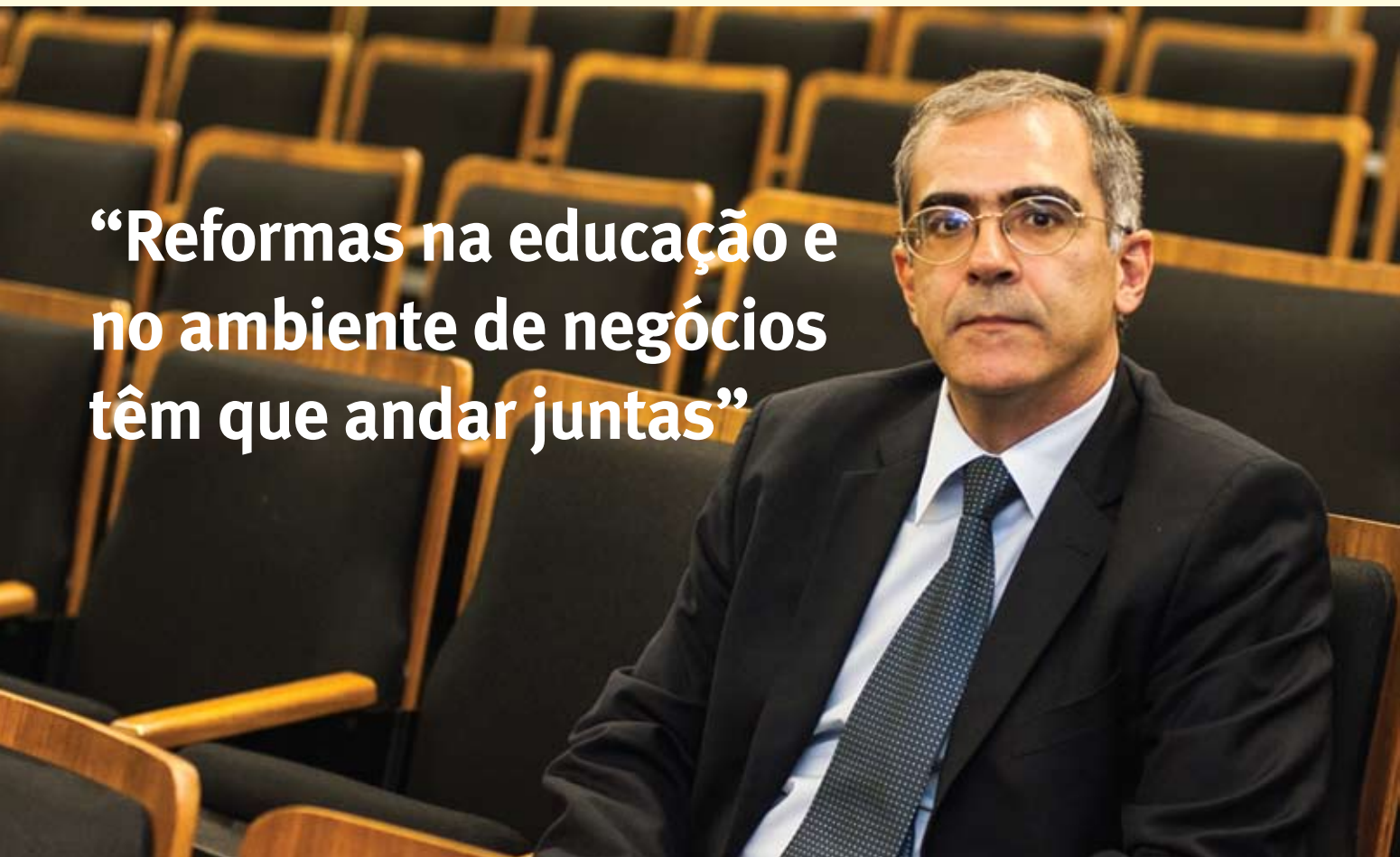


“Reformas na educação e no ambiente de negócios têm que andar juntas”



Fernando Veloso

Pesquisador da Economia Aplicada da FGV IBRE

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Desde a década de 1980, a produtividade brasileira tem crescido pouco, e as reformas que surgiram para reverter esse cenário têm sido sufocadas pela quantidade de velhas e novas barreiras que distorcem o ambiente de negócios no país. Fernando Veloso, pesquisador da FGV IBRE especialista no tema, defende a necessidade de se abrir caminho para que a alocação de recursos de empresas menos produtivas para as mais produtivas aconteça no Brasil. Em entrevista à *Conjuntura Econômica*, Veloso afirma que esse esforço também precisa ser acompanhado do aperfeiçoamento de políticas de educação e treinamento, que costumam ser debatidas de forma desconectada da agenda de crescimento. “Quando você faz uma reforma do ambiente de negócios, o impacto é muito maior se trabalhadores e empreendedores tiverem mais capital humano. E se você educa as pessoas, elas terão um retorno muito maior se estiverem em um ambiente de negócios mais eficiente, com menos barreiras”, conclui.

***Conjuntura Econômica* — O livro *Anatomia da Produtividade no Brasil*, que organizou junto com Regis Bonelli e Armando Castelar, foi uma das referências para o grupo de trabalho de reformas microeconômicas da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal. Como essa contribuição se vê refletida no relatório final, aprovado em novembro de 2017?**

Acho que o livro deu uma contribuição importante para o relatório do senador Armando Monteiro (PTB), principalmente na construção do diagnóstico do problema da produtividade, a partir do qual surgiram as propostas de reforma. Há três pontos principais que foram diagnosticados no livro que ganharam importância nesse debate.

O primeiro é que a produtividade no Brasil não tem convergido para a produtividade dos países desenvolvidos. Nossa produtividade do trabalho em relação à dos Estados Unidos hoje é muito próxima da registrada em 1950, em torno de 25%. Chegou a atingir quase 40% no final dos anos 1970, e de lá para cá retornou para a faixa dos 25%. Esse é um fato importante e de certa forma surpreendente, porque em geral economias em desenvolvimento têm potencial de explorar vários mecanismos para convergir à produtividade de países desenvolvidos. Por contarem com menos capital, em geral o retorno deste tende a ser mais alto. E o fato de estarem distante da fronteira tecnológica significa que eles podem absorver tecnologia que já foi desenvolvida, em vez de necessariamente criar novas tecnologias. Esse *catch up* tecnológico foi muito importante na experiência dos Tigres Asiáticos. No Brasil, isso aconteceu até a década de 1980, mas desde então reverteu.

Outra evidência importante no livro é que a produtividade é baixa no Brasil em praticamente todos os setores. Acho que existe uma ideia ainda muito arraigada, tanto no debate em geral quanto na política econômica, de que existem setores intrinsecamente mais produtivos que outros. A indústria é o mais citado, mas eventualmente também são mencionados setores de serviços modernos. A conclusão do nosso trabalho no livro foi que a produtividade do Brasil em relação à americana é baixa em praticamente todos os setores. Mesmo aqueles nos quais a produtividade no Brasil é relativamente mais alta têm produtividade baixa

quando comparados com os Estados Unidos. A gente constata que o Brasil não tem um problema fundamental de má alocação setorial do trabalho, ou seja, nosso problema não é que a mão de obra esteja concentrada em setores menos produtivos que outros. O principal problema é que a produtividade é baixa em praticamente todos os setores. Independentemente do setor que se aloque, o ganho potencial de produtividade é bem menor que o aumento que obteríamos se a nossa

O principal problema
é que a produtividade é
baixa em praticamente
todos os setores. É uma
questão sistêmica, que
não nos permite
buscar atalhos

produtividade em cada setor convergisse para a produtividade americana. É uma questão sistêmica, que não nos permite buscar atalhos. Não é possível convergir para a produtividade americana simplesmente realocando a mão de obra de um setor para o outro.

A terceira conclusão, que se relaciona com essa segunda, busca explicar por que a produtividade é tão baixa em

quase todos os setores. Uma evidência importante é que – diferentemente não apenas dos países desenvolvidos, mas de outras economias emergentes como Chile, Colômbia e China – o Brasil tem uma proporção elevada de firmas com produtividade muito baixa. Quando olhamos a distribuição das firmas brasileiras em termos de produtividade, existe uma massa muito grande de firmas na cauda inferior da distribuição. Existe uma enorme quantidade de empresas pouco produtivas, que não crescem nem saem do mercado, e acabam mobilizando recursos produtivos de forma muito ineficiente.

Por que isso acontece mais no Brasil do que em outros países?

No Brasil, o mecanismo de realocação de recursos das empresas menos produtivas para as mais produtivas não funciona bem. Se analisarmos dos anos 1980 para cá, quando a produtividade passou a crescer muito pouco, é possível identificar episódios em que ela cresceu, mas isso durou pouco, e outros em que ela poderia ter crescido, mas isso não aconteceu. Tomemos esse último caso. Vários estudos acadêmicos mostram de forma inequívoca que, quando houve o processo de abertura econômica na primeira metade dos anos 1990, a produtividade da indústria de transformação aumentou significativamente. Esse impacto aconteceu em grande parte via importação de máquinas e equipamentos modernos, que trouxeram tecnologia mais sofisticada. Mas quando olhamos a produtividade da economia como um todo, a gente observa que não houve aumento significativo no mesmo pe-

ríodo, que esse ganho da indústria não se espalhou pelo restante da economia. Por quê? O que aconteceu é que os trabalhadores dos setores que perderam competitividade com a abertura, que deveriam migrar para empresas mais produtivas, acabaram indo para outros setores igualmente pouco produtivos, principalmente informais. Cabe aqui citar o trabalho de Regis Bonelli com Edmar Bacha, um dos últimos trabalhos do Regis (falecido em dezembro), que comparou a situação do México com a nossa. O México, ao contrário do Brasil, é uma economia muito aberta e muito conectada a cadeias globais de valor, principalmente com os Estados Unidos. Mas os dados do México apontam que a produtividade não tem subido consistentemente nas últimas décadas, tal como o Brasil, mesmo com um grau de abertura muito maior que o nosso. A conclusão de Bonelli e Bacha é de que, embora a abertura tenha gerado um ganho de produtividade nas empresas que estavam conectadas com a economia global, esse crescimento de produtividade não se espalhou pelo restante da economia mexicana. O México tem uma quantidade muito grande de empresas informais, de baixíssima produtividade, que estão totalmente desconectadas da economia global. Por isso, o México teve um ganho de produtividade localizado que não se espalhou pela economia. É um caso parecido com o Brasil, em que o mecanismo de realocação não aconteceu.

E qual foi a experiência brasileira de ganho de produtividade de curta duração?

Nos anos 2000, principalmente em razão das reformas microeconômicas do início desse século – como o crédito consignado, a Lei de Falências, entre outras –, e em consequência das reformas dos anos 1990, houve de fato um processo de realocação do trabalho, principalmente entre 2003 e 2008. Houve um significativo processo de formalização, influenciado também pelo fato de que a economia mundial estava crescendo muito. E não foi só formalização

A partir de 1980 criou-se mais complexidade, com regimes especiais de tributação, crédito subsidiado, sem preocupação com a produtividade

no sentido de um trabalhador obter a carteira de trabalho, mas principalmente a realocação do trabalho de firmas informais para empresas formais, que são pelo menos três vezes mais produtivas. No livro *Causas e Consequências da Informalidade no Brasil*, organizado por mim, Fernando de Holanda Barbosa Filho (FGV IBRE) e Gabriel Ulyssea

(PUC-Rio), apresentamos evidências dessa realocação de trabalho do setor informal para o formal, que aconteceu de forma generalizada, mas principalmente em setores que eram muito informais: construção, comércio, transportes. Mas isso durou pouco, pois com a crise a economia brasileira perdeu dinamismo, a informalidade começou a aumentar, e a recessão não permitiu a manutenção desse processo.

Citei esses dois casos para ilustrar a constatação de que esse mecanismo de realocação não acontece regularmente no Brasil. Já nas economias de mercado mais dinâmicas esse processo acontece de forma contínua.

A essência do capitalismo é essa: empresas mais produtivas crescem, passam a empregar mais, investir mais e a concentrar os recursos produtivos – trabalhadores, máquinas, insumos de um modo geral. E no Brasil esse mecanismo está emperrado. Ou não acontece, ou não é duradouro.

Como, até agora, a agenda de reformas tem se refletido nesse resultado?

Veja, nesse período a que estou me referindo, não ficamos parados. Apesar de ainda termos muito a fazer, tivemos abertura e privatizações nos anos 1990; nos anos 2000, foram várias reformas, por exemplo, no mercado de crédito – consignado, alienação fiduciária de imóveis, Lei de Falências – o que elevou a concessão de crédito de 25% do PIB para 50% em poucos anos. Apesar disso, quando olhamos a produtividade, desde 1980 sua expansão foi de apenas 0,5% ao ano. Isso se deve ao fato de que o processo

de realocação que descrevi, que deveria ser estimulado pelas reformas, não aconteceu de forma consistente devido a inúmeros entraves. Algumas barreiras foram removidas, mas inúmeras outras permaneceram e outras foram criadas.

Ao longo do processo de desenvolvimento, o Brasil herdou várias distorções do período de substituição de importações, e na tentativa de proteger determinadas empresas ou setores em um ambiente de negócios que já era complexo, o que se fez em grande medida a partir dos anos 1980 foi criar mais complexidade: crédito subsidiado, regimes especiais de tributação, não só para grandes empresas, mas também para pequenas, sem nenhuma preocupação com produtividade. O critério foi atender a grupos específicos dependendo de seu tamanho, de seu setor, da área da empresa. A complexidade aumentou extraordinariamente, e a insegurança jurídica também, pois se você tem muita complexidade, isso não só é custoso como introduz um elemento de conflito imenso.

O relatório do senador Armando Monteiro tem um foco grande nessa questão: o fato de nosso ambiente de negócios ser extremamente complexo, e como isso o torna custoso e propenso a conflitos e à insegurança jurídica. As propostas de reforma, tanto as que já tramitam no Congresso, quanto as novas medidas, foram no sentido de mitigar esses dois problemas. Por exemplo, o cadastro positivo busca facilitar a difusão da informação dos bons pagadores pelo sistema financeiro, e aumentar a possibilidade de que

esses sejam premiados com taxas de juros mais baixas. O projeto de agências reguladoras tenta uniformizar sua forma de atuação e assegurar mais autonomia tanto técnica quanto orçamentária, elevando a segurança jurídica dos investimentos em infraestrutura.

Mais recentemente, desde 2011, a produtividade brasileira caiu não só do lado do trabalho, mas também do capital. A que se deveu isso?

A abertura da primeira metade dos anos 90 aumentou a produtividade da indústria, mas isso não se espalhou no restante da economia

No Brasil, temos um sério problema de má alocação de fatores de produção em geral. No caso do capital, é ainda mais grave que o do trabalho. Minha interpretação é que isso se deveu em boa medida às mudanças que aconteceram no mercado de crédito, principalmente da crise de 2009/10 para cá. Até 2008, a expansão do crédito tinha sido apoiada em crédito

privado. Depois da crise, houve uma enorme reversão, e os bancos públicos passaram a ter um papel muito mais importante na concessão de crédito. A participação do crédito direcionado no total do crédito aumentou muito – era em torno de 35% no final de 2007 e saltou para 50% –, e esse canal, que tinha sido muito positivo no sentido de gerar aumento de produtividade até 2008, mudou desde então. Passou a ser mais direcionado a determinados setores e empresas, e menos preocupado com a ideia de fortalecer garantias, o que é muito importante para assegurar que o crédito seja bem canalizado para empresas produtivas.

Além disso, houve a expansão da atuação das empresas estatais e um ambiente mais protecionista. Destacam-se os investimentos da Petrobras que não resultaram em aumento do estoque de capital – refinarias no Nordeste, o Comperj, no Rio –, investimentos na indústria naval que não tiveram retorno, além do aumento de políticas de conteúdo local. Essa série de ações, tanto do lado do crédito, quanto de maior protecionismo com regras de conteúdo local, e maior atuação de empresas estatais, contribuiu para uma piora significativa da alocação do capital. Estamos num processo de reverter essas políticas, mas ainda tem muito caminho pela frente. Em relação ao crédito, temos a aprovação da TLP no ano passado, que acho um avanço importante no sentido de tornar claro qual o custo de oportunidade dos recursos do BNDES. A política de conteúdo local também passou

a ser revertida, no sentido de reduzir os requisitos de conteúdo local. Houve uma mudança muito importante, que tem contribuído para o sucesso dos leilões de petróleo. E do lado das estatais também há um esforço importante de mudança na governança. Houve a aprovação da Lei das Estatais, que está sendo implementada, e uma melhoria da governança da Petrobras e Eletrobras, assim como do Banco do Brasil.

Quais efeitos espera que as reformas trabalhista e do ensino médio tragam para a produtividade?

Embora sejam temas separados, há uma similaridade entre ambos. Um dos elementos importantes da reforma trabalhista é permitir maior flexibilidade aos contratos de trabalho em termos de horas trabalhadas, jornadas parciais, trabalho intermitente, trabalho a distância, maior possibilidade de negociação de parcelamento de férias, entre outros. Ou seja, aumentou muito o escopo de negociação, além de outra dimensão importante da reforma, que é a de reduzir a incerteza jurídica, estimular mecanismos mais eficazes de resolução de conflito, o que permite uma melhor alocação de recursos, mitigando o acúmulo de passivos trabalhistas que muitas vezes são difíceis de quantificar. No caso da reforma do ensino médio, a principal mudança também diz respeito a uma maior flexibilidade, com a redução do número de matérias obrigatórias, permitindo que os alunos possam montar seu próprio programa de estudo. Isso é particularmente

importante num mundo em que a tecnologia de informação, a inteligência artificial e os processos de automação avançam numa velocidade incrível, e as pessoas terão que se acostumar a transitar em empregos e atividades diferentes.

Estudo do Banco Mundial aponta que, para garantir o aumento de produtividade na próxima década, é imprescindível investir no jovem entre 15 e 29 anos, o grupo mais

Quando você faz
uma reforma do
ambiente de negócios,
o impacto é muito
maior se trabalhadores e
empreendedores tiverem
mais capital humano

afetado pelo desemprego, inserido em um mercado informal com pouca perspectiva. Quais medidas poderiam contribuir para uma melhora de horizonte para esse grupo?

Esse tema é o segundo componente fundamental em qualquer estratégia de aumento de produtividade no Brasil. O primeiro tem a ver com tudo que conversamos até agora,

relativo a facilitar o processo de expansão de firmas produtivas, de realocação de fatores de produção de forma mais eficiente. Mas trabalhadores também têm que estar capacitados para fazer essas mudanças. As pessoas que perdem emprego em determinada atividade precisam ser capazes de migrar para outro setor, e isso implica ter qualificação necessária em termos de educação e de treinamento profissional. Isso tem sido magnificado pelas novas tecnologias de informação, que evoluem de forma vertiginosa e estão gerando um impacto enorme no mercado de trabalho norte-americano e terão impacto aqui também.

Esse componente de capital humano é fundamental, e inclui não só o trabalhador como o empreendedor, porque este também precisa ser capaz de se adaptar a essas mudanças. No Brasil, políticas de estímulo ao empreendedorismo em micro e pequenas empresas, como é o caso do Simples, são muito baseadas em redução de impostos, mas existe uma ampla literatura que aponta que uma variável fundamental para o crescimento de uma pequena empresa é o capital humano do empreendedor. Se o empreendedor não tem o capital humano necessário, se não é capaz de montar um plano de negócio, fazer avaliação de *performance* de sua própria empresa, acessar canais de crédito, sua empresa não crescerá mesmo que se reduza impostos.

Outro elemento importante para se pensar nessa agenda é atentar para o fato de que, no Brasil, pensamos o capital humano de forma

compartimentalizada, como se fosse problema só do Ministério da Educação. Os debates em geral tratam a educação de forma totalmente desconectada da agenda de crescimento, restrita ao âmbito social, quando ela também é uma agenda de produtividade. Volto a usar o México como exemplo. O país fez uma ampla reforma no sentido de tornar mais barato e mais fácil abrir uma empresa, mas o resultado foi baixo em termos de formalização. Uma pesquisadora do Banco Mundial, Miriam Bruhn, foi investigar por que isso aconteceu. O que ela constatou é que a reforma só afetou o contingente de empreendedores informais que tinha características parecidas com os formais, principalmente em termos de escolaridade. Ou seja, seria preciso mais capacitação para que a reforma surtisse mais efeito.

Sequer o aumento da escolaridade foi verificado nas últimas décadas colaborou para aumentar nossa eficiência?

A qualidade do ensino melhorou pouco nos últimos anos, mas realmente avançamos muito na quantidade. Os anos médios de escolaridade aumentaram de três anos em 1980 para mais de oito anos. Um aumento substancial que, no entanto, pouco se refletiu na produtividade. Acho que, da mesma forma que a reforma do ambiente de negócios tem mais efeito quando atua em um contexto no qual os trabalhadores e empreendedores possuem mais qualificação, a qualificação também se beneficia de um ambiente

de negócios mais favorável, mais competitivo. Se a pessoa melhorou sua capacitação, mas não encontra uma oportunidade de emprego que explore essa competência, o retorno dessa capacitação será baixo. Nosso ambiente de negócios ainda é pouco competitivo, comprometendo o retorno da educação.

Em resumo, uma agenda de desenvolvimento para o Brasil tem que avançar em ambas as frentes: de ambiente de negócios e do capi-

Estamos num processo
de reverter essas políticas
que contribuíram para
uma má alocação do
capital, mas ainda tem
muito caminho
pela frente

tal humano. Quando você faz uma reforma do ambiente de negócios, o impacto é muito maior se os trabalhadores e empreendedores tiverem mais capital humano. E, por outro lado, se você educa as pessoas, elas poderão ter um retorno muito maior se estiverem inseridas em um ambiente de negócios mais eficiente, com menos barreiras.

Em geral, especialistas apontam que a produtividade é uma agenda perene e difusa. Em sua opinião, qual a melhor forma de organizá-la no Brasil?

Não está claro qual seria a forma, mas tem ficado cada vez mais evidente a necessidade de um mecanismo institucional para a coordenação das políticas de aumento da produtividade. A agenda de produtividade acaba ficando muito fragmentada, feita em torno de ministérios com atribuições específicas, dependente do governo de turno, e em geral não são sequer avaliadas. Mas é um trabalho mais amplo e transversal. Comissões de produtividade estão surgindo em vários países, e no âmbito da OCDE existe uma discussão ativa sobre isso. A comissão mais conhecida é a da Austrália, que surgiu no final dos anos 1990, seguida por outras iniciativas como da Nova Zelândia, e mais recentemente no Chile e no México.

O arranjo é variado. Na Austrália, ela é uma agência do Tesouro; no Chile, está sob a alçada do Ministério de Economia, Fomento e Turismo. A ideia central é que tenha algum grau de independência do governo para poder avaliar de forma crítica e fazer proposições, mas é preciso também estar conectada à agenda que está sendo debatida ou implementada pelo governo. O importante é que garanta trabalhos de alta qualidade para construir reputação e conseguir influenciar no debate. No Brasil, considero que esse debate não está suficientemente maduro para se escolher um formato, mas precisamos pensar em como seria essa institucionalidade. 