Versão 22/08/2019

PORQUE FICAMOS PARA TRÁS

Notas para conferência na Academia Brasileira de Letras

22 de agosto de 2019[1]

Edmar Bacha

A apresentação divide-se em seis partes. Na primeira, mostro quão atrás o Brasil ficou. Na segunda, apresento uma hipótese básica de por que o país se mantém atrasado. Na terceira, arguo que essa hipótese sobre o atraso embora correta, é apenas parte da resposta. Na quarta, proponho uma ideia mais abrangente sobre quais seriam as condições para superarmos o atraso. Na quinta, indico as principais dificuldades para essa superação. E na sexta, concluo com uma mensagem de alguma esperança de que possamos trazer para o nosso presente o país do futuro.

Quando economistas ordenam países para saber quem está na frente, quem está atrás, o fazem com base no PIB ou renda per capita. É o que faço aqui, mesmo sabendo das inúmeras limitações do PIB como medida de bem-estar social.

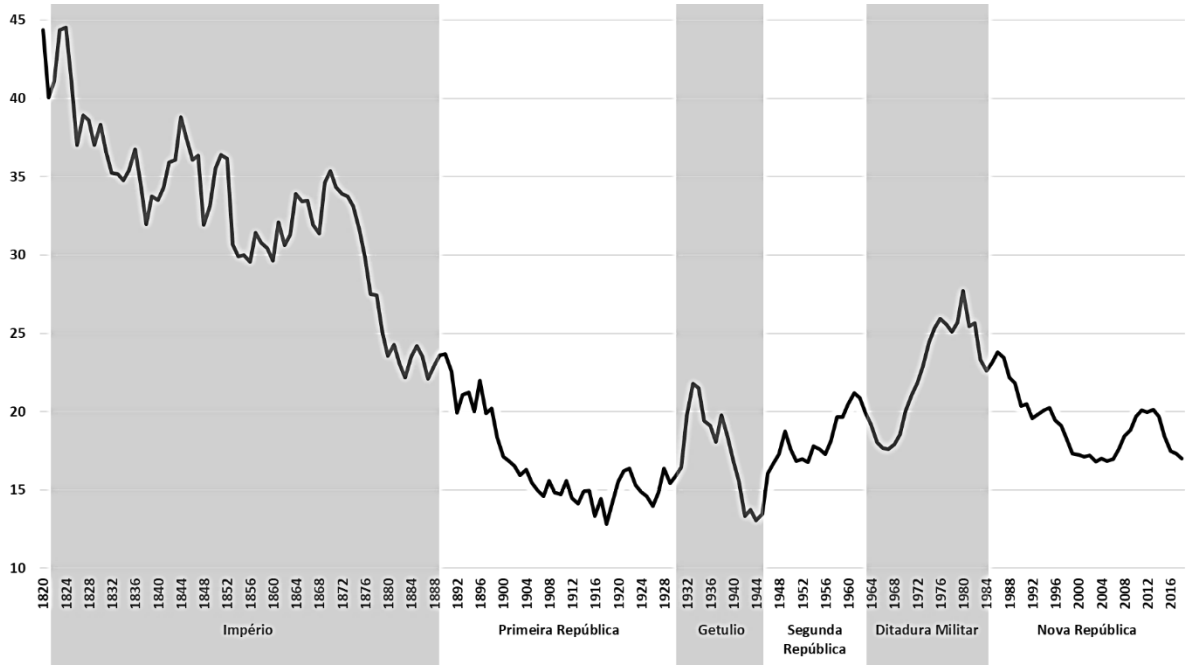
A primeira comparação é com os EUA. Os dados desde 1820 estão no Gráfico 1. O século XIX ilustra o dito do Viana Moog em *Bandeirantes e Pioneiros.* Os EUA pegaram o elevador, especialmente depois da Guerra Civil, enquanto o Brasil continuou subindo de escada.

Recuperamos parte do atraso entre 1920 e 1980, mas depois voltamos a perder a corrida. Hoje: renda per capita Brasil é cerca de 20% da americana.

A comparação com os EUA nos dá uma ideia da distância que o país tem a percorrer para se tornar rico, mas nos interessa aqui a experiência mais recente, a partir da 2ª. Guerra.

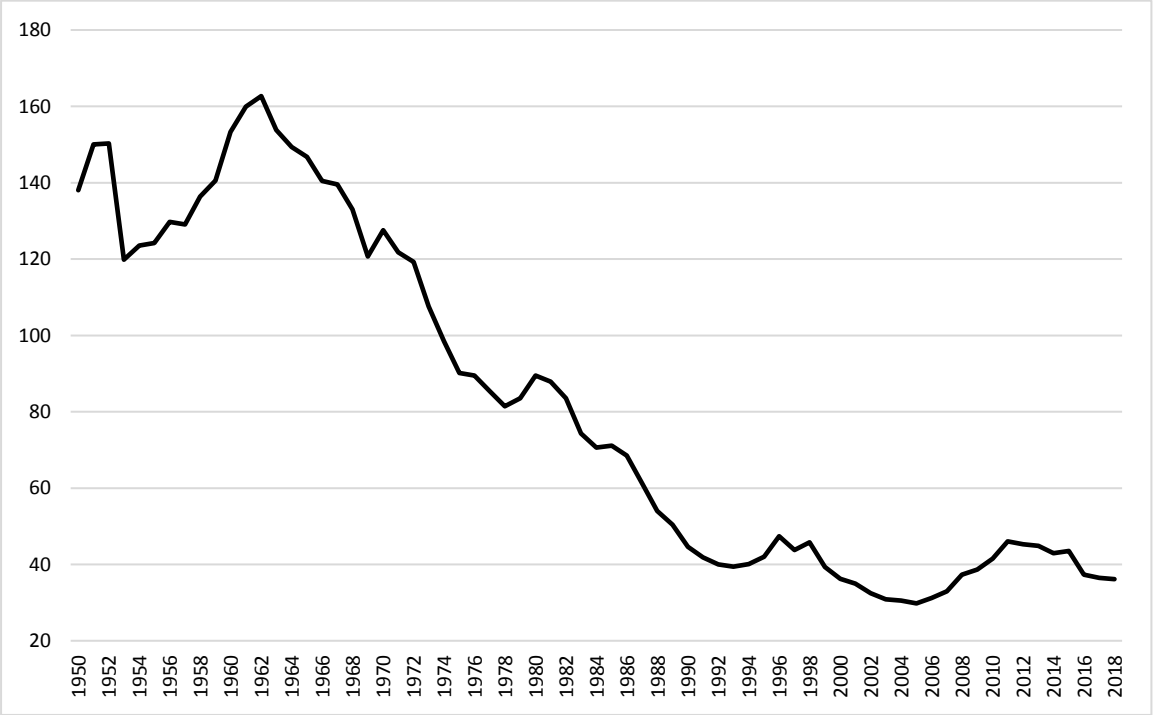
[1] Pronunciada em 22 de agosto de 2019, no sexto ciclo de conferências da Academia Brasileira de Letras de 2019, intitulado "O que falta ao Brasil? ", coordenado pela Acadêmica Rosiska Darcy de Oliveira. Agradeço a assistência de pesquisa de Maria Mittelbach.

Gráfico 1. Relação entre renda per capita do Brasil e dos EUA (%) 1820-2018



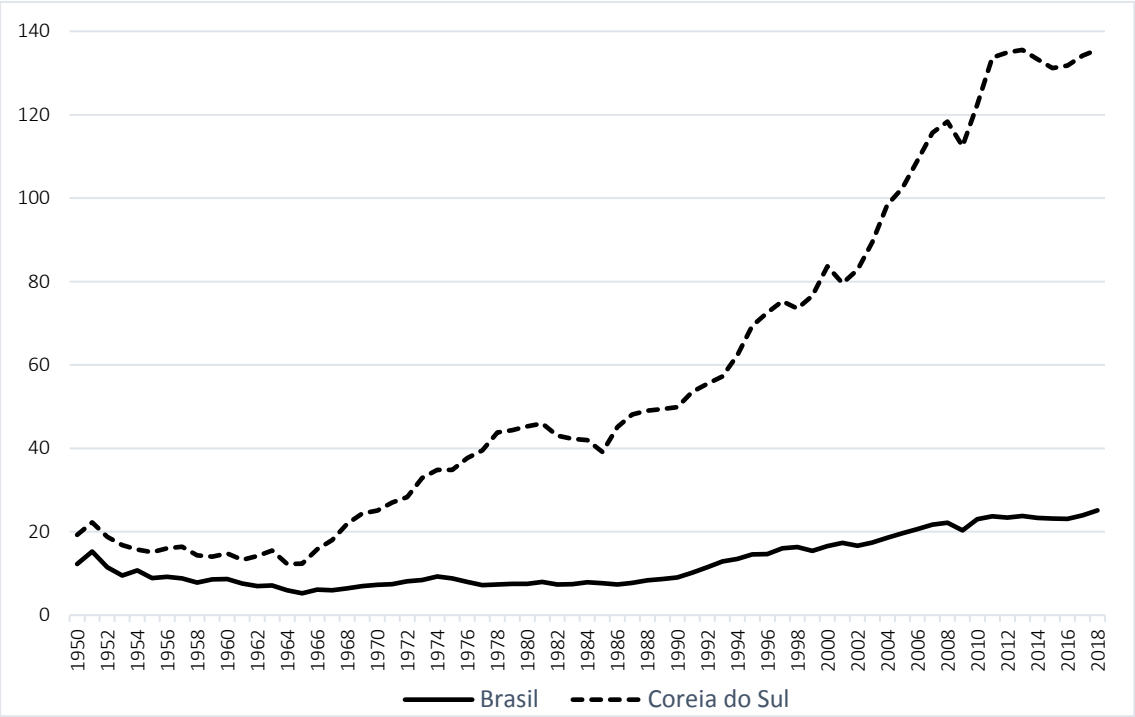
Para isso, melhor fazer a comparação com um país que há menos de cinquenta anos tinha uma renda per capita menor do que a do Brasil, a Coreia do Sul. Essa comparação está no Gráfico 2.

Gráfico 2. Relação entre renda per capita do Brasil e da Coreia do Sul (%), 1950-2018



Hoje, a Coreia do Sul tem uma renda per capita duas vezes e meia maior do que a do Brasil. Há uma enorme literatura sobre porque a Coreia do Sul deu certo e o Brasil não. Poupo-lhes desse debate para dizer minha explicação favorita: a abertura ao comércio exterior, que a Coreia fez a partir de meados da década de 1960 e o Brasil não fez.

Gráfico 3. Coeficiente de abertura ao comércio exterior
Brasil e Coreia do Sul, 1950-2018



A Coreia do Sul não é o único exemplo de sucesso econômico a partir de integração ao comércio internacional desde a 2ª. Guerra. Nas minhas contas, doze países conseguiram superar a chamada armadilha da renda média e se tornaram ricos desde a 2ª. Guerra – e todos os fizeram com integração ao comércio exterior.

Tabela 1. Características dos 12 países que superaram a armadilha da renda média desde a 2ª. Guerra

	Renda Per Capita (USD mil)	População (milhões)	Gini	Comércio/PIB (%)
INDÚSTRIA				
Coreia do Sul	40	51	36	81
Hong Kong	62	7	54	375
Israel	36	8	43	56
Singapura	94	6	46	322
Taiwan	51	23	34	118
SERVIÇOS				
Espanha	38	49	36	66
Grecia	28	11	37	68
Irlanda	73	5	31	210
Portugal	31	11	34	85
RECURSOS NATURAIS				
Noruega	72	5	27	69
Australia	50	23	30	43
Nova Zelândia	39	5	36	53
Mediana	**45**	**10**	**36**	**75**
Brasil	**16**	**207**	**52**	**24**

Esses doze países indicam que abertura é condição necessária para virar país rico. Mas além de abertos, esses países são pequenos e relativamente igualitários. Brasil é um país grande, desigual e fechado ao comércio exterior.

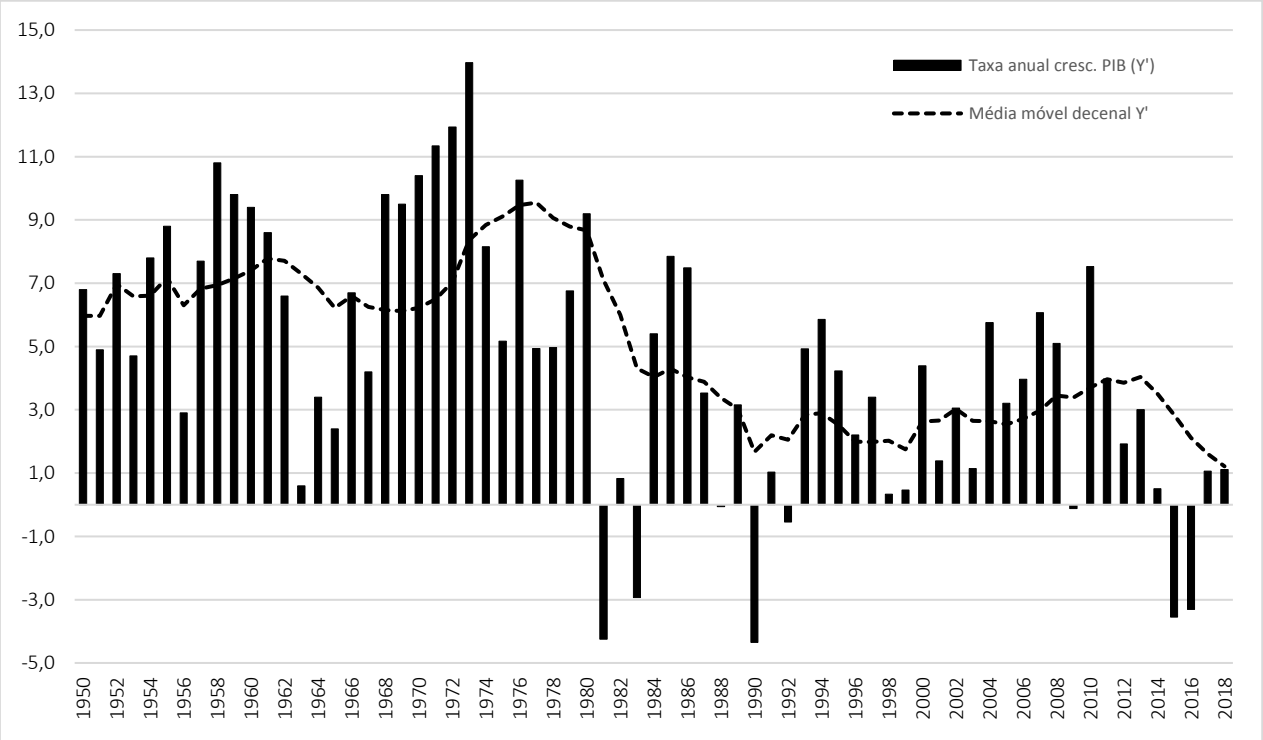
Vou tratar da questão da desigualdade e do tamanho do país mais à frente. Primeiro, queria explicar porque a abertura ao comércio exterior é tão importante.

É que crescimento é sinônimo de produtividade. E para ter alta produtividade, as empresas de um país precisam estar num ambiente econômico em que disponham de quatro coisas: tecnologia, escala, especialização e concorrência. E essas quatro condições só se materializam com participação no comércio internacional.

O Brasil tem 3% do PIB mundial, mas apenas 1% das exportações mundiais. Um gigantinho em termos de PIB, mas um anão em termos de exportação. O que ocorre nas exportações, repete-se nas importações. A parcela das importações no PIB do Brasil é das menores do mundo.

Para ver as consequências desse fechamento, vamos considerar com mais detalhes a experiência de crescimento brasileiro no pós-2ª. Guerra. O Gráfico 4 mostra a evolução da taxa de crescimento do PIB desde 1950. Constata-se o colapso a partir de 1981.

Gráfico 4. Taxa de crescimento do PIB, Brasil 1950-2018



Até 1980, Brasil crescia a 7,5% a.a. Depois disso, houve uma transição – a chamada "década perdida" – ao final da qual se estabeleceu um novo padrão de crescimento de apenas 2,5% a.a.

Permitam-me agora um pouco de economês. De forma muito simplificada, o crescimento do PIB depende da acumulação de capital. Para acumular capital, é preciso que haja poupança – que uma parcela da renda deixe de ser consumida para comprar novos bens de capital.

Quantos bens de capital vão ser comprados com essa poupança depende do preço desses bens. E quanto PIB adicional vai ser gerado com os novos bens de capital depende da produtividade desses bens.

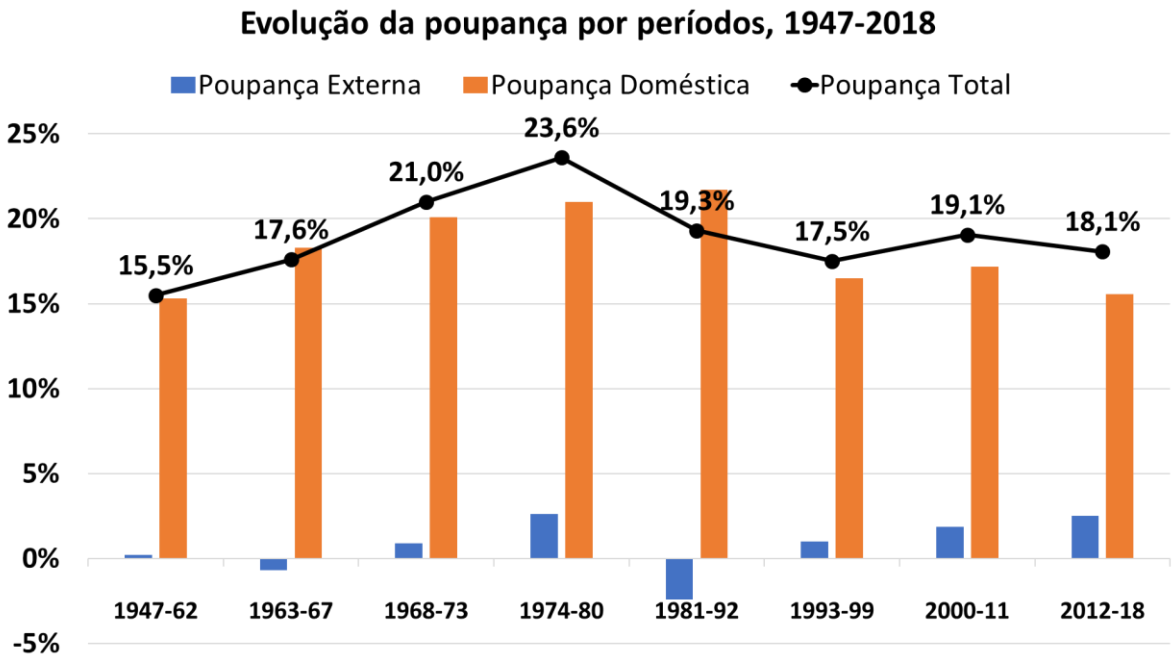
Esse mecanismo simplificado de crescimento é ilustrado no gráfico a seguir.

Esquema para Taxa de Crescimento do PIB

Poupança → [Preço dos Bens de Capital] → Aumento do Estoque dos Bens de Capital → [Produtividade do Capital] → Crescimento do PIB

Vamos então considerar o que se passou nessas três dimensões – poupança, preço dos novos bens de capital e produtividade do capital -- ao longo do processo de crescimento brasileiro no pós-guerra. Em primeiro lugar, a poupança, que consideramos no gráfico a seguir.

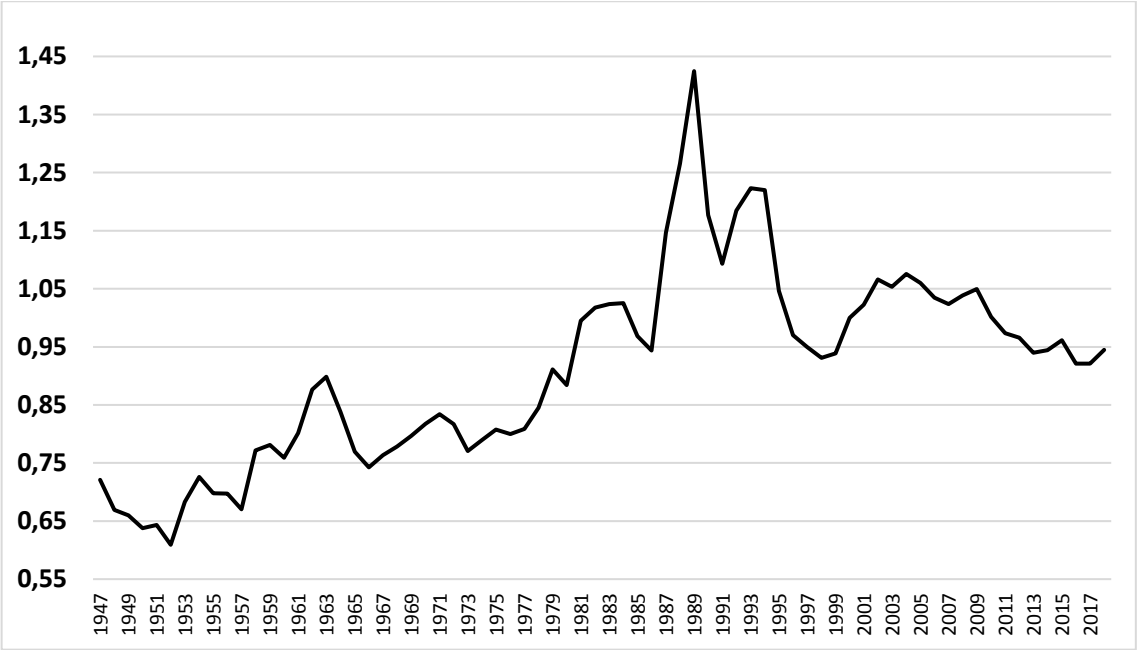
Gráfico 5. Evolução da Poupança por Períodos



Constata-se numa comparação com os períodos de antes e depois de 1980 uma pequena redução da taxa de poupança, algo em torno de 5%.

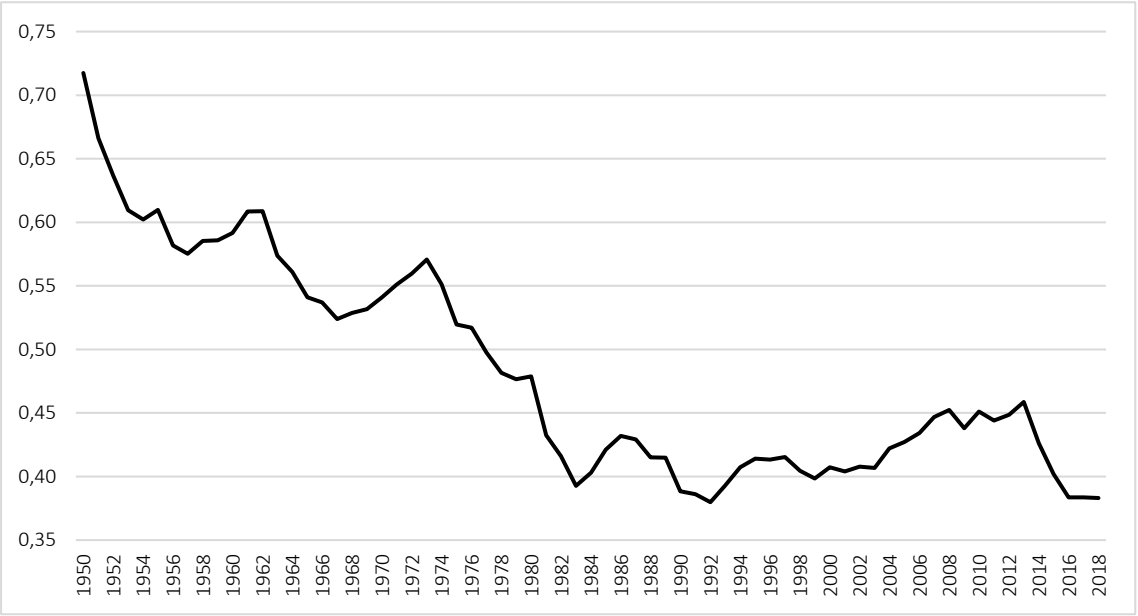
Mais importante foram dois outros fenômenos. Em primeiro lugar, a poupança passou a comprar menos bens de capital, devido ao aumento do preço desses bens, em torno de 30%.

Gráfico 6. Evolução do Preço dos Bens de Capital (p=1 em 2000)



Além disso, os bens de capital se tornaram menos produtivos para a geração do PIB. Houve uma queda da produtividade do capital de 25%.

Gráfico 7. Evolução da Produtividade do Capital



Os bens de capital ficaram mais caros e menos produtivos ao longo do processo de industrialização no pós-guerra.

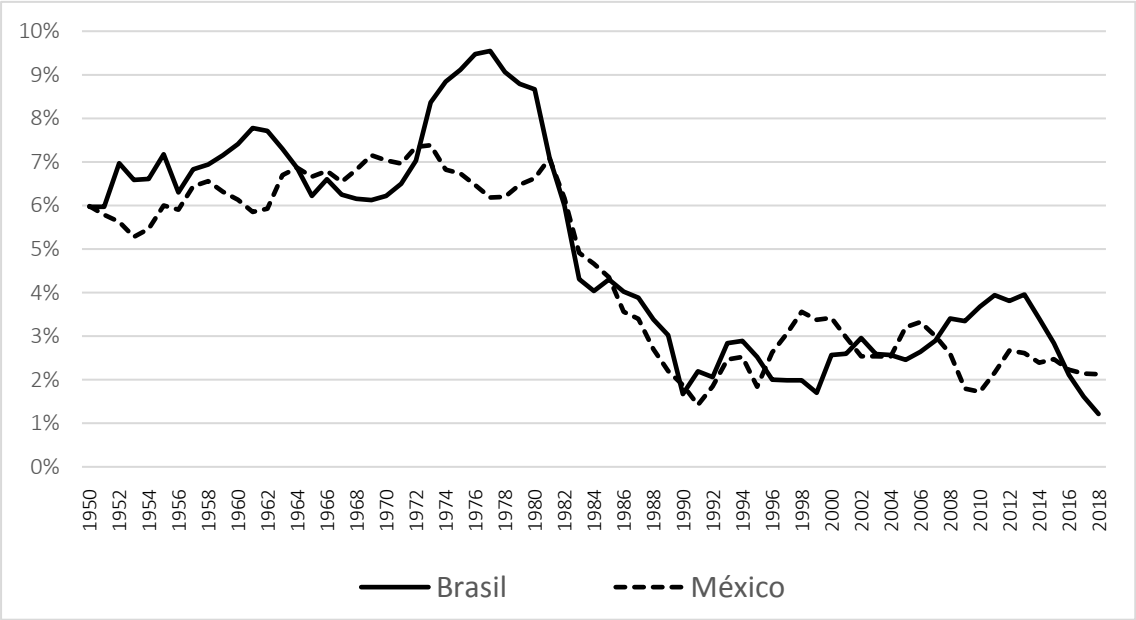
Por que isso ocorreu? Minha explicação está na insistência em aprofundar a substituição de importações em vez de promover a expansão das exportações, como fez a Coreia do Sul.

Em particular, a substituição de bens de capital importados por bens de capital domésticos tornou o investimento mais caro e menos produtivo. É essa, muito simplificadamente, minha explicação de porque passamos a crescer tão pouco desde 1980.

Não vamos chorar sobre o leite derramado. Vamos conversar sobre o que fazer para superar o atraso.

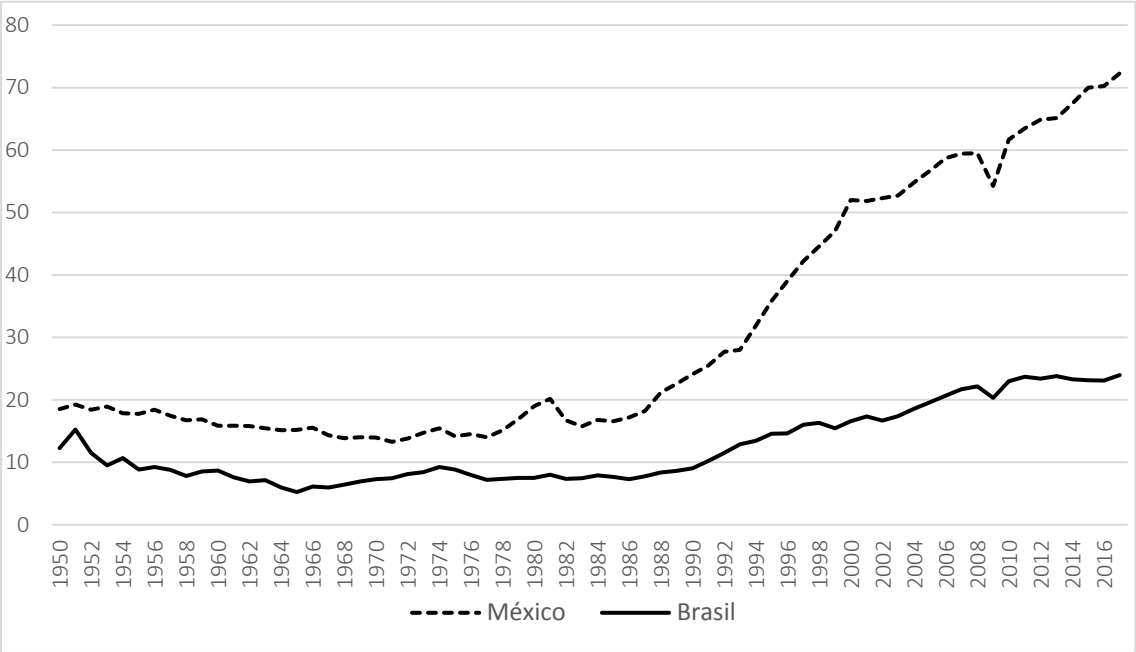
Presumo que estamos de acordo com a abertura. Mas abertura em país grande e desigual só não basta, como demonstra a experiência do México.

Gráfico 8. Taxas de crescimento do PIB, México e Brasil, 1950-2018
(médias móveis de 10 anos)



As experiências de crescimento do Brasil e do México desde 1950 são semelhantes, apesar de o México ter-se aberto ao comércio internacional.

Gráfico 9. Abertura ao comércio exterior, Brasil e México (% PIB) 1950-2017



Há uma longa literatura de porque o México também não deu certo. Poupo-lhes desses debates para apresentar minha hipótese favorita: México fez a integração aos EUA mas ao mesmo tempo desintegrou-se internamente:

- Norte desgarrou do Sul;
- setor formal se dissociou do setor informal;
- exportações de petróleo estagnaram quando as de manufaturas subiram;
- empresas grandes se apartaram das pequenas e médias;
- distribuição de renda se esgarçou na dimensão regional e social.

Minha conclusão, para Brasil e México, é que é preciso promover não só uma, mas duas integrações, a externa e a interna – e esta, entre as regiões e entre as pessoas.

Neste contexto, quais os principais impedimentos para a retomada de um vigoroso crescimento inclusivo no Brasil?

Já falamos do fechamento da economia ao exterior. Afora isso, o principal problema a meu ver é a falta de espaço no orçamento do governo para a promoção da agenda social – em educação e cultura, saneamento e saúde, habitação, mobilidade urbana, segurança – que são os insumos que possibilitam às pessoas, especialmente as mais pobres, se tornarem mais produtivas.

Sobre a penúria da agenda social, o melhor exemplo é o da educação, em que os dados do PISA revelam a extensão do atraso brasileiro na área.

Tabela 2. Atraso na educação, Brasil e outros países, PISA 2015

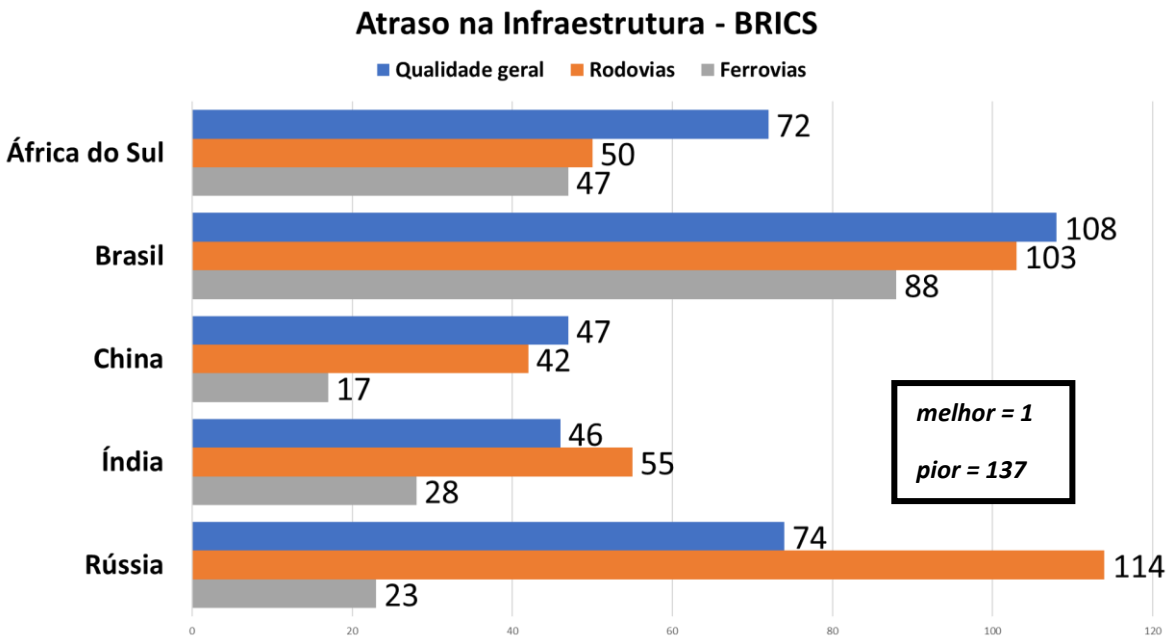
Ciências		Leitura		Matemática	
Posição	País	Posição	País	Posição	País
1°	Cingapura	1°	Cingapura	1°	Cingapura
45°	Chile	42°	Chile	50°	Chile
66°	Brasil	62°	Brasil	68°	Brasil
70°	República Dominicana	70°	Líbano	70°	República Dominicana

Esses dados mostram a importância da reforma do ensino médio e de melhorar a qualidade da educação básica e da pré-escola.

Em segundo lugar, também não há espaço no orçamento do governo para investimentos em infraestrutura e ciência e tecnologia, que aumentariam a produtividade das empresas.

A infraestrutura brasileira é um desastre. Os dados que se seguem são do Fórum Econômico Mundial.

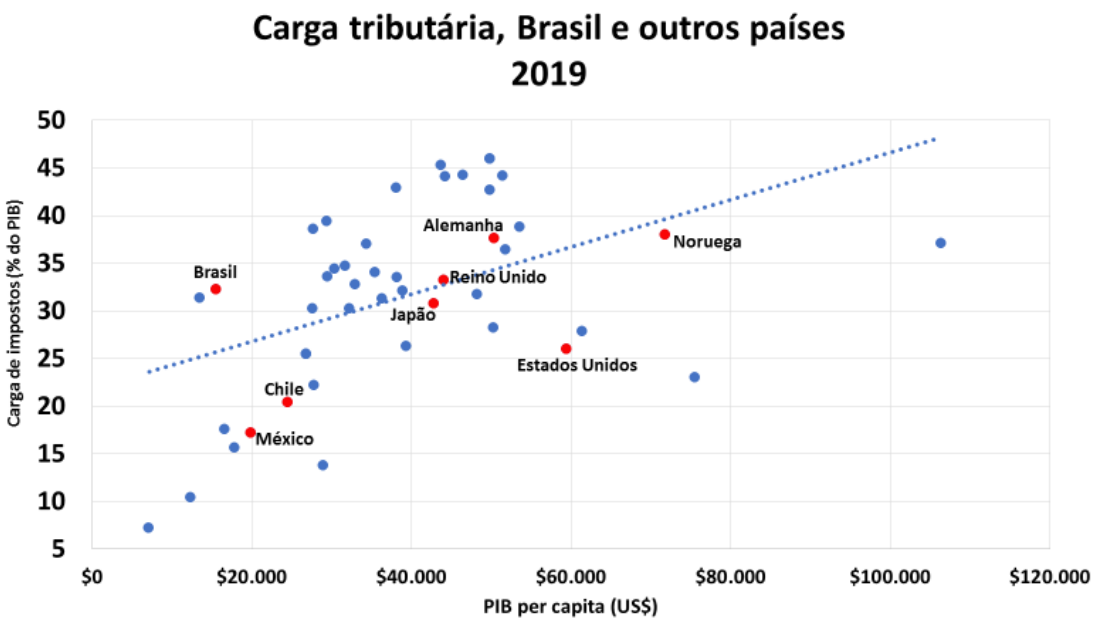
Gráfico 10. Atraso na Infraestrutura - BRICS



Por isso, importância de parcerias público-privadas, privatizações e concessões.

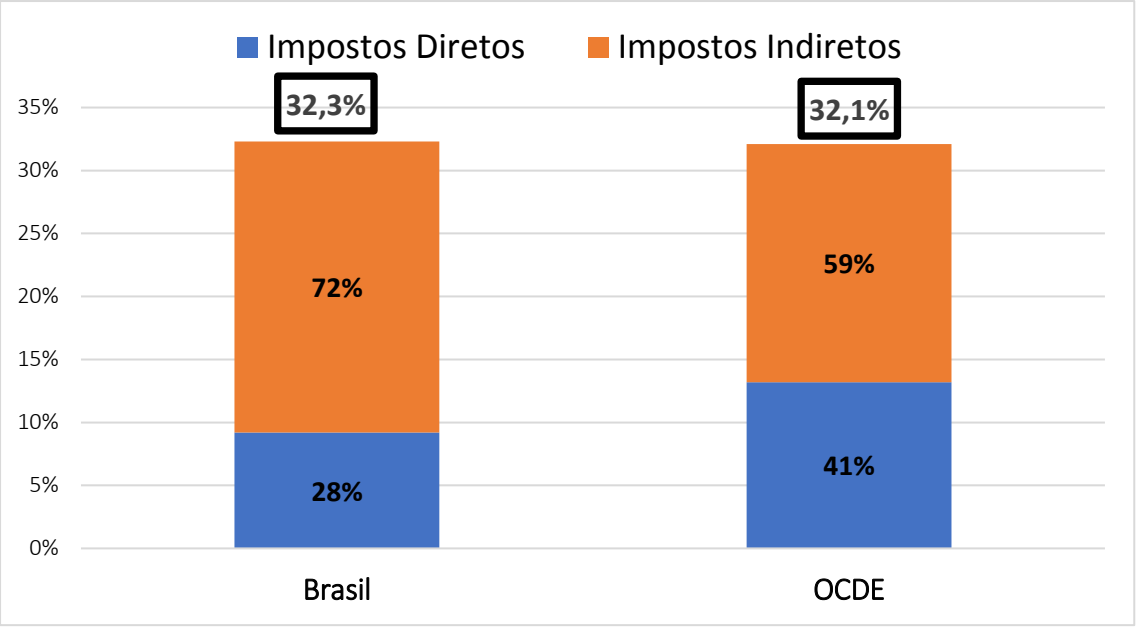
Mas por que há tão pouco investimento do governo e de tão baixa qualidade em coisas relevantes para a produtividade das pessoas e das empresas, se o Brasil tem uma carga tributária tão elevada? (Duas vezes mais alta do que a do México)

Gráfico 11. Carga tributária: Brasil e outros países, 2019



Além de elevada, carga é complexa e mal distribuída, com peso excessivo em impostos indiretos.

Gráfico 12. Brasil e OCDE- Composição dos impostos, 2016

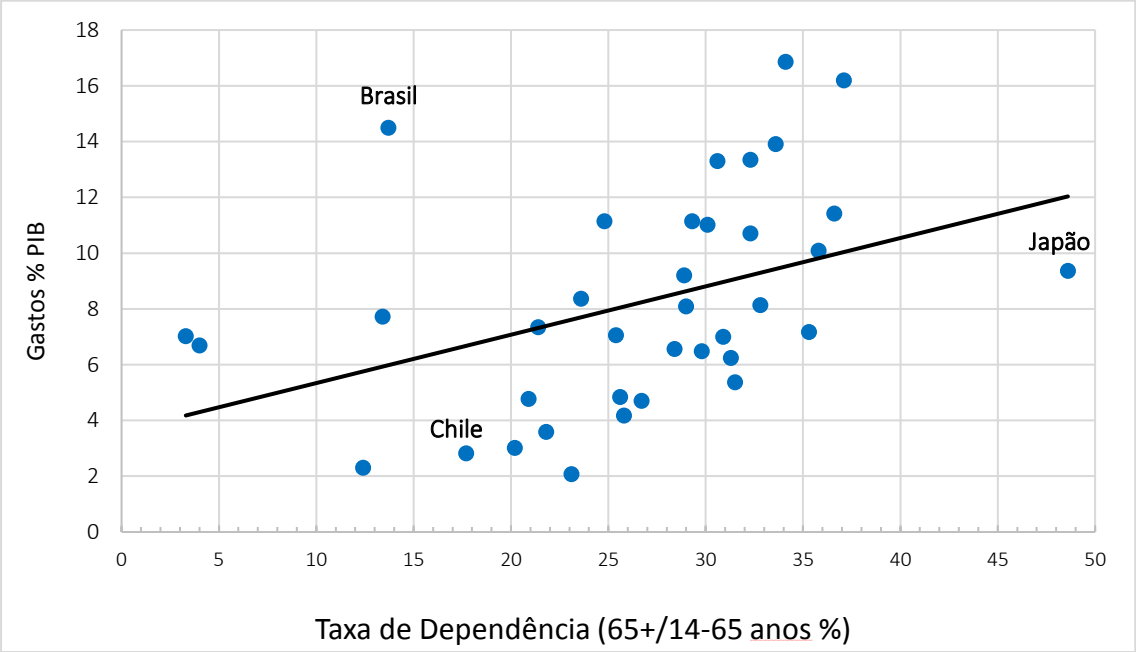


Daí importância reforma tributária, que simplifique os impostos e os torne mais equitativos.

O governo arrecada muito, mas gasta excessivamente em dois itens, previdência e funcionalismo.

O gráfico a seguir mostra que o Brasil gasta demais com previdência.

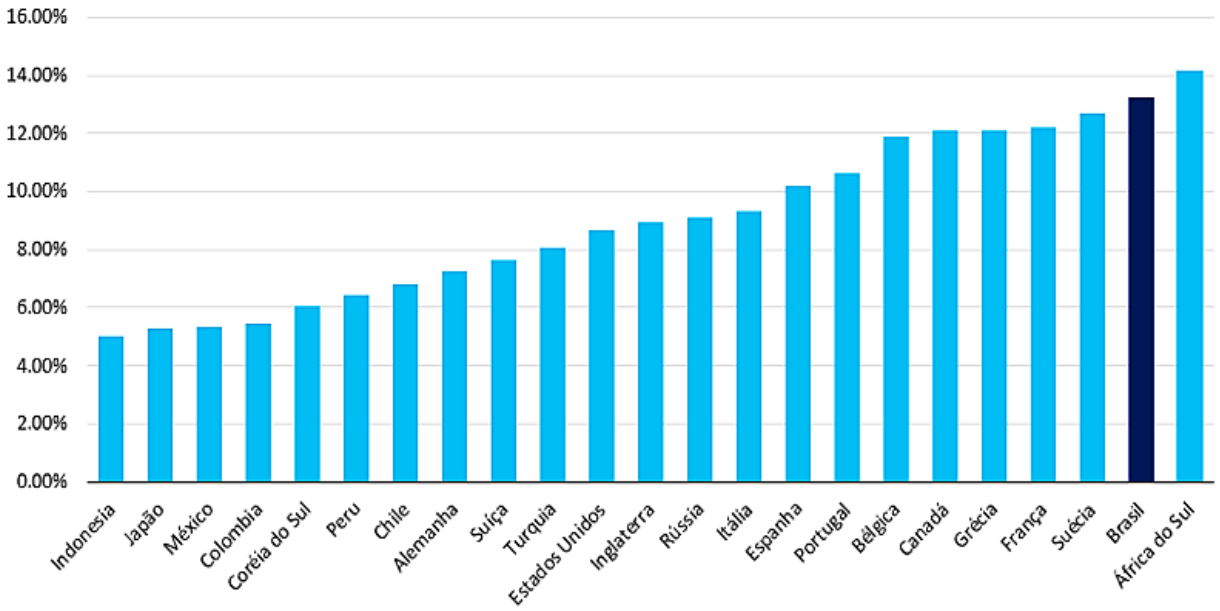
Gráfico 13. Gastos com previdência, Brasil e outros países



Por isso, a importância da reforma da previdência, pois a situação só tende a piorar com o rápido envelhecimento da população que vai ocorrer daqui para a frente.

O governo também gasta demais com funcionalismo.

Gráfico 14. Gasto do governo com funcionalismo (% do PIB)



Fonte: IMF Government Finance Statistics.

Por isso, importância da reforma administrativa no governo, em particular de sua política de pessoal, possibilitando que ele faça mais, e de melhor qualidade, com menos.

Quando no governo, a gente se sente como num guichê, em que, de um lado entram os impostos, e de outro saem, além dos juros da dívida pública, os gastos com a previdência e funcionalismo. Não sobra dinheiro para mais nada. Façam as contas: 14% do PIB com previdência, 13% do PIB com funcionalismo, 6% do PIB com juros da dívida – e chegamos aos 33% do PIB que o governo arrecada de impostos.

Assim como a abertura ao comércio exterior permitiria maior eficiência do setor privado, as reformas do setor público – tributária, previdenciária e administrativa -- abririam espaço para o país investir mais e melhor.

Para não continuar atrás, o país precisa de reformas com foco no crescimento e na distribuição da renda.

A busca da República ainda incompleta deve ser simultaneamente liberal e progressista.

Notas sobre os gráficos e tabelas

No gráfico 1, as séries estão em dólar em preços constantes de 2018. Para os dados do Brasil usou-se Tombolo para 1820-1947, Maddison para 1947-1950 e Conference Board para 1950-2018. Para os Estados Unidos, usaram-se dados do Maddison para 1820 a 1950 e do Conference Board para 1950 a 2018. Na interpolação das séries obedeceu-se ao valor da série mais recente.

No gráfico 2, as séries estão em dólar a preços constantes de 2011. Dados de Maddison para 1950 a 2016 e Conference Board para 2016 a 2018.

No gráfico 3, usaram-se dados de exportação, importação e de PIB do Penn 9.1 a preços nacionais constantes de 2011. Calculou-se o grau de abertura como exportações mais importações divididas pelo PIB total.

Na tabela 1 (Características dos 12 países que superaram a armadilha da renda média desde a 2ª. Guerra), usamos dados de 2017 do The World Factbook da CIA. Disponíveis no site www.cia.gov.

No gráfico 4, dados do IPEA para a variação real anual do PIB a preços de mercado.

Os dados para a poupança do gráfico 5 são de Bonelli-Bacha (Tabela 8.1., p. 242) e, para os dois últimos períodos, do ipeadata.

No gráfico 6, usaram-se dados do IPEA da Formação Bruta de Capital Fixo em preços correntes e Formação Bruta de Capital Fixo a preços de 2010 para calcular o deflator da FBKF. Tomou-se a série do deflator do PIB também do IPEA. Assim, calculou-se o preço do investimento como a razão entre o deflator da FBKF e o deflator do PIB, com p=1 em 2000.

No gráfico 7, baseado em Bacha-Bonelli, as séries estão a preços de 2000. Usaram-se dados do IPEA para a formação bruta de capital fixo e a partir de 2014 adotou-se uma taxa fixa de depreciação de 0,0478.

No gráfico 8, baseado em Bacha-Bonelli, usaram-se dados de Hofman, INEGI, Estadísticas Históricas de México e Banco Mundial, para o crescimento do PIB do México, e para o Brasil usaram-se dados do IPEA.

No gráfico 9, usaram-se dados de exportação, importação e de PIB do Penn 9.1 a preços nacionais constantes de 2011. Calculou-se o grau de abertura como exportações mais importações divididas pelo PIB total.

A tabela 2 (Atraso na educação, Brasil e outros países, PISA 2015) foi feita utilizando-se as colocações nas provas do PISA 2015.

Para o gráfico 10 usou-se o índice de qualidade da infraestrutura total do World Economic Forum para 2017-2018.

No gráfico 11, usaram-se dados de carga tributária sobre PIB e do PIB em dólares de 2019 do Index of Economic Freedom.

No gráfico 12, usaram-se dados da OCDE para 2017 para calcular a composição de impostos totais sobre o PIB.

No gráfico 13, usaram-se os dados mais recentes (2015-2017) para países da OCDE e Mendes (2019) para Brasil.

O gráfico 14 foi tirado de Fraga (2019) e o autor usou dados de 2017 do IMF Government Finance Statistics.

Fontes dos dados

Bacha, E. e R. Bonelli, “Coincident growth collapses: Brazil and Mexico since the early 1980s”. Novos Estudos/CEBRAP 105, 35 (2), julho 2016, pp. 151-181.

Bonelli, R. e E. Bacha, “Crescimento brasileiro revisitado”. Em: F. Veloso et al., Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 236-262.

Feenstra, Robert C., Robert Inklaar and Marcel P. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table", American Economic Review, 105(10), pp. 3150-3182. Disponível em: www.ggdc.net/pwt

Fraga, A., Estado e Desigualdade no Brasil. Texto para Discussão IEPE/CdG, 2019, a sair.

Ipeadata, Formação bruta de Capital Fixo a preços 1980, 1908-1970

Ipeadata, Formação bruta de Capital Fixo- índice (base 2010 = 100), 1970-2018

Ipeadata, Produto Interno Bruto (PIB)- preços de mercado - índice (base 2010 = 100), 1900-2018

Maddison Project Working Paper n. 10. Real GDP per capita in 2011US$, multiple benchmarks (suitable for cross-country income comparisons). Disponível em www.ggdc.net/Maddison.

Mendes, M., Por Que É Difícil Fazer Reformas Econômicas no Brasil?. Elsevier, 2019, a sair.

OECD (2016), PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education, PISA, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264266490-en.

OECD (2017), Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en.

OECD (2019), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en (Acessado em 17 julho 2019). Disponível em:https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm#indicator-chart

OECD. Global Revenue Statistics Database. Disponível em: https://www1.compareyourcountry.org/tax-revenues-global

The Heritage Foundation's Center for International Trade and Economics (CITE)(2019). "2019 Index of Economic Freedom". Disponível em: https://www.heritage.org/index/download#

Tombolo, Guilherme Alexandre, "O PIB brasileiro nos séculos XIX e XX: duzentos anos de flutuações econômicas." Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná (Curitiba,2013). Disponível em:

https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/29988/R%20-%20D%20-%20GUILHERME%20ALEXANDRE%20TOMBOLO.pdf?sequence=1

World Economic Forum, Quality of overall infrastructure. Disponível em: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ056