

As amarras para o crescimento da economia brasileira

MARCOS LISBOA
JOSÉ ALEXANDRE SCHEINKMAN
ilustração **DAVID MAGILA**

18/12/2016 02h15

RESUMO Autores apontam aspectos que retardam o crescimento econômico no Brasil, tornando-o mais moroso e menos pujante do que o de outros países. Entre os motivos, apontam deficiências educacionais e a baixa produtividade de empresas por vezes preservadas artificialmente, quando deveriam dar lugar a outras.

*

O desempenho econômico no Brasil decepciona desde 1980, com muitos anos de graves desequilíbrios macroeconômicos e baixo crescimento. Nos melhores momentos, como nos anos 2000, crescemos cerca de 4%, a mesma taxa da média mundial, enquanto muitos países emergentes tiveram resultados melhores, casos da Índia e da China, e de alguns latino-americanos, como Chile e Peru.

O crescimento do Brasil nesse período decorreu em parte do bônus demográfico: houve um aumento do percentual de trabalhadores por habitante, resultado do crescimento populacional nos anos 1960 e 1970. Cada família, nos anos 1960, tinha, em média, 6,3 filhos. A queda da mortalidade infantil permitiu que, nas décadas seguintes, o país experimentasse um rápido crescimento da população em idade de trabalhar.

Recentemente, porém, o bônus vem se reduzindo. Hoje, cada casal tem, em média, 1,7 filho, menos do que o necessário para repor a população. Isso significa que, em 15 anos, a quantidade de brasileiros em idade de trabalhar começará a decrescer, enquanto a fração de idosos continuará a aumentar; o país pode se descobrir envelhecido antes de se tornar desenvolvido.

A principal causa do baixo crescimento nas últimas décadas foi a estagnação da produtividade, a medida de quanto se pode produzir com os mesmos fatores de produção, capital e trabalho.

Em países como Coreia, China, Taiwan e Índia, a produtividade aumentou entre 30% e 80% a mais do que nos EUA entre 1985 e 2015. No Brasil, por outro lado, ela decresceu 20% em comparação com a americana. Por que ficamos para trás? Por que tivemos desempenho tão pior do que o de outros países emergentes ou mesmo do que o de economias desenvolvidas? Este artigo sistematiza os determinantes do crescimento da produtividade, as possíveis causas do atraso do Brasil, e aponta como a política pública pode contribuir para retomar o crescimento, revertendo a trajetória das últimas décadas.

EDUCAÇÃO

Durante muito tempo, o pensamento econômico no Brasil acreditou que a educação dos trabalhadores não seria relevante para a geração de renda.

A evidência dos dados, no entanto, mostra que essa conjectura estava equivocada. Cada ano a mais de educação resulta, em média, em aumento de 7% da renda do trabalhador

no Brasil. Esse número já foi maior no começo da década passada, quando chegou a mais de 10%, como documentam os trabalhos de Ricardo Paes de Barros.

Estudar as causas da queda do retorno da educação no Brasil e os indicadores de qualidade frustrantes quando comparados com os de outros países –sobretudo no ensino médio, apesar da expansão significativa do gasto público– tem resultado no debate sobre a necessidade de reforma da política educacional.

Nem tudo são más notícias. Existem políticas locais bem-sucedidas, como em Sobral (CE), para citar o exemplo mais famoso no ensino fundamental. Também já foi reconhecida a política de escola integral em Pernambuco.

Como enfatiza Paes de Barros, parte das dificuldades com os indicadores de educação no Brasil não decorre da falta de experiências bem-sucedidas, mas sim da incapacidade da política pública em copiar as melhores práticas.

O quanto da diferença de renda entre os países, porém, está associado às diferenças na escolaridade e no capital acumulado?

DIFERENÇA

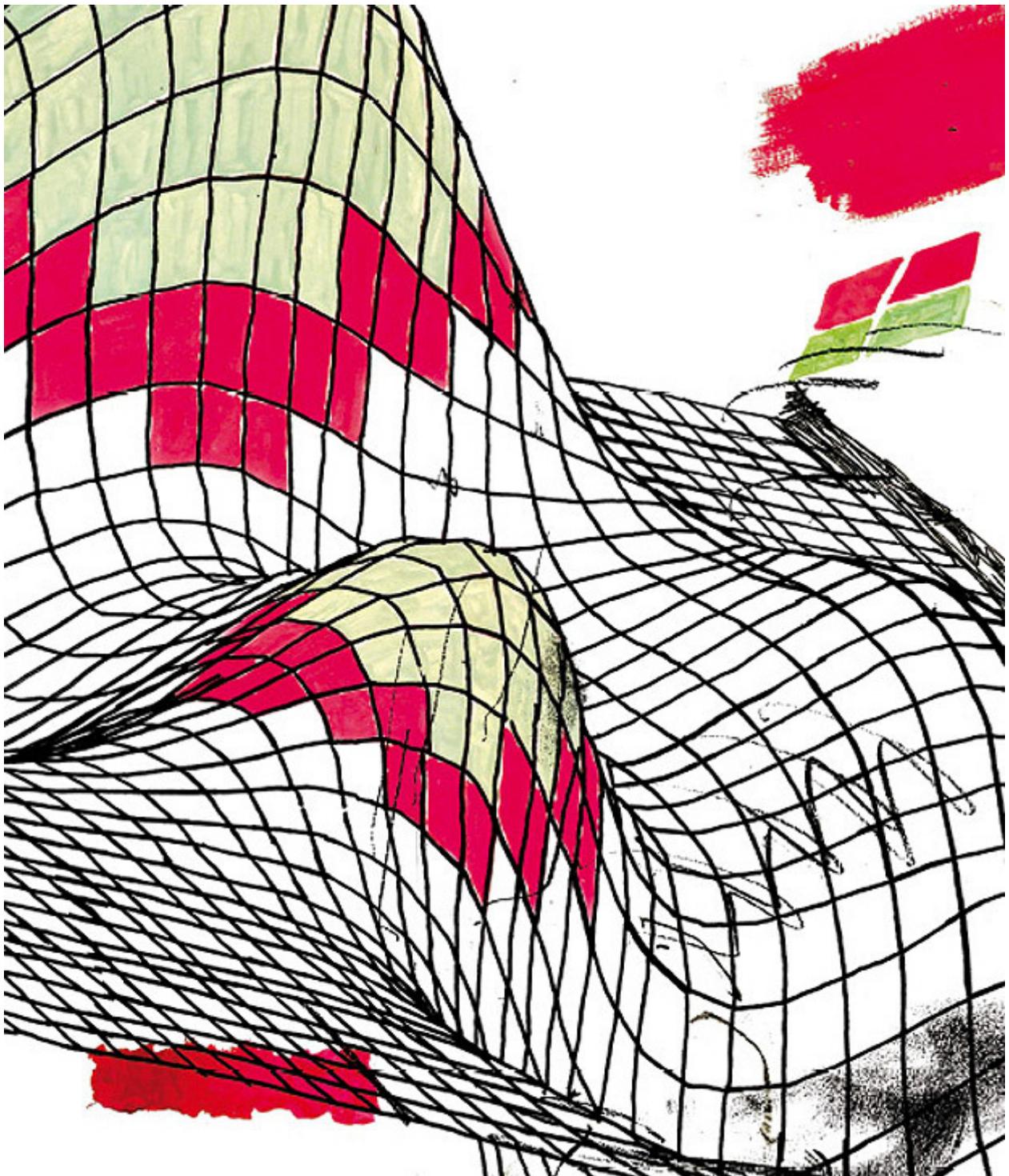
Entender as causas da diferença de renda entre os países tem sido um dos principais temas de pesquisa econômica. No caso do Brasil, a renda por habitante corresponde a cerca de 25% da renda per capita nos EUA.

A partir de 1990, tornaram-se disponíveis grandes bases de dados para mais de cem países, com o detalhamento de indicadores desde meados do século passado.

Essas bases de dados permitem estimar quais os fatores mais correlacionados com o crescimento da renda nos diversos países. A diferença do estoque de capital e da escolaridade, ainda que relevante, explica pouco menos da metade da diferença de renda entre os países.

Qual é a razão da desproporção remanescente? Por que a renda no Brasil seria 40% menor do que a dos EUA, ainda que tivéssemos o mesmo nível de escolaridade e estoque de capital? Essa diferença é o que se denomina Produtividade Total dos Fatores (PTF), ou, como proposto há anos, a medida da nossa ignorância. Identificar os determinantes da PTF foi o principal tema da pesquisa em economia na segunda metade do século 20. Várias hipóteses foram testadas, como os estímulos à inovação tecnológica, porém não sobreviveram aos testes empíricos.

David Magila



INSTITUIÇÕES

A pesquisa empírica revela que o desenho das instituições, como a estabilidade do Estado de Direito, a segurança jurídica e a qualidade dos instrumentos de crédito e de capitais, é o principal responsável pela diferença de renda entre os países.

Alguns exemplos ilustram isso. Os trabalhos acadêmicos utilizam indicadores como os custos para recuperar uma garantia em caso de inadimplência. Países em que esses custos são menores tendem a apresentar maior crescimento da renda. O mesmo ocorre com os indicadores de menor complexidade da legislação trabalhista, de maior eficiência do Judiciário ou de maior acesso à informação.

Cabe um "caveat", uma ressalva. Há países que fizeram reformas institucionais alinhadas com as melhores práticas, mas que não se desenvolveram, como o México. A forma específica como as instituições são desenhadas e o seu alinhamento com as demais regras locais pode ser igualmente relevante para o impacto sobre o desenvolvimento dos países.

Acemoglu e Robinson, em "Por que as Nações Fracassam" (Elsevier), sistematizam a pesquisa acadêmica sobre a relevância das instituições para o desenvolvimento econômico.

O Brasil passou por profundas reformas institucionais desde 1990, como a estabilidade econômica após o Plano Real, as privatizações, a melhora do ambiente regulatório e as reformas no mercado de crédito.

Assunção, Benmelech e Silva, no artigo "Repossession and Democratization of Credit" (recuperação e democratização do crédito), publicado na "Review of Financial Studies", e Funchal, Coelho e Mello, em "The Brazilian Payroll Lending Experiment" (o experimento brasileiro do crédito consignado), publicado na "Review of Economics and Statistics", estimaram o impacto da introdução do consignado e da reforma da alienação fiduciária.

Essas reformas tiveram como objetivo elevar a segurança de que a dívida seria paga ou de que o bem dado em garantia seria retomado mais rapidamente em caso de inadimplência. A evidência indica que o resultado foi a queda da inadimplência, dos juros cobrados e a expansão do crédito, sem a necessidade de subsídios ou custo para o Tesouro, ao contrário da expansão do crédito a partir de 2009.

O mesmo ocorreu com a nova lei de falências, estudada por Ponticelli e Alencar no artigo "Court Enforcement, Bank Loans and Firm Investment" (execução judicial, empréstimos bancários e investimento), publicado na "Quarterly Journal of Economics". Nas varas judiciais que aplicaram a nova lei com maior eficiência, houve maior queda das taxas de juros e maior aumento do investimento.

Processos mais ágeis, que permitam o rápido fechamento das empresas em apuros e a transferência de seus ativos para as empresas mais eficientes, resultam em maior produtividade e colaboram para a maior geração do emprego. Por outro lado, a proteção de empresas ineficientes reduz a produtividade média, além de prejudicar a concessão de crédito para as outras.

PRODUTIVIDADE

A evidência empírica indica a relevância do comércio exterior para ganhos de produtividade. A redução de barreiras tarifárias e não tarifárias permite que as empresas tenham acesso a insumos e bens de capital mais eficientes e resulta em maior competitividade das empresas locais, com aumento de sua participação nas exportações, conforme documentado por Bas e Strauss-Kahn em artigo publicado em 2010.

Utilizando dados desagregados por empresas da indústria entre 1990 e 2001, Lisboa, Menezes e Schoor, em artigo da "Revista Brasileira de Economia", estimam que a abertura comercial dos anos 1990 resultou em ganhos de produtividade precisamente pelo maior acesso a insumos e bens de capital. Alguns trabalhos recentes analisaram o impacto da reforma tributária que introduziu a cobrança de PIS e Cofins sobre bens importados. Os setores com maior proteção depois da reforma tiveram pior produtividade.

Além disso, nos últimos anos houve notável aumento das barreiras não tarifárias, muitas vezes contrariando princípios da Organização Mundial do Comércio, como no caso da indústria automobilística. Essas são igualmente associadas à queda na produtividade.

SETORES

A diferença de produtividade entre os países pode decorrer de diversos fatores. Países podem ser mais ricos porque se especializaram em setores mais produtivos ou porque têm firmas mais eficientes nos diversos setores.

Durante muito tempo, a academia brasileira acreditou que a composição setorial da produção seria a principal responsável pelo crescimento econômico. A indústria seria mais

produtiva do que as demais atividades, e o aumento do seu peso na composição da produção permitiria maior geração de renda.

Afinal, qual a causa da menor produtividade no Brasil em comparação com os países desenvolvidos? Somos mais pobres porque nos especializamos em setores menos produtivos ou porque temos empresas menos eficientes nos diversos setores?

Essas perguntas foram analisadas por Veloso, Matos, Cavalcanti e Coelho em "O Brasil em Comparações Internacionais de Produtividade: Uma Análise Setorial", de 2016.

Caso o Brasil tivesse a mesma composição setorial dos Estados Unidos, o produto por trabalhador aumentaria 68%. Caso, por outro lado, tivéssemos em cada setor o mesmo produto por trabalhador observado nos EUA, e fosse mantida a nossa composição setorial, o produto nacional por trabalhador cresceria 430%.

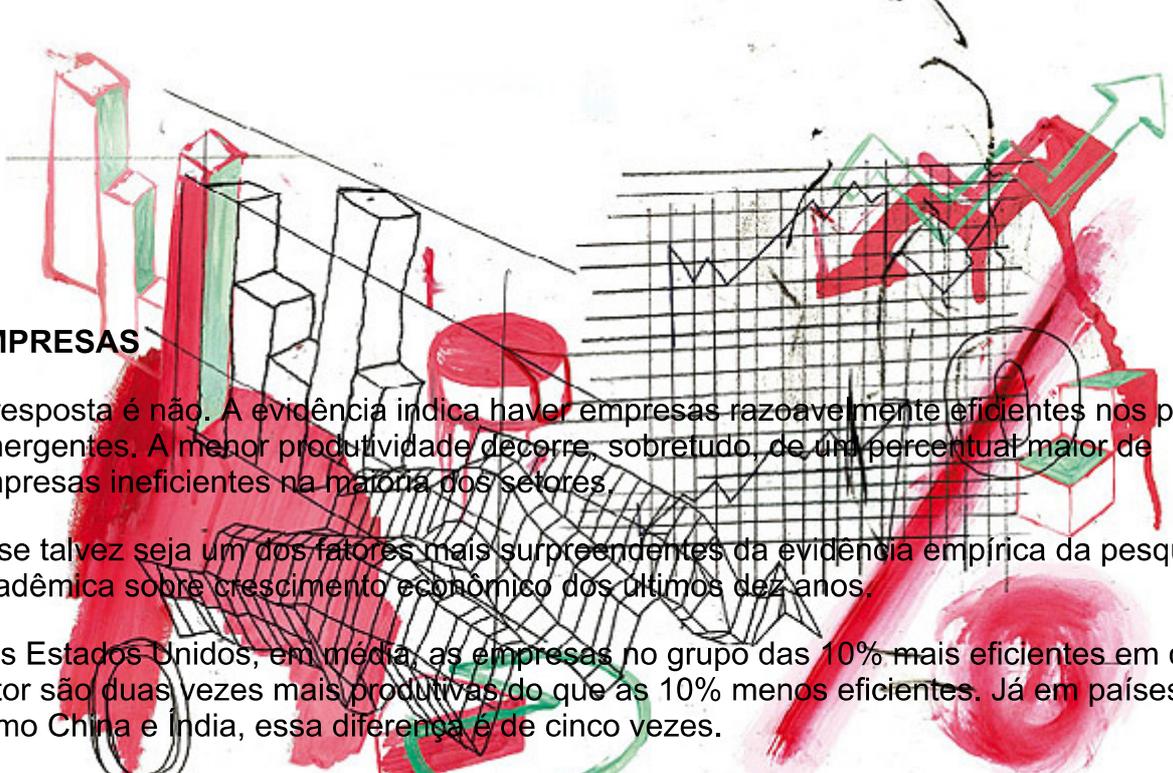
Isso significa que a nossa menor produtividade, e, portanto, a menor renda per capita, não decorre da composição setorial da produção, mas sim da menor eficiência das empresas em cada setor. Com a exceção do agronegócio, estudado por Chaddad em "The Economics and Organization of Brazilian Agriculture" (a economia e a organização da agricultura brasileira), e de alguns serviços, como a intermediação financeira, temos uma produtividade bem mais baixa, na imensa maioria dos setores, do que a de países desenvolvidos.

Somos mais pobres não porque nos especializamos em atividades menos produtivas, mas sim porque somos menos eficientes na maioria dos setores. Com o mesmo capital e trabalho, produzimos menos nos diversos setores de serviço e da indústria. Nossa produtividade nos setores de serviços de alta tecnologia, por exemplo, é equivalente à produtividade nos serviços de baixa tecnologia nos países desenvolvidos.

O pior desempenho da produtividade agravou-se na última década. Nas indústrias de transformação e construção civil, o produto por trabalhador caiu mais de 1% ao ano no Brasil entre 2000 e 2009. Esse resultado foi parcialmente compensado pelo crescimento do produto por trabalhador de mais de 4% ao ano em outras atividades, como o agronegócio e a intermediação financeira.

A evidência internacional vai ao encontro dos dados sobre o caso brasileiro. Menos de 10% da variação de produtividade é explicada por alterações na composição setorial. A menor geração de renda nos países emergentes decorre da menor produtividade das empresas na maioria dos setores. Será que aspectos específicos dos países emergentes prejudicam o surgimento de empresas mais eficientes?

David Magila



EMPRESAS

A resposta é não. A evidência indica haver empresas razoavelmente eficientes nos países emergentes. A menor produtividade decorre, sobretudo, de uma percentual maior de empresas ineficientes na maioria dos setores.

Esse talvez seja um dos fatores mais surpreendentes da evidência empírica da pesquisa acadêmica sobre crescimento econômico dos últimos dez anos.

Nos Estados Unidos, em média, as empresas no grupo das 10% mais eficientes em cada setor são duas vezes mais produtivas do que as 10% menos eficientes. Já em países como China e Índia, essa diferença é de cinco vezes.

As estimativas indicam que entre 30% e 60% da diferença de produtividade entre EUA, por um lado, e China e Índia, por outro, decorre da maior proporção de empresas ineficientes nos dois países. Essas estimativas são documentadas por Hsieh e Klenow, em 2009, em "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India" (má alocação de recursos e produtividade total dos fatores em manufatura na China e na Índia), na "Quarterly".

A menor produtividade média em cada setor não decorre da inexistência de boas empresas, mas sim da maior proporção de empresas ineficientes, que resulta na menor renda por habitante dos países emergentes.

O aumento de produtividade nos Estados Unidos é fruto, principalmente, do processo de entrada de novas empresas e do fechamento de plantas mais velhas e menos produtivas, com a concomitante criação e destruição de empregos, e a transferência dos ativos produtivos das velhas empresas menos produtivas para as novas mais eficientes, como sistematizam Foster, Haltwanger e Krizan no artigo "Aggregate Productivity Growth" (crescimento de produtividade agregada), de 2001.

Em dez anos, a saída e a entrada de empresas explica 60% da destruição e criação de empregos na indústria americana. Nesse processo, muitas empresas surgem anualmente, a maioria fracassando rapidamente. Algumas das novas empresas, porém, sobrevivem por se revelarem mais eficientes do que certas antigas, que terminam por deixar o mercado. O resultado é o crescimento da produtividade, do emprego e de renda.

O impacto da saída e entrada de empresas no setor de serviços é ainda superior ao verificado na indústria, sendo responsável por mais de 80% do processo de criação e destruição de empregos, e por quase todo o crescimento da produtividade.

A evidência indica que um ambiente de negócios que facilite a abertura de novas firmas e agilize o fechamento de empresas ineficientes, respeitando o direito dos credores, colabora com o aumento da produtividade.

Nos países subdesenvolvidos, por outro lado, a excessiva proteção de empresas menos eficientes deprime a produtividade. No caso do Brasil, por exemplo, a distribuição de empresas por tamanho revela uma concentração surpreendente de empresas pequenas, antigas e pouco produtivas. O resultado é a menor produtividade média na maioria dos setores e a menor geração de renda por trabalhador.

O desenvolvimento econômico e a melhora sustentável do padrão de vida da maioria passa por um processo difícil de fechamento e abertura de novas empresas, com a consequente destruição e geração de empregos.

Permitir que empresas ineficientes sejam fechadas resulta em custo para alguns grupos sociais, com perda de empregos. Por outro lado, porém, esse processo resulta em ganhos de produtividade para o país, em benefício da maioria da população. Esse processo resulta no aumento da renda gerada por trabalhador e em maior crescimento econômico.

AGENDA

O envelhecimento da população brasileira implica grandes desafios para o crescimento sustentável da renda. As regras da Previdência permitem aposentadorias precoces, aumentando o ônus sobre a força de trabalho em decorrência do nosso sistema de repartição. Retomar o crescimento da renda em um país em que a fração dos trabalhadores diminui requer retomar o crescimento da produtividade.

A baixa produtividade decorre da proteção das empresas ineficientes e das distorções do ambiente de negócios, como as restrições ao comércio internacional, e a complexidade e insegurança das regras tributárias e trabalhistas, que resultam no imenso contencioso judicial quando comparado com os demais países.

A agenda para a retomada do crescimento da produtividade passa por reformas no regime tributário e trabalhista, nas normas de comércio exterior, na regulação dos setores de infraestrutura, além de um ambiente de negócios que permita maior eficiência na abertura e fechamento das empresas.

A reforma tributária deve substituir os diversos impostos e contribuições que incidem sobre a produção (IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS) por um único imposto sobre valor adicionado. Esse imposto deveria ter uma alíquota única para os diversos setores, calculado pela diferença entre a receita e as despesas, não sendo deduzíveis salários, juros e a remuneração do capital. A arrecadação seria então distribuída por todos os entes federativos com base no destino dos bens e serviços.

Os regimes tributário e trabalhista deveriam garantir a segurança jurídica das regras existentes. Novas interpretações das normas pela Receita Federal ou pelos tribunais do trabalho não deveriam ter efeitos retroativos. Além disso, a frequente alteração das obrigações acessórias e das regras tributárias traz incerteza ao ambiente de negócios e prejudica o investimento e a geração de empregos e de renda.

As tarifas de importação deveriam convergir para a média da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), sendo reduzidas as restrições não tarifárias. Essa reforma permitiria uma maior integração da economia brasileira; as empresas se beneficiando do acesso a melhores insumos e bens de capital.

A reforma nos setores de infraestrutura passa pela melhor atribuição das responsabilidades do Poder Executivo e das agências reguladoras. O Executivo deveria deliberar sobre os contratos e as prioridades da política pública, enquanto as agências reguladoras deveriam fiscalizar a sua execução. Regras estáveis estimulariam o investimento em infraestrutura, beneficiando as demais atividades produtivas.

A nossa política de pesquisa e desenvolvimento tem se revelado pouco capaz de gerar inovações, mas a evidência internacional e a experiência local de instituições como a Embrapa e a Esalq (Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo) demonstram que, quando bem feita, a política pública pode ter um impacto significativo sobre a produtividade.

A retomada do crescimento requer reformas que retirem as restrições ao processo, nem sempre fácil, de criação e destruição de empresas e empregos, estimulando o aumento da

produtividade.

Essa agenda implica a reversão das políticas, fortemente expandidas a partir de 2009, que procuram compensar a ineficiência das empresas por meio da distribuição de subsídios e proteções setoriais, e que resultaram na queda da produtividade e contribuem para a grave crise que atravessamos.

Não se trata de uma agenda simples, até porque implica rever diversos privilégios para grupos de interesse que se fortaleceram com as políticas dos últimos anos. Nem todos os setores ou empresas irão sobreviver. Na medida do possível, devem ser adotados mecanismos de transição que permitam que as empresas mais eficientes se adaptem às novas regras e que protejam os grupos sociais mais vulneráveis.

Talvez seja esse o debate dos próximos anos. Vamos retomar a estratégia nacionalista ou vamos enfrentar os desafios de uma economia mais aberta, com regras estáveis, que tratem os iguais como iguais, que valorizem o crescimento da produtividade e a melhor gestão da política pública, com ênfase em saúde, educação e proteção para famílias de menor renda?

MARCOS LISBOA, 52, doutor em economia pela Universidade da Pensilvânia, foi secretário de Política Econômica no Ministério da Fazenda entre 2003 e 2005 e é o atual presidente do Insper.

JOSÉ ALEXANDRE SCHEINKMAN, 68, economista, é professor da Universidade Columbia e professor emérito da Universidade Princeton, além de autor de "Speculation, Trading, and Bubbles" (Columbia University Press).

DAVID MAGILA é artista plástico.

Endereço da página:

<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/12/1841866-as-amarras-para-o-crescimento-da-economia-brasileira.shtml>

Copyright Folha de S. Paulo. Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução do conteúdo desta página em qualquer meio de comunicação, eletrônico ou impresso, sem autorização escrita da Folha de S. Paulo.