

A generalizada ineficiência brasileira

Pedro Cavalcanti Ferreira e Renato Fragelli
EPGE-FGV

O atraso brasileiro não se deve ao fato de o país ter se especializado em setores pouco produtivos, mas à dura realidade de que, em todos setores e subsetores, a produtividade do trabalhador brasileiro é muito baixa. Políticas industriais que privilegiem setores específicos terão (e tiveram no passado) efeito insignificante sobre a produtividade agregada.

O Brasil passou no pós-guerra por uma notável mudança setorial que teve efeitos expressivos sobre crescimento econômico. Esse processo se esgotou em meados dos anos oitenta. Não há evidência de que mudanças na composição setorial do país em direção a setores “modernos” teriam hoje impactos significativos no produto. O problema é que todos os setores da economia são muito pouco produtivos. A ineficiência é generalizada.

Entre 1950 e 1980 o Brasil experimentou um rápido aumento de seu produto por trabalhador, em torno de 4,5% ao ano. Embora a acumulação de capital tenha sido significativa no período, está bem estabelecido entre os pesquisadores que parte expressiva daquele crescimento adveio da elevação geral da eficiência produtiva da economia – Produtividade Total dos Fatores (PTF), no jargão dos economistas. Dependendo da metodologia utilizada, a maior PTF explicaria entre 45% a 70% do crescimento naqueles 31 anos.

Uma parte expressiva desse crescimento está ligada à transformação estrutural por que passou a economia brasileira, com redução da importância da agricultura, um setor então pouco produtivo, acompanhada de aumento da participação de setores urbanos mais produtivos, como indústria e serviços. Em pesquisa recente, Ferreira e Silva (BEMJ, 2015) estimam que a transformação estrutural tenha respondido por 45% do crescimento econômico no período. Mas trata-se de um ganho já alcançado, que não poderá ser repetido.

Em contraste, de 1980 até 2009, o produto por trabalhador brasileiro caiu em torno de 0,5% ao ano, enquanto a PTF diminuiu cerca de 2% ao ano. Isto significa que boa parte do esforço de acumulação de fatores – via melhoria da educação e acúmulo de capital físico – se perdeu devido à piora na eficiência geral da economia. No final do período, a baixa PTF explicava mais da metade da diferença de produtividade entre trabalhadores brasileiros e a os dos países líderes. Dito de outra forma: o Brasil é pobre não tanto por insuficiência de capital físico, mas porque organiza muito mal sua produção.

Uma visão alternativa sustenta que, após um primeiro impulso positivo, mudanças setoriais teriam afetado negativamente o crescimento. Isto porque os trabalhadores majoritariamente já empregados em serviços e manufaturas teriam sido alocados em setores ou subsetores “errados”, isto é, menos produtivos e tecnologicamente atrasados. Sob essa conjectura, a composição setorial brasileira estaria afetando negativamente a produtividade agregada do país.

O diagnóstico acima está na raiz de políticas industriais destinadas a promover setores “estratégicos” ou “dinâmicos”, como as implantadas sob a Nova Matriz Econômica. Seus defensores sustentam que, mediante coordenação do Estado, boa parte da mão-de-obra ocupada em setores tradicionais e pouco produtivos poderia ser redirecionada a setores modernos e mais produtivos, aproximando a composição setorial brasileira daquela observada nos países ricos. Isto levaria a um notável aumento da produtividade e da renda brasileira.

Tal visão, entretanto, tem fraca aderência aos dados. Essa hipótese foi testada em artigo recente de Veloso, Matos, Ferreira e Coelho (*O Brasil em Comparações Internacionais de Produtividade: Uma Análise Setorial*, a ser publicado em livro editado pelo IBRE-FGV). Utilizando dados de 35 setores e 39 países, em sua maioria ricos ou de renda média, o artigo tenta identificar o que melhor explica a baixa produtividade brasileira. Esta decorreria do *efeito composição* – a mão de obra estaria concentrada em setores pouco produtivos –, ou do *efeito nível* – a produtividade seria baixa em todos os setores.

Em dois exercícios contrafactuais avalia-se a importância de cada efeito. O efeito composição foi medido trocando-se o peso de cada setor no produto brasileiro pelas participações correspondentes nos EUA, mantendo-se constante a produtividade de cada setor no Brasil. O efeito nível foi calculado substituindo-se a produtividade de cada setor no Brasil pela produtividade nos EUA, mantendo-se inalteradas as participações setoriais observadas no Brasil. A tabela abaixo resume os resultados calculados:

Produtividade do Trabalho Relativa aos EUA			
	Agregada	Indústria de Transformação	Serviços
Brasil/EUA: observado	16%	16%	18%
Brasil/EUA: efeito composição	27%	23%	29%
Brasil/EUA: efeito nível	87%	83%	88%

Em 2009 a produtividade do trabalho no Brasil, calculada partir da base de dados *Socio Economic Accounts*, era somente 16% da norte-americana. Quando se avalia o efeito composição, a produtividade brasileira salta para 27% da americana, um aumento significativo, mas que ainda deixa por explicar 73% da diferença de produtividade entre os dois países. A avaliação do efeito nível mostra um salto da produtividade agregada para 87% da americana, restando apenas 13% não explicado. Resultado semelhante se observa restringindo-se a análise ao setor de serviços ou à indústria de transformação.

Em outras palavras, os exercícios sugerem que o atraso brasileiro não se deva ao fato de o país ter se especializado em setores pouco produtivos, mas à dura realidade de que, em todos setores e subsetores, a produtividade do trabalhador brasileiro é muito inferior à observada nos Estados Unidos e demais países desenvolvidos.

Conclui-se que políticas que privilegiam setores específicos terão efeito mínimo sobre a produtividade e renda agregada, servindo apenas para transferir recursos públicos escassos a empresários bem relacionados em Brasília. Diante da generalizada baixa eficiência, somente políticas que atinjam todos os setores de forma horizontal – por exemplo, melhoria da educação, menores barreiras ao comércio de bens e serviços, reforma e simplificação tributária, reformas institucionais que aprimorem o ambiente de negócios, entre outras – poderão promover o crescimento sustentável.