

VIABILIDADES E DESAFIOS PARA AUMENTAR O DINAMISMO DO PRODUTO E DO EMPREGO¹

*Antonio E. T. Lanzana**
*Luiz Martins Lopes***

Resumo

Este paper analisa as viabilidades e desafios para aumentar o produto e o emprego do País. Ênfase especial é atribuída à recuperação da taxa de investimento, o que passa por necessidade de expansão dos investimentos do governo e do setor privado. Particularmente em relação a este último, destaca-se a importância da criação de ambiente favorável principalmente para as empresas de menor porte.

Palavras-chave

Investimento público e privado, crescimento sustentado e geração de emprego.

1. Publicado originalmente em: www.fipe.com, *Boletim Informações Fipe*, julho/2004.

* Antonio E. T. Lanzana é professor da FEA-USP.

** Luiz Martins Lopes é professor da FEA-USP.

Abstract

This paper analyses the viability and challenges to increase production level and employment rate in the country. It lays great emphasis on the recovery of the investment level, which is faced with the necessity of public and private sector's investments. Particularly concerning the latter, the creation of a favorable environment is of great importance, especially for smaller businesses.

Key Words

Public and private investment, sustainable growth and job creation.

1. Considerações Iniciais

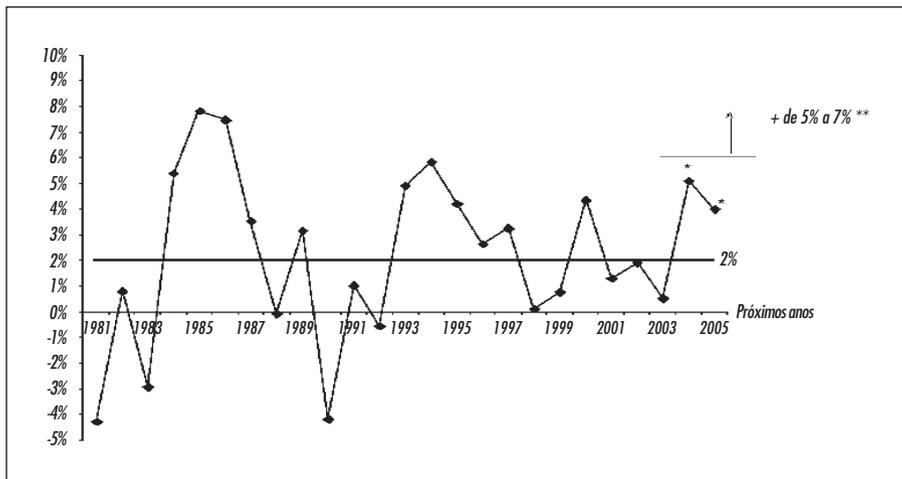
Passados dez anos, o Real é, sem dúvida, a mais bem-sucedida experiência de combate à inflação vivida pelo País ao longo das últimas décadas. A inflação de 5.000% anualizada em junho de 1994 é reduzida para taxas que vêm convergindo para próximo de 5% anual, entre outros, de 5,9% em 2000, 7,6% em 2001, 12,5% em 2002, 9,3% em 2003 e 7,1% em 2004. A meta é de cerca de 5% em 2005 e a meta de longo prazo é de 4% ao ano.

Ao mesmo tempo, porém, percebe-se que o lento ritmo de crescimento não é, nesse período, diferente do que se vem observando desde o início dos anos oitenta, entre outros, de 4,3% em 2000, 1,3% em 2001, 1,9% em 2002, 0,5% em 2003, recuperação de crescimento em torno de 5,1% em 2004 e estimativas de cerca de 4% para 2005. E, da mesma forma, a volatilidade das taxas de crescimento continua presente (Gráficos 1 e 2).

Na realidade, pode-se concluir que embora a estabilização tenha sido conquistada, a tarefa ainda está incompleta, dado que o crescimento ainda situa-se em ritmo moderado, uma vez que ainda não se criou um clima favorável à expansão dos investimentos no País, apesar das oscilações e em seguida da retomada de maiores níveis recentes, entre outros, de 19,2% em 2000, 19,4% em 2001, 18,3% em 2002, 17,7% em 2003, 19,9% em 2004 e estimativas de cerca de 21,3% para 2005 (Gráfico 3). Como conseqüência, os índices de desemprego continuam elevados.

Embora os avanços observados no País (estabilização da moeda, câmbio flutuante, programas de metas de inflação, ajuste fiscal, entre outros) sejam significativos, o desafio da política econômica persiste:

1. Crescimento (% de variação anual do PIB)

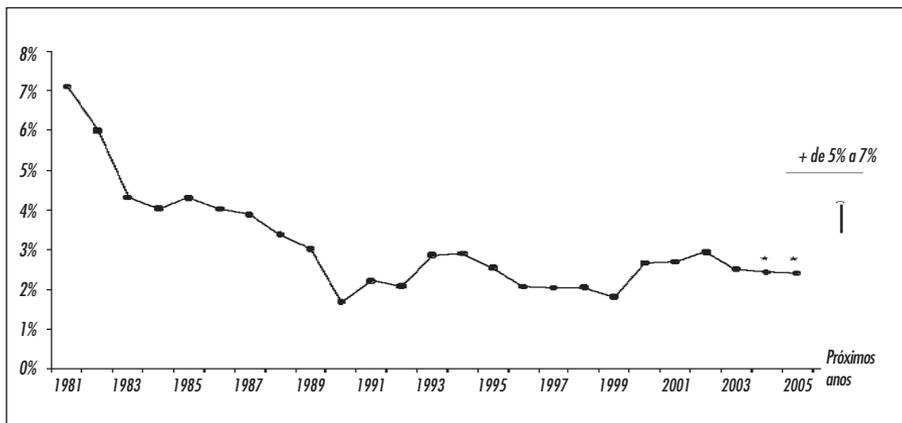


Fonte: IBGE.

* Estimativas.

** Potencial para aumentar o Dinamismo do Produto e do Emprego: *Crescimento + de 5% a 7%; Emprego + de 2% a 3%* (relação entre emprego e produto algo acima de 0,5).

2. Crescimento (% de variação anual do PIB; média móvel 10 anos)

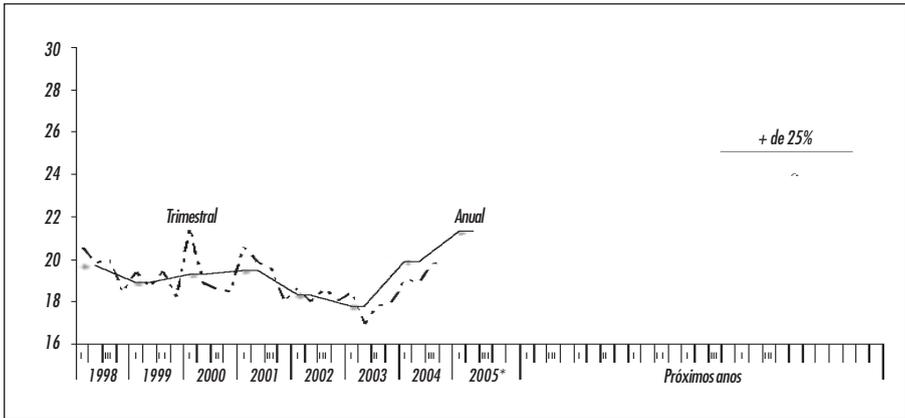


Fonte: IBGE.

* Estimativas.

** Potencial para aumentar o Dinamismo do Produto e do Emprego: *Crescimento + de 5% a 7%; Emprego + de 2% a 3%* (relação entre emprego e produto algo acima de 0,5).

3. Investimento (% do PIB — trimestral)



Fonte: IBGE.

* Estimativas.

** Potencial para aumentar o Dinamismo do Produto e do Emprego: *Investimento + de 25%*.

reverter a tendência de crescimento medíocre que o País vem assistindo desde o início dos anos oitenta. O grande desafio é aumentar o dinamismo do produto e do emprego de modo sustentável. E crescimento sustentado é a necessidade de investimento e de aumentos da produtividade e do emprego da economia em níveis maiores, para o período dos próximos dez a trinta anos. A situação real da economia brasileira é, portanto, retomar seu potencial de crescimento, ao invés do comportamento positivo muito moderado e de domínio das bruscas oscilações do último quarto de século, em que o País cresce em alguns anos e recua para próximo da estagnação em outros.

2. Produto e Emprego

As equações a seguir apresentadas mostram a dinâmica do processo de crescimento do produto e do emprego e ajudam a identificar as medidas que o País precisaria adotar para superar o desafio do crescimento auto-sustentado. Iniciando-se com a equação do produto, ter-se-ia:

$$(1) \quad \frac{\Delta Y}{Y} = \frac{I}{Y} \cdot \left[\frac{Yg}{Kg} \cdot \frac{Kg}{K} + \frac{Ye}{Ke} \cdot \frac{Ke}{K} + \frac{Yme}{Kme} \cdot \frac{Kme}{K} \right], \text{ onde:}$$

$\frac{\Delta Y}{Y}$ = taxa de crescimento potencial do PIB

$\frac{I}{Y}$ = taxa de investimento

$\frac{Yg}{K}$ = relação produto-capital (sendo “g” no setor público, “e” nas grandes empresas e “me” nas pequenas e médias empresas)

$\frac{Kg}{K}$ = participação no estoque de capital (“g” no setor público, “e” nas grandes empresas e “me” nas pequenas e médias empresas)

Em termos de emprego, ter-se-ia:

$$(2) \frac{\Delta N}{N} = \frac{Ng}{N} \cdot Eg \cdot \frac{\Delta Yg}{Yg} + \frac{Ne}{N} \cdot Ee \cdot \frac{\Delta Ye}{Ye} + \frac{Nme}{N} \cdot Eme \cdot \frac{\Delta Yme}{Yme}, \text{ onde:}$$

$\frac{\Delta N}{N}$ = taxa de crescimento do emprego

$\frac{Ng}{N}$ = participação no emprego (“g” no setor público, “e” nas grandes empresas e “me” nas empresas de pequeno porte).

Eg = elasticidade emprego-produto (relação emprego-produto; “g” no setor público, “e” nas grandes empresas e “me” nas empresas de pequeno porte).

$\frac{\Delta Yg}{Yg}$ = taxa de crescimento do produto [setor público (g), grandes empresas (e) e pequenas e médias empresas (me)].

Os determinantes do processo de crescimento apresentados nas duas equações especificam as contribuições das quantidades de capital e de mão-de-obra. Os aumentos anuais de produtividade da economia são omitidos e são adicionados residualmente. Em nível mais agregado, a taxa de crescimento do produto do País é determinada pelo nível de investimento, que contempla o aumento anual do capital, e pelo resíduo de produtividade da economia, que engloba aumentos anuais da

qualidade residual do capital e do trabalho efetivo, no setor privado e no governo, os quais geram, ao lado do capital, o crescimento anual potencial do País². Observações do lento crescimento desde 1999, incluindo estimativas até 2005, mostram um crescimento médio em torno de 2.5% aa, gerado por aumentos anuais de algo em torno de 1.8% de capital e de + de 0.7% do resíduo de produtividade³.

Concentrando a análise na equação (1), pode-se verificar que a contribuição do setor público em termos de crescimento do produto depende

diretamente de (a) $\frac{I}{Y} \cdot \frac{Yg}{Kg} \cdot \frac{Kg}{K}$ e indiretamente de seus efeitos, em termos

de política sobre (b) $\frac{I}{Y} \cdot \frac{Ye}{Ke} \cdot \frac{Ke}{K}$ (investimentos das grandes empresas) e

(c) $\frac{I}{Y} \cdot \frac{Yme}{Kme} \cdot \frac{Kme}{K}$ (investimentos das pequenas e médias empresas).

Analisando-se a atuação do setor público, inclusive a forma de ajuste fiscal que se tem observado pós 1999, verifica-se que esta tem contribuído para a redução do potencial de crescimento do País.

No que se refere ao termo (a), percebe-se que nos últimos anos, apesar do aumento da carga tributária, o setor público perdeu capacidade de investir em virtude do crescimento explosivo das despesas de custeio. Tais despesas, que representavam menos de 20% do PIB nos anos setenta, atingiram cerca de 35% do PIB recentemente. As distorções na composição do gasto público podem ser constatadas pelo crescimento médio anual de 3,8% no consumo do governo (1995/2002), enquanto que no mesmo período a formação bruta de capital cresceu 0,7% a.a.

Como consequência desse quadro, a infra-estrutura do País (transportes, portos, saneamento básico, energia elétrica etc.) vem sofrendo forte processo de deterioração. Como os investimentos do setor privado [equações (b) e (c)] são dependentes da disponibilidade de infra-estrutura, o investimento geral da economia tem tido comportamento retraído.

2. Crescimento, capital e resíduo de produtividade, em “Y=AK” model; estimativas em Bernanke e Gurkaynak (2001)

3. Bacha e Bonelli (2004). Ver também Pinheiro, A. C. (2003) e Albert Fishlow, sobre crescimento e regras estáveis, Seminário Interno Fipecafi, FEA USP, 2004 (20 set.).

A incapacidade financeira do setor público de realizar os investimentos em infra-estrutura obriga o governo a compartilhar dessa responsabilidade juntamente com o setor privado. Ocorre, porém, que o setor privado somente pode ser atraído a atuar na área de infra-estrutura (onde o retorno privado é menor que o social) se houver clima favorável aos investimentos, o que passa por uma perspectiva de retorno e estabilidade das “regras do jogo”. Para isso, a questão regulatória assume um papel fundamental, e aí encontra-se uma segunda grande limitação ao crescimento. As críticas do setor empresarial nessa área são inúmeras: a) ausência de regulamentação adequada em toda a área de infra-estrutura (energia elétrica, transportes, logística, saneamento etc.); b) dificuldade na obtenção de licenças ambientais; c) constantes mudanças nas regras existentes; d) instabilidade nas regras de funcionamento das agências reguladoras; e e) indefinição quanto ao papel da iniciativa privada e do poder público nos investimentos de infra-estrutura do País.

As limitações ao investimento privado estão também na forma como o governo tem conseguido ajustes nas contas públicas, isto é, via aumento da carga tributária. Além de reduzir a rentabilidade dos investimentos, as constantes mudanças no sistema tributário geram insegurança para o investimento privado.

No que se refere à criação de empregos, há motivos para supor que a contribuição das empresas de pequeno e médio porte poderia ser muito mais expressiva do que ocorre efetivamente no País. Concentrando a análise na equação (2), pode-se verificar que a contribuição das empresas de pequeno e médio portes para o crescimento do emprego

é dada por $\frac{N_{me}}{N} \cdot E_{me} \cdot \frac{\Delta Y_{me}}{Y_{me}}$, isto é, pelo produto da participação do segmento no emprego, pela relação emprego-produto e pela taxa de crescimento desse mesmo segmento. A contribuição dessas empresas poderia ser mais significativa, uma vez que a tendência natural é de maior expansão do setor serviços, exatamente onde se encontram as empresas de menor porte. Além disso, é natural que a relação emprego-produto seja maior nesse segmento do que nas grandes empresas (isto é, $E_{me} > E_e$).

Partindo dessa perspectiva, seria importante, para se alcançar um maior dinamismo na geração de empregos, a criação de um ambiente favorável à expansão dos pequenos negócios, o que efetivamente não

tem sido observado. A adoção de uma política macroeconômica consistente é condição necessária, mas não suficiente, para a expansão dos negócios. É preciso criar um estado de espírito favorável à empresa e ao empresário, um ambiente que permita o desenvolvimento do espírito empresarial, por meio do investimento.

As empresas de médio e pequeno porte têm desempenhado papel importante em outros países, mas têm encontrado dificuldades de ocupar um maior espaço no Brasil. Além das dificuldades de ordem financeira (juros elevados e ausência de fontes de financiamento) e tributária (carga excessiva e freqüentes mudanças na regra do jogo, como ocorreu recentemente com o aumento da tributação sobre as empresas de serviços), nota-se que o excesso de regulamentação tem sufocado o segmento.

As dificuldades vão desde a abertura, passam pelo desenvolvimento e permanecem no fechamento. Na abertura, nota-se que as exigências são excessivas, não há respostas por parte do setor público para pleitos importantes para o desenvolvimento das atividades, as taxas são muito elevadas e existem muitas restrições para o enquadramento como pequena empresa. No desenvolvimento dos negócios, as empresas de pequeno e médio porte se defrontam com obrigações incompatíveis com seu tamanho, são tratadas pelos fiscais como se fossem empresas de grande porte e ainda se defrontam com fiscalização punitiva e não orientadora. E, no encerramento, as exigências continuam excessivas.

A conseqüência desse quadro é um desestímulo à abertura de novos negócios e aumento da informalidade.

3. Considerações finais — Desafios

As conclusões extraídas ao longo do texto permitem identificar que os desafios para a obtenção de maiores taxas de expansão do produto e do emprego estão em duas grandes áreas. A primeira delas é a questão da regulamentação. De um lado, é preciso definir com urgência as pendências regulatórias que estão emperrando a decisão do setor privado na área de infra-estrutura. E nessas decisões é evidente a importância do papel reservado ao setor privado, para prosseguir e aprofundar o desenvolvimento, juntamente com a persistente atuação do governo, porque, sem dúvida, a rota está dada, mas ainda há muito por fazer no processo de reformas pendentes e de clareza das regras simples e estáveis da economia.

Ainda na questão de regulamentação, é preciso “facilitar a vida” dos pequenos empreendimentos, facilitando a abertura, o desenvolvimento e o encerramento de empresas. Em países como a França, por exemplo, com um único documento é possível abrir uma empresa, o que é feito de forma quase automática. Parece indispensável criar uma consciência de que a falta de emprego é consequência também da falta de empreendedores.

A segunda questão é a necessidade de se alterar a forma como vem sendo promovido o ajuste fiscal. A política fiscal está sendo conduzida de forma adequada do ponto de vista do controle do déficit: geração de superávit primário, que vem permitindo a necessária estabilidade e até redução da dívida pública. Entretanto, é necessário mudar o regime fiscal. Não é mais possível conviver com um crescimento tão expressivo das despesas de custeio do setor público. Ao impor aumento da carga tributária e corte de investimento para alcançar o equilíbrio fiscal, o pesado ônus do custeio “liquida” o investimento privado, na medida em que não disponibiliza a infra-estrutura e reduz o retorno pelo aumento dos impostos.

Argumenta-se que a elevação do custeio do governo tem contribuído para aumentar o nível de emprego, dada a elevada relação emprego-produto no setor público. É importante destacar, porém, que o emprego deve ser criado a partir da geração de produção, o que garante a expansão contínua de novas oportunidades de trabalho. O que se observa atualmente é a criação de empregos pelo setor público, por aumentos excessivos do gasto de custeio do governo, que aumenta a demanda agregada, mas que não gera produto potencial. Ao contrário, limita a capacidade de expansão da economia, pela falta de infra-estrutura, pela redução do patamar de investimento, que não gera aumento da oferta agregada.

É preciso que o setor público reduza as despesas de custeio para que os novos empregos sejam ampliados pelo aumento dos investimentos: por parte do governo, mediante investimentos tradicionais e de infra-estrutura, e por parte do setor privado, por meio de parcerias com o governo (PPP), bem como por ampliação do investimento potencial e setorial. Afinal, o investimento privado é o indutor principal da economia do País.

A situação da economia é favorável em dez anos do Real do ponto de vista de estabilização interna e externa. A inflação é reduzida devido

à redução do déficit público. As exportações crescem continuamente, reduzindo o déficit em transações correntes e a relação da dívida externa sobre as exportações.

O risco de vulnerabilidade da economia enfrentado no passado associava-se às questões de inflação alta e de endividamento público insustentáveis. Na situação atual, o risco de vulnerabilidade da economia está associado ao baixo crescimento potencial do País. O nível de juros, dado pela Selic, algo próximo de 9% a 10%, em termos reais (16,0% menos inflação, em julho-2004, e 17,75% menos inflação em dezembro-2004), acima do necessário para controlar o risco financeiro (o juro básico poderia estar convergindo para algo próximo de 5% a 6%, em termos reais, na convergência favorável da economia brasileira: juro nominal de 12%, inflação próxima de 5% e viabilidade de menor risco do título público), é fruto da política monetária com restrições em excesso e da expansão fiscal de aumentos reais excessivos do custeio (em lugar de expansão fiscal realizando o investimento do governo em fluxo anual maior), que controlam, de forma adversa, a demanda agregada em níveis somente compatíveis com lento ritmo de crescimento potencial.

A obtenção de crescimento maior que 4% a 5% ao ano, nas próximas décadas, a partir da retomada de crescimento de cerca de 5% em 2004 é fundamental para que o País não retorne às condições de vulnerabilidade de inflação alta e de endividamento público insustentáveis de anos passados antes do Real.

Referências Bibliográficas

- BACHA, E. L. e BONELLI, R. (2004). *Accounting for Brazil's Growth Experience — 1940 — 2002*: Texto para Discussão nº 1018, IPEA.
- BERNANKE, B., GÜRKAYNAK, R.. *Is growth exogenous? Taking Mankiw, Romer and Weil seriously*.
- FISHLOW, A. (2004). *Sobre crescimento e regras estáveis*. Seminário Interno Fipecafi. FEA-USP, (20 set.).
- NBER Working Paper, nº 8365, (July 2001).
- PINHEIRO, A. C. (oct. 2003). *Uma agenda pós liberal de desenvolvimento para o Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.