

PRODUTIVIDADE

Existe um consenso nos diagnósticos sobre o desempenho econômico do Brasil: a necessidade de se aumentar a produtividade da economia. Por definição, o crescimento do PIB em termos reais é igual ao crescimento em horas trabalhadas mais o crescimento da produtividade do trabalho.

Independentemente da qualidade das estimativas de produtividade, existe ampla evidência de que o Brasil tem experimentado um desempenho pífio em termos de crescimento de produtividade nas últimas décadas, seja no que diz respeito à produtividade do trabalho, seja no que tange à produtividade total dos fatores (PTF).

Para economias emergentes, o crescimento da produtividade é um fator crítico para um país escapar da armadilha da renda média, tese desenvolvida inicialmente por Indermit S. Gill e Homi Kharas, por volta de 2007¹.

Gill e Kharas, à época funcionários do Banco Mundial, ao analisarem o desempenho econômico de países em desenvolvimento na Ásia, observaram que economias de renda média tinham dificuldades em competir com países de renda baixa em setores intensivos em mão-de-obra e com países de alta renda que dominavam indústrias caracterizadas por inovações tecnológicas. Resumindo, para escapar da armadilha seria necessário elaborar novas estratégias de desenvolvimento para países de renda média.

O conceito em questão ilustra a proposição de que o sucesso no passado (evoluir de uma posição de baixa renda para um estágio de renda média) não era uma garantia de sucesso no futuro. Comparando a renda per capita de países de renda média com a dos EUA em 1960, por exemplo, fica evidente que a grande maioria desses países não trilhou uma trajetória de convergência econômica com os EUA em cinco décadas.

Quando se avalia o aumento da produtividade do trabalho, primeiro se avalia a contribuição do aumento do capital físico e do capital humano na sociedade. A educação escolar e a capacidade dos trabalhadores de atuar de forma produtiva são essenciais para este aumento de produtividade.

O que não é explicado por esses fatores, constitui um efeito da PTF, que é uma contribuição da inovação ao aumento da produtividade. A análise do desempenho de economias que são exemplos típicos da armadilha da renda média tende a confirmar que as mesmas falham em obter um crescimento sustentado da PTF, enquanto aquelas que escapam da “armadilha” são capazes de identificar novas fontes de crescimento da PTF no período considerado.

¹ Gill, I. e H. Kharas, 2015, “The Middle-Income Trap Turns Ten,” Policy Research Working Paper 7403. Washington, DC: The World Bank.

O crescimento da produtividade do trabalho é crítico para a prosperidade de uma nação no longo prazo e um fator determinante da competitividade internacional do país, influenciando decisões de investimento.

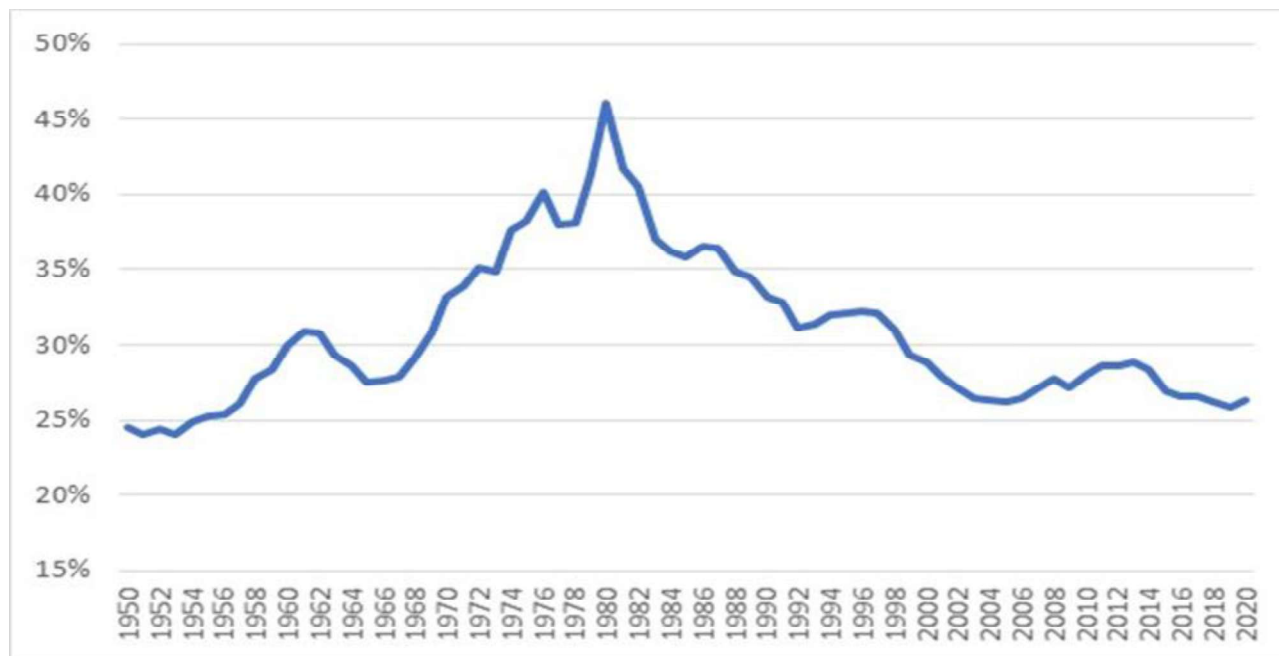
São muitas as variáveis que influenciam a evolução da produtividade: a educação da força de trabalho, decisões de investimento em capital produtivo e infraestrutura, investimentos em inovação, influências culturais (burocracia, corrupção, um sistema jurídico eficiente, preferência revelada por lazer, etc.) e o ambiente macroeconômico.

A Situação Atual

A economia brasileira vem apresentando um crescimento anêmico da produtividade de trabalho desde a década de 1980 (menos de 1% ao ano, em contraste com um crescimento de 4,1% ao ano no período 1950-1980). A figura abaixo mostra que a produtividade do trabalho no Brasil era da ordem de 25% dos níveis de produtividade de trabalho nos EUA por volta de 1960.

Essa relação atingiu mais de 40% no final da década de 70, mas a partir dos anos 80 a relação passou a cair e na atualidade se encontra de novo em cerca de 25%.

Evolução do produto por trabalhador do Brasil em relação aos Estados Unidos, 1950-2020 (em %)



Fonte: Veloso (2022)²

² Veloso, F., 2022, "Evolução da produtividade no Brasil," em C.A. Primo Braga e Paulo de Tarso A. Paiva, org., Produtividade e o Futuro da Economia Brasileira. Nova Lima: Fundação Dom Cabral.

Os motivos para essa divergência e o crescimento medíocre da produtividade do trabalho no Brasil são vários:

- instabilidade macroeconômica e um ambiente complexo para se fazer negócios, contribuindo para uma taxa de investimento medíocre (típica-mente abaixo de 20% do PIB), que restringe o aumento na quantidade e qualidade de capital disponível por trabalhador (máquinas, computadores etc.) e promove a informalidade do mercado de trabalho;
- a contribuição limitada da acumulação de capital humano, refletindo fragilidades no sistema educacional do país e problemas na qualificação da mão-de-obra;
- uma evolução tímida do processo de inovação na economia, como capturado pela trajetória da produtividade total dos fatores nas últimas décadas.

Essa evolução insatisfatória está correlacionada com a trajetória claudicante do desempenho da renda per capita brasileira nas últimas décadas e, em particular, no período 2014-21. O Brasil ilustra claramente as dificuldades de um país “preso” na armadilha da renda média.

Aspiração

A renda per capita brasileira era de US\$ 7,518.8 em 2021. O país se encontra há várias décadas na categoria de país de renda média-alta (renda per capita entre US\$ 4,096 e US\$ 12,695). Para atingir o nível de US\$ 12,695 por volta de 2030, a renda per capita teria de crescer cerca de 6% a.a. no período 2022-30.

Isso iria exigir um aumento da produtividade do trabalho da ordem de 6% a.a. Será difícil alcançar estes números, muito embora já tenham ocorrido no passado períodos em que o produto por trabalhador cresceu a uma taxa de 4,1% a.a. (entre 1950 e 1980).

Mais recentemente, a trajetória do agronegócio brasileiro ofereceu um exemplo de desempenho ímpar, com a PTF no setor crescendo a uma taxa de 3,18% a.a. no período 2000-2019, o que colocou o Brasil na liderança de desempenho global referente à produtividade do setor nas últimas décadas.

Em síntese, essa é uma aspiração de desempenho econômico similar à que o Brasil experimentou durante o período do “milagre econômico” na década de 70. Certamente, será difícil atingir tal marca em meio aos desafios macroeconômicos enfrentados pelo país e frente a um cenário internacional de pouco dinamismo em virtude de tensões geopolíticas. A questão que se coloca é até que ponto a implementação de reformas estruturais (veja abaixo) poderia alavancar substantivamente a evolução da produtividade do trabalho nos próximos anos. Por exemplo, resultados semelhantes aos observados na década de 70 – qual seja um crescimento da produtividade do trabalho da ordem de 4% a.a. – poderiam gerar um crescimento anual da renda

per capita de forma a viabilizar o alcance do limiar de renda per capita de um país de alta renda por volta de meados da década de 2030.³

Pontos críticos para avançar

A receita para se alavancar a produtividade do trabalho no Brasil não é segredo: reformas estruturais para melhorar o ambiente de negócios (reforma tributária, por exemplo), uma maior integração internacional, incentivos para o aumento do investimento privado e em inovação, e melhorias na qualidade do sistema educacional brasileiro. O Brasil tem um dos sistemas tributários mais complexos do mundo. Em análises de comparação internacional, o país aparece na posição 184 entre 190 economias em termos da facilidade de se pagar impostos. Isso está associado não apenas ao efeito cascata de vários impostos (a níveis federal, estadual e municipal) sobre a base tributária, mas também à complexidade de um grande número de regimes especiais que criam distorções significativas. O complexo sistema de isenções fiscais e de exigências de conteúdo local, por sua vez, também afetam negativamente o ambiente para a inovação no país.⁴

Com relação ao tema de integração internacional cabe observar que o grau de fechamento da economia brasileira permanece elevado: uma herança da estratégia de industrialização por substituição de importações. Um esforço de liberalização comercial foi implementado nos anos 90. No novo milênio, no entanto, o super-ciclo de “commodities”, alimentado pela expansão acelerada da economia chinesa, facilitou o retorno de uma estratégia intervencionista na medida que o viés anti-exportador do protecionismo (dadas as implicações dessa estratégia em termos de sobrevalorização do câmbio) era mascarado pelo impacto positivo da elevação dos termos de troca das exportações brasileiras. Com a crise financeira global, e mais recentemente com o aumento do protecionismo em nações industrializadas, tensões geopolíticas, o impacto da pandemia da Covid-19 e com a desaceleração da economia chinesa, as condições externas se tornaram mais adversas.

Uma explicação usual para o baixo envolvimento do Brasil no comércio internacional (o coeficiente de exportações mais importações de bens como proporção do PIB foi na média de cerca de 24% no período 2009-15) é articulada em termos do tamanho da economia brasileira. Tal argumento, porém, não se sustenta: a média para 176 países do coeficiente de comércio era de 96% (dados de 2013); e mesmo para as seis maiores economias do mundo a média era de 55%.⁵ A explicação, na realidade, está associada com uma política protecionista que tradicionalmente utilizou barreiras tarifárias e não-tarifárias para proteger a economia brasileira. O viés anti-

³ Um crescimento sustentado do PIB da ordem de 2,4% a.a. é uma estimativa mais consistente com o desempenho da economia brasileira nesse milênio. Em tal cenário, alcançar o nível de renda per capita consistente com a classificação de um país de alta renda ocorreria somente na década de 2040.

⁴ Veja World Bank, 2018, “Por um ajuste justo com crescimento compartilhado,” www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes.

⁵ Veja Canuto, O., C. Fleischaker, e P. Schellekens, 2015, “The Curious Case of Brazil’s Closedness to Trade,” Policy Research Working Paper 7228. Washington, DC: The World Bank.

exportador da política comercial brasileira afeta significativamente a competitividade internacional das empresas brasileiras.

Cabe assinalar que uma política de liberalização comercial não seria uma panaceia.⁶ É importante reconhecer que a realocação de recursos em economias marcadas por grande dispersão setorial de níveis de produtividade pode ser perversa numa fase inicial. Além disso, como as experiências do México e Brasil ilustram, a inserção internacional de uma economia não é uma alavanca suficiente para o aumento da produtividade. México e Brasil seguiram estratégias distintas de desenvolvimento nas últimas décadas. No caso do México, uma série de reformas e a adesão ao acordo de livre comércio com os EUA e o Canadá nos anos 90 aumentaram significativamente a integração internacional da economia mexicana. O coeficiente de comércio de bens/PIB do México é atualmente superior a 60%. No entanto, como analisado por Levy (2018), a PTF no México também vem apresentando um desempenho medíocre nos últimos anos.⁷ Ainda que o país tenha se beneficiado da integração com a economia mundial, que aumentou a competição e facilitou a difusão de tecnologia, tal estratégia não foi suficiente para incrementar a produtividade da economia de forma significativa. O problema central consiste em um sistema de incentivos – seja em termos de tributos, da legislação trabalhista, ou de respeito às leis/contratos – que favorece a alocação de recursos no setor informal.

A lição a se extrair desta análise é de que o problema de produtividade no Brasil (como no México) é multidimensional e, por conseguinte, exige um esforço de coordenação de políticas públicas que vai além da questão da liberalização comercial, uma condição necessária, mas não suficiente para se resolver o problema da produtividade. Reformas complementares com relação à simplificação do regime tributário, racionalização de regras de conteúdo local e apoio à inovação e à educação são necessárias para um aumento sustentado da produtividade.

Nesse sentido, tomando como base palavras-chave ligadas à agenda de produtividade, a Iniciativa Imagine Brasil levantou 5.085 propostas de lei em tramitação no Congresso Nacional.

Esse levantamento foi realizado tomando como base seis princípios orientadores para selecionar iniciativas que: i) já estejam em tramitação na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal; ii) tenham papel estruturante para a agenda de produtividade; iii) sejam de aplicação horizontal, ou seja, sem escolher setores específicos a serem beneficiados; iv) produzam impactos sistêmicos sobre a economia brasileira; v) tenham efeitos duradouros, com resultados sustentáveis no médio e no longo prazos e vi) encontrem apoio de entidades representativas da sociedade brasileira, inclusive órgãos do governo federal.

Essa pesquisa revelou que, de uma forma geral, a agenda legislativa encontra-se muito concentrada na defesa de interesses particulares ou setoriais. No entanto, identificou 37 propostas que atendem aos princípios mencionados acima e poderiam constituir-se em uma agenda

⁶ Veja Primo Braga, C. A., 2017. Comércio internacional no século XXI: alternativas para o Brasil. Pontes 13 (junho): 16-19.

⁷ Veja Levy, S., 2018. Under-Rewarded Efforts. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

legislativa positiva de produtividade a ser adotada em áreas como infraestrutura, tributação, inovação e sustentabilidade.

Agenda legislativa positiva: Projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional com potencial de melhorar a produtividade no Brasil⁸:

INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA	TRIBUTAÇÃO	AMBIENTE DE NEGÓCIOS	SUSTENTABILIDADE	INOVAÇÃO E CAPITALIZAÇÃO	ABERTURA COMERCIAL E INTERNACIONALIZAÇÃO
PL 7063/2017 – Novo marco das concessões e PPPs	PECs 45/2019 e PL 3887/2020 – Tributação sobre o consumo	PL 3401/2008 – Reduz insegurança jurídica sobre desconsideração da pessoa jurídica	PL 510/2021 – Regularização fundiária	PLP 25/2019 – Sistema Nacional de Educação	PL 2502/2021 – Tributação em bases universais
PL 2646/2020 – Debêntures de infraestrutura	PL 2337/2021 – Tributação sobre a renda	PLP 281/2019 – Resolução bancária	PL 2159/2021 – Licenciamento ambiental	PL 2417/2011 – Arranjos de Desenvolvimento da Educação	PL 2963/2019 – Regula a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros
PL 4392/2020 – Regulação dos serviços de praticagem	PLP 17/2022 – Código de Defesa do Pagador de Impostos	PLP 27/2020 – Governança das cooperativas de crédito	PL 528/2021 – Regulação do mercado de carbono	PL 6461/2019 – Estatuto do Aprendiz	PL 537/2021 – Condições para proteção tarifária
PLS 258/2016 – Novo Código Brasileiro de Aeronáutica	PLS 298/2011 – Código do Contribuinte	PL 4188/2021 – Marco legal das garantias	PL 5518/2020 – Concessões florestais	PL 149/2019 – Política Nacional de Agropecuária de Precisão	PL 5957/2013 – Revisão do regime das Zonas de Processamento de Exportações
PL 4881/2012 – Política de mobilidade urbana	PL 1646/2019 – Devedor contumaz	PL 4516/2021 – Debêntures verdes para financiamento de projetos de investimento sustentáveis	PL 1539/2021 – Política Nacional do Clima	PLP 02/2022 – Alterações do marco legal das startups	
PLC 75/2018 – Marco regulatório do transporte rodoviário de cargas	PLP 178/2021 – Simplificação de obrigações tributárias acessórias		PL 4129/2021 – Plano de Mudança Climática	PL 3632/2020 – Subcontratação de serviços técnicos no INPI para análise de patentes	
PL 414/2021 – Modernização do setor elétrico			PL 2148/2015 – Economia verde		
PL 4546/2021 – Política Nacional de Infraestrutura Hídrica			PL 327/2021 – Transição energética		

⁸ Levantamento realizado pelo Prof. Bruno Carazza.

Além disso, a experiência do agronegócio ilustra a importância de um ecossistema eficiente de pesquisa e desenvolvimento e de financiamento sustentado da produção com base em políticas de crédito e de oferta de seguro para o setor. É importante também que se preste uma atenção especial à importância de se estimular a capacitação digital no sistema educacional e no treinamento oferecido por empresas, já que a revolução digital tem um potencial significativo de impactar positivamente a evolução da produtividade no país.

Barreiras existentes

É evidente que reformas estruturais, a despeito dos seus benefícios de longo prazo, geram custos de curto prazo associados com tensões distributivas e realinhamentos de setores produtivos. Em uma democracia com altos níveis de desigualdade econômica, a construção de agendas de reformas sustentáveis não é uma tarefa fácil. É fundamental reconstruir condições mais transparentes para uma melhor definição de prioridades econômicas e para uma alocação eficiente de recursos no contexto dos processos políticos no Executivo e no Congresso.

A complexidade desse processo não deve, porém, desestimular a atuação do setor privado. Como observado por Mendonça de Barros (2022), empresas bem-sucedidas no difícil ambiente de negócios brasileiros tendem a enfatizar a importância da inovação (e o seu impacto na produtividade), a interação com mercados internacionais e estrutura financeira sólida, evitando uma alavancagem exagerada. Tais considerações continuarão a ser relevantes no “novo normal” internacional, independentemente de tensões geopolíticas e do perigo de novas crises financeiras.

Considerações finais

A importância do crescimento econômico e da recuperação do crescimento da produtividade do trabalho não deve ser interpretada como uma recomendação de que se deva perseguir crescimento a qualquer custo. Como já observado na seção anterior, uma estratégia de crescimento sustentado deve combinar não apenas um foco em políticas que contribuam para o aumento da produtividade, facilitando o financiamento de políticas de transferência de renda, mas também uma perspectiva de longo prazo, já que a proteção do meio-ambiente, por exemplo, irá favorecer a sustentação de uma trajetória futura de crescimento.