermediária. O gráfico 4 demonstra a dominância da distribuição etária da taxa de contribuição observada em 1980 sobre a de 1991, assim como a desse ano em relação à de 2000.

A taxa média de contribuição previdenciária da sociedade brasileira cai no período, influenciada não só pelo crescimento da informalidade nos diversos grupos etários supracitados, mas também pelo efeito composição derivado do crescimento da participação dos grupos mais velhos na população. Exploramos no gráfico 5 uma visão alternativa sobre os mesmos dados, refazendo a trajetória de uma mesma geração ao longo dos diferentes anos. Mal comparando, na análise do perfil etário tiramos retratos de diferentes gerações em anos diferentes; na chamada análise de coorte combinamos esses mesmos retratos de forma a traçar o filme da vida de cada geração.

GRÁFICO 4

Evolução da taxa de contribuição previdenciária entre os ocupados

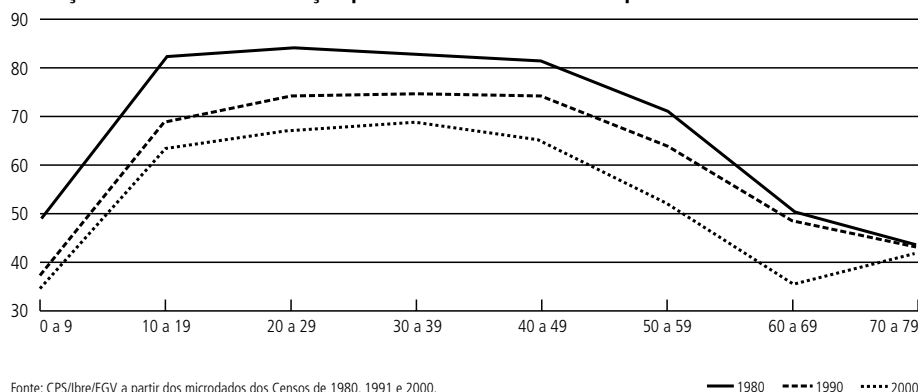
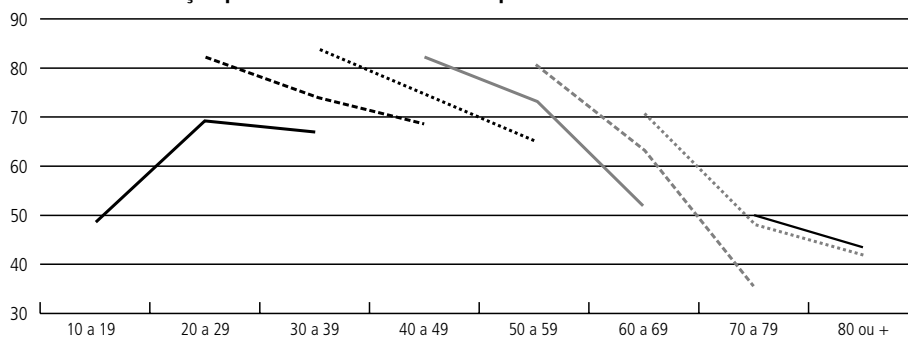


GRÁFICO 5

Taxa de contribuição previdenciária entre os ocupados

Fonte: CPS/lbre/FGV a partir dos microdados dos Censos de 1980, 1991 e 2000.

ANÁLISE DE COORTE: METODOLOGIA

Os dados de coorte são substitutos imperfeitos de dados longitudinais, uma vez que não fornecem informações sobre os mesmos indivíduos ao longo do tempo. Na verdade, as informações são de diferentes indivíduos com um certo conjunto de características idênticas, tais como data e local de nascimento, gênero, raça etc.

Esses dados apresentam algumas vantagens sobre os dados de painel. A primeira é que não há problema de atrito na amostra, isto é, em geral se consegue observar indivíduos de uma mesma coorte em anos distintos, o que é mais simples do que observar o mesmo indivíduo ao longo do tempo.³ Como a informação de coorte se refere à média ou a outro momento da distribuição, diminui-se o erro da medida oriundo das informações de um mesmo indivíduo acompanhado em momentos distintos.

Os dados de coorte são substitutos de dados longitudinais, que acompanham os mesmos indivíduos ao longo do tempo. Na verdade, as coortes se referem à média de um conjunto de indivíduos com conjunto idêntico de características. Isto é, explicitamos a trajetória da vida de um dado grupo conectando os dados de um grupo com a mesma década de nascimento, buscando ao longo dos anos a sua respectiva faixa etária.

No caso de uma pessoa da geração que nasceu nos anos 1940, em 1980 ela tinha entre 30 e 39 anos de idade, chegando em 2000, portanto, na faixa entre 50

3. O equivalente do problema de atrito amostral no campo das coortes são diferenciais de mortalidade entre as características analisadas, como homens e mulheres, brancos e negros, pobres e não-pobres. Observamos que as mulheres vivem mais do que os homens, que a proporção de negros e pardos diminui com o passar da idade e que o nível de pobreza entre os idosos também é menor do que no restante da população.

e 59 anos de idade. O gráfico 5 apresenta a trajetória das gerações nascidas em décadas anteriores (representadas nas linhas mais à direita) e posteriores (linhas mais à esquerda). O gráfico permite a leitura da trajetória do ciclo da vida da contribuição previdenciária. Da geração que tinha de 30 a 39 anos em 1980, 90% das pessoas ocupadas contribuía na ocasião para a previdência. Essa fração cai para 70% no ano 2000, quando a mesma geração tinha entre 50 e 59 anos. Ou seja, mesmo antes de chegar na fase de aposentadoria, a contribuição previdenciária caiu 20 p.p. num intervalo de 20 anos, cerca de 1 p.p. por ano.

Reportamos a seguir os resultados de um modelo logístico sobre o que determina a contribuição previdenciária, feito a partir dos Censos de 1980, 1991 e 2000 empilhados. Esse modelo estatístico incorpora, além da constante e de variáveis de controle para sexo, educação, posição no domicílio (por exemplo, chefe, cônjuge etc.), religião, estado civil, tamanho de cidade e macrorregião, três outras variáveis ligadas à dimensão temporal: idade, data de nascimento e escolaridade média.⁴ Essas variáveis representam a decomposição da mudança da cobertura previdenciária em efeito-geração, efeito-idade e tendência temporal, respectivamente. O exercício demonstra que a cada geração a taxa de contribuição cai, pois os coeficientes se tornam mais negativos à medida que nos distanciamos da base (gerações nascidas antes de 1940). Similarmente, de forma consistente com o modelo de Modigliani, a taxa previdenciária cai à medida que as pessoas ficam mais velhas.

Alguns resultados desse modelo estatístico estão apresentados de uma maneira simples através da análise do perfil de contribuição previdenciária de um personagem conhecido de nossa história recente. Homem, que nasceu entre 1941 e 1950, estava na faixa de 30 a 39 anos em 1980. Com cinco anos de estudo, morava na época no Sudeste e numa área urbana, era chefe de família e casado, seguia a religião católica e já tinha migrado. Na verdade, reproduzimos como base o perfil do presidente Luís Inácio Lula da Silva em 1980. Qual seria a probabilidade de uma pessoa com o perfil sócio-demográfico de Lula em 1980 contribuir para a previdência social? Seria essa: 83%. Podemos através desse modelo mudar os parâmetros um a um, mantendo os demais, de forma a isolar o efeito de cada atributo na decisão de contribuição previdenciária. Por exemplo, se o mesmo agente estivesse ainda numa área rural do Nordeste e não tivesse migrado, mas mantivesse as mesmas características iniciais, a taxa cairia de 83% para 18%, só por conta dos efeitos geográficos. Agora, se o nosso agente representativo tivesse nascido entre

4. Não podemos colocar a variável ano pura, pois ela guarda relação de dependência linear perfeita com as outras duas. Isto é, se somarmos a idade à data de nascimento, sabemos qual é o ano. Optamos por captar a variável ano pela escolaridade média do Estado do Rio de Janeiro, que cresce aproximadamente à taxa de um ano por década, sendo facilitada a interpretação dos coeficientes.

1951 e 1960, e não na década anterior, a taxa de contribuição previdenciária cairia de 83% para 70%, indicando que a cada geração as pessoas estão contribuindo menos para a previdência, o que implica um grau de desproteção social cada vez maior.

REGRESSÃO LOGÍSTICA

Essa técnica permite estimar as probabilidades de ocorrência de um evento, dado um conjunto de características observáveis (AGRESTI, 1996). A regressão logística binomial é utilizada para estudar variáveis *dummies*, que são aquelas compostas apenas por duas opções de eventos, como “sim” ou “não”. A transformação logística pode ser interpretada como sendo o logaritmo da razão de probabilidades, sucesso *versus* fracasso. A função de ligação desse modelo linear generalizado é dada pela seguinte equação:

$$\eta_i = \log\left(\frac{p_i}{1-p_i}\right) = \sum_{k=0}^K \beta_k x_{ik}$$

onde a probabilidade p_i é dada por:

$$p_i = \frac{\exp\left(\sum_{k=0}^K \beta_k x_{ik}\right)}{1 + \exp\left(\sum_{k=0}^K \beta_k x_{ik}\right)}$$

4 PERFIL DA INFORMALIDADE PREVIDENCIÁRIA

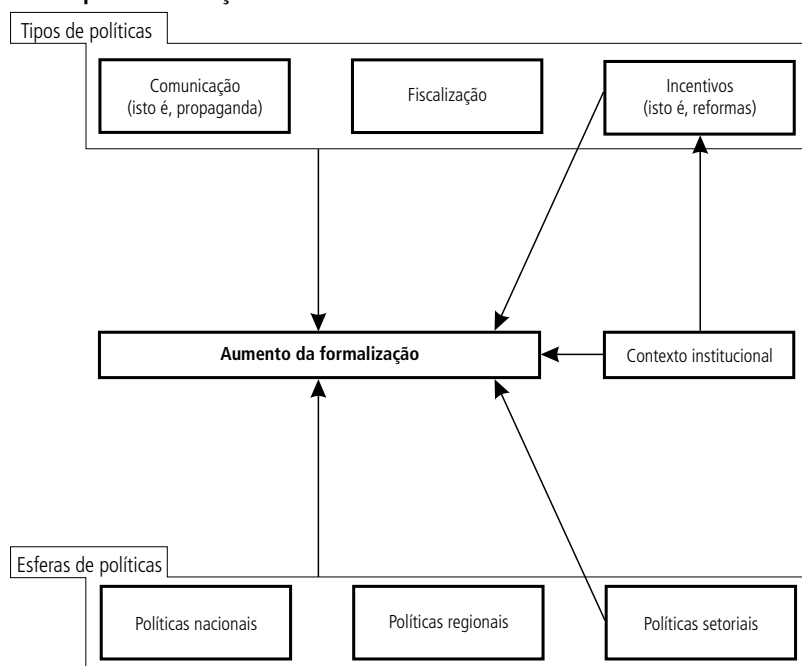
4.1 Políticas

Antes de aprofundarmos o diagnóstico quantitativo da evolução e dos determinantes da informalidade, é interessante explorar um marco conceitual que integre propostas de medidas para melhorar a base de cobertura previdenciária. Esta seção busca construir uma ligação entre resultados empíricos gerados e medidas de expansão de cobertura formal.

De maneira geral, existem dois tipos de medidas para redução da informalidade, a saber: as estruturais e as operacionais. No grupo de medidas estruturais figuram basicamente mudanças no sistema de incentivos para a contribuição do sistema

via alterações na legislação. Entre as medidas operacionais, encontramos ações na área de comunicação (propaganda, envio de postos ambulantes, interação com a mídia etc.) e políticas de fiscalização. Em ambos os casos, uma análise dos fatores correlacionados com a não-contribuição fiscal pode ser de extrema valia na escolha do foco de medidas operacionais e estruturais, conforme ilustrado pelo diagrama 2.

DIAGRAMA 2

Políticas pró-formalização**4.1.1 Políticas por atributos individuais**

Em termos de políticas estaduais (por exemplo, relativas à comunicação, à fiscalização ou à regulação), a identificação das características das pessoas física e/ou jurídica informais pode orientar as políticas. Por exemplo, o local onde a atividade é exercida (no domicílio ou em estabelecimentos fora do domicílio) pode guiar ações fiscalizatórias.

4.1.2 Políticas setoriais

A análise temporal da taxa de informalidade por posição na ocupação ou setor de atividade em diferentes níveis de agregação desempenha papel central no direcionamento de mudanças específicas.

4.1.3 Políticas regionais

Uma particular atenção deve ser dada à distribuição espacial da contribuição previdenciária em nível estadual, municipal e abaixo deste, de forma a nortear políticas de fiscalização do cumprimento da legislação previdenciária.

4.2 Retratos da formalidade previdenciária

Trabalhamos com o conceito de informalidade previdenciária, que permite unificar o tratamento dado em diferentes bases de dados. De todas as pesquisas representativas de nível nacional, a Pnad é aquela que permite analisar as mudanças da informalidade ocorridas no período mais recente (PINHEIRO, 2000; NERI, 2003), da mesma forma que o censo demográfico permitiu retroceder no tempo o início das séries analisadas. Em todos os casos utilizamos a taxa de contribuição previdenciária como centro da análise empírica, pois permite a comparação destas com outras bases de dados e entre diferentes posições na ocupação.

A tabela 1 detalha a evolução temporal da formalidade previdenciária entre os ocupados organizados em subgrupos de características individuais entre 1993 e 2004. Nesses 11 anos, a formalidade cresce 4 p.p. Grande parte desse aumento se

TABELA 1
Brasil: taxa de contribuição para previdência – população ocupada – 1993-2004
(Em %)

Ano	1993	1996	1999	2002	2004
Total	41,48	42,28	42,10	44,12	45,36
Sexo					
Mulher	38,34	40,81	41,45	44,23	45,06
Homem	43,47	43,19	42,53	44,06	45,58
Posição na família					
Chefe	50,75	49,12	47,91	48,69	49,77
Cônjuge	36,81	38,77	39,20	42,88	43,44
Filho	31,29	34,33	35,05	37,64	39,78
Outro parente	38,39	39,35	38,60	39,18	39,46
Agregado	36,31	35,40	36,77	40,76	40,39
Pensionista	67,60	64,41	62,82	56,99	60,39
Doméstico	25,77	31,27	36,84	42,58	41,68

(continua)

(continuação)

Ano	1993	1996	1999	2002	2004
Raça					
Branca	49,97	49,42	50,03	51,44	52,96
Parda ou preta	31,32	33,22	32,51	35,44	37,02
Amarela	56,63	52,71	61,90	58,63	55,32
Indígena	9,29	22,19	20,72	33,06	46,08
Idade					
15 a 20	26,72	29,07	28,39	28,46	28,56
20 a 25	46,67	46,22	47,48	49,03	50,50
25 a 30	52,31	49,28	51,15	51,96	53,60
30 a 35	53,39	51,40	51,49	52,91	53,57
35 a 40	52,78	53,16	52,48	53,17	52,76
40 a 45	52,12	53,44	50,74	52,37	52,72
45 a 50	48,33	48,08	47,72	49,41	51,38
50 a 55	41,51	42,08	40,89	43,30	45,45
55 a 60	36,81	34,63	33,79	34,54	36,70
60 a 65	27,11	28,68	24,21	25,98	25,85
65 a 70	14,98	18,04	15,78	14,63	16,69
Mais de 70	9,78	9,99	9,50	8,69	9,01
Imigração					
Menos de 4 anos	43,78	43,34	44,78	43,95	47,33
5 a 9	47,74	49,41	46,01	49,21	49,93
Mais de 10	50,95	50,06	49,13	48,97	49,24
Não imigrou	37,73	39,11	39,45	42,10	43,66
Tempo de emprego					
Até 1 ano	33,57	35,47	34,01	35,74	37,85
1 a 3	43,19	45,02	44,64	48,17	48,75
3 a 5	45,54	45,22	47,55	48,10	51,03
Acima de 5	43,76	43,76	43,01	45,34	45,72

(continua)

(continuação)

Ano	1993	1996	1999	2002	2004
Anos de educação					
0 ano	14,46	16,28	14,90	17,14	17,55
1 a 4	22,85	23,33	20,83	22,62	22,62
4 a 8	39,07	37,73	34,80	33,38	32,76
8 a 12	64,57	60,46	59,97	57,94	57,61
Mais de 12	82,78	78,52	79,22	75,67	77,33
Região					
Nordeste	20,92	22,66	22,10	24,89	26,27
Norte	35,48	36,11	36,84	38,63	31,61
Centro	35,86	37,04	39,48	43,58	45,33
Sudeste	55,90	55,13	54,94	55,36	57,60
Sul	43,42	45,02	46,30	47,54	50,79
Densidade demográfica					
Rural	12,37	14,64	14,96	14,18	16,04
Urbano	45,48	45,99	46,32	47,54	49,16
Metropolitano	64,19	60,81	60,25	58,28	59,98

Fonte: CPS/FGV, a partir dos microdados da Pnad/IBGE.

deu no período mais recente (2 p.p. entre 1999 e 2002 e 1,2 p.p. entre 2002 e 2004), com pequena queda observada na segunda metade da década de 1990 (-0,2 p.p. entre 1996 e 1999). A criação e a difusão de modalidades de crédito consignado para aposentados e empregados formais, ocorridas no Brasil nos últimos anos, fizeram aumentar as vantagens por formalidade previdenciária e podem ter desempenhado algum papel nesse processo. O aumento na contribuição previdenciária foi impulsionado pelas áreas não-metropolitanas: a formalidade cresce 3,6 p.p. tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas, com queda de 4,2 p.p. nas metropolitanas.

Comparando os diferentes grupos da população, encontramos em 2004 taxas de contribuição próximas entre homens e mulheres, 45,58% deles contra 45,06% delas. Em 1993, essa diferença era de 5 p.p. em favor deles. Isso reflete o aumento da formalidade entre os cônjuges, que no último ano atinge a taxa de 43,44%,

superior em 6,6 p.p. à apresentada em 1993, em oposição à redução da taxa de contribuição dos chefes. Observamos maiores aumentos na proporção de contribuintes na faixa entre 45 e 65 anos de idade, o que demonstra a ocorrência de um efeito composição, como veremos mais à frente. Em grupos mais pobres como pretos e pardos, a formalidade aumenta de forma mais pronunciada (passa de 31,3% para 37%). O mesmo ocorre entre os menos educados, com ganhos em favor da formalização. Apesar de maior, a taxa de contribuição previdenciária daqueles com mais de 12 anos de estudo decresce no período analisado. Entretanto, como houve acréscimo da proporção de grupos mais educados, a mudança de composição pode ter compensado o efeito sobre a taxa previdenciária agregada.

4.3 Regressões multivariadas

A análise multivariada desempenhará um papel fundamental neste estudo, permitindo isolar as diversas instâncias de atuação das políticas supracitadas. Vejamos um exemplo aplicado à dimensão espacial: quando controlamos pelos principais atributos individuais e empresariais (aí incluindo setores de atuação), buscamos comparar a extensão da informalidade em diferentes áreas geográficas e atributos geográficos (tamanho de cidade), de indivíduos (escolaridade, idade, sexo, setor de atividade e *status* migratório) e de empresas (setor de atividade, tamanho em número de funcionários, local de funcionamento, tempo de empresa). Essa análise tem melhores condições de identificar e guiar focos de ação espaciais do que a análise não controlada isoladamente. Por exemplo, se compararmos duas regiões onde todos os atributos das empresas – com exceção da distribuição de escolaridade do empresário – sejam iguais, inclusive a taxa de contribuição fiscal, o potencial de implementação de políticas bem-sucedidas na região mais educada é superior ao da região menos educada. Motivo: a baixa escolaridade inibe o sucesso de políticas. A decisão mais proveitosa em termos de alocação de esforços de expansão do sistema é centrar esforços na área mais educada. A análise dos coeficientes das variáveis *dummy* espaciais numa regressão multivariada é identificar áreas com potencial de expansão de cobertura de sistema.

Analisamos um modelo relativo à probabilidade de um indivíduo com as mesmas características contribuir ou não para a previdência social (NERI, 2003). A ênfase da análise está na comparação das áreas metropolitanas *vis-à-vis* universos de pessoas semelhantes nas áreas urbanas e rurais do país. Isto é, comparamos habitantes metropolitanos e não-metropolitanos brasileiros com as mesmas características: sexo, posição na família, idade, escolaridade, raça, *status* migratório, tempo de empresa, densidade populacional. Variáveis como setor de atividade e posição na ocupação serão objetos de modelos particulares, dada sua importância

para os objetivos deste trabalho. Vamos diretamente analisar as variáveis temporais (ano) e espaciais (metropolitanas, urbanas e rurais) para, da interação dos dois grupos de variáveis, podermos isolar a diferença dos movimentos da contribuição previdenciária por nível de densidade demográfica.

ANÁLISE DE DIFERENÇAS EM DIFERENÇAS

Através de “fotografias” tiradas a partir de pessoas em diferentes anos da Pnad, podemos captar o impacto diferenciado de políticas, comparando pesquisas realizadas antes e depois. O método estatístico utilizado aqui para fazer essa avaliação é o de diferenças em diferenças (WOOLDRIDGE, 2003). Matematicamente, podemos representar o método com a seguinte equação:

$$g3 = (\bar{Y}_{2,B} - \bar{Y}_{2,A}) - (\bar{Y}_{1,B} - \bar{Y}_{1,A})$$

onde cada \bar{Y} representa a média da variável estudada para cada ano e grupo, com o número subscrito representando o período da amostra (1 para antes da mudança e 2 para depois da mudança) e a letra representando o grupo ao qual o dado pertence (A para o grupo de controle e B para o grupo de tratamento). Assim, $g3$ é nossa estimativa. Obtendo $g3$, determinamos o impacto do experimento natural sobre a variável que gostaríamos de explicar.

Representando o método através de uma regressão e criando as variáveis indicadoras (ou *dummies*): dB igual a 1 para os indivíduos do grupo de tratamento e 0 para os indivíduos do grupo de controle; e $d2$, igual a 1 quando os dados se referem ao segundo período pós-mudança, e 0 caso os dados se refiram ao período pré-mudança; temos:

$$Y = g0 + g1 * d2 + g2 * dB + g3 * d2 * dB + \text{outros fatores}$$

onde Y representa a variável estudada, $g1$ o impacto de se estar no segundo período sobre a variável estudada, $g2$ o impacto de se estar no grupo de tratamento sobre a variável estudada, e $g3$ o impacto pós-evento do grupo de controle sobre a variável estudada (que é justamente o que se quer descobrir). Assim, $g0$ capta justamente o valor esperado da variável estudada quando se analisa o grupo de controle antes da mudança, o que nos dá, basicamente, o parâmetro de comparação. É preciso ainda controlar por outros fatores relevantes na regressão, tais como sexo, escolaridade etc.

Apresentamos a seguir os resultados da regressão logística baseada em Pnads empilhadas de diversos anos. A ênfase da análise aqui recai sobre as variáveis espaciais e temporais, mas cabe notar a robustez dos coeficientes estimados para os atributos controlados num conjunto maior de regressões. As chances controladas de contribuição previdenciária são maiores entre os homens, chefes de domicílios, brancos, com 12 anos ou mais de estudo, e crescem de acordo com a idade até atingir um pico na faixa de 40 a 45 anos, a partir de quando começam a cair, conforme a regressão logística apresentada no apêndice. Buscamos, nesse exercício de diferenças em diferenças, situar a evolução relativa das regiões metropolitanas ao longo do tempo.

TABELA 2
Brasil: regressão logística – população ocupada

Parâmetro	Categoria	sig	Chances de contribuir para a previdência
Metropol	Metropol	**	2,26755
Ano	04	**	0,89763
Ano	02	**	0,89943
Ano	99	**	0,90393
Ano	96	**	0,96647
Metro*ano	Metrop 04	**	0,66341
Metro*ano	Metrop 02	**	0,64915
Metro*ano	Metrop 99	**	0,76010
Metro*ano	Metrop 96	**	0,80146

Fonte: Microdados das Pnads de 1993, 1996, 1999, 2002 e 2004.

RAZÃO DE VANTAGENS

É dada pela seguinte relação:

$$\theta = \frac{\left(\frac{p_1}{1-p_1} \right)}{\left(\frac{p_2}{1-p_2} \right)}$$

onde p_1 e p_2 são as probabilidades de sucesso dos grupos 1 e 2, respectivamente.

A razão de vantagens, ou razão condicional, é diferente da probabilidade. Exemplificando: se um cavalo tem 50% de probabilidade de vencer uma corrida, sua razão condicional é de 1 em relação aos outros cavalos, isto é, sua chance de vencer é de 1 para 1. O conceito de razão condicional é de extrema importância para a compreensão deste trabalho, pois é ele que nos indicará se a variável gerada por diferenças em diferenças aumentou ou diminuiu a chance de sucesso em relação à variável estudada.

A variável ano demonstra queda da formalização entre 1993 (categoria omitida) em relação a 1996 e 1999, estabilizando-se daí para a frente. Esse resultado está bastante em desacordo com a análise não-controlada da tabela 1, indicando que efeitos composição da população desempenham papel central na explicação da evolução da formalidade. A análise espacial controlada (tabela 2) revela maior formalidade nas regiões metropolitanas. Isto é, quando comparamos indivíduos iguais em todas as características, exceto o local de moradia, os que residem nos centros metropolitanos possuem chances 2,2 vezes maiores de contribuir para a previdência. Apesar de maiores, essas chances relativas são reduzidas ao longo do tempo, como podemos observar interagindo essa variável com a variável ano, com ganhos relativos de formalidade para as demais regiões. As áreas metropolitanas acabariam desempenhando um papel de destaque no desenho de políticas georreferenciadas que visassem reduzir a informalidade.

Finalmente, averiguamos as taxas de contribuição previdenciária entre diferentes posições na ocupação, utilizadas como *proxies* de informalidade. No grupo de conta-própria e empregadores, cuja contribuição é voluntária, há quedas de formalidade de 5 p.p. e 8 p.p. respectivamente (DART; NERI; MENEZES, 2001). Entre os sem carteira, a contribuição permanece mais ou menos constante ao longo do tempo, enquanto cresce substancialmente para os empregados domésticos e agrícolas (tabela 3).

Dados de contribuições previdenciárias por faixa de renda, indicam que, no quintil mais baixo de renda, apenas 4% contribuem para a previdência. Quando olhamos a cauda superior da distribuição de renda, 71% contribuem, demonstrando que contribuir para a previdência é um “serviço de luxo”.

TABELA 3

Brasil: contribuição previdenciária por posição na ocupação – 1993-2004

(Em %)

	1993	1996	1999	2002	2004
Total	41,48	42,28	42,10	44,12	45,36
Conta-própria	18,23	18,20	15,11	13,13	13,34
Empregador	63,78	64,16	57,96	54,78	55,81
Sem carteira	5,64	6,59	5,51	5,70	5,96
Empregado doméstico	17,53	22,04	26,12	27,28	27,30
Empregado agrícola	22,76	27,90	28,89	28,75	31,54

Fonte: CPS/FGV através do processamento dos microdados da Phad/IBGE.

5 INFORMALIDADE EMPREGATÍCIA

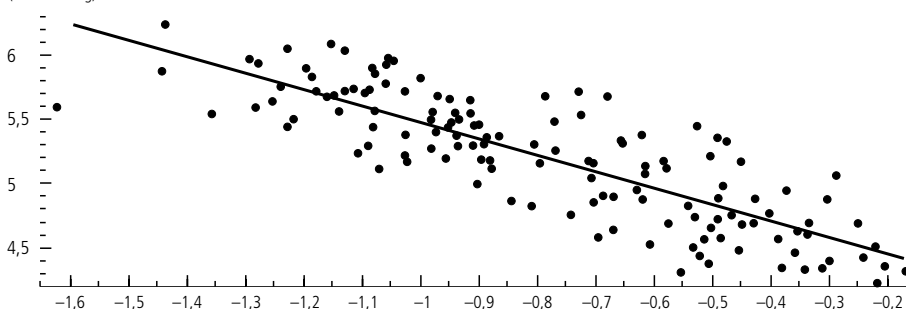
5.1 Informalidade trabalhista e renda

O problema do trabalho no Brasil não se restringe ao desemprego ou à quantidade de trabalho disponível, mas está intimamente ligado à qualidade dos postos de trabalho. Medida inicial da precariedade, a informalidade é entendida como a soma dos autônomos, dos empregados sem carteira e dos não-remunerados.

Nenhum segmento contribui mais para a pobreza brasileira do que o setor informal. Cerca de 57% dos pobres brasileiros estão em famílias chefiadas por informais. Os chefes desempregados contribuem apenas em 5,4% para a pobreza brasileira. Quer dizer, o grande depositário de pobres brasileiros não é o desemprego, mas a informalidade. São pessoas que trabalham, mas não ganham o suficiente para sustentar suas famílias. Pobre não pode se dar ao luxo de buscar emprego; pobre cai na informalidade. O gráfico 6 demonstra a relação inversa entre informalidade trabalhista (eixo x) e renda domiciliar *per capita* (eixo y) nas 135 mesorregiões brasileiras a partir dos dados da Pnad expressos em logaritmos naturais. A elasticidade estimada por mínimos quadrados ordinários é $-1,27$, ou seja, maior que a unidade em módulo. O mapa 1 a seguir apresenta a distribuição geográfica da taxa de informalidade trabalhista.

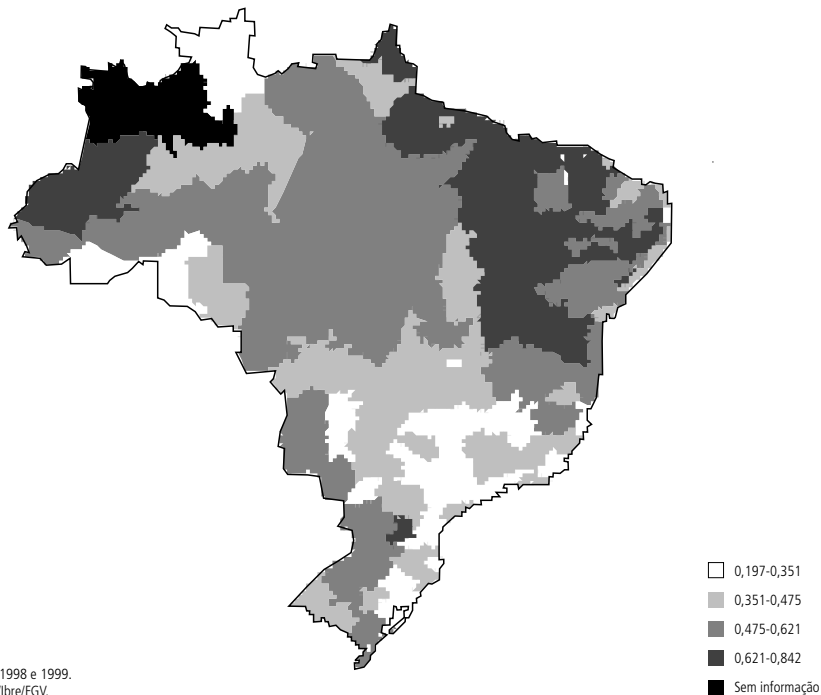
A informalidade é mais freqüente e crônica que o desemprego. Do ponto de vista individual, o desemprego é, na média, uma crise passageira. O aviso prévio, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o seguro-desemprego amenizam os efeitos de curto prazo da perda de emprego formal. Por outro lado, não existe “seguro-informalidade” ou algo parecido. Na verdade, a informalidade constitui o principal “colchão” que alivia choques trabalhistas adversos naqueles que

GRÁFICO 6
Renda *per capita* versus informalidade
(Dados em log)



Coefficiente: $-1,276$ Estatística-t: $-17,42$ R^2 : $-0,6921$

MAPA 1

Taxa de informalidade trabalhista

não podem se dar ao luxo de ficar buscando uma ocupação melhor. No longo prazo, o trabalhador informal é mais descoberto de programas de previdência social do que o formal. A própria estrutura de custos e benefícios associados à legislação trabalhista e previdenciária toma a informalidade como modalidade de evasão fiscal. Essa informalidade voluntária deve ser combatida com a incorporação de incentivos “corretos” na legislação que incentivem a formalização.

Se quisermos entender minimamente o problema da informalidade, a sua diversidade tem de ser endereçada. Nesse sentido, a agregação do heterogêneo grupo de trabalhadores conta-própria, lado a lado com os empregados sem carteira e os sem pagamento talvez esconda mais do que revele. Os conta-própria são aqueles que não têm simultaneamente nem patrão nem empregados, conforme a definição usual dada pelas pesquisas domiciliares do IBGE. De acordo com a natureza das relações trabalhistas, os conta-própria ou os sem-patrão/sem-empregados seriam os “primos pobres” dos empregadores, enquanto os empregados sem carteira e os sem pagamento seriam os “primos pobres” dos empregados com carteira. Ou seja, a principal relação de parentesco que une os trabalhadores autônomos, os

empregados sem carteira e os não-remunerados seria a associação com a pobreza.⁵ A abordagem da informalidade através da ótica previdenciária, conforme as duas últimas seções, gera uma unificação mais natural dessas diversas categorias de posição na ocupação. Trabalhamos com o grupo de empregados formais e informais em separado das demais posições na ocupação.

5.2 Direitos, encargos e informalidade

Há mais relações entre a CLT e os empregados informais do que supõe o INSS. Benefícios legais são estendidos aos empregados sem carteira, exatamente como está no papel. A diferença principal está nas obrigações fiscais devidas ao governo. Apresentamos, a seguir, um contraste da efetividade de diversos elementos da legislação trabalhista entre os segmentos formais e informais do mercado de trabalho. Em particular, quantificamos a dimensão das soluções de canto – ou pontos de pressão impostos pela legislação (NERI, 2001; AMADEO; GILL; NERI, 2002).

A comparação dos direitos concedidos aos empregados com e sem carteira revela que o salário mínimo é uma referência mais forte para os ilegais do que para os legalizados: dados da Pnad mostram que 24% dos empregados sem carteira percebem exatamente um salário mínimo, contra 12,1% dos que possuem carteira. Um efeito característico da política de pisos salariais é deslocar a massa da distribuição de salários com níveis inferiores aos do mínimo, concentrando-a no valor exato assumido pelo mínimo. Nesse sentido, a proporção de indivíduos recebendo exatamente um mínimo constitui uma medida natural da efetividade da lei.

As semelhanças entre os empregados com e sem carteira, já conhecidas no caso do mínimo, são também observadas na jornada de trabalho. A Constituição de 1988, ao determinar redução do teto da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais, representa um experimento privilegiado na avaliação dos impactos imediatos de mudanças na legislação horária. Ou seja, permite compararmos a extensão da labuta diária antes da Constituição (a.C.) com aquela observada logo depois da entrada em vigor da Constituição (d.C.).

A proporção de empregados formais cuja jornada se situava exatamente no antigo limite legal, cai de 32% a.C. para 15% d.C. Em compensação, a importância relativa do novo teto horário cresce de 3% para 20%. Finalmente, 25% dos empregados sem carteira tinham jornada de 48 horas semanais a.C., contra 19%

5. Agora, muitas vezes, queremos ter uma visão sintética da situação social-trabalhista. Nesse caso, talvez seja melhor utilizar medidas de bem-estar social baseadas em renda domiciliar *per capita* do trabalho, isto é, a soma das rendas do trabalho de todos os membros da família dividida pelo número de membros. Esse conceito resume uma série de fatores operantes sobre o trabalho de todos os familiares, como os níveis de ocupação e de rendimento, auferidos de maneira formal ou informal.

d.C. Em contrapartida, a nova carga horária máxima, que atingia 3% a.C., passa a 8% d.C.

Embora os empregados sem carteira ganhem menos e trabalhem em excesso mais frequentemente que os empregados com carteira, o efeito do salário mínimo e da jornada máxima de trabalho sobre os empregados informais pode ser reconhecido nos limites da legislação. Mas não é só: 83% dos trabalhadores formais e 79% dos informais recebem salário mensalmente, prazo máximo permitido pela lei. A legislação determina, ainda, que o pagamento seja feito pelas empresas até o quinto dia útil do mês seguinte ao trabalhado: 19,71% dos empregados formais e 11,18% dos informais recebem salário exatamente nessa data. Finalmente, a proporção de reajustes nominais de exatos 100% concedidos somente em dezembro, usada como *proxy* do pagamento do 13º salário na data-limite, é de 4,4% no caso dos empregados informais. Tudo isso confirma a influência de práticas de pagamento legais sobre os empregados ilegais.

As semelhanças entre segmentos legais e ilegais são justificadas pela possibilidade de ambos os tipos de trabalhadores garantirem seus direitos recorrendo à Justiça do Trabalho. Nesse sentido, os empregados sem carteira constituem potenciais empregados com carteira. A ameaça legal força as empresas a garantirem os direitos trabalhistas individuais por antecipação.

Nessa perspectiva, o grande prejudicado das ligações informais existentes entre firmas e trabalhadores é o governo, pois os encargos trabalhistas devidos são ignorados: apenas 7,7% dos empregados informais do país contribuem para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Entre aqueles com carteira, a contribuição atinge a totalidade dos trabalhadores. Em suma, os trabalhadores sem carteira assinada diferem dos registrados mais nos encargos sociais e menos nos direitos trabalhistas. Firmas e trabalhadores estão barateando custos fiscais através da informalidade. Desde 1989, o número de empregos formais caiu 21,6%, enquanto as vagas ilegais aumentaram 27,6%. Pelo menos dois tipos de fatores explicam a ilegalidade crescente das relações trabalhistas: *a*) o fato de o empregado, com boas razões, não perceber a ligação entre contribuição presente e benefícios a serem auferidos no futuro; *b*) direitos trabalhistas são independentes do caráter legal da relação de trabalho assumida. O aparato legal, da forma como foi desenhado, desincentiva a formalização do emprego.

Em contraste com o pensamento convencional, o alcance das leis trabalhistas parece afetar os resultados do mercado de trabalho até mesmo no setor de emprego considerado como informal. Seguindo prática comum no Brasil, distinguimos emprego formal do informal observando se o contrato de trabalho foi aprovado

pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ou não, isto é, separamos os grupos de trabalhadores com carteira de trabalho assinada daqueles sem carteira.

Examinamos o grau de aderência às leis trabalhistas nos setores formal e informal, e quantificamos os chamados “pontos de pressão” ou soluções de canto, impostos por cláusulas da legislação relativas a salário mínimo, jornada-padrão trabalhada e práticas diversas de pagamento. Os resultados mostram que a efetividade dessas cláusulas no setor informal do mercado de trabalho brasileiro é surpreendentemente alta. Dados os tipos de mecanismos embutidos na legislação, a informalidade no Brasil é, principalmente, um fenômeno fiscal e não ligado à recusa de honrar direitos trabalhistas legalmente estabelecidos.

A forma como essas leis têm sido cumpridas é também um determinante crítico da informalidade no Brasil. Se, por um lado, os incentivos para a permanência da

TABELA 4
Pontos de pressão na legislação empregatícia

Indicador	Empregados por tipo de inserção	
	Formal: com carteira assinada	Informal: sem carteira assinada
Encargos sobre a folha de pagamento (% de trabalhadores cuja empresa...)*		
... paga contribuições relativas ao INSS	100	7,7
... paga contribuições relativas ao FGTS	95	5
Direitos (% de trabalhadores com...)**		
... período de pagamento = 1 mês	83	79
... nível salarial = 1 salário mínimo 2005	12,1	24
... reajuste salarial = salário mínimo		
Março de 1990 a janeiro de 1994	6,9	10,3
Setembro de 1994 a maio de 1995	12,0	21,5
Restrição de horas (% de trabalhadores)**		
Jornada igual à jornada-padrão legal		
1987(a. C.)	32	25
1990 (d. C.)	20	8

Fonte: Elaboração do autor a partir de * Pnad/IBGE e ** PME/IBGE.

TABELA 5

Custos trabalhistas salariais e não-salariais

(Mensalmente, com o número normal de horas trabalhadas = 44 horas semanais)

Componente	Percentual	Total
Salário básico		100,0
13º salário	8,3	108,3
Férias	11,3	119,6
FGTS	8,0	127,6
Outros benefícios obrigatórios ^a	10,0	137,6
Ganho total (salário + benefícios obrigatórios)		137,6
Sesi, Senai, Sebrae	3,1	140,7
INSS ^b + seguro-acidente + educação + Incra	24,7	165,4

Fontes: Amadeo (1992) e Amadeo, Gill e Neri (2002).

^a Existem benefícios que não podem ser calculados para todos os trabalhadores, uma vez que dependem do sexo, tipo de trabalho realizado, setor econômico etc. Estes incluem salário-família, licença-maternidade, vale transporte etc.

^b Os trabalhadores contribuem com 8%, 9% ou 10% do salário para a previdência social, dependendo da faixa salarial.

informalidade são pequenos, por outro, os empregados informais têm a prerrogativa de cobrar *a posteriori* seus direitos na Justiça do Trabalho. O resultado é que as firmas honram por antecipação os direitos devidos. O que a informalidade modifica de maneira mais substancial são as relações financeiras de firmas e de trabalhadores com o governo, pois a alíquota de contribuição de encargos é alta. A informalidade no Brasil vai permanecer alta enquanto as leis trabalhistas continuarem ambíguas e inexistirem programas de seguridade social equilibrados, com relações estreitas entre a magnitude das contribuições e dos benefícios percebidos.

5.3 Reformas trabalhistas

São enormes os desafios enfrentados pelo Brasil na área da legislação trabalhista. O conjunto de leis que constituem o código trabalhista tem suas bases nas normas formuladas na década de 1940, com uma legislação adicional – algumas vezes ultrapassada ou inconsistente – incluída ao longo dos anos em resposta tanto às preocupações genuínas do mercado de trabalho quanto aos argumentos políticos míopes. Hoje, a regulação do mercado de trabalho é desalentadora pelos seguintes motivos (NERI, 2002):

- O excesso de leis tem trazido incertezas sobre que regulações aplicar e sob que circunstâncias, as quais resultam, freqüentemente, em disputas entre empregadores e empregados.

- Essas disputas são resolvidas pela Justiça do Trabalho, que ganhou ao longo do tempo a reputação de ter um forte viés pró-trabalho. De acordo com a lei brasileira, os tribunais de trabalho têm poder para estabelecer políticas. Os tribunais de trabalho – julgando um caso particular – são autorizados a formular políticas em áreas onde a lei é ambígua na opinião da corte.

- Nenhum contrato de emprego é estritamente legal a menos que seja aprovado pelo MTE, o que leva o governo a ter de legalizar e validar contratos especiais para condições de trabalho específicas, sem os quais os empregadores estariam vulneráveis a caros processos. Tais intervenções, apesar de bem-intencionadas, podem levar a futuras ambigüidades, exacerbando assim o problema da incerteza sobre os custos trabalhistas totais e impondo aos empregadores um dispendioso consumo de tempo durante os casos que demoram na corte.

- Barganhas coletivas entre os trabalhadores e os empregadores podem ser um instrumento para a formulação de contratos mais definitivos, mas as regras de acordos coletivos no Brasil e as práticas que eles têm gerado ignoram sistematicamente as condições específicas de trabalho vigentes.

- As altas taxas de contribuições sobre a folha de pagamento e o desenho dos programas que eles financiam favorecem a evasão e a informalidade.

5.4 Objetivos do programa de reformas

Com essas preocupações em mente, é preciso preparar um programa de reformas. Os cinco principais objetivos da agenda de reforma do governo são:

- reduzir as incertezas dos custos trabalhistas para os empregadores;
- criar condições para relacionamentos empregado/empregador mais duráveis, para que então tanto os empregadores quanto os empregados decidam, voluntariamente, permanecer juntos porque o contrato pode ser mudado sem fricções em resposta às mudanças das condições do mercado de trabalho;
- criar ambiente para acordos coletivos mais representativos;
- reformar as instituições de implementação para garantir melhores execuções dos contratos; e
- finalmente e mais importante, reduzir espaços de arbitragem, ou vantagens indiretas, de se tornar informal.

6 CONCLUSÕES

A informalidade reflete os padrões de relacionamento entre os diversos níveis de governo e da sociedade. O combate à informalidade decorre de motivações diver-

sas, tais como a consecução de maior eficiência microeconômica, consistência fiscal e equidade distributiva.

6.1 Aspectos micro da informalidade

A informalidade está associada a encargos fiscais crescentes imprimidos pelos vários níveis de governo, sem que correspondentes benefícios sociais sejam percebidos individualmente. A informalidade pode ser trabalhista, previdenciária, empresarial, fundiária, elétrica, matrimonial, entre outras. Centramos a análise aqui nos dois primeiros tipos de informalidade. O estudo demonstra um aumento grande desses tipos de informalidade na comparação com as duas últimas décadas, mas uma redução durante a presente década. Os dados revelam que grupos de menor educação passaram a contribuir mais à previdência e que, nas áreas metropolitanas, a informalidade cresceu de maneira diferenciada. O nosso interesse foi mapear quem paga, quem deixa de pagar impostos ou encargos, as razões e as conseqüências associadas, de forma a aumentar a probabilidade de ocorrência, a intensidade, a duração e a sinergia entre os diversos estados de formalidade. Apresentamos alguns dos conceitos utilizados, que podem ser úteis no desenho de políticas.

Formalidade condicionada – Ao estimarmos modelos dos determinantes da formalização, a variável regional permite comparar pessoas iguais nos atributos controlados em lugares diferentes, mapeando o público potencial de diferentes ações pró-formalidade. Foi possível comparar, por exemplo, duas regiões onde todos os atributos individuais, com exceção da distribuição de escolaridade, sejam iguais, inclusive a taxa de contribuição previdenciária. O potencial de implementação de políticas bem-sucedidas na região mais educada é superior ao da região menos educada. A baixa escolaridade inibe o sucesso de políticas. A decisão mais proveitosa em termos de alocação de esforços de expansão do sistema seria expandir para a área mais educada. O objetivo da análise dos coeficientes das variáveis *dummies* espaciais numa regressão multivariada é justamente identificar áreas com potencial de expansão de cobertura formal. Devotamos parte de nossa análise empírica a esse tipo de exercício. O objetivo final foi a identificação de público potencial e do desenho de ações visando à incorporação de novos trabalhadores à economia formal. Dois resultados principais podem ser destacados: em primeiro lugar, a análise da interação entre as variáveis de localização geográfica e as temporais demonstra que a informalidade previdenciária, embora seja mais baixa nas áreas metropolitanas, tem crescido relativamente mais nessas áreas. Resultado similar foi encontrado para o Estado do Rio de Janeiro (NERI, 2006). O segundo resultado deriva da análise da evolução da informalidade previdenciária ao longo do ciclo da vida, demonstrando forte aumento da informalidade nas gerações mais novas.

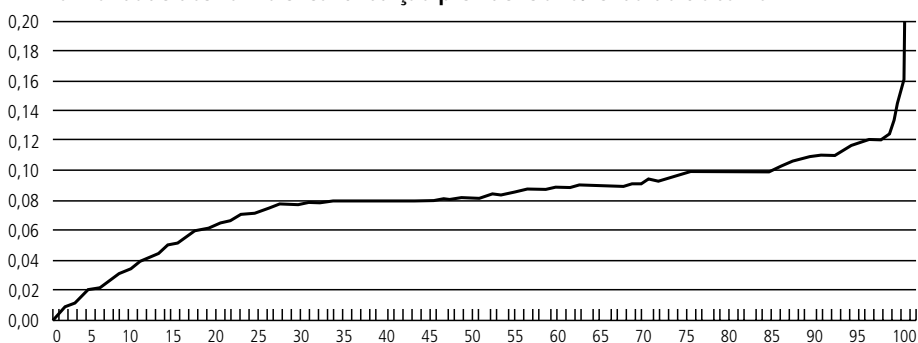
Formalidade potencial dos informais – Identificamos casos em que há acordos de evasão fiscal entre firmas e empregados sem carteira que, em muitos casos, honram direitos trabalhistas. Nesse caso, há custos para firmas revertidos aos trabalhadores, mas sem pagamento de encargos previdenciários ao Estado, percebidos como uma cunha fiscal sem contrapartida de benefícios individuais. O corolário dessa evidência está na alteração de incentivos implícitos na legislação.

Por fim, exploramos três qualificações adicionais sobre informalidade que, acreditamos, deveriam ser incorporadas ao estudo empírico do fenômeno, a saber:

Informalidade dos formais – Existe informalidade entre os formais, que pode se dar na contribuição previdenciária ou no nível de impostos que as pessoas físicas e jurídicas pagam. Por exemplo, a contribuição previdenciária de um empregado com carteira que recebe 10 salários mínimos, mas contribui apenas sobre o primeiro salário mínimo. Como conseqüência, a divisão entre formais e informais não é tão nítida, pois existe um contínuo de graus de informalidade entre os dois grupos. Ou seja, entre a luz e a escuridão, existem vários tons de penumbra. O gráfico 7 demonstra a heterogeneidade da intensidade da contribuição previdenciária entre os que contribuem, a partir dos dados da POF 1995-1996 do IBGE.

Transição formal-informal – As freqüentes transições entre diferentes posições na ocupação indicam a alta dinâmica entre empregos formais e informais. Nessa visão o trabalhador não é formal (ou informal), mas está formal (ou informal). Assim, os trabalhadores informais não são um alvo fixo de políticas, pois os fluxos para dentro e para fora da informalidade são muito intensos, inspirando cuidados no desenho de políticas. Neri *et al.* (1997) analisam as transições para fora de diferentes posições na ocupação, demonstrando que as probabilidades de trabalhadores sem carteira – conta-própria e não-remunerado – mudarem de ocupação são respecti-

GRÁFICO 7

A informalidade dos formais: contribuição previdenciária/renda do trabalho

Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da POF.

vamente 4,2 e 4,7 vezes maiores que a observada entre empregados com carteira. Complementarmente, esses movimentos para dentro e fora da informalidade geram evidências úteis na análise dos seus determinantes.

Interações informais – Não se deve olhar os diversos tipos de informalidade (trabalhista, previdenciária, empresarial, fundiária e mesmo elétrica) de maneira isolada, mas quantificar complementaridades e substituíbilidades entre diferentes tipos. Por exemplo, se tomarmos as cinco maiores regiões administrativas cariocas, as grandes favelas cariocas como Complexo do Alemão, Jacarezinho, Rocinha e Maré, que figuram entre as mais pobres da cidade, não estão entre as cinco mais informais. Ou seja, as informalidades fundiária e previdenciária não andam de mãos dadas nesse caso, conforme se poderia esperar.

Em geral, espera-se a ocorrência de sinergia entre diversos tipos de informalidade. Uma conjectura a ser testada empiricamente é que a criação e a difusão de modalidades de crédito consignado para aposentados e empregados formais ocorridas no Brasil nos últimos anos não só reduziu a demanda por crédito informal como aumentaram as vantagens da formalidade previdenciária. Num país com escassez de crédito como o Brasil, a possibilidade de conseguir empréstimos em condições mais vantajosas durante a vida ativa ou, prospectivamente, durante a aposentadoria pode desempenhar incentivo não trivial à formalização das relações trabalhistas.⁶

Sinergias localizadas, o contexto macroeconômico e a própria tendência histórica, em função da existência de custos de transição, desempenham papel relevante na determinação das tendências da informalidade brasileira.

6.2 Aspectos distributivos e macroeconômicos da informalidade

Nos anos 1970, Edmar Bacha criou o neologismo *Belíndia* se referindo à internacionalmente famosa desigualdade brasileira, com uma pequena e próspera Bélgica incrustada no meio de uma grande e pobre Índia. Estudos recentes mostram o papel do Estado brasileiro nesse processo concentrador de renda, seja não ofertando educação em quantidade e qualidade suficiente, seja nas transferências de renda diretas através de arrecadação tributária e benefícios sociais. Nos anos 1980, ainda antes da queda do Muro de Berlim, Mario Henrique Simonsen se referiu ao Brasil como *Banglalbânia*, que combinava a pobreza de Bangladesh com o intervencionismo e a ineficiência estatais da Albânia, o mais fechado dos regimes do bloco soviético. Era a época dos congelamentos de preços, salários e benefícios previdenciários,

6. Outro candidato natural à explicação do aumento recente da formalidade previdenciária são as pequenas reformas trabalhistas aplicadas ao fim da última década, instituindo suspensão temporária de contrato trabalhista, condomínio de empregadores rurais, criação de banco de horas, entre outras.

dos planos de estabilização com medidas altamente arbitrárias, produzindo surpresas e tirando a liberdade do funcionamento da economia.

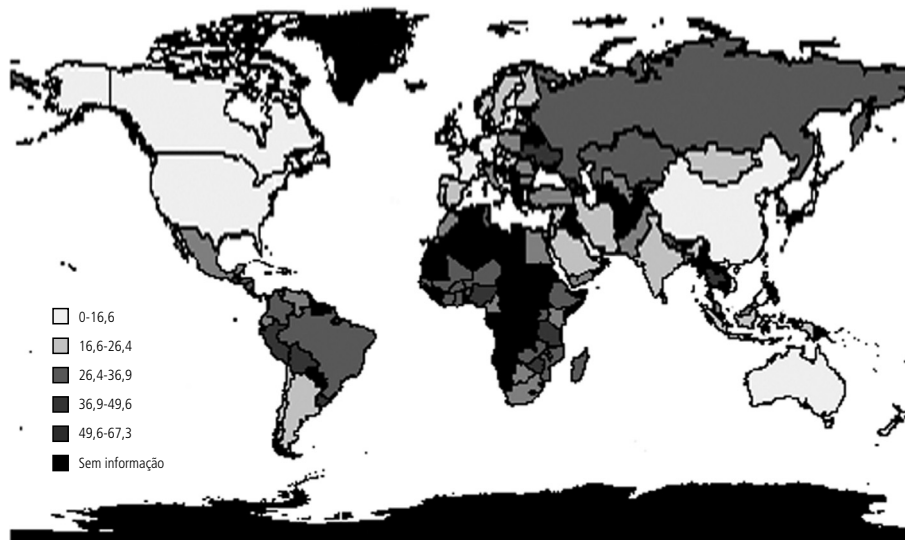
A Constituição de 1988 gesta um novo tipo de Estado: aquele que tem de cumprir os preceitos sociais ditados pela nossa Carta Magna com as respectivas vinculações orçamentárias, sem especificar qualquer mecanismo que garanta os meios financeiros ou que cobre a eficiência no desempenho dos governantes. O resultado é um aumento progressivo da carga tributária que avança sem uma correspondente evolução dos indicadores sociais. Segundo Delfim Netto, o Brasil adquire contornos de *Ingana*, qual seja, a carga tributária da Inglaterra, mas mantendo a qualidade dos gastos sociais de Gana. Agora, acreditamos que exista o outro lado da moeda: o mesmo Estado que engana ao taxar como país rico e gastar como país pobre também é enganado pela população através de evasão fiscal. Estes são os dois lados da moeda: o Estado que engana e é enganado pela população. A informalidade perpassa várias esferas das relações econômicas com o Estado, aí incluindo aquelas de natureza trabalhista, consumidora e empresarial.

Existem mais relações entre pessoas físicas e jurídicas do que supõe o Estado brasileiro. A alta informalidade brasileira significa que o Estado tem o caminho de taxar mais no futuro relativamente aberto, sem precisar nem criar mais impostos, mas apertando a máquina de arrecadação tributária. Nesse caso sai o Estado que engana e entra o Estado que *Esgana* a sua população. O termo se refere à mistura de Espanha com Gana. A taxa de crescimento do consumo do governo na Espanha é a mais alta entre os países desenvolvidos, cerca de três vezes maior que a da média desses países e 50% maior que a da Inglaterra.

Os macroeconomistas desenharam o conceito de *superávit orçamentário de pleno emprego* para avaliar o poder arrecadatório da estrutura tributária em face das flutuações cíclicas. Seguindo a mesma linha, poderíamos pensar num conceito de *superávit orçamentário de emprego formal pleno*. Aí teríamos uma medida complementar de potencial tributário em face da alta e oscilante informalidade brasileira. A carga tributária brasileira é hoje 37% do Produto Interno Bruto (PIB), disparada a maior da América Latina. Segundo estudo do Banco Mundial, 39,2% do nosso PIB estão na informalidade.

Tomando-se esse dado sobre a extensão da informalidade brasileira a valor de face, se todos pagassem os impostos que devem ao Estado, a carga tributária hoje seria de 60,9% do PIB. Estimativas mais conservadoras do IBGE avaliam em 12,75% a participação da economia informal no nosso PIB em 2003, o que diminuiria o espaço para ganhos de arrecadação tributária em função de maior fiscali-

MAPA 2

Informalidade no mundo

zação. De qualquer forma, o esforço em aumentar a eficiência da máquina arrecadatória do Estado, como o que tem sido observado recentemente, pode ainda aumentar muito mais o volume de impostos já pago pelos brasileiros.

No binômio informalidade/carga tributária explosiva do Brasil, poucos pagam muito imposto enquanto muitos pagam pouco ou nenhum imposto. Esse modelo híbrido gera mais ineficiência que o da alta carga tributária pura dos europeus, pelas distorções competitivas predatórias entre informais e formais que encerra. A maneira de lidar com o problema de informalidade é oferecer incentivos corretos e diminuir as assimetrias de informações da economia subterrânea. Incentivos corretos ajudam a trazer os dados da economia informal à luz das análises, para que atividades similares tenham tratamento tributário similar. É preciso recriar os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade. Monitorado e cobrado a partir de metas sociais, o Estado se comprometeria a não aumentar o volume de impostos pagos efetivamente além de determinados níveis como, por exemplo, os níveis atuais. Qualquer redução da evasão fiscal seria pelo menos em parte transformada em menores impostos, ou créditos fiscais, divididos entre aqueles que pagam impostos. O movimento não deve ser para que novos impostos não sejam criados, até porque o Brasil tem de reciclar a baixa qualidade do seu sistema tributário

(impostos indiretos em cascata etc.), mas para que a carga tributária efetivamente paga não passe de determinado ponto. A idéia é aumentar a motivação e a responsabilidade fiscal das pessoas físicas e jurídicas.

6.3 Informalidade e motivações das reformas

O ataque à informalidade exige a elaboração de uma agenda de reformas. A primeira linha de argumentação para a realização de reformas é de ordem macroeconômica, por exemplo, derivada da necessidade de diminuição de déficits nas contas públicas e/ou de balanço de pagamentos. A rigor, os impactos macroeconômicos das reformas constituem mais um efeito secundário e imediato das mesmas. Entretanto, as fragilidades da economia brasileira, aliadas a uma certa miopia dos gestores de políticas e dos mercados financeiros, induzem a uma certa fixação macroeconômica do debate travado no Brasil em torno das reformas.

Em segundo lugar, pelo lado microeconômico, temos o ganho de eficiência obtido pela retirada de obstáculos ao funcionamento dos mercados. A pergunta básica aqui seria: O que impede a economia de atingir um ótimo de Pareto (uma situação em que não seja mais possível melhorar a situação de ninguém sem que a situação de nenhum outro agente seja prejudicada)? O ganho de eficiência obtido também passa pela correção de falhas de mercado através do desenvolvimento de instituições. Isto é, nas situações em que o livre funcionamento dos mercados não leva a resultados desejados em função de problemas informacionais, externalidades, retornos crescentes etc., podem-se desenhar mecanismos que levem a uma melhoria de eficiência da economia ou – de forma até mais relevante no Brasil – que retirem distorções impostas pelas leis e práticas emanadas do Estado.

Uma última, mas não menos importante, motivação para a adoção de reformas é de ordem puramente distributiva, como a obtenção de níveis menores de pobreza e de desigualdade. Os mercados, mesmo em condições ideais de perfeita informação ou competição perfeita, não levam a uma distribuição equânime de resultados entre os membros de uma dada sociedade. A mão invisível de Adam Smith pode levar – em condições ideais – à eficiência, mas não gera como subproduto a equidade.

Passando agora à economia política do processo: as reformas prejudicam grupos de interesses específicos. Esses grupos de interesse são influentes e vocais, ao passo que os ganhadores das reformas compõem uma massa difusa de consumidores. Ou, no caso das reformas de cunho mais social, os ganhadores são a anônima massa de miseráveis ou remediados. A alta inércia da desigualdade brasileira reflete justamente essa assimetria de poderes de pressão dentro de nossa sociedade. Enquanto a discussão de pobreza ou desigualdade é feita de maneira mais gené-

rica, todos se indignam contra esses males sociais. Mas quando os perdedores das mudanças são explicitados, pouco é realizado.

Outra causa da dificuldade na implementação de reformas no Brasil é a ocorrência de um certo preciosismo dos economistas em torno de soluções ótimas de longo prazo. Isto é, aderimos demasiadamente a uma visão estática fixada no “primeiro melhor”. Os custos das reformas são, em geral, pagos à vista por um grupo de atores. Por exemplo, o operário que perdeu seu emprego em função da abertura econômica. Ao passo que os benefícios são auferidos mais tardia e difusamente.

Mais do que isso, os consumidores se acostumam com os ganhos proporcionados pelas reformas ao longo do tempo. Por exemplo, o avanço no acesso a telefone, fruto da privatização nas telecomunicações, tende a ser esquecido. Numa situação ideal, uma dada reforma deve ser aplicada quando o valor presente dos ganhos obtidos pelos vencedores supera o valor presente das perdas sofridas pelos derrotados. Uma compensação antecipada de parte dessas perdas aumentaria a probabilidade de formação de consensos favoráveis às reformas. Essa visão de negociar uma solução do tipo “segundo melhor” enfrenta uma certa resistência entre nossos economistas. O resultado é uma situação em que, na impossibilidade de dar um grande passo à frente na agenda de reformas, tendemos a dar vários passos para trás.

Em suma, as reformas ajudam a completar mercados apontando os caminhos da justiça social ou, em outros casos, a corrigir instituições extramercado geradoras de ineficiências, inconsistências fiscais, incertezas e iniquidades. No Brasil as reformas têm sido historicamente discutidas a partir de uma perspectiva macroeconômica, focada nos possíveis impactos sobre as contas públicas e, mais recentemente, numa ótica microeconômica, mas raramente a partir dos resultados sociais diretos colhidos.

REFERÊNCIAS

- AGRESTI, A. *An introduction to categorical data analysis*. New York: John Wiley and Sons Inc., 1996. Wiley Series in Probability and Statistics.
- AMADEO, E. *Institutions, the labor market and the informal sector in Brazil*. Washington: Inter-American Development Bank, 1992.
- AMADEO, E.; GILL, I.; NERI, M. Assessing the impact of labor regulations on informal workers in Brazil. In: GILL, I.; MONTENEGRO, C.; DOMELAND, D. (Eds.). *Crafting Labor Policy: Techniques and Lessons from Latin America*. Oxford University Press, p. 67-95, 2002.
- CAMARANO, A. A. (Org.). *Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros*. Brasília: Ipea, 1999.
- . *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: Ipea, 2004.
- . *Sixty plus: the elderly Brazilians and their new social roles*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

DART, S.; NERI, M.; MENEZES, F. Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo à previdência social. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA - SBE, 23., 12 a 14 de dezembro de 2001, Salvador. *Anais...* Salvador, 2001.

NERI, M. *Gastos sociales básicos en Brazil y la iniciativa de 20/20*; Servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20. Santiago de Chile: Editorial Celta, Oct. 1999.

———. *Direitos informais*. Brasília, maio 2001. Coleção Previdência Social: Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza/Série Debates, v. 03, p. 123.

———. Decent work and the informal sector in Brazil. *Ensaio Econômico*, EPGE, 2002.

———. *Cobertura previdenciária: diagnóstico e propostas*. Brasília: MPAS, 2003.

———. *Informalidade e novas relações trabalhistas no Rio de Janeiro*. Firjan, 2006. Mimeo.

NERI, M.; CARVALHAES, L. *Vida financeira. Saúde, previdência e assistência*, 2006. No prelo.

NERI, M.; COELHO, D.; ANCORA, M.; PINTO, A. Aspectos dinâmicos do desemprego e da posição na ocupação. *Revista Estudos Econômicos*, v. 27, 1997.

OLIVEIRA, F. *Sistemas de seguridad social en la región: problemas y alternativas de solución*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.

OLIVEIRA, F.; BELTRÃO, K.; FERREIRA, M. G. Reforma da previdência. *A Economia Brasileira em Perspectiva*. Rio de Janeiro: Ipea, 1998.

PINHEIRO, V. Aspectos sociais da previdência no Brasil: o desafio de aumentar a cobertura. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE TÉCNICAS ATUARIAIS E GERENCIAMENTO FINANCEIRO. Maio de 2000, Curitiba, PR. *Anais...* 2000.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introductory econometrics: a modern approach*. Cincinnati: South-Western College Publishing, 2003.

APÊNDICE

TABELA A.1

Brasil: regressão logística – população ocupada que contribui para a previdência

Parâmetro	Categoria	Estimativa	Erro-padrão	Qui-quadrado	sig	Chance para contribuir para a previdência
Intercept		1,5493	0,0008	3671327	**	,
SEXO	MULHER	-0,1284	0,0004	126255	**	0,87949
POS FAMILIA	8_CONJUGE	-0,4501	0,0005	989113	**	0,63754
POS FAMILIA	7_FILHO	-0,2643	0,0004	358965	**	0,76773
POS FAMILIA	6_OUTRO_PARENT	-0,1645	0,0008	42195,1	**	0,84834
POS FAMILIA	PENSIONISTA	0,1931	0,0035	3026,31	**	1,21295
POS FAMILIA	AGREGADO	-0,4263	0,0023	33556,9	**	0,65293
POS FAMILIA	DOMESTICO	-0,0814	0,0021	1475,68	**	0,92182
POS FAMILIA	PARENTE_DOME	0,9023	0,0301	896,07	**	2,46526
COR	INDIGENA	-0,6059	0,0037	26827,6	**	0,54556
COR	AMARE	-0,2916	0,0021	18993,3	**	0,74710
COR	PARDA_PRETA	-0,3328	0,0003	1332658	**	0,71690
IDADE	ID15	-2,8415	0,0017	2826849	**	0,05834
IDADE	ID1520	-0,9117	0,0007	1494062	**	0,40184
IDADE	ID2025	-0,2249	0,0007	115943	**	0,79858
IDADE	ID2530	-0,0821	0,0006	16843,7	**	0,92116
IDADE	ID3035	-0,0296	0,0006	2242,33	**	0,97080
IDADE	ID3540	0,0248	0,0006	1552,59	**	1,02510
IDADE	ID4045	0,0427	0,0007	4306,86	**	1,04361
IDADE	ID5055	-0,1278	0,0008	28448,1	**	0,88001
IDADE	ID5560	-0,3466	0,0009	158713	**	0,70708
IDADE	ID6065	-0,7224	0,0011	440313	**	0,48561
IDADE	ID6570	-1,3597	0,0016	720879	**	0,25674
IDADE	ID70	-1,9501	0,0020	933180	**	0,14226
IMIGRACAO	IMIGRA4	0,0183	0,0007	709,27	**	1,01846
IMIGRACAO	IMIGRA59	0,1736	0,0007	65214,8	**	1,18956

(continua)

(continuação)

Parâmetro	Categoria	Estimativa	Erro-padrão	Qui-quadrado	sig	Chance para contribuir para a previdência
IMIGRACAO	ATE_ANO	-0,2659	0,0004	437911	**	0,76652
IMIGRACAO	IMIGRA10	0,2371	0,0003	470916	**	1,26753
TEMPO EMP	ATE_1_ANO	-0,2659	0,0004	437911	**	0,76652
TEMPO EMP	1 A_3 ANOS	0,1581	0,0004	174095	**	1,17129
TEMPO EMP	3 A_5 ANOS	0,1536	0,0005	111349	**	1,16604
EDUCACAO	EDUCA0	-2,5891	0,0007	1,367E7	**	0,07509
EDUCACAO	EDUCA14	-2,1589	0,0006	1,235E7	**	0,11545
EDUCACAO	EDUCA48	-1,5923	0,0005	8976839	**	0,20345
EDUCACAO	EDUCA812	-0,6869	0,0005	1774270	**	0,50313
METROPOL	METROPOL	0,8187	0,0008	1179285	**	2,26755
ANO	04	-0,1080	0,0005	41533,7	**	0,89763
ANO	02	-0,1060	0,0005	38249,4	**	0,89943
ANO	99	-0,1010	0,0006	33465,4	**	0,90393
ANO	96	-0,0341	0,0006	3684,83	**	0,96647
METRO*ANO	METROP 04	-0,4104	0,0010	177931	**	0,66341
METRO*ANO	METROP 02	-0,4321	0,0010	191376	**	0,64915
METRO*ANO	METROP 99	-0,2743	0,0010	72363,9	**	0,76010
METRO*ANO	METROP 96	-0,2213	0,0010	45452,1	**	0,80146

Fonte: CPS/FGV através do processamento dos microdados das Pnads de 1993 a 2004.

Nota: Variáveis omitidas em ordem: homem, chefe do domicílio, cor branca, 45 a 50 anos de idade, nativo, mais de 5 anos na empresa, 12 anos ou mais anos de estudo, área não-metropolitana e 1993.

