

# CRÍTICA AO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

| *Marcos de Barros Lisboa<sup>1</sup> e Samuel Pessoa<sup>2</sup>*

**N**ossa crítica ao novo-desenvolvimentismo tem duas partes. Primeiro, não nos parece haver evidência de relevância especial da indústria para o processo de desenvolvimento econômico, em comparação com os demais setores. Segundo, mesmo que houvesse, parece-nos que o remédio sugerido pelos novos-desenvolvimentistas, forte intervenção no mercado de câmbio, teria impacto relativamente pequeno e seria de difícil implantação no Brasil. Cada um destes pontos será tratado nas duas partes a seguir. O texto fecha com uma rápida conclusão.

## A indústria não é central para o desenvolvimento

Quando afirmamos que não há evidência de relevância especial da indústria para o processo de desenvolvimento econômico não significa que ela não seja importante. Somente que a indústria é tão importante quanto qualquer outro setor.

Políticas de intervenção setorial são recomendáveis quando há evidências de externalidade, isto é, a atividade econômica apresenta impactos sobre os demais setores ou pessoas não capturados pelos preços de mercado. O exemplo clássico de externalidade negativa é a poluição e, mais geralmente, o impacto das atividades produtivas sobre o meio ambiente.

No entanto, em muitos casos, inovações tecnológicas resultam em benefícios sociais maiores do que a renda recebida pelo inovador. Por essas razões, recomendam-se restrições e multas para atividades poluidoras assim como, por outro lado, justifica-se o apoio público à inovação tecnológica.

Não há evidências, no entanto, de externalidades relevantes que justifiquem políticas específicas para a indústria. Os preços de mercado parecem precificar corretamente o valor social da atividade industrial.

Externalidade é o tipo de fenômeno muito alegado, mas pouco demonstrado empiricamente. Por exemplo, há inúmeros motivos para considerarmos que há fortíssima externalidade associada à educação fundamental. A

**1.** Tem uma trajetória que abrange experiências em instituições acadêmicas, no governo e como executivo de instituições financeiras. Atual diretor presidente do Insper, foi professor assistente de economia na Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV) entre 1998 e 2002.

**2.** Doutor em economia, pesquisador associado do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE/FGV) e sócio da consultoria de investimento Reliance.

evidência empírica documenta, por exemplo, que a presença de bons alunos auxilia o aprendizado dos demais.

Adicionalmente, a melhora da educação tem impactos que não são corretamente medidos pelas contas nacionais, como a melhora da qualidade da escolha política em democracias ou a redução da criminalidade. Além disso, filhos de pais mais educados apresentam melhor desempenho educacional. Esses indícios sugerem que o ganho social da educação é maior do que o seu retorno privado.

No entanto, apesar dessas evidências ainda não há consenso sobre o tema. O argumento para a intervenção do Estado no setor educacional – além de questões de cidadania e inclusão – decorre da imperfeição no mercado de crédito associado à acumulação de capital humano (trata-se de um péssimo colateral) e dos elevados retornos privado e social.<sup>3</sup>

Existem, adicionalmente, argumentos para uma relação de causalidade entre a qualidade da educação e o crescimento econômico. Esta proposição, no entanto, é difícil de ser testada, ocorrendo o que os economistas denominam problema de endogeneidade: demonstrar que a correlação observada expressa uma relação de causalidade. Hanushek e Woessmann (2012) apresentam três diferentes enfoques para lidar com esse problema.

Não conhecemos trabalhos com base microeconômica, com grupos de controle ou outras técnicas modernas da econometria, que demonstrem haver externalidades importantes associadas à indústria.

Adicionalmente o investimento na indústria, por ser tangível, constitui colateral de boa qualidade. Imperfeições no mercado de crédito não parecem justificar uma intervenção da política pública. Não existem argumentos ou evidências remotamente semelhantes aos existentes na literatura de economia da educação e da relação entre qualidade da educação e crescimento econômico que justifiquem a intervenção estatal.

Pode-se argumentar que, nos estágios iniciais do desenvolvimento, transferir trabalhadores da subsistência no campo para atividades mais produtivas nas cidades tem um impacto líquido positivo sobre a produtividade e a geração de renda. Ainda que plausível, demonstrar formalmente esse argumento é bem mais difícil do que parece.<sup>4</sup>

Além disso, a conjectura de que o fortalecimento da indústria resulta no aumento da produtividade parece ser ainda menos válida para economias com renda média que já completaram o processo de urbanização.

Nos últimos trinta anos, os economistas têm analisado detalhadamente as causas do diferencial de produtividade e de renda entre os países, com quatro resultados principais. A menor educação e acumulação de capital explicam pouco menos da metade da diferença de renda entre os países.

Segundo, a maior parte da diferença de renda entre os países decorre da qualidade das instituições. As regras para mercado de crédito, capital e trabalho,

3. Barbosa Filho e Pessoa (2010) apresentam resenha sobre o tema.

4. Ver, por exemplo, Murphy, Shleifer e Vishny (1989).

e a eficiência do judiciário explicam parte relevante da diferença de produtividade entre os países.

Terceiro, a menor produtividade dos serviços nos países de renda média em comparação com os países desenvolvidos explica parte relevante da diferença de renda.

Ferreira e Silva (2015) verificaram recentemente esta intuição para os países da América Latina. O processo de redução do crescimento dos países latino-americanos a partir dos anos 80 está diretamente associado à menor produtividade do setor de serviços. Veloso, Matos, Ferreira e Coelho (2016) documentam a menor produtividade do setor de serviços no Brasil em comparação com outros países de renda média.

A evidência mostra que a convergência da produtividade na indústria e na agricultura entre os países é muito maior do que nos serviços. Este fato é bem documentado nos trabalhos de Duarte e Restuccia (2010) e de Dani Rodrik (2013).

Quarto, a indústria é menos produtiva nos países de renda média em comparação com os desenvolvidos. Essa diferença não se deve à inexistência de empresas ou plantas de elevada produtividade, mas à existência, nas economias de renda média, de uma proporção maior de empresas ou plantas de baixíssima produtividade.

A produtividade média de um trabalhador americano é quatro vezes maior do que a de um brasileiro. A principal causa dessa menor produtividade, no entanto, não é a composição setorial da produção, maior participação da indústria, mas sim às diferenças de produtividade média nos diversos setores da economia, em decorrência da maior participação de empresas pouco eficientes nos países de renda média.

Veloso, Matos, Ferreira e Coelho (2016) estimam que caso o Brasil tivesse a mesma composição setorial da economia americana, a produtividade por trabalhador aumentaria 68%. Por outro lado, se cada setor no Brasil, na classificação 4 dígitos da CNAE, (Classificação Nacional de Atividades Econômicas) tivesse a mesma eficiência média observada nos EUA, a produtividade por trabalhador aumentaria 430%. Portanto, a maior parte do diferencial de produtividade decorre da menor eficiência produtiva em cada setor, e não da composição setorial da produção.

Hsieh e Klenow (2009) documentaram que o diferencial de produtividade entre países para um mesmo setor está fortemente associado à distribuição das produtividades das diversas plantas produtivas no interior de cada subsetor de indústria de transformação. Tanto nos países de renda média quanto nos países de renda elevada há plantas de elevada produtividade.

A diferença é que nos países de renda média há uma quantidade de empresas de baixa produtividade que não há nas economias desenvolvidas. Enquanto

nos Estados Unidos, as empresas no grupo dos 10% mais produtivas são duas vezes mais eficientes do que as no grupo 10% menos produtivas, na Índia e na China essa diferença é de cinco vezes.

Exercício contra factual dos autores sugere que se a distribuição de produtividades entre as plantas em cada setor fosse equivalente à observada na economia americana a produtividade da indústria de transformação elevar-se-ia na China de 30% a 50% e na Índia de 40% a 60%. Ou seja, boa parte do diferencial de produtividade entre China e Índia e a economia americana na indústria de transformação deve-se a algum mecanismo institucional que impede a realocação de capital e trabalho para as plantas mais eficientes.

A evidência sugere a existência, nos países de renda média, de mecanismos institucionais que impedem a realocação de fatores de produção para as empresas mais eficientes. Essa evidência decorre de diversos trabalhos que investigam a evolução ao longo do tempo das empresas e as diferenças entre os países, os de renda média e os de renda elevada, da dinâmica ao longo do tempo das empresas. Essa evidência é resenhada em Lisboa e Scheinkman (2016).

Hsieh e Klenow (2014) e o trabalho recente de Akcigit, Alp e Peters (2016) documentam diferenças marcantes na dinâmica das empresas. Nos países pobres e de renda média as empresas conforme amadurecem não aumentam significativamente de tamanho, em contraste com as empresas nos países ricos, em que há uma clara relação, controlando-se para os setores, entre o tamanho da empresa e sua idade.

Adicionalmente Hsieh e Klenow (2014) documentam que há para a economia americana relação crescente entre a produtividade da planta e sua idade. O mesmo não ocorre para o México e é muito menos pronunciado para a Índia.

O filme das empresas documentado em Hsieh e Klenow (2014) e Akcigit, Alp e Peters (2016) concorda com a fotografia documentada por Hsieh e Klenow (2009). Ambos sugerem que há nos países de renda média algum mecanismo que preserva empresas ineficientes e impede que os fatores de produção migrem para as plantas/empresas mais produtivas.

Adicionalmente, a pesquisa recente sugere que há uma estreita ligação entre a eficiência no setor de serviços e o desenvolvimento da indústria manufatureira. Os ganhos de produtividade e a continuada integração dos mercados demanda que qualquer esforço de desenvolvimento da indústria manufatureira requeira estratégia de promoção de exportações e o maior acesso a outros mercados.

Trabalho recente de Blum *et al.* (2016) sugere haver forte relação entre a capacidade exportadora de bens manufaturados, principalmente de alta complexidade, e o custo da estrutura de distribuição de cada país. Os custos dos serviços de distribuição são mais relevantes para os bens mais sofisticados, e podem impedir o seu desenvolvimento.

Também há evidência de que a diferença de produtividade em um mesmo

setor de serviços entre países decorre de regulações que impeçam ou estimulem a realocação de fatores para empresas ou plantas mais eficientes. Foster, Haltiwanger e Krizan (2006) documentam que, na década de 90, todo o crescimento da produtividade que houve no varejo na economia americana deveu-se à entrada de novas firmas empregando tecnologias mais modernas.

Sumarizando esta seção, não há evidências microeconômicas consistentes de externalidades produtivas associadas à indústria de transformação. Não há tão pouco grandes imperfeições associadas ao funcionamento do mercado de crédito. Os diferenciais de produtividade do trabalhador dos países de renda média são bem descritos pela baixa produtividade do setor de serviços e pela baixa qualidade da educação. Há evidência de que o diferencial de produtividade na indústria está associado a mecanismos que impedem o crescimento das plantas mais produtivas, absorvendo os fatores das plantas menos produtivas.

Isto não significa que não haja espaço para política de desenvolvimento industrial, mas sim que a política pública deveria priorizar as atividades que geram externalidades – o candidato óbvio são atividades ligadas à inovação – ao invés de proteger setores ou distorcer preços relativos.<sup>5</sup>

Vale ressalva com relação à indústria no Brasil. Em comparação aos serviços em geral e à agropecuária, a indústria é o setor mais tributado e que mais sofre, em função de suas cadeias mais longas de produção, com o elevadíssimo custo de conformidade da legislação tributária.

5. Com relação ao primeiro ponto a referência é Rodrik (2004) e com relação ao segundo ponto o extenso capítulo de revisão no Handbook de desenvolvimento econômico, organizado por Harrison e Rodríguez-Clare (2010).

6. O resultado básico de Rodrik aponta que uma desvalorização do câmbio de 50% eleva a taxa de crescimento anual em 1,3 pontos percentuais.

## Restrições macroeconômicas ao novo-desenvolvimentismo

O novo-desenvolvimentismo sustenta que há um papel especial da indústria de transformação, contrariamente à evidência que citamos na seção anterior, e que são justificadas políticas macroeconômicas – monetária, fiscal e cambial – que incentive a produção industrial.

Segundo esse argumento, formulado também por Rodrik (2008), uma desvalorização do câmbio estimula as exportações e a substituição de importações de manufaturados, contribuindo, portanto, para elevar a participação da indústria no produto. Devido à suposta externalidade da indústria, o resultado seria maior crescimento e geração de renda.

Entretanto, Rodrik apenas mostra que existe uma correlação entre câmbio desvalorizado e um crescimento econômico maior para países emergentes.<sup>6</sup> Essa correlação não é verificada para os demais países. Além disso, essa evidência não demonstra uma relação de causalidade da desvalorização cambial para o maior crescimento. Podem existir fatores exógenos que se correlacionem,

simultaneamente, com maior crescimento e câmbio mais desvalorizado.

Esse resultado poderia ser igualmente obtido por meio de alguma tarifa de importação e subsídio à exportação. Rodrik, porém, argumenta que os atuais acordos comerciais limitam muito o espaço dos Estados em promoverem essas políticas amplamente adotadas no século passado.

A maior dificuldade com a proposta de Rodrik de promover desvalorização do câmbio real, porém, é que a política somente funciona se, após sua implantação, o superávit de conta corrente aumentar, isto é, se a política for capaz de aumentar a poupança doméstica.

Há toda uma tradição do pensamento heterodoxo brasileiro que considera a poupança macroeconômica um resíduo e, portanto, totalmente desconectada das decisões individuais. Esse é um longo debate que fazemos em outro texto.<sup>7</sup>

No contexto do novo-desevolvimentismo, a controvérsia parece ser menor, pois parece decorrer da crença que a poupança agregada é fruto do regime de política macroeconômica.

Se é correta a hipótese sobre a natureza especial da indústria e se for verdade que um 'correto' manejo da política macroeconômica consegue aumentar a poupança doméstica, o resultado deveria ser a aceleração do crescimento. A poupança contribuirá para elevar o investimento e, portanto, o crescimento (ao menos ao longo de dinâmica de transição até um novo equilíbrio de longo prazo).

Adicionalmente, a evidência documentada em Prasad, Rajan e Subramanian (2007), empregando o mesmo conjunto de técnicas de Rodrik (2008), mostra que aumentos de poupança doméstica, após controlados pela taxa de investimento, estão associados à elevação do crescimento. Ou seja, a correlação entre poupança doméstica e crescimento é maior do que a esperada se o canal fosse somente o investimento. Uma possibilidade seria a existência de alguma imperfeição no mercado internacional de capital que seria aliviada com a elevação da poupança doméstica. Tema em aberto.

Os dois artigos publicados no BPEA (*Brookings Papers on Economic Activity*) em anos sucessivos parecem estudar o mesmo fato por dois enfoques distintos: Prasad e colaboradores analisam a dimensão quantidade e documentam uma correlação entre taxa doméstica de poupança e crescimento; Rodrik analisa a dimensão preço e documenta associação entre câmbio desvalorizado e crescimento.

O que causa o quê? Câmbio mais desvalorizado resulta maior poupança doméstica ou ocorre o contrário, a maior poupança resulta em câmbio desvalorizado?

A identificação de causalidade em macroeconomia apresenta diversas dificuldades. Mesmo para fenômenos em que a evidência parece bem consolidada – como o papel da qualidade educacional para o crescimento – há poucos experimentos controlados que permitam identificá-la. Por outro lado, o formulador

7. Lisboa e Pessoa (2016).

de política econômica não pode esperar a academia e seus experimentos. O que indica a melhor evidência disponível, ainda que longe do necessário para conclusões robustas?

Levy-Yeyati e Sturzenegger (2007) caminham um passo na direção de estabelecer a causalidade. A partir de cuidadosa construção de uma base de dados de intervenção do Banco Central no mercado de câmbio, o artigo estima o impacto das intervenções sobre o crescimento. Trata-se do impacto sobre o desempenho econômico de uma variável de escolha de política econômica em vez de estimarem, como os dois outros estudos, a correlação entre variáveis endógenas.

A partir de um painel para vários países em que a variável independente é a acumulação de reservas pelos Bancos Centrais, o artigo documenta que, de fato, a política de intervenção consegue aumentar marginalmente a taxa de crescimento.<sup>8</sup> Adicionalmente, Levy-Yeyati e Sturzenegger (2007) documentam que esse aumento não decorre do aumento das exportações ou da redução das importações, mas sim pelo aumento da poupança e do investimento.

O trabalho mostra que o impacto das intervenções é aumentar a inflação ao produtor e, portanto, promover transferência de renda dos trabalhadores para os produtores. O aumento da participação do capital na renda, dado que a propensão marginal a poupar dos capitalistas é maior do que a dos trabalhadores, explica o aumento da taxa de poupança que financia o aumento do investimento.

Mesmo nesse caso, porém, não é possível descartar a possibilidade de causalidade reversa: a escolha de política econômica pode ter sido determinada pelas condições macroeconômicas. Fatores exógenos poderiam induzir a política de intervenção cambial e o aumento da taxa de poupança e do investimento.

Assim, há alguma evidência de que a proposta de política econômico novo-desenvolvimentista pode ser eficaz. O canal seria a redução da participação dos salários na renda, resultado conhecido desde a formulação do modelo de Kaldor-Pasinetti.

O mecanismo pode funcionar desde que a democracia brasileira consiga produzir por meio de escolhas de políticas econômicas uma transferência de renda do trabalho para o capital, com todas as suas implicações sociais. Esse mecanismo, porém, deve enfrentar restrições políticas bastante difíceis. Se a política for implantada, sem superar as justificáveis restrições políticas, corre-se o risco de resultar, apenas, em aumento da inflação, sem ganhos para o crescimento.

Evidentemente, como não conseguimos enxergar grandes externalidades na indústria, se a política fosse bem-sucedida – o que nos parece politicamente inviável – haveria poucos ganhos para a taxa de crescimento, apesar de não se caracterizar uma situação superior no sentido de Pareto, afinal os trabalhadores teriam, ao menos em um primeiro momento, perda de renda real.

**8.** Elevação de 10% da razão reservas-M2 eleva o crescimento um ano à frente em 0,14-0,30 pontos percentuais.

## Conclusão

Talvez o novo-desevolvimentismo e a nossa visão difiram menos nos fatos e mais no diagnóstico. Sistematizamos uma sólida evidência de que o diferencial de produtividade entre os países desenvolvidos e os países de renda média decorre do atraso no setor de serviços.

Além disso, há evidência de que os diferenciais de produtividade na indústria são bem menores, apesar de existirem, e, como mostramos, não decorrem de diferenças na composição setorial da produção, mas, principalmente, da dispersão da produtividade entre empresas de um mesmo subsetor.

Caso o maior diferencial de produtividade se deva ao atraso relativo do setor de serviços, a política pública deveria buscar aumentar a sua eficiência, em particular, a qualidade da educação. Toda a literatura recente, que documenta o forte impacto da qualidade da educação sobre o crescimento da economia, reforça a relevância do setor de serviços para enfrentar o problema da armadilha da renda média.

O novo-desevolvimentista afirma, sem demonstrar, que a principal causa do atraso seria a maior produtividade da indústria (relativamente aos demais setores) e o menor peso deste setor na produção total. Exatamente porque os serviços são pouco produtivos, a estratégia novo-desevolvimentista é contornar este problema induzindo a expansão da indústria de transformação.

A evidência disponível indica que políticas de intervenção no câmbio podem ter um pequeno impacto sobre o crescimento da indústria decorrente da transferência de renda dos trabalhadores para os produtores, que têm maior taxa de poupança.

A estrutura produtiva é resultado de equilíbrio geral de diversas forças em que as escolhas da sociedade, principalmente as escolhas intertemporais, são centrais para determinar a especialização produtiva. Não é por acaso que todas as economias que observaram forte crescimento da indústria de transformação nos últimos 40 anos apresentam taxas de poupança mais de duas vezes superior, em pontos percentuais do PIB, à do Brasil.

Adicionalmente, a estrutura produtiva depende, essencialmente, da dotação de fatores e da qualidade da educação da força de trabalho.

Sociedades que poupam pouco terão, pelo lado da demanda, forte pressão sobre a oferta de serviços e, pelo lado da oferta, o maior custo das atividades capital-intensivas, como é o caso da indústria.

Assim, será ineficaz qualquer esforço para alterar a estrutura de uma economia de renda média que não tenha como contrapartida alterar as decisões de poupança. O resultado será apenas maior inflação e perda de eficiência. A política econômica não pode ser feita à revelia das escolhas da sociedade.

§

## Referências

- AKCIGIT, U.; ALP, H.; PETERS, M. *Lack of Selection and Limits to Delegation: Firm Dynamics. In: Developing Countries*. National Bureau of Economic Research Working Paper 21905, jan. 2016.
- BARBOSA FILHO, F.; PESSÔA, S. *Educação e Crescimento: O que a Evidência Empírica e Teórica Mostra?*, *Revista Economia*, maio/ago. 2010.
- BLUM, B.; CLARO, S.; DASGUPTA, K., HORSTMANN, I.: *Distribution Costs, Product Quality, and Cross-Country Income Differences*, working paper, 556, University of Toronto, Department of Economics, 11/032016./2016.
- BUERA, F.; KABOSKI, J.; ROGERSON, R. *Skill Biased Structural Change*. National Bureau of Economic Research, Working Paper 21165, maio 2015.
- CICCONI, A.; PAPAIOANNOU, E. *Human Capital, The Structure Of Production, And Growth. The Review of Economics and Statistics*, 91 (1), fev. 2009, p. 66–82.
- DUARTE, M.; RESTUCCIA, D.: *The Role Of The Structural Transformation In Aggregate Productivity. The Quarterly Journal of Economics*, fev. 2010.
- FERREIRA, P.; SILVA, L.: *Structural Transformation and Productivity in Latin America*. *Ensaios Econômicos EPE*, n. 754, ago. 2014.
- HANUSHEK, E.; WOESSMANN, L. *Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. Journal of Economic Growth*, 17, 2012, p. 267–321.
- HARRISON, A.; RODRÍGUEZ-CLARE, A. *Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries*. Chapter 63, Part Fourteen, *The Economics of Development Policy*, *Handbook of Development Economics*, vol. 5, 2010.
- HSIEH, C.; KLEINOW, P. *Misallocation And Manufacturing TFP In China And India, The Quarterly Journal of Economics*, 124 (4), nov. 2009.
- \_\_\_\_\_. *The Life Cycle of Plants In India and Mexico, The Quarterly Journal of Economics*, 129 (3), ago. 2014.
- LISBOA, M.; SCHEINKMAN, J. A. *As Dores do Crescimento*. Insper, mimeo, 2016.
- LISBOA, M. PESSOA, S. O funcionamento da economia segundo a direita e a esquerda. *In: Caderno Ilustríssima, Folha de São Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/07/1792072-no-brasil-direita-e-esquerda-tem-objetivos-semelhantes.shtml>. Acessado em dezembro de 2016.
- MCMILLAN, M.; RODRIK, D.; VERDUZCO-GALLO, I. *Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa*, in *World Development*, 63, 2014, p. 11–32.
- MURPHY, K.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. *Industrialization and the Bog Push, The Journal of Political Economy*, 97 (5), out. 1989, p. 1003–1026.
- PRASAD, E.; RAJAN, R.; SUBRAMANIAN, A. *Foreign Capital and Economic Growth, Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 2007.
- RODRIK, D. *Industrial Policy for The Twenty-First Century*, set. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Premature deindustrialization, Journal Economic Growth*, vol. 21 (1), 2016, p. 1–33.
- \_\_\_\_\_. *The Real Exchange Rate and Economic Growth, Brookings Papers on Economic Activity*, n. 2, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Unconditional Convergence in Manufacturing. The Quarterly Journal of Economics*, 2013, p. 165–204.
- VELOSO, F.; MATOS, S.; FERREIRA, P.; COELHO, B. *O Brasil em comparações Internacionais de Produtividade: Uma Análise Setorial*. Fundação Getúlio Vargas, mimeo, 2016.
- YEYATI, E.; STURZENEGGER, F.: *Fear of Appreciation, The World Bank Latin America and the Caribbean Region Office of the Chief Economist, Policy Research Working Paper 4387*, nov. 2007.