

ESTRUTURA ECONÔMICA, GASTOS SOCIAIS, DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E RENTABILIDADE NO BRASIL ENTRE 2000 E 2015: UMA ANÁLISE DE SUAS RELAÇÕES E DETERMINAÇÕES SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO

Resumo

O artigo avalia o desempenho da economia brasileira entre 2000 e 2015 a partir de uma base teórica que ressalta a estrutura econômica como determinante crucial da produtividade e da rentabilidade do capital e, portanto, do crescimento econômico, além da própria sustentabilidade das políticas sociais e da redistribuição de renda. Analisam-se o comportamento dos gastos públicos sociais e da produtividade do trabalho, a participação dos salários e do excedente econômico no PIB e a produtividade marginal do capital. Os resultados apontam para uma clara diferenciação entre três períodos (2000-2003, 2004-2008 e 2009-2015), com relacionamentos muito distintos entre as variáveis estudadas. Esse desempenho explica as fases de crescimento e crise e a dinâmica distributiva primeiramente compatível, e depois contraditória, com a acumulação.

Palavras chave: estrutura econômica; gastos sociais; distribuição de renda; rentabilidade.

Classificação JEL: L16, O11, O15.

Abstract

The paper evaluates the performance of the Brazilian economy between 2000 and 2015 from a theoretical basis that highlights the economic structure as a crucial determinant of the productivity and profitability

RICARDO DATHEIN

Professor associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: ricardo.dathein@ufrgs.br

of capital and, therefore, of economic growth, as well as the sustainability of social policies and income redistribution. The behavior of social public spending and labor productivity are analyzed, as well as the participation of wages and economic surplus in GDP and the marginal productivity of capital. The results point to a clear differentiation between three periods (2000-2003, 2004-2008, and 2009-2015), with very different relationships between variables. This performance explains the growth and crisis phases and the distributive dynamics first compatible, and after contradictory, with accumulation.

Keywords: economic structure; social spending; income distribution; profitability.

Classification JEL: L16, O11, O15.

1. Introdução

Depois de muitos anos de *performance* econômica inferior, nos anos 2000 (antes da crise internacional), aparentemente a economia brasileira teria retomado uma trajetória positiva, com um crescimento baseado em maior produtividade e acumulação de capital, o que resultaria em crescimento consistentemente superior. Ao mesmo tempo, aumentou a possibilidade de distribuição de renda, o que ocorreu fruto das iniciativas de política econômica distributiva e derivado das melhoras no mercado de trabalho.

No entanto, desde 2008, a economia brasileira enfrenta problemas para compatibilizar crescimento e distribuição de renda. Depois de forte retração, houve recuperação, mas a trajetória tornou-se inferior e recessiva, com permanentes pressões macroeconômicas.

O objetivo desse artigo é avaliar a dinâmica estrutural da economia brasileira e sua relação com a rentabilidade do capital, a relação da evolução da produtividade com os gastos sociais e o desempenho da economia brasileira com ênfase na distribuição de renda e nas condições de rentabilidade do capital entre os anos de 2000 e 2015, destacando a tese de que a dinâmica da estrutura econômica é determinante para as condições de rentabilidade e, portanto, dos investimentos e do crescimento.

Para isso, o texto está subdividido da seguinte forma. A segunda seção apresenta a relação teórica entre a dinâmica estrutural e a rentabilidade do capital. A terceira seção expõe as relações entre a estrutura produtiva, a dinâmica da produtividade e os gastos sociais. A quarta parte avalia o desempenho econômico relativamente às condições de rentabilidade no período 2000 a 2015 e a lógica das políticas econômicas de longo prazo dos governos pós-2003, através da análise do comportamento das seguintes variáveis: participação dos salários e do excedente econômico no PIB e produtividade marginal do

capital. Por fim, as considerações finais avaliam os impactos da dinâmica desses indicadores sobre o crescimento e a crise econômica.

2. A dinâmica estrutural e sua relação com a rentabilidade do capital

Segundo a visão estruturalista, o crescimento econômico é função fundamentalmente da dinâmica da estrutura produtiva e das políticas e instituições correlacionadas, as quais precisam ser construídas. De acordo com Cimoli e Porcile (2013), existe uma relação fundamental entre tecnologia, crescimento e estrutura. Segundo Ocampo (2005), a essência do desenvolvimento é a habilidade para gerar constantemente novas atividades dinâmicas, com realocação de capital e trabalho para essas atividades mais produtivas, de maior agregação de valor, que geram e exigem melhores ocupações e maiores salários, e com maiores perspectivas de inserção internacional. Portanto, o crescimento é um processo mesoeconômico, determinado pela dinâmica da estrutura produtiva¹, com fortes efeitos potenciais positivos em termos de padrões de vida e de distribuição de renda².

Nesse processo, a evolução da estrutura produtiva é determinada pela interação entre duas forças básicas: (a) as inovações e o processo de aprendizado e (b) os mecanismos de difusão (as complementaridades, as cadeias e as redes econômicas), conjuntamente com as instituições

requeridas. Em princípio, esses elementos caracterizam e eficiência dinâmica de uma economia, sendo as inovações, o motor do processo e a difusão, o mecanismo integrador e transformador (OCAMPO, 2005).

Peres e Primi (2009) propõem o termo “SES synthesis” para uma concepção que agrega as teorias Schumpeteriana, Evolucionista e Estruturalista (*Schumpeterian, Evolutionist and Structuralist*)³. Essa “síntese SES” considera:

- (i) the intrinsic, qualitative and quantitative differences between sectors and among productive activities; (ii) the specificities of knowledge and technology, and their catalyzing role in development processes; (iii) the absence of automatic adjustment mechanisms; and (iv) the role of institutions in shaping the transition to higher

1 A estrutura econômica engloba a composição setorial da produção e as redes e cadeias produtivas, a especialização no comércio internacional, as capacidades tecnológicas (incluindo capacidades da força de trabalho), a estrutura de propriedade, as estruturas estatais, a estrutura do mercado financeiro, a estrutura ocupacional (o subemprego, por exemplo), etc. Com essas estruturas, combinando setores com rendimentos crescentes e decrescentes, geram-se círculos virtuosos ou viciosos, a partir da dinâmica dos mercados, das inovações e das finanças, e isso determina a inserção comercial e financeira do país na economia internacional (OCAMPO; RADA & TAYLOR, 2009).

2 A própria competitividade envolve mais que eficiência microeconômica, tendo determinação essencialmente setorial e global (sistêmica). Ou seja, o problema do baixo crescimento pode não estar no desempenho da produtividade (eficiência) microeconômica. O problema pode estar no processo de transformação estrutural inadequado, segundo Ocampo (2005).

3 A síntese engloba os trabalhos dos desenvolvimentistas schumpeterianos, como Chang, Reinert e Stiglitz; dos evolucionistas, como Nelson, Winter, Freeman, Dosi, Soete, Pérez, Arthur e Cimoli; e dos estruturalistas latino-americanos, como Prebisch, Furtado, Pinto e Ocampo, entre tantos outros (PERES & PRIMI, 2009, p. 6).

levels of development associated with the transfer of human and financial resources to activities with increasing returns. (PERES & PRIMI, 2009, p. 6).

A partir do conceito de inovação de Schumpeter, a criação de novas estruturas produtivas (ou a mudança qualitativa de antigas) deve ser entendida como o fator de maior importância, em um processo de criação e destruição de empresas e setores (CIMOLI & PORCILE, 2013; FONSECA & AREND, 2016). Assim, as inovações (no caso, novos setores e empresas) necessitam e geram mais investimentos, enquanto atividades em decadência requerem poucos investimentos. Portanto, esse tipo de inovação, a mudança estrutural, cumpre um papel essencial de ampliação da rentabilidade média da economia⁴, provocando a aceleração do crescimento econômico como função de maiores investimentos.

Por outro lado, a capacidade de criação de complementaridades, cadeias e redes é necessária para a redução do dualismo com a difusão de inovações, incluindo os novos setores produtivos, e com a criação de *linkages* entre setores. É isso que determina o efeito multiplicador macroeconômico. Em conjunto com as inovações e os correlacionados investimentos, formam a relação essencial entre estrutura econômica e crescimento.

Nessa concepção, a estabilidade macroeconômica e o ambiente institucional (para a

disseminação de informações e coordenação), assim como a provisão adequada de infraestrutura, finanças, conhecimento, educação e recursos humanos, são condições estruturais, mas não são determinantes ativos ou condições suficientes para gerar alterações na dinâmica do crescimento. Em sentido oposto, a transformação estrutural determina fortemente a dinâmica macroeconômica via seus efeitos sobre os investimentos e o comércio internacional. A instabilidade macroeconômica (em sentido amplo) pode destruir o crescimento, sendo necessária, mas não suficiente, a estabilidade para gerar crescimento. Para isso, o que mais importa é a mudança estrutural, que propicia diminuição do peso de setores informais e aumento de peso de setores de alta produtividade.

Um dos fatores mais importantes de diferenciação dos impactos setoriais sobre o crescimento é que o progresso tecnológico não se distribui homogeneamente entre os setores – alguns possuem taxas de inovação e efeitos de difusão muito maiores que outros. Segundo Cimoli e Porcile (2013, p. 21), “Hay una clara relación entre el esfuerzo agregado de I+D [P&D] en una

4 Segundo Peres e Primi (2009, p. 10), “The SES approach recognizes the sectoral nature and characteristics of knowledge, technology and production activities, and their effects on growth and development, concluding that innovation occurs in the context of the expansion or creation of specific sectors and activities. Thus, in this frame, innovation drives structural change, which in turn strengthens the incentives to innovation in a virtuous circle of growth. This process, however, is neither automatic nor spontaneous.”

economía y el peso que en ella tienen los sectores intensivos en tecnología, como la electrónico-eletrónica, la farmacéutica, la aeroespacial o partes de la metal-mecánica.” Assim, segundo esses autores, existe uma relação fundamental entre tecnologia, crescimento e estrutura econômica, formando uma dinâmica macro e microeconômica do desenvolvimento. Primeiro, há o nível microeconômico do aprendizado e das capacitações. Segundo, o nível da estrutura produtiva, das complementaridades e do Sistema Nacional de Inovações. E, terceiro, os determinantes macroeconômicos (CIMOLI & PORCILE, 2011, p. 563).

Imbs e Wacziarg (2003) correlacionam indicadores de concentração setorial da produção com valores de renda *per capita* ao longo do tempo. O resultado é um padrão de especialização da estrutura produtiva em forma de U. Ou seja, os países diversificam sua estrutura produtiva até atingirem um determinado nível da renda *per capita* relativamente alto; a partir do qual, tendem a voltar a se especializar, mas agora em setores de muito maior produtividade⁵ e em geral com menor intensidade do que na fase de diversificação. Carvalho e Kupfer (2011, p. 620) afirmam que “Esse fato levaria à conclusão de que os países, em geral, só voltam a se especializar após conquistarem um grau elevado de desenvolvimento.”

Da mesma forma, Dani Rodrik, a partir da metodologia desenvolvida por Imbs e Wacziarg (2003), afirma que “quando um país passa de uma renda muito baixa a níveis mais altos, o padrão de produção se diversifica notavelmente e que, quando a renda é bastante alta, a curva começa a inverter-se, o que significa que começa a intensificar-se a concentração.” (RODRIK, 2010, p. 29). Isso significa o oposto do que propõe a teoria das vantagens comparativas, segundo a qual os países devem se especializar. Ou seja, segundo Rodrik (*ibidem*, p. 30):

[...] a dinâmica que impulsiona o crescimento não está diretamente relacionada a nenhum tipo de vantagem comparativa estática. Ao contrário, é uma dinâmica que, de uma maneira ou de outra, leva alguns países a diversificar gradualmente os investimentos numa ampla gama de novas atividades. Os países prósperos são aqueles que fazem novos investimentos em novas áreas; os que se estagnam são os países nos quais não ocorre esse processo.

Carvalho e Kupfer afirmam, a partir de Rodrik e de Imbs e Wacziarg, que, “se é esperado que somente os países avançados se especializem, não poderia ter sido a especialização que os levou ao estágio avançado de desenvolvimento,

5 Carvalho e Kupfer afirmam que “a especialização só seria benéfica quando realizada em setores de maior conteúdo tecnológico e de maior dinamismo da demanda.” Por exemplo, com a diversificação da pauta exportadora, reduz-se “a dependência da receita exportadora de poucos bens (normalmente *commodities*), e, dessa forma, a volatilidade dessas receitas.” (CARVALHO & KUPFER, 2011, p. 622).

tudo levando a crer que foi, ao contrário, a diversificação.” (CARVALHO & KUPFER, 2011, pp. 621-622). Assim, “A ocorrência de uma trajetória em U para um país que ainda não é desenvolvido poderia indicar, portanto, uma especialização prematura de sua estrutura produtiva, provavelmente desencadeada por fatores exógenos ao seu processo de desenvolvimento econômico.” (*ibidem*, p. 620).

Analisando a relação entre desenvolvimento econômico e mudança estrutural no Brasil, Nassif, Feijó e Araújo (2015) usam o arcabouço teórico kaldoriano e a hipótese de Thirlwall, para o qual a relação entre as elasticidades-renda da demanda das exportações e das importações determina o crescimento sustentável sem constrangimentos do balanço de pagamentos, e o maior ou menor dinamismo dessa economia em relação ao resto do mundo. Para elevar essa relação entre as duas elasticidades, é necessária a ocorrência de mudança estrutural. Nesse sentido, Nassif, Feijó e Araújo afirmam, partindo do entendimento de que “manufacturing sector dictates the dynamism of aggregate productivity growth” (2015, p. 1310), que “structuralist economists identify the manufacturing industry as the main industry responsible for disseminating technical progress as well as the principal source of significant static and dynamic increasing returns to scale.” (*ibidem*, p. 1309) e que “shifting the composition of their exports from traditional goods (labour intensive

and natural resource based) to very diversified goods, especially science-, engineering- and knowledge-based goods, which make up the majority of total exports.” (*ibidem*, p. 1311). Ou seja, a mudança estrutural promovida pelo desenvolvimento desses setores proporciona a mudança da relação entre as elasticidades que permitem maior crescimento sustentável.

Peres e Primi (2009) argumentam que, como a transformação das estruturas produtivas e organizacionais encontra barreiras e possui custos, a intervenção do Estado é necessária para enfrentá-los. Isso significa a criação de assimetrias promotoras de atividades compreendidas como geradoras de crescimento de longo prazo. Mazzucato (2014, pp. 26, 33, 107, 257 e 260) argumenta que o Estado é necessário porque a mudança estrutural é um processo de inovação com incerteza knightiana, diferentemente do risco, portanto, não calculável em termos de retorno social e privado. O Estado deve criar e formar mercados, segundo a concepção de Polanyi. Ou, partindo da concepção de Keynes, o Estado deve fazer coisas que, de outra forma, não aconteceriam, promovendo a mudança estrutural. Isso, para Mazzucato, deve ocorrer até que a incerteza transforme-se em risco, quando a entrada do setor privado seria facilitada.

Nesse sentido, o Estado pode assumir diferentes papéis, como regulador, como produtor direto, via o mecanismo de compras governamentais

e/ou como agente financiador ou investidor, sempre visando promover projetos considerados estratégicos pelos seus impactos na produtividade ou para a absorção de mão de obra. Todas essas formas de atuação cumprem o papel de aumentar a taxa de retorno dos investimentos privados. Tendo em vista que os sistemas e os indivíduos são resistentes a mudanças e que a mudança técnica é setorialmente específica, e considerando que certas mudanças estruturais são condição para outras mudanças, Peres e Primi (2009, p. 23) argumentam que as políticas industriais precisam ser seletivas, priorizando setores com potenciais e fortes impactos tecnológicos e produtivos.

3. Estrutura produtiva, produtividade e gastos sociais

A estrutura produtiva desempenha um papel fundamental para a dinâmica da produtividade e para o crescimento econômico, assim como para a distribuição de renda e a pobreza. Uma estrutura produtiva que evoluiu para maior diversificação de capacitações e para maiores capacitações intensivas em conhecimento aumenta sua produtividade (CIMOLI *et alii*, 2015; MEDEIROS, 2016). Além disso, a economia torna-se mais competitiva nos mercados doméstico e externo, e o crescimento tende a ser mais persistente e estável (FOSTER-MCGREGOR; KABA & SZIRMAI, 2015). Isso tende a elevar a rentabilidade média do capital dessa economia,

de forma que os investimentos são estimulados e ocorre maior crescimento econômico.

Por outro lado, a capacidade de mudança estrutural cumpre um papel fundamental no combate à desigualdade de renda e à pobreza. O aumento do gasto social e a distribuição direta de renda (o que está na dependência de fatores institucionais pró-igualdade) são fundamentais, mas melhorias igualitárias sustentáveis exigem mudanças estruturais em direção a setores produtivos mais intensivos em conhecimento, que sustentam o crescimento e o emprego no longo prazo (CIMOLI *et alii*, 2015).

Cimoli *et alii* (2015) fazem uma classificação correlacionando instituições pró-distribuição fracas ou fortes com estrutura produtiva intensiva em conhecimento ou simples. Uma configuração com instituições pró-distribuição fortes e estrutura produtiva intensiva em conhecimento resulta, provavelmente, em crescimento sustentável e igualitário (padrão A). Uma configuração com instituições pró-distribuição fracas e estrutura produtiva simples resulta, provavelmente, em crescimento insustentável e com alta desigualdade (padrão B). O Brasil dos anos 2000 aproximar-se-ia de uma configuração com instituições pró-distribuição fortes e estrutura produtiva simples, que resulta em crescimento insustentável e desigualdade intermediária ou, pelo menos, em redução (padrão C). Esse padrão não pode ser considerado estável. Em

termos econômicos, podem ocorrer problemas fiscais, inflacionários e crise externa. A coalizão distributiva governante pode não ser capaz de enfrentar a instabilidade econômica e política resultante, o que tende, mais provavelmente, a levar a economia do padrão C de volta ao padrão B, pois a transição do padrão C ao padrão A é muito mais difícil.

O ideal de um processo de desenvolvimento seria, partindo de um padrão C, concomitantemente se construir uma configuração com instituições pró-distribuição fortes e estrutura produtiva intensiva em conhecimento, para chegar ao padrão A. Aparentemente, o Brasil conseguiu apenas construir a configuração com instituições pró-distribuição fortes, transitando de C para B, o que gerou crescimento insustentável e desigualdade menor, mas também com pressões por reversão.

Havia um grande atraso social no Brasil e existia espaço econômico para esses avanços. No entanto, há o problema de garantir sua sustentabilidade. A alternativa não deveria ser a redução dos gastos sociais, com suas consequências, mas a busca de mudança na estrutura econômica que provocasse aumentos de produtividade e desse sustentabilidade aos avanços sociais, além de impedir reações políticas adversas.

Houve grandes avanços sociais no Brasil entre 2002 e 2014, com redução de desigualdade e de pobreza, derivados de gastos sociais ampliados

e de aumentos de empregos e de salários. No entanto, o crescimento da produtividade foi relativamente baixo e houve fraca mudança estrutural. O Brasil aparece como um país com alto (comparativamente a outros países) e crescente gasto social relativamente ao PIB, o que indicaria como *proxy*, pelo menos entre 1990 e 2010, um país com mais fortes instituições favoráveis à igualdade ou uma preferência por mais alta igualdade.

Cimoli *et alii* (*ibidem*) usam a produtividade como *proxy* do que eles classificam como diversificação (um grande conjunto de capacitações) e intensidade em conhecimento (capacitações conhecimento-intensivas) da estrutura produtiva (*diversification and knowledge-intensity (DKI) of the production structure*). No entanto, a evolução da produtividade do trabalho, no mesmo período, foi relativamente pequena, indicando baixa capacidade de mudança estrutural e pequena capacidade de mudança da economia em direção a setores e ocupações mais intensivos em conhecimento. Analisando a economia brasileira a partir da base metodológica de Imbs e Wacziarg (2003), Carvalho e Kupfer (2011) concluem que sua indústria passou a especializar sua estrutura prematuramente, em padrões de renda *per capita* relativamente menores que os padrões dos países desenvolvidos.

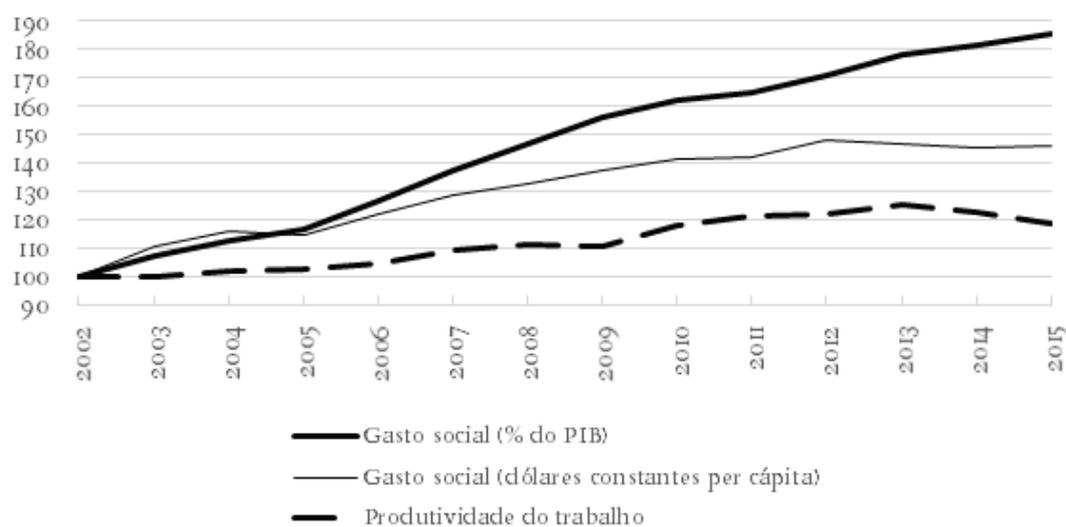
O crescimento da produtividade do trabalho do Brasil entre 2002 e 2013, de 25,4% (média de 2,1%

ao ano), esteve relacionado ao *boom* de *commodities*, diminuindo a restrição externa ao balanço de pagamentos, e não com a construção sustentável de capacitações mais diversificadas e mais intensivas em conhecimento. Isso permitiu maior crescimento econômico (e maior emprego formal e crescimento salarial), mas não, sustentabilidade, tanto do crescimento econômico quanto das melhorias sociais. Os gastos sociais como percentual do PIB, no mesmo período, cresceram 78,5% (5,4% ao ano), passando de 20,1% para 23,9% do PIB, enquanto em dólares reais *per capita* cresceram 46,7% (3,5% ao ano)⁶.

Esse aumento de gastos sociais, juntamente com as melhorias salariais e ocupacionais, permitiu significativos avanços na distribuição de renda e na redução da pobreza.

Segundo a análise de Cimoli e Porcile (2013), no governo Lula, houve um choque positivo dos termos de intercâmbio, ao mesmo tempo em que surgiram sintomas de doença holandesa, além de elevação da relação entre os salários comparativamente aos países centrais, por efeito do câmbio. Isso teria representado uma

Gráfico 1- Gasto social total do Governo geral e Produtividade do trabalho, 2002 a 2015 (Índice de 2002 = 100)



Fontes dos dados brutos: CEPAL (2017), IBGE-Contas Nacionais (2017) e IBGE-PNAD (2017)

⁶ Os dados apresentados são o gasto público social (inclui proteção ao meio ambiente, habitação, saúde, educação, cultura e esportes e proteção social) do governo geral em percentual do PIB e em dólares per capita a preços constantes de 2010. A produtividade do trabalho foi calculada dividindo o PIBpm a preços de 2015 pela população ocupada.

melhora transitória, mas com piora estrutural e com acumulação de aprendizado menor, tendo em vista o *boom* de *commodities*, pois os setores de maior intensidade tecnológica ficam com peso menor.

No governo Dilma, houve um choque negativo de demanda e de aprendizado, derivado da piora da situação internacional. Resultou disso um menor multiplicador de renda e menor multiplicador de aprendizado, com perda de setores e de capacidades tecnológicas. Além disso, a elasticidade-renda de demanda de exportações diminuiu e a elasticidade-renda de demanda de importações aumentou, de acordo com o modelo de Thirlwall. Portanto, ocorreu uma mudança estrutural negativa (CIMOLI & PORCILE, 2013; NASSIF; FEIJÓ & ARAÚJO, 2015; GORDON & GRAMKOW, 2011; AREND; SINGH & BICHARA, 2016; ROSSI & MELLO, 2016).

4. Desempenho econômico e condições de rentabilidade no período 2000 a 2015

Sob a ótica do desenvolvimento econômico e social, os governos iniciados em 2003 tiveram dois focos de políticas. Em primeiro lugar, a ênfase na distribuição de renda e no combate à pobreza. Apesar de não ser o objetivo em si, essas políticas têm, como consequência, o crescimento do consumo. Houve uma expectativa de que esse crescimento do consumo, com existência de capacidade ociosa, gerasse crescimento dos

investimentos privados. Mas não é adequado considerar que esses governos acreditaram que só o crescimento do consumo seria suficiente para gerar crescimento econômico, tanto é que existem várias políticas importantes enfatizando a oferta agregada.

Esse destaque na oferta forma o segundo foco, com as políticas desenvolvimentistas em si: PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo), Plano Brasil Maior, incentivos à inovação, políticas setoriais, políticas de compras da Petrobras e da área da saúde, foco em educação e qualificação profissional etc. Nesses planos, houve metas de criação de capacidade produtiva, de criação de capacidade exportadora e de criação de capacidade inovadora, além de metas de aumento da taxa de investimento. Também há ações de criação e desenvolvimento de instituições. Ou seja, há, claramente, elementos de políticas industriais e tecnológicas desenvolvimentistas e neo-schumpeterianas. Esses dois focos de políticas podem ser considerados constituindo um “subtipo” de desenvolvimentismo⁷.

⁷ Conforme a definição de Pedro Fonseca (2015).

Além disso, as políticas anticíclicas também se relacionam com as políticas de desenvolvimento econômico. Essas políticas estavam presentes, por exemplo, no Plano Brasil Maior e também foram utilizadas quando necessárias em períodos de recessão e/ou de inflação crescente.

As políticas desenvolvimentistas geraram alguns resultados positivos, como um crescimento da taxa de investimentos públicos, apesar de essa ter se mantido reduzida comparativamente com a história brasileira e com outros países. Permaneceu também uma baixa capacidade de planejamento econômico. Por isso, houve uma expectativa de maior coparticipação do setor privado, como com o PAC e com as concessões de infraestrutura. Os resultados foram alcançados em termos de transformação estrutural e de performance da indústria (que continuou sua trajetória de redução de participação no PIB) e da capacidade de inovação (que não se alterou substancialmente, apesar de vários programas de incentivos). A taxa de investimento total aumentou consideravelmente até 2010, mas partindo de um patamar muito rebaixado e permanecendo muito distante das taxas de países de alto desempenho.

Por outro lado, há uma contradição permanente com a política macroeconômica. O tripé macroeconômico (metas de inflação, metas fiscais e câmbio flutuante) teve fraco desempenho no objetivo de estabilidade⁸ e é contraditório com

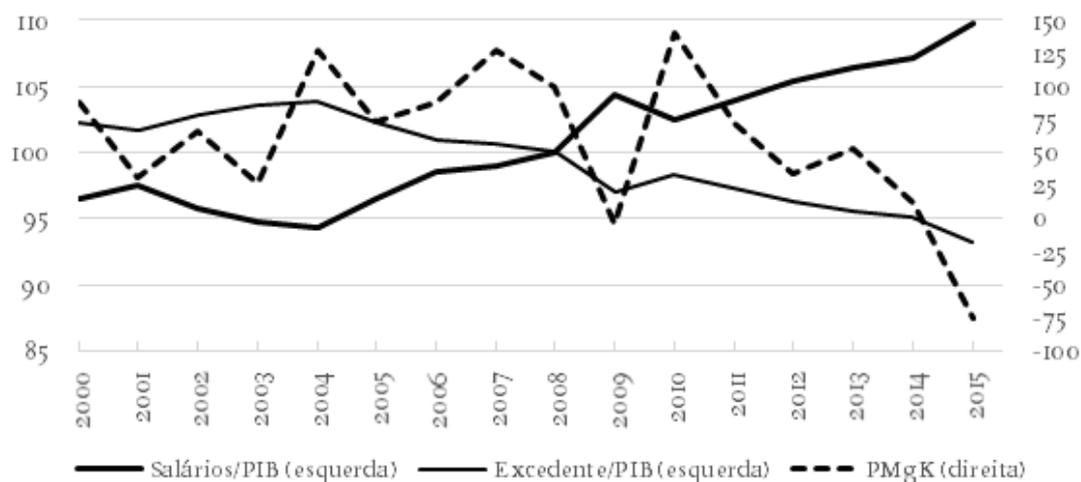
as políticas desenvolvimentistas. A lógica presuposta pelo tripé macroeconômico é a de que a gestão econômica do governo deveria ater-se a ele, com o mercado definindo o restante das variáveis econômicas. Uma questão central, o câmbio foi fixado fundamentalmente pelo mercado e está condicionado pela política de metas de inflação. Essa contradição nunca foi resolvida: ou tripé e câmbio de mercado, ou políticas desenvolvimentistas. As tentativas de conciliação foram parcialmente possíveis quando o mercado externo foi o principal estimulante.

Para analisar a dinâmica recente da economia brasileira, faz-se a seguir um exercício buscando relacionar as evoluções da massa salarial, do excedente econômico (como indicador de lucros) e da rentabilidade do capital para três períodos: de 2000 a 2003, de 2004 a 2008, e de 2009 a 2015⁹. No primeiro período, há queda da participação dos salários no PIB e aumento da

8 Na realidade, boa parte do desempenho positivo em termos de estabilidade macroeconômica pode ser creditada não à política macroeconômica em si, mas como consequência do bom desempenho do PIB e ao aumento da capacidade importadora.

9 Os cálculos foram realizados da seguinte forma: usou-se os dados disponíveis a partir do Sistema de Contas Nacionais Referência 2010 do IBGE, em valores nominais. O excedente econômico foi encontrado subtraindo-se do PIB a remuneração dos empregados. A produtividade marginal do capital (PMgK) foi encontrada dividindo-se a variação real do PIB pela taxa de investimento a preços correntes. A produtividade marginal do capital foi considerada como proxy da produtividade do capital ou da relação produto-capital, supondo-se a média igual à marginal e a variação do estoque de capital como igual aos investimentos totais. Ou seja, $Y / K \rightarrow \Delta Y / \Delta K = \Delta Y / I = (\Delta Y / Y) / (I / Y)$, onde Y é o PIBpm, K é o estoque de capital e I é a Formação Bruta de Capital Fixo.

Gráfico 2 - Participação dos salários e do excedente econômico no PIB e produtividade marginal do capital (PMgK), Brasil, 2000 a 2015 (Índice de 2008 = 100)



Fontes dos dados brutos: IBGE - Contas Nacionais (2018).

Tabela 1- Produtividade marginal do capital, relação salários-PIB e excedente econômico-PIB, Brasil, 2000 a 2015

Período	Produtividade marginal do capital	Remuneração dos empregados / PIB	Excedente econômico / PIB
2000	0,2	39,2	60,8
2001	0,1	39,6	60,4
2002	0,2	38,9	61,1
2003	0,1	38,5	61,5
2004	0,3	38,3	61,7
2005	0,2	39,2	60,8
2006	0,2	40,0	60,0
2007	0,3	40,2	59,8
2008	0,3	40,6	59,4
2009	-0,01	42,4	57,6
2010	0,37	41,6	58,4
2011	0,19	42,2	57,8
2012	0,09	42,8	57,2
2013	0,14	43,2	56,8
2014	0,03	43,5	56,5
2015	-0,2	44,6	55,4

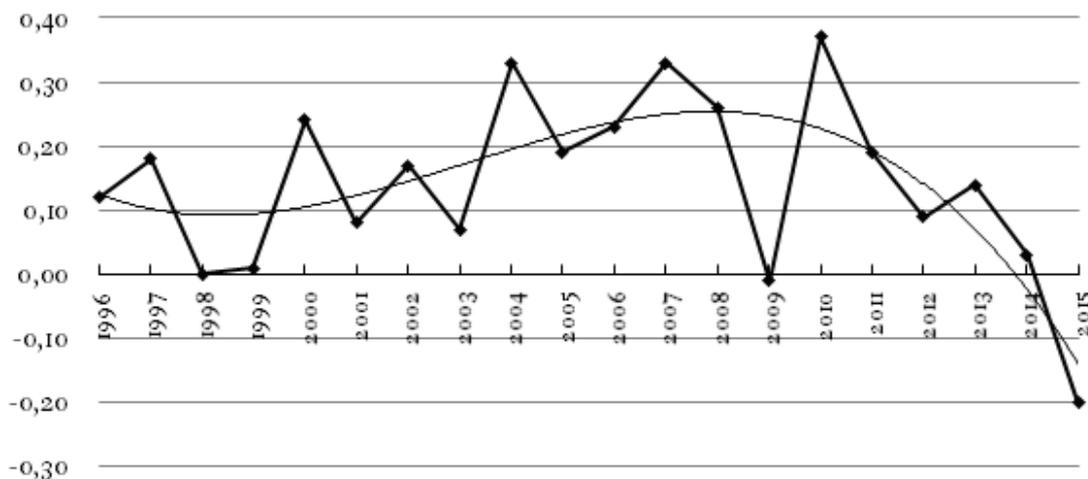
Fontes dos dados brutos: IBGE - Contas Nacionais (2018).

participação do excedente no PIB¹⁰, enquanto a produtividade marginal do capital (PMgK) apresentou baixo nível, com uma média de 0,14 (ver gráfico 2 e tabela 1). Assim, a rentabilidade do capital deve ter crescido impulsionada pela maior participação do excedente no PIB (ou seja, pela variável distributiva), apesar da baixa produtividade do capital (variável tecnológica). Um aumento da participação do excedente econômico no PIB eleva a rentabilidade do capital, mas tem a característica de ser limitado, até porque não se pode concentrar a renda indefinidamente. A relação produto-capital, ao contrário, expressando no longo prazo melhorias tecnológicas (no caso do argumento deste

trabalho, da mudança estrutural), é a causa mais consistente de elevação da taxa de lucro. Especificamente, considera-se que a produtividade marginal do capital é um bom indicador de rentabilidade do capital.

No período seguinte, de 2004 a 2008, houve uma combinação de aumento dos salários e queda do excedente em relação ao PIB, invertendo a tendência anterior. A PMgK apresentou forte crescimento (ver gráfico 3), atingindo uma média de 0,27 nesse período – quase o dobro do período anterior. Assim, apesar da redução da participação do excedente no PIB, a maior PMgK deve ter provocado o crescimento da rentabilidade do capital, permitindo uma

Gráfico 3- Produtividade Marginal do Capital, Brasil, 1996 a 2015



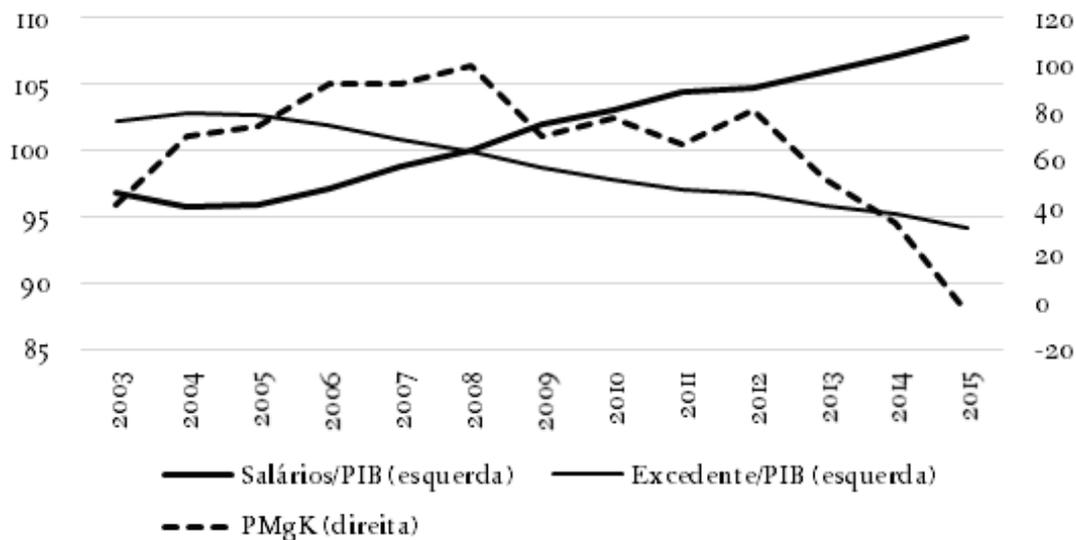
Nota: Relação entre a taxa real de crescimento do PIB e a taxa de investimentos, dados anuais e tendência.
 Fonte dos dados brutos: IBGE - Contas Nacionais Trimestrais (2018) e Contas Nacionais (2018).

10 Em 2010, ocorreu um movimento oposto, com queda da participação dos salários e aumento da participação do excedente no PIB, aliado a forte crescimento da PMgK.

compatibilização excepcional (no sentido de positiva e de rara) entre maior produtividade do capital, maior taxa de lucro, maiores investimentos, maior crescimento do PIB e distribuição de renda. Nesse caso, uma maior rentabilidade do capital compensou uma decrescente participação do excedente no PIB. Portanto, inverteram-se os determinantes da rentabilidade do capital, que continuou sua tendência ascendente. Essa maior rentabilidade deve ter explicado as maiores taxas de crescimento do PIB nesses anos.

No período mais recente, de 2009 a 2015, continuou a tendência anterior de elevação da participação dos salários e de redução da participação do excedente no PIB. No entanto, agora houve forte reversão da tendência anterior de elevação da PMgK (ver gráfico 3). Com isso, a média da PMgK ficou em 0,09 entre 2009 e 2015. Sem contar o ano de forte recuperação de 2010, nos outros anos desse último período, a média foi de apenas 0,04. Por isso houve forte queda da rentabilidade do capital. Não é possível compatibilizar queda da participação do excedente no

Gráfico 4- Participação dos salários e do excedente econômico no PIB e produtividade marginal do capital (PMgK), Brasil, 2003 a 2015 (Médias trienais, índice de 2008 = 100)



Fontes dos dados brutos: IBGE - Contas Nacionais (2018).

PIB com queda da produtividade do capital. Os dois determinantes da taxa de lucro, o distributivo e o tecnológico, comportaram-se negativamente¹¹. Isso explica a sistemática piora de desempenho da economia nos anos recentes e a dificuldade de as políticas de estímulos econômicos funcionarem conforme o esperado¹².

Examinando-se o gráfico seguinte, com as médias trienais, percebe-se ainda mais claramente a mudança radical ocorrida em 2008. Talvez se possa falar de quebra estrutural nesse ano. Até 2008, pode-se compatibilizar a distribuição de renda em favor dos salários com o crescimento, tendo em vista o avanço positivo da PMgK e, portanto, da taxa de lucro. A partir de 2008, isso não foi mais possível. A forte queda da PMgK e a redução da participação do excedente no PIB devem ter causado uma redução da taxa de lucro, desestimulando investimentos privados. O comportamento da produtividade do capital não compensou mais a redução da participação dos lucros no PIB. Ao contrário, ampliou a pressão. O aumento da participação da massa salarial no PIB, nesse caso, tornou-se incompatível com o processo de acumulação.

5. Considerações finais

Uma expectativa que havia nos debates econômicos sobre o impacto da crise econômica internacional no Brasil em 2008 e 2009 foi de que o Brasil tê-la-ia superado com facilidade.

Neste trabalho, chega-se a uma interpretação oposta. Na realidade, a recuperação de 2010 foi muito intensa e rápida, mas passageira, não garantindo uma retomada consistente. Ao contrário, talvez se possa falar, inclusive, em uma quebra estrutural, ou em uma volta ao comportamento tradicional de incompatibilidade entre crescimento e distribuição de renda. O período de 2004 a 2008 pode ter sido um breve interregno, determinado pela conjuntura internacional favorável. No contexto seguinte, meras medidas contracíclicas de redução de custos, sem mudança estrutural, não garantiram crescimento consistente. A produtividade marginal do capital foi determinada, nos períodos examinados, não por fatores fundamentais, como tecnologia ou inovações (que são função de mudança estrutural), mas efetivamente pela dinâmica do mercado internacional e pela forma de inserção da economia brasileira nesse mercado. Não por

11 A taxa de lucro expressa a relação entre a massa de lucros (ou o excedente econômico) e o estoque líquido de capital fixo produtivo. A fórmula pode ser desdobrada em seus dois determinantes básicos: o componente distributivo e o componente tecnológico. Sua expressão é: $R = \Pi/K = (\Pi/Y)(Y/K)$, onde R é a taxa de lucro, Π é o excedente econômico, K é o estoque líquido de capital fixo produtivo (não residencial) e Y é o PIB. Dessa forma, tem-se os dois componentes da taxa de lucro, a participação dos lucros no PIB (Π/Y), que representa o efeito da distribuição de renda sobre a taxa de lucro, e a relação produto-capital (Y/K), que representa, no longo prazo, o efeito da tecnologia sobre a taxa de lucro.

12 Essas medidas incluíram, por exemplo, a contenção de preços de energia elétrica, de combustíveis, desonerações fiscais, redução de custos trabalhistas, crédito abundante, redução de taxas públicas de juros e tentativas de redução de taxas privadas de juros.

fatores de eficiência dinâmica schumpeteriana ou keynesiana, mas por eficiência alocativa, apesar dos esforços contrários. Nesse sentido, a evolução dos termos de intercâmbio continuou determinante.

A análise da evolução da rentabilidade e dos padrões distributivos permite avaliar de forma mais adequada a lógica do comportamento dos investimentos privados ao longo do período. Isso evita uma ênfase excessiva em questões como credibilidade, com destaque na política, e na conjuntura internacional. Também evita análises que não conseguem entender a lógica das ações governamentais.

As medidas anticíclicas de redução de custos para o setor privado adotadas pelo governo Dilma tiveram lógica, no sentido de serem medidas para se contraporem à tendência de queda de taxa de lucro (dito de outra forma, também para se contrapor ao câmbio apreciado, que deve estar fortemente correlacionado com a rentabilidade), com redução de custos para o setor privado. Ou seja, houve lógica nessas políticas, frente à queda de rentabilidade. As reduções de custos poderiam dar certo se o mercado reagisse acelerando investimentos. Do contrário, a permanência dessas políticas seria inviável, pois causam forte piora das contas públicas. O mercado não respondeu positivamente, como era de se esperar, pois esse não decide baseado apenas em custos, mas de acordo com suas

expectativas de rentabilidade e segundo sua percepção sobre a sustentabilidade das ações governamentais.

Além disso, os cortes de investimentos públicos de 2011 provavelmente pioraram as expectativas privadas. A troca desses investimentos por desonerações fiscais foi uma péssima política anticíclica. O custo fiscal foi alto, piorando a situação das contas públicas e deteriorando, com isso, as expectativas ou a confiança/credibilidade, pois se percebeu a insustentabilidade das medidas. No entanto, o governo foi levado a isso também para conter a inflação. Isso demonstrou novamente a importância do Estado enquanto agente líder na economia. Quando o governo decidiu ou foi levado a não exercer essa função (com o corte de investimentos, por exemplo), o mercado paralisou-se, ao contrário do que se esperou erroneamente (ou seja, de que ele assumisse a liderança dos investimentos com os estímulos concedidos).

A política industrial (Plano Brasil Maior), de outra parte, não cumpriu adequadamente o papel de estimulante, pois foi concebida ou transformou-se em mera política anticíclica (redução de custos contra queda de rentabilidade, tentativa de contenção da alta da inflação e para compensar o câmbio apreciado). O problema é que políticas anticíclicas são reativas, não determinando liderança sobre o mercado.

Mesmo com os avanços sociais, em termos de desigualdade, o Brasil basicamente não alterou sua posição como uma das piores concentrações de renda do mundo. Além disso, coloca-se a questão da dificuldade de sustentabilidade dos avanços sociais em um contexto internacional menos favorável, do qual o relativamente pequeno aumento de produtividade era dependente. Nesse contexto, os gastos sociais tenderiam a diminuir com a crise do balanço de pagamentos e com medidas de austeridade fiscal. E também o emprego e os salários sofreriam reduções com a crise. Ou seja, as políticas para o crescimento da produtividade via mudanças na estrutura produtiva não podem ser desconectadas das políticas de redistribuição, podendo ser entendidas, inclusive, como condição necessária para manter aumentos de gastos sociais, construindo-se uma economia mais igualitária e economicamente dinâmica (CIMOLI *et alii*, 2015). Assim, considera-se que a dinâmica da estrutura econômica é determinante para a sustentabilidade do crescimento, e que a não sustentabilidade do crescimento nos anos de 2003 em diante deve-se a isso.

Bibliografia

- AREND, M. & FONSECA, P. "Brasil (1955-2005): 25 anos de *catching up*, 25 anos de *falling behind*." *Revista de Economia Política*, v. 32, n. 1 (126), pp. 33-54, jan./mar. 2012.
- AREND, M.; SINGH, G. L. & BICHARA, J. S. "Mudança estrutural redutora de produtividade: o *falling behind* brasileiro." *ANPEC: 44º Encontro Nacional de Economia*, 2016.
- CARVALHO, L. & KUPFER, D. "Diversificação ou especialização: uma análise do processo de mudança estrutural da indústria brasileira." *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 4 (124), pp. 618-637, out.-dez./2011.
- CEPAL. Estadísticas e Indicadores. Disponível em: <http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e>. Acesso em junho de 2017.
- CHANG, H.-J. "Hamlet without the Prince of Denmark: how development has disappeared from today's 'development' discourse." In: KHAN, S. R. & CHRISTIANSEN, J. (eds.). *Towards new developmentalism: market as means rather than master*. Abingdon: Routledge, 2011.
- CIMOLI, M. & PORCILE, G. Learning, technological capabilities, and structural dynamics. In: OCAMPO, José & ROS, Jaime (eds.). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- _____. "Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: una caja de herramientas estructuralista." *CEPAL: Serie Desarrollo Productivo*, n. 194, set. 2013.
- _____. "Technology, structural change and BOP-constrained growth: a structuralist toolbox." *Cambridge Economic Journal*, v. 38, pp. 215-237, 2014.
- CIMOLI, M. *et alii* *Productivity, social expenditure and income distribution in Latin America*. Production Development Series, n. 201. Santiago: CEPAL, 2015.
- FONSECA, P. "Desenvolvimentismo: a construção do conceito." In: DATHEIN, R. (org.). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas, as políticas*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015.
- FONSECA, P. & AREND, M. "Aportes Neoschumpeterianos al debate sobre los patrones de crecimiento de la economía brasileña em el siglo XXI." *América Latina Hoy*, n. 72, pp. 19-39, 2016.
- FOSTER-MCGREGOR, N.; KABA, I. & SZIRMAI, A. "Structural change and the ability to sustain growth." UNIDO: *Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper Series*, n. 19, 2015.
- GORDON, J. L. & GRAMKOW, C. L. "As características estruturais da inserção externa brasileira e suas principais implicações – 2000/2010." *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 6, n. 9, pp. 93-118, jul.-dez. 2011.

- HIRATUKA, C. & SARTI, F. "Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil.", *Revista de Economia Política*, v. 37, n. 1, 2017.
- IBGE-Contas Nacionais. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em maio de 2018.
- IMBS, J. & WACZIARG, R. "Stages of diversification.", *American Economic Review*, v. 93, n. 1, pp. 63-86, mar. 2003.
- IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em maio de 2018.
- KALDOR, N. (1966). "Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom." In: TARGETTI, F. & THIRLWALL, A. P. (eds.). *The essential Kaldor*. New York: Holmes & Meier, 1989.
- MARTINS NETO, A. S. "Income distribution and external constraint: Brazil in the commodities boom.", *Nova Economia*, v. 27, n. 1, pp. 7-34, 2017.
- MAZZUCATTO, Mariana. *O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MEDEIROS, C. A. "Estrutura produtiva e crescimento econômico em economias em desenvolvimento.", *Economia e Sociedade*, v. 25, n. 3 (58), pp. 569-598, dez. 2016.
- NASSIF, A.; FEIJÓ, C. & ARAÚJO, E. "Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind?", *Cambridge Journal of Economics*, n. 39, pp. 1307-1332, 2015.
- OCAMPO, J. A. "The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries." In: OCAMPO, J. A. (ed.). *Beyond Reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability*. Washington: ECLAC, World Bank and Stanford University Press, 2005.
- OCAMPO, J. A.; RADA, C. & TAYLOR, L. Economic structure, policy, and growth. In: *Growth and Policy in Developing Countries: a structuralist approach*. New York: Columbia University Press, 2009.
- PALMA, J. G. "Was Brazil's recent growth acceleration the world's most overrated boom?", *Cambridge Working Papers in Economics*, n. 1248. Cambridge, s/d.
- PERES, W. & PRIMI, A. "Theory and practice of industrial policy. Evidence from the Latin American experience.", *Serie Desarrollo Productivo*, n. 187. Santiago de Chile: CEPAL, February 2009.
- REINERT, E. "Catching-up from way behind: a third world perspective on first world history." In: FAGERBERG, J.; VERSPAGEN, B. & VON TUNZELMANN, N. (eds.). *The dynamics of technology, trade and growth*. Edward Elgar, 1994.
- _____. *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*. New York: Carroll & Graf Publishers, 2007.
- REINERT, E.; AMAIZO, Y. & KATTEL, R. "The economics of failed, failing, and fragile states: productive structure as the missing link." In: KHAN, S. & CHRISTIANSEN, J. (eds.). *Towards new developmentalism: market as means rather than master*. New York: Routledge, 2011.
- RODRIG, D. "Políticas de diversificação econômica.", *Revista CEPAL*. Número especial, maio 2010.
- ROSSI, P. & MELLO, G. "Componentes macroeconômicos e estruturais da crise brasileira: o subdesenvolvimento revisitado.", *Brazilian Keynesian Review*, v. 2, n. 2, 2º semestre, 2016.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015*. Brasília: s/d.
- SZIRMAI, A. "Manufacturing and economic development." In: SZIRMAI, A.; NAUDÉ, W. & ALCORTA, L. (eds.). *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New challenges and emerging paradigms*. Oxford: Oxford University Press (UNU-Wider Studies in Development Economics), 2013.
- SZIRMAI, A. & VERSPAGEN, B. "Manufacturing and economic growth in developing countries, 1950-2005.", *Structural change and economic dynamics*, n. 34, 2015.
- THIRLWALL, A. P. (1979). "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences.", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, v. 32, n. 128, set. (Republicado em *PSL Quarterly Review*, v. 64, n. 259, pp. 429-438, 2011.)