

Custos de Transação, Instituições e a Cultura da Informalidade no Brasil

GABRIEL BRAGA FILÁRTIGA*

RESUMO O objetivo deste artigo é realizar uma discussão a respeito da persistência da cultura da informalidade no ambiente de negócios brasileiro, abordando o papel das instituições públicas no desenvolvimento econômico. Com base em um conceito de firma como um meio de organização e transformação das relações de mercado, desenvolve-se o argumento de que o aprimoramento das instituições públicas é fundamental para o crescimento econômico no longo prazo, na medida em que pode promover o crescimento da economia formal, reduzindo seus custos de transação.

ABSTRACT *This article discusses the informality culture persistence in Brazilian businesses, regarding the role of public institutions in economic development. From the concept of the firm as an organization and transformation mean for market relations, the work argues that public institutions improvement is a fundamental cause for long-run growth, as far as institutions are able to stimulate formality, reducing transaction costs.*

* Engenheiro do BNDES e mestrando em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense (UFF) <filartiga@bndes.gov.br>.

O autor agradece aos professores Eduardo R. Gomes, Ph.D. University of Chicago, e Gail D. Triner, Ph.D. Columbia University, pelas críticas e sugestões. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor.

1. Introdução

O aprimoramento do ambiente de negócios, item recorrente da agenda política brasileira, constitui uma perspectiva do debate sobre o desenvolvimento econômico que tem sido enfatizada recentemente, tanto na opinião pública quanto no meio acadêmico. Há discussões e movimentos organizados na sociedade preocupados com temas como carga tributária, corrupção, processos burocráticos, incertezas contratuais, lacunas de infra-estrutura e, resumidamente, redução dos custos que dificultam novos investimentos privados no país. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), plano do governo brasileiro para o quadriênio 2007-2010, também destaca o problema, visto que consiste em um “conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infra-estrutura e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento”.¹

O ambiente de negócios contém os agentes, as regras formais e informais que orientam suas relações, assim como os diversos fatores que as influenciam, entre os quais os políticos e econômicos. A característica inexorável desse ambiente é a mudança, de onde irrompem ameaças e oportunidades, que desafiam com incertezas as firmas, indivíduos e demais agentes. Tomada a incerteza como parte integrante da racionalidade, o empreendedor requer um ambiente macroeconômico e institucional que permita alguma previsibilidade, ponderando custos e benefícios para comprometer seus recursos ao longo do tempo e sobre as forças de mercado.

O Brasil é um país rico em recursos e com relativa estabilidade econômica e política, mas ainda não atingiu um nível de renda que o situe ao lado dos países mais desenvolvidos do mundo. O aprimoramento das instituições públicas relacionadas ao mercado é fundamental para o crescimento econômico brasileiro no longo prazo, na medida em que pode promover o crescimento da economia formal, por meio da redução de custos de transação e incertezas da formalidade, criando um ambiente de negócios favorável ao investimento privado.

O objetivo deste artigo é realizar uma discussão a respeito da persistência da cultura da informalidade no ambiente de negócios brasileiro, abor-

1 *Apresentação para a Comissão de Assuntos Econômicos e de Infra-Estrutura do Senado Federal. Brasília, 13.3.2007.*

dando o papel das instituições públicas no desenvolvimento econômico. O trabalho parte de uma perspectiva do conceito de firma, que, além de compor uma unidade tecnológica de transformação de insumos em produtos, consiste em um meio de organização e transformação das relações de mercado. Adotando-se uma definição da informalidade como qualidade das transações, mais do que dos agentes econômicos, é desenvolvida uma proposição a respeito das causas da persistência da cultura da informalidade na economia brasileira.

A discussão é apresentada com base em um modelo analítico composto por dois processos: um de desenvolvimento econômico, outro de desenvolvimento institucional. Inicialmente, é estabelecida uma base conceitual acerca de custos de transação, instituições e decisões estratégicas. Em seguida, discute-se a importância das instituições para o crescimento econômico, com o desenvolvimento dos temas da informalidade e do papel das instituições públicas na redução dos custos de transação. Por fim, o processo de desenvolvimento institucional brasileiro é analisado aprofundando-se o estudo do motivo da manutenção do *status quo*: a cultura da preferência pelas instituições informais.

2. Custos de Transação

Na teoria microeconômica, a firma é representada, tradicionalmente, como uma função de produção, uma unidade tecnológica de transformação de insumos em produtos. A partir de seus custos de produção e dos preços de mercado, são derivadas as possibilidades para a alocação de recursos. As decisões do negócio levam em conta essa relação marginal e os custos de oportunidade de cada opção de investimento. Entretanto, além das despesas e custos operacionais da atividade produtiva, inclusive de logística, e demais custos classificados como de produção, há custos para que sejam efetivadas as relações de troca entre os agentes econômicos: os custos de transação.

Para que as transações sejam realizadas entre as firmas, são necessárias diversas providências que não estão relacionadas diretamente com o bem ou serviço a ser consumido. Registrar propriedades, conduzir negociações, elaborar contratos e executar garantias são exemplos de atividades que possuem custos e dependem de processos administrativos e normativos que envolvem serviços de bancos, cartórios, advogados e contadores, entre outros. Os custos de transação estão relacionados ao custo de mensuração do valor dos atributos dos objetos de troca, por causa de problemas de

assimetria de informação, e ao custo de proteção dos direitos de propriedade [North (1990)]. Quando os fatores de produção são entendidos como direitos, seu uso evidencia o exercício desses direitos, que precisam ser claramente definidos para que possam ser garantidos diante dos tribunais.

Quando um empreendedor adquire uma máquina, desconhece uma série de limitações do equipamento, o que coloca o fabricante em uma posição vantajosa na negociação. Essa desinformação gera custos de transação, pois obriga, por exemplo, o comprador a elaborar contratos mais detalhados para se proteger. Por outro lado, se o fabricante não entregar o produto conforme contratado, ou se o empreendedor não conseguir efetuar o pagamento devidamente, serão necessárias certas medidas para que as obrigações contratuais sejam cumpridas. Neste caso, haverá custos de transação determinados pela eficiência dos processos jurídicos aos quais as partes deverão se submeter, por exemplo.

Os preços ajudam a definir o mercado como um meio de troca de informações que orientam o planejamento dos agentes econômicos. Os custos da utilização do sistema de preços, associados ao conhecimento das informações relevantes e à negociação de cada contrato firmado, podem ser suprimidos quando são maiores no mercado aberto do que se submetidos à decisão administrativa. Desse modo, os custos de transação influenciam a organização da produção, engendrando uma dinâmica na alocação de recursos na qual as firmas podem expandir-se ou contrair-se, ao longo da cadeia produtiva, de acordo com as transações que pretendam assumir. Trata-se de um conceito de firma que a define como um conjunto de relações criado para substituir transações, quando é capaz de reduzir custos e corrigir falhas de mercado [Coase (1937)].

3. Decisões sob Incerteza

Mais do que um meio de organizar as relações de mercado, as firmas são capazes de revolucionar a estrutura econômica. A economia capitalista é movida pela concorrência entre as firmas, que assumem riscos em busca dos lucros extraordinários da posição monopolista, ainda que efêmera, garantida pela inovação em serviços, produtos, processos, mercados e formas de organização industrial. Esse processo de “destruição criativa” revoluciona a estrutura econômica, incessantemente destruindo a velha, incessantemente criando a nova [Schumpeter (1942; 1984)]. A característica própria desse ambiente é a mudança, de onde irrompem ameaças e

oportunidades. Dessa forma, a decisão de investir tem a incerteza como elemento indissociável, constitutivo da racionalidade dos agentes econômicos. Isso exige a construção de estratégias baseadas na capacidade de modificar, adaptar, reestruturar e reinventar a firma, e requer um ambiente macroeconômico e institucional que permita alguma previsibilidade e confiança para o comprometimento de recursos no longo prazo [Burlamaqui e Proença (2003)].

O conceito de instituição compreende as regras e processos que orientam as relações humanas. Elas podem ser formais, como leis, normas e sentenças, ou informais, como costumes, convenções e códigos de conduta. Uma instituição não é, necessariamente, uma organização. As organizações são os agentes, os jogadores, enquanto as instituições são as regras do jogo. Uma organização, como uma firma, por exemplo, reúne grupos de indivíduos dedicados a uma finalidade. As instituições, como no caso dos mercados, fornecem os meios para que as organizações alcancem seus objetivos.

O nível dos custos de transação está associado a um tipo específico de incerteza, relacionada às falhas de mercado, aos meios de negociação. Trata-se da incerteza institucional, resumida na falta de informações e na ausência de garantias de que os contratos serão cumpridos. Nas economias menos desenvolvidas, as incertezas institucionais são maiores, o que contribui para que elas permaneçam estagnadas e mais suscetíveis ao crescimento da informalidade.²

As incertezas institucionais não estão restritas às normas e contratos em si, dependem das punições aos transgressores e das regras informais, tais como códigos de ética. Uma boa reputação, por exemplo, pode oferecer credibilidade para o próximo negócio, mesmo em ambientes com práticas ilegais. As próprias instituições, muitas vezes, aumentam os custos de transação, criando processos caros e lentos, fornecendo informações confusas ou permitindo ambigüidade acerca de direitos. Nesse caso, os custos, os prazos e a complexidade das normas desestimulam a abertura de novas firmas, o registro de propriedades, a obtenção de crédito e o cumprimento de contratos.

Um ambiente institucional de regras claras e efetivas pode reduzir incertezas, proporcionando maior previsibilidade e segurança para o investimento, seja para a pesquisa e desenvolvimento de uma empresa líder de mercado,

2 Segundo dados da International Finance Corporation (IFC), 22% das vendas não são declaradas na América Latina & Caribe, enquanto esse indicador se restringe a 6% nos países desenvolvidos.

seja para um microempresário que decide abandonar a informalidade. Ao mesmo tempo em que busca a oportunidade de introduzir uma inovação lucrativa no mercado, investindo em pesquisa e desenvolvimento, o empreendedor trabalha pela defesa e pela manutenção do seu conhecimento inovador, pela sua apropriabilidade via depósitos de patentes e modelos de utilidade. A clareza e a garantia de seus direitos de propriedade transformam a incerteza em risco calculado, permitindo que ele saiba *a priori* quando e como seus concorrentes poderão imitá-lo. No caso do microempresário, a representação das qualidades de seus ativos – em escrituras, fianças, contratos e registros – é capaz de fixar seu potencial econômico em capital, o que permite sua utilização como garantia de empréstimos e viabiliza o crescimento de seus negócios a patamares desconhecidos na informalidade.

A incerteza é inerente a qualquer ambiente de negócios na economia capitalista. Os riscos compreendem a parte da incerteza que pode ser medida [Knight (1921; 2007)], com análises de fluxo de caixa, modelos de simulação e outras ferramentas de suporte à gestão estratégica. Eles são proporcionais às expectativas de retorno do investidor e, ao contrário do senso comum, não carregam uma aceção negativa. O empreendedor se compromete no longo prazo assumindo riscos, calculados com base nos conhecimentos, habilidades e recursos que possui e na parte que pode inferir de suas expectativas acerca de possíveis cenários. Níveis de incerteza em que há maior complexidade no cálculo de seus riscos, como nas incertezas institucionais, constroem o *animal spirit*, reforçando a preferência por liquidez e postergando a decisão de investir.

4. Desempenho Econômico e Desenvolvimento Institucional

As instituições são capazes de estabelecer estruturas estáveis para a interação dos agentes que reduzem incertezas e custos de transação, influenciando o desempenho econômico [North (1990)]. A medida dessa influência é objeto de estudo de diversos pesquisadores,³ motivados pelas discrepâncias observadas entre as economias ao redor do mundo. Não se trata do estudo do desenvolvimento econômico em todos os seus aspectos, como evidencia a recorrência do PIB *per capita* como variável dependente nas análises estatísticas, mas da intrigante persistência de baixos níveis de crescimento,

3 MacFarlan, Edison e Spatafora (2003) contém referências nesse sentido.

mesmo em nações ricas em recursos e que atingiram relativa estabilidade política e econômica, como no caso do Brasil.

MacFarlan, Edison & Spatafora (2003) demonstram, comparando dados entre diversos países, que há forte correlação entre a qualidade das instituições e o desempenho econômico. As análises procuram explicar o PIB *per capita*, sua taxa de crescimento e volatilidade, com base em indicadores dos níveis de corrupção, direitos políticos, eficiência do setor público, proteção dos direitos de propriedade e estabilidade. No mesmo trabalho, os autores comentam o debate que contrapõe instituições e políticas públicas, na busca pelo fator determinante do crescimento econômico. Os resultados da análise empírica levam a crer que, quando as instituições estão presentes, políticas econômicas relacionadas a inflação, câmbio, comércio exterior, controle de capitais e gastos de governo são mais significativas para explicar as taxas e a volatilidade do crescimento, efeitos de curto prazo, do que para explicar o nível do PIB *per capita*. Os avanços da política fiscal adotada no Brasil desde a década de 1990, exemplo consensual da importância das instituições para a eficácia das políticas públicas, podem ser atribuídos em grande parte à instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal,⁴ que estabeleceu limites financeiros para os entes federados.

Glaeser *et al* (2004) sugerem que o nível educacional e o crescimento econômico provocam melhorias institucionais, mais do que o contrário, reforçando a tese de que também há relações de causalidade entre as instituições e as políticas públicas. A eficácia de uma política de inovação tecnológica, por exemplo, depende da qualidade do capital humano e dos direitos de propriedade industrial existentes. Por outro lado, o aprimoramento desses direitos pode ser resultado do sucesso de políticas de governo, tanto no setor de educação quanto no de inovações tecnológicas. Um problema de multicolinearidade que torna vã a busca da primazia causal sobre a economia [Przeworski (2005)], pois instituições, políticas e desenvolvimento são elementos mutuamente endógenos.

Além da relação entre instituições e desempenho econômico, interessam estudos acerca do desenvolvimento institucional, ou seja, de como as instituições são criadas e modificadas na sociedade e, mais ainda, no processo histórico. Acemoglu, Johnson e Robinson (2004) apresentam uma análise institucional baseada em duas experiências históricas – a divisão da Coreia e o colonialismo europeu –, concluindo que as diferenças entre as instituições econômicas constituem as causas fundamentais das diferenças

4 Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.

entre os desempenhos econômicos das nações no longo prazo. Os autores argumentam que as instituições são determinadas pelo poder político de grupos de interesse e que elas impõem restrições e incentivos aos agentes econômicos, influenciando investimentos. Libecap (1978) desenvolve um trabalho empírico acerca dos direitos sobre os recursos minerais do Oeste dos Estados Unidos no século XVIII, abordando a evolução do arranjo institucional como consequência dos interesses dos mineradores. Evans e Chang (2000) ponderam que o enfoque dado aos interesses é insuficiente para a compreensão dos processos de formação e mudanças institucionais, salientando que há elementos culturais que influenciam e são influenciados por esses processos, de forma que as instituições e o comportamento dos agentes econômicos tornam-se mutuamente constitutivos.

A cultura é parte constituinte do processo de desenvolvimento institucional, assim como as instituições integram-se ao processo de desenvolvimento econômico. A economia é impulsionada pelo investimento, que requer um ambiente institucional que reduza incertezas e custos de transação, favorecendo as relações entre os agentes econômicos e criando condições para o comprometimento de recursos no longo prazo. O processo de desenvolvimento institucional, por sua vez, é dirigido pelo poder político de grupos de interesse, entre os quais os próprios empreendedores habilitados para o investimento, e se baseia em um conjunto de instituições informais que orienta o comportamento dos agentes. Ambos os processos são engendrados pela ação humana, seja na decisão de investir, orientada para ganhos de produtividade, seja na pressão política, pautada por grupos de interesse.

5. Custos de Transação, Informalidade e Instituições Públicas

A idéia de economia informal está geralmente associada a baixa produtividade, ilegalidade, evasão de impostos, corrupção e, sobretudo, a um contingente de indivíduos excluídos dos sistemas de proteção social. Trabalhadores que não conseguem uma posição no mercado formal percorrem trajetórias intermitentes, de empregos formais e informais, e heterogêneas, realizando trabalhos por conta própria ou por pequenas tarefas. Essa condição dificulta a contribuição previdenciária, com consequências para o próprio trabalhador, mas também para a sociedade, que assume custos previdenciários e de assistência social para os quais não houve poupança.

As relações de trabalho, no entanto, constituem apenas uma parte da economia informal. O objeto do presente estudo é a firma: uma unidade produtiva e tecnológica, cujos empreendedores tomam decisões estratégicas sob incerteza, comprometendo recursos em investimentos no longo prazo e influenciando as decisões políticas em prol de seus interesses. Para atingir seus objetivos, ela se relaciona com os demais agentes econômicos, entre os quais as demais firmas, os consumidores, o Estado e os trabalhadores. As relações de trabalho geralmente são estabelecidas por contrato, um exemplo de instituição formal privada que deve seguir as regras de uma instituição formal pública, a legislação trabalhista. Mas a firma pode optar por não assinar tal contrato, evitando os custos impostos pela legislação, sustentando a relação de trabalho sobre instituições informais, como uma conduta de confiança e honestidade entre empregador e empregado.

A partir dessa perspectiva, formalidade ou informalidade tornam-se mais qualidades das transações do que dos agentes econômicos. Uma firma devidamente registrada, seja grande ou pequena, pode comprar insumos no mercado informal, pagar os impostos de uma operação de venda e sonegar na outra, assinar a carteira de trabalho de um empregado, remunerando outro de forma ilegal. Essas escolhas são funções de análises de custo e benefício, que levam em conta custos de transação e instituições.

Os benefícios da informalidade que residem na redução de custos de transação resultam no aumento das margens de lucro. Transações realizadas por meio de instituições informais evitam pagamentos de impostos e obrigações trabalhistas; reduzem os custos das taxas e do tempo dedicado ao cumprimento de procedimentos administrativos para obtenção de autorizações, licenças, certidões e registros; evitam os custos do cumprimento de padrões de contabilidade, qualidade, metrologia e sanitários; entre outras vantagens competitivas que, a rigor, traduzem-se em concorrência desleal.

As transações realizadas por meio de instituições formais, por outro lado, evitam os pagamentos de multas e subornos à fiscalização e as punições pela violação das leis, assim como facilitam o acesso ao sistema judiciário, reduzindo as incertezas relativas ao cumprimento de contratos. Por meio da formalização, também ficam reduzidos os prêmios de risco cobrados para a contratação de operações de crédito. Quando deixa de declarar suas receitas e ativos devidamente, a firma perde capacidade de pagamento, pois descarta parte do seu fluxo de caixa, e reduz seu limite de crédito, por falta de garantias a serem vinculadas.

Além dos custos e benefícios percebidos pelas próprias firmas, a escolha da informalidade gera externalidades negativas para a sociedade. Para evitarem a fiscalização e o cumprimento da lei, pequenos negociantes operam sem registros e licenças, mantendo o anonimato em relação ao poder público. Dessa forma, se isentam de responsabilidades, visto que, por exemplo, não é simples indiciar uma empresa sem endereço por uma intoxicação causada por alimentos fora de padrões sanitários. Mantendo suas operações à margem da lei, muitas dessas firmas ainda passam a depender de organizações criminosas, que substituem as organizações legais e o Estado, fornecendo serviços como os de crédito e proteção.

As transações informais são fundamentadas em relações pessoais, em laços de família, de comunidade, ou de redes de contato. No entanto, para o crescimento do negócio, as relações comerciais não podem depender apenas de reputação ou da troca de favores pessoais. É necessário que a firma se integre a um sistema de regras transparentes, caracterizado pela impessoalidade, por uma abrangência que permita ganhos de escala e pela presença de instituições públicas. Nesse sentido, a informalidade é uma restrição ao crescimento, que se reflete nos resultados alcançados pela própria firma e, de forma agregada, no desempenho econômico. De fato, ao mesmo tempo que criam obstáculos ao próprio crescimento, com a manutenção do anonimato frente ao poder público, negócios informais impedem o crescimento de empresas mais eficientes, que não conseguem alcançar margens de lucro competitivas por estarem operando na formalidade. A consequência desse comportamento é a perda de produtividade na economia.

Transações formais seguem os ritos de instituições capazes de reduzir os custos de transação da informalidade: aquelas associadas às relações de mercado e aos direitos de propriedade. De Soto (2001) argumenta que a variável determinante do fato de a população dos países em desenvolvimento não ter acesso aos benefícios do capitalismo, como visto nos países desenvolvidos, é a ausência de um sistema de propriedade legal que seja capaz de alavancar a formação de capital. As instituições de propriedade são capazes de reduzir incertezas fixando o potencial econômico dos ativos em capital, integrando as informações dispersas em sistemas e bancos de dados e atribuindo responsabilidades. Um ativo contabilizado pode servir como garantia em operações de crédito para o financiamento de investimentos e assume a função de um bem de capital. Informações integradas auxiliam na resolução de problemas de assimetria e produzem ganhos de eficiência, como na descrição das qualidades de um imóvel em sua escritura, ou no caso da padronização de peças no fornecimento de insumos para a indústria automotiva. Direitos de propriedade bem definidos também ga-

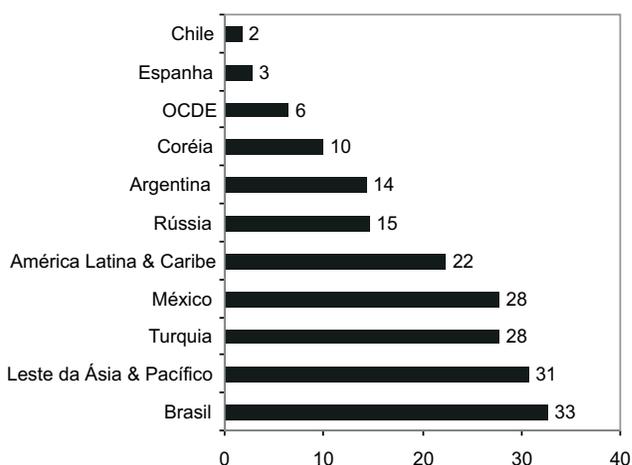
rantem a responsabilização das partes envolvidas em um negócio, o que facilita o cumprimento de contratos e garante os direitos dos consumidores.

A mensuração do grau de informalidade de uma economia não é trivial. Desde a conceituação utilizada até a qualidade dos dados disponíveis para análises empíricas, os pesquisadores encontram muitas dificuldades. Há metodologias que apresentam a informalidade medida por meio do valor das vendas não declaradas para fins de recolhimento de impostos; dos trabalhadores por conta própria em relação à população economicamente ativa; da proporção da força de trabalho sem acesso à previdência social; ou da produção de bens e serviços não declarados às autoridades para evitar o pagamento de impostos, o cumprimento da legislação e dos encargos trabalhistas e a execução de procedimentos burocráticos exigidos pela administração pública. Para qualquer método utilizado, a informalidade é mais alta na América Latina do que nos países desenvolvidos [Perry *et al* (2007)]. O Gráfico 1 apresenta a informalidade medida pelo percentual de vendas não-declaradas para o fisco, com base em pesquisas realizadas diretamente com empresários em diversos países. No Brasil, mais de 30% das vendas não são declaradas, medida bem mais alta do que a média observada na América Latina & Caribe, e mais de cinco vezes maior do que nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

GRÁFICO 1

Vendas Não-Declaradas

(Em %)

Fonte: *International Finance Corporation (IFC)*.

6. Informalidade e Instituições Públicas no Brasil

As questões que se colocam com as idéias apresentadas até aqui versam sobre os motivos da insuficiência do desenvolvimento das instituições públicas em determinadas economias. Se a formalidade contribui para o crescimento econômico, por que não se desenvolve em todas as sociedades? Por que não se desenvolve no Brasil?

O processo de desenvolvimento econômico é impulsionado pelas escolhas dos indivíduos e firmas acerca do investimento produtivo, seja fixo ou em capital humano. As instituições públicas, como as leis, impostos, taxas, processos administrativos e jurídicos, são fundamentais na criação de um ambiente favorável para o investimento, na medida em que podem tornar as relações entre custos e benefícios formais mais atrativas do que na informalidade, contribuindo para a remoção de limites ao crescimento econômico. Por outro lado, instituições públicas que aumentam os custos de transação da formalidade geram incerteza e restringem o investimento, constituindo obstáculos para o crescimento.

Os custos de transação da formalidade são altos no Brasil, quando comparados com os países desenvolvidos. Segundo o relatório *Doing Business*,⁵ o Brasil está em 121º lugar, em 175 países, quanto ao seu ambiente de negócios. São 152 dias para abertura de uma empresa e 47 dias para o registro de um imóvel (ver Gráficos 2 e 3). Ainda que as taxas venham a ser reduzidas, esses prazos impõem altos custos às firmas, relacionados às horas gastas com pessoal próprio e com serviços de despachantes, cartórios, contadores e advogados.

O Brasil também aparece mal posicionado no indicador de prazo para o cumprimento de contratos no sistema jurídico (Gráfico 4), com quase duas vezes o tempo que se leva em países da OCDE. Mais uma vez, ainda que os custos estejam nos patamares observados em países desenvolvidos, os prazos evidenciam que os processos são ineficientes, gerando um fator de desconfiança a respeito da capacidade do Estado de proteger direitos de propriedade.

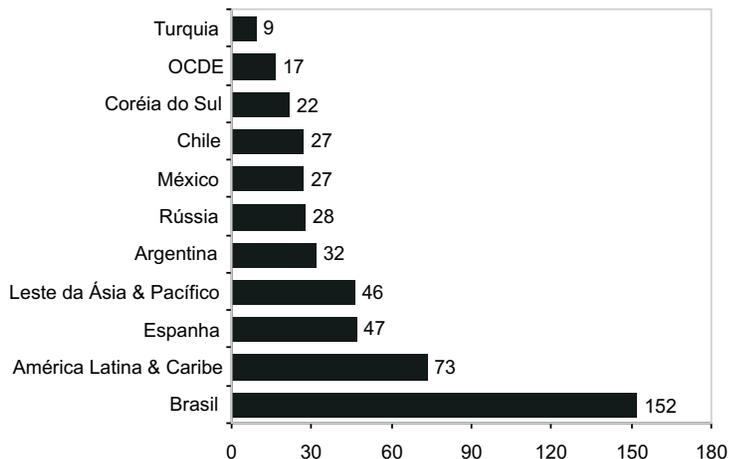
O tema da arrecadação tributária merece destaque no estudo das instituições públicas, pois, se de um lado constitui custos de transação nas relações comerciais, de outro é um elemento-chave das relações do Estado com os

5 World Bank (2007). Os dados da pesquisa estão disponíveis em <www.doingbusiness.org>.

GRÁFICO 2

Prazo para Abertura de Empresas

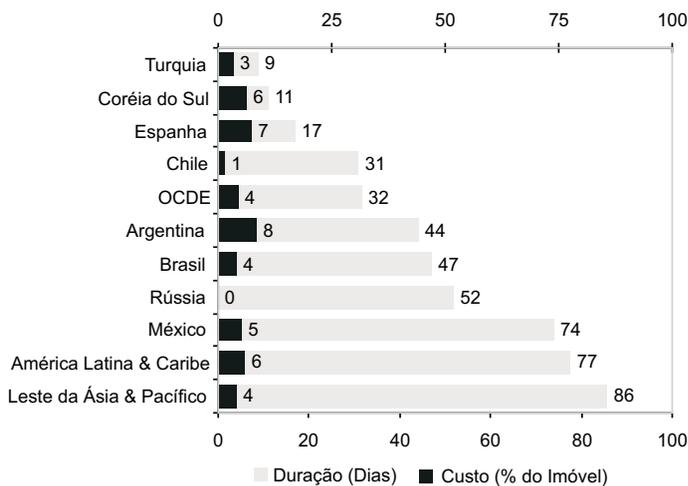
(Em Dias)



Fonte: World Bank Doing Business.

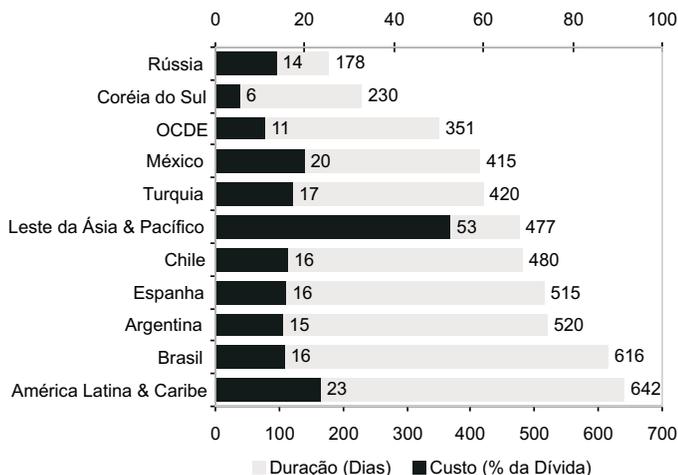
GRÁFICO 3

Prazo e Custo para Registro de Propriedades



Fonte: World Bank Doing Business.

GRÁFICO 4

Prazo e Custos para o Cumprimento de Contratos na Justiça

Fonte: *World Bank Doing Business*.

indivíduos e firmas. A carga tributária no Brasil atingiu 35,21% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2006 e vem crescendo ininterruptamente desde 1997, quando representava 25,47% do PIB.⁶ O Gráfico 5 contém os totais das alíquotas de impostos pagos pelas empresas, inclusive incidentes sobre lucro e trabalho, como percentual dos próprios lucros. O sistema tributário brasileiro, além de impor a carga de 70% sobre os lucros das empresas, recai no problema da complexidade legislativa. Alíquotas muito altas são contraproducentes, tanto para a arrecadação quanto para a economia, pois causam evasão fiscal e, combinadas com a complexidade administrativa e legal, dificultam a operacionalização da cobrança dos tributos, desestimulando o desenvolvimento de atividades formais.

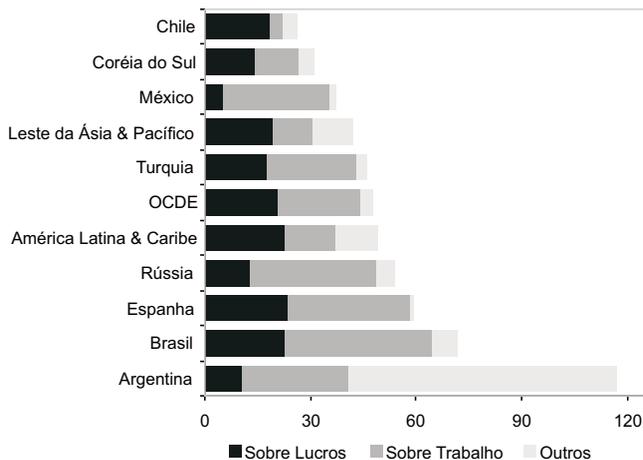
Muitas vezes a carga tributária elevada pode ser justificada pelo valor atribuído pela sociedade ao provimento de bens públicos por parte do Estado. Perry *et al* (2007) estudam o fenômeno da informalidade na América Latina, observando que as análises de custo-benefício realizadas pelos indivíduos e firmas são influenciadas pela percepção coletiva de que a atuação

⁶ Calculada pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), com o valor revisado do PIB pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Informações disponíveis em <www.ibpt.com.br>.

GRÁFICO 5

Alíquota de Impostos e Contribuições em Relação aos Lucros

(Em %)



Fonte: PriceWaterhouseCoopers/World Bank Doing Business.

do Estado é ineficiente e injusta. Essa percepção é gravada nos códigos de conduta e reforçam a cultura da informalidade por meio de um ciclo vicioso no qual os custos de transgredir a lei são tão menores quanto mais transgressores houver. Esses autores avaliam que a falta de acesso aos sistemas de proteção social, aos direitos de propriedade e justiça, aos serviços de educação e saúde e às oportunidades do mercado de trabalho reforça a percepção de que os governos não utilizam a arrecadação tributária no fornecimento de bens públicos de forma satisfatória, o que constitui um “contrato social disfuncional”.

O índice de efetividade do governo (Gráfico 6) agrega informações sobre a percepção de organizações e indivíduos acerca da qualidade e da independência de serviços e políticas públicas, assim como do comprometimento do governo com suas iniciativas. O nível de confiança apresentado no Gráfico 7 se refere ao percentual de firmas que declaram confiar no sistema jurídico de seus países, especificamente na garantia do cumprimento de contratos e dos direitos de propriedade.

Os Gráficos 6 e 7 ilustram a relação entre desenvolvimento e confiança no governo, com base em grupos de países e países selecionados. O Gráfico 6 revela que o Brasil, apesar de apresentar um índice superior ao da América

GRÁFICO 6

Índice de Efetividade do Governo

(-2,5 a +2,5)

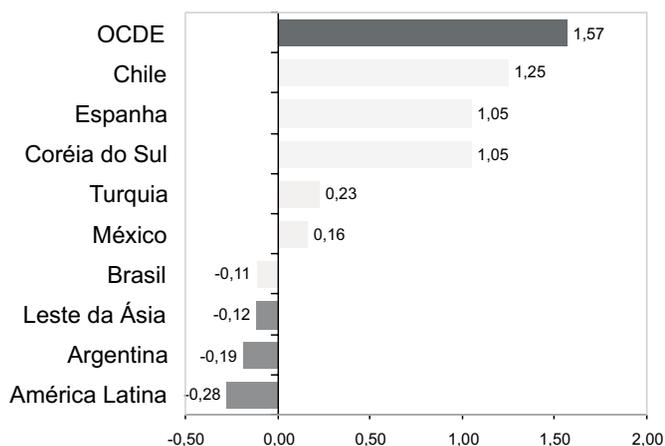
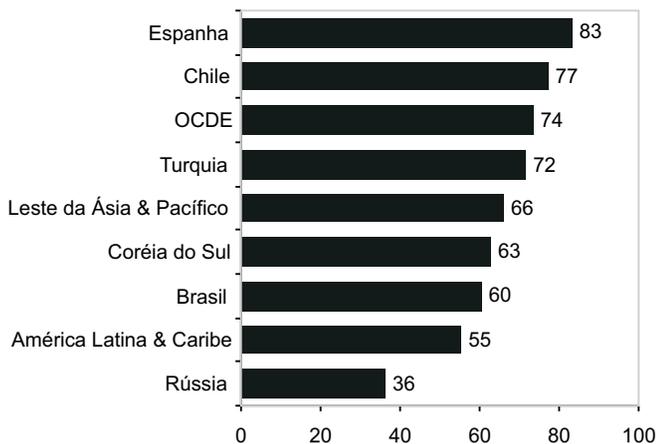
Fonte: *World Bank Worldwide Governance Indicators.*

GRÁFICO 7

Nível de Confiança no Sistema Jurídico

(Em %)

Fonte: *World Bank Enterprise Survey.*

Latina e de estar posicionado no segundo quartil da amostra,⁷ está classificado em posição inferior à de países freqüentemente utilizados para comparação, como México, Turquia, Coréia do Sul, Espanha e Chile, e muito distante do índice dos países da OCDE. O Gráfico 7 permite afirmar que o aprimoramento do sistema jurídico é necessário em grande parte do mundo, da América Latina à Ásia, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas.

Há soluções institucionais em andamento no Brasil, tais como o Simples Nacional,⁸ a Nota Fiscal Eletrônica e o Cadastro Sincronizado Nacional, que podem contribuir para a redução dos custos de transação da formalidade. O Simples Nacional é um regime tributário simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte, com alíquotas favorecidas, que reúne oito impostos e contribuições. São esperados resultados expressivos no aumento da arrecadação e da formalização de empresas, a exemplo do Simples, sistema anterior que foi substituído e ampliado pelo novo regime. A implantação de um modelo nacional de documento fiscal eletrônico, a Nota Fiscal Eletrônica, além de reduzir custos operacionais dos contribuintes, auxilia os processos de fiscalização e escrituração contábil das transações comerciais. O Cadastro Sincronizado Nacional, por sua vez, é uma iniciativa que integra as três esferas de governo no objetivo de simplificar a burocracia nos procedimentos de abertura, alteração e baixa de empresas, com a conseqüente redução de prazos e custos dos processos.

Por meio de fóruns como o Encontro Nacional dos Administradores Tributários (Enat), a Receita Federal, os estados e municípios têm avançado no debate acerca de soluções institucionais, sobretudo relacionadas à arrecadação tributária. As esferas subnacionais desempenham um importante papel na implantação dessas iniciativas e contam com linhas de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para esse fim, desde o final da década de 1990. Outras ações em andamento, no Movimento Brasil Competitivo (MBC), na Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), no Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), nas federações de indústrias, assim como em outros fóruns e associações, são exemplos de que os setores público e privado têm se empenhado no desenvolvimento de instituições que estimulem a competitividade e o investimento produtivo.

7 Foram realizadas 211 observações. Informações sobre fontes primárias e metodologia estão disponíveis em <www.govindicators.org>.

8 Lei Complementar 123, de 14.12.2006.

Contudo, apesar de o tema ser recorrente na agenda política brasileira e de haver projetos em implantação, os resultados desses esforços dependem do aprimoramento de um conjunto mais amplo de instituições públicas. Além da arrecadação tributária e do controle fiscal, é preciso levar em conta a perspectiva das firmas e dos indivíduos. Trata-se de um processo de desenvolvimento institucional no qual o Estado deve criar as condições para que os empreendedores optem pela entrada no mercado formal e pelo investimento.

7. Desenvolvimento Institucional e a Cultura da Informalidade no Brasil

O processo de desenvolvimento institucional se refere às mudanças nas regras formais e informais, que dependem da ação política e estão fundamentadas na cultura. As instituições informais estão presentes nas relações humanas, sejam pessoais ou comerciais, e são herdadas, através das gerações, assim como conhecimento, crenças e valores.

Códigos de conduta, convenções e normas de comportamento influenciam e são influenciados pelas instituições formais. Uma implicação de longo prazo da cultura sobre o desenvolvimento institucional é a dependência da trajetória⁹ criada pelas instituições informais, baseadas em crenças, valores e costumes, que não sofrem mudanças radicais por causa de mudanças nas regras formais. As mudanças ocorrem na cultura de forma incremental, e esse ritmo se reflete no processo de desenvolvimento das instituições públicas.

A manutenção do *status quo* no Brasil, em termos do seu desenvolvimento institucional, parece baseada em um processo de desalento cívico, caracterizado pela preferência pelas instituições informais. Com raízes na cordialidade¹⁰ histórica, a preferência pelas instituições informais se mantém com a quebra de confiança nas instituições do Estado. Diferentemente do nível de aprovação de um determinado governo, a confiança no Estado se refere às expectativas em relação aos bens (e serviços) públicos fornecidos em troca dos tributos pagos e ao valor atribuído às instituições públicas, sejam executivas, legislativas ou judiciárias. Nos termos da teoria dos custos de transação apresentada, a preferência pelas instituições informais persis-

9 Referida na literatura pelo termo *path dependence*.

10 No sentido atribuído em Holanda (2006 [1936]).

te porque é desfavorável a relação de custos e benefícios oferecida pelas instituições públicas para a adesão à formalidade.

Segundo Holanda (2006 [1936]), a repulsa à racionalização e despersonalização do comportamento social é um traço constante dos povos de origem ibérica, cujas relações de caráter orgânico e comunal, como aquelas que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade, prevalecem sobre qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica e se erigem contra a aplicação das normas de justiça e de prescrições legais. O autor prossegue definindo o “homem cordial” brasileiro, que, dotado dessa herança personalista, nasceu das relações domésticas da família obediente à autoridade patriarcal do Brasil agrário. Trata-se da cordialidade que busca as relações diretas de intimidade, que transforma o mundo dos negócios em freguesia, ao mesmo tempo que rejeita o distanciamento social e desconhece formas de convívio que não sejam ditadas pela emoção. O homem é cordial porque fala ao coração e não porque é gentil ou generoso. Cordialidade não é polidez. Holanda acrescenta, nesse ponto, que a sociedade brasileira é distante da noção ritualista e formal de convívio, apresentando a civilidade como conceito antagônico à cordialidade.

Avelino Filho (1990) explora essa tensão, caracterizando a civilidade pelas relações artificiais e padronizadas, em oposição à base do afeto e do sangue, e como um instrumento de individualização e integração autônoma das pessoas à sociedade, em um mundo sempre novo e desconhecido. Para Avelino Filho, a abolição da distância formal suprime a capacidade de uma ação coletiva objetiva, com interesses claramente delineados, substituindo-a pela busca da identidade comum, baseada na emoção. A civilidade instituiu-se nas regras da sociabilidade que rompem com o localismo e com a intimidade, contendo os impulsos pessoais, forjando o indivíduo capaz de lidar com seu exterior de forma neutra e de definir seus interesses de forma independente.

Não se trata de combater a informalidade em todos os campos da vida humana, pois a sociedade se sustenta sobre as crenças, valores e relações pessoais, mas de reconhecer que a civilidade é uma racionalização necessária ao capitalismo e ao estado de direito. As nações da Península Ibérica se transformaram, assim como o Brasil, onde cultura e sociedade se tornaram urbanas e cosmopolitas. Mas a preferência pela informalidade persiste, com base na crença de que o Estado é capaz de cumprir sua finalidade, abalada pela percepção de que não o é.

No capítulo II do Segundo Tratado sobre o Governo Civil,¹¹ John Locke enuncia sua doutrina de que todos têm o poder executivo da lei da natureza, ou seja, da lei da autopreservação e da preservação de seus semelhantes, que não é abandonada por acordo, pacto ou contrato algum. Esse enunciado antecipa o conceito de propriedade, pedra angular de seu pensamento, que carrega os valores da vida, da liberdade e dos bens de cada indivíduo. A preservação desses valores é a razão pela qual os homens constituem a sociedade civil, é a finalidade do Estado. Cada indivíduo delega racionalmente seu poder executivo a um poder comum, seu fiel depositário. Locke enfatiza a idéia de que o poder é delegado, nunca transferido. Sendo o poder delegado e o dever de autopreservação intransponível, qualquer transgressão ao encargo confiado é uma ameaça à propriedade, que legitima o rompimento do contrato por parte da sociedade, sem que – isso é importante – esteja em curso uma revolução ou golpe. A sociedade retoma o poder soberano com base na razão, sem “apelar para Deus como juiz”.

Indivíduos que se unem em uma lei comum e possuem uma judicatura com poder para apreciar controvérsias e punir infratores constituem uma sociedade política ou civil. Quando a percepção da sociedade a respeito do Estado ao qual foi delegado tal poder é a de que sua finalidade não é cumprida de forma satisfatória, quebra-se a relação de confiança. O encargo confiado é uma instituição informal que sustenta a relação entre a sociedade e o Estado fundado em um estatuto legal, com competência positiva. Sem a base informal dessa relação, a estrutura formal é ameaçada.

A informalidade persiste no ambiente de negócios brasileiro, em grande parte, pela falta de um sistema formal que inspire confiança ao empreendedor. Para ter acesso aos benefícios do capitalismo e ao desenvolvimento econômico de longo prazo, é necessário que a sociedade seja capaz de utilizar seus ativos como bens de capital, retirando da informalidade o “capital morto”, por meio de um sistema de representação formal [De Soto (2001)]. Tal sistema deve ser construído por um conjunto de instituições públicas capaz de incentivar a formalização com equilíbrio tributário e eficiência administrativa e restringir a informalidade com rigor na fiscalização e severidade na punição dos infratores. Dessa forma, os empreendedores estarão diante de uma escolha na qual a manutenção das transações informais apresentará um custo de oportunidade relativamente elevado, integrando-se a uma nova realidade econômica.

11 *Locke (2001 [1690])*.

8. Conclusões

O conceito de instituição compreende as regras e processos que orientam as relações humanas, estabelecendo estruturas formais e informais que influenciam o desempenho econômico. Nos países menos desenvolvidos, as incertezas institucionais, relacionadas às assimetrias de informações e ambigüidades de direitos de propriedade, contribuem para que suas economias permaneçam estagnadas e mais suscetíveis ao crescimento da informalidade. Níveis de incerteza em que há maior complexidade no cálculo de seus riscos, como nas incertezas institucionais, constroem o *animal spirit*, o que reforça a preferência por liquidez, posterga as decisões de investimentos e estanca a economia. Os custos, os prazos e a complexidade das normas desestimulam a abertura de novas firmas, o registro de propriedades, a obtenção de crédito, o pagamento de tributos e o cumprimento de contratos, tornando a opção pela informalidade mais atrativa.

Com base na perspectiva da firma, as escolhas entre transações formais e informais são funções de análises de custo e benefício, que levam em conta custos de transação e instituições. Os custos de transação da formalidade são altos no Brasil, quando comparados com os países desenvolvidos, impondo ao crescimento econômico os limites inerentes à informalidade. Para que a sociedade tenha acesso ao desenvolvimento econômico de longo prazo, é necessário que as firmas se integrem a um sistema de regras transparentes, capaz de reunir informações dispersas e fixar o potencial econômico dos ativos em capital. Um sistema caracterizado pela impessoalidade, por uma abrangência que permita ganhos de escala e pela atribuição clara de responsabilidades, constituído por um conjunto de instituições públicas que incentive a formalização e restrinja a informalidade, com processos administrativos, normativos e jurídicos mais efetivos. Quando as transações formais se tornam mais atrativas do que as informais, o primeiro passo é dado na direção de uma nova realidade econômica.

Pode-se verificar, com auxílio da literatura, que há forte correlação entre instituições e crescimento econômico, mas também que o nível educacional e o desenvolvimento provocam melhorias institucionais. Não se trata da busca da primazia causal das instituições sobre o desenvolvimento econômico, visto que instituições, políticas e desenvolvimento são elementos mutuamente endógenos, mas da constatação de que as instituições públicas constituem um fundamento desse processo, que, apesar de recorrente na agenda política, não tem se concretizado no Brasil.

O processo de desenvolvimento institucional, segunda parte do modelo analítico proposto, se refere às mudanças nas regras formais e informais, que dependem da ação política e estão fundamentadas na cultura. Uma implicação de longo prazo da cultura sobre o desenvolvimento institucional é a dependência da trajetória criada pelas instituições informais, baseadas em crenças, valores e costumes, que não sofrem mudanças radicais por causa de mudanças nas regras formais. As mudanças ocorrem na cultura de forma incremental, e esse ritmo se reflete no processo de desenvolvimento das instituições públicas.

A manutenção do *status quo* institucional no Brasil é caracterizada pela preferência por instituições informais, cujas raízes se encontram no “homem cordial” e cuja persistência é fruto da quebra de confiança entre sociedade e Estado. Em termos da teoria de custos de transação apresentada, a preferência por instituições informais persiste porque é desfavorável a relação de custos e benefícios oferecida pelas instituições públicas para a adesão à formalidade.

A história do Brasil é marcada pelo triunfo do pessoal sobre o impessoal, do subjetivo sobre o objetivo, do informal sobre o formal. A civilidade, mais do que uma racionalização necessária ao capitalismo, é condição para a existência de uma sociedade política livre e de um Estado regido pela lei. Assim como o espírito do capitalismo há muito se descolou da ética protestante, a preferência pelas instituições informais já não se sustenta no homem cordial da cultura ibérica e das relações humanas domésticas e patriarcais. Entretanto, o traço da informalidade permanece no caráter brasileiro, mantido pela incapacidade das instituições públicas de se renovarem e darem acesso, para o trabalho realizado no país, aos benefícios do capitalismo.

Referências Bibliográficas

- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. *Institutions as the fundamental cause of long-run growth*. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research, 2004 (NBER Working Paper, 10.481).
- AVELINO FILHO, George. “Cordialidade e civilidade em Raízes do Brasil.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [S.I.], v. 5, n. 12, fev. 1990.
- BURLAMAQUI, Leonardo; PROENÇA, Adriano. “Inovação, recursos e comprometimento: em direção a uma teoria estratégica da firma.” *Revista Brasileira de Inovação*, v. 2, n. 1, Rio de Janeiro, Finep, 2003.

- COASE, Ronald H. "The nature of the firm". *Economica* 4, p. 386-405, nov. 1937.
- _____. "The problem of social cost". *The Journal of Law and Economics* 3, p. 1-44, Oct. 1960.
- DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- DJANKOV, Simeon; MCLIESH, Caralee; RAMALHO, Rita Maria. *Regulation and growth*. Washington DC: The World Bank, 2006.
- EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states & industrial transformation*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, Peter; CHANG, Ha-Joon. *The role of institutions in economic change*. Paper prepared for the meeting of the "Other Canon" group, Venice, Italy, January 13-14, 2000.
- FIELD, Alexander James. "The problem with neoclassical institutional economics: a critique with special reference to the North/Thomas Model of pre-1500 Europe." *Explorations in Economic History* 18, n. 3, p. 174-198, 1981.
- GLAESER, Edward L.; LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei. *Do institutions cause growth?* Cambridge MA: National Bureau of Economic Research, 2004 (NBER Working Paper, 10.568).
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006 [1936].
- KNIGHT, Frank H. *Risk, uncertainty, and profit*. Hart, Schaffner & Marx; Houghton Mifflin Company, 1921. Library of Economics and Liberty, 2007. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Knight/knRUP1.html>>.
- LIBECAP, Gary D. "Economic variables and the development of the law: the case of Western mineral rights". *The Journal of Economic History*, v. 38, n. 2, p. 338-362, 1978.
- LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 2001 [1690].

- MACFARLAN, Maitland; EDISON, Hali; SPATAFORA, Nicola. "Growth and institutions". *World Economic Outlook*, Washington DC, International Monetary Fund, 2003.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Eng.: Cambridge University Press, 1990.
- _____. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. São Paulo: Instituto Liberal, 1994.
- PERRY, Guillermo E.; MALONEY, William F.; ARIAS, Omar S.; FAJNZYLBER, Pablo; MASON, Andrew D.; SAAVEDRA-CHANDUVI, Jaime. *Informality: exit and exclusion*. Washington DC: The World Bank, 2007.
- PRZEWORSKI, Adam. "A última instância: As instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico?". *Novos Estudos – Cebrap*, n. 72, p. 59-77, 2005.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984 [1942].
- STONE, A.; LEVY, B.; PAREDES, R. "Public institutions and private transactions: a comparative analysis of the legal and regulatory environment for business transactions in Brazil and Chile". In: ALSTON, L.J.; EGGERTSON, T.; NORTH, D.C. (eds.). *Empirical studies in institutional change*. Cambridge, New York and Melbourne: Cambridge University Press, 1996.
- WORLD BANK. *Doing Business no Brasil*. Washington DC: The World Bank, 2006.
- _____. *Doing Business 2007: How to reform*. Washington DC: The World Bank, 2007.