



O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

POLÍTICAS PARA UMA
REGIÃO MAIS PRODUTIVA,
INTEGRADA E INCLUSIVA



CNF BANCO DE DESENVOLVIMENTO
DA AMÉRICA LATINA

50
anos



O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

POLÍTICAS PARA UMA
REGIÃO MAIS PRODUTIVA,
INTEGRADA E INCLUSIVA



Título: O desafio do desenvolvimento na América Latina. Políticas para uma região mais produtiva, integrada e inclusiva

Depósito legal: DC2021000565
ISBN: 978-980-422-224-5

Editor:
CAF

Coordenação acadêmica
e edição de conteúdos
Pablo Sanguinetti

Coordenação geral:
Beatriz Guillén
Patricio Scaff

Correção de textos:
Ana Gerez

Design gráfico:
Good, Comunicación para
el Desarrollo Sostenible

As ideias e os opiniões expressas nesta edição são de exclusiva responsabilidade dos seus autores e não refletem a posição oficial de CAF.

Impresso em:
Panamericana Formas e Impresos S.A.
é responsável apenas pela impressão
Bogotá, Colômbia – junho de 2020



Consulte a versão digital deste livro em:
scioteca.caf.com

© 2020 Corporación Andina de Fomento
Todos os direitos reservados

*Ao nosso amigo Guillermo
Perry (1945-2019),
economista brilhante,
incansável e comprometido
com o desenvolvimento da
América Latina.*

CONTEÚDO

01

09

América Latina: as chaves do desenvolvimento,

Luis Carranza

02

29

Meio século de desenvolvimento econômico na América Latina,

Augusto de la Torre e Alain Ize

03

81

O problema da produtividade,

Laura Alfaro e Fabio Kanczuk

04

119

Infraestrutura e desenvolvimento,

Guillermo Perry, Carlos Guzmán e Juan Benavides

05

157

Recursos naturais, diversificação exportadora e crescimento,

Patricio Meller

06

197

**Capacidades do Estado,
gestão pública e prevenção
da corrupção,** Eduardo Engel

07

231

**Desigualdade e política
social,** Nora Lustig

08

281

Integração regional,
Marcelo Olarreaga

09

313

Revolução digital e emprego,
Eduardo Levy Yeyati



América Latina: **as chaves** **do desenvolvimento**

01

Luis Carranza
Presidente executivo de CAF

A América Latina parece ter sofrido uma estagnação crônica nos últimos 50 anos. Em 1970, a região representava 5,5% do comércio mundial e 7,3% da produção mundial. Meio século depois, a finais de 2019, os valores praticamente não mudaram, com percentagens de 5,6% e 7,3%, respectivamente (Organização Mundial de Comércio [OMC]; Banco Mundial 2020a)¹.

Em termos de produtividade do trabalho, a América Latina parece inclusive demonstrar um retrocesso. Em relação à economia da América do Norte, a produtividade do trabalho passou de 27% em 1970 para 24% em 2017². Se consideramos que o emprego e o capital têm aumentado na América Latina, o que está acontecendo é que a produtividade está diminuindo. Desde 1970 até agora, o crescimento anual médio tem sido de -0,37%.

Esta relativa parálise contrasta com outras regiões e países que tem apresentado um importante processo de convergência. É o caso, por exemplo, da Coreia do Sul e da Espanha, onde a produtividade de trabalho respeito dos Estados Unidos passou de ser 12% e 47% em 1970, para atingir –quase 50 anos depois– um peso relativo de 61% e 76%, respectivamente (PWT 9.1).

Os indicadores sociais também mostram estagnação em termos relativos. A América Latina continua a ser a região mais desigual do mundo, considerando o coeficiente de Gini, que passou de 0,54 em 1970 para 0,47 em 2018; enquanto as classes médias ainda representam uma porcentagem minoritária da população, atingindo apenas 37% da população total em 2018 (Centro de Estudos Distributivos, Laborais e Sociais [CEDLAS] e Banco Mundial, 2020; Comissão Econômica para a América Latina [CEPAL], 2019; Padros, 2007).

Apesar de que em valores absolutos obtiveram-se melhorias substanciais nas condições de vida da população e no seu acesso a serviços básicos, as brechas entre estes âmbitos continuam a ser muito importantes. Assim, na educação, embora seja certo que o analfabetismo diminuiu de 21% em 1974 para 6% em 2018, a América Latina é a última região nos testes do Programa para a Avaliação Internacional de Alunos (PISA). Em matéria de saúde, as taxas de vacinação aumentaram de 37% em 1980 para 81% em 2019, mas, a recente crise da COVID-19 aconteceu quando apenas quatro países tinham níveis aceitáveis de disponibilidade de camas ou médicos a cada dez mil habitantes³. Em termos de infraestrutura, existem também brechas importantes: 8,6% dos

1 Os dados do comércio resultam da soma das importações e exportações em milhões de USD.

2 Os valores indicam a proporção da produtividade do trabalho da América Latina respeito a dos Estados Unidos. A produtividade do trabalho é definida pelo quociente entre o PIB real a paridade do poder de compra (PPC) corrente (em 2011, USD) e o número de pessoas empregadas. Dados extraídos da base de dados Penn World Table (PWT) 9.1, desenvolvida por Feenstra, Inklaar e Timmer (2015) e atualizada em 2019.

3 Um nível adequado deveria ser aquele que apresente valores próximos aos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (56 médicos ou 48 camas por 10.000 habitantes).

lares urbanos na América Latina não têm acesso a saneamento; no entanto, esse valor é de 30,5% nas áreas rurais, e aproximadamente 200 milhões de latino-americanos não têm acesso à internet de banda larga.

Nos últimos 50 anos surgiram várias iniciativas de integração entre países que perseguem objetivos comuns de cooperação e prosperidade. Infelizmente, os esforços tem-se caracterizado pela ênfases no aspecto normativo e projetos que em alguns casos obtiveram bons resultados, mas não tiveram, talvez, a sustentabilidade necessária para impulsionar dinâmicas e círculos virtuosos de integração que contribuíssem para fechar as brechas produtivas, impulsionar os circuitos comerciais ou modernizar as infraestruturas. O comércio intra-regional da América Latina é de apenas 15%, enquanto na Europa ou Ásia, os indicadores chegam até 60% e 68%, respectivamente.

Esta aparente estagnação dos indicadores econômicos é relevante quando se observa a grande variabilidade da atividade econômica registrada na América Latina desde 1970. Conforme explicam Augusto de la Torre e Alain Ize no capítulo 2 deste livro, salientam-se três fases muito claras: a da industrialização por substituição de importações, que dura até 1981; a fase da crise, ajuste e liberação, que abrange desde 1982 até 2002; e a fase do surgimento da China que decorre desde 2003 até a atualidade. Em particular, nesta última fase, os indicadores econômicos e sociais apresentaram uma recuperação importante na América Latina.

Se considerarmos os países individualmente, as histórias são muito diferentes. É o caso do Chile e do Peru, por exemplo, dois países exportadores de matérias-primas, em particular de cobre. Em 1970, o Chile tinha um produto por habitante levemente maior do que o Peru. Porém, 50 anos depois, a diferença aumentou para 133%, mantendo ambos os países uma estrutura produtiva muito similar, já que 80% de suas exportações estão ligadas a matérias-primas.

Outro caso é aquele dos pequenos países que conseguiram alterar suas estruturas produtivas seguindo caminhos diferentes. Em 1970, a Costa Rica e o Panamá representavam 0,5% e 0,4% da produção da América Latina, respectivamente. Na atualidade, ambos os países representam 0,8% cada um. Por um lado, o Panamá incrementou a produtividade do trabalho respeito aos Estados Unidos, passando de 30% em 1970 para 40% em 2017, devido à institucionalidade criada a partir da entrega do canal em 1999 e a uma visão de longo prazo cujo objetivo é se tornar o principal centro de serviços logísticos. E esta visão tem regido as suas políticas públicas. Por outro lado, a Costa Rica iniciou um processo de transformação de sua estrutura produtiva, apostando na exportação de bens e serviços com alto valor agregado e conseguiu, junto ao México, tornar-se uma economia onde dois terços das suas exportações estão constituídos por produtos manufaturados.

Trata-se de duas estratégias diferentes, mas sustentadas em visões de longo prazo compartilhadas pela sociedade. Em ambos os casos, os países continuam enfrentando importantes desafios para dar seguimento aos processos de crescimento sustentados, especialmente no caso da Costa Rica, que precisa recuperar a sua sustentabilidade fiscal.

O que temos que fazer na América Latina para manter um processo de crescimento e desenvolvimento sustentado? A partir do capítulo 3, e até o final deste livro, serão apresentadas diferentes contribuições que visam definir um conjunto de políticas públicas que poderiam garantir um caminho para a prosperidade na América Latina. Contudo, é preciso um grande esforço interno abrangente para conquistar acordos de longo prazo que garantam a implementação destas políticas.

Antes de explicar em detalhe os alcances destas contribuições, é interessante refletir sobre o que implica um processo de desenvolvimento.

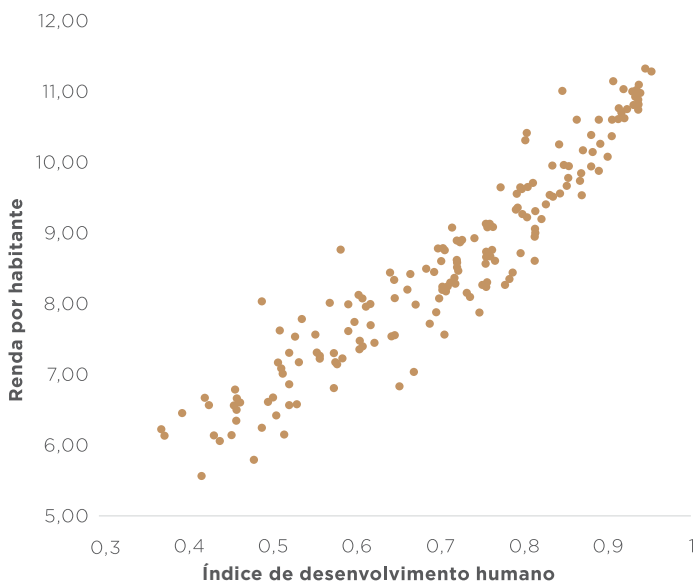
1. Compreendendo o desenvolvimento

Os países são classificados em desenvolvidos, emergentes e pobres, conforme sua renda ou PIB por habitante. Isto é, um país com um nível de renda *per capita* superior a USD 12.375 é considerado de renda alta, enquanto se classifica como de renda baixa se este indicador estiver por embaixo de USD 1.025. Embora seja certo que esta categorização se limita a fatores econômicos e não abrange as esferas de desenvolvimento das instituições políticas nem as condições de vida ou os indicadores sociais, é verdade também que existe, por um lado, uma forte correlação entre o desenvolvimento econômico, e pelo outro, as condições de vida e as instituições políticas ou a qualidade do governo.

Assim, no painel A do gráfico 1, pode-se ver a forte relação existente no PIB *per capita* dos países e o índice de desenvolvimento humano (IDH) que publica o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Por sua parte, o painel B apresenta a forte relação que existe entre o PIB *per capita* e a qualidade das instituições políticas, medida pelo indicador de controle da corrupção, um dos indicadores de governança do Banco Mundial.

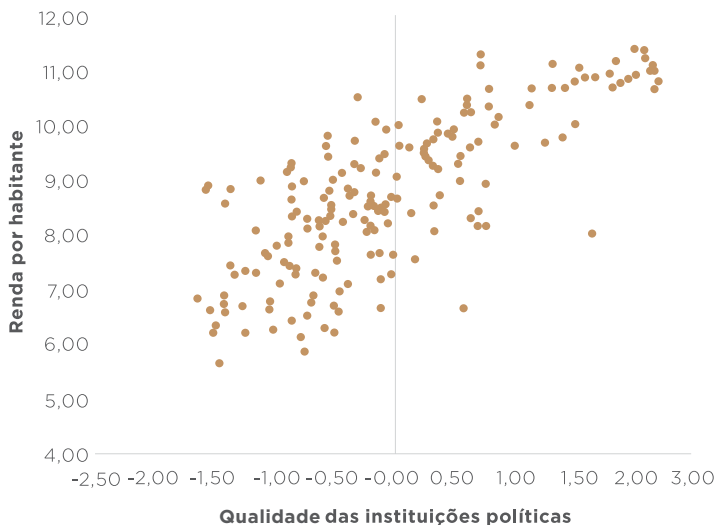
GRÁFICO 1. Relação entre a renda por habitante, o índice de desenvolvimento humano e a qualidade das instituições políticas.

Painel A. Renda por habitante e índice de desenvolvimento humano



Painel B. Renda por habitante e qualidade das instituições políticas

Nota: Todos os indicadores do gráfico correspondem a 2018.



Fonte: Banco Mundial (2020a) para a renda *per capita*; PNUD (2020) para o IDH e Banco Mundial (2020b) para a qualidade das instituições.

Esta forte correlação não implica necessariamente uma causalidade direta de uma variável para a outra, mas é evidente que não existem países pobres que tenham boas instituições políticas nem países ricos que tenham más condições de vida para a população. Isto nos leva a pensar que existem condições básicas que devem acontecer nos âmbitos econômico, social e político para gerar dinâmicas que permitam que uma sociedade transite rumo à prosperidade. Quando estas condições básicas não são atingidas, os processos de crescimento econômico se frustram e as sociedades sofrem atrasos ou se estagnam.

Para compreender melhor o funcionamento destas inter-relações entre os âmbitos econômico, social e político, é necessário decompor a estrutura da sociedade analisando os elementos básicos de uma sociedade.

1.1. Elementos básicos da sociedade

0 indivíduo

As sociedades estão compostas por indivíduos. Os mesmos respondem a incentivos que estão determinados pelas regras do jogo que existem nas sociedades (instituições). Esta é a base do utilitarismo clássico de Jeremy Bentham e John Stuart Mill que se reflete, por exemplo, nos ensaios de neuroeconomia, que demonstram que a ativação de diferentes zonas de prazer no cérebro permite prever o comportamento humano. Porém, os indivíduos não só reagem aos incentivos. O seu comportamento também está influenciado pelo sentido de justiça que se percebe na estrutura de retribuições e compensações, tal como o apresentam os ensaios realizados em sociedades

concretas sobre o jogo do ultimato, nos quais se obtém uma solução diferente à solução racional que prevê a teoria econômica⁴. Adicionalmente, os ensaios realizados no contexto da economia do comportamento mostram indivíduos muito afastados do paradigma racional do *homo economicus* que só responde a incentivos⁵.

A coletividade dos seres humanos

O ser humano vive em sociedade. Da inter-relação com outros indivíduos, resultam oportunidades de cooperação e de competência que, quando resolvidas de forma ótima, permitem às sociedades prosperar. No entanto, se surgem falhas na coordenação e os indivíduos são incapazes de cooperar para resolver problemas de ação coletiva, as sociedades tendem a se estagnar. Isto se vê refletido no problema da “caça do veado”, apresentado por Jean-Jacques Rousseau e que exhibe claramente uma situação que na literatura é conhecida como dilema do prisioneiro. Para uma interação fluida e com baixos custos de transação entre indivíduos, é fundamental que exista consistência entre as instituições (por exemplo, as regras de jogo que determinam o comportamento dos indivíduos e que são criadas pela própria coletividade), e a cultura (entendida como o conjunto de preferências, valores e crenças da sociedade). Se, pelo contrário, existem discrepâncias e as instituições não são legitimadas pela cultura de uma sociedade, teremos um equilíbrio instável e os custos de transação serão altos⁶. Por outro lado, a existência de boas instituições pode ajudar a resolver os dilemas de prisioneiros que surgem da interação entre os indivíduos e que finalmente acabam por diluir a confiança, tendendo a um equilíbrio subótimo para a sociedade.

O Estado

Nas sociedades, os Estados surgem pela necessidade de impor instituições que permitam o seu funcionamento ótimo e subsistência. Existem três tipos de instituições que caracterizam um Estado: i) as instituições que regulam o fornecimento de bens e serviços públicos necessários; ii) as instituições que regulam o cumprimento do império da lei; e iii) as instituições que garantem os princípios básicos dos cidadãos e limitam o poder do Estado através de mecanismos de controle, de transparência e de desconcentração do poder. Fukuyama (2012) apresenta uma discussão da interação de cada uma destas instituições e a evolução ao longo da história da humanidade.

Os tipos de Estado vão se perfilando em função do peso relativo que cada um dá a estes elementos básicos. Se focalizar no indivíduo e considerar que só responde aos incentivos, deriva-se para estruturas políticas que defendem as liberdades e os direitos de propriedade resultando em Estados minimalistas, como os propostos por Thomas Hobbes, John Locke e, mais recentemente, Robert Nozick. O trabalho fundamental deste Estado é o de um guardião, o que, segundo

4 Ver, por exemplo, Camerer (2005).

5 Ver Kahneman (2011). É importante salientar que os ensaios com macacos revelam que, tanto incentivos quanto o sentido de justiça afetam o comportamento dos animais. No caso de incentivos, ver Chen, Lakshminarayanan e Santos (2006); no caso de justiça, ver De Waal e M. Berger (2000).

6 Bowles (2004) apresenta uma discussão sobre este assunto.

esta doutrina liberal, garante o caminho para a prosperidade das sociedades.

Ao contrário, se o foco for colocado no Estado sobre os indivíduos, termina-se com os regimes totalitários; enquanto um maior peso nos aspectos de justiça redistributiva e a solução dos problemas de ação coletiva, resulta em Estados maiores e com mais intervenções nas diferentes esferas da sociedade.

Para compreender como são gerados os processos de desenvolvimento sustentado, o importante é compreender como acontece essa interação entre os indivíduos, e entre os mesmos e o Estado.

1.2. Os sistemas

Os indivíduos interagem entre si segundo o contexto imposto pelas instituições e a cultura existentes. Estas interações podem ser de caráter econômico (quais bens e serviços são produzidos e como são produzidos e trocados), de caráter político (como é eleito o governante e como são resolvidos os conflitos entre os indivíduos), e de caráter social (relações de reciprocidade dentro da família, quais são os valores e as crenças da sociedade). Embora seja certo que o crescimento econômico contínuo é calculado como o aumento da produção de bens e serviços numa economia e, basicamente, está sendo medido o resultado das interações no sistema econômico, também é verdade que as interações entre este sistema econômico e os sistemas social e político acabam por afetar a possibilidade de produção e intercâmbio numa sociedade.

Assim, mudanças na tecnologia, que afetam originalmente a esfera econômica, produzem mudanças profundas nas relações sociais e nas estruturas políticas. A revolução industrial no século XVIII no Ocidente gerou profundas mudanças sociais que potenciaram a produção em massa, mas também criaram novos desafios sociais (o processo de urbanização acelerado, o surgimento da família nuclear, o nascimento da classe obreira e das classes médias, etc.) que provocaram profundas mudanças culturais e institucionais. Desta maneira, a transformação dos antigos reinos e impérios agrários se acelerou nos Estados como definido por Max Weber, assim como a mutação de uma série de grupos étnicos em nações que prosperaram como sociedades industriais. Na medida em que as instituições tendem a ser muito inerciais, estes processos de transformação foram traumáticos na Europa do século XIX.

Na mesma linha, as crises da produção agrícola por questões climatológicas geraram alta conflitividade social que, dependendo de como foram controladas em cada caso em particular, levou ao colapso das instituições políticas (Rússia) ou a novos equilíbrios políticos dentro das mesmas instituições (Suécia).

Existem diferentes visões de quais são as causas fundamentais que impulsionam um processo de crescimento contínuo. Desde uma perspectiva economicista, a ênfase é colocada no sistema econômico, tendo como instrumento de análise a função agregada de produção, mas deixando de lado os outros dois sistemas. Nesta abordagem, a chave são as instituições econômicas (mercados), que devem funcionar sem interferência para que os indivíduos recebam os sinais de mercado corretos e tomem decisões ótimas de investimento e trabalho, segundo suas estruturas de preferência e a tecnologia disponível. Num primeiro momento, o foco é colocado na eficiência

dos fatores de produção para incrementar os rendimentos dos mesmos (a teoria do capital humano, por exemplo); num segundo momento, o foco passa para as decisões de investimento em processos de inovação e criação de novos produtos ou processos produtivos⁷.

Todavia, o que determina a existência de tais instituições econômicas? Desde a visão mais institucionalista, o foco é colocado no sistema político e em como as instituições políticas afetam às instituições econômicas. Deste modo, o surgimento de instituições que protegem os direitos de propriedade e garantem a liberdade de comércio está associado ao desenvolvimento de instituições políticas que limitam a discricionariedade dos governantes e protegem aos indivíduos. Esta interação dinâmica entre ambos os sistemas define os padrões de crescimento futuro das sociedades⁸.

No entanto, também existe a visão cultural, que coloca a ênfase no sistema social, destacando que as sociedades com culturas que premiam e incentivam o espírito empreendedor dos indivíduos evoluem mais rápido (visão schumpeteriana). Desde uma perspectiva mais histórica, a existência de valores culturais que promovem a explicação científica dos fenômenos naturais e o uso da ciência com fins práticos são as razões fundamentais para compreender o motivo pelo qual a revolução industrial aconteceu no Ocidente, e não em outra parte do mundo⁹.

1.3. Processo de desenvolvimento

Além de iniciar o debate sobre qual destas diferentes visões é a correta, o certo é que, para ter um processo de crescimento contínuo, estes três sistemas devem evoluir e desenvolver as suas instituições. É evidente que não evoluirão necessariamente na mesma velocidade, o qual provocará conflitos e tensões. Assim, um crescimento econômico que não gere melhorias no sistema social (por exemplo, uma diminuição da desigualdade) provocará um impacto na forma de movimentos sociais e protestos que afetarão as decisões políticas e, em casos extremos, às próprias instituições, com consequências muito negativas para o crescimento.

Por outro lado, um crescimento econômico com impacto positivo sobre o sistema social (aumento das classes médias) gerará uma retroalimentação positiva com o sistema econômico através de dois canais, um direto e outro indireto. Por um lado, o aumento das classes médias amplia o tamanho do mercado (maior escala de produção) e reforça o capital humano (melhora a eficiência do fator de produção). Por outro lado, o crescimento das classes médias pressiona em favor de uma melhoria nas instituições políticas (mais eficiência no fornecimento de bens e serviços públicos e mais transparência), aumentando o potencial de crescimento da sociedade. Neste aspecto, Fukuyama (2014) menciona os exemplos dos Estados Unidos no século XIX e da Coreia do Sul em XX.

O que deu errado nos esforços da América Latina para empreender um

7 Ver Helpman (2010).

8 Ver Acemoglu e Robinson (2012).

9 Ver Mokyr (2017).

processo de desenvolvimento sustentado? Para responder essa pergunta, o capítulo 2, *Meio século de desenvolvimento econômico na América Latina*, começa com uma revisão da história econômica da região, desde meados dos anos sessenta até a atualidade. A análise histórica diferencia as três fases mencionadas anteriormente: o período de substituição de importações (1960-1981); um período de abertura e reforma que, contudo, viu a ocorrência de profundas crises macrofinanceiras (1982-2002); e uma terceira fase onde a irrupção da China na economia mundial abriu novas oportunidades de exportação e crescimento para a região, mas que, por sua vez, teve subfases bem marcadas pelo auge e depois a queda dos preços das *commodities* (2003-2019). A conclusão mais relevante do capítulo é que, nos últimos anos, a maioria dos países da região convergiu para um regime de políticas macrofinanceiras que lhe garantiram certa estabilidade ainda perante importantes choques internos. De qualquer forma, no que diz respeito às finanças públicas, ainda há muito trabalho a fazer. São necessários grandes esforços para desenvolver a capacidade de uma política fiscal contracíclica. Esta é importante para o crescimento, especialmente em países exportadores de *commodities* ou expostos a grandes ingressos de capital de curto prazo. Esses esforços deverão ser complementados com boas políticas prudenciais ao nível macro, para afrontar e gerir com maior eficácia as turbulências financeiras. Estas políticas macroeconômicas sólidas apontam a manter a estabilidade dos preços relativos, a predizibilidade sobre as finanças públicas e um ambiente macroeconômico apropriado para o investimento de longo prazo. Trata-se de políticas necessárias, porém insuficientes para gerar um crescimento sustentado. Também é necessário atacar dentro do próprio sistema econômico as falhas de mercado e do Estado para potenciar o crescimento, bem como realizar intervenções concretas nos sistemas políticos e sociais.

2. A agenda do desenvolvimento na América Latina

Quais são as intervenções necessárias para gerar um círculo virtuoso entre os sistemas de forma que as sociedades latino-americanas avancem para a prosperidade?

2.1. O tema da produtividade

O capítulo 3, *América Latina: o problema da produtividade*, desenvolvido por Laura Alfaro e Fabio Kanczuk, examina em profundidade os problemas dentro do sistema econômico, e conclui que o fraco desempenho da América Latina em termos do crescimento do seu PIB, deve-se em grande medida ao escasso aumento da sua produtividade. O capítulo apresenta um exercício quantitativo que compara os países da América Latina com os países que estão na “fronteira” em termos da sua produção *per capita*. O mesmo conclui que existem fontes de ineficiência que interferem na capacidade das economias da América Latina de adotar as práticas mais eficientes em matéria de produtividade.

Os autores do capítulo analisam diferentes fatores que poderiam explicar esta ineficiência, entre os quais se encontram:

i. A composição setorial ou estrutura econômica, entendida como a má alocação de recursos entre grandes setores econômicos.

ii. A má alocação de recursos entre empresas dentro de um mesmo setor (distribuição segundo o porte das empresas, favorecendo mais as pequenas e micro), induzida por políticas específicas (por exemplo, regulamentos trabalhistas mais exigentes para as empresas maiores), que castiga a certas empresas mais produtivas em relação a outras menos produtivas.

iii. O baixo nível de capital humano, definido como os anos de educação ajustados a sua qualidade, que contribui também às diferenças de produtividade. Isso exige promover os investimentos do Estado na educação e saúde das pessoas, especialmente das pessoas de idade precoce, e aliviar as restrições de crédito relacionadas ao financiamento privado do capital humano.

iv. Uma infraestrutura por debaixo do nível dos países mais desenvolvidos, que pode ser devido à presença de restrições jurídicas e regulamentos que não permitem que o setor privado invista em infraestrutura, embora esses investimentos grem teoricamente uma boa rentabilidade.

v. Um sistema tributário que produz distorções nas decisões das empresas na hora de inovar e investir.

vi. A baixa abertura comercial pela existência de taxas altas e, principalmente, de restrições não tarifárias ao comércio.

Depois de analisar cada um destes determinantes por separado, o capítulo realiza um exercício quantitativo para avaliar o impacto acumulado no crescimento que poderia resultar de reformas em todas estas áreas e obter um aumento considerável da produtividade. Se avaliarmos mediante uma média simples, um país da América Latina incrementaria a sua produtividade em 154% e passaria de um produto *per capita* médio de 22%, em relação com a dos Estados Unidos de 54%.

2.2. Infraestrutura

O investimento em infraestrutura é uma intervenção com impacto tanto na parte econômica, aumentando a produtividade, quanto na parte social, melhorando a qualidade de vida da população no seu conjunto. Contudo, para poder consolidar um agressivo plano de investimentos em infraestrutura, são necessárias condições mínimas no sistema político: eficiência na gestão das infraestruturas e garantia do espaço fiscal necessário, através de acordos políticos de longo prazo. O capítulo 4, *Infraestrutura e desenvolvimento*, de Guillermo Perry, Carlos Guzmán e Juan Benavides, visa analisar o estado da infraestrutura na América Latina, especialmente nos canais através dos quais estas intervenções afetam o bem-estar das famílias e a produtividade das empresas. Salienta que o fornecimento de vias para o transporte garante um maior acesso e desenvolvimento dos mercados. Este é um canal crítico na conexão entre infraestrutura e produtividade. Outros canais envolvem uma menor congestão e uma economia em tempos de deslocamento dos trabalhadores para os seus empregos, assim como um maior acesso a diferentes serviços públicos (água e saneamento, educação, saúde) que afetam o bem-estar dos lares em forma direta, além da complementaridade da infraestrutura com o capital ou o investimento privado.

Os autores assinalam que melhorar o estado atual da infraestrutura é um objetivo prioritário na América Latina. A região progrediu nestes últimos vinte anos, mas ainda enfrenta importantes desafios. Embora nas cidades o acesso aos serviços básicos como água, saneamento, eletricidade, telefonia e conexão à internet, aumentou consideravelmente, ainda existe uma brecha importante entre as áreas urbanas e as rurais. No entanto, a infraestrutura de transporte, muito relevante para o bem-estar das famílias e a produtividade das empresas, está atrasada respeito à dos países desenvolvidos e inclusive em comparação com outras economias emergentes. Em termos de qualidade, as deficiências são ainda mais evidentes. Vários destes serviços enfrentam cortes frequentes em seu fornecimento, gargalos críticos e congestionamento. Em particular, existem sérios problemas de falta de manutenção que deterioram as instalações e tornam muito mais custosos os investimentos necessários para reabilitar as mesmas. No contexto dos processos de consolidação fiscal, os governos tem encontrado limites para o investimento em infraestrutura, o qual foi parcialmente substituído pelo investimento privado.

O capítulo menciona que as parcerias público-privadas (PPP) podem ser um instrumento idôneo para estimular o investimento privado neste setor, embora deve ser realizado sob condições institucionais que evitem o comportamento oportunista, tanto dos governos quanto dos concessionários privados. Em particular, é muito relevante evitar as renegociações que não sejam justificadas por mudanças objetivas na natureza dos projetos, e que não puderam ter sido previstas na fase de licitação. A implementação das políticas em favor de um maior investimento público e privado em infraestrutura encara restrições de ordem política (ciclo eleitoral) e institucional (pouca capacidade de planejamento, um setor público muito exposto à atuação dos grupos de pressão). O capítulo descreve uma série de regras, procedimentos e mecanismos institucionais que ajudam a resolver estes problemas. Os mesmos abrangem, por um lado, o fortalecimento da capacidade de planejamento e a avaliação dos investimentos por parte do setor público. Pelo outro, como já mencionado, os esquemas de PPP são um instrumento útil para canalizar recursos privados, embora não substituam totalmente a necessidade de que o setor público invista em certas áreas críticas que são menos lucrativas em forma privada, mas com altos retornos sociais (por exemplo, água e saneamento e vias terciárias em zonas rurais).

2.3. A função dos recursos naturais

Os recursos naturais são um grande ativo da América Latina e, embora tenham tido um impacto importante no crescimento da região, não foram utilizados no seu pleno potencial para fortalecer a estrutura produtiva dos países. Existem também tensões sociais pelos impactos negativos que a aproveitamento dos recursos tem sobre o meio ambiente. O capítulo 5, *Recursos naturais, diversificação exportadora e crescimento*, escrito por Patricio Meller, aborda a questão da função dos recursos naturais no desenvolvimento da América Latina. Para uma grande maioria dos países da região, estes recursos constituem o principal setor produtivo para a geração de divisas; também são um importante mecanismo de financiamento do orçamento público. As divisas obtidas mediante a exploração dos recursos naturais são também a principal fonte das reservas internacionais e dos fundos soberanos. Mesmo assim, existe uma presunção de que uma estrutura produtiva altamente concentrada nestes setores tenha colocado limites na capacidade de desenvolvimento da região. Por um lado, as flutuações nos preços destas *commodities* complicam a gestão das economias ao nível macro, sujeitando as mesmas a fortes choques e ciclos. Por outro, a exploração e produção de bens intensivos em recursos naturais não estaria sujeita ao tipo de progresso tecnológico e inovação requeridos para impulsionar aumentos sustentados na produtividade, e na renda no longo prazo.

Apesar destes desafios, Meller mostra que estes recursos podem constituir uma fonte de riqueza que sustente o desenvolvimento de longo prazo dos países. Isso não só está baseado na experiência de um grande número de países hoje desenvolvidos onde estes produtos inicialmente eram a sua principal fonte de riqueza, mas também na própria experiência da região nos últimos anos, onde

se observa um processo de diversificação das exportações em termos de produtos e de mercados para os quais esses bens são dirigidos. O autor argumenta que a evidência existente prova que os recursos naturais podem constituir uma plataforma para o desenvolvimento de conhecimento e ser a base para a inovação tecnológica. Tal inovação e processos de diversificação existem em virtude dos encadeamentos produtivos para trás (bens de capital e insumos), e para a frente (bens de consumo ou produtos manufaturados) que a exploração de recursos naturais pode gerar. Este processo gera novas atividades produtivas (muitas em serviços) que, ainda relacionadas vertical ou horizontalmente com o setor primário, promovem o desenvolvimento, contribuindo assim ao crescimento mais homogêneo dos países da América Latina. O autor salienta que, para que este círculo virtuoso aconteça, onde as *commodities* podem constituir um fator de desenvolvimento no longo prazo nos países, é muito relevante a qualidade das instituições que definem os incentivos públicos e privados para o investimento e o uso dos recursos obtidos dos mesmos. Estas instituições se referem, por exemplo, à criação de fundos soberanos, que constituem uma espécie de transformação ou conversão da riqueza física dos recursos naturais em riqueza financeira ou a instâncias público-privadas que podem apostar pela promoção de atividades geradoras de inovações nestes setores, como realizaram alguns países com conselhos ou altas comissões de produtividade e competitividade.

2.4. Capacidades do Estado

Um aspecto crítico na agenda das reformas para o desenvolvimento tem a ver com as capacidades dos governos para criar, implementar e avaliar políticas públicas. Este é um dos pilares das instituições que fazem parte do sistema político dos países. Estas capacidades não foram plenamente desenvolvidas nos países da região, e, ainda pior, a sua legitimidade foi comprometida nos últimos anos por relevantes fatos de corrupção, que não só resultaram no esbanjamento de recursos públicos, mas também reduziram a confiança dos cidadãos em seus governos e na própria democracia. O capítulo 6, *Capacidades do Estado, gestão pública e prevenção da corrupção*, trata desta temática. O seu autor, Eduardo Engel, começa mencionando que nos últimos 25 anos evoluíram as medições de diferentes fatores que descrevem as capacidades públicas dos Estados e diversas dimensões da sua governança, entre as quais salienta o controle da corrupção. Usando estes indicadores, o capítulo assinala que a afirmação frequente de que a corrupção na América Latina é maior do que a sugerida pela renda *per capita* de seus países, não é correta.

Por outro lado, o fenômeno da corrupção adquiriu maior protagonismo na discussão pública devido a um conjunto de fatores que têm possibilitado uma maior visibilidade destes fatos. Por um lado, as diversas legislações de acesso à informação pública, aprovadas em décadas recentes, têm permitido conhecer mais dados sobre a ação governamental. Esta informação tem sido aproveitada pelo jornalismo investigativo, que, junto às redes sociais e às novas tecnologias, tem tido uma função importante, descobrindo e denunciando conhecidos casos de corrupção, reforçando a voz dos cidadãos e a prestação de contas das autoridades.

Esta maior documentação do fenômeno tem gerado uma reclamação para o desenvolvimento de políticas para a sua prevenção. Neste sentido, o autor refere que existe um consenso amplo sobre quais são os desafios para o desenvolvimento de uma agenda anticorrupção que considere tanto as manifestações mais diretas do fenômeno quanto suas causas mais profundas. A insuficiente transparência e regulamentação para o financiamento da política, tanto das campanhas quanto dos partidos políticos, provavelmente sejam as principais causas subjacentes da maioria dos escândalos de corrupção conhecidos na região. Uma regulamentação eficaz dos conflitos de interesses constitui um segundo desafio importante. O nepotismo, a porta giratória e uma regulamentação deficitária respeito das inabilidades e incompatibilidades na função pública, estão entre os temas que mais irritam os cidadãos. Outro tema importante é como o dinheiro público é gasto, abrangendo as compras públicas, em geral, e a infraestrutura pública, em particular, além do emprego público, áreas sensíveis para a corrupção. Complementando o anterior, estão os setores que fornecem receitas quantiosas para o Estado, por exemplo, as indústrias extrativas.

Engel assinala que há também muito consenso respeito das principais medidas para avançar em cada um dos temas anteriores. Apesar disso, a maioria das iniciativas de reforma, ou fracassam, ou conseguem avanços limitados. São poucas as iniciativas que podem ser classificadas como bem-sucedidas, e o estado atual do conhecimento diferencia-se muito do necessário para construir estratégias de reformas com altas probabilidades de sucesso. Tentaram-se soluções diversas: importar institucionalidade, criar comissões anticorrupção e construir lideranças políticas focadas na luta anticorrupção. O ponto de partida para estas estratégias muitas vezes é aproveitar a janela de oportunidade que se abre após grandes escândalos de corrupção para realizar reformas nesta matéria. Embora existam casos de sucesso para cada uma das mesmas, o resultado foi parcial e incompleto na maioria das vezes.

2.5. Políticas sociais

Sociedades com processos de crescimento que não reduzem ou, pior ainda, incrementam a desigualdade, são sociedades com tendência a cair em conflitos, com consequências no sistema político ou, pelo menos, em decisões em matéria de política econômica que podem ter sensíveis consequências sobre o crescimento de longo prazo. Este tema é abordado no capítulo 7, *Desigualdade e política social*, escrito por Nora Lustig.

A autora menciona que um primeiro problema na medição da desigualdade é que ainda não está disponível a informação requerida para fazer um diagnóstico honesto do grau de desigualdade e sua evolução. Isso é porque a fonte utilizada para medir a desigualdade – as pesquisas de lares – não captam integralmente a renda proveniente de fontes além do trabalho (capital, ativos intangíveis, etc.) que está concentrada nas camadas de mais altas de renda, o que pode levar a subestimar o grau de iniquidade.

Além desta dificuldade, Lustig assinala que a história recente do comportamento da desigualdade na região mostra que as políticas públicas

podem modificar a mesma. Em particular, a redução da desigualdade observada durante a primeira década deste século pode ser vinculada principalmente aos componentes da política social: as despesas em educação, que resultaram num aumento da escolaridade de setores pobres da população, e a expansão das transferências monetárias com foco na população pobre. O aumento em anos de escolaridade da população pobre é um dos fatores que está por trás da redução da brecha salarial por nível de educação e, isto último, conforme a queda nos retornos relativos da educação (o chamado prêmio educacional), é a sua vez, um dos fatores que dão conta da redução da desigualdade de renda de trabalho.

Por outro lado, Lustig salienta que desde 2012 (ano que, aproximadamente, marca o final do auge das matérias-primas), a redução da desigualdade não foi sustentável num conjunto de países. Frente a taxas de crescimento mais baixas ou inclusive negativas, as condições no mercado de trabalho se voltaram contra os setores pobres, enquanto as restrições fiscais impediram introduzir mecanismos de compensação.

2.6. Integração

Um elemento central das estratégias de desenvolvimento que os países da região perseguiram como complemento a suas políticas nacionais, é a promoção de uma maior integração de suas economias, tanto no âmbito regional quanto global. Este aspecto é analisado no capítulo 8, *Integração regional*, escrito por Marcelo Olarreaga. Esta estratégia se justifica pela necessidade de expandir os mercados internos, atraindo investimentos que, com uma maior escala de produção, gerem ganhos de produtividade e emprego através da realocação de recursos para setores e empresas relativamente mais produtivos ou mediante um melhor acesso a insumos de qualidade.

O autor menciona que, embora a maioria dos países da região viveu um aumento importante de sua integração aos mercados mundiais, não aconteceu o mesmo em matéria de integração regional. A América Latina e o Caribe é uma das regiões com a maior quantidade de acordos comerciais bilaterais e regionais (entre os quais se destacam iniciativas sub-regionais como o Mercosul e a Aliança do Pacífico). Todavia, a participação do comércio intra-regional está por debaixo dos níveis observados em outras regiões, como na América do Norte, na Europa e na Ásia. O capítulo analisa os motivos deste modesto aumento do comércio intra-regional, concentrando-se, por um lado, nos custos relativamente elevados do comércio regional e, pelo outro, na pouca integração das estruturas produtivas dos países da região, que resulta numa participação em cadeias regionais de valor muito menor do que a observada em outras partes do mundo.

Em relação aos custos do comércio intra-regional, o autor assinala que as mudanças nos custos comerciais extra-regionais têm apresentado uma tendência de redução na América Latina, enquanto os custos comerciais intra-regionais se mantiveram constantes ou aumentaram. Isto tem de estar contribuindo ao descenso da parte do comércio intra-regional. A política correta para responder a esta tendência é usar instrumentos que promovam o investimento em infraestrutura e assim favorecer a integração física dos países.

Outra explicação para o baixo comércio intra-regional é a falta de integração nas cadeias produtivas dos diferentes países da região (que, obviamente depende também em parte, dos altos custos do comércio intra-regional). Isto resulta em índices de comércio intra-industrial presentes entre os mais baixos do mundo e uma muito baixa participação em cadeias de valor regionais e globais (com algumas exceções no caso das cadeias de valor globais, como o México, o Chile, a Costa Rica e a Colômbia). Este fenômeno pode se dever também à falta de coordenação entre os 47 grupos de regras de origem existentes na região. Olarreaga indica que uma resposta política perante este problema é o aprofundamento e a harmonização dos acordos existentes e a criação de novos acordos entre os grandes blocos da região (o México e o Mercosul, por exemplo). No mundo atual, com tensões e guerras comerciais que já começaram a afetar a países da América Latina, este aprofundamento do processo regional pode servir também de apólice de seguro frente a um processo multilateral que dá sinais de deterioração.

2.7. A revolução digital

As grandes mudanças tecnológicas prejudicaram profundamente as sociedades no âmbito econômico, político e social. Um tema que preocupa especialmente é o impacto da digitalização e a inteligência artificial sobre a desigualdade. Esse tema é analisado no capítulo 9, *A revolução digital e o emprego*. Seu autor, Eduardo Levy Yeyati, menciona que o impacto potencial das novas tecnologias digitais no emprego e na distribuição da renda de trabalho tem gerado preocupação a escala mundial, ativando um debate sobre o futuro do trabalho e as respostas regulatórias e políticas apropriadas para o novo contexto. A evidência até o momento tem mostrado que a revolução digital parece ter um impacto moderadamente positivo no número de ocupações “humanas” e nos agregados de emprego: os ganhos de produtividade impulsionados pela tecnologia em uma determinada indústria levam a uma diminuição do emprego dentro dessa indústria (efeito negativo), porém, impulsionam o emprego em outras indústrias relacionadas (efeito positivo indireto), por menores custos (se a tecnologia abate a produção de bens e serviços intermediários), ou por maior demanda (maior renda disponível derivada do abatimento de bens e serviços finais). Por outra parte, estimativas mais recentes de ocupações em risco, baseadas num “limiar crítico” de *tarefas* (por oposição aos definidos sobre *ocupações*) automatizáveis, conduzem a índices de exposição de trabalho radicalmente menores do que os inicialmente calculados. Por outro lado, o grau de automação potencial de uma tarefa em particular não é equivalente à probabilidade de que essa tarefa seja efetivamente substituída: a incorporação de tecnologias pode não ser realizada no curto prazo, inclusive quando existir a capacidade técnica para fazê-lo, devido a questões relacionadas com a rentabilidade, com as restrições legais, éticas e culturais, difíceis de prever, ou com a economia política da mudança tecnológica, que incorpora o custo socioeconômico do deslocamento de trabalho.

O autor menciona, contudo, que existem três aspectos da análise prévia que sugerem que as conclusões parciais que temos na atualidade, deveriam

ser pelo menos moderadas. Em primeiro lugar, é possível que a teoria e o debate se estejam antecipando aos dados. Devido a que a automação começou a se tornar realidade em aplicações práticas só nos últimos anos, as descobertas empíricas sobre as quais se baseia o debate podem não capturar ainda completamente o efeito da automação no emprego. Em segundo lugar, o capital humano não é fungível: as competências de trabalho são parcialmente transferíveis entre ocupações. Por isso, mesmo se a tecnologia criasse tantos empregos quanto os destrói, ou inclusive se as mudanças na demanda de trabalho acontecessem dentro das ocupações, as mesmas poderiam manter o seu nome, mas mudar os seus atributos e tarefas e, portanto, o perfil do trabalhador, pelo que o impacto dessas mudanças na composição do emprego poderia ter, no imediato, impactos socioeconômicos não desejados.

Finalmente, Levy Yeyati conclui que a maior parte da análise existente está baseada em umas poucas economias desenvolvidas. Pode-se conjecturar que os dois pontos anteriores são mesmo mais relevantes nas economias em desenvolvimento, onde a penetração da tecnologia ainda é incipiente e os trabalhadores têm menos escolaridade (suas competências são menos transferíveis). Portanto, devemos ser cautelosos na hora de transpolar a evidência encontrada para países desenvolvidos, o qual aponta a que o impacto da tecnologia sobre esse universo de trabalho na região é *a priori* difícil de antecipar.

A América Latina está em uma encruzilhada. O conjunto de propostas apresentadas nos capítulos a seguir permitirá à América Latina avançar no seu caminho para a prosperidade. É decisivo assumir os desafios políticos para implementar de forma pragmática essas propostas, porque a essas grandes brechas estruturais são adicionados problemas conjunturais derivados da pandemia da COVID-19, com fortes aumentos da pobreza e da desigualdade em meio de uma fraca recuperação econômica.

Referências bibliográficas

- Acemoglu, D. e Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail*. Crown Business.
- Banco Mundial (2020a). Renda per capita, método Atlas. *Indicadores de desenvolvimento mundial*. Banco Mundial. Consulta realizada em 1 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD>
- Banco Mundial (2020b). *Worldwide governance indicators* [base de dados]. Consulta realizada em 21 de setembro de 2020. Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- Bowles S., (2004). *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*.
- Camerer, C. F. (2003) *Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction*. Princeton University Press.
- CEDLAS e Banco Mundial (2020). *LAC Equity Lab* [base de dados]. Consulta realizada em 21 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty/head-count>
- CEPAL (2019). *Panorama social de América Latina 2019*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1).
- Chen M., Lakshminarayanan, V. e Santos, L. (2006). “How basic are behavioral biases? Evidence from capuchin monkey trading behavior”. *Journal of Political Economy*, 114(3): 517-537.
- De Waal, F. e Berger, M. (2000). “Payment for labor in monkeys”. *Nature*, 404, 563.
- Feenstra, R. C., Inklaar, R. e Timmer, M. P. (2015). “The Next Generation of the Penn World Table”. *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182. Disponível em: www.ggdc.net/pwt
- Fukuyama, F. (2014). *Orden y decadencia de la política. Desde la revolución industrial a la globalización de la democracia*. Ediciones Deusto.
- Fukuyama, F. (2012). *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. Farrar, Straus and Giroux.
- Helpman, E. (2010). *The Mystery of Economic Growth*. The Belknap Press.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Mokyr, J. (2017). *A Culture of Growth: The Origins of the Modern Economy*. Princeton University Press.
- OMC (2020). PIB: proporção do PIB em USD constantes de 2010. Séries temporais. Organização Mundial do Comércio. Consulta realizada em 1 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://timeseries.wto.org/?idSavedQuery=48a8ae1b-8133-4497-a6fb-f03acfaf06c9>

- Padros de la Escosura, L. (2007). Inequality and poverty in Latin America: A long-run exploration. Em T. J. Hatton, K. H. O'Rourke e A. M. Taylor (eds.) (2007). *The New Comparative Economic History*. Cambridge: MIT
- PNUD (2020). Índice de desarrollo humano. *Informe de desarrollo humano*. Consulta realizada em 21 de setembro de 2020. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/indicators/137506#>



Meio século de desenvolvimento econômico **na** **América Latina**

02

Augusto de la Torre
*School of International
and Public Affairs
(SIPA), Columbia
University, Nova Iorque.*

Alain Ize
*School of International
and Public Affairs
(SIPA), Columbia
University, Nova Iorque.*

Augusto de la Torre (apd2151@columbia.com) e Alain Ize (alain.ize@gmail.com) são professores adjuntos na School of International and Public Affairs da Columbia University, Nova Iorque. Augusto de la Torre é Diretor do Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales da Universidad de las Américas, Quito, Equador. Os autores agradecem a extraordinária colaboração de Mateo Loaiza na pesquisa e de Patrice Franco, José Hidalgo e Pablo Sanguinetti por seus valiosíssimos comentários.

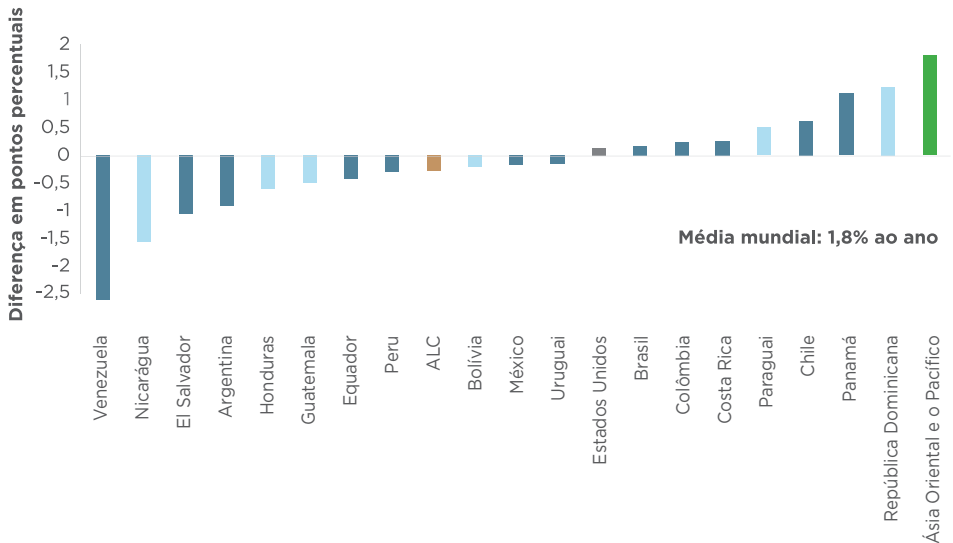
1. Introdução

Desde a Segunda Guerra Mundial, a experiência de desenvolvimento econômico da América Latina tem passado por fases de esperança e decepção. A região foi atingida por grandes mudanças nas visões e paradigmas do desenvolvimento, e seriamente condicionada por uma mistura de baixo crescimento, alta instabilidade (macroeconômica, financeira e política) e elevada desigualdade. Para a América Latina tem sido muito difícil encontrar um caminho de desenvolvimento robusto e sustentável. O rumo seguido em seu processo de desenvolvimento, no melhor dos casos, tem sido inócuo. Apesar do período de crescimento mais acelerado e com maior equidade social que imperou em grande parte da região na fase ascendente do ciclo mais novo dos preços das *commodities*, para a região, tem sido dificultoso manter o ritmo da média mundial¹.

De fato, a taxa média de crescimento anual do Produto Interno Bruto *per capita* (o indicador mais frequente do desenvolvimento econômico e do nível de vida de um país) entre 1960 e 2018 esteve notavelmente por debaixo da média mundial e dos Estados Unidos na maioria dos países de América Latina e no conjunto da região (gráfico 1). Durante esse período de quase 60 anos, a renda por habitante aumentou mais rápido do que nos Estados Unidos e do que em poucos países no mundo (principalmente no Paraguai, no Chile, no Panamá e na República Dominicana, e, embora em um grau menor, na Costa Rica, na Colômbia e no Brasil). Mesmo nos países de melhor desempenho relativo dentro da região, a média de crescimento anual esteve muito por debaixo do valor atingido pela Ásia Oriental e o Pacífico.

1 Em todo este capítulo (a menos que especificado de outro modo), o termo “América Latina” é utilizado em referência ao conjunto de países que inclui: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

GRÁFICO 1. Crescimento do PIB *per capita* comparado com o crescimento do PIB do mundo (médias anuais, 1960-2019)



Notas: O PIB *per capita* é definido em termos reais e expressado em dólares estadunidenses constantes de 2010. A diferença em pontos percentuais é calculada pela subtração do crescimento do PIB *per capita* mundial do crescimento do PIB *per capita* de cada país. As taxas de crescimento são médias geométricas anuais para o período 1960-2019. ALC significa América Latina e o Caribe. As médias de ALC e do mundo são ponderadas. Os países em azul-celeste tinham um PIB *per capita* inferior a USD 1.500 em 1960.

Fonte: Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial e, estimativas do relatório mais recente de Perspectivas Econômicas Globais do FMI para o ano 2019.

Este capítulo descreve e analisa a saga do desenvolvimento econômico da América Latina desde a Segunda Guerra Mundial até hoje. E claro que não é uma tarefa simples. A dificuldade não está apenas nas oscilações substanciais presentes (pequenos incrementos da renda seguidos de grandes estagnações e reversões), que não são, precisamente, simétricas, mas também surge da tendência medíocre de desenvolvimento da região no longo prazo. Existe, aliás, uma heterogeneidade significativa entre as trajetórias de crescimento dos países em forma individual, pelo que a combinação de países líderes e atrasados foi mudando com o decorrer do tempo. Para que o propósito deste capítulo seja exequível, sem simplificar muito as coisas, a análise adota três linhas de ataque.

Primeiro, o debate das características do desenvolvimento econômico da região é mantido no nível macro e procede de forma seletiva, ignorando de forma aberta aspectos granulares importantes no nível micro, mas permite delinear os padrões mais destacados.

Segundo, o capítulo organiza a análise utilizando os dados disponibilizados para 1960-2019 e divide todo este grande período em três fases marcadas por quebras estruturais significativas. Na primeira fase, de 1960 até 1981, a maior parte dos países da região adotou uma estratégia de desenvolvimento claramente orientada para o mercado interno e com base na industrialização por substituição de importações. A segunda fase, de 1982 até 2002, foi marcada por crises macrofinanceiras constantes e situações de penoso ajuste, unidas a processos agressivos de liberalização comercial e financeira. A terceira fase, de 2003 até 2019, foi profundamente influenciada pela irrupção da China na economia global e pelo ciclo subsequente (ascendente e descendente) dos preços das *commodities*.

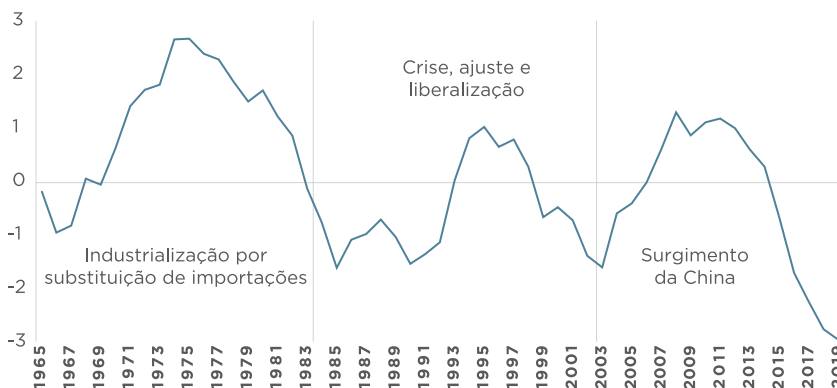
Terceiro, visto que o desenvolvimento é um processo multidimensional, sem se limitar ao crescimento, este capítulo incorpora outras duas dimensões chave: a estabilidade macrofinanceira e a equidade social. Isto permite fazer uma avaliação mais holística do desenvolvimento e permite comprovar se os países da América Latina conseguiram, em cada uma das três fases, gerar círculos virtuosos (uma retroalimentação positiva entre crescimento, estabilidade e equidade social) ou, se a tendência foi –pelo contrário– priorizar os objetivos de uma das dimensões à custa das outras.

2. Panorama geral de meio século de desenvolvimento econômico

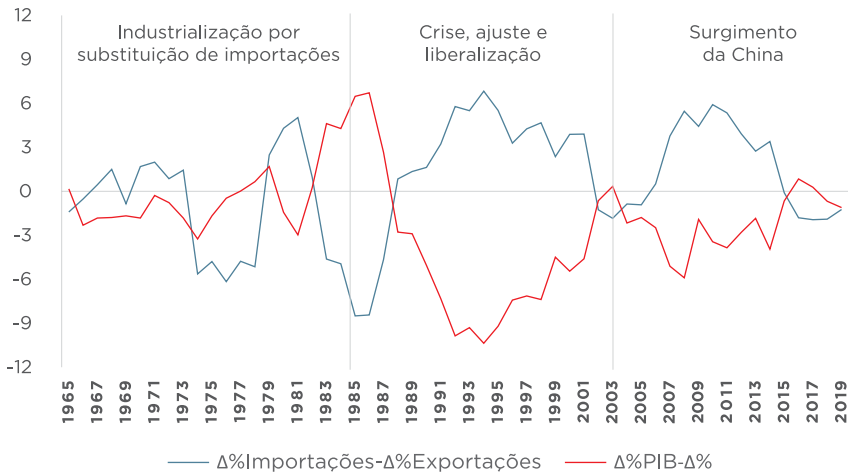
Como preâmbulo à análise dos desenvolvimentos específicos de cada uma das três fases, esta seção apresenta um panorama geral do período em estudo (1960-2019). Começa fazendo uma descrição dos acentuados ciclos de crescimento econômico e sua relação com variações igualmente expressivas no déficit externo e a demanda doméstica –matéria recorrente na região. Logo depois, pondera a diferenciação das estruturas do comércio internacional do México, a América Central e a América do Sul, diferenciação que é consolidada nos anos 90 e que faz com que os ciclos econômicos destes países e sub-regiões sejam dessincronizados nos anos 2000. Por último, a seção traça os resultados do desenvolvimento econômico em termos de crescimento, estabilidade e equidade social, dando assim uma visão geral que contextualiza o debate específico de cada uma das três fases no resto do capítulo.

GRÁFICO 2. América Latina: Ciclos de crescimento, flutuações de demanda e preços-chave

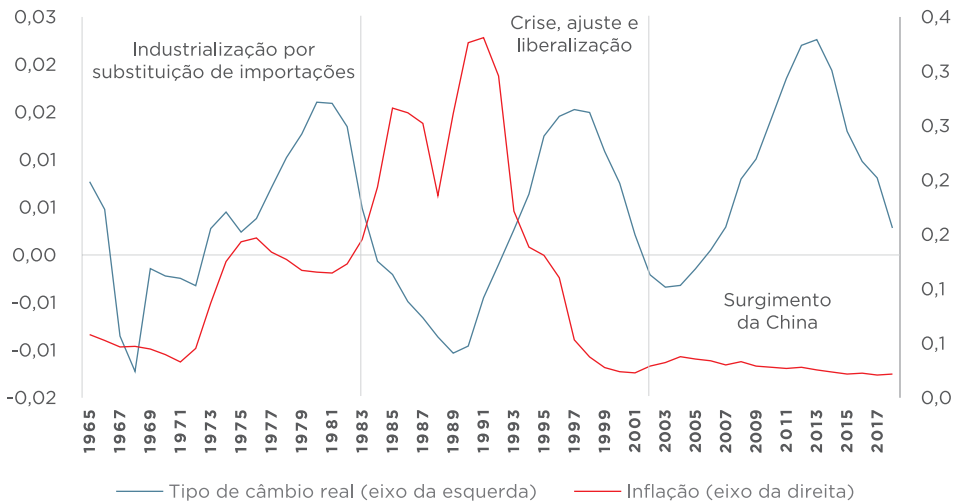
Painel A. Crescimento do PIB *per capita* comparado com o PIB mundial



Painel B. Variação das importações em relação ao PIB e do deficit externo



Painel C. Inflação e variação do tipo de câmbio real



Nota: As séries apresentam médias móveis de 5 anos (2.A e 2.B) e de 3 anos (2.C). As importações e exportações são de bens e serviços, em dólares constantes de 2010. O painel A apresenta o crescimento real do PIB regional menos o PIB mundial. No painel C, P é o logaritmo da taxa de inflação anual regional, e e é o logaritmo da variação anual do tipo de câmbio real (ajustado pelos preços ao consumidor) com os EUA. O tipo de câmbio está expressado em dólares por moeda local: um aumento (diminuição) representa uma apreciação.

Quanto aos ciclos de crescimento, o painel A do gráfico 2 apresenta claramente que a região passou por três ciclos pronunciados e bem delimitados durante os últimos sessenta anos. O primeiro teve início nos anos 60, alcançou seu pico a meados dos anos 70 e depois caiu para uma estagnação em meados dos anos 80. O segundo começou nos finais dos anos 80, alcançou seu pico em meados dos anos 90 e, logo depois, desceu até chegar a seu ponto mais baixo no início do ano 2000. O terceiro ciclo começou com o puxão dado pela China em 2002-2003, alcançou seu pico em 2010-2011 e, seguidamente, desceu até uma taxa de crescimento muito inferior à do mundo, descida que, até a data deste texto, não parecia ter encontrado fundo.

Os ciclos de crescimento da região refletiram, por sua vez, flutuações pronunciadas da demanda doméstica, em especial, aumentos insustentáveis da despesa que acabaram mal. Os crescimentos de despesas estiveram tipicamente alavancados por melhorias dos termos de troca (isto é, aumentos nos preços das exportações com respeito aos preços das importações) ou fortes influxos de capital e foram amplificadas por significativas apreciações do tipo de câmbio real e os *booms* creditícios. Por ser insustentável no tempo, esse crescimento foi seguido pela forte contração da despesa resultado das quedas dos termos de troca, das perdas súbitas de acesso ao financiamento externo ou ambas situações, e amplificada por rigorosos ajustes fiscais, depreciações do tipo de câmbio real e contrações creditícias.

Este padrão cíclico da demanda doméstica é evidente nos painéis B e C do gráfico 2. Em primeiro lugar, vamos considerar a fase ascendente dos ciclos. Nela, o apogeu da despesa ampliou o déficit externo (o volume das importações aumentou mais rápido do que as exportações [a linha azul ascende, conforme apresentado no gráfico 2, painel B]), déficit que foi financiado com lucros extraordinários relacionados a melhorias nos termos de troca, maior financiamento externo ou ambos. Esse processo esteve relacionado a uma forte apreciação do tipo de câmbio real (gráfico 2, painel C), embora tenha sido estimulada por distintos fatores. Na segunda metade dos anos 70, a apreciação real foi promovida pela aceleração da inflação em um contexto com tipos de câmbio inflexíveis. Nos anos 90, a apreciação veio da estabilização gradual da inflação, baseada em âncoras de tipo de câmbio nominal. E na fase ascendente do ciclo das *commodities* (2003-2012), a apreciação foi consequência do fortalecimento do tipo de câmbio nominal em um contexto de regimes cambiais mais flexíveis. Os crescimentos de demanda não foram sustentáveis porque não promoveram um maior aumento da oferta, segundo se apresenta na linha vermelha do painel B no gráfico 2, a qual se movimenta em relação inversa ao câmbio no déficit externo (linha azul). Na fase ascendente dos ciclos, a linha vermelha desce por debaixo de zero porque o crescimento das importações ultrapassa o crescimento do PIB.

Observemos agora a fase descendente dos ciclos, em geral, desencadeada por uma queda dos termos de troca ou uma freada brusca nos influxos de capital, que levam a uma ineludível contração da despesa. Isto se reflete no painel B do gráfico 2, pela reversão do déficit externo (cai a linha azul), principalmente baseada na compressão das importações em relação ao PIB (ascende a linha vermelha). Por trás desses brutais ajustes externos, há fortes depreciações do tipo

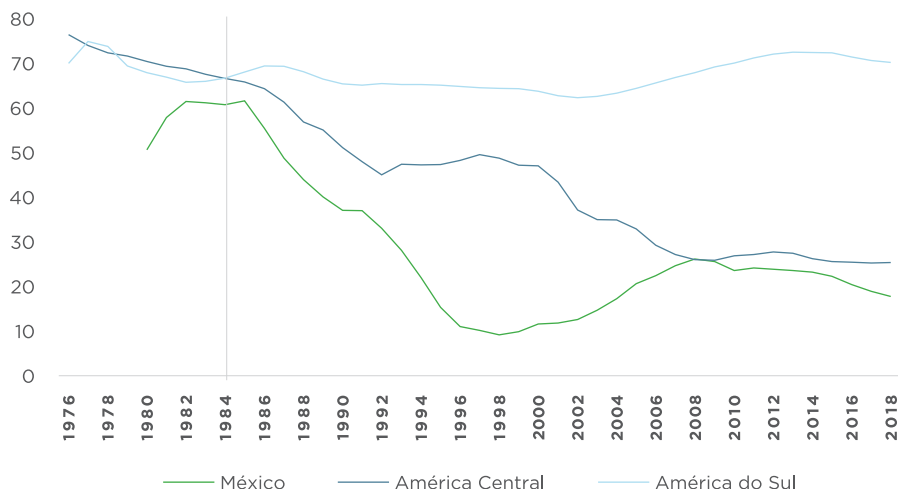
de câmbio real, acompanhadas de espirais inflacionárias nos anos 80, mas sem uma recuperação na média regional da inflação durante a fase descendente do ciclo das *commodities* (desde 2013 até a presente data) (painel C do gráfico 2).

Fica claro, portanto, que o último meio século de desenvolvimento da América Latina esteve marcado por três ciclos pronunciados de atividade econômica, impulsionados por grandes flutuações na demanda doméstica e o tipo de câmbio real. Os aumentos insustentáveis da despesa constituíram um sinal distintivo da região e um fator decisivo por trás de seu baixo e volátil crescimento.

Contudo, cabe esclarecer que até os anos 90, era sensato falar de um mesmo ciclo de crescimento para toda a região. Essa afirmação deixou de ser válida a partir do final dessa década, uma vez que ficou consolidada a bifurcação das estruturas do comércio internacional entre o México, a América Central e a América do Sul. Essa bifurcação é observada claramente no gráfico 3: começou em meados dos anos 80 e se consolidou nos anos 2000. Até os anos 80, praticamente todos os países da América Latina eram exportadores de *commodities*. A partir desse momento, a América do Sul consolidou ou intensificou sua dependência em exportações de *commodities* (gráfico 3, painel A), enquanto o México se focalizou na exportação de produtos manufaturados (gráfico 3, painel B)² e a América Central se foi posicionando como uma sub-região exportadora de serviços (gráfico 3, painel C).

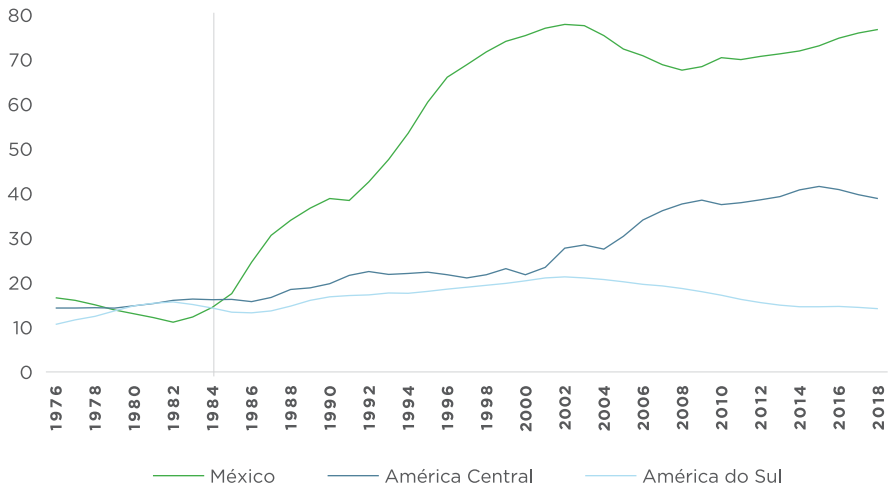
GRÁFICO 3. Participação nas exportações totais

Painel A. *Commodities*

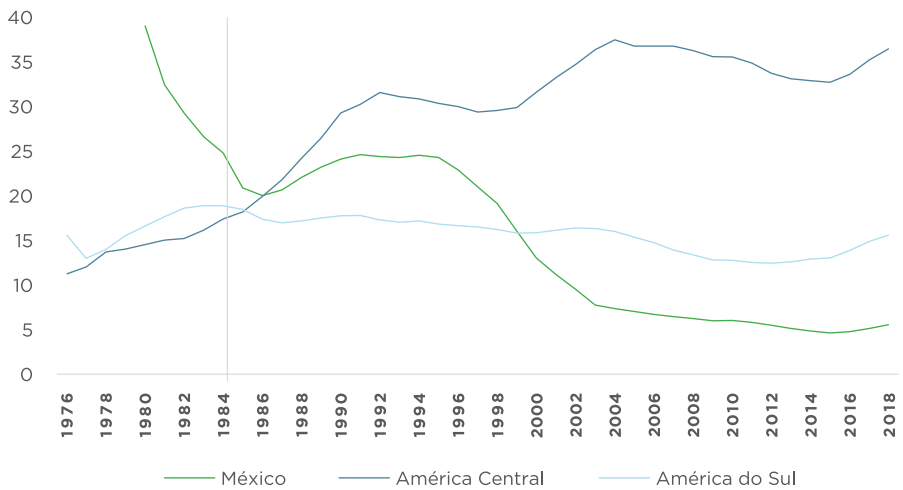


² A mudança na estrutura de exportações mexicanas foi, originalmente, impulsionada por atividades de maquila na fronteira com os EUA, que aproveitaram o processo de liberalização do comércio unilateral que o México implementou em meados dos anos 80. Este processo foi alavancado de forma decisiva com o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN).

Painel B. Manufaturas



Painel C. Serviços



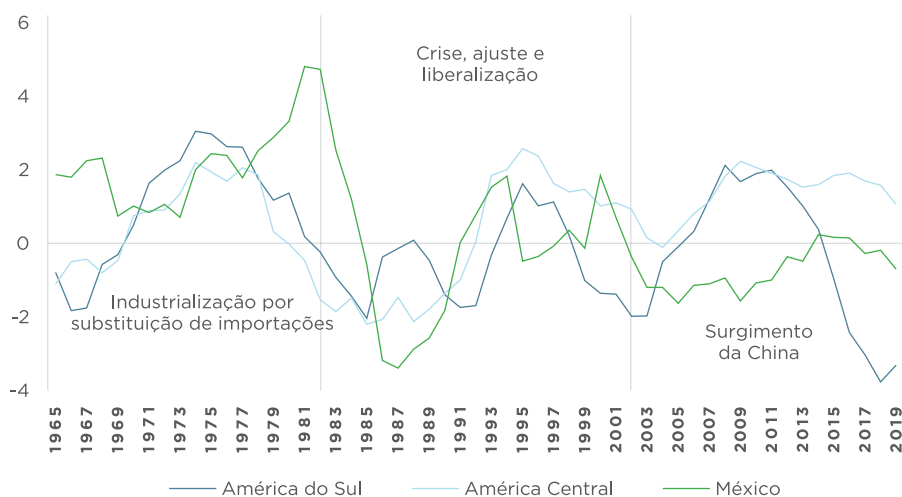
Nota: As séries sobre serviços e produtos manufaturados foram tomadas dos próprios Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial. A série sobre *commodities* foi gerada como resíduo: a diferença entre as exportações totais, por um lado, e as exportações de produtos manufaturados e serviços, por outro.

Fonte: Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial.

A separação dos países da América Latina segundo suas diversas estruturas de exportação, dominadas pelas manufaturas no México, por serviços na América Central e por *commodities* na América do Sul), é uma nova característica chave da região. Também ajuda a explicar as diferenças no

desenvolvimento econômico da América Latina durante o novo milênio (na terceira fase). Evidentemente, esta divisão mudou a exposição a choques dos termos de troca e fez com que os ciclos de crescimento do México, da América Central e da América do Sul, que tinham estado muito sincronizados até finais dos anos 90, se dessincronizaram nos anos 2000, em especial, entre a América do Sul e o resto da região (gráfico 4).

GRÁFICO 4. Crescimento do PIB *per capita* comparado com o PIB mundial



Nota: Médias móveis de 5 anos. O gráfico apresenta o crescimento real do PIB menos o PIB mundial.

Fonte: Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial.

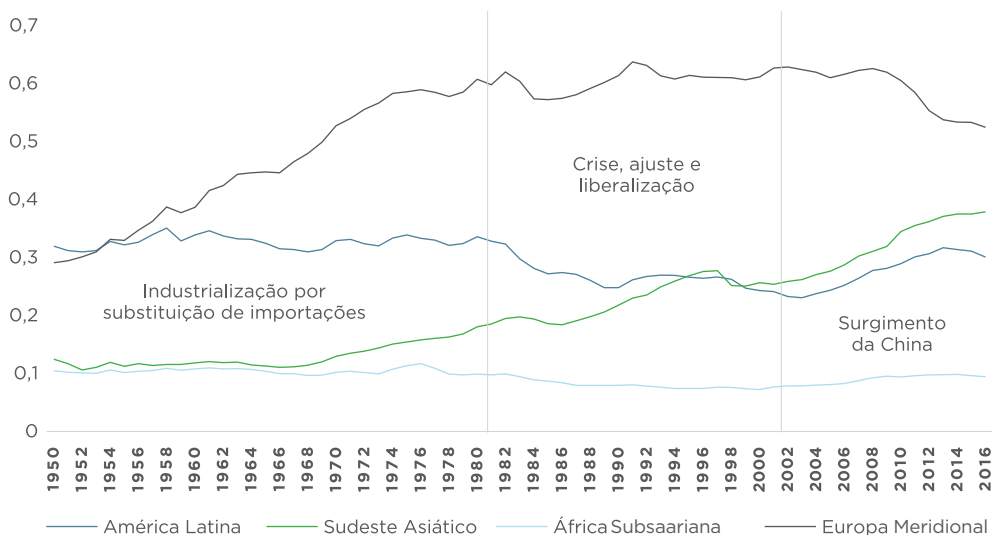
Nesta seção apresentamos os resultados do desenvolvimento econômico para a região em termos de crescimento, estabilidade e equidade durante todo o período (1960-2019). Estes proporcionam uma visão de conjunto que permite comparar e aferir em forma geral, os resultados entre as três fases: a fase da industrialização por substituição de importações, de 1960 até 1981; a fase de crise, ajuste e liberalização, de 1982 até 2002; e o surgimento da China, desde 2003 até o presente.

Começamos, então, considerando os resultados em termos de crescimento com ajuda do gráfico 5, o qual apresenta a evolução do PIB *per capita* referente aos Estados Unidos. (A trajetória deste ratio reflete o processo de convergência ou divergência incondicional do padrão de vida da América Latina e outras regiões com respeito ao dos Estados Unidos).

A América Latina começou a década dos anos 50 com um PIB *per capita* próximo ao dos países da Europa Meridional. Ao longo da fase de industrialização por substituição de importações, a região apenas manteve o ritmo com os Estados Unidos (sua renda média por pessoa foi estabilizada em quase um terço com respeito à média dos Estados Unidos), mas caiu de maneira contínua em

comparação com a da Europa Meridional, que conseguiu reduzir em quase a metade sua brecha com os Estados Unidos. Na fase de crise, ajuste e liberalização, a renda *per capita* na América Latina perdeu dramaticamente espaço frente a renda dos Estados Unidos e foi ultrapassada pela renda do Sudeste Asiático. Durante a fase do surgimento da China, o crescimento da demanda global e os altos preços das *commodities* foram fatores chave no crescimento mais acelerado da renda *per capita* na América Latina (e na maioria das economias emergentes), em comparação com os Estados Unidos. Por um tempo, a América Latina também seguiu a tendência de alta do Sudeste Asiático, até que o estouro da bolha dos preços das *commodities* (que começou ao redor do ano 2012) conduziu a região para o que agora parece ser outra fase de divergência. É importante notar que, em 2016, depois de quase 70 anos, a região acaba no mesmo nível que em 1950. Isto significa que o processo de convergência nos anos 2000 apenas bastou para recuperar aquilo que tinha sido perdido nas duas décadas anteriores.

GRÁFICO 5. PIB *per capita* como porcentagem do PIB *per capita* dos Estados Unidos



Notas: A América Latina inclui Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela; o Sudeste Asiático inclui China, Filipinas, Indonésia, Malásia, Singapura, Tailândia e Vietnã; Europa Meridional inclui Espanha, Grécia, Itália e Portugal. Todos os agregados regionais refletem médias simples. A variável utilizada é o PIB *per capita* real em dólares estadunidenses constantes de 2011, valor de referência de 2011 (qualificado para comparar o crescimento de distintos países).

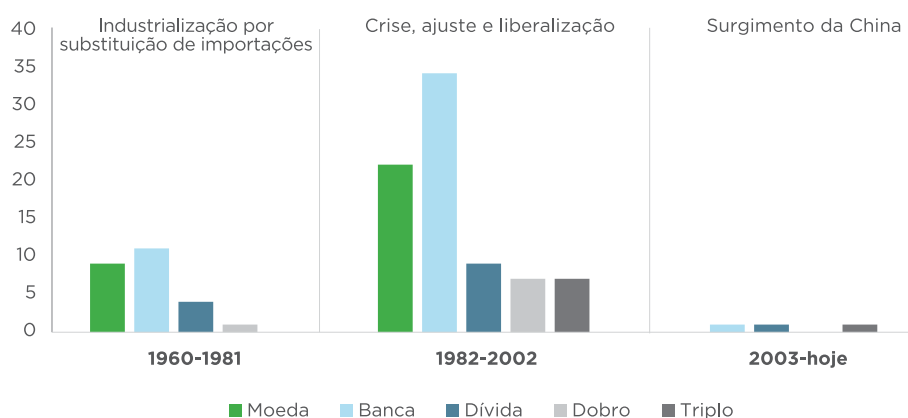
Fonte: Maddison Project Database.

O gráfico 6 refere-se à estabilidade financeira, outra das dimensões essenciais do desenvolvimento econômico. O contraste entre as três fases nesta dimensão é considerável. O período de industrialização por substituição de importações

se caracterizou pela pouca instabilidade comparado com as outras fases, com um ritmo aproximado de uma crise por ano. Em contrapartida, durante a fase de crise, ajuste e liberalização, a América Latina foi sacudida por um tsunami de instabilidade financeira, que transformou a região no epicentro das crises mais frequentes e devastadoras do mundo. Nesse período, a América Latina sofreu um ritmo de quase quatro crises por ano. Por outro lado, durante a fase do surgimento da China, a América Latina se tornou bastante imune às crises financeiras: a incidência das crises caiu para 0,2 por ano.

É claro que o problema latino-americano de baixo crescimento não tem sido independente da incidência das crises. Pode-se observar isso no gráfico 7, que apresenta no seu lado esquerdo, que os países da região que têm experimentado um maior número de crises financeiras durante 1960-2019, também tenderam a registrar maior volatilidade em suas taxas de crescimento. No lado direito, é possível observar que a maior volatilidade do crescimento esteve associada a um menor crescimento.

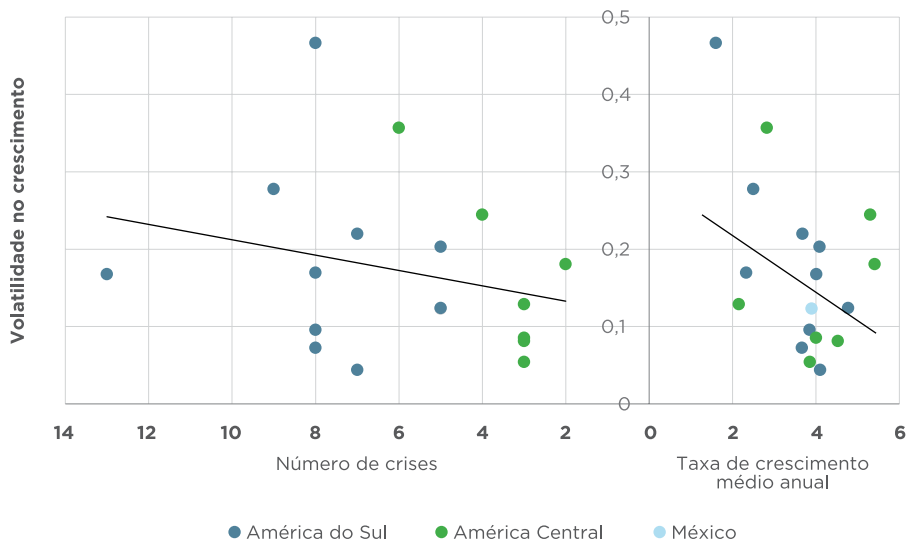
GRÁFICO 6. América Latina: Número de crises financeiras



Notas: As cinco categorias de crise são mutuamente excludentes. Define-se crise dupla a ocorrência simultânea (no mesmo ano) de crise bancária e cambial. Define-se crise tripla à materialização simultânea de crise bancária, cambial e de dívida soberana.

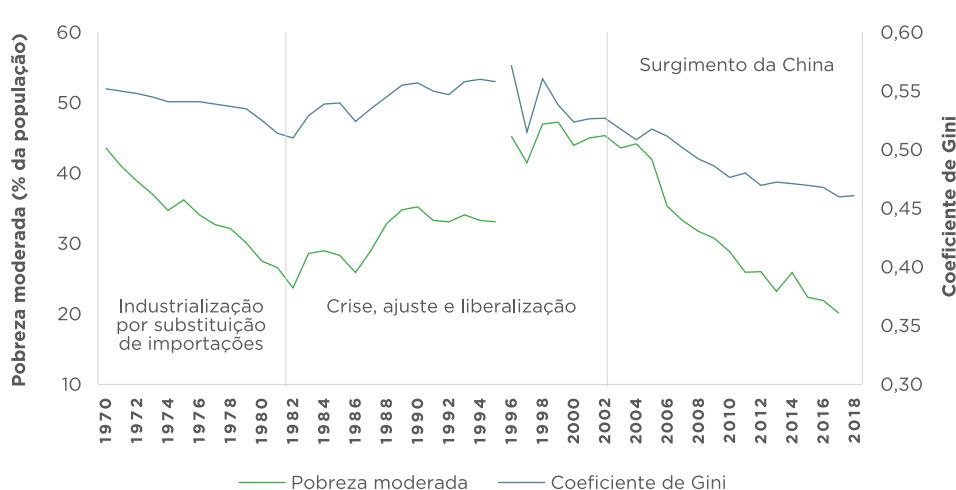
Fontes: Laeven e Valencia (2008), Caprio e Klingebiel (1996) e Reinhart e Rogoff (2008).

GRÁFICO 7. América Latina: Crescimento, crise e volatilidade



Fontes: Laeven e Valencia (2008), Caprio e Klingebiel (1996) e Reinhart e Rogoff (2008), para o número de crises por país. Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco mundial, para os valores de crescimento.

Por último, consideremos o histórico de indicadores chave de equidade social do período 1970-2018 com ajuda do gráfico 8. Este apresenta a evolução da taxa de pobreza (a proporção da população em condições de pobreza moderada) e a desigualdade de renda (medida pelo coeficiente de Gini). É evidente que houve um grau de melhoria social, em especial em termos de redução da pobreza, no período de industrialização por substituição de importações; uma deterioração significativa das condições sociais durante a fase de crise, ajuste e liberalização; e avanços sociais substanciais, em termos de redução tanto da pobreza quanto da desigualdade de renda, na fase do surgimento da China.

GRÁFICO 8. América Latina: Pobreza e desigualdade de renda

Notas e fontes: As séries para 1970-1995 foram tomadas de Londoño e Székely (2000). Ambas são médias ponderadas baseadas em uma amostragem de 13 países latino-americanos. As séries para 1996-2018 são médias simples e foram obtidas dos Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial, para o caso da pobreza moderada, e da ONU (Instituto Universitário das Nações Unidas para Pesquisa Econômica de Desenvolvimento da Universidade das Nações Unidas [UNU-WIDER]), para o coeficiente de Gini. Londoño e Székely estabelecem a linha da pobreza moderada em USD 2 por dia, em termos de paridade do poder de compra (PPC) de 1985. O Banco Mundial estabelece essa linha em USD 5,5 em termos de PPC de 2011.

A mensagem geral dos gráficos 5 a 8 pode ser resumida da seguinte maneira. Em média, para a região em seu conjunto, os resultados em matéria de desenvolvimento foram *mistos* (houve alguns avanços sociais, mas sem convergência na renda *per capita* e com um nível moderado de instabilidade financeira) durante a fase de industrialização por substituição de importações. Em contrapartida, foi registrada uma *tempestade perfeita* (divergência da renda *per capita*), deterioração das condições sociais, altíssima instabilidade financeira) durante a fase de crise, ajuste e liberalização. Na etapa do surgimento da China, em contraposição a isso, materializou-se um *círculo virtuoso* (convergência da renda *per capita*, avanços sociais notáveis e instabilidade financeira mínima) potente, mas relativamente breve. De fato, o fim do *boom* das *commodities* (que teve seus inícios em 2012) trouxe uma forte desaceleração do crescimento, caindo novamente por debaixo do crescimento mundial. Assim, o avanço do desenvolvimento econômico se paralisou mais uma vez e, em 2019, a região experimentou uma onda de insatisfação cidadã acompanhada de violentos protestos nas ruas, em vários países.

No que resta deste capítulo, analisa-se mais em detalhe o desempenho da América Latina em matéria de desenvolvimento econômico em cada uma das três fases.

3. Fase de industrialização por substituição de importações (1969-1981)

As políticas de industrialização por substituição de importações surgiram, maiormente, da ênfase na acumulação de capital característica das teorias precoces sobre desenvolvimento e da ideia de que correspondia esperar que os mercados funcionassem de maneira adequada nos países em desenvolvimento³. Segundo esse argumento, o desenvolvimento econômico é muito importante como para deixá-lo nas mãos de forças do mercado submetidas a falhas de diferente natureza, portanto, o Estado deveria liderar a aceleração da acumulação do capital através do controle dos centros neurálgicos da economia e a mobilização e alocação deliberada de recursos.⁴ Implicava um grau substancial de planejamento central e uma ampla gama de intervenções governamentais interligadas, incluindo controles de preços, tarifas aduaneiras altas e parcelas para a importação de produtos acabados, racionamento de divisas, administração de taxa de juros de interesse e programas de crédito dirigido, através de empresas e bancos de propriedade estatal.

Não era preciso, naturalmente, orientar o dirigismo estatal para o mercado interno –pôde ter sido dirigido para mercados externos, conforme se demonstra na experiência do Sudeste Asiático. Porém, as correntes intelectuais que prevaleciam na América Latina nessa época fomentaram essa orientação. Essa postura era lógica com a visão estruturalista promovida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)⁵. Segundo essa visão, um círculo virtuoso entre o crescimento baseado na indústria manufatureira e a expansão dos mercados internos (e os mercados regionais comuns) poderia permitir que a América Latina se liberasse daquilo que nessa época era considerado uma deterioração no longo prazo dos termos de troca. A orientação para dentro também era lógica com a teoria da dependência, a qual interpretava a relação entre a “periferia” e o “centro” como uma dependência debilitante: a subordinação estrutural da atividade econômica da periferia aos interesses do centro, que sufocava o dinamismo tecnológico e a diversificação econômica na periferia⁶. Assim, a teoria da dependência foi combinada com o estruturalismo próprio da CEPAL para fundamentar intelectualmente a estratégia de industrialização por substituição de importações, adotada com entusiasmo por muitos países da região.

Graças ao apoio das novas coligações políticas, estas correntes de pensamento acabaram se tornando legítimas. Embora a industrialização por substituição

3 Ver, por exemplo, Rosenstein-Rodan (1943), Gerschenkron (1962), Hirschman (1958) e Rostow (1959).

4 Essas discussões clássicas foram reformuladas recentemente no que respeita a conflitos de agente-principal, efeitos de escala e externalidades. Ver, por exemplo, Hoff e Stiglitz (2001) e Murphy, Shleifer e Vishny (1989).

5 A visão da CEPAL se baseou no trabalho de Prebisch (1950) e Singer (1950).

6 Ver, por exemplo, Gunder Frank (1967), Furtado (1963), e Cardoso e Faletto (1979).

de importações reduziu o poder tradicional dos grandes terratenentes, também promoveu a migração para as cidades e, com isso, o surgimento de novas forças políticas fundadas nos interesses de trabalhadores urbanos. Além disso, a industrialização por substituição de importações gerou novos grupos de industriais beneficiados pela proteção do Estado e cuja influência política aumentou. Deste modo, surgiram dinâmicas em favor das políticas de industrialização por substituição de importações, que, seguidamente, tornaram-se muito complexas de quebrar⁷.

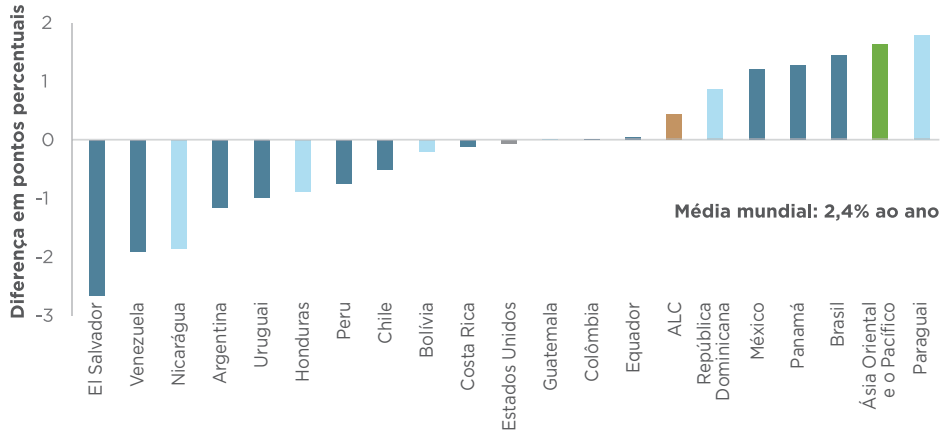
A fase de industrialização por substituição de importações obteve resultados desiguais em matéria de desenvolvimento. Na média, foram moderadamente positivos respeito do crescimento (em relação ao mundo) e mais notáveis em termos de avanços sociais, embora concentrados em poucos países. Não aconteceram grandes conflitos de instabilidade macro e financeira, no entanto, a inflação alcançou níveis altos no Cone Sul na década de 1970. O resto desta seção aprofunda alguns detalhes das três dimensões do desenvolvimento.

Quanto ao crescimento (gráfico 9), uma expansão econômica categórica nos Estados Unidos, na Europa Ocidental e no Japão (as três locomotoras principais do crescimento global) promoveu significativamente o comércio mundial e incrementou a taxa de crescimento da renda *per capita* mundial para uma média de 2,4%, a mais alta dos três estágios em estudo. A América Latina teve um crescimento marginal mais rápido do que o mundo, contudo, refletindo-se principalmente nos “milagres econômicos” que foram registrados no Brasil e no México, os maiores países da região. Embora uns poucos países pequenos (o Paraguai, o Panamá e a República Dominicana) tiveram também um bom desempenho⁸, a maioria dos países da região perdeu terreno ou apenas conseguiu manter o ritmo em comparação com o mundo.

7 Ver, por exemplo, Hirschman (1968), Baer (1972) e Bruton (1998).

8 O rápido crescimento do Paraguai e da República Dominicana durante a fase de industrialização por substituição de importações reflete, em parte, o simples fato de que partiam de um nível de renda *per capita* relativamente baixo, inferior a USD 1.400 constantes em 2010. No caso do Panamá, seu vigoroso crescimento (de aproximadamente 8% anual) na década dos anos 60, partiu também de uma base relativamente baixa (USD 2.140 *per capita* em 1960) e refletiu o forte aumento do comércio global e um crescimento acelerado das atividades relacionadas com o Canal.

GRÁFICO 9. Fase de industrialização por substituição de importações: Crescimento do PIB *per capita* em relação ao do mundo (médias anuais, 1960-1981)



Notas: O PIB *per capita* é medido em termos reais e expressado em dólares estadunidenses constantes de 2010. A diferença percentual é calculada da subtração do crescimento do PIB *per capita* mundial do crescimento do PIB *per capita* de cada país. As taxas de crescimento são médias geométricas anuais. ALC significa América Latina e o Caribe. As médias de ALC e do mundo são ponderadas. Os países que figuram em azul-celeste são os que tinham um PIB *per capita* de menos de USD 1.500 em 1960.

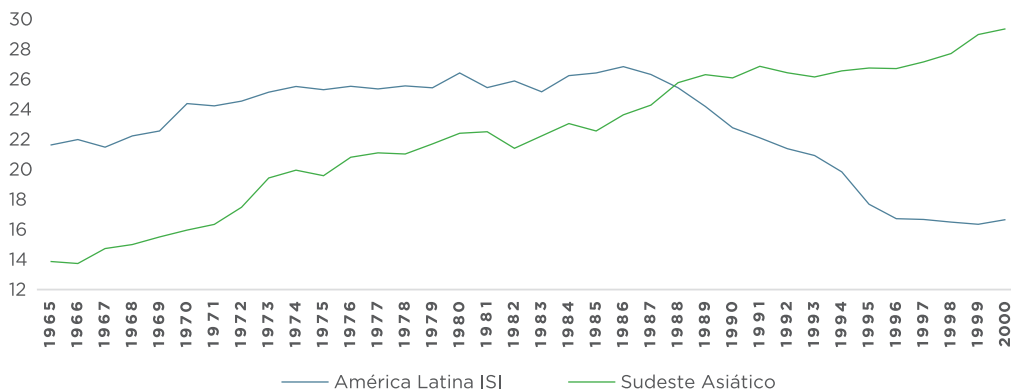
Fonte: Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial.

É verdade que a industrialização por substituição de importações conferiu uma vantagem à América Latina em relação ao Sudeste Asiático em termos da participação da indústria no PIB. Porém, essa vantagem não pôde ser sustentada no tempo. Nos anos 80, se investiu de maneira notável, conforme apresenta o gráfico 10, comparando a média do Brasil, a Colômbia e o México (países com um importante desenvolvimento industrial orientado para o mercado interno) com a média de uma seleção de países do Sudeste Asiático (que adotaram uma estratégia de industrialização decididamente orientada à exportação). O setor manufatureiro sofreu uma rápida redução como proporção do PIB na América Latina, entretanto, no Sudeste Asiático continuava aumentando (gráfico 10, painel A). A proporção crescente das manufaturas nas exportações totais – que tem evoluído quase de maneira paralela com a relativa ao Sudeste Asiático, mas por debaixo desta (gráfico 10, painel B) – não conseguiu compensar a perda de relevância do setor industrial na economia em seu conjunto. Portanto, constitui uma manifestação clara de que o conteúdo local do setor manufatureiro foi bastante limitado e os vínculos produtivos da manufatura com o resto da economia bem limitados. Afinal de contas, na fase de industrialização por substituição de importações (ISI), a região acabou promovendo indústrias ineficientes com pouco potencial exportador e fracas conexões com a matriz produtiva local⁹.

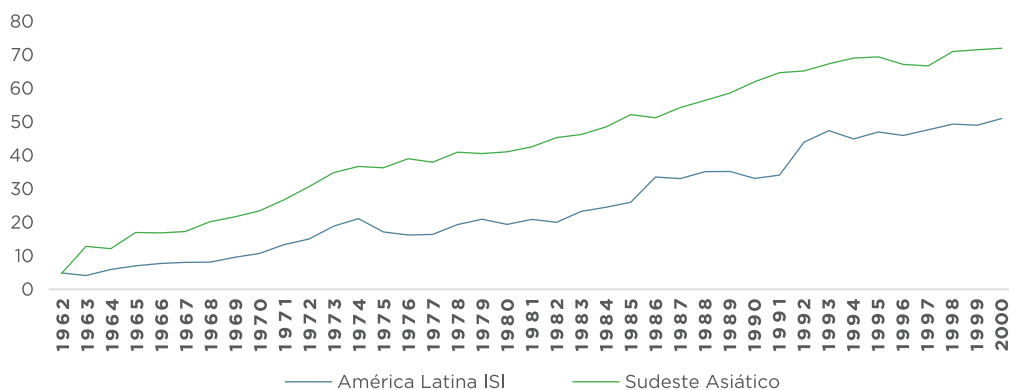
9 Ver, por exemplo, Krueger (1985) e Edwards (1995).

GRÁFICO 10. A relevância das manufaturas em uma seleção de países da América Latina e o Sudeste Asiático.

Painel A. Como proporção do PIB



Painel B. Como proporção das exportações



Notas: O Sudeste Asiático inclui a Coreia do Sul, a Malásia e a Tailândia. América Latina inclui o Brasil, a Colômbia e o México.

Fonte: Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial.

Um grande paradoxo é que, embora a industrialização por substituição de importações visava, de maneira explícita, libertar a América Latina de sua dependência das *commodities*, o fato foi que a intensificou.

Entre os países que adotaram políticas de industrialização por substituição de importações, aqueles com exportações de matérias-primas mais diversificadas foram os que melhor desempenho tiveram e aumentaram mais rapidamente (De la Torre e Ize, 2020). Esse foi o fator diferenciador chave, ainda mais importante do que o tamanho do país (ou mais em concreto, a capacidade que os países

grandes têm para captar mais rendimentos de escala na produção industrial orientada para o mercado interno)¹⁰.

Por que o sucesso ou o fracasso da industrialização por substituição de importações dependeu, em última instância, das exportações de *commodities*? Porque para financiar a importação dos bens intermediários e de capital necessários para manter um setor industrial protegido e intensivo em importações eram requeridas abundantes divisas. Como os produtos industriais locais eram vendidos em mercados internos protegidos (ou em mercados comuns regionais protegidos de igual maneira, tais como a Comunidade Andina de Nações), as exportações que verdadeiramente tinha peso para alavancar a industrialização por substituição de importações eram aquelas de produtos não industriais, ou seja, as *commodities*. Se a América Latina não tivesse sido uma região rica em *commodities*, teria sido obrigada a descartar como estratégia a industrialização por substituição de importações orientada para o mercado interno. Certamente, isso foi o que aconteceu no Sudeste Asiático: sem poder contar com exportações de matérias-primas, não teve outra opção que adotar uma estratégia de industrialização orientada para a exportação.

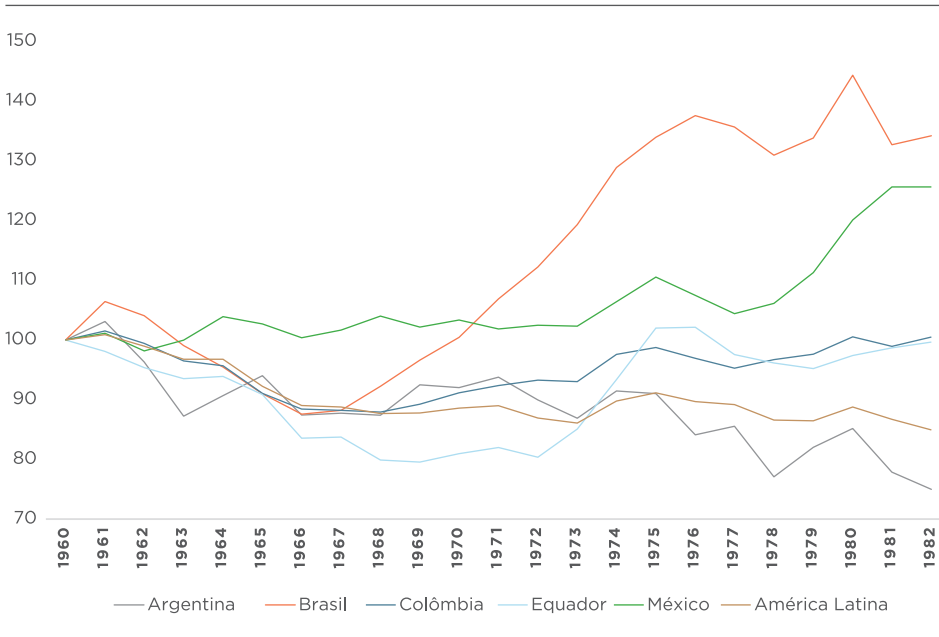
A dependência da industrialização por substituição de importações das exportações de *commodities* ajuda a explicar o porquê, ao contrário do Brasil e o México, outros países grandes da região (por exemplo, a Argentina) que adotaram com expectativa a industrialização por substituição de importações, mas que não conseguiram incrementar sua renda por exportação de matérias-primas, não foram capazes de gerar taxas altas de crescimento (gráfico 11)¹¹. Essa dependência também ajuda a compreender por que alguns países mais pequenos, que adotaram políticas de industrialização por substituição de importações, como a Colômbia e o Equador, conseguiram acelerar o crescimento econômico nos anos 70 (gráfico 11)¹².

10 A teoria convencional é que o crescimento induzido pelas políticas de industrialização por substituição de importações foi resultado de mudanças nos preços relativos em favor da indústria e em detrimento da agricultura. Isso mesmo provocou o crescimento do PIB porque o nível de produtividade do setor industrial era mais alto do que da agricultura. Contudo, este processo encontrou um limite quando a migração para as cidades foi se esgotando e os setores industriais não geraram aumentos sustentados na produtividade. (Pages, 2010; McMillan e Rodrik, 2011; Sanguinetti e Villar, 2012).

11 Baseando-se em um novo método de decomposição onde se salientam as relações entre crescimento, comércio internacional e macroeconomia, De la Torre e Ize (2020) expõem que o fraco crescimento da Argentina foi, em grande parte, devido a sua incapacidade de gerar uma expansão vigorosa de suas exportações, ligada a uma grande volatilidade macrofinanceira que, por sua vez, foi gerada a partir de excessos insustentáveis da demanda doméstica.

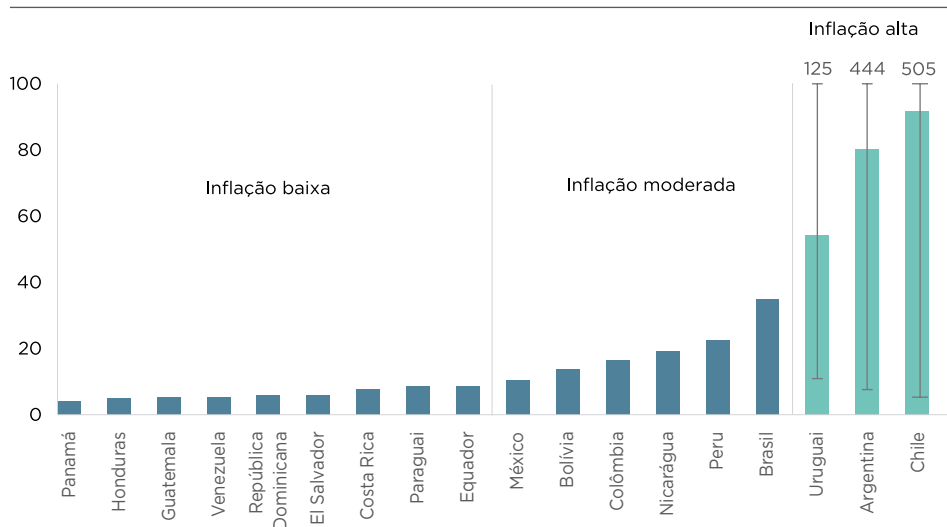
12 De la Torre e Ize (2020) expõem que a aceleração do crescimento da Colômbia e o Equador durante a fase de industrialização por substituição de importações pode ser atribuída, em primeiro lugar, a que esses países tinham uma pauta exportadora mais diversificada de matérias-primas de exportação e, graças a estas conseguiram ampliar sua renda. O Equador obteve uma melhoria dos seus termos de troca fomentada pelo petróleo (De la Torre, 1987) - enquanto o Equador se tornou exportador de petróleo nos inícios da década dos anos 70 e a Colômbia, a meados da década dos anos 80.

GRÁFICO 11. Fase de industrialização por substituição de importações: Renda *per capita* comparada com a renda dos Estados Unidos (índice 1960=100)



Fonte: Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial.

No que respeita à equidade social, a industrialização por substituição de importações não priorizou, de forma explícita, a redução da pobreza nem os objetivos distributivos, nem foi uma época de grandes inovações em matéria de política social. A estratégia de industrialização por substituição de importações parece ter sido bastante aderente da tese de que o crescimento, *per se*, reduziria a pobreza. Em todo caso, como foi indicado acima (gráfico 8), foram registrados avanços sociais não questionáveis entre 1970 e 1980, quando a pobreza moderada caiu de 43,6% a 27,5% da população e a desigualdade de renda foi reduzida marginalmente, de um coeficiente de Gini de 0,58 em 1970 para 0,55 em 1980. Porém, dado que esses indicadores são médias ponderadas, refletem, em grande medida, o avanço social dos países maiores (Brasil e México), que registraram um elevado crescimento. Não existem dados suficientes para ter uma ideia mais clara do grau de progresso social relativo na maioria dos outros países da região durante a fase de industrialização por substituição de importações.

GRÁFICO 12. Inflação na fase de industrialização por substituição de importações (médias anuais, 1960-1981)

Notas: A média de inflação é calculada como média simples das taxas de inflação dos distintos países. A inflação do Brasil no período 1960-1981 foi obtida de Ayres, García, Guillén e Kehoe (2018).

Fonte: Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial.

Por último, quanto à estabilidade macrofinanceira, conforme já mencionado, a incidência de crise foi relativamente baixa (gráfico 6). Porém, a inflação acelerou, em especial no Cone Sul. Pode-se debater se foi atribuível, pelo menos em parte, às políticas de industrialização por substituição de importações ou se obedeceu outras causas independentes. Por uma parte, na medida em que distorceram preços relativos e intensificaram a dependência das *commodities*, as políticas de industrialização por substituição de importações debilitaram as bases do crescimento para o futuro e contribuíram para a instabilidade macroeconômica que afetou a região nos anos 80. Além disso, as políticas de industrialização por substituição de importações introduziram um viés de pressão para a alta nos preços nos setores protegidos perante a concorrência internacional. Durante a fase de industrialização por substituição de importações, em termos gerais, a inflação não foi um problema agudo e generalizado na América Latina (gráfico 12). Aproximadamente a metade dos países da região manteve a inflação por debaixo de 10% anual e a maioria registrou inflações anuais inferiores a 20%. A alta inflação tendeu a se concentrar no Brasil e outros países do Cone Sul, onde a alta de preços acelerou nos anos 70, em paralelo com ajustes no tipo de câmbio, em geral, promovidos pelo financiamento monetário de crescentes desequilíbrios fiscais. Ainda assim, na fase de industrialização por substituição de importações se plantaram as sementes do processo inflacionário cujo

descontrole, posteriormente, teria um custo altíssimo para muitos países, sobretudo na fase de crise, ajuste e liberalização.

O esgotamento da industrialização por substituição de importações se revelou nos fins dos anos 70, quando os preços das *commodities* caíram e as exportações deixaram de gerar divisas suficientes para financiar um setor industrial com foco no mercado interno e intensivo em importações. A consequente pressão sobre as contas fiscais e a balança de pagamentos deu início a um processo de endividamento agressivo, facilitando assim a enorme reciclagem de “petrodólares” (relacionados com os grandes superávits em conta corrente dos países exportadores de petróleo) através do sistema bancário internacional. A dívida externa da América Latina aumentou consideravelmente de 150% de suas exportações em 1974 para 300% em 1982 e para 400% em 1986 (Bértola e Ocampo, 2012). No entanto, o endividamento foi uma tentativa desesperada e finalmente frustrada de estender a vida da industrialização por substituição de importações, a qual fracassou pela carga da dívida e as crises macroeconômicas. Nesse processo, revelou-se o bem conhecido catálogo de males relacionados com a estratégia de industrialização por substituição de importações: indústrias pouco competitivas na esfera internacional, preços relativos distorcidos e corrupção na alocação administrada de recursos nos ambientes fiscal, cambial e do crédito, dentre outros¹⁵.

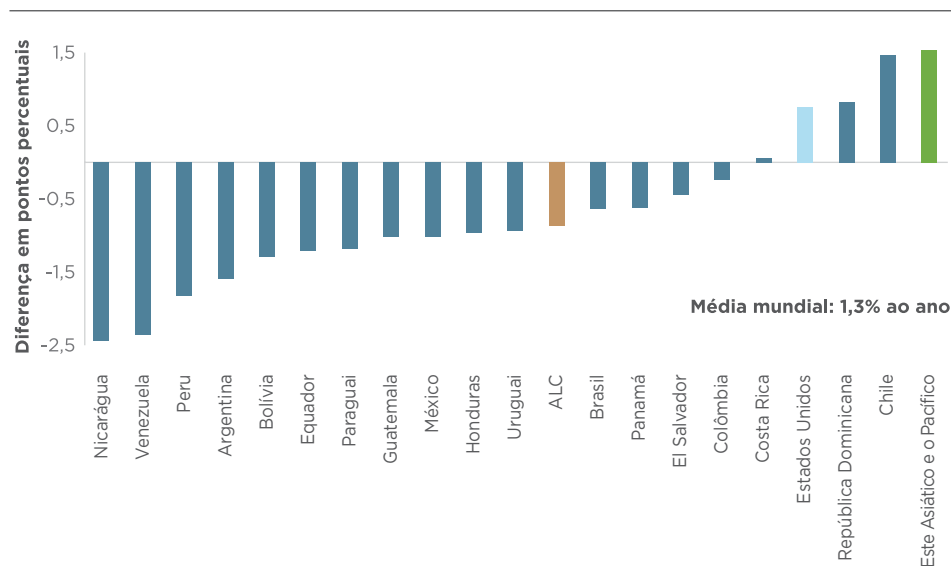
15 Para uma análise mais pormenorizada, ver, por exemplo, Edwards (1995).

4. Fase de crise, ajuste e liberalização (1982-2002)

Em 1982, a erupção da crise da dívida latino-americana (provocada pelo forte aumento das taxas de juros nos Estados Unidos e marcada pela fatídica suspensão do pagamento de amortização da dívida externa por parte do México) deixou a industrialização por substituição de importações no estágio terminal e inaugurou uma nova era no desenvolvimento econômico da América Latina: a fase da crise, ajuste e liberalização. Nesta fase, a região experimentou uma tempestade perfeita: grande queda do crescimento, altíssima instabilidade macrofinanceira e deterioração significativa dos indicadores de equidade social.

De fato, a renda *per capita*, na maioria dos países latino-americanos recuou de maneira substancial em relação ao mundo e aos Estados Unidos durante a fase de crise, ajuste e liberalização (gráfico 13). Apenas três países da região (a Costa Rica, a República Dominicana e o Chile) cresceram a um ritmo superior do que o mundo. O Chile virou estrela: seu PIB *per capita* se expandiu quase ao mesmo ritmo do que a Ásia Oriental e o Pacífico. Uma boa parte dos países que sofreram grandes quedas do crescimento com relação ao mundo, também foram arrasados pela hiperinflação (Argentina, Bolívia, Nicarágua e Bolívia) (gráficos 13 e 14). As exceções foram a Venezuela (onde a renda *per capita* caiu, mas a inflação se manteve moderada) e no Brasil (que registrou hiperinflação, mas o crescimento da renda *per capita* ultrapassou a média regional). A inflação se elevou a níveis moderados no resto da região, com o Panamá como única exceção (gráfico 14). Entre 1982 e 1995, o coeficiente de Gini da desigualdade de renda subiu de 0,51 para 0,56 e a taxa de pobreza moderada trepou de 24% para 33% da população (gráfico 8).

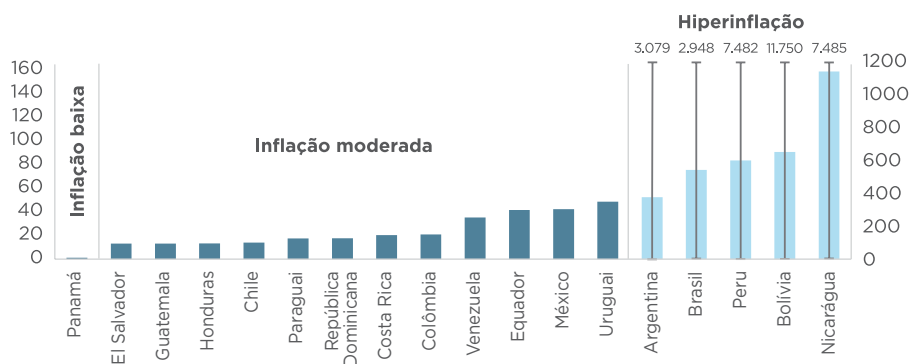
GRÁFICO 13. Fase de crise, ajuste e liberalização: Crescimento do PIB *per capita* relativo em comparação ao do mundo (médias anuais, 1982-2002)



Notas: O PIB *per capita* é medido em termos reais e expressado em dólares constantes de 2010. A diferença porcentual é calculada da subtração do crescimento do PIB *per capita* mundial do crescimento do PIB *per capita* de cada país. As taxas de crescimento são médias geométricas anuais. ALC significa América Latina e o Caribe. As médias de ALC e do mundo são ponderadas. Os países que figuram em azul-celeste são os aqueles que tinham um PIB *per capita* inferior a USD 2.000 em 1982.

Fonte: Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial

GRÁFICO 14. Inflação na fase de crise, ajuste e liberalização (médias anuais, 1982-2002)



Notas: A média de inflação é calculada como média simples das taxas de inflação dos distintos países.

Fonte: Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial.

A fase de crise, ajuste e liberalização pode ser dividida em dois estágios, tal como apresenta claramente o gráfico 2. No primeiro, que abrange a década de 1980 e foi denominada como Década Perdida, o recuo em matéria de desenvolvimento econômico foi marcado pela crise da dívida e seguido de constantes tentativas de ajuste macroeconômico, muitas vezes frustradas, espirais inflacionárias e retração no nível de atividade econômica. O segundo estágio, que compreendeu os anos 90 e foi conhecido como a Década do Consenso de Washington, registrou progressos para a estabilidade macroeconômica (embora interrompidos por ocorrências de freadas bruscas na entrada de capitais e crise financeiras sistêmicas) e uma onda importante de reformas em favor da economia de mercado, incluindo privatizações e processos de liberalização comercial e financeira. Vamos detalhar um pouco mais estes dois estágios.

Na Década Perdida, a América Latina perdeu acesso ao financiamento privado voluntário, pois muitos de seus países entraram em situação de não-pagamento (*default*) ou enfrentaram dificuldades crônicas com o pagamento de sua dívida. Durante a maior parte dessa década, a comunidade de credores internacionais (os bancos, os países do G7, o Fundo Monetário Internacional [FMI]) interpretou essas dificuldades como sintomas de iliquidez transitória. As mesmas foram geridas com pacotes acordados de refinanciamento e dinheiro fresco, sob o abrigo do Plano Baker e no contexto de programas de ajuste suportados pelo FMI¹⁴. Para finais dos anos 80, no entanto, a comunidade internacional já não podia negar que o problema da dívida refletia insolvência e não iliquidez. Isso derivou no nascimento tardio do Plano Brady em 1989. Este por fim estabeleceu um marco internacionalmente aceito para a negociação de acordos de redução de dívida soberana. Foram dez os países da América Latina que se acolheram ao Plano Brady¹⁵. A demora na aceitação da situação de insolvência fez com que o problema do ultra-endividamento perseguisse à região muito mais tempo do necessário, o qual, à sua vez, requereu medidas de ajuste mais firmes¹⁶.

O processo de ajuste, em efeito, causou um custo econômico e social muito importante aos países da região. Quando o acesso ao financiamento desapareceu e com o deterioro significativo dos termos de troca, a América Latina se viu obrigada a passar de um déficit agregado de cerca de USD 2.000 milhões na conta corrente de sua balança de pagamentos em 1981 para um superavit de mais de USD 39.000 milhões em 1984 (Edwards, 1995). Essa grande reversão na conta corrente (que também pode ser observada no período 1980-1986 no painel B do gráfico 2) foi acompanhada de grandes desvalorizações e duras restrições às exportações. Para ordenar suas contas fiscais, os países tiveram que abordar reduções profundas e muito disruptivas em sua despesa fiscal, que afetaram desproporcionalmente os programas sociais e de investimento na infraestrutura. A inflação disparou (gráfico 2, painel C) e o PIB *per capita* se reduziu em termos absolutos, em cerca de

14 Tratar a questão da dívida como um assunto de iliquidez era o caminho preferido pelas autoridades das economias avançadas já que isso permitiria que os bancos credores internacionais atrasassem o reconhecimento de perdas em suas carteiras de empréstimos a países com problemas de pagamento.

15 O México foi o primeiro país latino-americano que reestruturou sua dívida sob o Plano Brady. Outros países da região que conseguiram acordos de redução de sua dívida foram a Argentina, o Brasil, a Costa Rica, o Equador, o Panamá, o Peru, a República Dominicana, o Uruguai e a Venezuela.

16 Este problema surge quando o nível de dívida ultrapassa a capacidade de pagamento de um país. Como consequência, os pagamentos da dívida agem como um imposto marginal de 100% sobre o investimento, enfraquecendo o crescimento. Ver, por exemplo, Corden (1991), Krugman (1988) e Imns e Ranciere (2005).

1% anual. Tudo isso trouxe como consequência quedas radicais no poder aquisitivo dos salários e a deterioração das condições de emprego. A renda *per capita* de todos os países da América Latina que constam no gráfico 13 perdeu terreno entre 1982 e 1990 perante a média mundial, enquanto o PIB *per capita* da região como um todo, contraía-se respeito ao do mundo a um ritmo de 2% por ano.

Contudo, este duro ajuste preparou a região para uma grande mudança de pensamento em matéria de desenvolvimento. Aos poucos, mas decididamente, no final da década dos anos 80 e princípios dos anos 90, surgiu um novo paradigma, que foi batizado como o Consenso de Washington¹⁷. O mesmo priorizava a estabilização macroeconômica e a liberalização dos mercados. Em claro contraste com o paradigma da industrialização por substituição de importações, o novo modelo promulgava que o desenvolvimento econômico era por demais importante para ficar em mãos dos burocratas dos governos. Em lugar disso, devia-se confiar na ação livre das forças do mercado para que o sistema de preços coordenasse as incontáveis decisões descentralizadas de empresas e pessoas, habilitando assim uma alocação eficiente dos recursos e abrindo espaços para o espírito empreendedor. Segundo esta nova visão, as políticas de desenvolvimento deviam fazer foco em desoprimir os mercados para que estes gerassem bons sinais de preços. Vários documentos oficiais do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)¹⁸ publicados na década dos anos 1980 anunciaram o início desta nova era do pensamento em matéria de desenvolvimento¹⁹. Mesmo a CEPAL, que até o momento, tinha sido o bastião da industrialização por substituição de importações, sentiu a necessidade de abandonar a abordagem centrada nos mercados internos²⁰.

Apesar de que esses novos desenvolvimentos intelectuais deram argumento para as políticas do Consenso de Washington, a factibilidade política de sua implementação obedeceu, em grande medida, à visão pública de que o modelo de industrialização por substituição de importações tinha colapsado e à profunda insatisfação da população pelos conflitos de retração econômica, alta inflação, crise e deterioração dos indicadores sociais que tinham sido experimentados nos anos 80.

O novo paradigma de desenvolvimento assentou as bases para a implementação de uma agenda bastante ambiciosa de reformas estruturais. Lora (2001) identifica uma “grande onda” de reformas concentradas na primeira metade dos anos 90 (gráfico 15, painel A), mesmo que com grandes variações entre países²¹. As reformas mais agressivas foram registradas no ambiente da liberalização, tanto

17 Para uma avaliação do apogeu e a queda do Consenso de Washington, ver Birdsall, De la Torre e Valencia (2011).

18 Ver, por exemplo, os relatórios sobre o desenvolvimento mundial do Banco Mundial *International Capital and Economic Development* (1985), *Trade and Pricing in World Agriculture* (1986) e *Industrialization and Foreign Trade* (1987), bem como os livros da série de Política Econômica Internacional (IPE) do Banco Interamericano de Desenvolvimento: *Economic Integration* (1984), *External Debt: Crisis and Adjustment* (1985) e *Agricultural Development* (1986).

19 Edwards (1995) resumiu claramente essas mudanças: “Durante a década dos anos 1980 e princípios da década dos anos 1990, houve uma clara transformação sobre o pensamento econômico na América Latina. A posição antes predominante baseada em um forte intervencionismo do Estado, uma orientação interna e uma falta de apego pelo equilíbrio macroeconômico, lentamente levou a um novo paradigma fundado na concorrência, a orientação para o mercado e a abertura”.

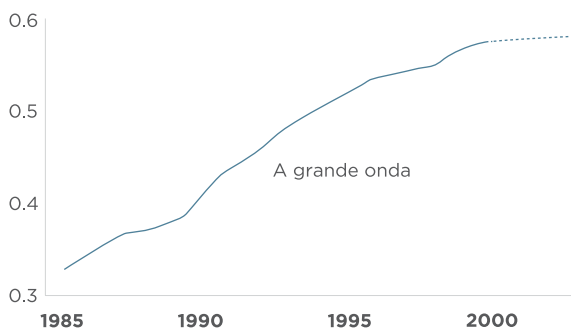
20 Por exemplo, Fajnzylber (1990) recomendou implementar reformas estruturais com vistas a melhorar o funcionamento dos mercados combinadas com políticas orientadas a prestar assistência as pessoas pobres.

21 Lora resume a heterogeneidade da implementação de reformas na seguinte classificação por países: aqueles que adotaram rapidamente as reformas (a Argentina, o Chile e Jamaica); aqueles que escolheram reformas graduais (a Colômbia e o Uruguai); aqueles que acolheram reformas tardias (a Bolívia, El Salvador, Nicarágua, Paraguai, Peru e a República Dominicana); e os que aplicaram reformas devagar (o Brasil, a Costa Rica, o Equador, a Honduras, o México e a Venezuela).

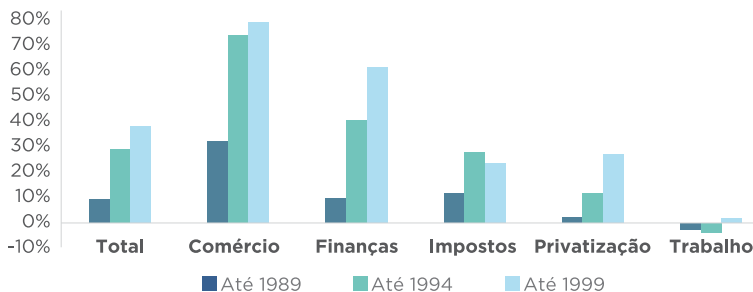
comercial quanto financeira (gráfico 15, painel B). Segundo Lora (2001), a taxa média das tarifas aduaneiras pelas importações na América Latina, que tinha sido reduzida de quase 50%, nos começos da década de 1980 para cerca de 33% em 1990, continuou caindo até atingir 12% em 1999. E, embora a região tenha ficado para trás com respeito à onda global de liberalização financeira da década de 1980, adotou a mesma com entusiasmo nos anos 1990. Segundo o índice de liberalização financeira compilado por Kaminsky e Schmukler (2005), a região apenas precisou da primeira metade da década dos anos 90 para levar seus sistemas financeiros relativamente reprimidos para um nível de liberalização comparável com o dos países desenvolvidos²². Além disso, registrou-se uma ampla modernização da legislação sobre bancos e mercados de capitais²³.

GRÁFICO 15. América Latina: Avanços nas reformas estruturais durante a fase de crise, ajuste e liberalização

Painel A. Índice de reforma estrutural



Painel B. Avanços das reformas estruturais



Notas: O avanço das reformas estruturais é medido como a margem de reforma já existente em 1985 e que foi utilizada nos anos subsequentes.

Fonte: Lora (2001).

²² Existiu liberalização financeira tanto na frente interna quanto externa. Os controles de crédito foram abandonados e se desregulamentaram as taxas de juros. Eliminaram-se restrições ao investimento estrangeiro e quase todos os controles a transações cambiais e à conta de capital. Permitiu-se a entrada de bancos estrangeiros.

²³ Para visualizar um resumo das reformas relacionadas com os mercados de capitais durante a década dos anos 1990, ver De La Torre e Schmukler (2007).

Nos anos 90, registrou-se também uma onda de privatizações (de empresas e banco públicos) e reformas significativas nos sistemas de pensões. Entre 1988 e 1997, privatizaram-se mais de 800 entidades públicas, gerando aos Estados um acumulado de aproximadamente USD 200.000 milhões (Birdsall, De la Torre e Valencia, 2011). Em matéria de pensões, a reforma pioneira do Chile em 1981 (uma mudança de um sistema de repartição com benefício definido e administrado pelo Estado, para um sistema de poupança com contribuição definida e administrada pelo setor privado) teve um efeito de demonstração importante para toda a região. Durante os anos 90, a Argentina, a Bolívia, a Colômbia, a Costa Rica, El Salvador, o México, o Peru e o Uruguai adotaram sistemas de pensões semelhantes. Em contraposição, as reformas tributárias foram pouco ambiciosas e, praticamente, não foram reformados os mercados de trabalho (gráfico 15, painel B).

As reformas estruturais dos anos 90 avançaram em paralelo com a estabilização da inflação. De fato, para o fim da década, a maior parte da América Latina tinha vencido a inflação, reduzindo-a a taxas de um único dígito. Após essa vitória, houve melhorias importantes na política monetária e a qualidade institucional da banca central. Embora os avanços nas frentes fiscais e da dívida impactaram menos do que os avanços do ambiente monetário, a situação, em geral, progrediu para uma maior viabilidade tributária, processo que, em vários países, teve a ajuda de acordos de redução da dívida. Os deficit do setor público se reduziram para se aproximar ao equilíbrio.

O bem-sucedido processo de desinflação, contudo, quando se estabeleceu no uso de ancoragens cambiais (tipos de câmbio fixos ou com trajetórias predeterminadas), acabou gerando vulnerabilidades sistêmicas. De fato, desencadeou uma significativa apreciação do tipo de câmbio real (a inflação desceu de forma paulatina perante um tipo de câmbio fixo ou muito controlado) (gráfico 2, painel C), acentuando-se por imensas entradas de capital especulativo (de curto prazo), atraído pela coexistência de tipos de câmbio inflexíveis com taxas de juros altas em países que combatiam a inflação. Isto fomentou o aumento da despesa privada, amplificada por *booms* creditícios. Esta síndrome expansiva não foi sustentável e, pela sacudida de severos choques externos, deu lugar a muitos casos de crise (o México em 1994, a Colômbia em 1998, o Brasil em 1999, o Equador em 1999, a Argentina em 2000, o Uruguai em 2001).

É importante notar que, em geral, a origem das crises dos anos 90 foi o excesso da despesa privada mais do que os desequilíbrios fiscais, os quais, conforme foi indicado acima, foram remediados de forma considerável. A euforia do setor privado ocultou a vital vulnerabilidade das economias com a interrupção súbita das entradas de capitais. Quando as vulnerabilidades se materializaram, as consequências para os sistemas financeiros foram atroz. A fragilidade desses sistemas veio para a superfície, em maior medida, pressionada pela crescente integração financeira internacional da região, a qual, à sua vez, esteve facilitada pelas grandes emissões dos “bônus Brady” (produto dos acordos de redução da dívida). Esses bônus não apenas ajudaram à América Latina a recuperar o acesso ao financiamento, mas também desviaram a dívida soberana desde a esfera bancária (onde os empréstimos são ilíquidos e suas mudanças de valor são gerenciadas gradualmente mediante provisões) para a esfera dos mercados de capital (onde os bônus são negociados livremente e seu preço é determinado no mercado e em tempo real).

A aguda instabilidade financeira se manifestou principalmente na turbulência regional provocada pelo “Tequila” (a crise que sofreu o México em 1995) e na série de crises que atingiram a região nos finais dos anos 90 y inícios dos 2000, que incluíram crise tripla catastrófica (com distintos tipos de congelamento de depósitos) no Equador (1999), na Argentina (2001) e no Uruguai (2002). O agravamento pelas crises financeiras recorrentes deixou claro que uma integração rápida nos mercados financeiros internacionais (mesmo quando a inflação e as contas fiscais estiverem controladas) pode ser muito prejudicial se os países que se integram sofrem disso que De la Torre, Schukler e Yeyati (2002) denominaram a “Trindade não santa”, que consiste em uma moeda fraca, o medo à flutuação cambial e instituições deficientes, em especial no âmbito da regulamentação e supervisão financeira. A região aprendeu à força que, nessas condições (as quais são exacerbadas quando existe um alto grau de dolarização financeira), a globalização pode ser uma maldição mais do que uma bênção²⁴.

Em grande parte, foi por causa da volatilidade financeira que as políticas e reformas inspiradas no Consenso de Washington geraram poucos benefícios em termos de crescimento e equidade social²⁵. O PIB *per capita* da América Latina melhorou em comparação com a Década Perdida, mas apenas aumentou 0,8% por ano entre 1990 e 2002, muito mais lento do que o PIB mundial. Alguns poucos países da região (o Panamá, a República Dominicana e, em especial, o Chile) ultrapassaram o crescimento da Ásia Oriental e o Pacífico, apesar de que o crescimento nessa região foi adversamente atingido pela crise asiática de 1997. Além disso, a desigualdade de renda não foi visivelmente reduzida nos anos 90 e, de fato, aumentou em alguns países (por exemplo, na Argentina). Finalmente, apesar da leve melhoria regional nos anos 90, a taxa de pobreza também não diminuiu na maioria dos países, exceto o Chile, mais uma vez²⁶.

Como consequência desta situação, o Consenso de Washington ficou desprestigiado (Birdsall, De la Torre e Valencia, 2011). A frustração nas sociedades da América Latina aumentou com a expectativa (que, embora fosse simplista, era popular mesmo nos círculos acadêmicos) de que a estabilidade macroeconômica e a liberalização dos mercados encorajariam automaticamente o crescimento. As reformas e políticas econômicas inspiradas pelo Consenso de Washington, embora necessárias, foram claramente insuficientes. Por conseguinte, encerrou-se a fase de crise, ajuste e liberalização com uma falta de consenso sobre como gerar crescimento. O pouco consenso ficou limitado à ideia de que não há uma correspondência certa entre o crescimento e pacotes específicos de reformas e que as agendas orientadas para o crescimento devem ser desenhadas sob medida de cada país individualmente²⁷. Todavia, justamente quando começavam a perder a bússola do crescimento, as economias da América Latina foram resgatadas pelo *big bang* da China, fenômeno que inaugurou a fase da qual nos ocupamos a seguir.

24 Ver Calvo (2002) e Calvo, Izquierdo e Mejía (2004).

25 Porém, é possível afirmar que a América Latina tivesse crescido menos durante os anos noventa sem as reformas aplicadas no contexto do Consenso de Washington. Ver Birdsall, De la Torre e Valencia (2011).

26 A taxa de pobreza do Chile desceu de 38,6% em 1990 para 20,2% em 2000, mas o coeficiente de Gini da distribuição de renda continuou quase sem alterações nesse período, ao redor de 0,55.

27 Como indicam Hausmann, Rodrik e Velasco (2008), os pacotes de reformas que “fazem milagres em certos lugares podem ter efeitos fracos, não intencionados ou negativos, em outros”. As pesquisas empíricas sobre os fatores que determinam o crescimento não proporcionam grandes provas (ou mesmo nenhuma) de que pacotes de reformas específicos tenham efeitos previsíveis, sólidos e sistemáticos nas taxas de crescimento. Ver, por exemplo, Rodrik (2006).

5. Fase do surgimento da China (2003-2019)

O desenvolvimento econômico na América Latina durante a fase do surgimento da China foi, em grande medida, um reflexo de como a região absorveu e se adaptou aos movimentos tectônicos registrados no comércio e as condições financeiras globais geradas pela potente irrupção da China no panorama econômico mundial. A capacidade para se adaptar ao surgimento da China foi moldada por diferenças nas condições iniciais (em especial, as diferenças nas estruturas de negócio e na dotação de fatores), bem como por importantes melhorias nas políticas relativas à estabilidade macrofinanceira e à equidade social que, embora não de maneira uniforme, estenderam-se por um grande número de países da região. Essas melhorias incluíram, em particular, uma redução significativa da vulnerabilidade por choques, como consequência da consolidação de esquemas mais robustos de políticas macroeconômicas e financeiras, incluindo sistemas monetários baseados em metas de inflação e tipo de câmbio flexível, instituições fiscais mais fortes, e um sistema de regulamentação e supervisão bancária fortalecido. No âmbito social, espalharam-se na região programas de assistência social com foco nos pobres (principalmente, através de transferências condicionadas de dinheiro e pensões não contributivas). A seguir, explicamos estas teses.

Começamos por fazer destaque nos efeitos em cadeia gerados pela China no mundo. Os mesmos foram canalizados através de três choques globais gerados por esse país: um choque de oferta, um choque de demanda e um choque financeiro²⁸. O *choque de oferta* refletiu a enorme expansão das exportações chinesas que reduziram os preços (ajustados, segundo a qualidade) de manufaturas no mundo todo. Para a América Latina, isso implicou, por um lado, melhorias no referente aos termos de troca líquidos dos importadores desses produtos e, por outro, custos de ajuste significativos perante a concorrência de produtos fabricados na China, que ocuparam o lugar dos produzidos na América Latina, tanto nos mercados locais quanto nos de outros países.

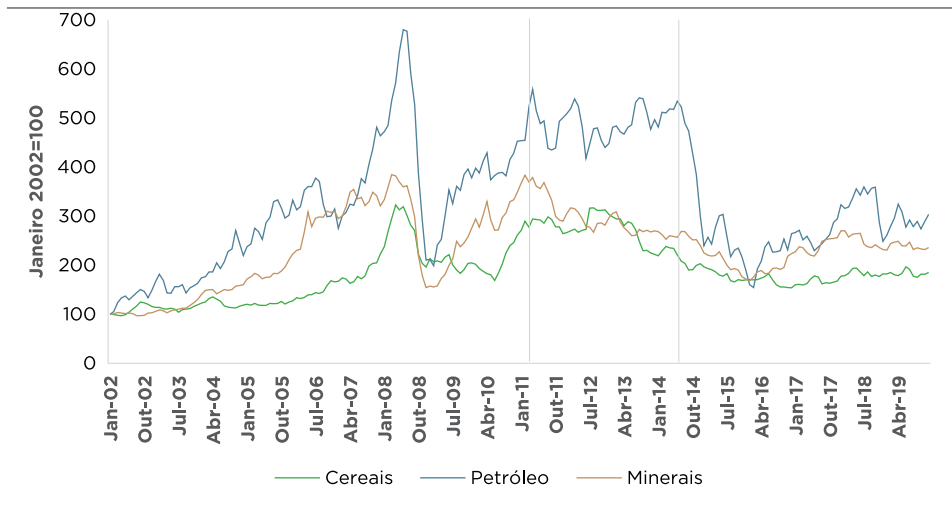
O *choque de demanda* refletiu o apetite da economia china por *commodities*, fenômeno crucial que explica o ciclo de alta sem precedentes (em termos de magnitude, abrangência e duração) dos preços desse produtos²⁹. Para os países exportadores de *commodities* da América Latina, a maioria deles localizados na América do Sul, isso gerou um grande *boom* de termos de troca (os preços de suas

28 Para obter uma análise detalhada do impacto da China na América Latina, ver De la Torre, Didier, Ize, Lederman e Schmukler (2015a).

29 Em contrapartida com os ciclos das *commodities* anteriores, o crescimento da China gerou um aumento simultâneo nos preços de praticamente todas as matérias-primas essenciais para os países latino-americanos, e fez isso durante um período relativamente mais longo. Nesse sentido, tratou-se de um superciclo. Ver Sinnott, Nash e De la Torre (2010).

exportações subiram muito mais do que os valores de suas importações), que começou em 2002-2003 e alcançou um pico em 2011-2014, dependendo do tipo de matéria-prima da qual se tratasse (gráfico 16).

GRÁFICO 16. América do Sul: Evolução dos preços de *commodities* (índice 2002 = 100)



Fonte: World Commodity Price Data.

O choque global de oferta predominou sobre a demanda, conforme demonstram os grandes superavit externos observados no epicentro do choque (a China e outras economias da Ásia Oriental). À vista disso, esses dois choques abriram espaço para um terceiro: um *choque financeiro* global relacionado com a reciclagem internacional dos superavit externos (de poupança líquida) de países emergentes na Ásia, no Médio Oriente e mesmo na América Latina. Isso contribuiu com um “excesso de poupança global”, que exerceu uma pressão significativa para a descida das taxas de juros internacionais⁵⁰. Os níveis historicamente baixos dessas taxas de juros (que, em termos reais, mantiveram-se quase zerados ou mesmo negativos) foram validados nos países ricos por políticas monetárias acomodatórias (a expansão monetária quantitativa que executaram os bancos centrais para combater a fuga para a liquidez durante a crise financeira de 2008, seguida de políticas de taxas de juros baixas para encorajar a economia). Desde o ponto de vista da América Latina, o resultado foi uma redução significativa das restrições financeiras para os países com deficit externos e fiscais.

A bifurcação das estruturas comerciais entre o México, a América Central e a América do Sul, documentada na seção 2 deste capítulo, constitui um dos fatores diferenciadores mais importantes ao determinar o modo em que os choques originados pelo surgimento da China foram transmitidos para a região. Em particular, enquanto o ciclo econômico do México e da América

⁵⁰ Confira, por exemplo, Bernanke (2005), que atribui o excesso de poupança global ao aumento das exportações da Ásia, os altos preços do petróleo que beneficiaram o Médio Oriente, assim como à carência de oportunidades de investimento e ao envelhecimento da população nas economias avançadas.

Central continuou vinculado aos Estados Unidos, o ciclo da América do Sul aderiu-se ao da China. Além disso, os países do norte, cujas estruturas de exportação não estavam sob o domínio das *commodities*, mas das manufaturas, como o caso do México, e por serviços, no caso da América Central, não foram beneficiados por movimentações favoráveis em termos de troca (mas sim prejudiciais para alguns deles).

O desenvolvimento econômico da região durante a fase do surgimento da China também esteve moldado pelo fortalecimento evidente dos esquemas de política macroeconômica e financeira⁵¹. Para começar, e com poucas e já conhecidas exceções, a região iniciou a fase do surgimento da China com instituições fiscais reforçadas e processos fiscais mais exequíveis (embora não foram claramente contracíclicos), conforme refletiram o melhor comportamento de seus saldos fiscais primários, a menor proporção de dívida sobre o PIB e uma composição da dívida com menos risco⁵². Além disso, a solidez dos sistemas bancários melhorou com a modernização da regularização e supervisão e com níveis de capital, provisões e liquidez mais robustos⁵³. A melhoria mais importante, com ampla diferença, manifestou-se no ambiente monetário, alavancada por políticas mais razoáveis e bancos centrais mais independentes e profissionais. Houve uma clara consolidação de regimes monetários baseados em metas de inflação e tipo de câmbio mais flexíveis no Brasil, no Chile, na Colômbia, no México e no Peru. Outros países (a Guatemala, o Paraguai e o Uruguai) também implementaram regimes desse tipo. Hoje, cerca de 80% do PIB da América Latina é gerado em países com esquemas de política monetária baseados em metas de inflação.

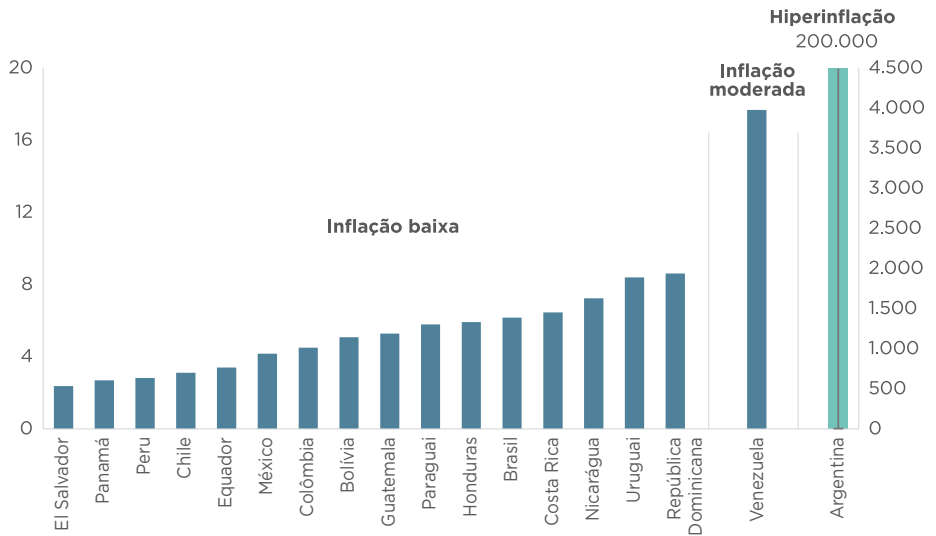
O emprego de políticas macrofinanceiras mais resilientes levou a uma revolução silenciosa na América Latina. Constituiu uma quebra com o passado em várias frentes relacionadas com a estabilidade incluindo, dentre outros aspectos, maior capacidade para manter a inflação baixa e estável, visando recuperar o tipo de câmbio como ferramenta de absorção de choques e para executar uma política monetária contracíclica. Todo isso reduziu a tendência a sofrer crises financeiras e melhorou a qualidade da integração financeira internacional.

O gráfico 17 apresenta os avanços na frente da inflação. À exceção da Argentina (onde a inflação acelerou nestes últimos anos) e a Venezuela (que entrou em hiperinflação), durante a fase do surgimento da China, os demais países da América Latina mantiveram taxas de inflação de um dígito só. De fato, a inflação nos países dolarizados (El Salvador, Panamá e Equador) e na maioria dos países com sistemas monetários baseados em metas de inflação (o Peru, o Chile, o México e a Colômbia) convergiu para as economias avançadas.

51 Ver De la Torre, Calderón e Didier (2010), Hevia e Schmukler (2012) sobre os avanços para a adoção de esquemas de políticas macrofinanceiras mais resilientes na América Latina.

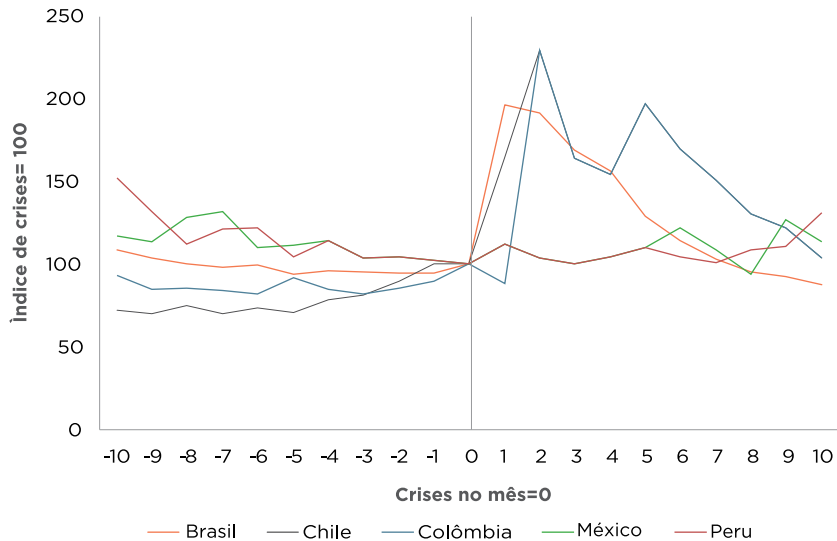
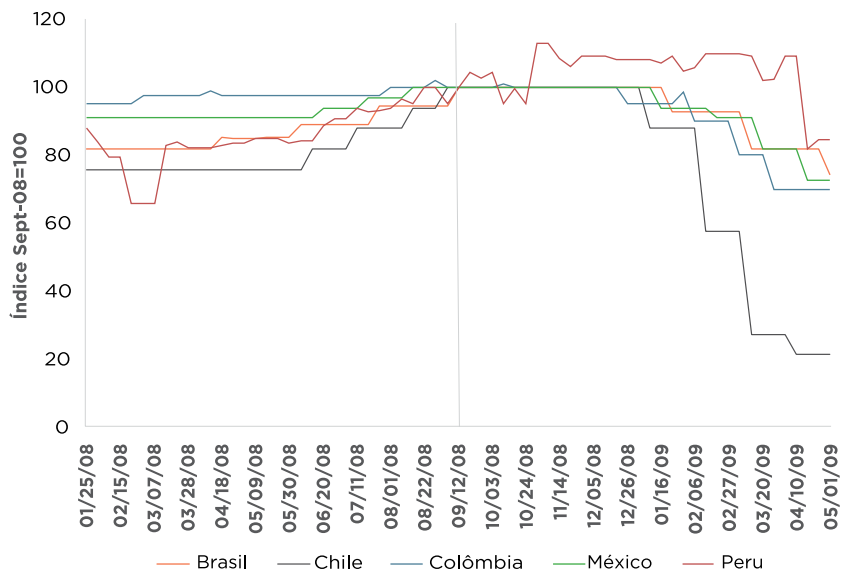
52 Um melhor comportamento do processo fiscal e sistemas aprimorados para a gestão da dívida contribuíram para reduzir a carga do endividamento público e melhorar sua composição (em termos de divisas, taxas de juros e prazos), com efeitos benéficos para a aprofundamento dos mercados de bônus em moeda local. Isto permitiu que vários países da região implementaram certa política fiscal contracíclica em resposta à crise financeira global de 2008. No entanto, a partir do ano 2010, a posição fiscal e de dívida pública na América Latina perdeu força.

53 Ver De la Torre, Ize e Schmukler (2012) para obter uma análise mais detalhada das melhorias na estabilidade e as normas regulamentares e de supervisão dos sistemas bancários latino-americanos. Esses avanços discrepam com atrasos significativos da região em termos de desenvolvimento de seu setor financeiro.

GRÁFICO 17. América Latina: Inflação na fase do surgimento da China (médias anuais, 2003-2019)

Fonte: Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial.

O gráfico 18, por sua parte, exemplifica a notável recuperação de política monetária contracíclica (ou seja, a opção de usar a taxa de juros para fomentar ou reduzir a demanda agregada quando o PIB recua ou dispara com respeito a seu potencial) nos países com metas de inflação. Antes da fase do surgimento da China, a resposta típica da política monetária em tempos agitados era procíclica: os países ficavam sujeitos a subir as taxas de juros para mitigar as saídas de capitais e estabilizar o tipo de câmbio, à custa de agravar a recessão econômica. Na agitação relacionada com a crise financeira global de 2008-2009, pelo contrário, os bancos centrais dos países com metas de inflação conseguiram agir em forma contracíclica (apesar de suportar grandes freios nas entradas de capitais ou mesmo a saída destes últimos), reduzindo assim a taxa de juros para amortecer a queda da atividade econômica.

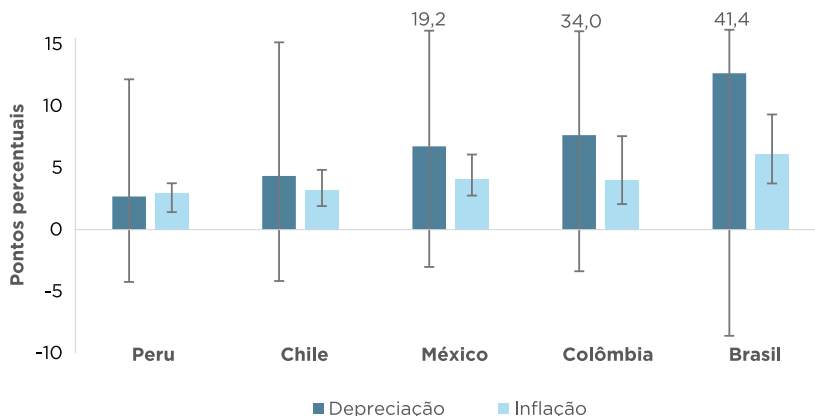
GRÁFICO 18. Política de taxas de juros em países latino-americanos com metas de inflação**Painel A. Crises anteriores a 2008****Painel B. Crise 2008-2009**

Notas: Os episódios de crise escolhidos para o primeiro painel são do Brasil (outubro de 1997), o Chile e a Colômbia (abril de 1998), o México (fevereiro de 1995) e o Peru (agosto de 1998).

A capacidade da política monetária contracíclica foi a outra face da moeda de uma maior flexibilidade do tipo de câmbio e uma moeda mais saudável e com credibilidade. Os países com metas de inflação superaram, em grande parte, o “medo à flutuação” (em especial o “medo à depreciação”) do tipo de câmbio⁵⁴. Isto foi possível, por um lado, por um marcado processo de desdolarização financeira, que reduz os efeitos adversos das depreciações sobre a solvência dos devedores e, por outro lado, por uma clara diminuição da transmissão do tipo de câmbio para os preços (*pass through*). Como consequência, os países com metas de inflação puderam gozar (por primeira vez em sua história) das vantagens das depreciações para absorver choques sem encorajar indevidamente à inflação⁵⁵. As depreciações cambiais em regimes com metas de inflação deixaram de ser presságio de conflitos financeiros. Em lugar disso, passaram a fazer parte de um processo mais eficiente de ajuste macroeconômico das desacelerações provocadas por fatores externos adversos.

Isto está claramente demonstrado no gráfico 19, no qual se compara o nível e variabilidade da taxa de inflação com a taxa de depreciação nos principais países da América Latina com políticas monetárias baseadas em metas de inflação durante o estágio de queda do superciclo das *commodities* (circa 2012 a 2019). O gráfico apresenta que esses países conseguiram desacoplar, em grande medida, a trajetória de seu tipo de câmbio do seu índice de preços ao consumidor. Mantiveram uma inflação baixa e estável apesar de que, para amortecer choques externos adversos, aumentaram significativamente a taxa de depreciação cambial e sua volatilidade.

GRÁFICO 19. Países com metas de inflação na América Latina: Taxas de inflação e depreciação cambial (médias anuais, *circa* 2012 a 2019)



Fonte: Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial.

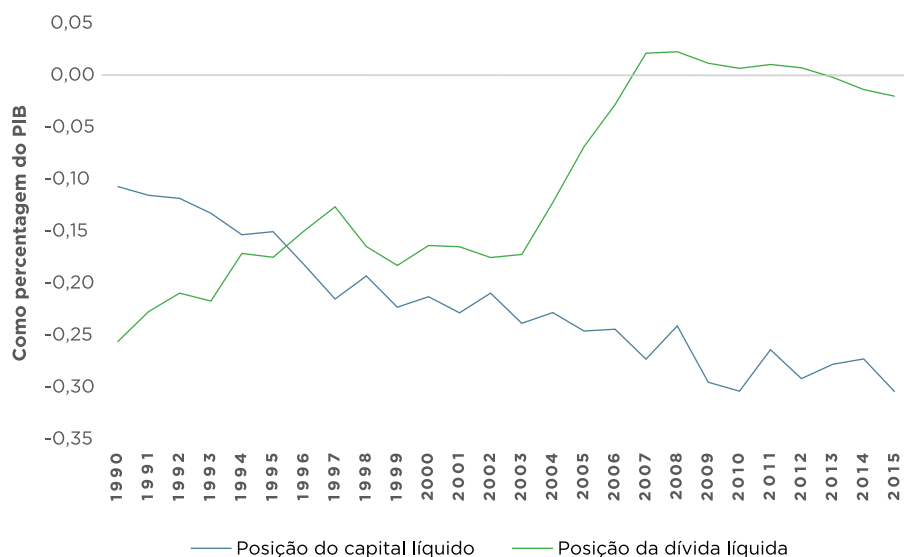
54 O medo à flutuação, porém, não foi superado de maneira simétrica. O medo a uma apreciação aumentou visivelmente entre os países com metas de inflação, em especial, durante a fase ascendente do ciclo das *commodities* (2002-2012).

55 Os bancos centrais encarregados de estabelecer metas de inflação, em efeito, intervêm nos mercados de divisas, mas o caráter dessas intervenções mudou radicalmente. A intervenção procura mitigar a volatilidade excessiva do tipo de câmbio e, nem tanto como no passado, defender tipos de câmbio indefendíveis.

Como reflexo e causa da reforçada situação macrofinanceira descrita acima, uma boa parte da região achou uma forma de integração internacional mais segura, como apresenta o gráfico 20. A América Latina mudou radicalmente sua posição externa líquida: afastou-se da dívida em favor do capital. O processo operou de duas maneiras: houve uma desalavancagem externa (a dívida externa, em especial, aquela do setor público, diminuiu ou foi substituída por dívida interna denominada em moeda local) e uma acumulação de ativos externos, em especial de reservas internacionais nos bancos centrais. Ao mesmo tempo, reduziu sua postura como devedora líquida, mitigando assim o risco de refinanciamento (*rollover*), e a região se tornou usuária ativa do investimento estrangeiro direto⁵⁶.

O fortalecimento dos esquemas de políticas macrofinanceiras e da qualidade da inserção financeira internacional colaborou com a drástica redução da frequência de crises financeiras na região (gráfico 6). Outra consequência foi a subida das qualificações de risco soberano da região, as quais convergiram para aquelas do Sudeste Asiático. De fato, durante a década de 2000 seis países da América Latina (a Colômbia, o Chile, o México, o Panamá, o Peru e o Uruguai) juntaram-se ao clube de países com “grau de investimento”.

GRÁFICO 20. América Latina: Postura externa líquida



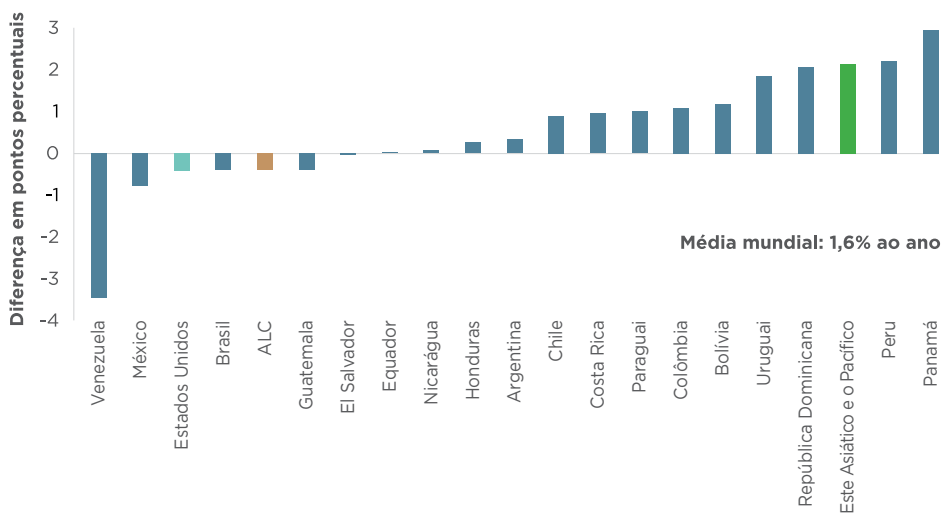
Notas: A América Latina inclui a Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia, o México, o Peru e o Uruguai.

Fonte: Lane e Milesi-Ferretti (2006), base de dados The External Wealth of Nations.

⁵⁶ Para uma discussão sobre o espaço que a América Latina possui para limitar os aspectos negativos da globalização e assim capturar seus aspectos positivos, ver De la Torre, Didier e Pinat (2014).

Todos esses elementos condicionaram o impacto da China e, portanto, o crescimento latino-americano. A América Latina registrou um aumento visível do crescimento, mesmo se consideramos o ciclo completo dos preços das *commodities*, com seu auge e seu colapso (gráfico 21). Na prática, enquanto o PIB *per capita* da América Latina crescia a uma taxa de 1,3% anual ao longo de todo o período 2003-2018, muitos países da região ultrapassaram o ritmo de crescimento mundial.

GRÁFICO 21. Fase do surgimento da China: Crescimento do PIB *per capita* em relação ao do mundo (médias anuais, 2003-2019)



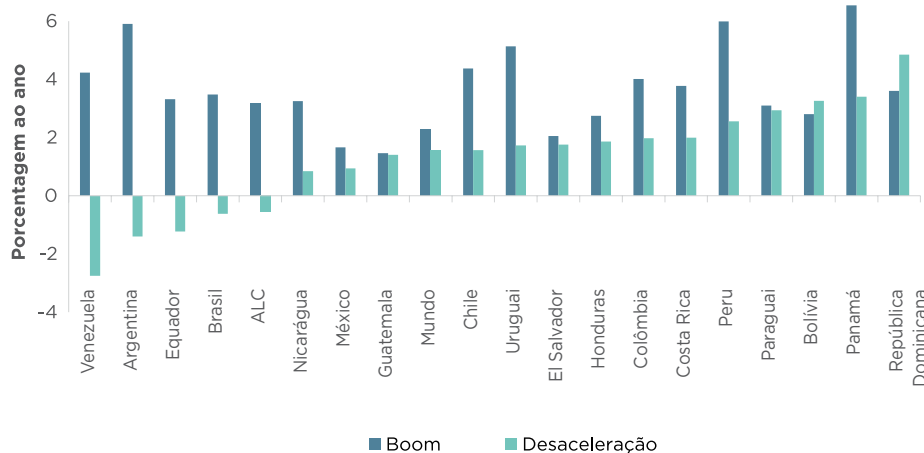
Notas: O PIB *per capita* é medido em termos reais e expressado em dólares constantes de 2010. A diferença porcentual é calculada da subtração do crescimento do PIB *per capita* mundial do crescimento do PIB *per capita* de cada país. As taxas de crescimento são médias geométricas anuais. ALC significa América Latina e o Caribe. As médias de ALC e do mundo são ponderadas. Os países que aparecem em azul-celeste são os que tinham um PIB *per capita* de menos de USD 2.500 em 2005.

Fonte: Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial e estimativas das Perspectivas Econômicas Globais do FMI para 2019.

A fase do surgimento da China deve, porém, ser subdividida em dois estágios, conforme apresentado no gráfico 2 da seção 2 deste capítulo. O primeiro estágio foi uma Década de Ouro, que se estendeu de 2002 até 2012, e esteve vinculado à fase ascendente do ciclo das *commodities*. O segundo esteve marcado por uma forte desaceleração do crescimento iniciado em 2012-2013, e teve a ver com a fase descendente do ciclo das *commodities*. Esses dois estágios podem ser observados com clareza para a região, tomada como um todo, no gráfico 2 e para países individuais no gráfico 22. O colapso da taxa de crescimento no segundo estágio foi geral. A região passou de crescer a uma média anual de 3,2% durante 2003-2012 para se contrair a um ritmo anual de

0,6% em 2013-2019. Os maiores colapsos de crescimento foram materializados na Venezuela, o Equador, o Brasil e a Argentina (gráfico 22).

GRÁFICO 22. Crescimento do PIB *per capita*: Boom e desaceleração (médias anuais; boom: 2003-circa 2012; desaceleração: circa 2013-2019)



Notas: A variável utilizada é o PIB *per capita*, medido em termos reais e expressado em dólares estadunidenses constantes de 2010. O ano do pico do boom gira em torno de 2012, mas varia para os países da América do Sul, dependendo do crescimento de seus termos de troca. Para os demais países, é utilizado o 2012.

Fonte: Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial.

A heterogeneidade no desempenho do crescimento dentro da América Latina durante a fase do surgimento da China não admite, pois, explicações simples. As características específicas de cada país desempenharam uma função chave nos resultados. Porém, é possível identificar padrões e motores chave, bem como fatores diferenciadores importantes. Isso, manifesta-se ao agrupar os países da região segundo suas estruturas de exportação, de acordo com o explicado na seção 2 (gráfico 3). É necessário, portanto, distinguir entre o México, um exportador de manufaturas; os países centro-americanos, exportadores de serviços; e os países sul-americanos, exportadores de *commodities*. De la Torre e Ize (2020) realizaram um exercício deste tipo, utilizando uma metodologia inovadora que descompõe o crescimento em fatores comerciais e macroeconômicos (a força das exportações, a dinâmica da conta corrente e a resposta do país à entrada de divisas). Seus resultados e mensagens principais, resumidos a seguir, proporcionam elementos importantes para o debate sobre o crescimento na América Latina.

Analisemos primeiro o México. Em uma primeira aproximação, é paradoxal que este país tenha sido o segundo, depois da Venezuela, com o pior resultado de crescimento na região. Afinal de contas, o México adotou com

sucesso um modelo de industrialização orientado para o exterior, possui uma qualificação creditícia invejável (“grau de investimento”), gerencia políticas macrofinanceiras de boa qualidade e mantém um sistema de comércio aberto, alavancado pelo acordo de livre comércio mais importante da região (o TLCAN). Desvendar este paradoxo não é simples. Fica claro que o conflito de seu limitado crescimento surge apesar das (e não devido a) mencionadas fortalezas e não tem a ver com suas exportações: que foram crescendo fortemente e a pauta exportadora mexicana não apenas é a mais diversificada da região, mas também, está dominada por produtos industriais de alta complexidade³⁷.

O paradoxo pode começar a se decifrar observando que o momento em que se produziu o apogeu industrial do México foi desafortunado: justo quando começava a prosperar, foi fortemente prejudicado pela dura concorrência da China, em especial no mercado estadunidense, o qual é assaz, o principal mercado de destino para as exportações do México. Além dessa questão de inoportunidade, as principais respostas ao problema do raro crescimento do México devem ser procuradas nos fatores que restringem a capacidade de sua economia interna para atender com maior elasticidade o marco que geram suas exportações de produtos industriais.

Parte desta fragilidade de resposta interna poder ter sido gestada durante a fase de industrialização por substituição de importações. Dada a alta proteção de indústrias ineficientes instaurada nessa época, o processo de liberalização comercial que começou em meados dos anos 80 no México, gerou perdas de crescimento (a partir do desmantelamento das indústrias que fabricavam produtos importáveis) maiores do que as observadas na média em outros países do mundo com eventos semelhantes de liberalização.³⁸ O México, portanto, demorou mais tempo para reconstruir o tecido do setor manufatureiro, para orientá-lo desde produtos importados até produtos exportáveis com tração sobre o resto da economia. Desde este ponto de vista, o tamanho fora do normal do setor informal mexicano reflete a escassez de empregos formais. Uma explicação adicional e complementar enfatiza a ampla gama de distorções microeconômicas, tais como as documentadas pormenorizadamente por Levy (2018). Este economista traz bastantes provas de uma alocação cronicamente ruim do trabalho e do capital (retratada em um setor informal de baixa produtividade e anormalmente grande) e afirma que é consequência de políticas erradas em matéria de impostos, mercado de trabalho e seguridade social, acentuadas por um ambiente contratual deficiente e condições monopólicas, em especial, nos mercados de bens não negociáveis internacionalmente.

Analisemos agora o caso dos *exportadores de commodities da América do Sul*. Porque existiu uma variância importante entre os desempenhos de crescimento desses países durante a fase do surgimento da China, apesar de que todos eles foram beneficiados com melhorias comparáveis nos seus termos de troca? Exceto a Venezuela (onde o colapso do crescimento faz parte de uma

37 Graças a essa mudança, o México melhorou sua “complexidade econômica” e agora está classificado como o primeiro país da América Latina e o número 25 do mundo (por diante do Canadá, Hong Kong e a Espanha, por exemplo) neste aspecto, segundo o Observatório da Complexidade Econômica do MIT.

38 Ver De la Torre e Ize (2020).

síndrome de Estado falido), existem dois diferenciadores importantes do crescimento. Primeiro, os países com um bom desempenho (principalmente o Peru e o Uruguai, e, em menor medida, a Bolívia, a Colômbia, o Paraguai e o Chile) conseguiram manter uma atividade exportadora mais dinâmica e, como consequência disso, incrementaram sua cota nas exportações globais. Pelo contrário, os países de baixo desempenho (o Brasil, a Argentina e Equador) perderam terreno nos mercados de exportação. Isto insinua que eludir a maldição dos recursos naturais depende, em grande medida, da capacidade de expansão das exportações, independente do tipo, e em especial em termos de volume, sendo que a quantidade exportada pode ter igual ou maior importância do que é exportado. Também recomenda que, embora tal maldição possa ser evitada mesmo se a dependência das exportações de *commodities* é alta (sempre que o aumento do volume das mesmas continue aumentando), esse caminho pode não resultar sustentável no longo prazo⁵⁹.

O segundo fator diferenciador entre os exportadores de *commodities* foi a qualidade de sua gestão macroeconômica durante o *boom*. Os gráficos 18 e 19 explicam que os países com o desempenho de crescimento mais fraco em toda a fase do surgimento da China (2003-2019) foram aqueles que registraram as maiores flutuações em sua atividade econômica entre o *boom* (2003-2012) e a desaceleração (2013-2019). Essas oscilações, que enfraqueceram seu crescimento durante todo o ciclo, estiveram relacionadas com excessos de despesa e seus amplificadores. Conforme apresentam De la Torre, Ize e Filippini (2016), o custo do ajuste (perdas de crescimento) na parte descendente do ciclo das *commodities* teve tendência a ser proporcional à imprudência da gestão macrofinanceira durante o *boom*.

Efetivamente, os países exportadores de *commodities* com pior desempenho foram imprudentes com a despesa: suas políticas amplificaram a resposta da demanda doméstica à prosperidade dos termos de troca. Desse modo, por exemplo, não pouparam suficiente durante a prosperidade de termos de troca, a expansão de sua despesa fiscal foi muito grande e pro-cíclica, permitiram uma expansão excessiva do crédito para consumo e experimentaram fortes apreciações reais de suas moedas. A subsequente queda dos termos de troca encontrou esses países sobre-estendidos e, portanto, forçados a duros ajustes de contração da despesa. A mensagem que se pode extrair de todo isto é que as políticas macrofinanceiras prudentes são importantes para o crescimento (e não apenas para a estabilidade), em especial em contextos de termos de troca voláteis. Gerir de uma forma conservadora e sensata um *boom* pode mitigar mais tarde o colapso do crescimento quando os termos de troca caírem e, assim, elevar e fazer mais sustentável o crescimento no longo prazo.

Por último, analisemos o caso dos *países centro-americanos exportadores de serviços*. Já a maioria dos países centro-americanos se estabeleceram como exportadores de serviços no começo da fase do surgimento da China. Contudo,

59 Por exemplo, a desaceleração do crescimento do Chile desde 2012 (gráfico 19), refletiu a incapacidade desse país para sustentar, na fase do surgimento da China, a expansão do volume de suas exportações, fato que, em efeito, tinha conseguido na fase de crise, ajuste e liberalização. A desaceleração foi materializada apesar de que o Chile conseguiu avanços importantes para diversificar suas exportações com base em *commodities* e em torno a elas, como documenta Meller em outro capítulo deste livro.

existe um claro contraste entre os países com bom desempenho em matéria de crescimento (o Panamá, a República Dominicana e, em menor medida, a Costa Rica) e aqueles com desempenho ruim (a Guatemala, El Salvador, e Honduras) (gráfico 21)⁴⁰. Um fator diferenciador chave é o contraste entre esses dois grupos na dinâmica da balança de pagamento: os países com bom desempenho são financiados, em grande medida, com investimento estrangeiro direto (IED), enquanto os países com desempenho ruim se custeiam com remessas⁴¹. A outra face da moeda deste fenômeno é que os trabalhadores do primeiro grupo permanecem em seus países para tirar proveito das oportunidades de emprego que oferece o investimento estrangeiro direto, enquanto os trabalhadores do segundo grupo emigram para trabalhar no estrangeiro. Este fator diferenciador é muito apropriado porque a chegada de investimento estrangeiro direto facilita o aprendizado e a transferência de tecnologia e, portanto, melhora a produtividade. Pelo contrário, a abundância de remessas parece enfraquecer sistematicamente a produtividade (embora contribui no alívio da pobreza)⁴². Não existe explicação simples para o contraste entre a dependência do investimento estrangeiro direto e a dependência das remessas, mas as diferenças claras entre os dois grupos em termos do império da lei (refletidas particularmente nas estatísticas sobre crimes e violência) subjazem como um fator determinante bastante óbvio. É incerto que o investimento estrangeiro direto e os clientes de serviços cheguem a países muito fracos em termos do império da lei.

Até o presente, temos examinado o desenvolvimento da América Latina durante a fase do surgimento da China em termos de estabilidade e crescimento. Agora, vamos dar destaque aos avanços importantes registrados na dimensão da equidade social.

O gráfico 8 (apresentado na seção 2) ilustra um grau de avanço social sem precedentes na América Latina. O poder de compra da base da população teve um aumento forte e isso fez com que a pobreza moderada (a média simples das taxas de pobreza dos distintos países) descresse de 45% da população em 2002 a 24% em 2017. A redução da pobreza extrema foi ainda maior: de 13,5% a 3,6% da população nesse mesmo período. Ao mesmo tempo, o coeficiente de Gini da desigualdade de renda (a média simples de coeficientes de Gini dos distintos países) caiu de 0,53 em 2002 para 0,46 em 2018, uma tendência de baixa que é confirmada mesmo utilizando medidas alternativas de desigualdade de renda⁴³. Essas melhorias sociais foram mais acentuadas nos países exportadores de *commodities* da América do Sul do que no México ou América Central, conforme apresenta o gráfico 25 (abaixo).

A queda simultânea da pobreza e a desigualdade de renda provocou uma onda

40 A Nicarágua é um caso especial: teve taxas de crescimento altas na fase do surgimento da China até 2017, mas depois seu crescimento virou negativo, principalmente por causa da instabilidade política.

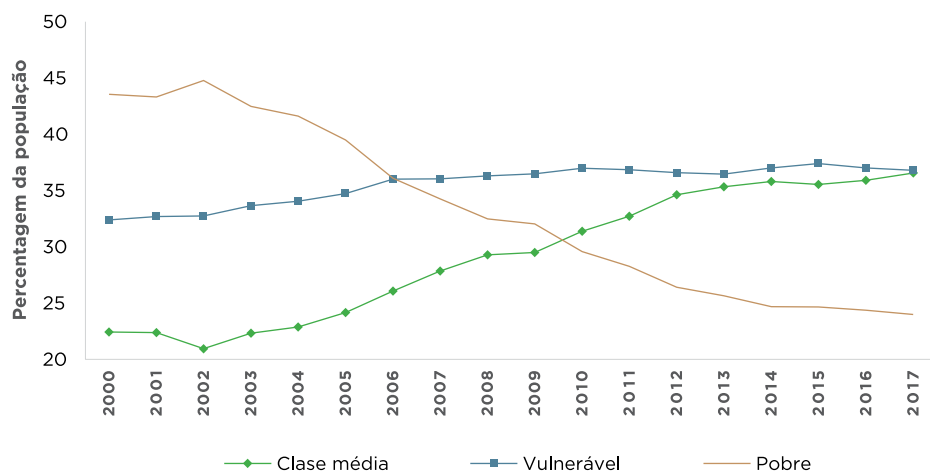
41 Nos países com pior desempenho, a entrada de remessas se manteve em cerca de 15% do PIB por ano, comparado com cerca de 4% do PIB nos países com bom rendimento. O investimento estrangeiro direto, pelo contrário, chegou aos países com bom desempenho a um ritmo de aproximadamente 6% do PIB anual, comparado com menos de 3% do PIB nos países com pior desempenho.

42 Shapiro e Mandelman (2014) concluíram que as remessas têm efeitos adversos sobre a produtividade porque promovem negativamente o trabalho e geram dinâmicas mais fracas nas empresas. Receber mais remessas está vinculado também a taxas de poupança mais baixas, outro fator que produz um crescimento mais lento.

43 Ver De la Torre, Didier e Pinat (2014).

de mobilização social ascendente, conforme apresenta o gráfico 23. Efetivamente, a estrutura social da América Latina, que parecia estar congelada antes dos anos 2000, mudou radicalmente em apenas 15 anos. As pessoas pobres (que percebem uma renda menor a USD 5,5 por dia, ajustados pela paridade do poder de compra, que formaram historicamente a classe socioeconômica mais numerosa na região, representando 45% da população em 2002, passaram a ser em 2010 a classe menor e, em 2017, chegaram a representar apenas 24% da população. Ao mesmo tempo, a classe média (pessoas que percebem uma renda entre USD 13 e USD 70 por dia) aumentou muito substancialmente, de 21% da população em 2002 para 37% em 2017⁴⁴. Pressa entre esses dois grupos está a denominada “classe vulnerável” (pessoas que já não são pobres, mas que ainda não são classe média), que cresceu de 33% da população em 2002 para 37% em 2017. Portanto, na América Latina atual, existe um número de pessoas sensivelmente semelhante na classe “vulnerável” e na classe média.

GRÁFICO 23. América Latina: Evolução da estrutura social



Notas: As pessoas de classe média percebem entre USD 13 e USD 70 por dia, em termos ajustados por PPC. As pessoas vulneráveis percebem entre USD 5,5 e USD 70 por dia. As pessoas pobres percebem menos de USD 5,5 por dia.

Fonte: LAC Equity Lab (Centro de Estudos Distributivos, Laborais e Sociais (CEDLAS) e Banco Mundial [2020]).

Embora as políticas sociais, e, em particular, as transferências com foco nos grupos pobres⁴⁵, reforçaram significativamente o efeito de redução da pobreza decorrente do crescimento e ajudaram a tirar da pobreza cerca de 150 milhões de latino-americanos, a expansão da classe média foi motivada

⁴⁴ Ferreira et al. (2015) consideram que aproximadamente 55% dos latino-americanos que eram “vulneráveis” em 1995 experimentaram mobilidade ascendente e para 2010 já tinham sido adicionados à classe média.

⁴⁵ Ver Ferreira e Robalino (2011). Na atualidade, ao redor de 15 países da América Latina possuem sistemas bem estabelecidos de transferências condicionadas dirigidas a famílias pobres e mais de 10 países têm algum tipo de programa de pensões não contributivas (transferências com foco nos idosos que são pobres).

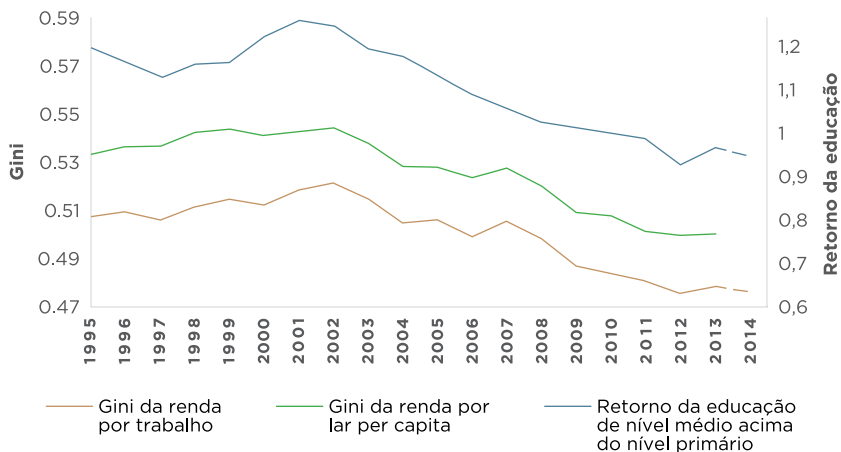
principalmente pelas dinâmicas de crescimento e de emprego, mas do que pelas políticas sociais. De fato, Ferreira *et al.* (2013) calculam que ao redor de 75% da expansão da classe média na América Latina entre 1995 e 2010 pode ser atribuída ao aumento da renda *per capita*.

A mudança extraordinária da estrutura social implicou que a América Latina passasse de ser uma região de renda média para uma de classe média. Deve-se reconhecer, todavia, que hoje são poucos os países da região (a Argentina, o Chile, a Costa Rica e o Uruguai) cujas classes médias constituem mais de 40% da população. Em um sentido mais importante, e considerando que a definição de classe média aqui utilizada é unidimensional (apenas baseada no poder aquisitivo da renda), segue em vigor a pergunta de que se essas novas classes médias contribuirão a instaurar instituições democráticas mais fortes e um contrato social mais unido na região. O vínculo entre uma classe média em expansão e uma cidadania mais engajada não é automático, claro⁴⁶.

Quanto à desigualdade de renda, sua queda foi, principalmente, por causa da redução da desigualdade de salários e não a um aumento da renda pelo trabalho com respeito à receita do capital⁴⁷. Por sua vez, a queda da desigualdade salarial, que foi registrada em várias dimensões (incluída uma redução das disparidades salariais entre homens e mulheres⁴⁸), foi, em grande medida, o reflexo de uma diminuição do prêmio ao trabalho qualificado, isto é, uma redução da disparidade entre as remunerações dos trabalhadores com mais formação e aqueles com menos formação (gráfico 24, painel A).

GRÁFICO 24. América Latina: A desigualdade e o prêmio ao trabalho qualificado

Painel A. Desigualdade e prêmio ao trabalho qualificado

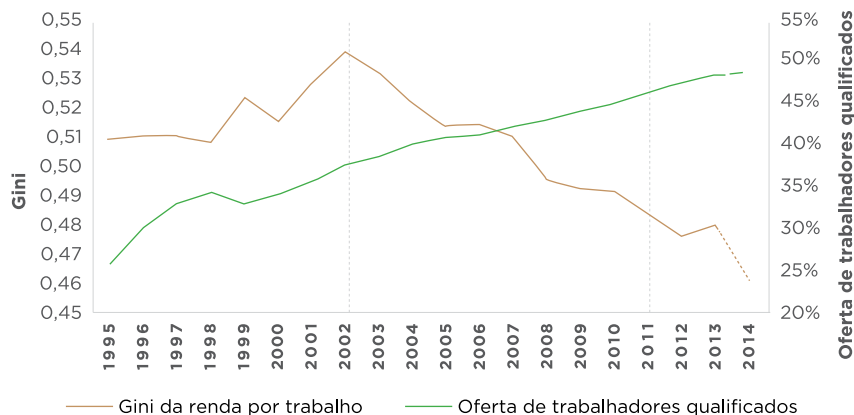


46 Ferreira *et al.* (2013) identificam que as novas classes médias tendem a “optar por sair do contrato social”, conforme apresentado. Por exemplo, sua preferência é transferir seus filhos de escolas públicas para particulares ou se mudar para condomínios fechados.

47 Ver López-Calva e Lustig (2010); Azevedo, Inchauste e Sanfelice (2015); e Rodríguez-Castelán *et al.* (2016).

48 Ver, por exemplo, Hoyos e Nopo (2010).

Painel B. Desigualdade salarial e oferta de mão de obra qualificada



Nota: A oferta de mão de obra qualificada é definida como a proporção da população ativa que tem completado, como mínimo, o ensino médio.

Fonte: LAC Equity Lab (CEDLAS e Banco Mundial) e De la Torre, Ize, Beylis e Lederman. (2015b).

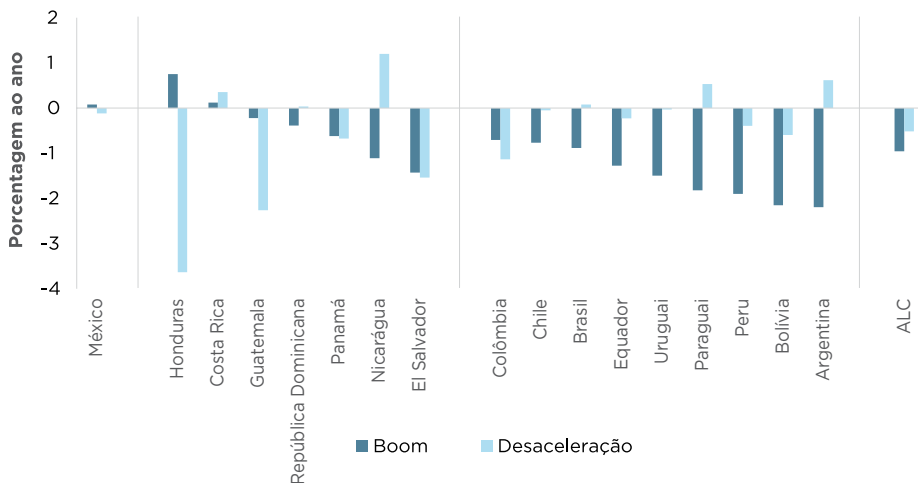
Como se explica esse retrocesso na trajetória do prêmio ao trabalho qualificado em muitos países da América Latina desde 2003? Sem dúvida, um fator chave foi a expansão da oferta de ensino (um aumento considerável da abrangência educacional), que provocou um incremento constante da média de anos de formação dos trabalhadores⁴⁹. Porém, isso não pode ser tudo, porque a oferta de mão de obra qualificada também aumentou na década de 1990, mas o prêmio ao trabalho qualificado se manteve constante ou mesmo aumentou (gráfico 24, painel B). Portanto, não podem se desestimar os fatores relativos à demanda. Em particular, De la Torre *et al.* (2015b), considerando que a desigualdade salarial e o prêmio ao trabalho qualificado caíram de uma forma mais pronunciada nos países exportadores de *commodities* (ver o gráfico 25, painel A), em especial durante o *boom*, afirmam que a forte expansão da demanda interna que registraram esses países causou dinâmicas no mercado do trabalho que beneficiaram o aumento dos salários dos trabalhadores mais pobres e com menos formação⁵⁰.

49 Lustig, López-Calva e Ortiz-Juárez (2015) assinalam outro fator do lado da oferta: a perda de qualidade do ensino médio e superior.

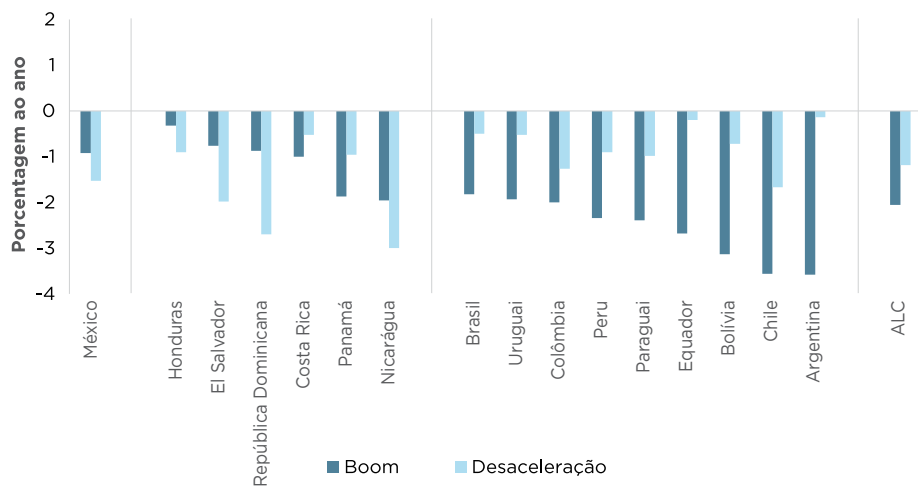
50 Messina e Silva (2018) salientam outro fator relacionado com a demanda: a queda das desigualdades salariais entre empresas para trabalhadores com o mesmo nível de formação e habilidades.

GRÁFICO 25. América Latina: Mudanças médias anuais na desigualdade e a pobreza (*boom*: 2003-2012; *desaceleração*: 2013-2018)

Painel A. Desigualdade de renda do trabalho



Painel B. Pobreza moderada



Fonte: ONU (UNU-WIDER) para o Gini da distribuição da renda; Base de dados socioeconômicos para América Latina e o Caribe (SEDLAC) (CEDLAS e Banco Mundial) para o Gini da renda do trabalho; Indicadores do desenvolvimento mundial do Banco Mundial (2020) para a pobreza moderada.

Com a desaceleração após 2012, aumentou a preocupação pela sustentabilidade dos avanços sociais obtidos durante a Década de Ouro (2003-2012), em especial, considerando que as dinâmicas econômicas que fomentaram esses avanços parecem ter sido, em grande parte, consequência

de um choque exógeno favorável, mas transitório (o boom das *commodities*). Porém, até a presente data e independente dos seis anos, como mínimo, de desaceleração econômica, as melhorias sociais demonstraram uma resiliência considerável. Efetivamente, conforme apresenta o gráfico 25, o processo de redução da pobreza e a desigualdade tem-se desacelerado na maioria dos países da América Latina, mas não se inverteu (pelo menos, de momento). A estagnação do progresso social, no entanto, tornou-se uma fonte potente de expectativas frustradas.

6. Conclusões

O desenvolvimento da América Latina encontra-se outra vez estagnado. A região está em uma encruzilhada e não tem claro qual caminho seguir para crescer mais sem abrir mão da equidade social. Esse desafio se complica por ameaças e incertezas associadas ao ambiente global, no qual as políticas internas da América Latina não podem influir e que devem, portanto, ser tomadas como elementos dados. As ameaças globais incluem o risco de um protecionismo crescente nas economias avançadas, uma possível queda no longo prazo da demanda mundial de *commodities* (especialmente petróleo e minerais), os impactos imprevisíveis no comércio mundial (na indústria intensiva em mão de obra, especificamente) e na desigualdade do avanço sem trégua para a digitalização e a automatização, o incremento de choques cada vez mais fortes relacionados com a mudança climática e o impacto adverso da pandemia de coronavírus.

Confrontados por um contexto global preocupante, um grande número de países da América Latina, tal vez, poderiam obter consolo com o fato de que melhorou a política macrofinanceira e sua vulnerabilidade perante choques externos é menor. Vale ressaltar que houve melhorias claras no ambiente monetário e financeiro, mas no setor das finanças públicas ainda há muito por fazer: requerem-se grandes esforços para desenvolver a capacidade de política fiscal contracíclica, a qual é importante para o crescimento (e não apenas a estabilidade), sobretudo em países exportadores de *commodities* ou expostos a grandes entradas de capital de curto prazo. Esses esforços deverão ser complementados com boas políticas macroprudenciais para enfrentar e gerenciar com maior eficácia as turbulências financeiras. No entanto, dito isto, e separando as exceções bem conhecidas, poderia se afirmar que a dimensão macro já não é uma restrição para o crescimento da região tão vinculativa como foi no passado. Mas, não existe mínima dúvida de que políticas macroeconômicas sólidas, embora necessárias, não são suficientes para gerar crescimento com equidade social. E é justo nestas duas frentes que as aspirações de desenvolvimento da região se deparam com os maiores desafios.

Ao abordar a necessidade evidente de aumentar o crescimento da América Latina, a ênfase deve ser colocada na produtividade, a qual (como já foi explicado neste capítulo) está vinculada de perto com o desenvolvimento de um setor negociável (a produção de bens e serviços exportáveis e importáveis) mais dinâmico e diversificado. A produtividade melhorará na medida em que os produtos da região (tanto bens quanto serviços) prosperarem nos mercados internacionais. Contudo, dado que as perspectivas externas são adversas e sujeitas a muita incerteza, são muitos os políticos latino-americanos que

podem sentir a tentação de subestimar a importância da abordagem para mercados externos e procurar um retorno para uma estratégia de crescimento voltada para o mercado interno, com apoio de políticas intervencionistas e protecionistas. Deve-se resistir a essa tentação. A experiência própria da América Latina e a abundante evidência sobre os vínculos entre o comércio e o crescimento constituem uma clara advertência de que, embora esse plano de ação poderia ter vantagens no curto prazo, desnorteariam a estabilidade macro e seria letal para o crescimento no longo prazo.

A verdade é que, a região não possui outra agenda viável com foco no crescimento que não seja aquela que privilegiar a orientação para o exterior (quer dizer, o desenvolvimento do setor negociável, tanto em exportáveis e importáveis quanto em bens e serviços). Isso implica elevar o valor agregado na produção de *commodities*, fomentar a eficiência da produção local de produtos importáveis, desenvolver mais e melhor as cadeias de produção internas (de forma a aumentar o valor agregado local das exportações), relacionar-se melhor com as cadeias de produção internacionais e diversificar, quando possível, as exportações e seus destinos. Uma orientação para o exterior autossustentável se pode atingir parcialmente com uma integração econômica mais profunda (nos mercados de bens, serviços, mão de obra e investimento estrangeiro direto) dentro da região. A tentativa de transformar a América Latina em uma região de comércio livre não deve ser abandonada. Isto iria permitir aproveitar melhor os bens regionais (em energia e infraestrutura, por exemplo) e a disponibilidade de mercados maiores com as economias de escala que eles trazem. A integração Sul-Sul tem seus limites, porém, e não é um substituto da ampliação de nichos de exportação nos mercados das economias mais ricas. Por conseguinte, a América Latina deve desenvolver e diversificar sua base exportadora nos mercados globais e buscar a integração Sul-Sul como um complemento (e não como alternativa) para a integração global. Além disso, para a maior parte da região (e em especial para o México), estar junto ao maior mercado de consumo do planeta ainda é um benefício chave que deve ser aproveitado.

Pelos sentimentos antiglobalização nos Estados Unidos e outras economias avançadas, os esforços para ganhar terreno exportador seriam politicamente mais viáveis se, em lugar de desterrar empresas e eliminar empregos nos países importadores ricos, as exportações da América Latina fizeram foco nos bens e serviços que não entrarem em conflito direto com a produção e o emprego dos países avançados. Isso implica uma melhoria da criatividade (e não da produtividade só) e um reposicionamento para fornecer serviços exportáveis de todo tipo (turismo, serviços educacionais, serviços para os idosos e serviços de saúde e bem-estar, por nomear apenas alguns), que na média, têm maior elasticidade da demanda (ou seja, que conformam uma proporção crescente do consumo global), ao gerar mais emprego do que os produtos industriais. Ao mobilizar a mão de obra do setor informal para o formal, a expansão dos serviços exportáveis pode produzir, também, importantes lucros sociais.

A passagem para setores exportáveis mais dinâmicos privilegia o conhecimento e os esforços por atrair e deter o talento. Por causa da globalização, muitos

bens que não são matérias-primas e muitos serviços podem ser produzidos em qualquer parte do mundo. Por isso, para crescer, a América Latina se deve tornar não apenas um *lugar atrativo para investir e produzir* mas também um *sítio cativante para visitar ou morar*. Destaca-se a necessidade de uma estratégia de crescimento orientada para o exterior mais aprimorada, que enfatize as instituições mais fortes (em especial o Estado de direito), sociedades que, através da coesão, tenham maior equidade, infraestrutura mais eficiente e melhor integrada (incluída a infraestrutura digital), ambientes mais seguros para morar; uma cidadania amigável, cordial e com boa educação, ar limpo, e capital natural e cultural bem conservado e aproveitado.

O crescimento sem equidade social não iria levar à América Latina para lado nenhum. A erupção simultânea da violência e a raiva nas ruas de várias cidades latino-americanas em 2019 não são apenas uma chamada de atenção, mas também uma lembrança contundente de que as políticas sociais progressivas devem ser essenciais nas agendas de desenvolvimento econômico na região. Na verdade, as políticas sociais devem ir além da assistência focalizada nos pobres (cuja importância é inegável) e abordar também as frustrações e aspirações dos milhões de latino-americanos que já não são pobres ou se uniram há pouco à classe média, mas que sofrem um tratamento injusto (no acesso a serviços básicos, a distintas oportunidades, à justiça, a que sua voz seja escutada, etc.) ou que correm riscos excessivos de perder sua renda, saúde ou bem-estar na velhice. E portanto, procura melhores serviços públicos (mesmo os relacionados com a segurança cidadã e o transporte), sistemas de proteção social mais robustos e justos (pensões, saúde) e uma educação pública de melhor qualidade.

Resumidamente, tanto o Estado de direito quanto a política social e, cada vez mais, a sustentabilidade ambiental devem ser considerados componentes principais de qualquer agenda de reformas orientadas para o crescimento.

Referências bibliográficas

- Ayres J., García, M., Guillén, D. e Kehoe, P. (2018). “The monetary and fiscal history of Brazil, 1960-2016”. Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Division, Staff Report 575.
- Azevedo, J., Inchauste, G. e Sanfelice, V. (2013). “Decomposing the recent inequality decline in Latin America”. Documento de trabalho WPS 6715 do Banco Mundial.
- Baer, W. (1972). “Import substitution and industrialization in Latin America: Experiences and interpretations”. *Latin American Research Review*, Vol. 7, N° 1 (primavera), pp. 95-122.
- Bernanke, B. (2005). “The global saving glut and the US current account deficit”. Discurso 77. Conselho de Governadores do Sistema da Reserva Federal dos Estados Unidos.
- Bértola, L. e Ocampo, J. A. (2012). *The economic development of Latin America since independence*. Oxford University Press.
- Birdsall, N., De la Torre, A. e Valencia, F. (2011). “The Washington Consensus: Assessing a damaged brand”. No *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press.
- Bruton, H. (1998). “A reconsideration of import substitution”. *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, N.º 2 (junho), pp. 903-936.
- Calvo, G. (2002). “Globalization hazard and delayed reform in emerging markets.” *Economía*, Vol. 2, N.º 2 (primavera), pp. 1-29.
- Calvo, G., Izquierdo, A. e Mejía, L. F. (2004). “On the empirics of sudden stops: The relevance of balance sheet effects”. Documento de trabalho N.º 509 do BID (julho).
- Caprio, G. e Klingebiel, D. (1996). “Bank insolvencies: Cross-country experience”. Documento de trabalho WPS 1620 do Banco Mundial (julho).
- Cardoso, F. H. e Faletto, E. (1979). *Dependency and development in Latin America*. Berkeley (EUA): University of California Press.
- Corden, W. M. (1991). “The theory of debt relief: Sorting out some issues”. Em H.D. Evans e D. Greenway (ed.), *Developing countries and the international economy: Issues in trade, adjustment and debt*. Londres: Routledge.
- De la Torre, A. (1987). *Macroeconomic aspects of a petroleum boom: Ecuador 1972-1980*. Tese de doutorado. University of Notre Dame.
- De la Torre, A. e Ize, A. (2020). “Accounting for Latin American growth”. Mimeo.
- De la Torre, A., Filippini, F. e Ize, A. (2016). *The commodity cycle in Latin America: Mirages and dilemmas*. Relatório semestral para América Latina do Banco Mundial (abril).

- De la Torre, A. et al. (2015a). *Latin America and the rising South: Changing world, changing priorities*. Escritório do economista-chefe do Banco Mundial para América Latina e o Caribe
- De la Torre, A. et al. (2015b). *Jobs, wages and the Latin American slowdown*. América Latina e o Caribe - Relatório semestral para América Latina do Banco Mundial (outubro).
- De la Torre, A., Didier, T. e Pinat, M. (2014). "Can Latin America tap the globalization upside?". Documento de trabalho WPS 6837 do Banco Mundial (abril).
- De la Torre, A. et al. (2014). *Inequality in a lower growth Latin America*. Relatório semestral para América Latina do Banco Mundial (outubro).
- De la Torre, A., Ize, A. e Schmukler, S. (2012). *Financial development in Latin America and the Caribbean: The road ahead*. Escritório do economista-chefe do Banco Mundial para América Latina e o Caribe
- De la Torre, A., Calderón, C. e Didier, T. (2010). *The new face of Latin America and the Caribbean: Globalized, resilient, dynamic*. Relatório semestral para América Latina do Banco Mundial (outubro).
- De la Torre, A. e Schmukler, S. (2007). *Emerging capital markets and globalization: The Latin American experience*. Stanford University Press e o Banco Mundial.
- De la Torre, A., Levy Yeyati, E. e Schmukler, S. (2002). "Financial globalization: Unequal blessings". *International Finance*, 5:3, pp. 335-357.
- Didier, T., Hevia, C. e Schmukler, S. (2012). "How resilient and countercyclical were emerging economies to the global financial crisis?" *Journal of International Money and Finance*, 31(8), pp. 2052-2077.
- Edwards, S. (1995). *Crisis and reform in Latin America: From despair to hope*. Washington, DC: Oxford University Press e o Banco Mundial.
- Fajnzylber, F. (1990). *Unavoidable industrial restructuring in Latin America*. Durham (EUA): Duke University Press.
- Ferreira, F. et al. (2013). *Economic mobility and the rise of the Latin American middle class*. Escritório do economista-chefe do Banco Mundial para América Latina e o Caribe
- Ferreira, F. e Robalino, D. (2011). "Social protection in Latin America: Achievements and limitations". No *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press.
- Furtado, C. (1963). *Economic growth of Brazil, a survey from colonial to modern times*. Berkeley (EUA): University of California Press.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective: A book of essays*. Cambridge (EUA): Harvard University Press.
- Gunder Frank, A. (1967). *Capitalism and underdevelopment in Latin America: Historical studies of Chile and Brazil*. Nova Iorque: Monthly Review Press.
- Hirschman, A. (1968). "The political economy of import-substituting industrialization in Latin America". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82, N.º 1 (fevereiro), pp. 1-32.
- Hausmann, R., Rodrik, D. e Velasco, A. (2008). "Growth diagnostics". Em N. Serra e J. E. Stiglitz (ed.), *The Washington Consensus reconsidered*. Oxford University Press.

- Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press
- Hoff, K. e Stiglitz, J. E. (2001). “Modern economic theory and development”. Em *Frontiers in development economics: The future in perspective*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Hoyos A. e Ñopo, H. (2010). “Evolution of gender gaps in Latin America at the turn of the twentieth century”. Documento de trabalho N.º 176 do BID (maio).
- Imbs, J. e Ranciere, R. (2005). “The overhang hangover”. Documento de trabalho WPS 3673 do Banco Mundial (agosto).
- Kaminsky, G. e Schmukler, S. (2003). “Short-run pain, long-run gain: The effects of financial liberalization”. Documento de trabalho N.º 9787 do NBER.
- Krueger, A. (1983). *Trade and employment in developing countries: Synthesis and conclusions*. Chicago University Press.
- Krugman, P. (1988). “Financing vs. forgiving a debt overhang”. *Journal of Development Economics*, Vol. 29, N.º 3 (fevereiro).
- Laeven, L. e Valencia, F. (2008). “Systemic banking crises: A new database”. Documento de trabalho 08/224 do FMI (setembro).
- Lane, P. R. e Milesi-Ferretti, G. M. (2006) “The external wealth of nations mark II: Revised and extended estimates of foreign assets and liabilities, 1970–2004”. Documento de trabalho N.º 06/69 do FMI (março). Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18942.0>
- Levy, S. (2018). *Under-rewarded efforts: The elusive quest for prosperity in Mexico*. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Londoño, J. L. e Székely, M. (2000). “Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995”. *Journal of Applied Economics*. Vol. III, N.º 1 (maio), 93-134.
- López-Calva, L. e Lustig, N. (ed.). (2010). *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* Washington, DC: Brookings Institution e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Lora, E. (2001). “Structural reforms in Latin America: What has been reformed and how to measure it”. Documento de trabalho N.º 466 do BID.
- Lustig, N., López-Calva, L. F. e Ortiz-Juárez, E. (2013). “Deconstructing the decline in inequality in Latin America”. Documento de trabalho WPS 6552 do Banco Mundial (julho).
- Messina, J. e Silva, J. (2018). *Wage inequality in Latin America: Understanding the past to prepare for the future*. Banco Mundial.
- McMillan, M. e Rodrik, D. (2011). “Globalization, structural change and productivity growth”. Documento de trabalho N.º 17143 do NBER (junho).
- Murphy, K. M, Shleifer, A. e Vishny, R. W. (1989). “Industrialization and the big push”. *The Journal of Political Economy*. Vol. 97, n.º 5, pp. 1003-1026.
- Pages, C. (ed.). (2010). *The age of productivity*. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Prebisch, R. (1950). *The economic development of Latin America and its principal problems*. Nova Iorque: Nações Unidas.
- Reinhart, C. e Rogoff, K. (2008). “This time is different: A panoramic view of eight centuries of financial crises”. Documento de trabalho N.º 13882 do NBER (março).

- Rodríguez-Castelán, C. *et al.* (2016). “Understanding the dynamics of labor income inequality in Latin America”. Documento de trabalho WPS 7795 do Banco Mundial (julho).
- Rodrik, D. (2006). “Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion?” *Journal of Economic Literature*, Vol. 44, Nº 4 (dezembro), pp. 973-987.
- Rosestein-Rodan, P. N. (1943). “Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”. *The Economic Journal*, Vol. 53, No. 210/211, pp. 202-211.
- Rostow, W. W. (1959). “The stages of economic growth”. *The Economic History Review*. New Series, vol. 12, Nº 1, pp. 1-16.
- Sanguinetti, P. e Villar, L. (2012). “Patrones de desarrollo en América Latina: ¿Convergencia o caída en la trampa del ingreso medio?” Documento de trabalho 2012/02 de CAF.
- Shapiro, A. e Mandelman, F. (2014). “Remittances, entrepreneurship, and employment dynamics over the business cycle.” Documento de trabalho N.º 2014-19 do Federal Reserve Board de Atlanta.
- Singer, H.W. (1950). “The distribution of gains between investing and borrowing countries”. *The American Economic Review*, Vol. 40, N.º 2. Papers and Proceedings (maio), pp. 473-485.
- Sinnott, E., Nash, J. e De la Torre, A. (2010). *Natural resources in Latin America and the Caribbean: Beyond booms and busts?* Escritório do economista-chefe do Banco Mundial para América Latina e o Caribe.



América Latina: **O problema da produtividade**

03

*Laura Alfaro
Harvard Business
School e National
Bureau of Economic
Research*

*Fabio Kanczuk
Banco Central do Brasil*

Este artigo não reflete as opiniões do Banco Central do Brasil. Agradecemos os valiosos comentários e sugestões recebidas de Marcela Eslava, Pablo Sanguinetti, Fernando Álvarez e dos participantes do workshop de CAF.

1. Introdução

O fraco desempenho da região da América Latina em termos de crescimento de seu PIB deve-se, principalmente, ao limitado aumento de sua produtividade. De fato, o principal problema da região tem sido a sua falta de eficiência ao combinar capital e mão de obra na produção. Neste capítulo, investigamos os possíveis motivos da baixa produtividade da região.

Comparamos os países da América Latina com a “fronteira”, em termos de sua produção *per capita*. Em geral, percebemos que tem havido pouca convergência entre os dois, e que a produtividade da América Latina está bem longe daquela dos países eficientes considerados como fronteira. Em outras palavras, existem “fontes de ineficiência” que interferem na capacidade dos países da América Latina de adotar as práticas mais eficientes da fronteira, em matéria de produtividade.

Depois, abordamos possíveis fatores que poderiam explicar a baixa produtividade observada e calculamos o impacto que teria a eliminação dessas fontes de ineficiência. Especificamente, analisamos os seguintes tópicos:

i. Composição setorial: É possível que a baixa produtividade da América Latina se deva a uma má alocação de insumos (*inputs*) entre os diversos setores? Comparamos a produtividade por setor em alguns países da América Latina com a dos Estados Unidos (país que consideramos como fronteira) e, logo, calculamos o tipo de aumento de produtividade que poderia gerar uma realocação entre os diferentes setores.

ii. Má distribuição dos recursos: Comparamos a distribuição segundo o porte das empresas na América Latina e nos Estados Unidos (como fronteira). Presumimos que existem algumas distorções (impostos, incentivos, restrições políticas, etc.) gerando uma má distribuição de recursos entre as empresas, que faz que algumas delas tenham um porte ineficiente.

iii. Capital humano: Entendemos que o capital humano (anos de educação ajustados por sua qualidade, taxa de mortalidade, etc.) contribui também para as diferenças em relação à produtividade. Analisamos quais seriam os efeitos de contar com um nível de capital humano semelhante ao da fronteira (definida como o país com o nível mais alto de capital humano). Para isso, utilizamos a informação do Projeto de Capital Humano do Banco Mundial.

iv. Infraestrutura: Usamos dados da plataforma *Global Infrastructure Hub* (2017) para comparar o capital de infraestrutura de vários países da América Latina com o da fronteira. Feito isso, ajustamos a infraestrutura conforme sua qualidade, o nível do Produto Interno Bruto (PIB) do país e alguns dados geográficos. É importante referir que existem elementos (restrições jurídicas, regulamentos) que não permitem que o setor privado invista em

infraestrutura, embora esses investimentos poderiam gerar teoricamente uma boa rentabilidade. Logo depois, analisamos o que aconteceria caso se eliminasse este obstáculo para conseguir que o quociente entre o capital de infraestrutura e o PIB convergisse para o valor de referência. Finalmente, calculamos o impacto que teria nas medições de produtividade, se isso acontecesse.

v. *Sistema tributário*: Calculamos a distorção do sistema tributário do Brasil. Para isso, avaliamos um modelo tradicional macroeconômico da economia brasileira, com foco especialmente nos impostos. Em seguida, calculamos qual seria o efeito que teria uma reforma tributária abrangente no PIB por trabalhador nesse país. Isto nos permitiu avaliar o efeito dos obstáculos fiscais nas medições da produtividade. Depois, expandimos essa análise para outros países da América Latina e comparamos a carga tributária desses países com a do Brasil.

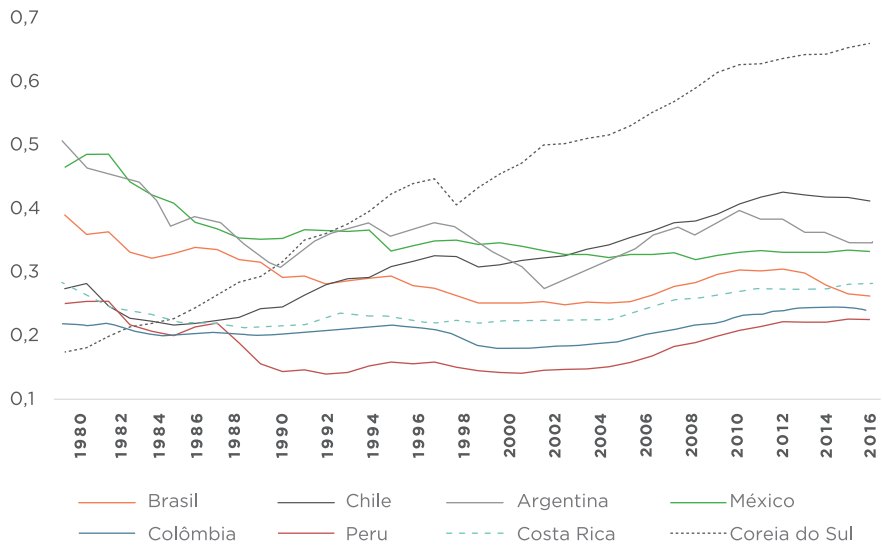
vi. *Abertura da economia*: Calculamos o impacto gerado pela redução unilateral das tarifas, com duas abordagens diferentes. Em primeiro lugar, calculamos o aumento do bem-estar, equivalente à área do triângulo sob a curva das importações. A segunda medida dos aumentos do bem-estar gerados caso fossem eliminadas as tarifas aduaneiras é baseada nas distorções tributárias. Expressamos os acréscimos do bem-estar em termos do aumento da produtividade que surge quando se abre a economia. Feito isso, pudemos avaliar o impacto dessa reforma na produtividade.

Na última seção deste artigo, analisamos qual seria a diferença entre a produtividade da América Latina e a da fronteira, caso fossem eliminadas todas as fontes de ineficiência mencionadas anteriormente. Acrescentamos os efeitos da eliminação de todos os obstáculos relatados. As distorções não são necessariamente acumulativas, mas este exercício é útil para as pessoas encarregadas de desenvolver políticas. Avaliamos qual o nível de crescimento poderia ser atingido caso se implementassem todas as reformas.

2. A evolução da produção e a produtividade

Começamos revisando como têm evoluído algumas economias da América Latina e outras fora da região nas últimas quatro décadas. O gráfico 1 apresenta a evolução do PIB *per capita* desses países como fração do PIB *per capita* dos Estados Unidos. A escolha destas variáveis reflete a adotada em boa parte da bibliografia sobre crescimento e desenvolvimento (ver Hall e Jones, 1999). Na comparação de outros países com os Estados Unidos, presumimos de modo implícito, que a economia estadunidense é uma “fronteira” para a qual os demais poderiam potencialmente convergir.

Talvez, poderia se argumentar que os Estados Unidos possuem uma economia já desenvolvida (ou seja, uma economia que já aplica as melhores práticas e tecnologia –da fronteira–). Desde a Segunda Guerra Mundial, seu crescimento se manteve praticamente constante, com recuperações rápidas para compensar os declínios gerados pelas recessões. Em geral, o que impulsiona seu crescimento dos Estados Unidos é principalmente a inovação (novas invenções) e não a incorporação de grandes mudanças em suas políticas econômicas. Pelo contrário, os países da América Latina devem ser considerados economias em desenvolvimento. Implementar as “políticas certas” poderia transformar potencialmente essas economias e torná-las tão eficientes quanto a economia dos Estados Unidos. Afluir em direção à fronteira ou “recuperar o espaço” exigiria que os países da América Latina registrassem um crescimento muito maior, pelo menos durante seu processo de desenvolvimento.

GRÁFICO 1. PIB *per capita* como fração do PIB *per capita* dos Estados Unidos

Fonte: Cálculo dos autores com dados de Penn World Tables 9.1.

Como apresenta o gráfico 1, a Coreia do Sul parece ser o único caso claro dessa recuperação de espaço em toda nossa seleção. Começou em 1980 como o país mais pobre da amostra, com um PIB *per capita* inferior a 20% do PIB *per capita* dos Estados Unidos e, em 2017, atingiu 70%. Para conquistar esses avanços, teve um crescimento de mais de 3% em seu PIB *per capita* durante três décadas, com desaceleração ao longo do tempo. Esse é exatamente o padrão que se espera. Inicialmente, o país apresenta um crescimento relativamente alto enquanto adquire conhecimento dos países ricos, emula as suas melhores práticas e acumula capital. Porém, à medida que se reduz a brecha entre o país em questão e a fronteira, as taxas de crescimento diminuem. O único país latino-americano que reflete em alguma medida um desenvolvimento semelhante ao da Coreia do Sul é o Chile, embora com números menores.

Por que os países da América Latina não recuperaram espaço? A teoria econômica tradicional explica a produção mediante os fatores que constituem o PIB. O PIB é uma função da mão de obra, do capital e da produtividade, que é simplesmente o elemento residual. Analisar como cada um desses três fatores tem evoluído nos permitiu identificar a origem do problema.

O *componente de mão de obra* refere-se ao número de horas trabalhadas para gerar a produção. Quando apresentar o PIB *per capita*, estamos considerando o número de pessoas, mas não a quantidade de horas que cada pessoa trabalha porque, na maioria dos países de nossa apresentação, os dados sobre as horas trabalhadas não estão disponíveis. Contudo, acontece que essa informação não é essencial para nossa tarefa, porque as horas trabalhadas por pessoa não podem aumentar muito no longo prazo (pois o número de horas que

as pessoas podem trabalhar por dia tem um limite). Nas recessões, as horas trabalhadas por pessoa podem ser substancialmente reduzidas, mas esse número geralmente retorna ao seu nível anterior na fase de recuperação. No longo prazo, quando se analisa o crescimento em um período de décadas, as horas trabalhadas por pessoa não contribuem significativa para a produção¹.

O *componente de capital* é potencialmente diferente. Em princípio, uma economia poderia acumular grandes quantidades de capital indefinidamente e atingir um PIB *per capita* muito alto. No entanto, essa lógica é enganadora. Como o produto marginal do capital tende a diminuir quando aumenta a escala, um estoque de capital anormalmente abundante geraria uma rentabilidade muito baixa, ou até mesmo investimentos não lucrativos. Por isso, a quantidade de capital em uma economia está intimamente ligada ao nível de produtividade da mesma. Ou seja, a disparidade no nível de capital não influi significativamente na disparidade na produção. Neste contexto, a produtividade é, certamente, o principal fator que explica as diferenças no nível de produção².

Uma maneira simples de entender isto é calcular qual seria o PIB *per capita* dos países da América Latina, se eles tivessem a mesma relação capital-produto do que os Estados Unidos (preservando seus próprios níveis de produtividade), e se tivessem a mesma produtividade do que os Estados Unidos (preservando seu próprio nível de capital). A tabela 1 apresenta esses cálculos, com base nas taxas médias de investimento e crescimento entre 1980 e 2017, junto com uma hipótese da taxa de depreciação e do requerimento de capital (ver Hall e Jones, 1999)³.

1 É importante notar que, nos países da América Latina para os quais existe esta informação, não se observa nenhuma diferença significativa nas horas trabalhadas entre os países da região e os países desenvolvidos, como os Estados Unidos (Corporação Andina de Fomento [CAF], 2018).

2 CAF (2018) apresenta um cálculo semelhante, porém mais detalhado. Consulte a tabela 1.1 do relatório para obter uma discriminação adicional em termos de força de trabalho, emprego, horas trabalhadas, produção por hora e produtividade, assim com a intensidade do capital físico e a intensidade do capital humano.

3 O exercício pressupõe que não apenas os países da região tenham a mesma produtividade do que os Estados Unidos, mas também o mesmo nível ou qualidade de capital humano.

TABELA 1. PIB *per capita* como fração do PIB *per capita* dos Estados Unidos

	2017	Se tivesse o nível de capital dos Estados Unidos	Se tivesse o nível de produtividade dos Estados Unidos
Argentina	0,35	0,37	0,95
Brasil	0,26	0,26	1,02
Chile	0,41	0,43	0,95
Colômbia	0,24	0,25	0,96
Costa Rica	0,28	0,29	0,99
Equador	0,19	0,18	1,05
El Salvador	0,13	0,14	0,91
Guatemala	0,14	0,14	0,95
Haiti	0,03	0,02	1,54
Honduras	0,08	0,07	1,20
México	0,33	0,30	1,12
Nicarágua	0,10	0,10	1,00
Paraguai	0,21	0,20	1,06
Peru	0,23	0,22	1,01
Rep. Dominicana	0,28	0,31	0,93
Uruguai	0,37	0,44	0,86
Coreia do Sul	0,66	0,67	0,99
Estados Unidos	1,00	1,00	1,00

Fonte: Cálculo dos autores com dados de Penn World Tables 9.1.

É claro que o nível de capital por trabalhador explica muito pouco a distância entre os níveis de renda *per capita* entre os Estados Unidos e os países da região (e, às vezes, até afasta ainda mais o país em questão da fronteira). Pelo contrário, a produtividade é altamente relevante do ponto de vista quantitativo. Se os países da América Latina tivessem a produtividade dos Estados Unidos, seriam substancialmente mais ricos. Em nosso debate sobre a convergência, os países da América Latina não convergem para a fronteira porque sua produtividade não conflui para a produtividade dos países mais ricos.

Nas próximas seções deste trabalho, avaliaremos as possíveis explicações sobre a grande diferença entre os níveis de produtividade dos países latino-americanos e o nível da fronteira (os Estados Unidos). Estas explicações podem ser consideradas “fontes de ineficiência”. Algumas distorções existentes na forma como operam os países da América Latina não permitem que o capital e

mão de obra produzam da forma mais eficiente. A eliminação destas distorções ou obstáculos deveria transformar o nível de produtividade do país em questão para se aproximar ao nível dos Estados Unidos.

Ao descobrirmos os obstáculos relevantes para o desenvolvimento, podemos propor as políticas adequadas para gerar um aumento da produtividade. Em outros termos, a implementação de políticas que eliminem as fontes de ineficiência permitirá à economia em questão, adotar as melhores práticas produtivas (incluindo políticas de promoção do capital humano) e políticas mais adequadas, bem como aumentar sua produtividade. Da mesma forma, essa economia retomaria o processo de recuperação de espaço em seu desenvolvimento e assim diminuir a distância com a fronteira.

3. Composição: setores e empresas

3.1. Composição setorial

O direcionamento da atividade econômica de alguns setores para outros no decorrer do tempo é uma característica do processo de desenvolvimento. Quando se desenvolvem, as economias costumam reduzir a atividade no setor agrícola. A participação da indústria aumenta quando começa o desenvolvimento econômico, mas tende a diminuir depois, quando é substituída pelos serviços.

Visto que a produtividade da mão de obra agrícola tende a ser menor, esta evolução da composição setorial aumenta inicialmente a produtividade do país. Contudo, enquanto a indústria perde relevância, é possível que a produtividade agregada do país diminua, pois a indústria tende a ser mais produtiva do que os serviços.

Estas observações têm levado alguns especialistas a asseverar que a baixa produtividade de alguns países pode se dever a certos padrões em sua composição setorial. Em particular, esses pesquisadores argumentam que o fator determinante que explica a baixa produtividade agregada é a alocação de muitos trabalhadores em atividades menos “dinâmicas” (como algumas áreas no setor de serviços). Outros especialistas, ao contrário, afirmam que os países emergentes apresentam baixa produtividade independente de sua composição setorial. Isto é, a diferença de produtividade surge inclusive ao comparar as produtividades de um mesmo setor (Herrendorf, Rogerson e Valentinyi, 2014).

Para avaliar essas teorias, aferimos a produtividade dos diferentes setores em uma amostra de países. Utilizando informação da base de dados *Socio Economic Accounts*, medimos a produtividade de cada setor conforme o quociente entre o valor agregado e a quantidade de trabalhadores de cada setor. Esta base de dados faz parte da plataforma *World Input-Output Database* e contém informação sobre 40 países e 35 setores, mas inclui apenas duas economias da América Latina: o Brasil e o México. A informação é apresentada a preços constantes em moeda local para o período 1995-2009. Para realizar comparações internacionais, transformamos os dados utilizando o índice de paridade do poder de compra (PPC) disponível na plataforma *Penn World Tables*.

A tabela 2 apresenta a alocação de trabalhadores por setor em uma seleção de países. Além do México e do Brasil, incluímos os Estados Unidos (a fronteira), a Coreia do Sul (bom exemplo de desenvolvimento) e a Índia (um país menos desenvolvido do que o Brasil e o México).

TABELA 2. Alocação setorial por país, 1995-2009 (em %)

	Total	Agricultura	Indústria	Serviços
Estados Unidos	100,0	0,9	19,0	80,1
Coreia do Sul	100,0	7,4	25,9	66,7
México	100,0	14,4	26,1	59,5
Brasil	100,0	17,4	20,5	62,1
Índia	100,0	53,7	19,9	26,3

Fonte: Cálculo dos autores com dados de *Penn World Tables 9.1* e *World Input-Output Database*.

A agricultura apresenta os números esperados e os países mais ricos destinam menos pessoas a esse setor. A alocação que corresponder aos serviços também é (quase) monotônica. Os países mais ricos tendem a alocar mais pessoas ao setor de serviços. Na indústria, o padrão é menos claro, conforme o esperado. Os países intermediários, a Coreia do Sul e o México, têm relativamente mais indústria do que os países nos extremos (os Estados Unidos e a Índia).

A tabela 3 apresenta a produtividade (medida em dólares de 2009, ajustados pela paridade do poder de compra para cada setor de cada país. Em quase todos os países, o setor agrícola é menos produtivo do que o setor de serviços, que por sua vez, é menos produtivo do que a indústria (a única exceção é a Índia, onde o setor de serviços é mais produtivo do que a indústria). Isto significa que, nas fases iniciais do desenvolvimento, a produtividade agregada aumenta quando ocorre um redirecionamento da agricultura para a indústria. Porém, também implica que, nas fases posteriores do desenvolvimento, o redirecionamento que se produz da indústria para os serviços pode gerar uma queda na produtividade.

TABELA 3. Produtividade por setor (valor agregado por trabalhador, USD de 2009, ajustados pela PPC)

	Total	Agricultura	Indústria	Serviços
Estados Unidos	90.088	66.271	109.937	85.647
Coreia do Sul	50.794	24.290	74.759	44.429
México	25.644	6.109	31.423	27.836
Brasil	14.627	4.779	19.389	15.814
Índia	8.131	2.224	11.984	17.307

Fonte: Cálculo dos autores com dados de *Penn World Tables 9.1* e *World Input-Output Database*.

Em contraposição a esta postura de transformação estrutural, a produtividade tende a ser menor nos países mais pobres, em todos os

setores. Isso significaria que os países mais ricos continuariam tendo uma produtividade muito mais alta, mesmo que dependessem exclusivamente da agricultura. O mesmo acontece com a indústria e os serviços, com uma pequena exceção (o setor de serviços é menos produtivo no Brasil do que na Índia).

Para avaliar a importância da alocação setorial, calculamos a produtividade agregada em um caso contrafactual, no qual cada país tem a mesma alocação setorial do que a economia dos Estados Unidos. Esse caso se traduz na tabela 4, que também apresenta a produtividade de cada país como uma fração da produtividade da economia estadunidense, permitindo-nos analisar a convergência condicional.

TABELA 4. Realocação contrafactual (em USD de 2009 e variação em %)

	Observada	Contrafactual	Variação (%)
Estados Unidos	90.088	90.088	0,0
Coreia do Sul	50.794	50.010	-1,5
México	25.644	28.322	10,4
Brasil	14.627	16.394	12,1
Índia	8.131	16.160	98,7
Coreia/Estados Unidos	0,56	0,56	-1,5
México/Estados Unidos	0,28	0,31	10,4
Brasil/Estados Unidos	0,16	0,18	12,1
Índia/Estados Unidos	0,09	0,18	98,7

Fonte: Cálculo dos autores com dados de *Penn World Tables 9.1* e *World Input-Output Database*.

A realocação setorial melhoraria a produtividade agregada do México em 10,4% e a do Brasil em 12,1%. No caso da Índia, a melhoria seria muito mais significativa, pois a produtividade quase dobraria. Na Coreia do Sul, vemos um caso interessante no qual a realocação setorial teria um impacto negativo na produtividade agregada devido à redução da participação da indústria, que neutralizaria amplamente os benefícios obtidos através da redução da porcentagem da agricultura.

Quando se analisa a convergência com os Estados Unidos, os efeitos da realocação setorial parecem ser muito menos encorajadores. Uma realocação setorial faria com que a produtividade do México aumentasse de 28% para 31% dos níveis de produtividade dos Estados Unidos. No caso do Brasil, geraria um aumento de 16% para 18%.

Que consequências têm estas conclusões em termos das políticas a serem adotadas? Surge naturalmente a seguinte pergunta: o que impede os trabalhadores de cada um desses países de mudar para um setor mais produtivo? Talvez, essa mudança poderia implicar salários mais altos. É claro que isso não poderia acontecer no curto prazo, mas deveria ser possível em menos de uma

década. Desde nosso ponto de vista, as distorções que explicam esse fenômeno são muitas. Ou melhor dito, não há uma única restrição relevante em termos de políticas (ou regulamentos), em geral, que impeça mudar de trabalho nos países da América Latina (obviamente, isso difere de país para país). CAF (2018) chega a uma conclusão semelhante e assevera o seguinte: “Desta análise conclui-se que o atraso produtivo na América Latina não se deve ao fato de que a região tenha uma maior proporção de trabalhadores em setores de atividade especialmente pouco produtivos, mas também aos atrasos de produtividade em todos os setores”.

Presumimos que as restrições na alocação setorial refletem algum elemento mais profundo, tal como as aptidões limitadas dos trabalhadores. Este tópico é tratado na seção 4, com foco no capital humano.

3.2. Má distribuição

A maior parte da bibliografia sobre as diferenças na renda *per capita* entre países coloca o foco no papel exercido pela acumulação de fatores agregados, abstraindo-a da heterogeneidade das unidades de produção. Essa é a abordagem adotada pelo índice de capital humano, conforme detalhado na seção 4. Todavia, existem muitas pesquisas com uma abordagem diferente, focada na má distribuição de recursos entre os estabelecimentos produtivos dentro dos setores e subsetores (Hsieh e Klenow, 2009; Alfaro, Charlton e Kanczuk, 2009). A hipótese de trabalho desses estudos é que para tentar compreender as diferenças de renda, não interessa apenas o nível de acumulação de fatores, senão também como esses fatores são alocados entre unidades de produção heterogêneas.

Em termos de nosso esquema de fontes de ineficiência, isto significa que os efeitos diferenciais das políticas e instituições no ambiente de negócios podem influenciar significativamente na alocação de recursos entre as diferentes empresas. Como consequência disso, estas unidades produtivas acabam adquirindo um porte inadequado (ou ineficiente). Analisar a distribuição do porte das empresas e compará-la com uma distribuição de referência ideal, permite encontrar implicitamente as distorções existentes.

Neste contexto, as distorções devem ser interpretadas como os diferentes tipos de políticas que influenciam na distribuição do porte das empresas. Podem ser sistemas bancários não competitivos, um regulamento inadequado dos mercados de trabalho e de bens, corrupção ou restrições comerciais. Por exemplo, os governos podem oferecer a produtores específicos acordos fiscais especiais e contratos financiados com impostos sobre outras atividades produtivas; ou, um sistema bancário não competitivo poderia oferecer empréstimos com taxas de juros favoráveis com base em fatores não econômicos, criando assim uma má distribuição do crédito entre diferentes empresas. A corrupção e as restrições ao comércio também poderiam ocasionar que empresas menos produtivas consigam maior financiamento no mercado.

À medida que as distorções aumentam, mais recursos são desviados para estabelecimentos subsidiados, o que implica maiores quedas na produção e nas medições de produtividade. Em outras palavras, a origem das diferenças de

produtividade medidas surge quando as empresas menos produtivas crescem e as mais produtivas se encolhem. Então, enquanto na economia não distorcida todas as empresas com a mesma produtividade (antes das distorções) são do mesmo porte, na economia distorcida existe uma distribuição não degenerada (bem definida) do porte das plantas industriais para um determinado nível de produtividade respeito do estabelecimento. Isso causa uma perda de eficiência que se reflete na medida agregada da produtividade.

Para quantificar o impacto desse obstáculo, seguimos o estabelecido por Alfaro *et al.* (2009). Estes autores desenvolvem um modelo simples de unidades de produção heterogêneas no qual as unidades de produção possuem tecnologias com rendimentos constantes de escala, e certo grau de poder de mercado. A dinâmica das empresas e as distorções geradas pelas políticas são semelhantes àquelas sugeridas em Restuccia e Rogerson (2008). Depois, o modelo é calibrado para refletir um conjunto de dados com informação sobre a distribuição do porte das empresas nos diferentes países.

Na prática, esse exercício de calibração equivale a garantir que a distribuição do porte dos estabelecimentos produtivos de cada economia artificial concordará com a distribuição observada em cada país. Tomamos os Estados Unidos como uma economia de referência hipoteticamente não distorcida, e encontramos a distribuição da produtividade específica de cada indústria que é necessária para gerar o histograma do porte das empresas correspondente a esse país. Logo, encontramos para os países da América Latina, as distorções específicas que concordam com o histograma do porte das empresas desse país, considerando que enfrenta a mesma distribuição de produtividade no nível de empresas (antes das distorções) do que a economia dos Estados Unidos. Isso nos permite calcular quanto é o desperdício da produção agregada por má distribuição dos recursos entre as empresas às quais podemos atribuir estas ineficiências.

Para fazer a calibração, adotamos a base de dados *WorldBase* de Dun and Bradstreet (D&B), que reúne empresas públicas e privadas de 205 países e territórios. Os dados são coletados de diferentes fontes, incluindo empresas parceiras da D&B em dezenas de países, registros de listas telefônicas, sites e relatórios pessoais. A informação obtida das autoridades locais que registram os casos de insolvência e os registros de fusões e aquisições é utilizada para realizar um acompanhamento das mudanças de proprietários e operações. Toda a informação é analisada de maneira centralizada, com diferentes verificações manuais e automatizadas.

A principal vantagem desta base de dados é o seu tamanho. Nossa fonte inicial incluiu quase 24 milhões de empresas privadas em todos os setores da economia, incluindo algumas no setor informal. Contudo, é claro que tinha algumas restrições. O número de observações por país variou de mais de 7 milhões de empresas nos Estados Unidos a menos de 20 no Malawi. Essa variação reflete diferenças não só em termos de dimensão dos países, mas também da intensidade com que a D&B coleta amostras dos diferentes países. Nos países com uma menor abrangência, é possível que as empresas mais estabelecidas (geralmente mais antigas e de maior porte) tenham uma representação excessiva na amostra, o que poderia gerar um viés nos resultados.

Em particular, sabemos que os países da América Latina costumam ter um grande setor informal composto de pequenas unidades de produção. Como a D&B provavelmente não reflete de modo integral o setor informal, sua amostra tende a não informar de modo exato o número de pequenas empresas nesses países.

Para resolver este problema, dividimos os dados de várias maneiras e refizemos os cálculos para muitos casos possíveis. Para mitigar os vieses potenciais gerados pela falta de dados sobre pequenas empresas nos países pobres, truncamos os dados de todos os países. Em nosso exercício de referência, usamos apenas informação sobre empresas com pelo menos 20 funcionários, mas também adotamos outros limites para verificar a credibilidade dos resultados.

Informamos os resultados de nossos cálculos na tabela 5. Inicialmente, mostramos alguns detalhes sobre a distribuição do porte das empresas: o número médio de funcionários e a variância e desvio do logaritmo do número de funcionários. Deve-se considerar que existe uma correlação negativa da média e da variância com o PIB *per capita* do país (que aqui não é apresentada). E não existe uma relação clara entre o desvio da distribuição e a produtividade do país. Isto é, utilizando esta base de dados e a amostra selecionada, constatamos que os países ricos tendem a ter uma distribuição com menor variância e menor porte médio de suas empresas⁴.

Deve-se reparar também que a remoção de políticas que distorcem o porte das empresas costuma ter um impacto substancial. A distorção média nos países latino-americanos dos quais temos dados é de 28,7%. Tal como previsto, o Haiti e o Paraguai são os dois extremos. Talvez seja surpreendente que a Costa Rica apresente uma distorção muito maior do que o esperado, dada a produtividade desse país.

4 Os dados da *WorldBase* da D&B são altamente informativos em relação à pergunta que realizamos; entretanto, estamos cientes de suas limitações. Em nossa amostra final, o número de observações por país varia, refletindo não só diferenças na dimensão de cada economia, mas também discrepâncias na abrangência (os registros de diferentes países incorporam empresas com critérios diferentes).

TABELA 5. Distribuições e distorções do porte das empresas

	MÉDIA	VARIAÇÃO (LOG)	DESVIO (LOG)	DISTORÇÃO (%)
Argentina	107,1	3,0	0,4	23,1
Brasil	45,6	2,1	1,0	23,1
Chile	161,3	2,8	0,2	25,8
Colômbia	146,5	2,6	0,3	24,3
Costa Rica	354,1	2,6	0,6	65,5
Equador	146,6	2,4	0,3	23,2
El Salvador	172,9	2,4	0,1	24,4
Guatemala	139,3	2,2	0,4	22,2
Haiti	1.561,0	3,4	1,0	84,8
Honduras	163,5	2,3	0,4	24,3
México	123,0	2,4	0,5	22,5
Nicarágua	103,8	1,9	0,1	16,1
Paraguai	117,6	2,7	-0,2	18,7
Peru	76,7	2,6	0,6	19,4
Rep. Dominicana	177,1	2,6	0,5	28,0
Uruguai	107,3	2,7	0,3	22,0
Coreia do Sul	32,4	0,6	3,3	10,2
Estados Unidos	20,4	1,3	1,1	0,0

Fonte: Cálculos próprios.

4. Capital humano

É natural que a produtividade dos trabalhadores aumente quando eles têm mais aptidões, melhor saúde, mais treinamento e maior resiliência, ou seja, quando têm mais capital humano. Boa parte da bibliografia sobre desenvolvimento põe o foco no capital humano como um fator central no crescimento (ver Caselli, 2005). Esse fator é cada vez mais importante, pois a natureza do trabalho evoluiu em resposta às rápidas mudanças tecnológicas (Murphy e Topel, 2016). Presumimos que, além de sua função como fator de produção, o capital humano (anos de formação ajustados por sua qualidade, taxa de mortalidade, etc.), também está relacionado com as diferenças na produtividade medida (que inclui tanto a produtividade total dos fatores quanto a produtividade do trabalho). Analisamos também, quais seriam os efeitos de contar com um nível de capital humano semelhante ao da fronteira (definida como o país com o nível mais alto de capital humano).

Para medir a relevância do capital humano nos países da América Latina, utilizamos o índice de capital humano divulgado recentemente pelo Banco Mundial (2018). Esse índice mede o capital humano da próxima geração, definido como a quantidade de capital humano que uma criança nascida hoje pode esperar atingir, dada a qualidade da saúde e educação disponíveis no país onde mora. Possui três componentes:

i. *Sobrevivência*: Este componente reflete o fato de que as crianças nascidas hoje devem sobreviver até que possa começar o processo de acumulação de capital humano, mediante a educação formal. A sobrevivência é medida pela taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos de idade.

ii. *Anos esperados de escolaridade ajustados pela aprendizagem*: Esta medida é obtida combinando informações sobre a quantidade de educação que uma criança pode esperar obter antes dos 18 anos, com a qualidade dessa educação (quanto as crianças aprendem na escola, com base no desempenho relativo de seu país nos testes internacionais de conquistas dos alunos). Quando ajustado pela qualidade, este componente reflete a realidade de que em alguns países as crianças aprendem muito menos do que em outros, apesar de permanecerem uma quantidade de tempo semelhante na escola.

iii. *Saúde*: Este componente utiliza dois indicadores das condições gerais da saúde de um país: 1) a taxa de atraso do crescimento em crianças menores de 5 anos de idade; e 2) a taxa de sobrevivência de adultos, definida como a proporção de jovens de 15 anos que chegarão até os 60 anos. O primeiro indicador reflete as condições de saúde vivenciadas durante o desenvolvimento pré-natal, em bebês e na primeira infância. O segundo reflete o espectro de resultados que uma criança nascida hoje pode experimentar como adulta, em matéria de saúde.

Os componentes de saúde e educação do índice são combinados para, posteriormente, refletir sua contribuição para a produtividade dos trabalhadores, segundo análises rigorosas empíricas microeconômicas⁵. O índice resultante varia de 0 a 1. O índice atribuirá um valor de 1 a um país no qual uma criança nascida hoje pode esperar atingir tanto uma saúde plena (sem atrasos do crescimento e com 100 por cento de sobrevivência adulta), quanto um potencial educacional integral (14 anos de escola de boa qualidade antes dos 18 anos). Por conseguinte, um resultado de 0,70 indica que a produtividade de uma criança nascida hoje como futura trabalhadora é 30 por cento menor do que aquela criança poderia ter atingido se tivesse recebido educação integral e saúde plena.

Como os fundamentos teóricos do índice de capital humano são desenvolvidos no contexto da literatura sobre contabilidade do desenvolvimento, o índice está vinculado a diferenças na renda real que um país pode gerar no longo prazo. Se um país obtém um resultado de 0,50, o PIB por trabalhador poderia duplicar, a menos que o país conseguisse oferecer educação integral e saúde plena.

A tabela 6 apresenta o índice de capital humano e alguns de seus componentes para todos os países latino-americanos para os quais está disponível. Também apresentamos os dados dos Estados Unidos, da Coreia do Sul e de Singapura. Incluímos este último país porque detém o valor mais alto deste índice (maior do que os Estados Unidos). Portanto, no caso do capital humano, podemos dizer que a fronteira é Singapura e os Estados Unidos são relativamente ineficientes. É interessante que a Coreia do Sul (o exemplo de sucesso do desenvolvimento que mencionamos), também tem um número mais alto do que os Estados Unidos.

Em primeiro lugar, deve-se observar que existe uma relação clara entre o índice de capital humano e o PIB *per capita* (não apresentado na tabela). Os países da América Latina com os valores mais altos e mais baixos são, respectivamente, o Chile e o Haiti, conforme o esperado. Deve-se considerar também, que existe uma correlação entre os diferentes componentes do índice de capital humano. Normalmente, um país com uma taxa de sobrevivência relativamente baixa também apresenta valores baixos no atraso do crescimento e escolaridade. Porém, há algumas exceções interessantes. Por exemplo, a Guatemala tem um número de anos esperados de escolaridade desproporcionalmente baixo. Isso indica que pode haver margem para a adoção de políticas específicas que reduzam a evasão escolar nesse país.

Para entender o impacto quantitativo do capital humano no desenvolvimento, podemos usar a média simples dos países latino-americanos representados na tabela 6. Esse país representativo da América Latina teria 7,8 anos de escolaridade ajustados pela aprendizagem e um índice de capital humano de 0,56. Caso esse país pudesse melhorar seu capital humano de forma que convergisse com o de Singapura, o impacto em seu PIB *per capita* seria de

5 Para um debate sobre os modelos e microestimativas de capital humano e remuneração, ver Heckman Lochner e Todd, 2006).

57%, o que obviamente é um impacto muito substancial. A última coluna da tabela 6 apresenta o impacto em cada um dos países.

Que consequências têm estas conclusões em termos das políticas a serem adotadas? Certamente, o capital humano é um motor central de produtividade e crescimento sustentável. No entanto, muitas vezes é difícil defender os investimentos em capital humano. Afinal, os benefícios de investir nas pessoas podem demorar muito tempo para se materializar. Como consequência disso, os países da América Latina costumam não investir o suficiente em capital humano, desaproveitando assim uma oportunidade de aumentar sua produtividade. As questões relativas à economia política também têm a ver com o atraso nesse investimento (grupos de interesse, facilidade de encontrar soluções alternativas, adoção das reformas necessárias, etc.).

TABELA 6. Índice de capital humano, 2018

	Probabilidade de sobrevivência até os 5 anos de idade	Anos de escolaridade esperados	Anos de escolaridade ajustados pela aprendizagem	Adultos: Taxa de sobrevivência	Faixa de crianças menores de 5 anos sem atraso do crescimento	Índice de capital humano	Distorção (%)
Argentina	0,99	13,1	8,9	0,89	—	0,61	44,3
Brasil	0,99	11,7	7,6	0,86	0,94	0,56	57,1
Chile	0,99	12,8	9,6	0,91	0,98	0,67	31,3
Colômbia	0,99	12,5	8,5	0,86	0,89	0,59	49,2
Costa Rica	0,99	12,5	8,6	0,92	0,94	0,62	41,9
Equador	0,99	13,2	8,9	0,88	0,76	0,60	46,7
El Salvador	0,99	11,3	6,5	0,83	0,86	0,50	76,0
Guatemala	0,97	9,7	6,3	0,84	0,53	0,46	91,3
Haiti	0,93	11,4	6,3	0,76	0,78	0,45	95,6
Honduras	0,98	10,0	6,4	0,86	0,77	0,49	79,64
México	0,99	12,6	8,6	0,89	0,88	0,61	44,3
Nicarágua	0,98	11,6	7,3	0,86	0,83	0,53	66,0
Paraguai	0,98	11,5	7,1	0,86	0,94	0,53	66,0
Peru	0,99	12,7	8,3	0,88	0,87	0,59	49,2
Rep. Dominicana	0,97	11,3	6,3	0,84	0,93	0,49	79,6
Uruguai	0,99	11,8	8,4	0,90	0,89	0,60	46,7
Coreia do Sul	1,00	13,6	12,2	0,94	0,98	0,84	4,8
Estados Unidos	0,99	13,3	11,1	0,90	0,98	0,76	15,8
Singapura	1,00	13,9	12,9	0,95	—	0,88	0,0

Fonte: Índice de capital humano divulgado recentemente pelo Banco Mundial (2018).

Deve-se fazer uma observação final sobre a relação entre o capital humano e a composição setorial que analisamos na seção 3. Conforme observado, não está claro por que uma pessoa escolheria trabalhar em setores menos produtivos. Seu baixo nível de capital humano e a consequente inaptidão de trabalhar em setores mais produtivos parecem ser boas explicações. Ao comparar as distorções geradas pelo capital humano com aquelas relacionadas com a má distribuição setorial (nos dois países onde esses dados estão disponíveis), vemos que a distorção relacionada ao capital humano é mais importante do que a distorção relativa à má distribuição

setorial. Por esta razão, é pelo menos admissível que a distorção pelo capital humano também inclua a distorção referente a uma má distribuição setorial. Considerando isso, escolhemos remover a má distribuição setorial de nossa tabela de distorções e nos focalizamos apenas na questão do capital humano, além da má distribuição entre empresas e outras distorções que analisamos nas próximas seções.

5. Capital de infraestrutura

A má qualidade da infraestrutura (independente da quantidade) é obviamente um problema muito saliente nos países da América Latina, não só em termos absolutos, mas também em termos relativos. Isto significa que mesmo que valorizemos a infraestrutura desses países em PIB *per capita*, a mesma é pior do que o esperado. Em primeiro lugar, indicamos que existem elementos (restrições jurídicas, regulamentos) que não permitem que o setor privado invista em infraestrutura, embora esses investimentos poderiam gerar uma boa rentabilidade. Logo, construímos uma situação hipotética em que estes obstáculos (*interferências*) são eliminados, de modo que a causa do capital de infraestrutura por PIB convirja para o valor de referência, e calculamos o impacto disso nas medições de produtividade, como em Barro (1990).

Para determinar o impacto da adoção do “regulamento adequado” na infraestrutura, utilizamos as pesquisas e os dados disponíveis na plataforma *Global Infrastructure Hub*⁶ para estabelecer o estoque de capital de infraestrutura necessário em muitos países. Uma das formas de cálculo que se costumava adotar em pesquisas anteriores neste ambiente era aquela correspondente à análise do volume do estoque de infraestrutura física de cada país, por meio de medições como extensão de estradas e ferrovias, número de linhas telefônicas, etc. Todavia, essa abordagem não considera a qualidade da infraestrutura: um quilômetro de rodovia nos Estados Unidos pode ser muito diferente de seu equivalente na África subsaariana, e o nível de serviço prestado por um quilômetro de ferrovia no Japão pode ser muito diferente daquele disponível em alguns dos países mais pobres do mundo, por exemplo.

Para tentar resolver esse problema, as pesquisas adotaram uma abordagem diferente, com base em estimativas do valor do estoque da infraestrutura, que incorporam (pelo menos em teoria) informações tanto sobre a quantidade quanto a qualidade da infraestrutura. A medida do desempenho “ajustada pela qualidade” foi aferida entre os países e depois usada para estabelecer a despesa necessária para que um país conseguisse o desempenho dos países mais eficazes neste aspecto. A “necessidade de investimento” resultante foi comparada depois com a tendência atual dos investimentos.

É importante considerar que emular o desempenho dos melhores países em termos da “necessidade de investimento” não equivale a aumentar o estoque de infraestrutura *per capita* até uma quantidade determinada. Refere-se à brecha entre a despesa atual e a despesa necessária para emular o melhor desempenho. Isso significa melhorar o desempenho em todos os aspectos

6 Acessível em <https://outlook.gihub.org/>

até atingir um nível adequado às circunstâncias do país em questão. O valor atual do estoque poderia ser menor ou maior, dependendo das características específicas do país, como seu PIB *per capita*, sua densidade populacional, etc.

A tabela 7 apresenta a tendência atual do investimento e o investimento ideal necessário para cada país. Para calcular a distorção gerada por uma infraestrutura insuficiente, utilizamos a seguinte abordagem baseada em Barro (1990): presumimos que a produção resulta de uma tecnologia Cobb-Douglas, na qual o capital de infraestrutura é um dos insumos e pode ser considerado um subelemento do capital total. Também consideramos que o capital total é igual ao triplo do PIB e que seu peso na função de produção agregada é 0,35. Depois, obtemos o estoque de capital de infraestrutura atual e ideal utilizando a lei de formação do capital presumindo uma taxa de investimento constante (como % do PIB), que reflete alternadamente a taxa atual e a taxa ideal, a tendência da taxa de crescimento considerada para o país em questão e uma taxa de depreciação constante de 5%. Comparando o estoque total de capital com o estoque ideal de capital, obtemos a contribuição do capital ideal (presumindo que ambos sejam proporcionais) e assim, encontramos o impacto de alterar o estoque de capital para ir do nível atual até o ideal.

Não tivemos acesso aos dados necessários para muitos países da América Central e do Caribe (a Costa Rica, El Salvador, a Guatemala, o Haiti, Honduras, a Nicarágua e a República Dominicana). Para esses países, consideramos que a distorção relativa à infraestrutura era igual à média dos países da América Latina dos quais tínhamos dados, sendo de 7,1%, ou seja, um nível de investimento inferior em infraestrutura ao ideal reduz, em média, o produto *per capita* nesta magnitude. É interessante ver que o impacto da brecha de infraestrutura é relevante, mas não tão significativo quanto os impactos das distribuições do capital humano e do porte das empresas já calculadas. Também é interessante observar que, embora a Coreia do Sul e Singapura tenham infraestrutura muito semelhante ao ideal, os Estados Unidos poderiam melhorar sua produtividade nesse aspecto.

TABELA 7. Investimento em infraestrutura e melhoria da produtividade

	Investimento atual (% do PIB)	Investimento ideal (% do PIB)	Distorção (%) (aumento do PIB <i>per capita</i>)
Argentina	2,19	3,89	8,5
Brasil	2,68	4,74	9,4
Chile	2,56	3,19	2,9
Colômbia	2,26	3,19	5,3
Costa Rica	-	-	7,1
Equador	2,28	3,83	10,6
El Salvador	-	-	7,1
Guatemala	-	-	7,1
Haiti	-	-	7,1
Honduras	-	-	7,1
México	1,34	2,71	8,0
Nicarágua	-	-	7,1
Paraguai	5,54	7,15	9,7
Peru	4,23	5,13	7,5
Rep. Dominicana	-	-	7,1
Uruguai	2,76	3,29	2,4
Coreia do Sul	2,94	3,02	0,3
Estados Unidos	1,52	2,18	2,6
Singapura	0,93	0,93	0,0

Fonte: Cálculo dos autores com dados do Global Infrastructure Hub.

6. Impostos e redistribuição

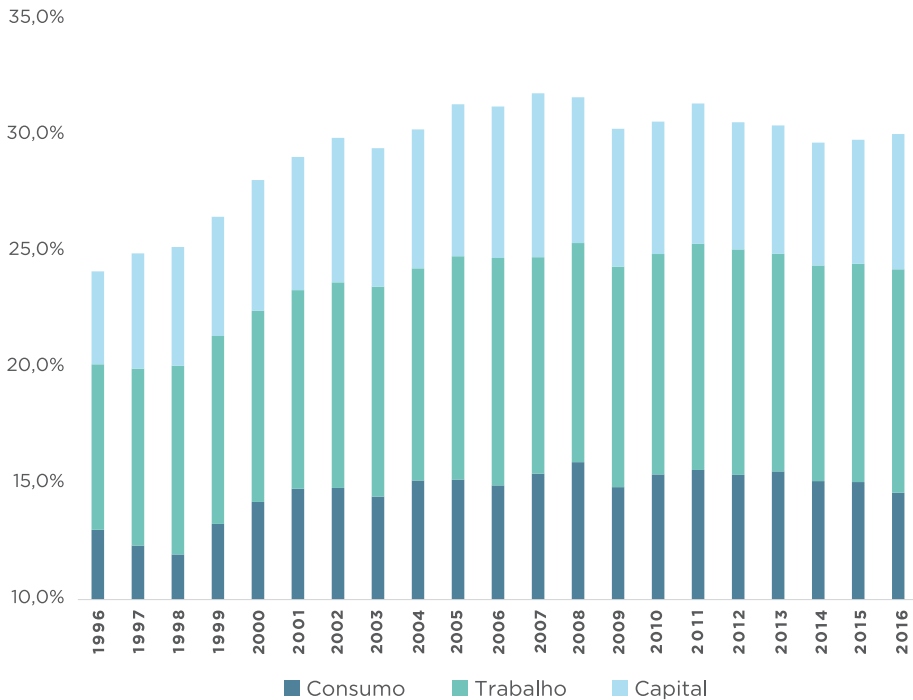
Uma pergunta importante para as finanças públicas é quantos impostos devem ser cobrados às pessoas. Conforme indicou Okun (1975), deve-se encontrar um equilíbrio entre eficiência e igualdade. Para conseguir uma sociedade mais igualitária, o governo deve recolher impostos para obter os recursos necessários para a redistribuição. Isso causa um problema porque alguns recursos desaparecem durante a transferência.

A versão padrão dos livros de texto (Atkinson y Stiglitz, 1980) contém uma explicação mais elaborada, porém, chega ao mesmo resultado. As políticas de redistribuição mediante impostos e regulamentos tornam a rentabilidade privada inferior à rentabilidade social para vários tipos de atividades econômicas, o que altera os incentivos e gera resultados baixos e, portanto, perdas de eficiência. Assim, as políticas que melhoram a equidade têm um custo na forma de menor eficiência, e as preferências políticas determinam a disposição de sacrificar eficiência por uma maior equidade. Os economistas determinam qual a forma que tem o nível máximo desse equilíbrio, e as pessoas responsáveis por desenvolver políticas são quem devem decidir onde se posicionar.

No entanto, em muitos países do mundo, bem como em algumas economias da América Latina, o nível máximo desse equilíbrio não é verdadeiramente relevante. Em alguns países, o sistema tributário gera mais distorções do que é preciso e abundantes recursos são alocados a programas ineficientes de redistribuição de receitas. Como consequência disso, a política econômica coloca a economia dentro da fronteira entre eficiência e equidade. Isto significa que é possível gerar uma situação de maior eficiência e maior equidade se mudar o sistema tributário e a alocação dos programas sociais.

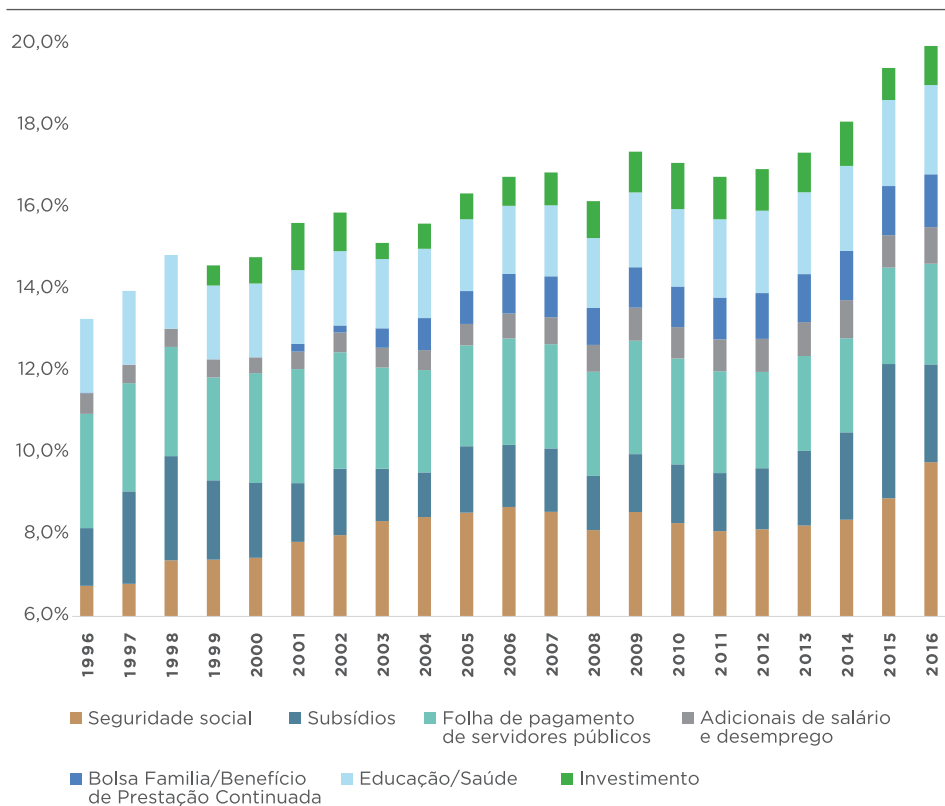
Nesta seção, queremos quantificar o efeito que poderia ter uma mudança de política deste tipo em termos de PIB *per capita* na economia brasileira, sobre a qual temos a informação necessária. Começamos apresentando, a evolução dos impostos no gráfico 2. Observa-se que houve um aumento da carga tributária entre 1996 e 2004, enquanto essa carga se manteve quase constante desde aquela época. Em termos de composição, quase 50% das receitas tributárias atuais são recolhidas sobre o consumo, tendendo a gerar menos distorções, mas isto também resulta em uma menor redução da desigualdade. Quanto ao restante das receitas tributárias, quase 35% são sobre o trabalho e aproximadamente 15% sobre o capital⁷.

7 Os principais tributos incidentes sobre o consumo são impostos indiretos (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços [ICMS], o Imposto do Programa de Integração Social [IPI], o Programa de Integração Social/ Contribuição para Financiamento da Seguridade Social [PIS/Cofins] e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza [ISS]). Os principais impostos sobre o trabalho são o imposto sobre a renda e as contribuições previdenciárias (Instituto Nacional do Seguro Social [INSS]). Os principais impostos sobre o capital incluem os impostos corporativos, imobiliários, sobre os veículos e as transações.

GRÁFICO 2. Brasil: Receitas tributárias por tipo, como porcentagem do PIB

Fonte: Cálculos dos autores com dados da carga tributária do Brasil (Ministério da Fazenda).

No gráfico 3, apresentamos a evolução da despesa pública federal como fração do PIB. Deve-se considerar que, durante o período em questão, a despesa total aumentou aproximadamente de 15% para 20% do PIB. Quando comparar os gráficos 2 e 3, fica evidente uma grande diferença entre a despesa pública federal e as receitas tributárias totais. Isso se deve porque quase um terço dessas receitas são transferidas para estados e municípios, e não se disponibiliza informação sobre as despesas dos mesmos. Porém, sabemos que o superávit primário dos estados e municípios está muito próximo a zerar (a Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil limita seu endividamento). Também temos boa informação sobre o superávit primário federal, que está em torno de -0,8% do PIB para 2018. Esses dados nos permitem ajustar a despesa pública para refletir um valor compatível com a receita tributária. Presumimos que os estados e municípios destinam seus recursos de forma semelhante à União. Garantindo que as receitas e despesas totais sejam compatíveis, podemos realizar os ensaios desejados para apresentar os efeitos das mudanças em impostos e alocações de despesas.

GRÁFICO 3. Despesa pública federal (% do PIB)

Fonte: Cálculos dos autores com dados da despesa do Brasil (Ministério da Fazenda).

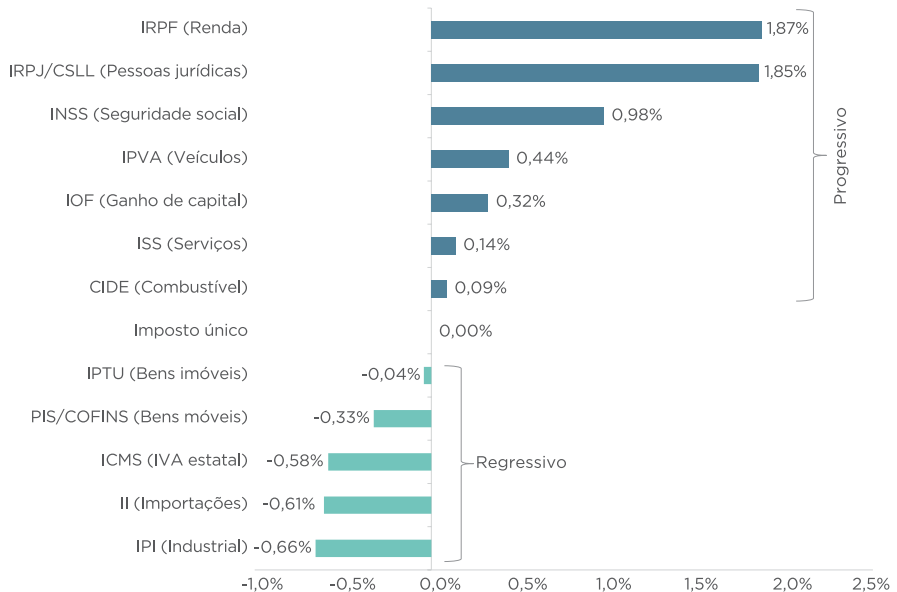
Antes de fazer isso, devemos calcular o impacto de diferentes impostos e subsídios sobre a eficiência e a igualdade. A tabela 8 apresenta o impacto na eficiência de um aumento de um ponto percentual do PIB em cada tipo de imposto. Os dados são obtidos com um modelo macroeconômico tradicional, como o incluído em Prescott (2004), que é calibrado para o caso do Brasil (ver, por exemplo, Da Silva, Paes e Raydonal, 2014). Os resultados obtidos são os esperados e semelhantes aos cálculos correspondentes a outros países. Os impostos sobre ganho de capital são os mais distorcidos enquanto os tributos incidentes sobre o consumo os menos distorcidos.

TABELA 8. Brasil: Impacto na eficiência de um aumento dos impostos de um ponto percentual do PIB (% do PIB)

Imposto	Impacto
Consumo	-0,64
Trabalho	-1,19
Capital	-1,93

Fonte: Cálculos dos autores com dados do Ministério da Fazenda do Brasil.

No gráfico 4, apresentamos o impacto dos principais impostos brasileiros na igualdade. O nível de igualdade é definido como $\log(1 - \text{Gini})$. Esses cálculos são feitos em duas fases. Na primeira, estabelecemos os bens e serviços que são atingidos por cada imposto. Na segunda, usando microdados sobre as despesas pessoais (*Pesquisa de Orçamento Familiar*), alocamos impostos aos consumidores de cada nível de renda⁸. É importante notar que os impactos sobre a igualdade tendem a ser quase lineares em relação aos valores dos impostos. Assim, obtemos os impactos de um aumento dos impostos de um ponto percentual do PIB.

GRÁFICO 4. Impacto na igualdade de um aumento dos impostos brasileiros de um ponto percentual do PIB (% $\log(1 - \text{Gini})$)

Fonte: Cálculo dos autores com dados da *Pesquisa de Orçamento Familiar*, Brasil.

8 A análise utiliza um modelo de agente representativo com tributos que incidem sobre o consumo, trabalho e capital. Ver também Chari e Kehoe (1999).

A hipótese implícita e usual que se faz é que as pessoas consomem a mesma cesta de bens e serviços durante toda sua vida. Isso é contrário à teoria do ciclo de vida, segundo a qual as pessoas consomem toda a sua riqueza no decorrer de sua vida. Aqui, as pessoas pobres consomem uma proporção maior de sua renda do que as pessoas ricas. Como consequência disso, os tributos incidentes sobre o consumo costumam ser mais regressivos do que os impostos sobre ganho de capital ou sobre o trabalho.

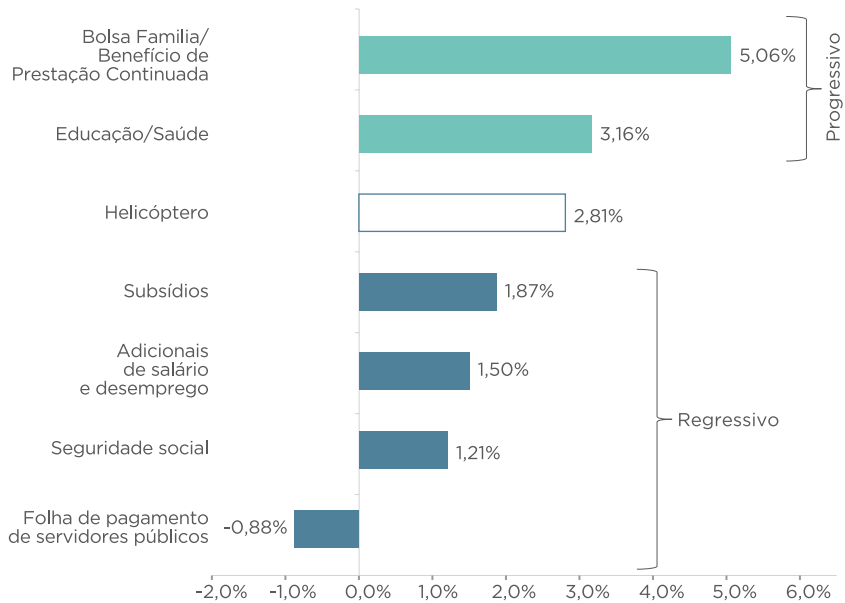
Para fins apenas comparativos, incluímos no gráfico 4 o impacto na igualdade de um “imposto único” (ou *flat tax*) que seria cobrado a todos os indivíduos por igual, equivalente a 1% do PIB, e que como vemos, tem impacto zero, embora o Brasil não tenha nenhum imposto desse tipo. A maioria dos resultados são os esperados. Pela hipótese mencionada acima, os impostos indiretos são muito mais regressivos do que os impostos diretos. Além disso, os impostos diretos tendem a ser melhores do que os impostos fixos em termos de garantir maior igualdade.

Todavia, há alguns resultados surpreendentes. Observa-se, por exemplo, que os impostos sobre o trabalho são ainda mais progressivos do que os impostos sobre o lucro das empresas⁹. Presumimos que isso acontece pela enorme desigualdade de salários e formação que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro. Observa-se também que os impostos sobre imóveis são regressivos. Isto pode ser porque esses impostos são baseados no valor das propriedades declaradas por seus proprietários. A conclusão geral é que existem muitas maneiras de criar situações nas quais se obtêm, ao mesmo tempo, maior igualdade e eficiência.

No gráfico 5, apresentamos o impacto dos principais componentes da despesa pública na igualdade. A metodologia utilizada é a mesma usada com os impostos. Em alguns casos, coletamos dados sobre quais produtos são impactados pela despesa e, logo, alocamos o gasto conforme os dados individuais. Em outros casos, temos informação direta sobre quem recebe as transferências. Como no caso dos impostos, observamos que o impacto das transferências sobre a igualdade é quase linear em relação ao valor das transferências, pelo que normalizamos o efeito para uma transferência de 1% do PIB.

9 No modelo de agentes representativos, o imposto sobre as empresas é equivalente ao imposto sobre o ganho de capital, ver Chari e Kehoe (1999) e Da Silva *et al.*, (2014).

GRÁFICO 5. Brasil: Impacto na desigualdade de um aumento do gasto de um ponto percentual do PIB (% log(1-Gini))



Fonte: Cálculo dos autores com dados do gasto do Brasil (Ministério da Fazenda).

Também apresentamos o impacto sobre a igualdade da hipótese do “dinheiro de helicóptero”. Esta política desacreditada mede as consequências de uma transferência hipotética da mesma quantidade de recursos para todas as pessoas. Como o Brasil tem uma distribuição de receitas muito desigual, o dinheiro de helicóptero tem um impacto positivo na igualdade.

Pode resultar uma surpresa que mesmo uma política com tão poucas tonalidades como o dinheiro de helicóptero, seja melhor para redistribuir receitas do que a maioria das políticas atualmente utilizadas no Brasil. É interessante que o sistema de seguridade social, que equivale a quase 10% do PIB, seja substancialmente pior do que a distribuição de dinheiro de helicóptero. Por outro lado, o exemplo do efetivo programa Bolsa Família, que além de transferir recursos aumenta a participação na educação, apresenta os resultados positivos que os governos podem conseguir.

O ensaio que sugerimos envolve alterar a seleção de impostos e despesas para melhorar a eficiência, sem mudar o impacto que a seleção atual tem sobre a desigualdade. Para isso, fizemos alguns ajustes em nossa série. Primeiro, ajustamos a despesa à magnitude dos impostos, de modo a zerar o superávit primário. Depois, eliminamos elementos da despesa que não estivessem estritamente relacionados à nossa questão de redistribuição e eficiência, como o investimento e a despesa com educação e saúde. Logo, ajustamos os impostos para voltar a zerar o superávit primário. Feito isso, obtivemos medições dos impostos e do gasto em redistribuição equivalentes a 25% do PIB.

Em seguida, calculamos o impacto total do gasto e dos impostos sobre a eficiência e a igualdade. Nossos resultados indicam que o efeito total na eficiência surgiria de reduzir o PIB em 26,7% e, o impacto total na igualdade seria obtido ao aumentar em 27,2% a magnitude de $\log(1 - \text{Gini})$.

Logo, analisamos um caso em que todos os impostos fossem substituídos por impostos indiretos sobre o consumo. Presumimos que o impacto na igualdade desse novo imposto (IVA) corresponde à média ponderada dos efeitos dos impostos indiretos que são atualmente utilizados. Isso faz com que o caso hipotético possa eventualmente ser implementado. Em termos da despesa, estabelecemos uma condição segundo a qual a despesa pública como um todo (excluindo os elementos eliminados) seriam substituídos pelo programa Bolsa Família. Mais uma vez, tal política seria relativamente fácil de implementar, sem dificuldades práticas.

Para estabelecer a quantidade de impostos e despesas (presumidos como equivalentes), consideramos que o novo sistema deveria gerar o mesmo impacto sobre a igualdade do que o sistema atual, conforme observado acima. O resultado é que poderíamos obter o mesmo impacto de 26,7% na igualdade com uma despesa pública de 5,9% do PIB, em vez de 25% atual. O novo sistema de impostos e despesas teria o impacto de reduzir a eficiência em 3,8%, em vez de 26,7% atual. Isso significa que a redução da perda de eficiência causada pelo sistema tributário e despesas geraria uma melhoria de 22,9% no PIB *per capita*. Em outras palavras, isso se refletiria em nosso esquema como um aumento de produtividade de 22,9%.

Infelizmente, não temos dados disponíveis para aplicar o mesmo ensaio para outros países da América Latina. Portanto, como estimativa inicial, consideramos que alterar o sistema tributário por unidade tributária em outros países da América Latina teria o mesmo impacto que no Brasil. Ou seja, consideramos que o impacto em outros países seria proporcional à carga tributária atual no Brasil. Em um país com uma carga tributária menor do que no Brasil, poder-se-ia esperar que uma otimização tributária produza uma menor melhoria na eficiência.

Na tabela 9, apresentamos a carga tributária dos mesmos países da América Latina já supracitados, usando dados macroeconômicos de 2015 da Heritage Foundation (2015). Depois, utilizamos esses dados para calcular o impacto da eliminação do obstáculo referente a impostos e despesas. A coluna “distorção” apresenta todos esses impactos e reflete as melhorias de produtividade que as políticas descritas gerariam. É claro que essa política deve ser adaptada a cada país específico da América Latina.

TABELA 9. Tamanho do Estado e melhoria da produtividade

	Carga tributária (% do PIB)	Distorção (%)
Argentina	25,0	19,0
Brasil	30,1	22,9
Chile	21,0	16,0
Colômbia	16,1	12,2
Costa Rica	21,0	16,0
Equador	13,2	10,0
El Salvador	13,3	10,1
Guatemala	11,9	9,1
Haiti	9,4	7,2
Honduras	15,6	11,9
México	23,7	18,0
Nicarágua	17,8	13,5
Paraguai	12,0	9,1
Peru	18,0	13,7
Rep. Dominicana	12,0	9,1
Uruguai	23,1	17,6
Coreia do Sul	33,6	-
Estados Unidos	27,1	-

Fonte: Cálculo dos autores com dados da Heritage Foundation (2015).

7. Abertura da economia

A última política que analisamos é a abertura da economia aos mercados mundiais. Muitos países latino-americanos insistem em impor altas tarifas aduaneiras e medidas não tarifárias, embora existam muitas evidências teóricas e empíricas salientando os benefícios do comércio. É conveniente se perguntar por que os países não eliminam as barreiras comerciais unilateralmente, dados os benefícios de uma política tão simples. Às vezes, a resposta tem a ver com a forte pressão exercida pela indústria local. Em outros casos, o motivo é uma variante da teoria dos jogos. Todos os países querem negociar e a condição que propõem para a redução de suas tarifas aduaneiras é que seus parceiros façam o mesmo. Porém, essas negociações geralmente demoram muito tempo e não geram um progresso claro.

Para avaliar as vantagens da abertura e seu impacto na produtividade, estabelecemos que cada um dos países da América Latina eliminasse totalmente suas tarifas aduaneiras. Assumimos que não se toma medida alguma respeito de suas barreiras não tarifárias porque não possuímos um bom esquema dessas distorções. Também presumimos que os países que comercializam com cada um dos países da América Latina não reagiriam a essa política. Aliás, aceitamos implicitamente que os países de América Latina não comercializam entre si.

Calculamos duas medidas alternativas dos benefícios da eliminação da fonte de ineficiência relacionada à abertura. A primeira medida é o aumento do bem-estar equivalente à área do triângulo sob a curva das importações. Consideramos que a oferta (as exportações dos parceiros comerciais do país) é horizontal e que a curva das importações tem elasticidade constante. De acordo com a bibliografia, calibramos essa elasticidade para que seja quatro. A variação de preço decorreria da variação (absoluta) da tarifa aduaneira. A variação na quantidade é calculada usando a elasticidade e a quantidade atual das importações como fração do PIB.

A segunda medida dos aumentos do bem-estar gerados quando eliminar as tarifas aduaneiras, consiste nas distorções tributárias, que foram calculadas anteriormente. No ensaio apresentado na seção sobre o sistema tributário e de despesas, sugerimos a eliminação dos impostos sobre bens de capital e focalizar exclusivamente na arrecadação de tributos incidentes sobre o consumo. Com a mesma lógica, ao analisar o comércio, devemos eliminar os impostos sobre a importação de bens de capital. Com os dados correspondentes ao Brasil, observamos que 39,5% das importações são de

bens de capital¹⁰. Portanto, presumimos que essa é apenas uma fração das tarifas aduaneiras aplicadas aos bens de capital. (De maneira semelhante, a fração restante consiste em impostos de importação recolhidos sobre bens de consumo.) Para calcular a distorção, sugerimos a análise de eliminação das tarifas aduaneiras sobre os bens de capital. Isso também é fácil de realizar se houver dados disponíveis sobre a quantidade de importações (como a fração do PIB) e sobre as tarifas aduaneiras. Em virtude da falta de informação, consideramos que todos os países da América Latina têm o mesmo percentual de suas importações que são bens de capital, e o mesmo impacto de distorção dos impostos do que o Brasil.

Na tabela 10, apresentamos o comércio (importações mais exportações, como porcentagem do PIB) e as tarifas aduaneiras médias (%) dos países da América Latina. Também incluímos à Coreia do Sul, aos Estados Unidos e Singapura, o país com a menor taxa de tarifas aduaneiras da base de dados (nossa fonte de dados sobre tarifas aduaneiras é o Sistema de Análise e Informação sobre Comércio da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento [TRAINS-UNCTAD] e, sobre o comércio é o Banco Mundial). Utilizamos os dados mais recentes disponíveis para cada país e consideramos que as importações equivalem à metade do comércio total. Na mesma tabela, apresentamos as duas medidas de distorções e as melhorias do bem-estar geradas pelo comércio e a eliminação dos impostos sobre ganho de capital.

Deve-se considerar que as distorções associadas à abertura são muito menores do que as calculadas anteriormente. Os números que obtivemos são semelhantes aos que aparecem na bibliografia sobre comércio, mas tendem a decepcionar tanto os pesquisadores quanto as pessoas que desenvolvem políticas. É possível que a bibliografia não tenha pesquisado alguns meios importantes para o funcionamento da abertura. Contudo, já que não se estabeleceram trabalhos de pesquisa sobre esses meios adicionais, escolhemos por o foco nos números que surgem de nossos próprios cálculos. Como o ensaio sobre a distorção tributária está intimamente mais ligado às melhorias na produtividade, preferimos usar seus resultados como medida das distorções que geram perdas de eficiência.

10 A maioria dos outros países latino-americanos importa a maior parte de suas máquinas e equipamentos (ver Alfaro e Hammel, 2007). Além do efeito no investimento, ao momento de fazer com que as vantagens dos avanços tecnológicos ultrapassem as fronteiras, as importações de bens de capital podem ter benefícios adicionais para a economia mediante a propagação de conhecimento. Os avanços tecnológicos, em forma de produção global de bens de capital e a atividade global de pesquisa e desenvolvimento, estão altamente concentrados em um pequeno número de países. Seus benefícios podem ser espalhados pelo mundo mediante a exportação de bens de capital com novas tecnologias.

TABELA 10. Abertura da economia

	Comércio (% do PIB)	Tarifa (%)	Distorção do bem-estar (%)	Distorção dos impostos sobre o capital (%)
Argentina	26,3	12,6	0,4	1,3
Brasil	24,6	13,7	0,5	1,3
Chile	56,1	1,0	0,0	0,2
Colômbia	34,9	5,2	0,1	0,7
Costa Rica	63,5	4,3	0,1	1,0
Rep. Dominicana	54,1	8,8	0,4	1,8
Equador	38,8	7,6	0,2	1,1
El Salvador	64,2	4,0	0,1	1,0
Guatemala	46,8	3,5	0,1	0,6
Haiti	71,8	6,2	0,3	1,7
Honduras	100,7	8,2	0,7	3,1
México	78,1	3,0	0,1	0,9
Nicarágua	95,9	3,9	0,1	1,4
Paraguai	81,3	8,1	0,5	2,5
Peru	44,8	2,8	0,0	0,5
Uruguai	41,5	9,8	0,4	1,6
Coreia do Sul	77,7	5,2	0,2	1,5
Estados Unidos	26,6	2,9	0,0	0,3
Singapura	318,4	0,2	0,0	0,2

Notas: Cálculos dos autores com dados da TRAINS-UNCTAD e do Banco Mundial.

8. Incorporação de tecnologia

Antes de encerrar este trabalho e resumir as possíveis melhorias da produtividade que sugerimos nas seções anteriores, é importante observar uma omissão relevante em nossa análise. Apresentamos o problema da produtividade na região da América Latina, e consideramos que se deve a obstáculos econômicos. Quando identificar todos os obstáculos e calcular o impacto da eliminação das distorções associadas a eles, podemos pensar que resolvemos totalmente o problema da produtividade. Ou seja, as distorções associadas aos obstáculos aparentam ser o único motivo da distância que separa a América Latina da fronteira. Contudo, este não é o caso.

Embora parecesse que poderiam ter acesso à melhor tecnologia de produção (a mesma que usa a fronteira), as economias da América Latina não a adotam rapidamente. De fato, em vez considerar que é uma espécie de maná divino, a incorporação da tecnologia se deve perceber como um processo endógeno que requer as condições adequadas. Quando falamos de tecnologia neste contexto, fazemos referência às técnicas de produção, sabedoria e eficiência de uma organização. Sem esses elementos, mesmo um país que elimine todos os obstáculos, será menos produtivo do que a fronteira.

A bibliografia identifica dois assuntos principais como aspectos essenciais para a difusão e incorporação de tecnologia. O primeiro assunto é que as instituições responsáveis pela contratação promovam contratos entre empresas fornecedoras e transformadoras (*upstream e downstream*), entre empresas e trabalhadores, e entre empresas e instituições financeiras (Acemoglu, Antràs e Helpman, 2007). Essas parcerias institucionais influenciam a quantidade de investimento, a seleção de empreendedores e empresas e a eficiência com que diferentes tarefas são alocadas a empresas e diversos trabalhadores. Existem diferenças notáveis nas instituições responsáveis pela contratação em diferentes países e essas diferenças parecem ser um fator importante na incorporação e difusão de tecnologia.

O segundo assunto trata sobre as relações comerciais internacionais. O comércio internacional não só gera os benefícios estáticos que analisamos na seção 7, mas também influencia no processo de inovação e desenvolvimento (Grossman e Helpman, 1991). A divisão internacional do trabalho e o ciclo do produto são exemplos de como as relações comerciais internacionais contribuem para o processo de difusão da tecnologia e promovem a especialização da produção.

A mensagem é a seguinte: enfrentar os obstáculos que foram identificados neste trabalho não é simplesmente uma questão de aplicar um conjunto abrangente de políticas para melhorar a produtividade. Além dos problemas que identificamos, existem muitos outros relacionados à incorporação de tecnologia e outros obstáculos que não incluímos aqui.

9. Conclusão

Para concluir, examinamos agora as melhorias de produtividade que poderiam advir da implementação de todas as políticas que sugerimos nas seções anteriores. Em resumo, trata-se das seguintes políticas:

- i. *Capital humano*: Centralizar os investimentos do Estado na educação e saúde das pessoas, especialmente nas pessoas de idade precoce, e aliviar as restrições de crédito relacionadas ao financiamento privado do capital humano.
- ii. *Porte das empresas*: Adotar políticas horizontais.
- iii. *Impostos e redistribuição*: Recolher tributos incidentes sobre o consumo; redistribuir mediante programas sociais eficazes (bem definidos).
- iv. *Infraestrutura*: Privatizar e regulamentar de forma adequada.
- v. *Abertura da economia*: Reduzir as tarifas aduaneiras, principalmente referentes a insumos e bens de capital.

A tabela 11 apresenta as melhorias de produtividade associadas a cada uma dessas políticas e o impacto total da implementação de todas as reformas em cada um dos países. Para calcular o impacto conjunto de muitas reformas, precisaríamos saber, em princípio, se tais reformas se complementam ou podem substituir umas às outras e se seus impactos são superaditivos ou subaditivos. Não conhecemos a teoria nem as evidências relacionadas a essa questão, então assumimos que o impacto da implementação de muitas reformas é igual à soma dos impactos da implementação de cada uma delas.

TABELA 11. Impacto de todas as políticas implementadas

	Capital humano	Porte das empresas	Impostos e despesas	Infraestrutura	Abertura da economia	Total
Argentina	44,3	23,1	19,0	8,5	1,3	132,1
Brasil	57,1	23,1	22,9	9,4	1,3	163,5
Chile	31,3	25,8	16,0	2,9	0,2	97,5
Colômbia	49,2	24,3	12,2	5,3	0,7	120,5
Costa Rica	41,9	65,5	16,0	7,1	1,0	194,9
Equador	46,7	23,2	10,0	10,6	1,1	122,4
El Salvador	76,0	24,4	10,1	7,1	1,0	160,7
Guatemala	91,3	22,2	9,1	7,1	0,6	174,7
Haiti	95,6	84,8	7,2	7,1	1,7	321,9
Honduras	79,6	24,3	11,9	7,1	3,1	175,9
México	44,3	22,5	18,0	8,0	0,9	127,3
Nicarágua	66,0	16,1	13,5	7,1	1,4	137,6
Paraguai	66,0	18,7	9,1	9,7	2,5	141,9
Peru	49,2	19,4	13,7	7,5	0,5	118,7
Rep. Dominicana	79,6	28,0	9,1	7,1	1,8	173,6
Uruguai	46,7	22,0	17,6	2,4	1,6	118,7
Coreia do Sul	4,8	10,2	0,0	0,3	1,5	17,6
Estados Unidos	15,8	0,0	0,0	2,6	0,3	19,1

Fonte: Cálculo dos autores.

Deve-se salientar que o impacto das políticas mencionadas equivale a um aumento muito considerável da produtividade. Se formos aferir um país da América Latina com uma média simples sua produtividade aumentaria em 154%. Como esperado, o Haiti e o Chile são os países para os quais essa implementação teria o maior e o menor impacto, respectivamente. Observa-se que a Coreia do Sul e os Estados Unidos também poderiam eliminar alguns obstáculos e melhorar sua produtividade, embora com uma margem de melhoria muito menor.

Na tabela 12, utilizamos essas melhorias de produtividade para exibir qual seria o impacto em termos de convergência com a fronteira. A tabela apresenta a produtividade de cada país como uma fração da produtividade atual dos Estados Unidos (ou seja, como uma fração da fronteira atual). Mais uma vez, com uma média simples dos países de América Latina,

descobrimos que um país latino-americano típico que atualmente tivesse uma produtividade de 22% da produtividade da fronteira, convergiria para 54% dessa produtividade, se implementasse todas as políticas analisadas. Em termos gerais, a produtividade atual é um quarto de seu potencial. Com as políticas sugeridas, a produtividade dobraria e atingiria a metade de seu potencial. Quer dizer, o impacto das políticas sugeridas abrange aproximadamente a metade do espaço desejado.

TABELA 12. Convergência da produtividade

	1990	2018	Com reformas
Argentina	0,31	0,33	0,76
Brasil	0,28	0,26	0,68
Chile	0,19	0,40	0,80
Colômbia	0,21	0,24	0,53
Costa Rica	0,21	0,28	0,83
Equador	0,20	0,19	0,42
El Salvador	0,12	0,13	0,35
Guatemala	0,14	0,13	0,37
Haiti	0,06	0,03	0,13
Honduras	0,09	0,08	0,23
México	0,27	0,32	0,72
Nicarágua	0,08	0,09	0,21
Paraguai	0,22	0,22	0,52
Peru	0,14	0,23	0,50
Rep. Dominicana	0,15	0,28	0,78
Uruguai	0,27	0,38	0,82
Coreia do Sul	0,35	0,65	0,76
Estados Unidos	1,00	1,00	1,19

Fonte: Cálculo dos autores.

A parte do copo meio vazio é que as políticas sugeridas não são suficientes para fazer os países da América Latina convergirem totalmente com a fronteira. A parte do copo meio cheio é que essas políticas parecem ser suficientes para abranger quase a metade da distância que separa a produtividade desses países da produtividade da fronteira. Nesse sentido, nossos desafios parecem estar mais ligados às dificuldades da economia política do que à falta de conhecimento econômico.

Referências bibliográficas

- Acemoglu, D., Antràs, P. y Helpman, E. (2007). “Contracts and technology adoption”. *American Economic Review*, 97: 916-943.
- Alfaro, L., Charlton, A. e Kanczuk, F. (2009). “Plant-size distribution and cross-country income differences”. Em J. A. Frankel e C. Pissarides (eds.), *NBER International seminar on macroeconomics 2008*. Cambridge (EUA): National Bureau of Economic Research, 2009.
- Alfaro, L. e Hammel, E. (2007). “Capital flows and capital goods”. *Journal of International Economics*, 72: 128-150.
- Atkinson, A. B. e Stiglitz, J. E. (1976). “The design of tax structure: Direct versus indirect taxation”. *Journal of Public Economics* 6 (1-2): 55-75.
- Banco Mundial (2018). “Proyecto de capital humano”. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital>
- Barro, R. J. (1990). “Government spending in a simple model of endogenous growth”. *Journal of Political Economy*, 98(S5): 103-125.
- CAF (2018). *Institutions for productivity: Towards a better business environment*. Bogotá: CAF.
- Caselli, F. (2005). “Accounting for cross-country income differences”. Em P. Aghion e S. Surlauf (eds.), *Handbook of economic growth*. Amsterdã: Elsevier North Holland.
- Chari, V. V. e Kehoe, P. J. (1999). “Optimal fiscal and monetary policy”. Em J. B. Taylor e M. Woodford (ed.), *Handbook of Macroeconomics*. Elsevier.
- Global Infrastructure Hub. (2017). “Global infrastructure outlook”. Recuperado de <https://outlook.gihub.org/>
- Grossman, G. M. e Helpman, E. (1991). *Innovation and growth in the global economy*. Cambridge (EUA): MIT Press.
- Hall, R. E. e Jones, C. I. (1999). “Why do some countries produce so much more output per worker than others?”. *Quarterly Journal of Economics*, 114(1): 83-116.
- Herrendorf, B., Rogerson, R. e Valentinyi, A. (2014). “Growth and structural transformation”. Em P. Aghion e S. Surlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth* (vol. 2). Amsterdã: Elsevier North Holland, pp. 855-941.
- Heckman, J. J., Lochner, L. J. e Todd, P. E. (2006). “Fifty years of mincer earnings regressions”. Em Hanushek, E. y F. Welch (eds.), *Handbook of education economics*, Vol. 1. Países Baixos: Elsevier.
- Heritage Foundation (2015). *Economic freedom index*. Washington D.C.
- Hsieh, C.-I. e Klenow, P. J. (2009). “Misallocation and manufacturing TFP in China and India”. *Quarterly Journal of Economics*, 124(4): 1403-1448.
- Murphy, K. M. e Topel, R. H. (2016). “Human capital investment, inequality, and economic growth”. *Journal of Labor Economics*, 34(S2): S99-S127.

- Okun, A. M. (1975). *Equality and efficiency, the big tradeoff*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Prescott, E. C. (2004). “Why do americans work so much more than europeans?”. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 28 (1), julho: 2-13.
- Restuccia, D. e Rogerson, R. (2008). “Policy distortions and aggregate productivity with heterogeneous plants”. *Review of Economic Dynamics*, 11: 707-720.
- Da Silva, W. B., Paes, N. L. e Raydonal, R. (2014). “A substituição da contribuição patronal para o faturamento: Efeitos macroeconômicos, sobre a progressividade e distribuição de renda no Brasil”. *Revista Brasileira de Economia*, 68(4): 517-545.



Infraestrutura e desenvolvimento

04

Guillermo
Perry
*Universidad de
los Andes*

Carlos
Santiago
Guzmán
*Universidad de
los Andes
Innovations for
Poverty Action*

Juan
Benavides
*Fundación para
la Educación
Superior y
el Desarrollo
(Fedesarrollo)*

À memória de Guillermo Perry

Os autores agradecem os valiosos comentários de Pablo Sanguinetti e dos participantes do workshop “O desafio do desenvolvimento na América Latina”, organizado por CAF em Bogotá, em agosto de 2019.

1. Introdução

O bem-estar material da sociedade descansa sobre as suas possibilidades de gerar riqueza e sobre as oportunidades que oferece aos cidadãos de se beneficiar com ela. Tanto as condições sob as quais é desenvolvida a atividade produtiva, como aquelas que determinam a qualidade de vida cotidiana da população dependem intimamente do acesso aos serviços básicos de infraestrutura, assim como do estado e a qualidade dos mesmos (Bhattacharya, Romani e Stern, 2012, Bhattacharya, Oppenheim e Stern, 2015; CAF 2008). Nesse sentido, a infraestrutura, como o todo, se consolida como um dos pilares sobre os quais uma sociedade constrói sua atividade econômica e desenvolve sua vida produtiva.

A questão sobre a relação existente entre uma infraestrutura pública de qualidade e o crescimento e desenvolvimento econômico tem sido muito estudada. Desde o trabalho de Aschauer (1989), procura-se quantificar qual é o efeito do investimento público sobre estas medidas, com o intuito de identificar qual é o seu aporte para a economia de um país, fazendo ênfase principalmente na infraestrutura. Em geral, a infraestrutura é um fator que incrementa a produtividade e atrai a atividade econômica ao reduzir os custos de produção e facilitar o acesso ao mercado, mas seu efeito não é homogêneo (Egert, Kozluk e Sutherland, 2009).

No caso da América Latina, por se tratar da região que mais precisa investir em infraestrutura, resulta ainda mais interessante avaliar esses fatores. Segundo o relatório do *Global Infrastructure Hub* (2017), o investimento requerido na região até o ano 2040 é 47% maior ao sugerido pelas previsões realizadas com as tendências atuais. Quer dizer, a brecha do investimento em infraestrutura projetada para 2040 é de 47%, em comparação com 39% em África, 19% em Europa e 10% na Ásia. Mais ainda, ao analisar os níveis de investimento para o período 1992-2013, o investimento em infraestrutura foi na média de 2,4%, enquanto em outros países como o Canadá, a Coreia do Sul e a Nova Zelândia, entre outros, foi de 4% (Serebrisky, Suárez-Alemán, Margot e Ramirez, 2015). Dito isto, a evidência sugere que, apesar do avanço conseguido na região, os níveis de investimento em infraestrutura continuam a ser baixos, pelo qual é necessário continuar melhorando-os para atingir os níveis de crescimento e desenvolvimento desejados.

A importância deste fato radica na relação que foi encontrada entre a infraestrutura e o desenvolvimento de um país. Primeiro, Calderón e Servén (2004) estudaram o impacto da infraestrutura sobre o crescimento e a desigualdade utilizando um painel de 121 países no período 1960-2000. Esses autores consideram que um aumento no desvio padrão no índice agregado

de infraestrutura (equivalente a um aumento de 1,3% no índice, que resulta de levar o mesmo de um nível de 0,4% para 1,7%, equivalente aos níveis apresentados por países como a Coreia do Sul e a Nova Zelândia no período analisado) incrementa a taxa de crescimento da economia em três pontos percentuais. Respeito da distribuição da renda, esse estudo apresenta que esse mesmo aumento no índice agregado de infraestrutura tem um impacto positivo sobre a desigualdade: reduz o coeficiente de Gini em 0,06. Num trabalho mais recente, Calderón e Servén (2014) criam uma relação da literatura existente e concluem que, quando são levados em consideração os problemas de medição, os possíveis efeitos via endogeneidade e os efeitos heterogêneos, a evidência do impacto na infraestrutura sobre o crescimento é menos sólida. Contudo, desta relação é possível concluir que, em geral, o desenvolvimento de infraestrutura contribui de maneira positiva no crescimento (Straub, 2008; Calderón e Servén, 2014).

No caso da América Latina, a relação também é positiva, porém, ainda existe uma brecha importante. Em particular, ao comparar o progresso da região com outros países de renda média e da Ásia Oriental, observa-se que o desenvolvimento em infraestrutura contribuiu ao crescimento, com um incremento de 2,45 pontos percentuais ao comparar o período 2001-2005 com o período 1991-1995 (Calderón e Servén, 2010). Também Calderón, Moral-Benito e Servén (2014) consideram que a elasticidade da contribuição da infraestrutura para o crescimento do produto varia entre 0,07 e 0,10. Isto representa um incremento do nível da mediana na provisão de infraestrutura nos países de renda baixa-média para o nível dos países de renda média-alta e implica um aumento aproximado do produto por trabalhador de 5,2%. Com isso, fica claro quais são os ganhos que podem se obter de um maior investimento e desenvolvimento da infraestrutura. Todavia, e apesar das melhorias apresentadas, os níveis de investimento na região ainda são baixos (Manuelito e Jiménez, 2015).

Como resultado desta revisão observa-se que, de fato, existe uma relação positiva entre os níveis de infraestrutura e o nível de crescimento e desenvolvimento de um país. No entanto, os mecanismos que caracterizam esse comportamento são diversos. Straub (2008) os separa entre os diretos, caracterizados por serem os efeitos imediatos de uma melhor infraestrutura, como os aumentos na produtividade, e os indiretos, que surgem das externalidades positivas de contar com uma melhor infraestrutura. Como exemplo dos primeiros mecanismos, salienta o fornecimento de vias que garantem um maior acesso e desenvolvimento de mercados. Segundo o relatório de Garemo, Hjerpe e Halleman (2018) sobre o fornecimento de infraestrutura viária, esse componente é fundamental para conseguir reforçar a conexão dos mercados e sua produtividade. Respeito dos mecanismos indiretos, Straub (2008) salienta os custos de ajuste, a produtividade dos trabalhadores devido a um menor estresse (por exemplo, menos tempo em deslocamentos, administração do tempo mais conveniente), as economias de escala e de escopo, e o desenvolvimento humano por meio de melhores condições de saúde e educação (Botting *et al.*, 2010; Agénor, 2012).

Existem outros dois mecanismos para enriquecer a discussão sobre por que é importante estudar o desenvolvimento e o investimento em infraestrutura: o efeito complementar sobre o investimento privado e o efeito positivo sobre a durabilidade do capital privado. Como explicam Agénor e Moreno (2006), o primeiro mecanismo tem a ver com a taxa de retorno, que será maior se o país já tiver investido em telecomunicações, energia e transporte. Respeito ao segundo, uma boa infraestrutura (por exemplo: melhores caminhos) reduz a depreciação dos bens de capital (como os automóveis). Em conjunto, os mecanismos descritos dão conta de como a infraestrutura afeta positivamente desenvolvimento econômico e social de um país (Serebrisky *et al.*, 2015; Serebrisky *et al.*, 2018).

Conforme Kogan e Bondorevsky (2016), outro dos fatores que tem afetado o efeito da infraestrutura sobre o crescimento e o desenvolvimento econômico é a qualidade da mesma. Especificamente, observa-se que, apesar dos progressos na região, ainda é necessário fortalecer os marcos legais e contratuais que favorecem os processos de investimento na infraestrutura. Com o objetivo de solucionar os problemas relacionados com o fornecimento e a manutenção da infraestrutura de qualidade, foram se consolidando e fortalecendo as parcerias público-privadas (PPP) como mecanismo alternativo que permite corrigir esses erros ao promover lucros em eficiência (CAF, 2018; García-Kiroy e Rudoph, 2017). Em geral, os estudos na América Latina, considerada a região em desenvolvimento com um maior avanço das PPP (Serebrisky *et al.*, 2015), confirmam que 17 dos 21 países latino-americanos dispõem de um marco regulatório que qualifica como desenvolvido, o que tem favorecido os processos de investimento apesar da necessidade de continuar melhorando os mesmos (*The Economist Intelligence Unit*, 2019). Por conseguinte, continuar implementando estratégias de PPP na medida em que seja apropriado, contribuirá com a consolidação de um melhor desenvolvimento da infraestrutura.

O presente capítulo visa estudar o estado atual da infraestrutura na América Latina com a finalidade de identificar aqueles aspectos de principal importância para melhorar o desenvolvimento da região. Para isso, a seção 2 apresenta um breve diagnóstico sobre o acesso e a qualidade da infraestrutura na região. A seção 3 apresenta a função do setor privado no fornecimento de infraestrutura, quer dizer, o caso das PPP e as concessões. Por último, na seção 4, são analisados os aspectos institucionais e de governança na infraestrutura, enquanto a seção 5 oferece um conjunto de conclusões derivadas dessa análise.

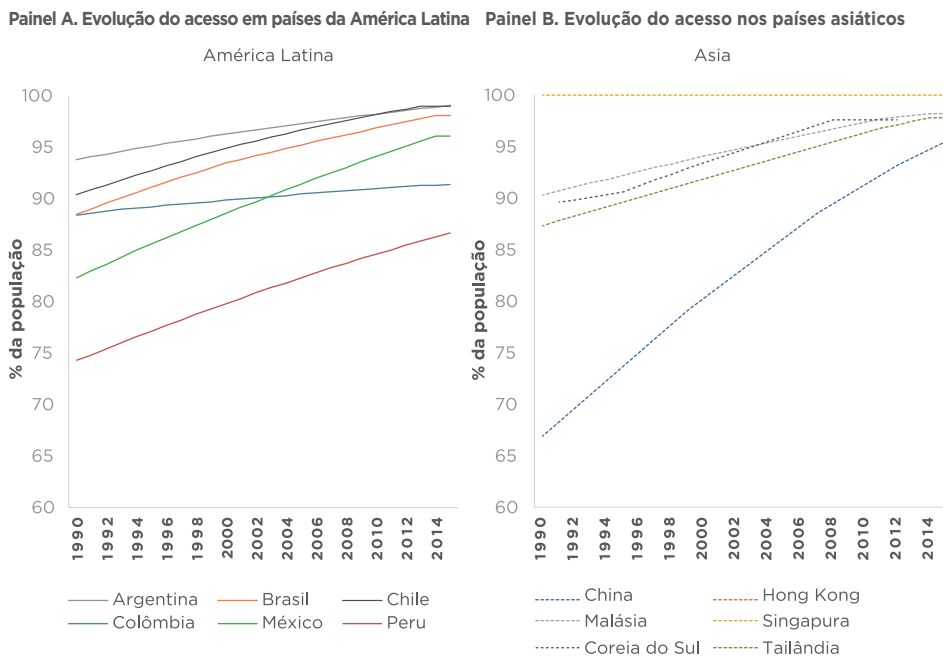
2. Acesso e qualidade da infraestrutura na América Latina

A infraestrutura na América Latina tem evoluído positivamente em termos de cobertura e qualidade, tendo agora como principal desafio melhorar todo aquilo relacionado com esta última dimensão. Esta seção apresenta e analisa qual é o estado atual do acesso e a qualidade da infraestrutura na região utilizando a informação disponível, a partir dos dados proporcionados pela Infralatam¹ e o Banco Mundial. Para identificar as brechas existentes e seus determinantes, primeiro, estuda-se a evolução dos indicadores de acesso e cobertura. Depois, apresenta-se a evolução dos indicadores de qualidade, e finalmente, aprofunda-se nos níveis de investimento público e privado que caracterizam aos países latino-americanos. Essa análise considera apenas a Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia, o México e o Peru devido à limitada disponibilidade de dados. Sua evolução é comparada também com seis países do continente asiático que no passado apresentaram condições semelhantes. Os países selecionados para comparar essa evolução são a China, a Coreia do Sul, a Malásia, Singapura e a Tailândia².

2.1. Acesso e cobertura

Nos anos recentes, América Latina se caracterizou por ter aumentado o acesso e a cobertura dos serviços providos pela infraestrutura. Primeiro, aumentou o acesso à água potável³ nos países da região analisados, com valores mais altos em alguns do que em outros (Unicef e OMS, 2017). O gráfico 1 apresenta esta informação. Como se observa no painel A, o melhor desempenho foi no México e no Peru, onde a cobertura da água tratada era a mais baixa no começo da década de 1990, com aproximadamente 82% e 75% respectivamente, para finalizar em 2015 com aproximadamente 95% e 85%. Pelo contrário, a Colômbia se destaca pelo pouco avanço nesse sentido: sua variação foi mínima, passando de aproximadamente 88% para cerca de 91% no mesmo período. Na comparação com os países asiáticos, observa-se que, em geral, estes países avançaram em direção a cobertura universal de água potável de modo mais rápido. Dos países analisados, o mais atrasado era a China, com uma porcentagem por debaixo de 70% de população com acesso à água tratada. Porém, em 2015, o país contava com uma cobertura de aproximadamente 94%, o que constitui uma grande melhoria.

- 1 Infralatam é uma iniciativa da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e CAF para coletar informação sobre o investimento público e privado em infraestrutura. Para mais informação, consulte a seguinte página web: <http://infralatam.info/>
- 2 Não todos os países dispõem da informação para as séries estudadas. Portanto, o conjunto de países apresentados vai variar em alguns casos.
- 3 O Programa Conjunto de Monitoramento (PCM) do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização Mundial da Saúde (OMS) define a água potável como aquela utilizada para fins domésticos e higiene pessoal, assim como para beber e cozinhar. Uma pessoa tem acesso à água potável se a fonte da mesma se encontra a menos de um quilômetro de distância do lugar de utilização e podem ser obtidos de forma confiável, pelo menos 20 litros diários para cada membro da família. Para mais informação, consulte a página web a seguir: https://www.who.int/water_sanitation_health/mdgl/es/

GRÁFICO 1. Acesso à água potável nos países selecionados, 1990-2015

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2019).

Apesar do avanço evidente, os montantes agregados escondem as diferenças existentes ao separar zonas urbanas e rurais (CAF, 2018). Ao nível mundial, estima-se que 55% da população rural tem acesso a serviços de água devidamente tratada, em comparação com 85% da população urbana (Unicef e OMS, 2017). Com isso, é indiscutível que ainda é necessário fechar a brecha existente em termos de acesso a esse serviço, especialmente nestas áreas. Os problemas de governança e gestão eficiente dos recursos ao nível local explicam, em parte, a falta de desenvolvimento nas zonas rurais dos países latino-americanos (Castro, 2019). Por isso, a melhoria desses processos deve ser uma prioridade para conseguir uma maior cobertura.

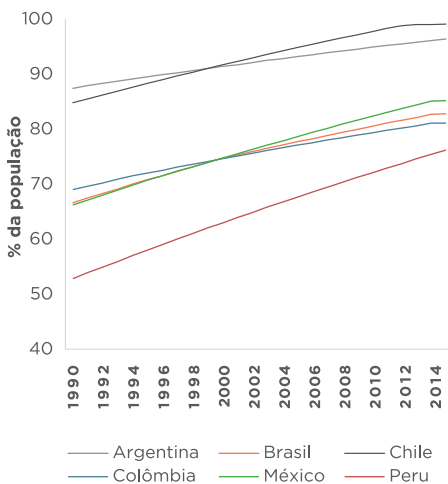
No que respeita ao saneamento⁴, é notório também um incremento no acesso e cobertura, mas ainda existe muito espaço para melhorar (gráfico 2). Especificamente, os números mostram que existem grandes diferenças entre os países analisados. Em primeiro lugar, a Argentina e o Chile são os que contam com a maior taxa de acesso, chegando a mais de 90% da população. Segue um segundo grupo de países compostos pelo Brasil, o México e a Colômbia, com uma cobertura média de 80%. Por fim, o país mais atrasado, mas também o

4 Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), entende-se por saneamento o fornecimento das instalações e serviços que permitem eliminar sem risco a urina e as fezes, e a manutenção das boas condições de higiene graças a serviços como a coleta do lixo e a evacuação das águas residuais (Unicef e OMS, 2015).

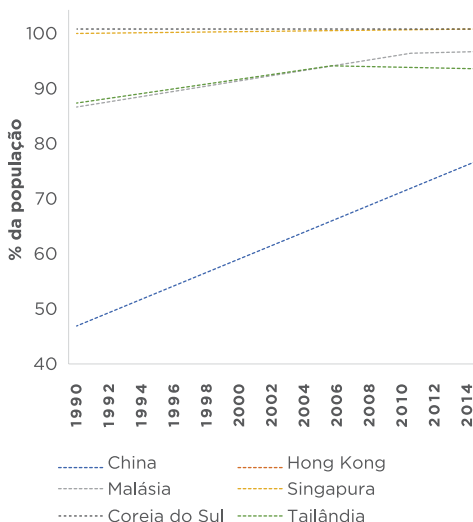
que apresentou mais avanços é o Peru, passando de aproximadamente 53% em 1990 para pouco mais de 71% em 2015, o que reflete sua notável melhoria. Em comparação, os países asiáticos apresentaram um nível mais alto de cobertura, com a exceção da China, cuja evolução é semelhante à do Peru.

GRÁFICO 2. Acesso a saneamento nos países selecionados, 1990-2015

Painel A. Evolução do acesso em países da América Latina

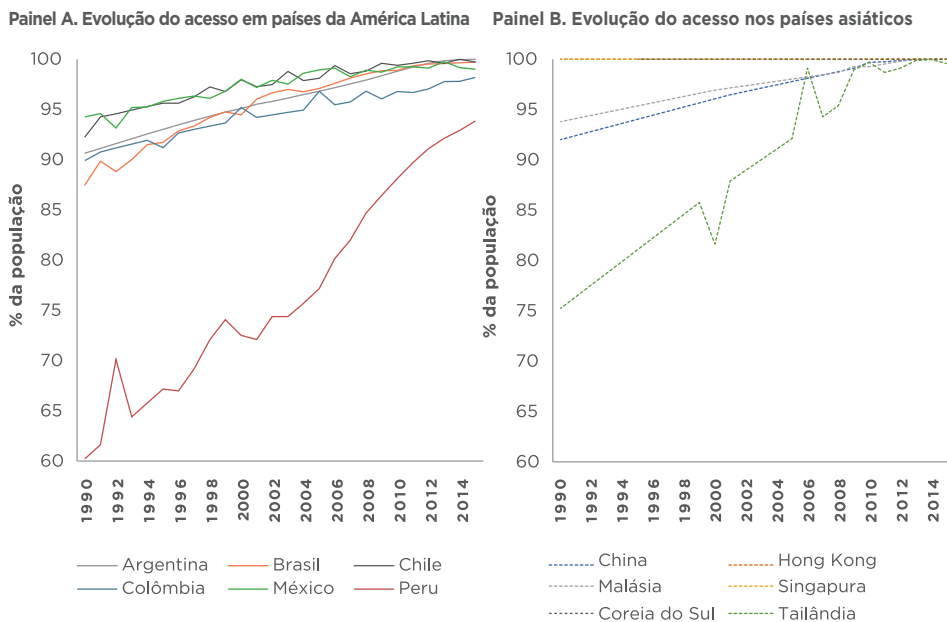


Painel B. Evolução do acesso nos países asiáticos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2019).

Ao analisar a situação de acesso à eletricidade e à internet, surgem algumas diferenças nos comportamentos observados. De acordo com o gráfico 3, a cobertura do acesso universal à eletricidade é alta e sugere que existe certa convergência na porcentagem de população que consegue acessar esse serviço. Em geral, observa-se um desempenho apropriado para o período 1990-2015, com destaque para a evolução do Peru. No início do período, a cobertura apenas atingia 60%, no entanto, no final do mesmo chegava aproximadamente a 95%. Para o resto dos países latino-americanos, a cobertura varia entre 97% e 100%, dando conta de como o desenvolvimento da infraestrutura orientado ao fornecimento de eletricidade na região é um dos elementos mais avançados. Entretanto, ao estudar a evolução do mesmo indicador nos países asiáticos é possível notar que houve uma convergência mais rápida, com uma cobertura próxima a 100%.

GRÁFICO 3. Acesso à eletricidade nos países selecionados, 1990-2015

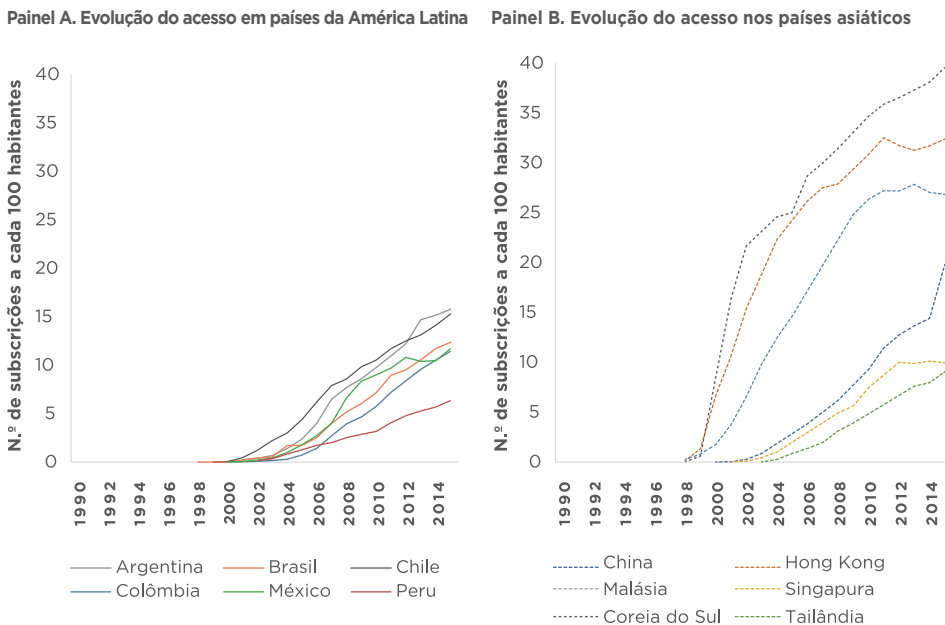
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2019).

Ao igual que com o acesso à água potável, os montantes agregados sobre o acesso à eletricidade escondem diferenças entre as zonas rurais e urbanas. Em particular, segundo o estudo de Jimenéz (2016), no qual explora-se o acesso à eletricidade nas zonas rurais⁵ em 16 países da América Latina, o problema é maior para aqueles de renda baixa devido a que a cobertura da eletricidade nas áreas rurais atinge apenas 55% para as pessoas da renda mais baixa. A principal barreira de acesso está relacionada com a localização e, em menor medida, com a renda, que explica também parte da insuficiente cobertura. Como elemento adicional respeito de como atingir esta cobertura universal, deve se promover a participação do setor privado nos processos de investimento e desenvolvimento de energia, com ênfase nas energias renováveis pela redução de custos que apresentam (Panos, Densing e Volkart, 2016). No caso dos países asiáticos, o foco no desenvolvimento de tecnologias de pequena escala para o fornecimento de energia renovável ajudou a região a melhorar seus indicadores de cobertura, permitindo atingir um maior desenvolvimento (Sovacool e Duprady, 2016). Nesse sentido, a América Latina poderia também se beneficiar com esse tipo de tecnologia baseada em fontes renováveis para aumentar o acesso à eletricidade em zonas remotas e rurais.

5 Os países considerados no estudo são a Bolívia, o Brasil, o Chile, a Colômbia, a Costa Rica, a República Dominicana, o Equador, a Guatemala, Honduras, a Jamaica, o México, a Nicarágua, o Peru, o Paraguai, El Salvador e o Uruguai.

O caso do acesso à banda larga fixa é um pouco diferente. O gráfico 4 apresenta as brechas existentes entre os países latino-americanos e asiáticos analisados. Especificamente, na América Latina, em média, 12 de cada 100 pessoas contam com subscrição a banda larga fixa, sendo a Argentina e o Chile os países com maior número de subscritores (aproximadamente 15 de cada 100 pessoas) enquanto o Peru (8 de cada 100) registra o número menor. Pelo contrário, nos países asiáticos, acontece que a irrupção da banda larga foi mais rápida: na Coreia do Sul e em Singapura, o número de subscrições por cada 100 habitantes é de aproximadamente 39 e 28, respectivamente, enquanto na Malásia e a Tailândia apresenta níveis semelhantes aos dos países latino-americanos.

GRÁFICO 4. Subscrição a banda larga fixa por cada 100 habitantes nos países selecionados, 1990-2015



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2019).

Apesar do aumento claro na cobertura de banda larga, os níveis da região ainda são baixos em comparação com alguns outros países emergentes da Ásia. Vários aspectos explicam esse menor nível de acesso. Em primeiro lugar, está a baixa renda das famílias, os custos dos dispositivos e as taxas na prestação do serviço. Em segundo lugar, vem a fraca infraestrutura, a falta de educação digital e a desconfiança, e em terceiro lugar, as políticas, os impostos e as barreiras operacionais (West, 2015). Por isso, é importante garantir a concorrência na prestação desses serviços na região para, desta forma, incentivar o ingresso de outros atores no mercado. De igual forma, é

fundamental incrementar a penetração da internet nas zonas rurais e, assim, conseguir uma maior articulação nos países.

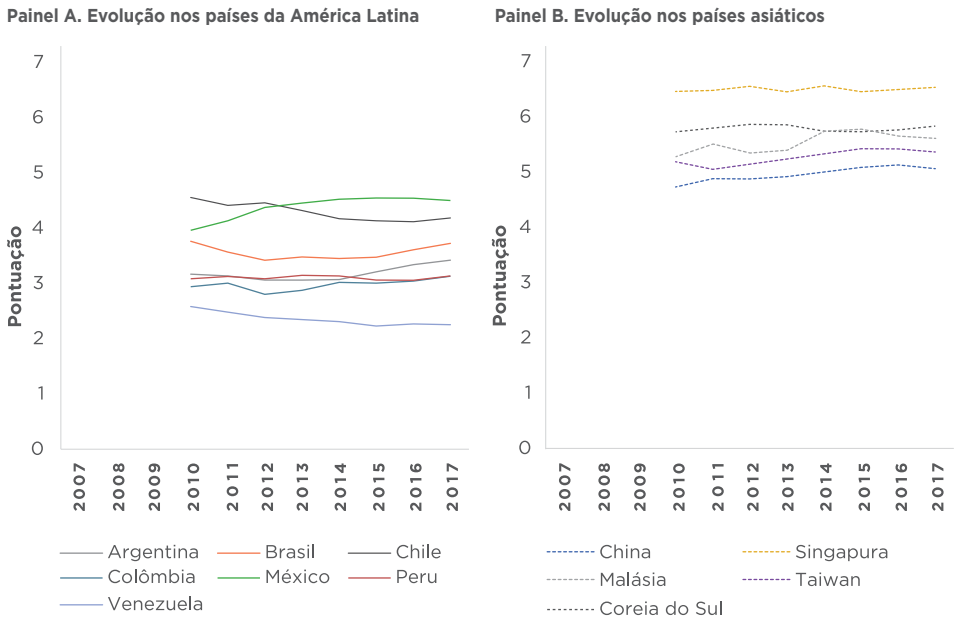
Em síntese, observa-se que a região tem apresentado melhorias na cobertura e o acesso à infraestrutura de água, saneamento, eletricidade e internet. O progresso tem sido chamativo, mas ainda é necessário promover mais processos de investimento e desenvolvimento que permitam que uma maior parte da população acesse esses serviços. Neste aspecto, resulta vital articular os processos de desenvolvimento com as populações rurais, que são as mais afetadas pelos problemas no fornecimento de infraestrutura. A seguir, serão discutidos os aspectos relativos à qualidade desses serviços, o qual nos permitirá incluir outros serviços como telecomunicações, estradas e portos.

2.2. Qualidade

Em termos de qualidade, a região apresenta os maiores desafios. Tanto a cobertura quanto a qualidade têm melhorado em forma palpável, no entanto, neste último aspecto ainda há muito trabalho pela frente. Para estudar esses comportamentos, foram utilizados os dados fornecidos pelo Fórum Econômico Mundial, disponíveis até 2017. Em particular, os indicadores utilizados são os de qualidade das vias (transporte), a eletricidade, as telecomunicações e os portos. Nesta escala, um é uma qualidade extremamente ruim, e sete é extremamente boa.

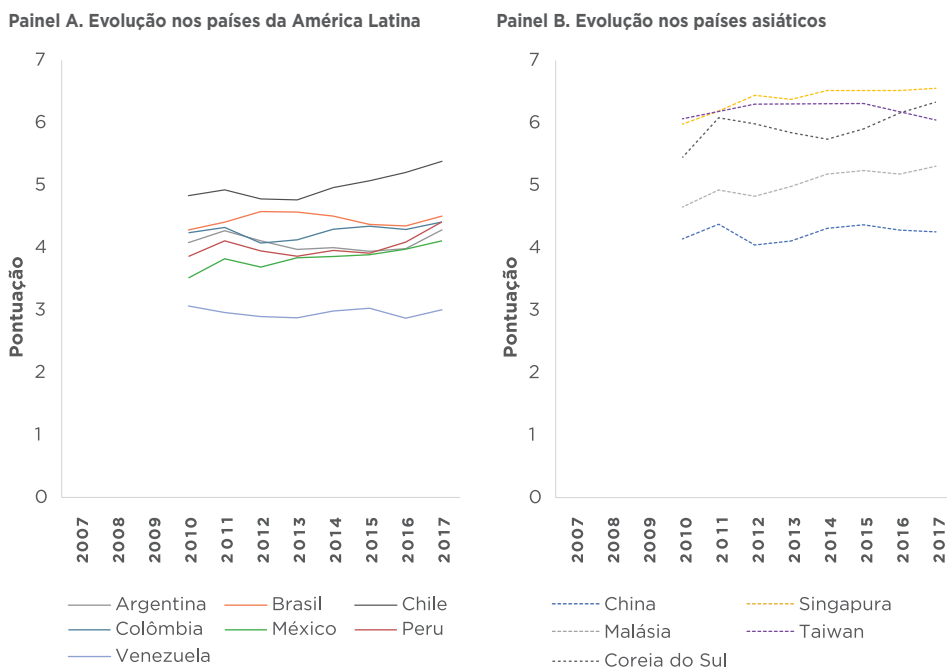
O gráfico 5 apresenta a evolução do indicador para vias, apresentando pouca convergência e menor qualidade para os países da América Latina. Salienta-se que, em comparação, a qualidade das vias nos países asiáticos é superior, localizando-se por cima de 5 nos países analisados, enquanto nos países latino-americanos está por debaixo de 4, com a exceção do Chile, que obtém entre 4 e 4,5. Apesar de que o investimento tem-se focado neste setor (Lardé, 2016; Garemo *et al.*, 2018), os dados mostram que não é necessário impulsionar o fornecimento nem a alocação de recursos para o desenvolvimento e manutenção viária na América Latina.

GRÁFICO 5. Qualidade viária nos países selecionados, 2007-2017



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Fórum Econômico Mundial (2019).

A qualidade da eletricidade e da telefonia apresenta maiores diferenças entre os países da América Latina. Como apresenta o gráfico 6, o Chile é o país da região com maior qualidade, com um índice de aproximadamente 5,5. A Argentina, o Brasil e a Colômbia compartilham uma qualificação média de 4,4. Entre os mesmos, destacam a Argentina e o Brasil por apresentar reduções na avaliação de qualidade obtida entre 2012 e 2015, no entanto, a Colômbia tem apresentado uma tendência crescente no período 2012-2017. Finalmente, dentro dos países estudados, a Venezuela conta com uma pior qualidade no fornecimento de eletricidade e telefonia, com uma qualificação de 3. Embora alguns desses países tiveram uma melhoria, uma característica que compartilham é o pouco incremento na qualidade. Como se observa, a variação entre 2010 e 2017 foi mínima, o que ressalta a necessidade de continuar promovendo o desenvolvimento e o fornecimento de infraestrutura para eletricidade.

GRÁFICO 6. Qualidade da eletricidade e telefonia nos países selecionados, 2007-2017

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Fórum Econômico Mundial (2019).

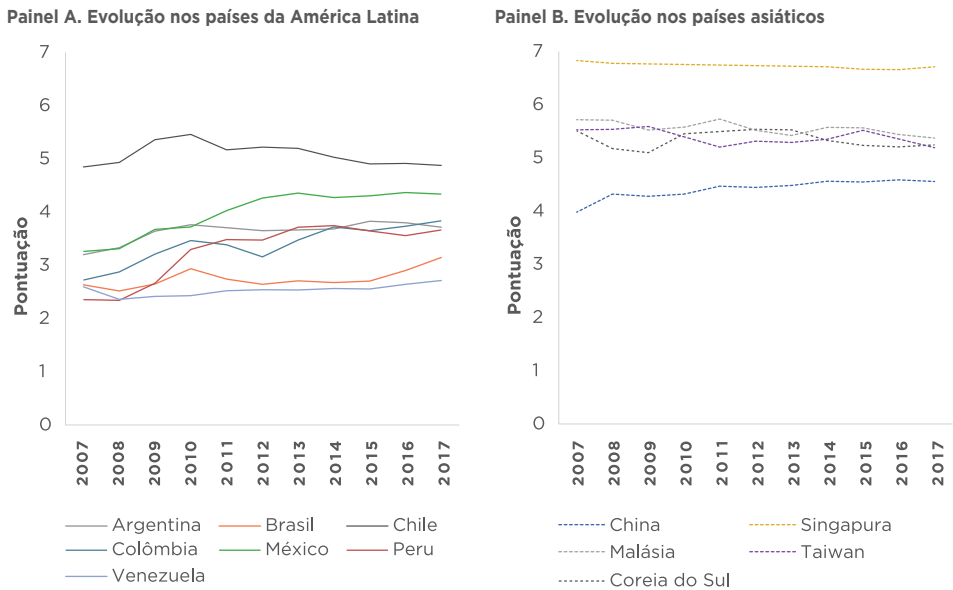
Entre os motivos pelos quais não foram observadas melhorias importantes no setor de eletricidade, destacam-se a regulação e a governança do setor. De Halleux, Estache e Serebrisky (2018) salientam que o fracasso no desenvolvimento de capacidade de regulação, impediu o fortalecimento do setor.

Outro elemento fundamental para a atividade econômica é a infraestrutura portuária. Na América Latina, a eficiência portuária melhorou, e observa-se uma associação positiva entre a eficiência do porto e os operadores privados (Serebrisky *et al.*, 2016). Todavia, apesar dos aportes positivos de permitir que operadores privados sejam os encarregados da operação dos portos, a qualidade ainda é um aspecto importante a ser fortalecido. Como apresenta o gráfico 7, a região se caracteriza pela baixa qualidade, sendo que a Argentina, a Colômbia, o Brasil e a Venezuela possuem uma avaliação inferior a 4, enquanto o Chile é o único país entre os analisados que a supera. Um comportamento destacado é o da Colômbia: a partir de 2010, tem apresentado melhorias superiores ao resto dos países, passando de uma avaliação de aproximadamente 2,9 em 2007 para 3,8 em 2017.

Em comparação, os países asiáticos apresentam melhor qualidade de infraestrutura portuária e isso se deve em parte aos processos de investimento que foram implementados, procurando reduzir os custos de transporte associados com uma baixa eficiência nos portos. (Abe e Wilson, 2009). Para incrementar a qualidade dos países latino-americanos é fundamental

consolidar estruturas integradas de transporte que facilitem os processos logísticos relacionados com o tráfego portuário, para que se fortaleça a relação entre o setor público e privado (Wilmsmeier e Monios, 2016).

GRÁFICO 7. Qualidade portuária nos países selecionados, 2007-2017



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Fórum Econômico Mundial (2019).

Assim, a evolução dos indicadores de qualidade para os tipos de infraestrutura estudados mostra que os progressos foram poucos e que é importante continuar fortalecendo o seu funcionamento, e não só incrementar a cobertura. A falta de convergência com os níveis atingidos pelos países asiáticos manifesta a necessidade de implementar melhores processos de investimento que garantam um maior desenvolvimento. Melhores vias, eletricidade, redes de comunicação e portos, entre outros tipos de infraestrutura, favorecem a atividade produtiva e o progresso da região ao reduzir os custos da transação e incrementar a eficiência.

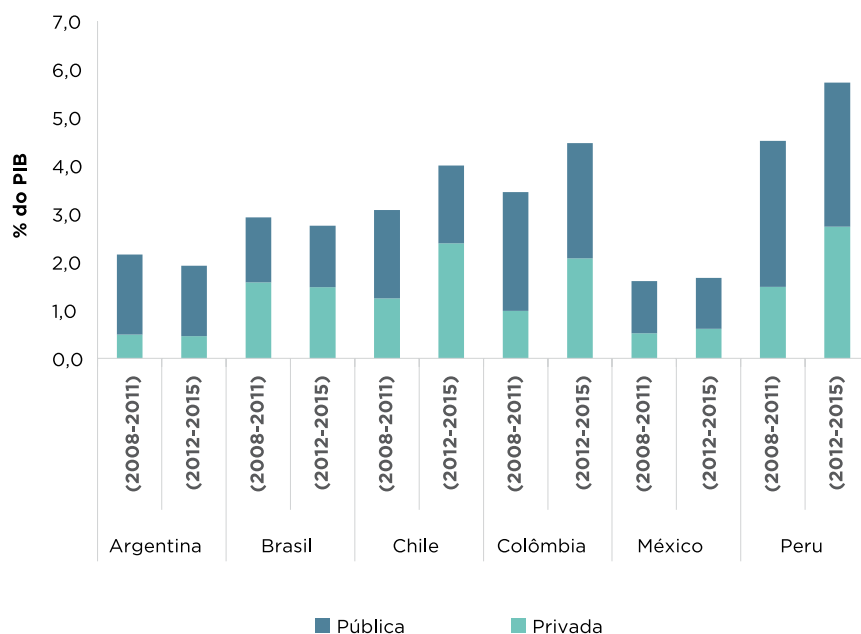
2.3. Investimento público e privado

América Latina tem-se caracterizado pela necessidade imperante de incrementar o investimento em infraestrutura. Apesar dos referidos aumentos na cobertura, entre 1992 e 2013 se evidencia um investimento menor do que o necessário, cuja média foi de 2,4% até 2,7% do PIB, comparado com 7,7% e registrado na Ásia Oriental e no Pacífico, 4% na Ásia Central e 6,9% no Médio Oriente e no Norte da África (Fray *et al.*, 2017). Além disso, a composição do investimento em infraestrutura é principalmente pública, embora se

tenha registrado um aumento da participação privada nos últimos anos (Serebrisky *et al.*, 2015; CAF, 2019; Fray *et al.*, 2017). Parte desse incremento está relacionado com as PPP, que foram se consolidando na região como uma das vias para melhorar o fornecimento e o desenvolvimento da infraestrutura. Por este motivo, apresentam-se a seguir as particularidades da evolução do investimento na Argentina, no Brasil, no Chile, na Colômbia, no México e no Peru, de acordo com os dados mais recentes fornecidos por Infralatam.

De forma geral, o gráfico 8 apresenta a média de investimento total em infraestrutura para os períodos 2008-2011 e 2012-2015. Para cada período, separa-se o componente privado do público, procurando identificar como foi aumentando ou diminuindo o investimento por fonte de financiamento. Dessa forma, observa-se que o Chile, a Colômbia, o Peru e, em menor medida, o México têm incrementado o seu investimento em infraestrutura como proporção do PIB. Em particular, fica em evidência o aumento dos três primeiros valores: na média, de um ponto porcentual. Especificamente, o Chile passou de 3,07 % para 4,01 %; a Colômbia, de 3,46 % para 4,46 %, e o Peru, de 4,51 % para 5,73 %, sendo nesse último onde mais cresceu. Note-se também, que este aumento se deveu em parte a uma maior participação privada: cresceu em proporção ao investimento total, o que explica a reconfiguração dos processos de desenvolvimento de infraestrutura que vêm ocorrendo na região. Pelo contrário, na Argentina e no Brasil, a média do investimento diminuiu; isso pode ser justificado pela situação econômica, política e social que ambos países têm enfrentado nos últimos anos.

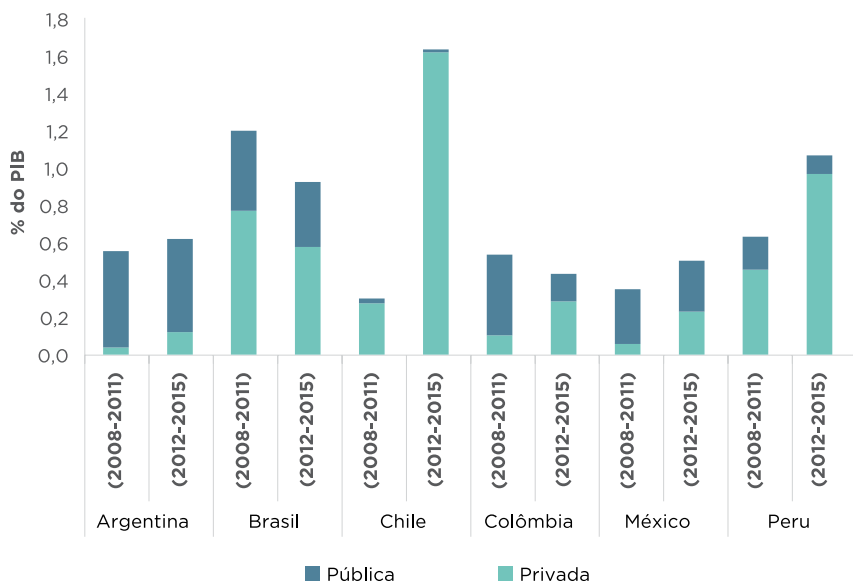
GRÁFICO 8. Investimento total em infraestrutura



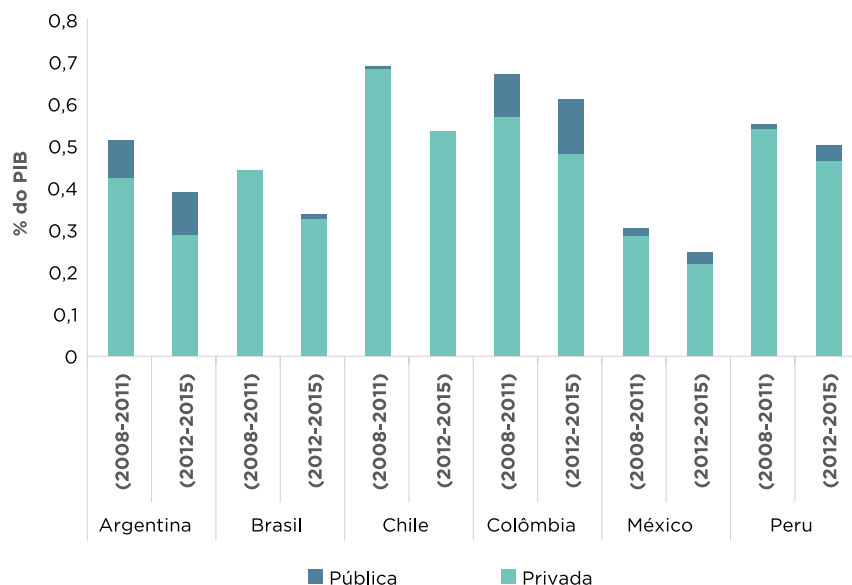
A análise da evolução do investimento total em infraestrutura mostra que o aumento tem sido lento e, em alguns casos mínimo para as necessidades de cada um dos países. Ao dividir por tipo de infraestrutura, o comportamento é similar, mas muda a participação de investimento público e privado dependendo do setor estudado. Por exemplo, a participação privada em energia e telecomunicações foi sempre maior do que em outros setores.

Como apresenta o gráfico 9, a participação no setor da energia foi principalmente privada em todos os países com a exceção da Argentina. Distingue-se também o crescimento da participação privada no Chile, na Colômbia, no México e no Peru, contrastando com a redução do nível de investimento no Brasil. Por sua parte, o gráfico 10 apresenta a proporção do investimento em telecomunicações, que corresponde a telefonia fixa e móvel, transmissão de dados e internet. Neste caso, pela natureza do setor, é chamativo como a participação privada é a maior em todos os países, com a característica de contar com investimento público em uma pequena proporção. Os problemas de concorrência marcaram o desenvolvimento desse setor e apesar das melhorias privadas observadas, persistem as estruturas monopólicas que têm impedido um maior progresso (Andrés, Schwartz e Guasch, 2013).

GRÁFICO 9. Investimento em energia nos países da América Latina

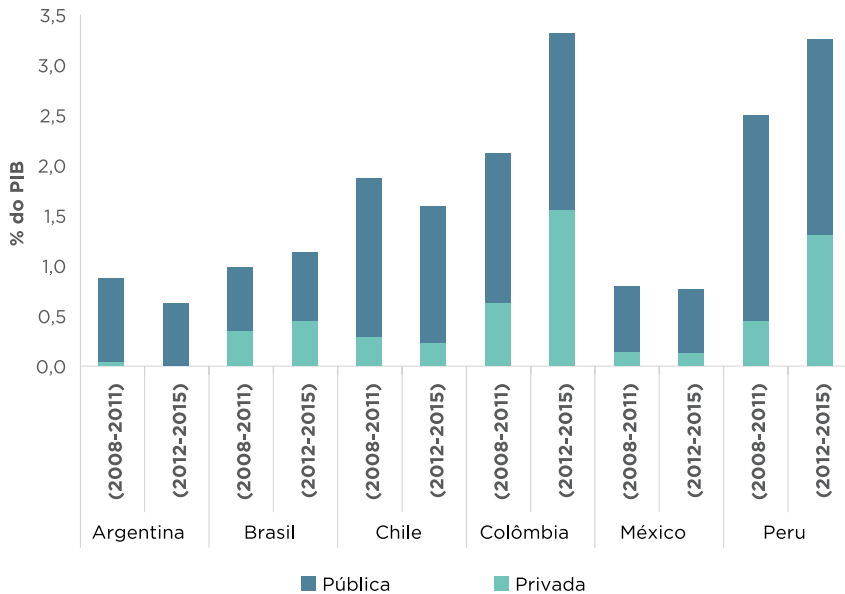


Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Infratam (2019). Última data de consulta: setembro de 2019.

GRÁFICO 10. Investimento em telecomunicações nos países da América Latina

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Infralata (2019). Última data de consulta: setembro de 2019.

O transporte é o setor que mais acumula despesas em investimento em relação a outros setores. O gráfico 11 apresenta sua evolução. A Colômbia sobressai como o país com maior investimento nesse setor, passando de uma média de 2,12% no período 2008-2011 para 3,32% em 2012-2015. De igual forma, o Peru evidencia um aumento importante, de 2,5% para 3,26%, enquanto no Brasil a variação foi mínima: passou de 0,99% para 1,13%. Também, ao analisar a composição do investimento, observa-se que nos três casos aumentou a participação privada: na média, com um aumento de 28% para 45% do total do investimento em transporte. Pelo contrário, a Argentina, o Chile e o México diminuíram o investimento destinado a infraestrutura do transporte.

GRÁFICO 11. Investimento em transporte

Nota: Refere-se ao transporte terrestre, aéreo, fluvial e marítimo.

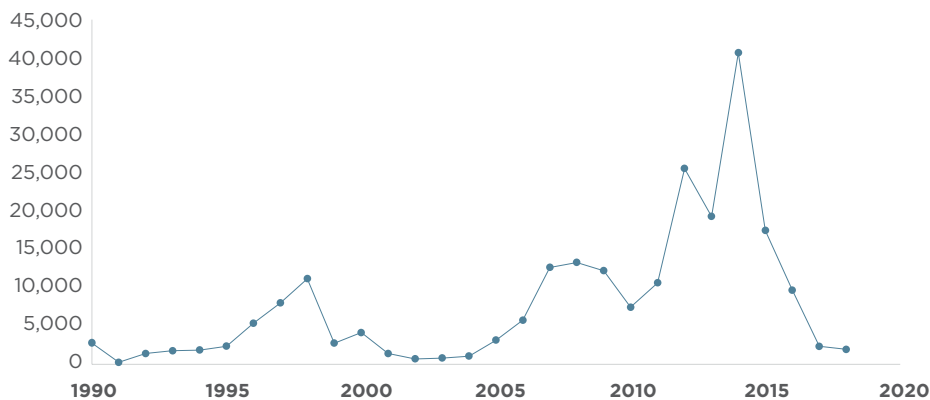
Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Infratam (2019). Última data de consulta: setembro de 2019.

A partir desse diagnóstico, é possível notar como, apesar do avanço evidenciado nos últimos anos, a região continua apresentando grandes desafios para melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de infraestrutura. Esses desafios incluem não só um incremento do investimento, mas também tornar essa despesa mais eficiente, por exemplo, através de políticas que garantam a manutenção e um melhor uso da infraestrutura existente. Como afirmam Fay *et al.* (2017), não é suficiente concluir que cada país deve destinar entre 4% e 5% do seu PIB ao investimento em infraestrutura. Mais do que isso, é importante que existam alvos claros, de forma que os legisladores tenham a capacidade de conhecer quais são as necessidades que existem no interior de seus países (Fay *et al.*, 2017). De igual forma, é fundamental consolidar a capacidade regulatória do Estado para garantir o fornecimento de melhores serviços de infraestrutura que levem para um maior desenvolvimento econômico e social na região. Na próxima seção serão analisadas de que forma as parcerias PPP podem colaborar na conquista desse objetivo.

3. As parcerias público-privadas na América Latina: vantagens e desafios⁶

Uma alternativa que os países da região utilizaram para reduzir o déficit de infraestrutura de transporte e o problema da manutenção tem sido as parcerias público-privadas (conhecidas também como PPP ou concessões). Desde seus inícios, no começo dos anos 90, esses programas tiveram sucessos e fracassos. Alguns países – como a Colômbia e o México – aprenderam dos erros passados e desenvolveram novas gerações de PPP que diminuíram ou resolveram alguns de seus problemas. Porém, a crise que começou no Brasil com o caso *Lava Jato*⁷ e que se estendeu a vários países da América Latina – como o caso Odebrecht⁸ – levou a uma drástica redução no número e o valor dos projetos, como se observa no gráfico 12. O mesmo apresenta o valor desses investimentos no setor transporte e suas variações nos últimos 30 anos nos países da América Latina e o Caribe, registrados na base de dados do mecanismo consultivo sobre infraestruturas público-privadas (*Public Private Infrastructure Advisory Facility [PPIAF]*)⁹.

GRÁFICO 12. Valor dos investimentos nas PPP para o setor de transporte (milhões de USD)



Fonte: Elaboração própria com dados processados do PPIAF. Consulta realizada em junho de 2018.

6 Esta seção foi elaborada por Eduardo Engel (Departamento de Economia, Universidade de Chile), Ronald Fischer (Departamento de Engenharia Industrial, Universidade de Chile e Instituto de Sistemas Complexos de Engenharia) e Alexander Galetovic (Escola de Governo, Universidade Adolfo Ibáñez e Hoover Institution). R. Fischer agradece o apoio financeiro do Programa de Pesquisa Associativa (PIA) da Comissão Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONICYT) do Instituto de Sistemas Complexos de Engenharia (ISCI) FB0816 e do Instituto Milênio para o Estudo das Imperfeições do Mercado e das Políticas Públicas (MIPP ISI 50002).

7 Nome em português pelo qual é conhecida uma operação de branqueamento de capitais no Brasil, que originou a maior investigação contra a corrupção nunca antes realizada nesse país.

8 Nome da empresa construtora brasileira investigada pelo pagamento de propinas a funcionários de diferentes países da América Latina, para obter a adjudicação de contratos multimilionários em obras de infraestrutura.

9 Esses dados não incluem o Chile, que não aparece nesta base já que não faz parte do grupo de países latino-americanos de renda média.

O total de investimentos em PPP para autoestradas com pedágio, aeroportos e trens atingiu USD 228.000 milhões entre 1990 e junho de 2018. Também foram realizadas PPP por aproximadamente USD 21.000 milhões em sistemas de água potável, redes de esgoto e tratamento de águas servidas. Por último, se consideramos também o investimento em projetos elétricos, o montante é mais do que o dobro, chegando a USD 549.000 milhões nesse período.

3.1. Vantagens das PPP

A economia política faz que o investimento em grandes projetos de infraestrutura, especialmente de transporte, seja um resultado observável dos diferentes governos. Isso implica que uma política efetiva de projetos de infraestrutura oferece vantagens aos governantes. É um dos incentivos para que os governos aloquem recursos a esses projetos, especialmente quando se pode assegurar que estarão finalizados antes do final de seus mandatos.

A dificuldade reside em que, em geral, os países da América Latina enfrentam restrições fiscais para investir em projetos de infraestrutura. Nesse contexto, as PPP aparecem como uma nova figura legal na qual o setor privado fornece a infraestrutura desejada, com a eficiência da empresa privada. Os governos são tentados a usar o argumento da eficiência para desenvolver projetos de PPP, embora sua real motivação seja expandir o espaço fiscal.

Conforme mostram Engel, Fischer e Galetovic (2014), esta é uma estratégia que pode favorecer o governo de turno, mas à custa dos equilíbrios fiscais futuros, já que as PPP não liberam recursos do orçamento fiscal intertemporal, mesmo quando arrecadam direitos de usuários e não envolvem pagamentos diretos do Estado¹⁰.

Isso é evidente no caso das PPP que não incluem cobranças a usuários, mas são financiadas mediante pagamentos do Estado, já que claramente essa obrigação não é diferente de um empréstimo do Estado, exceto pela forma na qual opera formalmente a contabilidade fiscal. No caso de projetos que recebem receitas de usuários, a lógica é semelhante: o Estado poderia ter construído o mesmo projeto e arrecadado as mesmas receitas que o setor privado. O que o Estado deixa de gastar ao entregar um projeto como PPP poderia ser recuperado com as receitas do projeto. Portanto, os argumentos para usar as PPP devem se basear em outra lógica que a de expandir o espaço orçamentário fiscal.

Em alguns casos, os países escolhem as PPP por convicções ideológicas, já que as empresas privadas seriam mais eficientes que o Estado na construção, operação e manutenção das obras. O problema desse discurso é que, mesmo ao construir grandes projetos de infraestrutura por sua própria conta, o Estado contrata a empresas privadas, pelo qual não há vantagens nessa dimensão. Mais ainda, como se apresentará a seguir, as PPP requerem de uma institucionalidade mais sofisticada do que a obra pública, de modo que a função do Estado é tanto ou mais importante com essa forma contratual.

10 Muitos dos argumentos desse trabalho são extraídos de Engel *et al.* (2014) e, para evitar repetições, incluem-se sem atribuição.

Um argumento válido para as PPP apresentado por Hart (2003) é que, como o concessionário é responsável da obra até o final do contrato, tentará minimizar os custos totais: de investimento, manutenção e operação (*bundling*). No projeto construído pelo Estado, a empreiteira privada apenas tem incentivos para reduzir os custos de construção. Isso implica que, num prazo equivalente ao do contrato de PPP, o projeto do Estado deveria ter maiores custos, já que a empreiteira privada não internaliza os demais custos da obra.

A vantagem das PPP respeito da manutenção das infraestruturas é claramente um aspecto positivo observado principalmente nas PPP aplicadas ao setor do transporte. Porque o concessionário deve arcar com os custos totais durante o contrato de concessão, a manutenção será regular e contínua. Para que isso seja cumprido, é necessário fiscalizar o estado da obra, já que o concessionário conta com os incentivos para reduzir custos mediante uma redução na qualidade dos serviços. Quando os usuários pagam pelo projeto com pedágios, o medo às reclamações dos usuários devido à má manutenção e seus efeitos políticos contribui para manter as obras em boas condições.

Outra vantagem que foi observada na prática é que os projetos de PPP, em geral, levam menos tempo em começar a operar do que os projetos construídos pelo Estado. O motivo é que, usualmente, os pagamentos ao concessionário só iniciam quando o projeto começa a operar (especialmente no caso de projetos financiados com cobranças aos usuários). Por exemplo, Raisbeck, Dufeld e Xu (2010) comparam 21 projetos de transporte realizados mediante PPP, com 31 projetos tradicionais na Austrália. As PPP foram completadas 3,4% antes da data comprometida, enquanto os projetos tradicionais levaram 23,4% mais tempo do que o estabelecido¹¹.

Existem outras três vantagens teóricas adicionais das PPP. Duas das mesmas são válidas apenas para projetos financiados mediante pagamento dos usuários. Primeiro, as PPP são um filtro para projetos considerados “elefantes brancos”, já que se um projeto não é lucrativo para o setor privado, este não teria interessados em fazê-lo. Segundo, por receber as receitas diretamente dos usuários gera-se uma economia de recursos. Quando o Estado é quem financia o projeto, existem custos associados à rigidez do Estado no uso dos recursos, e também pode existir corrupção ligada a esses recursos. A terceira vantagem tem a ver com a forma na qual se financiam os projetos de PPP. Aplica-se a técnica de financiamento de projetos (*project finance*), um mecanismo no qual o projeto e seus avanços construtivos são supervisionados diretamente pelas instituições financeiras, as quais contam com melhores incentivos dos oferecidos pela supervisão do Estado.

Estas indiscutidas vantagens das PPP para projetos semelhantes construídos mediante os métodos tradicionais reduzem o problema de que essa modalidade requer contratos complexos, rígidos e de longa duração. Esta maior complexidade se traduz em maiores possibilidades de conflitos. Em alguns países da região, houve várias gerações de PPP devido ao fracasso de programas anteriores. Em cada geração foram alteradas as leis e modificaram-se os procedimentos, e esta evolução mostra cada vez melhores resultados.

11 No entanto, a *National Audit Office* (2009), que compara projetos PPP e não PPP no Reino Unido, não encontra diferenças significativas nas datas de entrega dos projetos.

É possível dividir as PPP entre aquelas que se financiam total ou quase totalmente mediante recursos do Estado, e aquelas nas quais uma parte importante do financiamento provém dos usuários. No primeiro caso, a incerteza sobre a demanda futura pelo projeto se reflete no seu dimensionamento (porte, quantidade de usuários que pode atender, etc.), mas esta é uma incerteza que não afeta a parte privada depois de realizado o leilão. Os riscos para os atores privados são de custos de investimento, manutenção e operação. Nesses casos, o contrato de PPP apropriado é o chamado contrato de disponibilidade. Ao concessionário é pago um valor correspondente à remuneração do investimento, além de uma quantia que abrange os custos operacionais e de manutenção do projeto, os quais dependem da demanda que enfrenta. Se a qualidade do serviço não atender os padrões contratados, o concessionário é castigado mediante reduções nos pagamentos. Esse tipo de contratos é utilizado no Reino Unido para a construção de hospitais e escolas desde a década dos anos 90. Quando eliminar o risco da demanda, o concessionário pode se concentrar em reduzir os custos do ciclo de vida do contrato, sujeito a satisfazer os níveis de qualidade estabelecidos nesse contrato.

O segundo tipo de contratos inclui aqueles nos quais o projeto recebe uma parte importante dos recursos para pagamento de uma taxa por parte dos usuários. Se a demanda pelo projeto pode se ver afetada pelo concessionário (quer dizer, é endógena), como acontece em geral no caso portuário, é conveniente contar com um contrato de prazo fixo e uma taxa que resulte do processo competitivo do leilão. O motivo para isso é que, com esse tipo de contratos, o concessionário conta com os incentivos para realizar esforços a fim de aumentar a demanda pelo projeto. Se a demanda, por outro lado, não pode se ver afetada pelo concessionário (quer dizer, é exógena), esse tipo de contratos não é adequado, embora seja usual utilizá-los. O motivo é que, nesse caso, o valor do contrato para o investidor privado depende da realização da demanda, o qual introduz um risco que não é controlável porque a demanda flutua exogenamente. Um contrato de prazo fixo introduz o risco de não gerar receitas suficientes durante o prazo da concessão. É um risco que se refletirá plenamente nos custos para o concessionário porque o mesmo nada pode fazer contra esse risco, à diferença do caso no qual a demanda é endógena. Portanto, o retorno exigido pelos atores privados na licitação é maior do que o estritamente requerido. Isso aumenta os custos do projeto e, portanto, o que eventualmente pagam os usuários. Nesses casos, o apropriado é utilizar o mecanismo do valor presente da receita, no qual os candidatos a licitação concorrem com base no menor valor presente de receitas decorrentes da PPP. O contrato de concessão finaliza quando são arrecadadas as receitas solicitadas na proposta vencedora. Isso elimina ou limita os riscos que os concessionários enfrentam nos casos nos quais não podem afetar a demanda pelos serviços da rodovia. Se a demanda é endógena, como nos portos, os incentivos para atrair demanda em um contrato de valor presente da receita são menores do que em um contrato de prazo fixo, pois o prazo do contrato é reduzido automaticamente até que o valor solicitado seja obtido¹².

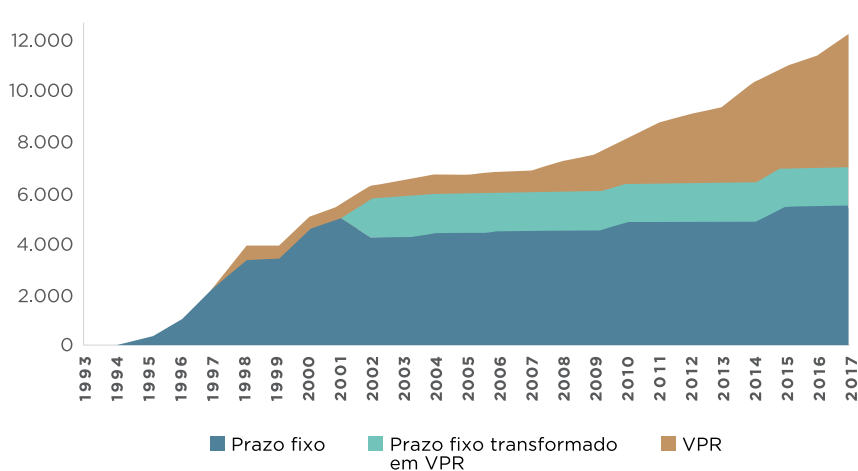
¹² Um problema importante é determinar a taxa adequada para abater as receitas do contrato. Uma possibilidade é usar o custo de recursos do Estado mais um fator corretor pelo risco do negócio. Outra alternativa é utilizar a mesma taxa, mas em valor flutuante ou variável semelhante ao custo dos recursos do Estado em cada ano, além do fator de risco. Se a taxa do contrato for muito maior do que a ajustada para o negócio, o concessionário conta com incentivos para prolongar a concessão.

Os contratos de valor presente da receita são particularmente apropriados para rodovias, já que sua qualidade é facilmente observável e fiscalizável pelos usuários, e porque quase todas as rodovias nos países latino-americanos enfrentam uma demanda exógena devido às dificuldades de substituição. Isto aplica-se também aos aeroportos, quando estes não contam com a possibilidade de concorrer para atrair companhias de aviação.

Uma vantagem adicional desse mecanismo de valor presente da receita, no caso de rodovias urbanas, é a possibilidade de alterar a taxa cobrada, o que permite sua adequação aos níveis de congestionamento. Em uma PPP de prazo fixo, elevar a taxa para enfrentar a concessão beneficia ao concessionário, o que é complexo do ponto de vista da economia política. No caso de contratos de valor presente da receita, o efeito de aumentar a taxa perante uma maior congestão é apenas reduzir a duração da concessão sem alterar seu valor econômico.

Embora os contratos de PPP de prazo fixo predominaram no Chile nos primeiros anos da década de 2000, a partir de 2007, o contrato de valor presente da receita passou a ser o habitual para as concessões de rodovias e aeroportos¹⁵. Isso pode-se ver no gráfico 12, que apresenta o investimento acumulado em concessões de prazo fixo e de valor presente da receita. Um terceiro tipo de concessão, que começou como prazo fixo e passou para valor presente da receita depois de uma renegociação, aparece em turquesa entre ambos tipos de contratos.

GRÁFICO 13. Valor de contratos de valor presente da receita no Chile (milhões de USD)



Fonte: Engel, Fischer e Galetovic (2020).

Embora em um princípio as empresas pensaram que poderia ser difícil financiar os projetos com contratos de valor presente da receita devido a que não contam com um prazo fixo para o pagamento da dívida, esse não foi o caso.

15 As concessões de prazo variável foram utilizadas também na Colômbia, no Reino Unido e em Portugal.

O motivo é que oferecem mais segurança de pagamento que os contratos de prazo fixo e o pagamento adiantado não tem relação com reduções nas taxas de juros, um problema de risco moral nos contratos comuns que admitem o pré-pagamento (Engel, Fischer, Galetovic e Soto, 2019). Os contratos de tipo de valor presente da receita são de uso comum no Chile, sem que existam dificuldades para financiar projetos. Isso é apresentado no gráfico 12, no qual quase a metade do investimento em concessões foi mediante valor presente da receita.

3.3. O problema das renegociações

As PPP deveriam ser adjudicadas em processos competitivos porque os mesmos reduzem o risco de corrupção e resultam em menores custos para a sociedade. A teoria econômica supõe que o resultado de uma licitação competitiva será similar ao resultado que existiria sob concorrência. No caso das PPP de infraestrutura, isso significa que a remuneração que solicita a empresa adjudicatária se aproxima ao custo de construção, operação e manutenção, mais o pagamento do capital envolvido, ajustado pelo risco do negócio.

Contudo, em uma relação de longo prazo, acontecem eventos que tornam necessário renegociar as concessões. Na ausência de uma institucionalidade eficiente para resolver as diferenças que ocorrem, a negociação bilateral entre as partes dá um resultado que oferece ao concessionário uma rentabilidade positiva e superior à competitiva. É o que Williamson denomina transformação fundamental (1976). A tabela 1 apresenta o número e o valor das renegociações em alguns países da América Latina. Nessa tabela, é possível ver que as renegociações contratuais foram importantes nos três países, mas especialmente na Colômbia, onde são quase dez vezes maiores durante a fase de construção. Isso oferece uma vantagem competitiva às empresas especialmente experimentadas em negociações com o Estado, deixando em desvantagem a outras cuja fortaleza é técnica¹⁴.

¹⁴ Também, a expectativa de renegociações contratuais “simples” eliminam a vantagem das PPP autofinanciadas como filtro de projetos que são “elefantes brancos”.

TABELA 1. Renegociações de estradas sob a modalidade PPP na América Latina

	Chile	Colômbia	Peru
Número	20	25	14
Média de investimento inicial (MM USD)	255,8	263,2	166,3
Duração contrato inicial (anos)	25,4	16,7	23,2
Média de antiguidade das PPP	12,7	9,0	3,8
N.º de renegociações	58	430	47
Reneg. durante a construção	31	218	33
Média renegociação construção/ Média investimento inicial	7,5	41,3	9,0
Média renegociação/Média investimento inicial (%)	16,5	85,1	13,7
Média ponderada de investimento inicial renegociação por ano (%)	1,1	14,9	5,8
Aumento de prazo (anos)	0,9	5,3	0,1

Fonte: Engel, Fischer e Galetovic (2019) com dados de Bitrán *et al.* (2015).

Respeito do tipo de renegociações, estas podem se dividir em legítimas e ilegítimas. As primeiras acontecem devido a eventos que não foram fáceis de prever no momento de elaborar o contrato. Um exemplo é quando a demanda aumenta mais do que o projetado, pelo qual é necessário ampliar a estrada antes do final do contrato. Devido a que os possíveis eventos futuros são muitos, não todos podem ser incorporados no contrato de PPP, pelo qual alterar o contrato nessas circunstâncias é legítimo. É importante, porém, dispor de um sistema de resolução de conflitos eficiente e equitativo, que não aumente a rentabilidade do projeto quando acontecem esses eventos.

As renegociações podem ser denominadas ilegítimas quando correspondem a fatos previsíveis – por exemplo, aspectos construtivos – ou quando uma das partes do contrato deseja alterar o mesmo em seu favor. Isso pode-se ver no caso do Chile (tabela 2), mas também no do Brasil. De Castro e Silva Neto, Oliveira Cruz e Miranda Sarmiento (2018) mostram que, nos 42 casos estudados no Brasil, a primeira renegociação contratual aconteceu antes do terceiro ano da PPP, quer dizer, durante a fase construtiva. Outro exemplo de renegociação ilegítima é quando altera-se o contrato para incorporar obras que não faziam parte do projeto original, como por exemplo, acrescentando outras estradas na Colômbia ou tubulações de água de chuva em Santiago do Chile. Outro caso onde as renegociações podem ser classificadas como ilegítimas é quando visam resgatar o concessionário, como aconteceu com a primeira geração de concessões no México, durante a década dos anos 90.

Devido à importância que as renegociações podem ter na rentabilidade das empresas, o processo licitatório é alterado e as empresas se dispõem a fazer ofertas abaixo do custo para garantir a concessão se souberem que poderão renegociá-la. Devido a que os resultados das renegociações beneficiam às empresas com maior capacidade para renegociar contratos, estas são habilidades favorecidas nas entidades que participam dos processos licitatórios de PPP. Isto tem dois efeitos: reduz a concorrência pela licitação, já que as empresas que não são renegociadoras preferem não participar, e se debilita a santidade do contrato (Guasch, Laffont e Straub, 2002).

Além dos mecanismos de resolução de conflitos, a transparência é uma forma de limitar as renegociações. Quando todos os detalhes dos contratos e as suas alterações aparecem publicados em uma página web correspondente ao projeto, é possível determinar os responsáveis da renegociação, qual é o valor que tem para os investidores privados e outros aspectos que tornam mais difícil que os renegociadores do Estado sejam moles com os atores privados, ou pelo contrário, que o expropiem. Outra forma de limitar as renegociações ilegítimas é fazer as mesmas automaticamente menos lucrativas estipulando que, quando houver ampliações ou novas obras, as mesmas sejam leiloadas sob condições supervisionadas pela Autoridade. A reforma da Lei de Concessões de 2010 no Chile incluiu medidas como esta para reduzir a importância das renegociações. Como exibe a tabela 2, obtida de Engel *et al.* (2020), a redução nas renegociações com a nova lei foi notável.

TABELA 2. Renegociações no Chile antes e depois da reforma de 2010

	Estradas		Transporte	
	Renegociações		Renegociações	
	N.º (% do investimento)		N.º (% do investimento)	
Pré-reforma de 2010	29	26,1%	44	27,6%
Pós-reforma de 2010	15	0,7%	25	0,9%

Fonte: Engel *et al.* (2020).

Os projetos licitados em leilões devem ser oferecidos em um estado de projeto suficientemente detalhado para não gerar conflitos devido à omissão de aspectos importantes ao passar para o projeto detalhado. Os projetos deveriam ser oferecidos também reduzindo aqueles riscos que são difíceis de resolver por parte dos investidores privados. Os problemas ambientais e de expropriações são os que agregam maior risco construtivo aos projetos. Por isso, os projetos deveriam ser licitados com pelo menos pré-estudos ambientais e o Estado deveria ser responsável das expropriações dos terrenos necessários para o projeto. Estas medidas podem mitigar riscos que levam a negociar os contratos.

Nas renegociações, aparece novamente uma vantagem de dois dos três mecanismos de contratação sugeridos na seção anterior: o contrato de disponibilidade e o de valor presente da receita. A vantagem é que uma alternativa à renegociação é a recompra do contrato, o qual é fácil em ambos os casos. Sob um contrato de disponibilidade só se deve pagar o valor descontado do que faltava para compensar os custos de investimento. No caso de um contrato de valor presente, a recompra consiste em pagar o que faltava para arrecadar, menos o custo de operação e manutenção durante o resto do contrato, um valor por veículo que deveria estar definido no contrato¹⁵. Pelo contrário, num contrato de prazo fixo, a demanda futura é desconhecida, havendo disputas sobre o valor de recompra e sobre o valor de economia nos custos de operação e manutenção quando finalizar antecipadamente a concessão.

Existe evidência sobre a redução no montante das renegociações nos contratos de valor presente da receita, como o apresenta a tabela 3, obtido de Engel *et al.* (2020). As tabelas 2 e 3 sugerem que reformas que limitam os lucros em renegociações (alteração na lei de PPP de 2010), junto ao uso do valor presente da receita, levam a um redução importante no número e os valores renegociados dos contratos. A evidência não permite chegar a conclusões causais sobre o efeito de cada um desses fatores porque os contratos de prazo fixo e de valor presente da receita não foram usados em forma concorrente. Contudo, a significativa redução nas renegociações produto de ambas as reformas e seu sustento teórico sugerem que esta combinação de políticas deveria ser considerada em outros países.

TABELA 3. Renegociações de contratos de prazo fixo e de valor presente da receita no Chile

Período considerado	Prazo fixo		Valor presente da receita	
	Nº	% Média reneg.	Nº	% Média reneg.
Construção	20	32,0%	15	3,6%
Primeiros 8 anos de operação	20	25,2%	15	2,5%
Total (construção + oito anos de operação)	20	57,2%	15	6,1%

Nota: Na tabela são usados apenas os 8 primeiros anos de operação porque os contratos de valor presente da receita são mais recentes.

Fonte: Engel *et al.* (2020).

¹⁵ Devido a que o custo da manutenção está determinado quase em sua totalidade pelo número e a composição dos veículos, é um valor que pode ser calculado no montante da recompra porque existe uma relação lineal entre o que falta por arrecadar e esses custos.

3.4. Rigidez dos contratos

Os problemas das renegociações se devem em parte à rigidez dos contratos de PPP¹⁶. Devido a que o investidor privado tem um grande investimento sem valor alternativo em um contrato de longo prazo, exige condições contra a expropriação. Portanto, são requeridos contratos de grande rigidez, o que é complexo quando se trata do longo prazo. É por isso que um dos aspectos que a autoridade regulatória deve avaliar ao escolher como atribuir um contrato é o custo implícito que envolve a rigidez do contrato de PPP. No caso da obra construída em forma tradicional, o Estado é proprietário e controla a infraestrutura desde que começa a operação e, por isso, pode adaptá-la, se necessário, ou mudar o modo de operar. No caso da PPP, essa flexibilidade não existe e as únicas formas de alterar o contrato requerem o consentimento da parte privada do mesmo. Em geral, esse aspecto é esquecido e os projetos nos quais a flexibilidade é importante podem ser realizados mediante uma forma contratual inapropriada.

Como foi mencionado na seção anterior, o método de valor presente das receitas pode diminuir as dificuldades que aparecem ao alterar os contratos e, portanto, outorga maior flexibilidade. O motivo é que existe uma alternativa quando não se chega a um acordo: o contrato pode ser recomprado a um valor que não expropria ao concessionário nem outorga receitas excessivas. A vantagem de dispor de uma compensação justa é que se o concessionário solicita um montante excessivo pelas alterações contratuais, o contrato pode ser recomprado a um preço justo, o qual facilita as negociações.

Por fim, deve-se salientar que essas recomendações para contratos de PPP que procuram maximizar sua eficiência e reduzir as renegociações a aquelas que são justificadas socialmente requerem de um aparelho estatal relativamente sofisticado, não só para evitar as renegociações, mas também para fiscalizar que o concessionário cumpra com suas obrigações de qualidade e castigar o mesmo caso isso não acontecer. Um dos motivos para requerer uma institucionalidade mais desenvolvida para as PPP do que para as obras públicas usuais é o longo prazo dos contratos de concessão. Não só deve existir uma institucionalidade que garanta com alta probabilidade que não haverá expropriação regulatória, senão que também são requeridos mecanismos para a resolução de conflitos mais eficientes que a justiça civil da América Latina.

É conveniente que os países disponham de uma institucionalidade que permita eliminar as renegociações ilegítimas e definir as renegociações legítimas de forma que não ofereçam rendas extraordinárias aos investidores privados. Existem diversas alternativas, desde comitês permanentes de especialistas (compostos seja por advogados, economistas ou engenheiros), para determinar a legitimidade a renegociação e seu valor, até comissões arbitrais que podem ser temporais ou permanentes. Finalmente, é possível pensar em comitês de especialistas de composição mista (advogados, engenheiros e economistas) que resolvam todas as discrepâncias do setor e

¹⁶ Ver, por exemplo, National Audit Office (2018), pág. 17.

sejam regidos pela lei e pelos contratos de emissão de suas decisões, como existem no Chile.

No caso de uma institucionalidade deficiente, pode ser mais conveniente utilizar os mecanismos tradicionais de provisão de infraestrutura, que oferecem a vantagem de que os erros contratuais iniciais não durem décadas.

Uma boa institucionalidade é necessária também para limitar os eventos de corrupção em torno da adjudicação desses contratos¹⁷. A experiência do caso Odebrecht, analisada em Campos, Engel, Fischer e Galetovic (2019), exhibe o grau de corrupção que pode existir nas grandes obras públicas. No entanto, não parecem existir grandes diferenças entre a corrupção sob a PPP e sob contratos tradicionais de construção de obras públicas.

Existem diversas medidas para limitar o alcance da corrupção, ainda que não eliminem o risco. As licitações competitivas de projetos reduzem o espaço para a corrupção. Além disto, com o objetivo de diminuir este risco, é conveniente que na licitação seja adjudicado o projeto a partir de uma única variável objetiva: taxa, valor presente da receita ou pagamento anual, quando se tratar de contratos de disponibilidade. No caso da Odebrecht, descobriu-se que os avaliadores dos aspectos técnicos e financeiros receberam propina para aumentar a pontuação da empresa. No entanto, isso fica mais difícil se apenas deve se ultrapassar um limite mínimo em lugar de considerar uma avaliação para definir a pontuação final para a adjudicação. Assim, se o objetivo é limitar os espaços de corrupção, a análise das qualificações técnicas e financeiras dos participantes no concurso deve ser um processo independente em que apenas seja necessário ultrapassar os limiares mínimos.

Por último, tal vez o mais importante, seja a divulgação dos diferentes aspectos envolvidos no processo de adjudicação e acompanhamento posterior. As bases da licitação deveriam ser publicadas em uma página web pública uma vez finalizado o prazo de participação. O mesmo deveria acontecer com as atas das comissões avaliadoras técnicas das ofertas. O valor oferecido pelos participantes na fase final também deve ser público. Posteriormente, todas as alterações contratuais, assim como as receitas dos investidores privados deveriam ser públicas.

17 O tema das capacidades públicas e a corrupção é discutido em maior detalhe no capítulo 6 deste livro.

4. Aspectos institucionais e governança da infraestrutura (com especial foco no setor de transporte)

O investimento público em infraestrutura, seja através da obra pública convencional, seja através de uma PPP com garantias e pagamentos estatais, não está isolado do processo redistributivo da alocação de despesas e impostos do Estado. Se a redistribuição não chega de forma clara aos cidadãos, os políticos de maior influência gerenciarão os projetos de infraestrutura para seus eleitores, com o qual injetarão recursos monetários nas regiões receptoras do investimento, criarão empregos e darão um fluxo de serviço tangível. Dada esta motivação política para a alocação de recursos para infraestrutura, é altamente provável que esses benefícios concentrados sejam inferiores aos custos do projeto, afetando negativamente a eficiência do uso dos recursos públicos. É por isso que, na alocação de recursos para projetos de infraestrutura, a capacidade das instituições setoriais para identificar projetos socialmente rentáveis, através de processos rigorosos de planejamento e avaliação tem uma função relevante.

Por exemplo, no caso do setor de transporte, já que não é viável organizar mercados cujos preços indiquem de forma descentralizada a melhor sequência de intervenções multimodais e heterogêneas de infraestrutura em um país, é necessário organizar um conjunto de instituições especializadas que resolvam o problema de planejar coerentemente as diversas formas de transporte nos seus diferentes níveis (nacional, subnacional), que estructurem integralmente os projetos, obtenham um financiamento apropriado, desenvolvam um menu de modalidades contratuais que maximizem o valor por dinheiro dos investimentos e sejam sustentáveis em seus aspectos financeiro e ambiental. Enfim, é preciso também que, uma vez realizados os investimentos, existam instituições de regulação e fiscalização que monitorem a qualidade e o preço dos serviços e o cumprimento por parte dos fornecedores dos compromissos assumidos. Esses assuntos são discutidos a seguir.

4.1. Planejamento

A política de transporte deve estar ao serviço dos interesses mais gerais do país (promoção das exportações, promoção da concorrência regional, integração do território, por exemplo). O planejamento da infraestrutura e, como parte dela, do transporte em particular, está sujeito aos custos de transação da formação de política pública expressados por Dixit (1996): está restringido pela história, os costumes sociais, a memória coletiva e pela presença de lideranças parciais com objetivos diferentes. O importante é conseguir a melhor mudança possível na direção certa, no sentido de

Williamson (1996, p. 195). Essa mudança consiste, no mínimo, em garantir a manutenção dos ativos existentes.

O planejamento do transporte está cheio de dificuldades. Um planejador central sempre está em uma situação de inferioridade, em comparação com os agentes locais, no que respeita a informação sobre a importância e certos custos, riscos e benefícios dos projetos. Isso não implica que um plano nacional de transporte deva ser construído a partir da identificação de projetos locais, porque há de levar em consideração a funcionalidade geral das redes em uma hierarquia de propósitos. Pode-se recomendar que os interesses locais articulem um plano nacional de transporte. Os projetos regionais que não provenham de exercícios de legitimação e concertação regional podem corresponder a aspirações de alto custo, poucos benefícios e muita visibilidade.

Os planos mestres de transporte constituem um primeiro módulo de um processo de consolidação de instituições, e deve ser visto como um processo de alto nível para orientar as decisões de criação de um portfólio de projetos. O planejamento deve se tornar uma prática recorrente com estudos cada vez mais aprofundados, que visem definir medidas que reduzam os custos generalizados de transporte e levem a acessibilidade a regiões desconectadas e desfavorecidas.

À diferença de outras redes (como a transmissão e distribuição elétricas) é mais difícil modelar e estimar os benefícios totais de um projeto de transporte. Embora sejam usados modelos de transporte no estado da arte, é impossível reduzir o plano a um exercício tecnocrático de minimização de custos de uma rede de transporte. A diversidade de interesses requer incentivos para alinhar os objetivos regionais, privados e nacionais. O plano não pode ser elaborado como a soma de aspirações ou de propostas por modo de transporte. A carteira de projetos deve usar a análise custo-benefício para priorizar as intervenções.

O fortalecimento das instituições setoriais deve se focar em criar sistemas de incentivos e de pesos e contrapesos, e espaços de formação de expectativas gerais que facilitem a tomada de decisões de investimento e melhorem sua transparência (CEI, 2019). Antes de realizar reformas legais, é muito importante também que um governo demonstre que tem a vontade política de aplicar soluções corretas desde o ponto de vista institucional.

4.2. Estruturação de projetos

Uma vez que seja estabelecida uma lista priorizada de projetos dentro de um plano mestre de transporte, deve-se decidir sobre sua melhor estruturação. Em alguns países, tem-se depositado a função de estruturação em uma instituição ou agência especializada¹⁸, com grandes capacidades técnicas em projetos de engenharia e financiamento de projetos no caso de concessões. Às vezes, as capacidades de estruturação podem também ser delegadas a bancos de desenvolvimento locais.

Como mencionado na seção anterior, a América Latina avançou na implementação de parcerias público-privadas, com ênfase na infraestrutura viária. Por exemplo, a Colômbia recentemente reforçou substancialmente as

18 Exemplos são as agências Provias Nacional do Peru e a Agência Nacional de Infraestrutura (ANI) na Colômbia.

capacidades de estruturar contratos de PPP. Estas melhorias foram o resultado de uma série de avanços institucionais que aconteceram nesse país a partir da sanção da Lei 1506 de 2012 (CEI, 2019).

Este instrumento legal alinhou incentivos públicos e privados para desenvolver as PPP, partindo da necessidade de melhorar a alocação e transferência de riscos, a estruturação de projetos com análises técnicas, legais e financeiras prévias à abertura do processo de seleção, a utilização do financiamento de projetos, o pagamento pela disponibilidade e a eliminação dos adiantamentos. Nesse sentido, o novo regime implicou que agora o setor privado tem não só a responsabilidade de construir a infraestrutura, mas também de mantê-la e operá-la, e garantir seu desempenho por um período entre 20 e 30 anos. O esquema elimina as práticas ruins, como a entrega de adiantamentos e o condicionamento do pagamento à disponibilidade de infraestrutura. A Lei criou um ambiente atraente para conectar investidores com experiência e músculo financeiro, a fim de desenvolver projetos de grande porte e atrair financiadores com diferentes perfis de risco.

Ainda assim, o esquema da Colômbia tem tarefas pendentes respeito a melhoria da gestão de prédios (que enfrenta atrasos pela falta de regulamentação das consultas com as comunidades e a fixação dos valores), as debilidades públicas em matéria de licenciamento ambiental, a redução do tempo do trâmite de vigências futuras por parte do Ministério de Fazenda, o uso da PPP ao nível subnacional com apoio do governos central e a regulamentação das iniciativas privadas de PPP, que podem interferir com o desenvolvimento do plano mestre de transporte.

4.3. Novas fontes de pagamento e financiamento

As fontes de pagamento para o investimento em infraestrutura incluem as contribuições públicas provenientes do orçamento (impostos), os recursos próprios – no caso das agências públicas –, as transferências ou impostos locais de entidades territoriais e as cobranças diretas aos usuários ou beneficiários da infraestrutura. Na maioria dos países da região, estas fontes de pagamento são insuficientes para financiar o desenvolvimento de novos projetos de infraestrutura.

Quando os mercados nacionais de financiamento de infraestrutura são pequenos, pode-se apresentar uma concentração de concessões em poucos investidores. A concentração não só aumenta o risco sistêmico de um programa de concessões, senão que pode conduzir a atrasos nos encerramentos financeiros dos projetos.

Os países devem assegurar que as cobranças aos usuários (aos veículos, aos combustíveis) estejam destinadas exclusivamente a projetos setoriais priorizados e explorar novas fontes de pagamento, como os impostos de valorização do solo causados pelos investimentos nacionais e as receitas por valores residuais das concessões (um mecanismo que já foi testado no Chile). O valor residual de uma concessão é o valor presente dos fluxos de caixa futuros que podem ser monetizados ou titularizados, decorrentes de projetos com fluxos de caixa livre superavitários e estáveis.

Nos mercados pequenos, deve ser ampliado o financiamento bancário em moeda local com investidores institucionais com perfil de longo prazo (fundos de pensão e seguradoras). Nesse sentido, é bom adaptar a regulamentação financeira aplicável a esses recursos para desenvolver a infraestrutura como uma classe de ativo (*asset class*), definindo limites de exposição, registros contábeis e metodologia de valoração desses ativos. Mesmo assim, é importante atender outros aspectos críticos relativos às regulamentações dos mercados de capitais com o objetivo de apoiar o financiamento de projetos de infraestrutura, entre eles: i) o fortalecimento regulatório para a emissão e oferta de valores, que conseguiria uma maior oferta e profundidade do mercado de renda fixa; ii) a revisão do regime de investimento dos fundos de pensão para ampliar o universo de instrumentos de investimento admissíveis e melhorar a gestão dos recursos de pensão; iii) a oferta de um resseguro por parte do Governo que mitigue riscos para promover o mercado de rendas vitalícias, que aprofundaria uma indústria que requer investir em ativos de longo prazo; e iv) a revisão do modelo de processos de titularização de ativos subjacentes.

4.4. Aspectos regulatórios e esquema de governança da infraestrutura

A regulamentação dos serviços de infraestrutura deve, com certeza, adaptar-se às características de cada setor. Em alguns casos, como a eletricidade (por exemplo, geração), ou a telefonia, a regulamentação deve procurar ou promover a concorrência *dentro* do mercado, enquanto, por exemplo, em outros setores de transporte onde existem monopólios naturais se busca a concorrência pelo mercado e a coerência entre modos. No caso desses últimos, a existência de entidades reguladoras independentes para promover a eficiência econômica (por exemplo, fiscalizar as cobranças aos usuários, as contraprestações, qualidade, etc.) é crucial.

Em resumo, a melhor prática em termos de uma divisão de tarefas e do esquema institucional para o desenvolvimento da infraestrutura onde o setor privado possa também colaborar através de acordos PPP, poderia ser a seguinte: i) planejamento estratégico e identificação de projetos por parte de ministérios setoriais; ii) filtro, priorização ou coordenação por parte dos Ministérios de Finanças ou de Planejamento (aqui são levadas em consideração as consequências sobre os níveis de endividamento; iii) agência PPP que convoca ao setor privado e elabora os contratos; iv) agência reguladora independente que controla o cumprimento dos contratos e gera informação sobre o funcionamento dos serviços e; v) monitoramento: acompanhamento *ex post* dos impactos (por exemplo, pela mesma agência reguladora em convênio com as universidades).

Alguns países da região contam com esquemas institucionais ou estão propondo reformas que reproduzem esses princípios. Porém, é necessário entender que esses esquemas institucionais não são imutáveis e que existe um processo de aprendizagem que necessariamente os países devem percorrer. Provavelmente tal aprendizagem deva ser reconhecido explicitamente desde o início para não interpretar as alterações como fracassos.

5. Conclusões

Melhorar a qualidade e a quantidade de infraestrutura dos países é fundamental para a prosperidade e o bem-estar das sociedades, e implica um desafio significativo da política pública. Esse desafio encontrou espaços nos debates históricos sobre o desenvolvimento e na atualidade continua em pleno vigor. Melhorar o estado atual da infraestrutura é um objetivo prioritário na América Latina. A região progrediu nestes últimos vinte anos, mas ainda enfrenta importantes desafios. Embora o acesso aos serviços básicos como água, saneamento, eletricidade, telefonia e conexão de internet aumentou consideravelmente nas cidades, ainda existe uma brecha importante entre as áreas urbanas e as rurais. Além disso, a infraestrutura de transporte, muito relevante para o bem-estar das famílias e a produtividade das empresas, está atrasada respeito à dos países desenvolvidos e inclusive em comparação com outras economias emergentes. Em termos de qualidade, as deficiências são ainda mais evidentes. Vários destes serviços enfrentam cortes frequentes em seu fornecimento, gargalos críticos e congestionamento. Em particular, existem sérios problemas de falta de manutenção que deterioram as instalações e tornam muito mais custosos os investimentos necessários para reabilitar as mesmas. No contexto dos processos de consolidação fiscal, os governos tem encontrado limites para o investimento em infraestrutura, o qual foi parcialmente substituído pelo investimento privado. Em total, a região investiu pouco mais de 2,5% do PIB, quando estaria necessitando como mínimo investir entre 3,5% e 4%.

Além da questão dos limites aos recursos públicos, a implementação das políticas em favor de um maior investimento público e privado em infraestrutura encara restrições de ordem política (ciclo eleitoral) e institucional (pouca capacidade de planejamento, um setor público muito exposto à atuação dos grupos de pressão). Existem regras, procedimentos e mecanismos institucionais que ajudam a resolver estes problemas. Os mesmos abrangem, por um lado, o fortalecimento da capacidade de planejamento e a avaliação dos investimentos por parte do setor público. Pelo outro, os esquemas de PPP são um instrumento útil para canalizar recursos privados, embora – como explicamos anteriormente – não substituam totalmente a necessidade de que o setor público invista em certas áreas críticas que são menos lucrativas em forma privada, mas com altos retornos sociais (por exemplo, água e saneamento e vias terciárias em zonas rurais).

Para maximizar a eficiência e o impacto das PPP, se deve evitar que o setor privado pressione para obter renegociações *ex post* dos compromissos que não são justificáveis, o que pode requerer separar as funções de

planejamento de investimentos e elaboração dos esquemas de PPP, da função de controle e acompanhamento do cumprimento dos contratos. Melhorias também na institucionalidade (por exemplo, limitações por lei ou conselhos independentes que determinem quando uma renegociação se encontra justificada) podem ser úteis para reduzir esse tipo de comportamento oportunista. Adicionalmente, poderia ser relevante ampliar as opções de fontes de recursos para esses investimentos (por exemplo, cobranças por novas avaliações de ativos mobiliários ou beneficiários diretos) e ampliar o financiamento bancário em moeda local com investidores institucionais com perfil de longo prazo (fundos de pensão e seguradoras).

Em um contexto de preços das *commodities* mais reduzidos, de acordo com as previsões para os próximos anos, a região requer fortalecer as fontes nacionais de crescimento. Neste contexto, um requisito indispensável para crescer a taxas mais elevadas é injetar um maior dinamismo na produtividade e na eficiência. Melhorias na quantidade, qualidade e uso da infraestrutura social e produtiva podem ativar esse motor de crescimento.

Referências bibliográficas

- Abe, K. e Wilson, J. S. (2009). *Weathering the storm: Investing in port infrastructure to lower trade costs in East Asia*. Banco Mundial.
- Agénor, P. R., e Moreno-Dodson, B. (2006). *Public infrastructure and growth: New channels and policy implications*. Banco Mundial.
- Agénor, P. R. (2012). “Infrastructure, public education and growth with congestion costs”. *Bulletin of Economic Research*, 64(4), 449-469.
- Andrés, L. A., Schwartz, J. e Guasch, J. L. (2013). *Uncovering the drivers of utility performance: Lessons from Latin America and the Caribbean on the role of the private sector, regulation, and governance in the power, water, and telecommunication sectors*. Banco Mundial.
- Aschauer, D. A. (1989). “Is public expenditure productive?”. *Journal of Monetary Economics*, 23(2), 177-200.
- Banal-Estañol, A., Calzada, J. e Jordana, J. (2017). “How to achieve full electrification: Lessons from Latin America”. *Energy Policy*, 108, 55-69.
- Barbero, J. A. (2019). *IDEAL 2017-2018: La infraestructura en el desarrollo de América Latina* (resumo executivo). Caracas: CAF. Disponível em: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1467>
- Bhattacharya, A., Oppenheim, J. e Stern, N. (2015). “Driving sustainable development through better infrastructure: Key elements of a transformation program”. Brookings Global Working Paper Series.
- Bhattacharya, A., Romani, M. e Stern, N. (2012). *Infrastructure for development: Meeting the challenge*. Londres: Centre for Climate Change Economics and Policy. Disponível em: www.ccep.ac.uk/Publications/Policy/docs/PP-infrastructure-for-development-meeting-the-challenge.Pdf
- Botting, M. J., Porbeni, E. O., Joffres, M. R., Johnston, B. C., Black, R. E. e Mills, E. J. (2010). “Water and sanitation infrastructure for health: The impact of foreign aid”. *Globalization and Health*, 6(1), 12.
- CAF (2018). *IDEAL 2015-2016: La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina* (documento principal). Caracas: CAF. Disponível em: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1353>
- Calderón, C. e Servén, L. (2004). *The effects of infrastructure development on growth and income distribution*. Banco Mundial. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14136/WPS3400.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Calderón, C. e Servén, L. (2010). *Infrastructure in Latin America*. Banco Mundial.
- Calderón, C. e Servén, L. (2014). *Infrastructure, growth, and inequality: An overview*. Banco Mundial.

- Calderón, C., Moral-Benito, E. e Servén, L. (2015). “Is infrastructure capital productive? A dynamic heterogeneous approach”. *Journal of Applied Econometrics*, 30(2), 177-198.
- Campos, N., Engel, E., Fischer, R. e Galetovic, A. (2019). *Renegotiations and corruption in infrastructure: The Odebrecht case*.
- Castro, J. E. (2019). “Issues of governance and citizenship in water services: a reflection on Latin American experiences”. *Water Services Management and Governance*, 135.
- CEI (2019). Relatório da Comissão de Especialistas em Infraestrutura de Transporte 2019. Bogotá, Colômbia. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/uploads/files/2019/11/19/INFORME%20COMISION%20DE%20EXPERTOS%20DE%20INFRAESTRUCTURA.pdf>
- De Castro e Silva Neto, D., Oliveira Cruz, C. e Miranda Sarmiento, J. (2018). “Understanding the patterns of PPP renegotiations for infrastructure projects in Latin America: The case of Brazil”. *Competition and Regulation in Network Industries*, 18(3-4):271–296, agosto de 2018.
- De Halleux, M., Estache, A. e Serebrisky, T. (2018). *Institutional governance and performance in the electricity sector in Latin America and the Caribbean* (Nº IDB-TN-01525). Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Dixit (1996). *The making of economic policy. A transaction-cost politics perspective*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Egert, B., Kozluk, T. e Sutherland, D. (2009). “Infrastructure and growth: Empirical evidence” OECD Economics Department - Working Papers, N.º 685. Paris: OCDE.
- Engel, E., Fischer, R. e Galetovic, A. (2014). *Public-private partnerships: A basic guide*. Cambridge University Press.
- Engel, E., Fischer, R. e Galetovic, A. (2019). “Soft budgets and endogenous renegotiations in transport PPPs: An equilibrium analysis”. *Economics of Transportation*, 17:40–50.
- Engel, E., Fischer, R. e Galetovic, A. (2020). *When and how to use public-private partnerships in infrastructure: Lessons from the international experience*. University of Chicago Press.
- Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A. e Soto, J. (2019). *Financing PPP projects with PVR contracts: Theory and evidence from the UK and Chile*.
- Fay, M., Andrés, L. A., Fox, C., Narloch, U., Straub, S. e Slawson, M. (2017). *Rethinking infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending better to achieve more*. Banco Mundial.
- García-Kilroy, C. e Rudolph, H.P. (2017). *Private financing of public infrastructure through PPPs in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Garemo, N., Hjerpe, M. e Halleman, B. (2018). *A better road to the future. Improving the delivery of road infrastructure across the world*. McKinsey & Company, Interim report.
- Global Infrastructure Hub (GIH). (2017). “Global Infrastructure Needs to 2040”. Global Infrastructure Hub and Oxford Economics. Disponível em: <https://outlook.gihub.org>

- Guasch, J. L., Laffont, J.-J. e Straub, S. (2002). *Renegotiation of concession contracts in Latin America*. Banco Mundial.
- Hart, O. (2003). “Incomplete contracts and public ownership: Remarks and an application to public-private partnerships”. *Economic Journal*, 113:C69–C76.
- Infralata (2019). Datos de inversión en infraestructura económica. América Latina y el Caribe. Disponible em: <http://infralata.info>
- Ivanova, E. e Masarova, J. (2013). “Importance of road infrastructure in the economic development and competitiveness”. *Economics and management*, 18(2), 263-274.
- Jiménez, R. (2016). *Rural electricity access penalty in Latin America: Income and location*. Policy Brief IDBPB253. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Kogan, J. e Bondorevsky, D. (2016). “La infraestructura en el desarrollo de América Latina”. *Economía y Desarrollo*, 156(1), 168-186.
- Lakshmanan, T. R. (2011). “The broader economic consequences of transport infrastructure investments”. *Journal of transport geography*, 19(1), 1-12.
- Lardé, J. (2016). “Latin America’s infrastructure investment situation and challenges”. Boletín FAL. CEPAL. Disponible em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40849>
- Manuelito, S. e Jiménez, L. F. (2015). “Stylized features of the investment-growth connection in Latin America, 1980-2012”. *Revistas CEPAL*. Disponible em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38830>
- National Audit Office (2009). *Performance of PFI construction*. Londres. Disponible em: https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/10/2009_performance_pfi_construction.pdf
- National Audit Office (2018). *PFI and PF2*. Londres. Disponible em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf>
- Panos, E., Densing, M. e Volkart, K. (2016). “Access to electricity in the World Energy Council’s global energy scenarios: An outlook for developing regions until 2030”. *Energy Strategy Reviews*, 9, 28-49.
- Raisbeck, P., Dufeld, C. e Xu, M. (2010). *Comparative performance of PPPs and traditional procurement in Australia*, 28(4):345–359.
- Rojas, E. F., Poveda, L. e Grimblatt, N. (2016). Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016. CEPAL. Disponible em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40528/S1601049-es.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Serebrisky, T., Sarriera, J. M., Suárez-Alemán, A., Araya, G., Briceño-Garmendia, C. e Schwartz, J. (2016). “Exploring the drivers of port efficiency in Latin America and the Caribbean”. *Transport Policy*, 45, 31-45.
- Serebrisky, T., Suárez-Alemán, A., Margot, D. e Ramírez, M. C. (2015). *Financing infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, how much and by whom? BID*. Disponible em: <https://publications.iadb.org/en/financing-infrastructure-latin-america-and-caribbean-how-how-much-and-whom>
- Serebrisky, T., Suárez-Alemán, A., Pastor, C. e Wohlhueter, A. (2018). *Lifting the veil on infrastructure investment data in Latin America and the Caribbean (N° IDB-TN-1366)*. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

- Sovacool, B. K. e Drupady, I. M. (2016). *Energy access, poverty, and development: The governance of small-scale renewable energy in developing Asia*. Routledge.
- Straub, S. (2008). *Infrastructure and growth in developing countries* (Vol. 4460). Banco Mundial.
- The Economist Intelligence Unit (2019). Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: el Infrascopio 2019. Nova Iorque: EIU.
- Unicef e OMS (2015). Progreso en materia de agua potable y saneamiento. Informe de actualización 2015 y evaluación del ODM. Unicef e Organização Mundial da Saúde (OMS).
- Unicef e OMS (2017). Progress on drinking water and sanitation: 2017 Update. Unicef e Organização Mundial da Saúde (OMS).
- WEF (2019). *The global competitiveness report*. World Economic Forum. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEFTheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf>
- West, D. M. (2015). *Digital divide: Improving internet access in the developing world through affordable services and diverse content*. Brookings Institution.
- Williamson, O. (1996). *The mechanisms of governance*. Oxford University Press.
- Williamson, O. (1976). "Franchise bidding for natural monopoly-in general.



Recursos naturais,
**diversificação
exportadora e
crescimento**

05

Patricio Meller
*Corporação de Estudos
para a América
Latina (CIEPLAN) e
Universidade de Chile*

O autor agradece os valiosos comentários de Pablo Sanguinetti, Juan Camilo Cárdenas e Augusto de la Torre. Como é habitual, o autor é o único responsável pelo conteúdo desse capítulo.

1. Introdução

Disponer de recursos naturais garante um destino eterno? (Lederman e Maloney, 2007b). É possível que a América Latina se torne uma região desenvolvida graças aos seus recursos naturais? Os recursos naturais, em geral, são uma bênção e, graças a eles, a América Latina tem conseguido se desenvolver e inserir na economia global. Os recursos naturais têm sido o fator crucial de conexão internacional durante o século XX e ainda desempenham e haverão de desempenhar um papel importante durante a primeira parte do século XXI.

Os recursos naturais constituem o principal setor produtivo de geração de divisas na América Latina; também são um importante mecanismo de financiamento do orçamento público. As divisas geradas pelos recursos naturais são a principal fonte de reservas internacionais e dos fundos soberanos. Na região, os recursos naturais compõem o verdadeiro setor líder no uso de tecnologias modernas e tecnologia da informação. Com base na experiência de vários países desenvolvidos que possuem abundantes recursos naturais, é possível confirmar que estes podem constituir uma plataforma intensiva em conhecimento e serem a base para a inovação tecnológica. Além disso, devido aos encadeamentos produtivos para frente e para trás, os recursos naturais podem gerar atividades produtivas que promovam o desenvolvimento local, contribuindo assim ao crescimento mais homogêneo dos países latino-americanos.

Como tem sido a evolução da diversificação e da concentração das exportações latino-americanas neste século XXI? Como podem as economias latino-americanas diversificar suas cestas exportadoras? Quais políticas são apropriadas para esse objetivo no contexto da forte expansão comercial com a Ásia? Quais fatores têm sido determinantes na geração de novas atividades econômicas exportadoras na América Latina? Qual tem sido o papel das políticas públicas, por exemplo?

Em comparação com os países asiáticos, onde as cestas exportadoras são mais diversificadas, em geral, as economias latino-americanas oferecem cestas exportadoras mais concentradas em determinados produtos. Contudo, é interessante observar que, na maioria dos países latino-americanos, originou-se – em uma década – um aumento significativo na diversificação (relativa) das exportações neste século XXI.

É possível dar um pulo e passar da produção de recursos naturais para a produção de bens e serviços ligados à revolução tecnológica digital? O uso das tecnologias da Revolução Industrial 4.0 constitui um aspecto rentável e indispensável do processo produtivo dos recursos naturais.

Apesar desta visão positiva sobre o papel dos recursos naturais como motor do crescimento no século XX, predominou uma visão negativa respeito do papel dos recursos naturais no desenvolvimento econômico latino-americano. Existem várias abordagens conceituais que contribuíram com isso: a hipótese de Presbith sobre a deterioração dos termos de troca; a teoria da dependência; e a chamada hipótese da “maldição dos recursos naturais”. Mais adiante, apresentaremos com maior detalhe as refutações a estas abordagens conceituais.

Entretanto, contestaremos brevemente a noção de que possuir recursos naturais é uma “maldição”. Resulta contraintuitivo argumentar por que um país com muitos recursos naturais tenderia a ser mais pobre no longo prazo. O fato de um país possuir estes recursos constitui um ativo ou riqueza para o país. Hipoteticamente, “uma riqueza é uma riqueza” e não existiria diferença entre os tipos de ativos ou riquezas. Mas a hipótese da “maldição dos recursos naturais” sugere que um país subdesenvolvido que possuir cobre ou petróleo teria um pior desenvolvimento econômico que um país subdesenvolvido sem esses produtos. Em resumo, é preferível não ter recursos naturais do que possuir, se o objetivo é crescer mais rápido.

A solução para a “maldição dos recursos naturais” seria simples: a América Latina poderia deixar o petróleo e os minerais sob terra (ou sob o mar), não cortar árvores, prescindir dos peixes do mar e não colher frutas das árvores. Teria isso realmente um efeito positivo sobre a trajetória de crescimento econômico latino-americano? Por outro lado, seria gerado espontaneamente um boom de inovação tecnológica? Em síntese, seria irracional que a América Latina não aproveitasse suas vantagens comparativas.

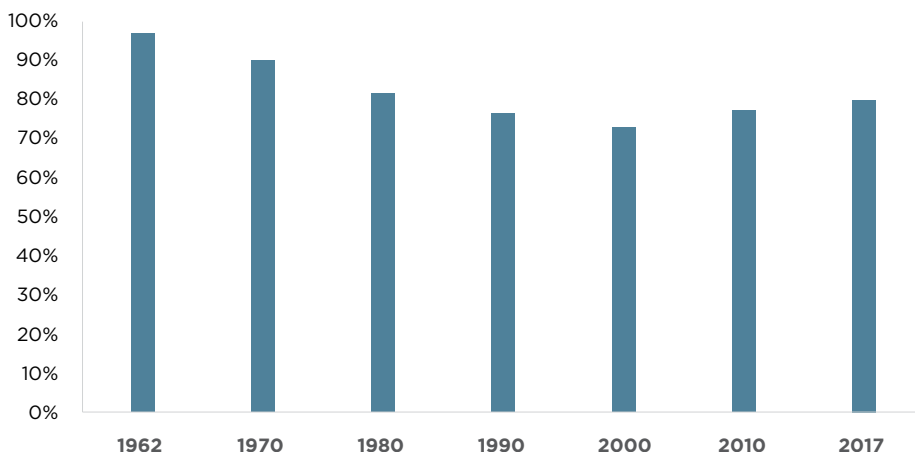
Em verdade, a pergunta tem mudado de “existe uma maldição dos recursos naturais?” para “por que possuir recursos naturais parece ser uma maldição para uns países e uma bênção para outros?” (Acemoglu, Johnson e Robinson, 2003). Em geral, a literatura indica que esse duplo comportamento é definido pela qualidade das instituições, visto que são estas as que determinam o uso final dos recursos.

2. O setor externo da América Latina

2.1. A evolução das exportações de recursos naturais

Ao longo da sua história, a América Latina tem tido vantagens comparativas em recursos naturais. Portanto, não deve surpreender que as exportações de recursos naturais tenham uma alta participação na cesta exportadora. Considerando o período 1962-2017 (55 anos), pode-se apreciar o seguinte para região (mediana de 10 países; gráfico 1): i) na década de 1960, os recursos naturais representavam mais de 95% das exportações latino-americanas, isso justifica o “pessimismo exportador” da região, segundo o qual a América Latina apenas pode exportar recursos naturais; ii) entre 1962 e o início do século XXI, pode-se apreciar uma diminuição sistemática da participação exportadora dos recursos naturais até o 70%; isso é percebido positivamente como um indicador da diversificação exportadora de América Latina; e iii) contudo, devido ao *boom* dos preços das *commodities*, a incidência dos recursos naturais na cesta exportadora aumenta novamente para 80% no século XXI.

GRÁFICO 1. Participação dos recursos naturais nas exportações latino-americanas, 1962-2017 (%)



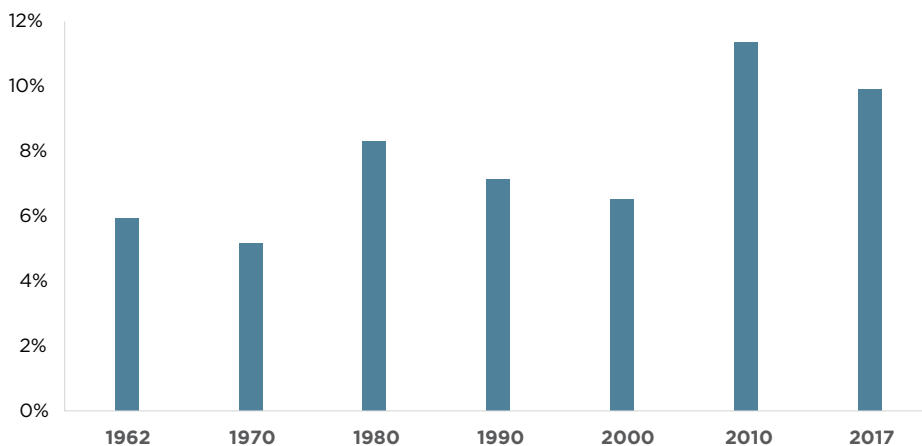
Nota: Mediana de 10 países latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Peru, Uruguai e Venezuela).

Fonte: Base de dados estatísticos de comércio internacional da Organização das Nações Unidas [UN COMTRADE] e Banco Mundial.

É importante destacar dois países que apresentam no século XXI um padrão exportador muito diferente ao anterior, particularmente, o México onde os recursos naturais representam menos de 20% do total, e Costa Rica, onde essa porcentagem é inferior a 50%. Adicionalmente, devemos mencionar à Argentina e ao Brasil, onde esses recursos constituem 65% da cesta exportadora. A maioria dos países da América do Sul tem um nível de exportações bastante concentrado em recursos naturais: a Venezuela (97%), o Equador (93%), o Chile e o Peru (85%), a Colômbia e o Uruguai (80%).

A evolução descrita acima sugeriria que a maioria dos países da região regressou para a mesma situação do passado. Porém, tem havido uma mudança importante. Durante o período 1950-1980, a América Latina estava no estágio de desenvolvimento da industrialização por substituição de importações e existia um viés contra a produção de recursos naturais. Por causa da política industrial protecionista, isto gerou uma mudança nos preços relativos que incentivou a produção de bens industriais¹. Portanto, ainda quando a participação dos recursos naturais era elevada na cesta exportadora, sua incidência no PIB era inferior a 6%. Em lugar disso, no século XXI, as exportações de recursos naturais na América Latina representam (na média) mais de 10% do PIB. Isto é especialmente válido para o Chile e o Equador (18% do PIB), a Venezuela (17% do PIB), o Peru (15% do PIB), o Uruguai (11% do PIB) e Costa Rica (10% do PIB).

GRÁFICO 2. Participação das exportações de recursos naturais no PIB latino-americano, 1962-2017 (%)



Nota: Mediana de 10 países latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Peru, Uruguai e Venezuela).

Fonte: Base de dados da UN COMTRADE e Banco Mundial.

1 A estratégia de industrialização por substituição de importações é implementada com uma política comercial protecionista que utiliza diversas barreiras para a importação de bens industriais: elevadas taxas, lista de importações proibidas ou permitidas, acesso preferencial às divisas para as empresas industriais ou crédito subsidiado para o setor industrial.

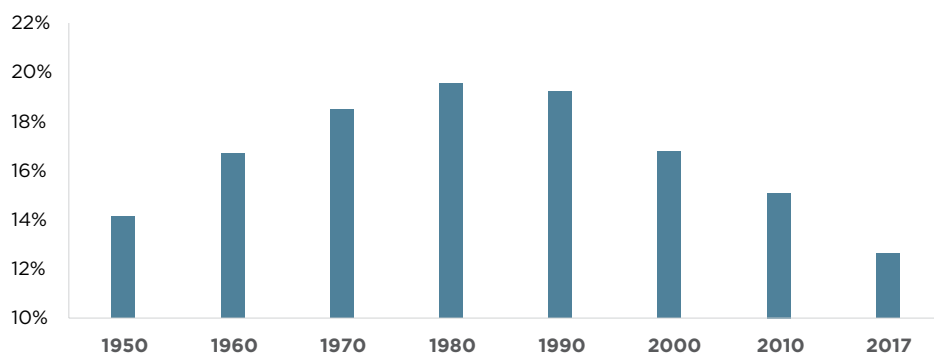
2.2. Evolução do setor industrial

A indústria constituía o motor de crescimento na estratégia de desenvolvimento de industrialização por substituição de importações, isto implicava uma preferência pelo mercado interno em detrimento do mercado externo. Com as exportações de recursos naturais como motor de crescimento, ocorreu uma diminuição natural da importância da indústria. No entanto, veremos que houve um importante aumento nas exportações industriais onde se apreciam diferenças relevantes entre os países da região.

Evolução do setor industrial latino-americano

A estratégia de industrialização por substituição de importações prevaleceu durante boa parte da segunda metade do século XX (de 1950 até 1990). A evolução média (mediana dos 10 países da América Latina selecionados) da participação da indústria no PIB aumentou de 14% em 1950 para 19% na década de 1980. A partir de 1990, pode se apreciar uma diminuição persistente desta participação, até se reduzir a 13% no ano 2017.

GRÁFICO 3. Evolução da indústria na América Latina, 1950-2017 (% do PIB)



Nota: Mediana de 10 países latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Peru, Uruguai e Venezuela).

Fonte: Base de dados da UN COMTRADE e Banco Mundial.

Após quatro décadas de estratégia de industrialização por substituição de importações, a indústria latino-americana começou a declinar e acabou tendo menor importância (em porcentagem do PIB) que ao início da sua aplicação (1950).

As diminuições da produção industrial como porcentagem do PIB respeito do nível máximo do período foram bastante elevadas: i) no Brasil e na Venezuela, as reduções nessa porcentagem chegaram a -55%²; ii) no Chile, na Colômbia, na Costa Rica e no Uruguai, a queda foi de aproximadamente -45%; na Argentina e no México, foi de -31% e 13%, respectivamente.

2 Por exemplo, a indústria brasileira representava 45% do PIB em 1980 e diminuiu para 20% PIB em 2017.

Evolução das exportações industriais latino-americanas

Apesar da estratégia de industrialização por substituição de importações e a queda da indústria como porcentagem do PIB, existem países latino-americanos que contam com níveis importantes de exportações industriais. Os casos do México e Costa Rica são interessantes. As exportações industriais mexicanas e costarriquenhas representam (no século XXI) 80% e mais de 50%, respectivamente, da cesta exportadora total. Na Argentina e no Brasil, as exportações industriais atingem 30% do total das exportações, enquanto na Colômbia e no Uruguai se aproximam ao 20%. Nos outros países latino-americanos, as exportações industriais contam com uma participação inferior a 13% do total.

Vejam os valores exportados em termos de dólares anuais (tabela 1). O caso do México é surpreendente. Antes de 1980, exportava menos de USD 4.000 milhões de produtos industriais. No século XXI, suas exportações industriais aumentaram para USD 169.000 milhões em 2000, USD 219.000 milhões em 2010 e USD 296.000 milhões em 2017. As exportações industriais brasileiras superavam as mexicanas entre 1980 e 1990, mas isto muda notavelmente depois. Ainda quando as exportações industriais brasileiras flutuam em torno dos USD 60.000 milhões (2010 e 2017), o qual é elevado em relação ao resto dos países latino-americanos, esse montante é 20% do nível das exportações industriais mexicanas. Dentre os países latino-americanos, destaca a Argentina, com exportações industriais próximas a USD 15.000 milhões. Mas, os outros países têm exportações industriais inferiores a USD 8.000 milhões anuais.

TABELA 1. Exportações industriais latino-americanas, 1962-2017 (milhões de USD, 2010)

País	1962	1970	1980	1990	2000	2010	2017
Argentina	251	942	3.552	3.861	9.517	21.320	14.450
Brasil	284	1.263	14.955	18.668	33.756	60.010	57.698
Chile	45	161	611	1.026	3.249	7.895	8.007
Colômbia	103	273	1.743	2.277	4.770	7.244	6.247
Costa Rica	N.d.	174	603	550	4.355	5.365	5.181
Equador	12	17	169	95	499	1.624	1.057
México	3.996	1.438	3.546	15.166	168.834	218.612	295.561
Peru	25	54	1.153	863	1.329	3.412	3.314
Uruguai	N.d.	203	868	486	1.194	1.681	1.354
Venezuela	103	73	251	1.484	1.555	1.010	N.d.

Fonte: UN COMTRADE e Banco Mundial.

A importância das exportações industriais respeito do PIB revela o seguinte: i) antes de 1990, para a maioria dos países latino-americanos, as

exportações industriais representavam menos de 2% do PIB, a exceção de Costa Rica (onde oscilam entre 3% e 5%), o México e o Uruguai (onde na década de 1980, superavam 2%); e ii) no século XXI, se destacam o México e Costa Rica, cujas exportações industriais oscilam entre 20% e 15% do PIB, respectivamente. Dos outros países, podemos mencionar só a Argentina e o Uruguai, cujas exportações industriais representavam aproximadamente 3% e 5% do PIB, respectivamente. Os países restantes apresentam percentagens inferiores a 3%.

Em resumo, na maioria dos países latino-americanos se pode apreciar um aumento marginal na importância relativa das exportações industriais (respeito do PIB e da cesta exportadora total) no século XXI em relação ao século XX. O México e Costa Rica constituem a grande exceção. Em nossa opinião, os fatores determinantes do desempenho bem-sucedido desses países estão associados ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), no caso do México, e o estabelecimento da Intel e o tratado de livre comércio com os Estados Unidos, no caso de Costa Rica⁵.

2.3. Evolução dos principais parceiros comerciais da América Latina

Ao considerar a América Latina como uma região homogênea respeito dos seus parceiros comerciais, e utilizando os montantes totais do padrão comercial (da região), poderíamos dizer que os EUA serão nesse século o principal sócio comercial da América Latina, tanto para as exportações quanto para as importações, repetindo o papel desempenhado no século passado (ver anexo com a informação para cinco países ou regiões e para 1962-2017). Mas, esta inferência não é válida para os países da América do Sul. Por isso, é conveniente observar o padrão comercial discriminado para os diversos países. Existe uma grande diferença entre, por um lado o México e Costa Rica (país representativo da América Central) e, pelo outro, os países da América do Sul. Analisemos isto ao nível dos países específicos.

Restringindo a análise ao México, no século XXI (2017), os Estados Unidos representam o seu principal mercado de exportação, com uma participação de 80%. No caso de Costa Rica, essa porcentagem flutua em torno de 40%. Para o Equador e a Colômbia, as suas exportações para os EUA representam aproximadamente 30% do total. Pelo contrário, para o resto dos países da América do Sul, a Argentina, o Brasil, o Chile, o Peru e o Uruguai, o mercado americano tem uma participação inferior a 14% (tabela 2).

A China representa atualmente o principal mercado das exportações para o Peru (31%), o Chile (28%) e o Brasil (22%), quando, nos anos 90, tinha uma participação de um único dígito na cesta exportadora da Argentina, da Colômbia, Costa Rica, o Equador e o México.

⁵ Ainda quando a Intel fecha sua fábrica de microprocessadores em 2014, o impacto que tem sobre a transformação da cesta exportadora costa-riquenha é notável.

TABELA 2. Evolução dos principais parceiros comerciais da América Latina segundo o destino das suas exportações

Região	ALC		EUA		China		Europa		Ásia (sem a China)	
	1990	2017	1990	2017	1990	2017	1990	2017	1990	2017
Argentina	28%	33%	14%	8%	2%	8%	37%	17%	15%	22%
Brasil	12%	20%	25%	12%	1%	22%	36%	18%	19%	21%
Chile	13%	17%	16%	14%	0%	28%	39%	14%	27%	24%
Colômbia	17%	37%	44%	28%	0%	6%	30%	16%	5%	11%
Costa Rica	17%	31%	45%	41%	0%	1%	30%	22%	3%	4%
Equador	29%	27%	53%	31%	0%	4%	12%	22%	6%	15%
México	7%	5%	70%	80%	0%	2%	13%	6%	7%	4%
Peru	15%	18%	23%	14%	2%	31%	38%	17%	19%	16%
Uruguai	41%	32%	9%	6%	4%	19%	33%	13%	9%	9%
Venezuela	15%	-	52%	-	0%	-	14%	-	4%	-

Fonte: UN COMTRADE.

É interessante verificar que o conjunto da América Latina (e o Caribe) constitui o primeiro ou segundo destino das exportações da Colômbia (37%), a Argentina (35%), o Uruguai (32%), Costa Rica (31%), o Equador (27%) e o Brasil (20%). Por outra parte, o México só exporta 5% do total da região.

A Ásia, sem a China, constitui um destino importante para as exportações do Chile (24%), a Argentina (22%), o Brasil (21%), o Peru e o Equador (aproximadamente de 15%). Novamente, para as exportações mexicanas, esta região não é relevante (4%).

Algo semelhante acontece com a Europa. Para a maioria dos países latino-americanos, o mercado europeu representa aproximadamente 18% do total exportado. Mais uma vez, o México é a exceção já que a Europa tem uma participação de apenas 6%.

Respeito da origem das importações latino-americanas, pode-se apreciar que a região constitui o principal fornecedor ao nível de país (tabela 6), especialmente o Uruguai (39%), a Argentina (37%), a Venezuela (34%), o Equador (32%), o Peru (28%), o Chile (25%), Costa Rica (22%), a Colômbia (20%) e o Brasil (17%). Apenas 3% das importações mexicanas vêm do resto da América Latina.

Os Estados Unidos constituem a principal origem das importações mexicanas (46%) e costa-riquenhas (58%). Esse país tem também uma participação superior ao 20% do total das importações da Colômbia, o Equador, a Venezuela e o Peru. As importações americanas representam aproximadamente 18% no Chile e no Brasil, e apenas 11% na Argentina e no Uruguai.

É importante observar que, em 1990, praticamente não havia importações procedentes da China na América Latina. Em 2017, a participação destas importações superava o 20% do total no Chile (24%), no Peru (22%) e no Uruguai (20%) e flutuava em cerca de 18% na Argentina, no Brasil, na Colômbia, no Equador e no México (tabela 3).

TABELA 3. Evolução dos principais parceiros comerciais da América Latina segundo o destino das suas exportações, 1990-2017

Região	ALC		EUA		China		Europa		Ásia (sem a China)	
	1990	2017	1990	2017	1990	2017	1990	2017	1990	2017
Argentina	33%	37%	20%	11%	1%	18%	32%	19%	9%	11%
Brasil	18%	17%	20%	17%	1%	18%	26%	25%	29%	18%
Chile	25%	25%	20%	18%	1%	24%	29%	16%	13%	13%
Colômbia	22%	20%	35%	26%	0%	19%	27%	17%	12%	12%
Costa Rica	24%	22%	47%	38%	0%	13%	14%	11%	12%	10%
Equador	23%	32%	33%	20%	0%	19%	28%	15%	13%	13%
México	4%	3%	67%	46%	1%	18%	19%	12%	7%	17%
Peru	36%	28%	28%	20%	1%	22%	23%	14%	7%	13%
Uruguai	49%	39%	10%	11%	0%	20%	26%	17%	12%	9%
Venezuela	14%	-	47%	-	0%	-	29%	-	6%	-

Fonte: UN COMTRADE.

Um 25% das importações totais do Brasil procedem da Europa; essa porcentagem oscila entre 12% e 19% para a maioria dos países latino-americanos. Por outra parte, as importações procedentes da Ásia (sem a China) têm uma maior participação, de aproximadamente 15%.

Em síntese, a América Latina e o Caribe, junto com a China, transformaram-se em dois dos principais parceiros comerciais de um grupo importante de países da América do Sul. A situação é muito diferente no México e Costa Rica, países para os quais os Estados Unidos continuam sendo o seu principal parceiro comercial.

2.4. O impacto da China na América Latina

O elevado ritmo de crescimento da economia chinesa e o seu grande impacto na demanda no mercado mundial das *commodities* foram os principais fatores do *boom* do preço desses bens. Por este motivo, os países latino-americanos experimentaram uma importante bonança econômica. De

fato, a recente grave crise financeira mundial teve um impacto relativamente menor na região. Inclusive, houve expectativas otimistas sugerindo que estamos perante a “década da América Latina” (2000-2010).

Embora o anterior, em vários agentes persiste o antigo temor ligado a chamada “maldição dos recursos naturais”. Dadas as vantagens comparativas existentes entre a América Latina e a Ásia, até que ponto esta maior interação entre ambas as regiões irá gerar uma maior especialização produtiva na América Latina?

Dois “argumentos” diferentes podem ser apresentados respeito desse assunto. O primeiro é que a região repetirá o determinismo histórico de especialização produtiva concentrada nos recursos naturais e, que o intercâmbio comercial com a China levará à América Latina para esta direção. Além disso, o padrão de importações chinesas na região também reforçará esta dinâmica e a diversificação exportadora acabará sendo um conjunto vazio. Com base na hipótese da “maldição dos recursos naturais”, a América Latina terá eventualmente um baixo crescimento econômico.

O outro argumento vai no sentido contrário: é uma fortuna para região contar com recursos naturais. Isto é o que temos denominado a “bênção dos recursos naturais” (Meller, Poniachik e Zenteno, 2013) e está avaliado pela evidência empírica descrita anteriormente. A grande geração de “rendas extra normais” deveria permitir que a América Latina investisse em expandir e diversificar sua estrutura produtiva. De fato, como veremos, houve uma diversificação das exportações latino-americanas. Também a região atraiu o investimento estrangeiro direto para diversos setores (manufatura, serviços e recursos naturais). Segundo esse raciocínio, o grande mercado chinês é percebido como uma grande fonte de oportunidades. Os empresários latino-americanos deveriam estar considerando que podem vender seus produtos a uma crescente classe média chinesa, cujo porte se estima que representa entre 10% e 20% da população, o que implica entre 130 milhões e 260 milhões de consumidores.

Os países asiáticos têm-se transformado no “motor da economia mundial”. As projeções para o período 2000-2030 apresentam que 66% do crescimento mundial estará ligado às economias emergentes, principalmente asiáticas, da China e da Índia⁴. Reiteradamente se diz que a China é o novo motor da economia mundial. Como consequência do anterior, a região asiática se transformou no “motor das exportações mundiais”. Este papel tem-se acentuado após a recente crise financeira dos países desenvolvidos. O papel das economias asiáticas tem sido de particular relevância para a América Latina, que conseguiu manter altos ritmos de crescimento, em boa medida, com base nas exportações para esse mercado em expansão.

Reiterando, a China se tornou um mercado de grande atrativo para a América Latina e já está nos primeiros lugares como destino das exportações da Argentina, o Brasil, o Chile, o Peru e o Uruguai. A China e o resto dos países emergentes da Ásia constituem também um dos principais fornecedores das importações da região. Por tanto, haveria uma grande variedade de produtos para ser consumida por esta grande classe média no futuro próximo.

4 Estas previsões são anteriores ao Trump e à guerra comercial.

2.5. Efeitos do *boom* das *commodities* (na década de 2000) na América Latina

O notável incremento da demanda mundial de recursos naturais (*boom* das *commodities*), potenciado pelo aumento das economias asiáticas (principalmente da China), gerou uma mudança profunda no papel que as exportações de recursos naturais desempenham nas economias latino-americanas. Existem diversos indicadores que demonstram a maior importância que têm adquirido as exportações de *commodities* nas economias da região durante a década de 2000⁵. Na maioria dos casos, as exportações das principais matérias-primas aumentaram como porcentagem do total das exportações e como porcentagem do PIB. Esse fenômeno está estreitamente ligado ao *boom* dos preços desses produtos que teve lugar nessa década.

O aumento quantitativo do valor das exportações latino-americanas de recursos naturais beneficiou as economias da região através de diversos canais que consideraremos a seguir.

Incremento nas rendas dos recursos naturais. O *boom* das *commodities* se manifestou primeiro e principalmente, pelo preço, em um aumento significativo das rendas ricardianas de recursos naturais nos países latino-americanos. Na tabela 4 são apresentadas as rendas totais de recursos naturais para uma seleção de países latino-americanos no período 2000-2010. Os dados provêm de *World Development Indicators*, do Banco Mundial, e correspondem à soma das rendas do petróleo, o gás natural, o carvão, os minerais e os produtos florestais⁶.

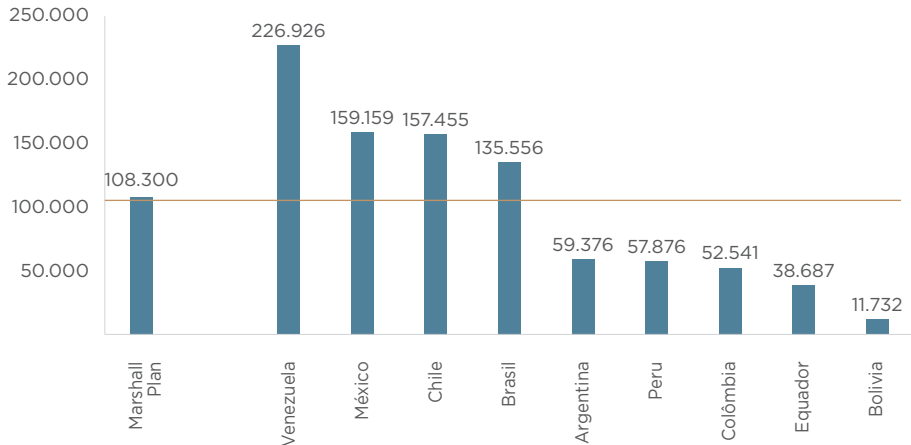
Para a maioria dos países latino-americanos, as rendas totais dos recursos naturais aumentaram enormemente durante a década em questão. Ao serem comparados os anos 2000 e 2010, a variação percentual supera 1.000% no caso do Peru enquanto na maioria dos países experimenta variações percentuais de 3 dígitos. O *efeito boom* adquire maior importância a partir dos anos 2004-2005, quando a América Latina começou a acumulação anual de “rendas extra normais” derivadas dos recursos naturais. Para quantificar estas rendas, consideraremos como referência as rendas totais médias para o período 2000-2003.

Para representar a grande magnitude de recursos que foi percebida na América Latina devido às “rendas extra normais” derivadas dos recursos naturais, utilizaremos como “parâmetro de referência” os recursos envolvidos no Plano Marshall para a reconstrução da Europa depois da II Guerra Mundial. O Plano Marshall para o período 1949-1952 implicou uma magnitude de recursos de USD 108.300 milhões (USD do ano 2006) (OCDE, 2008). O gráfico 4 apresenta que vários países latino-americanos se beneficiaram via “rendas extra normais” com magnitudes superiores às de todo o Plano Marshall: a Venezuela mais de 2 vezes; o México, o Chile e o Brasil, aproximadamente 1,5 vezes, e a Argentina, o Peru e a Colômbia aproximadamente 50%.

5 As séries completas para o período 1962-2011 estão em Meller *et al.* (2013).

6 As estimativas estão baseadas nas fontes e métodos descritos no Banco Mundial (2011), *The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium*. Como base correspondente a utilidades normais, utiliza-se a média (preços e quantidades) do período 2000-2005.

GRÁFICO 4. Comparação das rendas extra normais dos recursos naturais (2004-2010) com recursos do Plano Marshall (1949-1952) (milhões de USD constantes de 2006)



Nota: Os valores proporcionados pelo Banco Mundial para as rendas de recursos naturais dos países latino-americanos são superiores às apresentadas nesse gráfico.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de OCDE (2008) (Plano Marshall), Banco Mundial e UN COMTRADE.

Devido a esse impressionante montante de rendas extra normais que recebe a América Latina em virtude do boom de preços das *commodities*, alguém pode acreditar que ter recursos naturais seja uma maldição? Na realidade, o problema principal não é ter esses recursos, mas o que fazer com os recursos que são gerados. O destino que tiveram as rendas extra normais do boom é um assunto pendente.

Aumento notável das reservas internacionais. As magnitudes do incremento do montante das reservas internacionais como consequência do boom dos preços das *commodities* é considerável. Em 2011, o Brasil acumulava em reservas USD 320.292 milhões (em 2003, tinha USD 43.565 milhões), o qual implica que septuplicou a quantidade inicial; o México acumulava USD 134.896 milhões (em 2003, tinha USD 54.896), o que pressupõe um incremento de 250% e a Argentina acumulava USD 49.237 milhões (em 2003 tinha USD 12.325 milhões), de forma tal que as quadruplicou. O Uruguai, o Peru e a Venezuela aumentaram suas reservas em 6,3, 4,7 e 3,8 vezes, respectivamente, enquanto o resto dos países, a Colômbia, Costa Rica, o Equador e o Chile, mais que dobraram suas reservas.

Considerando diversos indicadores relativos da importância das reservas internacionais se aprecia o seguinte (tabela 4): i) as reservas representam mais de 20% do PIB no Peru e no Uruguai; entre 10% e 15% na Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia, Costa Rica e o México, e menos de 10% na Venezuela e no Equador; ii) as reservas como porcentagem da dívida externa total constituem mais de 100% no Peru, mais de 50% no Brasil, o

Uruguai, o México e Costa Rica, e mais de 40% na Venezuela, a Argentina e a Colômbia; iii) em meses de importação, as reservas equivalem a mais de 10 meses no Brasil e o Peru, e entre 5 e 8 meses no Uruguai, a Argentina, a Venezuela e o Chile.

TABELA 4. Efeitos do *boom* de preços* das *commodities* sobre as reservas internacionais da América Latina, 2003-2011

País	Reservas totais				
	(milhões de USD)		Ano 2011		
	2003	2011	% PIB	% Dívida total	Meses de importações
Argentina	12.325	49.237	12%	44%	6,6
Brasil	43.565	320.292	14%	84%	11,8
Chile	15.593	34.886	15%	39%	3,8
Colômbia	10.882	29.986	10%	43%	5,2
Costa Rica	1.671	4.694	12%	50%	3,3
Equador	1.085	2.790	5%	18%	1,3
México	54.849	134.896	12%	51%	4,3
Peru	9.982	46.564	28%	107%	10,7
Uruguai	1.429	8.979	21%	63%	8
Venezuela	16.464	28.800	8%	45%	5,6

Nota: Foi calculada a média dos valores dos anos 2005 e 2011 com os valores dos respectivos anos precedentes para atenuar as flutuações transitórias. (*) A dívida externa total é o montante devido aos não residentes, que é reembolsado em divisas, bens ou serviços, e resulta da soma da dívida pública no longo prazo, com aval público e privado não garantido, o uso do crédito do FMI e a dívida em curto prazo. Também inclui o ouro.

Fonte: Banco Mundial.

Em síntese, o *boom* dos preços das *commodities* gerou uma situação folgada de reservas internacionais na região. O contraste com aquilo que aconteceu na década (“perdida”) de 1980 é incrível. Isso também influi no grande fluxo de capitais financeiros e no investimento estrangeiro direto que recebeu a América Latina nesse século.

Efeito sobre as receitas tributárias. As maiores rendas dos recursos naturais geraram maiores receitas tributárias para os países latino-americanos. As receitas tributárias decorrentes desses recursos como porcentagem de receitas tributárias totais na média passaram de 18% em 1998 para 32% em 2008 (Sinnot, Nash e de la Torre, 2010), enquanto países como o Chile, o Equador, o Peru e a Venezuela mostram subidas relevantes nesse indicador (tabela 5).

TABELA 5. Receitas tributárias dos recursos naturais, 1998 e 2008
(% de receitas tributárias totais)

País	1998	2008
Argentina	N.d.	14%
Bolívia	27%	33%
Chile	3%	22%
Colômbia	N.d.	11%
Equador	23%	47%
México	48%	40%
Peru	7%	18%
Venezuela	30%	50%

Nota: Para a Argentina, os dados incluem apenas impostos por exportação. Para a Colômbia, os dados mostram a renda média dos hidrocarburetos entre 2000-2005.

Fonte: Sinnott, Nash e De la Torre (2010).

Esse aumento da incidência dos recursos naturais na arrecadação de impostos não acontece apenas pelo incremento no preço das matérias-primas, mas também responde a mudanças nos regimes fiscais⁷.

⁷ Todos os países da América Latina produtores de recursos naturais (com exceção do México) introduziram mudanças na legislação na primeira década desse século visando o incremento da participação do Estado nas utilidades ("rendas extra normais" dos recursos naturais) mediante regalias, impostos e tributos adicionais para as atividades extrativas. Ver Sinnott, Nash e de la Torre (2010), e CAF (2012).

3. Diversificação ou concentração de exportações na América Latina⁸

Como tem evoluído a diversificação e concentração das exportações latino-americanas neste século XXI? Como podem as economias latino-americanas diversificar suas cestas exportadoras? Quais políticas são apropriadas para esse objetivo no contexto da forte expansão comercial com a Ásia? Quais fatores têm sido determinantes na geração de novas atividades econômicas exportadoras na América Latina? Quais papéis desempenharam, por exemplo, as políticas públicas e o investimento estrangeiro?

A literatura econômica recente sobre diversificação de exportações esteve orientada a medir a concentração das cestas exportadoras. Esta medição é utilizada regularmente como um insumo para analisar a incidência que um maior ou menor nível de concentração da cesta exportadora tem sobre o crescimento econômico. Em geral, a diversificação de exportações é considerada um elemento central nas estratégias de desenvolvimento. A literatura identifica geralmente dois grandes canais pelos quais a diversificação estimula o crescimento⁹: i) o efeito da diversificação do risco perante choques ou *shocks* externos da demanda, e ii) o efeito dinâmico sobre tecnologias produtivas (externalidades tecnológicas).

3.1. Evolução do índice Herfindahl-Hirschmann

O indicador utilizado com maior frequência na literatura para medir a concentração de exportações e avaliar sua relação com o crescimento econômico é o índice Herfindahl-Hirschmann (IHH), embora também sejam utilizados outros, como o coeficiente de Gini aplicado às cestas exportadoras ou o índice Theil. Imbs e Wacziarg (2003), Hesse (2008), Agosin, Álvarez e Bravo-Ortega (2008), Cadot, Carrière e Strauss-Kahn (2009) são alguns dos estudiosos que utilizam esses indicadores.

A seguir, apresentamos os valores do índice Herfindahl-Hirschmann para diferentes economias latino-americanas e asiáticas, para os anos 2000, 2006 e 2011¹⁰. Foram selecionados nove países latino-americanos¹¹ que na década de 2000 representavam mais de 94% das exportações totais da região, e os seis países asiáticos com maior nível de exportações¹².

8 Esta seção está baseada principalmente em Meller e Zenteno (2013).

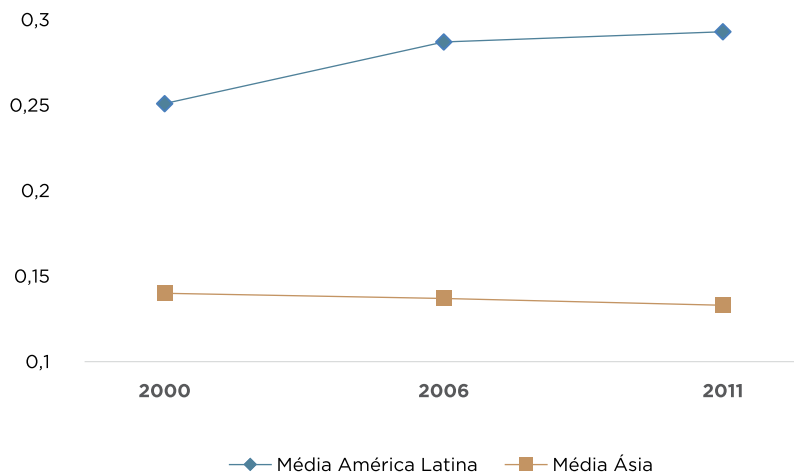
9 Ver Agosin (2007), Dutt, Mihov e Van Zandt (2008), e Hesse (2008).

10 Os índices foram calculados segundo a metodologia sugerida pelo Handbook of Statistics (2010) da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

11 Os nove países latino-americanos são a Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia, Costa Rica, o México, o Peru, o Uruguai e a Venezuela.

12 Os seis países asiáticos são a China, a Índia, o Japão, a Malásia, a Coreia do Sul e a Tailândia.

GRÁFICO 5. Concentração das exportações segundo o IHH para os países da Ásia e da América Latina selecionados



Nota: As médias regionais não são ponderadas; isto significa que cada país tem a mesma ponderação.

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados de UN COMTRADE, na classificação SITC Rev. 3, nível de desagregação de três dígitos.

Os índices de Herfindahl-Hirschmann calculados são, em geral, maiores para os países latino-americanos do que para os asiáticos, embora a heterogeneidade dentro da América Latina seja significativa. Isto indica as diferenças regionais gerais respeito das estruturas exportadoras. De acordo com esta medição, as economias latino-americanas contam com cestas exportadoras mais concentradas em determinados produtos, em comparação com as economias asiáticas. Se observarmos a evolução dos índices através do tempo, os mesmos sugerem que, na média, os países asiáticos tenderam a uma menor concentração das suas cestas, enquanto os países latino-americanos têm cestas cada vez mais concentradas. O índice Herfindahl-Hirschmann teve um aumento de 17,13% na América Latina entre 2000 e 2011, enquanto na Ásia o indicador diminuiu 7,64% durante o mesmo período (gráfico 5).

3.2. Medições alternativas da diversificação das exportações

Ao calcular a concentração das cestas exportadoras latino-americanas através do índice Herfindahl-Hirschmann, observamos um processo de maior concentração na década passada. A inferência implícita feita tradicionalmente desse padrão evolutivo é que se está exportando mais do mesmo e em maiores proporções. Em outras palavras, não existiria uma diversificação das exportações, mas sim uma concentração crescente.

Porém, esse resultado contrasta com o fato de que se tenham desenvolvido novas atividades exportadoras na América Latina durante a última década. A seguir, se apresenta a quantidade de categorias exportadoras cujo valor supera os USD 100 milhões para a mesma seleção de economias latino-americanas e asiáticas nos anos 2000 e 2006 e 2011 (tabela 6)¹⁵.

TABELA 6. Categorias exportadoras relevantes (3 dígitos) para as cestas latino-americanas e asiáticas (seleção de países).

X > USD 100 milhões anuais (3 dígitos)			
País	2000	2006	2011
Argentina	51	72	92
Brasil	100	137	155
Chile	25	42	57
Colômbia	18	36	41
Costa Rica	9	9	18
México	142	154	172
Peru	14	26	41
Uruguai	4	9	17
Venezuela	13	13	9
China	179	207	218
Índia	75	140	180
Japão	157	165	171
Malásia	92	130	164
Coreia do Sul	135	155	171
Tailândia	108	144	169
Estados Unidos	238	251	270
Média América Latina	42	55	67
Média Ásia	124	157	179
Mediana América Latina	18	36	41
Mediana Ásia	122	150	171

Nota: As médias regionais não são ponderadas; isto significa que cada país tem a mesma ponderação.

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados de UN COMTRADE, na classificação SITC Rev. 3, nível de desagregação de três dígitos.

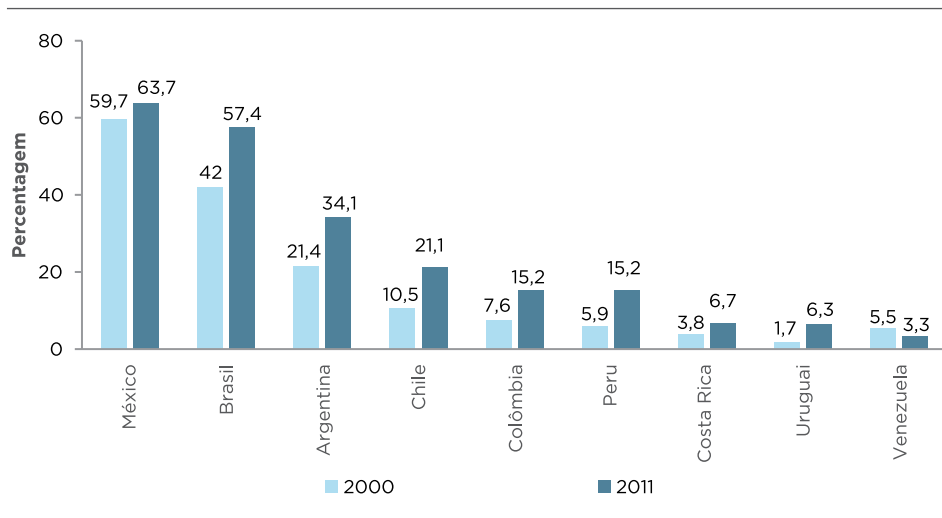
15 Para efeitos de comparação, foram incluídos também, os Estados Unidos (*benchmark*).

Na América Latina (com exceção da Venezuela), verifica-se, na primeira década desse século, um incremento substancial na quantidade de produtos exportados cujo valor anual (3 dígitos) supera os USD 100 milhões. O surgimento de novas categorias exportadoras relevantes é denominado, em geral, na literatura como diversificação da margem extensiva. Por tanto, é evidente uma limitação da metodologia tradicional para medir a diversificação das cestas exportadoras: o índice Herfindahl-Hirschmann não dá conta da diversificação perante o surgimento de novas categorias exportadoras.

A seguir, é proposto um indicador alternativo para suprir esta deficiência das medições tradicionais. Vamos medir a diversificação relativa de cestas exportadoras tomando os EUA como *benchmark*¹⁴. Para isso, aplica-se o Índice de Diversificação Relativa de Exportações (IDRE) definido como o número de categorias de produtos exportados por um determinado país (cujo valor anual supera USD 100 milhões ou outro valor), em relação ao número de categorias exportadas pelos Estados Unidos¹⁵.

Os gráficos 6 e 7 ilustram como tem variado a diversificação relativa de exportações entre 2000 e 2011 para a seleção de economias latino-americanas e asiáticas. Para a maioria delas, o índice aumentou, indicando um incremento no número de categorias exportadoras relevantes, em relação ao número de categorias exportadas pela economia mais diversificada do mundo.

GRÁFICO 6. Índices de diversificação relativa das exportações para uma seleção de países da América Latina, 2000 e 2011 (EUA=100, 3 dígitos)



Fonte: Cálculos do autor com base nos dados de UN COMTRADE.

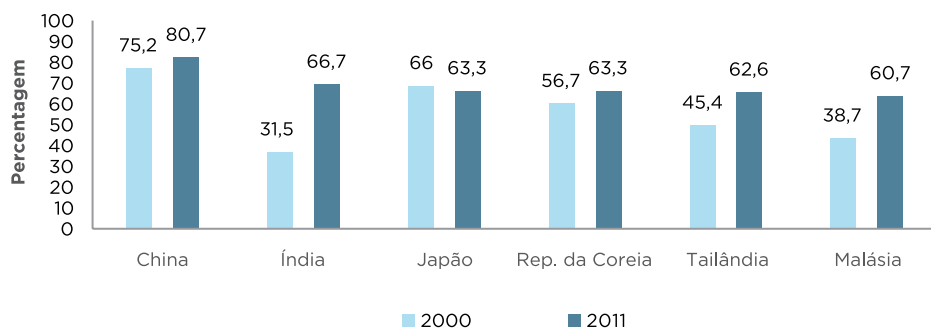
Comparando as duas regiões (ano 2011), observa-se que todos os países asiáticos têm um índice de diversificação relativa superior a 60%, destacando à

14 Foram selecionados os Estados Unidos já que no ano 2000 foi o maior exportador do mundo, com um montante anual de exportações equivalente a USD 1.095.200 milhões correntes (Fonte: Banco Mundial).

15 Para obter um índice com base 100 se multiplica a razão por esse número.

China com 81% (gráfico 7). Pelo contrário, na América Latina, apenas o México e o Brasil têm índices de diversificação relativa similares aos asiáticos. No resto dos países da região, esses índices são menores: a Argentina, 34%; o Chile, 21%, e a Colômbia e o Peru 15% (gráfico 6). Em consequência, novamente observamos que os países asiáticos têm, em geral, uma cesta exportadora mais diversificada do que a latino-americana. No entanto, é interessante observar que, na maioria dos países latino-americanos, existe um aumento significativo, em uma década, na diversificação (relativa) das exportações neste século (2000-2011); quer dizer, houve uma redução da brecha de diversificação das exportações latino-americanas respeito dos Estados Unidos.

GRÁFICO 7. Índices de diversificação relativa das exportações para uma seleção de países da Ásia, 2000 e 2011 (EUA=100, 3 dígitos)



Fonte: Cálculos do autor com base nos dados de UN COMTRADE.

Em síntese, o índice Herfindahl-Hirschmann oferece uma visão distorcida do padrão exportador da América Latina, sugerindo que existe uma maior concentração da cesta exportadora na última década. Mas, o índice Herfindahl-Hirschmann não é capaz de refletir o surgimento de novas atividades econômicas relevantes para as cestas exportadoras latino-americanas. Como indicador mais apropriado para medir esta diversificação é sugerido o número de categorias de produtos cujo valor anual supere um limiar determinado (por exemplo, USD 100 milhões). Esse indicador permite também observar a evolução relativa da diversificação exportadora de um país em relação a um “país exportador de referência” (os Estados Unidos).

3.3. Novas exportações latino-americanas bem-sucedidas

É interessante revisar a casuística das novas exportações bem-sucedidas da região. As recentes experiências bem-sucedidas na América Latina correspondem a produtos de diferente natureza. Assim, observamos a expansão de atividades nas quais existe previamente uma vantagem comparativa associada à abundância de recursos naturais (exportações tradicionais

intensivas em recursos naturais) e à geração de novas vantagens comparativas. Dentro das novas vantagens comparativas, existem, por um lado, exportações não tradicionais intensivas em recursos naturais de maior valor adicionado e, pelo outro, exportações não tradicionais, não intensivas em recursos naturais. O surgimento destas últimas duas categorias contesta a visão determinística do desenvolvimento produtivo da América Latina, que sugere continuar exportando hoje o mesmo que há 30 (ou 50) anos. De fato, existem vários exemplos que ilustram a possibilidade de gerar novas vantagens comparativas na região; quer dizer, não estáticas, mas dinâmicas (tabela 7).

TABELA 7. Experiências bem-sucedidas de exportações na América Latina, 1990-2012 (milhões de USD constantes de 2012)

Exportação/ País	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	Var. 1990-2011 (%)
Soja / Brasil	1.582	1.249	3.334	6.866	12.089	16.425	17.248	938%
Florestal / Chile	474	764	777	1.292	817	907	958	92%
Flores / Colômbia	398	774	892	1.166	1.363	1.264	N.d.	218%
Fruta / Chile	1.566	2.231	2.343	3.742	5.321	5.770	5.799	268%
Porco / Brasil	38	136	248	1.443	1.343	1.294	1.348	3.263%
Vinho / Chile	90	296	891	1.136	1.706	1.715	1.806	1.811%
Aeronaves / Brasil	963	449	5.447	4.244	4.775	4.366	5.218	353%
Software / Uruguai	0	N.d.	121	134	247	N.d.	N.d.	-

Fonte: UN COMTRADE, SITC Rev. 1, 2 e 5. Câmara Uruguia de Tecnologias da Informação (CUTI)

Diversos fatores impulsionaram a chegada destas novas atividades econômicas e podem ser objeto de políticas para a diversificação de exportações. Podemos identificar o papel dos bens públicos, tais como a proteção das condições fitossanitárias para a produção, os controles de qualidade das exportações, a promoção da imagem do país e a negociação de acordos de livre comércio. Todas estas políticas implicam um papel importante para o setor público no contexto da diversificação de exportações.

A aquisição, criação e difusão de conhecimento produtivo e exportador são fatores também significativos para a diversificação das exportações e requerem a coordenação de diversos atores. O investimento estrangeiro direto (e os investimentos conjuntos [*joint-ventures*]) possuem um papel chave como impulsionador das melhorias nas tecnologias de produção, o acesso a mercados estrangeiros e canais de distribuição, e o conhecimento da demanda externa. O conhecimento produtivo e exportador pode ser potenciado também mediante a conexão entre produtores e centros de pesquisa, o fornecimento de capital humano específico para determinados setores estratégicos ou mediante a promoção de parcerias entre produtores e exportadores.

4. Recursos naturais e crescimento

4.1. A função dos recursos naturais

No século XIX e inícios do século XX, o principal ativo da América Latina consistiu na abundante disponibilidade de recursos naturais. Estes constituíram um incentivo para que os investidores estrangeiros vieram explorá-los porque devido ao nível de desenvolvimento local, simplesmente não havia na região nem empresários, nem capitais, nem mão de obra qualificada para criar empresas que aproveitaram os recursos naturais. Nesse sentido, os recursos naturais constituíram o primeiro mecanismo de conexão da América Latina com a economia mundial.

Durante a Grande Depressão, o preço e as exportações de matérias-primas se derrubaram. Isto gerou uma severa e prolongada recessão regional, o que impulsionou o debate sobre qual deveria ser a estratégia de desenvolvimento para atingir um nível de vida similar ao dos países desenvolvidos. O objetivo de um país subdesenvolvido provavelmente será “atingir o nível dos países avançados”. Nesse momento (décadas de 1930 até 1950), existia uma grande correspondência entre os conceitos “país desenvolvido e país industrializado”. Em consequência, a indústria era percebida como o mecanismo de modernização dos países atrasados. Posteriormente, a criação de uma indústria nacional passou a ser um objetivo central da primeira estratégia de desenvolvimento. Assim, surgiu a estratégia de industrialização por substituição de importações, que predominou aproximadamente até a década de 1980.

Esta estratégia de industrialização por substituição de importações privilegiava o mercado interno e, em consequência, relegava para um segundo plano a relação recíproca com a economia mundial. Esta estratégia apresentava uma posição contra os recursos naturais, que foi justificada também por várias abordagens conceptuais que reforçam esta visão negativa respeito desses recursos. Revisaremos brevemente estas abordagens.

A **hipótese de Prebisch** expõe que a especialização produtiva em recursos naturais tem associado o problema da “deterioração secular dos termos de troca” pois cada unidade (quantitativa) de recursos naturais comprará, de maneira intertemporal, uma menor quantidade de produtos industriais. Isto irá preservar a situação de subdesenvolvimento dos países latino-americanos, enquanto aumenta o nível de renda *per capita* dos países desenvolvidos.

O diferencial de renda *per capita* entre os países desenvolvidos e a América Latina está determinado pela sua estrutura produtiva e sua relação com o comércio internacional. No mundo da primeira metade do século XX, existia uma espécie de “divisão internacional da produção”, na qual a América Latina

produzia recursos naturais e os países desenvolvidos, bens industriais. Esta especialização produtiva da região focada nas vantagens comparativas (estáticas) de um recurso natural evita que, eventualmente, os países latino-americanos aproveitem os benefícios do progresso técnico, sendo que o mesmo está ligado principalmente ao setor industrial.

Essa hipótese está baseada nas seguintes suposições empíricas: i) a América Latina está especializada na produção e exportação de recursos naturais; ii) tais recursos naturais são cada vez menos relevantes na cesta dos consumidores, mas, acontece o contrário com os bens industriais; iii) o progresso técnico é gerado pelo setor industrial; e iv) os preços relativos dos recursos naturais em relação aos bens industriais apresentam uma diminuição persistente. Isto leva à deterioração secular dos termos de troca dos países exportadores de recursos naturais.

Por conseguinte, os benefícios para a América Latina decorrentes do progresso técnico e do comércio internacional foram relativamente poucos.

A **teoria da dependência** divide o mundo no centro e na periferia. As decisões mundiais mais importantes são tomadas nos países desenvolvidos (que estão no centro); a América Latina, que está na periferia, desempenha um papel residual. O papel desta região é produzir recursos para os países desenvolvidos. Em resumo, a “teoria da dependência” desenvolvida na década de 1960 é uma versão atualizada (para a época) das abordagens colonialistas.

Uma extensão desta teoria é a “hipótese do enclave”. Segundo esta teoria, o setor produtor de recursos naturais latino-americano seria simplesmente um anexo do centro (os países desenvolvidos) e estaria totalmente separado da economia local. Em outras palavras, as exportações de recursos naturais para os países desenvolvidos não têm nenhum impacto produtivo sobre a economia local. Então, “O que é que a América Latina obtém com a produção de recursos naturais?” Como se pode enxergar, a hipótese do enclave subestima os diversos efeitos (geração de divisas e arrecadação tributária) sobre a economia local das exportações de recursos naturais (as quais, em geral, estavam sob propriedade estrangeira).

Os argumentos anteriores geram o chamado “pessimismo exportador” prevalecente antes de 1980 em toda a América Latina: esta região pode exportar recursos naturais só.

A China gera problemas nesta teoria da dependência. Onde se deveria de localizar esse país? No centro ou na periferia? Países periféricos, como já vimos com o acontecido na Coreia do Sul, a China, etc. podem chegar a serem países do centro, portanto, a periferia não é um destino permanente para os países.

A “**maldição dos recursos naturais**” é uma teoria pela qual os países que contam com uma grande quantidade de recursos naturais costumam ter menores taxas de crescimento.

Vários estudos empíricos defendem que, na média, os países que são relativamente intensivos em recursos naturais têm tido um crescimento econômico menor do que os países que contam com uma baixa quantidade de recursos naturais, além disso, os países de maior crescimento também, contam

(em geral) com uma escassa quantidade de recursos naturais. Inclusive encontraram que, no começo, existiria uma relação negativa entre as taxas de crescimento econômico e a participação das exportações de recursos naturais respeito do PIB para um conjunto de 80 países em desenvolvimento (Sachs e Warner, 1995). Todos esses estudos foram realizados para as décadas de 1970, 1980 e início da década de 1990 (Auty e Mikesell, 1998).

Os mecanismos através dos quais acontece esse menor crescimento seriam (Sacks e Warner, 1995; Auty e Mikesell, 1998): i) a especialização produtiva em recursos naturais, que implica menor inovação e adoção do progresso tecnológico em relação à produção de bens industriais; e ii) a produção de recursos naturais nos países subdesenvolvidos, que contam com uma débil estrutura institucional que pode causar instabilidade política devido à luta pela apropriação das rendas geradas pelo setor produtor de recursos naturais (Robinson, Torvik e Verdier, 2006).

Lederman e Maloney (2007) analisam a relação empírica entre as exportações de recursos naturais e o crescimento através de várias formas estruturais e com diversas técnicas econométricas para um painel de países e chegam indiscutivelmente à conclusão de que “não existe uma maldição dos recursos naturais” e, caso existisse alguma consequência, seria positiva. Manzano e Rigobón (2007), e Meller *et al.* chegam à uma conclusão similar (2013).

No que diz respeito à **deterioração dos termos de troca** dos recursos naturais, poderia ser realizado o seguinte exercício: dado que estamos na nova revolução tecnológica associada à informática, parece conveniente analisar a evolução dos termos de troca dos países latino-americanos através da relação de preços relativos dos computadores e dos recursos naturais. Para isso, foi utilizado o índice de preço dos computadores do *Bureau of Labor Statistics* dos Estados Unidos¹⁶. Foram considerados os preços das principais matérias-primas exportadas pelos 18 países latino-americanos, mediante a base de dados do *Global Economic Monitor for Commodities* do Banco Mundial. Desta forma, é obtido um indicador de termos de troca para o período entre 1981-2011. É possível apreciar que todas as matérias-primas estudadas apresentam uma clara trajetória de subida durante o período analisado (ver o anexo). Também, ao observar especificamente o período prévio ao boom (1981-2000), todos os produtos (exceto o café) apresentam uma clara trajetória de crescimento. Cabe salientar que, ao utilizar o preço dos computadores, está sendo subestimado o nível declinante (do preço) dos mesmos, posto que, não estando sendo incluídas as melhorias substanciais de qualidade.

Na tabela 8, aparecem as equivalências por década entre uma unidade de computador e uma unidade de matéria-prima. Conforme a tabela 1, em 1981, o valor de uma tonelada de cobre equivalia ao valor de 0,45 computadores, enquanto, em 2011, uma tonelada de cobre equivalia a 20 computadores. Fazendo uma comparativa, em 1981, mil barris de petróleo equivaliam a 10 computadores, no entanto, aumenta esse valor para 240 computadores em 2011. Uma tonelada de café não é suficiente para comprar um computador em 1981 e em 2011 permite comprar 14. Requerem-se 15 vezes menos unidades tanto para a

16 O preço base considerado foi o de um computador para o ano 1997. Depois foi acoplado com o índice disponível para 1981-2011.

soja quanto para a carne bovina para comprar 1 computador entre 1981-2011. Exercícios similares podem ser realizados para todas as matérias-primas em questão, resultando chamativa a evolução dos termos de troca para a América Latina durante os últimos 30 anos. Isto contradiz a hipótese da deterioração dos termos de troca da região.

TABELA 8. Equivalência entre uma unidade de matéria-prima e o número de computadores

Ano	Cobre (1)	Ferro (2)	Café (3)	Petróleo (4)	Soja (5)	Carvão (6)	Carne bovina (7)
1981	0,45	70	0,7	10	70	10	0,6
1991	0,77	100	0,6	10	60	10	0,9
2001	1,43	300	1,3	20	170	30	2
2011	20,00	4000	14	240	910	290	9

(1) Toneladas (t) métricas; (2) milhões de toneladas métricas secas; (3) toneladas; (4) milhares de barris; (5) milhares de toneladas métricas; (6) milhares de toneladas métricas, (7) t.

Conforme a tabela, em 1981, o valor de uma tonelada de cobre equivalia a 0,45 computadores, enquanto em 2011, uma tonelada de cobre equivalia ao valor 20 computadores.

Fonte: Elaboração própria.

Por outra parte, no final do século XX, o processo de globalização acelera. Nesse contexto, aparecem e se expandem os blocos comerciais; os parceiros desses clubes comerciais gozam de preferências tarifárias, o qual lhes outorga uma vantagem competitiva. Os Tratados de Livre Comércio cumprem um duplo papel: relacionam a economia local com os países que são parceiros comerciais, mas, também o fato de subscrever um tratado deste tipo com os países desenvolvidos constitui um importante sinal da modernização latino-americana. Os tratados de livre comércio atraem investidores estrangeiros. A expansão das exportações estimula também os empresários latino-americanos a investir no exterior.

Em resumo, os fluxos comerciais de bens (exportações e importações) e os fluxos de investimentos (desde e para fora), ligados ao fato da expansão notável destes fluxos, transformam à América Latina em uma região ligada à economia global.

Os temas vinculados a esta integração à economia (global) do século XXI estão associados com a maneira de aumentar a competitividade da economia local e como diversificar a cesta exportadora. O empreendimento, a inovação e a capacidade criativa vão desempenhar um papel importante para esses propósitos. Como aproveitar e antecipar a futura expansão de demanda dos consumidores chineses e indianos? Estes são alguns dos desafios que enfrenta a região.

4.2. Tecnologia e inovação nos recursos naturais

Desde a época de Adam Smith, prevalece a noção de que os recursos naturais geram pouco progresso técnico. No caso de Adam Smith, isso se justifica pelo encantamento pelos primeiros inventos da “revolução industrial” e os compara com a prolongada estagnação da agricultura.

Isso influi nos modelos teóricos desenvolvidos na literatura econômica. Existem vários modelos de crescimento e comércio com dois setores, um setor industrial e um setor produtor de recursos naturais. Este fato mostra que um país especializado na produção de recursos naturais na atualidade fica “amarrado” a esta mesma produção no futuro e a ter menores taxas de crescimento (Krugman, 1987; Grossman e Helpman, 1991). Mas, nesses modelos também fica evidente *a priori* que toda a inovação tecnológica é realizada no setor industrial e, em consequência, isso gera as conclusões assinaladas. Não é óbvia a validade empírica dessa hipótese. O setor produtor de recursos naturais é um importante usuário de tecnologias modernas e pode constituir a base para processos de inovação técnica.

Um problema com a teoria da maldição dos recursos naturais radica em propor que esses bens nem têm nem geram vínculos com a inovação tecnológica. Por isso, para induzir capacidade de inovação tecnológica, a recomendação seria imitar a Costa Rica e outorgar franquias e subsídios para atrair empresas estrangeiras como a Intel. Em outras palavras, segundo essa abordagem, a América Latina deveria se esquecer de quais são suas vantagens comparativas e se embarcar na geração de novas vantagens associadas à produção de tecnologia.

Uma variante da hipótese da maldição dos recursos naturais é a chamada de “segunda fase exportadora”, que propõe o seguinte: o primeiro estágio de exportações latino-americanas tem sido fácil (exportações de petróleo, mineração e outros recursos naturais). Este primeiro estágio consistiria em “colher os recursos naturais existentes no país, colocá-los em um *container* e enviá-los para o estrangeiro”. Mas, será que exportar recursos naturais é tão fácil? A caricatura sugere isso e, por isso, a inferência parece lógica. “Não é suficiente exportar mais; devemos exportar produtos de melhor qualidade”. Portanto, a região deve entrar no segundo estágio de exportações; “somar inteligência ou adicionar valor agregado aos recursos naturais exportados”.

Existe um fator crucial que desalenta a produção de bens manufaturados a partir dos recursos naturais para a exportação: o requisito do alto custo dos canais de distribuição e comercialização localizados nos mercados estrangeiros. Contudo, existe um assunto conceitual que deveria ser discutido: a estratégia de processar os recursos naturais implicitamente assume que um país que possui vantagens comparativas nesses produtos, automaticamente teria vantagens comparativas em seu processamento. Se a atividade de processamento dos recursos naturais possui benefícios positivos, por que a maioria das economias emergentes exporta matérias-primas em lugar de produtos processados? A disponibilidade dos recursos naturais oferece vantagens comparativas para a produção dos bens processados?

A estratégia de exportações dos bens manufaturados a partir dos recursos naturais expressa, implicitamente, o mesmo viés do que a estratégia de industrialização por substituição de importações. Em teoria, as exportações de manufaturas são “melhores” do que as exportações de recursos naturais; a produção industrial é “melhor” do que a produção de matéria-prima. Por que isto é assim? USD 100 milhões de exportações de matérias-primas têm o mesmo valor do que USD 100 milhões de exportações de computadores. Qual é a diferença? A resposta parece ser a seguinte: o que em verdade interessa é a indústria. Por que interessa tanto a indústria? Porque existe a crença de que a produção industrial é o mecanismo fundamental para a incorporação e disseminação de tecnologia moderna. Isto pode ter sido efetivo na primeira metade do século XX, mas, na segunda metade, as importações constituíram o principal canal de aquisição de tecnologia moderna. Além disso, os setores produtores de recursos naturais têm tido uma maior importância relativa do que a indústria no uso de tecnologia moderna.

De fato, na região, o setor dos recursos naturais é verdadeiramente líder no uso de tecnologias modernas e da informação (TI). O uso de tecnologias avançadas no setor inclui comunicação satelital, robótica, sensores nucleares, modelística computacional de diversos processos, o uso de uma ampla variedade de *software* para tornar mais eficiente o processo produtivo e administrativo, o desenvolvimento de plataformas para compras de insumos, etc. Em conclusão, o modo de produção do setor produtor de recursos naturais é um dos mais sofisticados, desde o ponto de vista tecnológico, quer seja no nível nacional quer seja no internacional.

No mundo global e moderno do século XXI, o que interessa não é o tipo de bens que são produzidos, mas “como esses bens são produzidos” (Banco Mundial, 2001). Esse processo de produção é o que gera um aprendizado (*learning by doing*), que é a base da inovação e do crescimento acelerado moderno. O ideal seria atrair à juventude que domina a tecnologia da informação e a comunicação para que se envolva nos desafios tecnológicos que tem a produção de recursos naturais na América Latina.

4.3. A estratégia de desenvolvimento baseada em *clusters*¹⁷

Promover a formação de *clusters* em torno dos recursos naturais pode constituir uma adequada e promissória estratégia de desenvolvimento para a América Latina. A constituição de *clusters* deste tipo proporcionaria uma visão da evolução de longo prazo da economia latino-americana, uma espécie de carta de navegação que permitiria uma melhor coordenação presente e futura das atividades dos setores privado, público e acadêmico.

17 Esta seção está baseada em Porter (1990; 1998). Um *cluster* é uma concentração geográfica de empresas e instituições interconectadas e relacionadas com uma atividade produtiva. Estas empresas incluem os produtores do bem final, fornecedores de todo tipo (maquinaria, serviços especializados, serviços em geral, insumos, etc.) e instituições associadas (institutos tecnológicos, universidades, empresas comercializadoras, agências públicas). Um *cluster* econômico surge onde existe uma massa crítica de empresas que permite aproveitar economias de escala e economias de escopo, internalizar externalidades de diferente tipo (pecuniárias, aglomeração, tecnológicas) e que estimula um ambiente gerador de inovações técnicas e de novas atividades empresariais.

Para a constituição de um *cluster* é vital esclarecer o tipo de abordagem que deveria ser promovido: ligações à jusante ou para frente (*forward linkages*) ou ligações à montante ou para trás (*backward linkages*). Não é óbvio que exista um princípio geral para todo tipo de *clusters* de recursos naturais. Dois indicadores diferentes do sucesso da formação e maturação de um *cluster* seriam, por um lado, uma expansão das exportações do recurso natural principal e, pelo outro, a geração de novos produtos associados ao recurso natural principal. Em outras palavras, a formação de *clusters* em torno dos recursos naturais pode ser, concomitantemente, um mecanismo de diversificação de exportações e de estímulo às inovações tecnológicas.

O *cluster* envolve interações intersetoriais (verticais e laterais) e intrasetoriais (horizontais) entre empresas diferentes e complementárias que se especializam em torno de um componente (ou conhecimento) específico da cadeia de valor. Isto significa que em um *cluster* há incentivos e coexistem a cooperação e a concorrência entre os diferentes participantes. As inovações tecnológicas (e políticas de diferentes tipos) estão focadas em potenciar a interdependência mútua e a interação entre os diferentes agentes econômicos da cadeia de valor.

A presença de um *cluster* facilita a externalização; quer dizer, um *cluster* constitui um substituto para a integração vertical de uma empresa. Em um ambiente no qual existem mudanças rápidas e choques inesperados, as empresas que possuem um alto grau de integração vertical têm grande inflexibilidade para reagir rapidamente, enquanto as empresas e especialistas externos são relativamente mais eficientes e efetivos para implementar mudanças no curto prazo. Por outra parte, a existência do *cluster* permite que cada agente econômico participante opere como se tivesse grandes economias de escala, sem perder as vantagens da flexibilidade.

O modelo de mineração australiano é um exemplo de *cluster* gerado em torno de ligações para trás. Os relativamente grandes produtores de recursos naturais existentes na América Latina constituem um importante mercado interno que poderia ser a base para desenvolver um setor fornecedor de requerimentos de insumos e serviços profissionais (engenharia) para as empresas produtoras de recursos naturais. Os problemas tecnológicos do processo produtivo podem ser externalizados e as empresas consultoras (locais) podem ajudar a resolver esses problemas. Isto constitui um jogo de soma positiva, no qual a empresa produtora de recursos naturais aumenta sua produtividade e a empresa fornecedora adquire o conhecimento para gerar inovação tecnológica. Esta foi a lógica do programa chileno “Fornecedores de Classe Mundial”, que tenta replicar o modelo australiano.

Vejamos rapidamente os elementos centrais do “Programa Fornecedores de Classe Mundial” (PPCM) implementado no Chile (Fundação Chile, 2008-2017). Existem mais de 4.000 empresas fornecedoras de insumos para a mineração, com vendas anuais de USD 20.000 milhões, que empregam aproximadamente 600.000 pessoas. O objetivo do programa é que existam empresas fornecedoras que resolvam os problemas tecnológicos que possuem as companhias de mineração. As duas maiores companhias de mineração, a

BHP e a CODELCO, têm implementado esse programa e existem cerca de 80 empresas fornecedoras que participaram nele.

Esse programa constitui uma via concreta para **articular o cluster mineiro**. Um dos objetivos é conseguir que esses fornecedores se tornem exportadores, de uma maneira similar ao observado na Austrália. Os fornecedores da mineração australiana exportam mais de USD 10.000 milhões anuais em insumos, *software* e serviços profissionais. Seria possível repetir essa situação na América Latina?¹⁸

Em outras palavras, o próprio cobre ajudaria a diversificar a cesta exportadora chilena. Sem dúvida, esta é uma ótima ideia! Mas, quais são os gargalos? Meller e Parodi (2017) notam que: “Para as companhias de mineração, o Programa Fornecedores de Classe Mundial não era relevante. A maioria das pessoas que trabalhavam nas companhias não o conheciam e era derivado à área de Responsabilidade Social Empresarial. O tipo de desafios tecnológicos que abordava o Programa Fornecedores de Classe Mundial” era de natureza marginal, que dizer que “não gerava mudanças”. Os profissionais e supervisores chilenos das empresas de mineração também têm um “viés antichileno”; não acham que existam inovadores chilenos nem não estão dispostos a assumir riscos utilizando soluções tecnológicas desenvolvidas por empresas nacionais. Se tais soluções falhassem de alguma maneira, seriam culpados por ter selecionado uma empresa “precária”; no entanto, se uma solução de uma grande empresa fornecedora estrangeira falhasse, a culpa seria da empresa estrangeira”.

4.4. Lições de países desenvolvidos com abundantes recursos naturais¹⁹

A lição principal que se infere da experiência dos países desenvolvidos é que as atividades baseadas em recursos naturais podem ser relativamente intensivas em conhecimento, inclusive, um setor tipo enclave, como o petróleo ou a mineração poderia virar um “fenômeno de aprendizado coletivo” (Banco Mundial, 2001).

A experiência dos Estados Unidos é interessante visto que no fim do século XIX e inícios do XX, sua economia era relativamente intensiva em recursos naturais. Esse caso revela que, para que um país se desenvolva a partir dos seus recursos naturais, o que interessa não é o tipo de matérias-primas que possui mas o processo de aprendizado gerado a partir da exploração desses recursos.

A educação mineira constitui um fator central que teria favorecido a expansão da dotação de recursos naturais nos Estados Unidos. Os centros acadêmicos elaboravam mapas detalhados com a localização de todas as jazidas, o qual era muito útil para as empresas e para a pesquisa científica. A pesquisa e o desenvolvimento (P&D) de tecnologias específicas permitiram expandir a quantidade de recursos naturais nesse país, que se tornou o líder em engenharia de minas e metalúrgica. O desenvolvimento minério e petrolífero compõe a base de uma indústria do conhecimento tecnológico. Já no final do século XIX, geólogos estadunidenses eram contratados como consultores em todo o mundo para a prospecção de petróleo e de jazidas minerais. Na

18 Ver Meller e Gana (2015).

19 Esta seção está baseada no excelente artigo de Wright e Czelusta (2007).

realidade, “não é a lógica (nem o capital financeiro), mas o investimento em conhecimento geológico o que explica o domínio estadunidense na produção mundial de petróleo” (Wright, 2001, pág. 16).

O dilema central de um país que conta com abundantes recursos naturais não radica em tratar de se reinventar e se tornar um país diferente. O problema principal está centrado na decisão de encorajar a exploração, o investimento e a pesquisa e o desenvolvimento, visando desenvolver ao máximo o potencial de seus recursos naturais. Por este motivo, os investimentos requeridos não radicam exclusivamente no capital físico (maquinarias) e na infraestrutura (caminhos, portos, energia, etc.), mas também “na aquisição do conhecimento respeito da dotação de recursos naturais existente no país e no desenvolvimento de tecnologias que incrementem o valor dessa dotação”.

Em síntese, “um dos maiores erros históricos que cometem os países da América Latina com frequência é rejeitar suas vantagens comparativas naturais” (Banco Mundial, 2001). A evidência histórica e a racionalidade sugerem aproveitar as vantagens comparativas explorando ao máximo os recursos naturais existentes, já que o estoque de recursos naturais é endógeno. É fundamental aplicar novos conhecimentos e tecnologias para o descobrimento e exploração de novas jazidas (Maloney, 2002). Desta forma, o aproveitamento ótimo desses recursos pode posicionar um país entre os líderes do conhecimento tecnológico.

No mundo atual, o que interessa não é o tipo de bens produzidos, mas “como eles são produzidos” (Banco Mundial, 2001; CAF, 2018), e isso é o que gera um processo de aprendizado prático, que é a base do crescimento acelerado moderno. Na economia latino-americana, o modo de produção dos setores produtores de recursos naturais é o mais sofisticado desde o ponto de vista tecnológico, quer seja ao nível nacional, quer seja internacional. Em consequência, já é tempo que a sociedade latino-americana comece a relacionar os recursos naturais com tecnologia moderna; aliás, os outros setores deveriam executar a aplicação do processo de “aprender fazendo” desse setor. Se o resto dos setores produtivos utilizasse um nível tecnológico similar ao do setor dos recursos naturais, “a América Latina seria atualmente uma região desenvolvida”.

É possível dar um pulo e passar da produção de recursos naturais para a produção de TI? Como já mencionado, o fato de ter recursos naturais não deveria constituir um obstáculo para a incorporação de TI. O uso desta tecnologia se torna não só viável, mas também lucrativo e indispensável no processo produtivo dos recursos naturais. A sismologia tridimensional combinada com programas informáticos de alta velocidade permite o processamento de grandes quantidades de informação gerada por ondas que penetram formações geológicas, assim como consideráveis economias de tempo e reduções de custos²⁰.

As Tecnologias da Informação (TI) agora estão incorporadas a todas as fases do processo produtivo de petróleo, gás e minério. São utilizadas também

20 Em 1985, o tempo computacional requerido para processar a informação geológica de um quilômetro quadrado era de 800 minutos, esse tempo foi reduzido para apenas 10 minutos em 1995. Em 1980, o custo de analisar a informação geológica de 50 milhas quadradas era de USD 8 milhões, esse custo tinha diminuído para 1,1% no ano 2001 (USD 90.000).

na exploração e extração do produto, o processamento e a separação física das diferentes substâncias, o desenvolvimento dos diferentes processos e mecanismos de controle, a redução do tempo envolvido em cada processo, bem como os resíduos e partículas contaminantes, entre outros. Adicionalmente, as TI foram incorporadas às diferentes fases do processo de gestão e administração dos recursos humanos. Diversos estudos apresentam que os ganhos de produtividade obtidos através de uma melhor integração dos processos de gestão induzida pelo uso integral de TI seriam equivalentes aos obtidos pela incorporação de tecnologia moderna (e TI) no processo produtivo.

A experiência dos países escandinavos ilustra como, a partir dos recursos naturais, eles desenvolvem um conhecimento específico sobre os recursos naturais que possuem para, posteriormente, se tornar produtores mundiais de maquinaria, tecnologia e consultoria ligada às diferentes fases de produção de tais bens. Para isso, os países escandinavos conseguem articular uma relação entre o setor privado, as universidades e as agências públicas para criar um “*cluster* de conhecimento” (Banco Mundial, 2001, Blomstrom e Kokko, 2007). Seria extremamente proveitoso poder criar uma rede interativa similar na América Latina. No entanto, é importante salientar que isso apresenta muitas dificuldades. Por uma parte, seria necessário superar as desconfianças mútuas existentes entre o setor privado e as universidades, e entre o setor privado e as agências públicas. Por outra parte, seria preciso coordenar, financiar e proporcionar os incentivos adequados para a constituição destes *clusters* de conhecimento.

Um exemplo recente é o caso da Austrália, um dos principais produtores mineiros do mundo²¹. A Austrália é também o principal produtor do *software* utilizado pelas empresas mundiais de mineração. Os setores petrolífero e de mineração latino-americanos são os que têm vantagens comparativas para induzir a geração de *software* com projeção mundial, de forma análoga ao observado no caso australiano.

4.5. Instituições e recursos naturais

O surgimento de países ricos em recursos naturais que têm conseguido um grande crescimento econômico de longo prazo tem gerado bastante literatura que questiona seriamente a validade empírica e conceitual da hipótese da maldição²². Os países chave na mudança da literatura têm sido a Noruega e o Botsuana. O primeiro é um país com muitos recursos petrolíferos e era o mais pobre a começos do século XX. No entanto, hoje é um dos mais ricos do mundo. Muitos têm considerado que um dos principais motivos de seu sucesso é a boa gestão dos recursos derivados do petróleo. Entretanto, o Botsuana é o caso de maior sucesso econômico na África. Como descrevem Acemoglu *et al.* (2003), Botsuana era um dos países mais pobres do mundo. Apesar disso, entre 1965 e 2000, foi um dos países que mais cresceu ao nível global, com um ritmo de 7,7 %

21 Ferro, carvão, diamantes, bauxita, ouro, níquel, cobre, zinco, prata e manganês são os produtos mineiros que representam mais de 40% do valor das exportações australianas.

22 Para uma crítica mais extensa e aprofundada da hipótese da “maldição”, ver Banco Mundial (2002); Lederman e Maloney (2007), e Meller *et al.* (2015).

anual. Considerando que o baixo crescimento dos países africanos, em geral, era justificado pela maldição dos recursos naturais, parece uma contradição o fato de que o Botsuana tenha-se desempenhado tão bem, pois uma parte fundamental de suas receitas provém da exploração de diamantes. Como sugerem Acemoglu *et al.* (2003) cabe pensar o que é que faz que os recursos naturais que aparentam ser uma maldição para o resto dos países africanos, sejam uma bênção para o Botsuana.

Em consequência disso, a pergunta mudou de “existe uma maldição dos recursos naturais?” para “por que possuir recursos naturais parece ser uma maldição para uns países e uma bênção para outros? Em geral, a literatura indica que esse duplo comportamento está definido pela qualidade das instituições, sendo as mesmas as que determinam o uso final dos recursos. Acemoglu *et al.*, (2003) indicam que a diferença entre o Botsuana e o resto dos países africanos é que o primeiro contava com uma adequada institucionalidade da “propriedade privada”²⁵, que permitiu o uso positivo e a economia dos recursos gerados pelos diamantes.

Na mesma linha, Robinson *et al.* (2006) elaboraram um modelo para relacionar as instituições políticas com a maldição dos recursos naturais. Segundo os autores, os países com instituições que permitem a administração arbitrária dos recursos, nos quais nem existe “prestação de contas” nem transparência, estariam mais propensos para fazer uma utilização errada dos recursos naturais e, portanto, um *boom* de matérias-primas geraria uma menor eficiência econômica, produzindo adicionalmente maiores incentivos para corrupção. Por exemplo, Mehlum, Moene e Torvik (2006) inicialmente estimam o impacto dos recursos naturais sobre o crescimento do PIB e concluem que uma maior dotação de recursos induziria um menor crescimento. Contudo, seguidamente adicionam a qualidade das instituições e a interação delas com a abundância de recursos como variáveis independentes. Nesse caso, consideram que a abundância (em recursos naturais) continua tendo um impacto negativo sobre o crescimento, mas o termo da interação entre recursos e instituições apresenta um coeficiente positivo. O anterior significa que, com baixa qualidade institucional, os recursos naturais seriam efetivamente uma maldição, mas, com alta qualidade institucional, os recursos aumentariam o crescimento e seriam, portanto, uma bênção.

4.6. Diferenças respeito do padrão exportador de recursos naturais dos séculos XIX e XX

O que há de “novo” em uma estratégia de crescimento na qual as exportações de recursos naturais desempenham um papel importante? Esta estratégia é a que adotaram vários países latino-americanos desde o XIX e durante o século XX e não os transformou em países desenvolvidos. Se antes não funcionou, por que haverá de fazê-lo agora?

Antes foi sugerido que a interrogante central era se os recursos naturais poderiam transformar a América Latina em uma região desenvolvida. Mas, na realidade, a questão de fundo é como fazer de América Latina uma região

²⁵ Principalmente relacionada à existência de barreiras ao comportamento oportunista.

desenvolvida? Quer dizer, o que temos que debater não é o que acontece com os recursos; o assunto central não é setorial. O que interessa é a transformação de um país latino-americano em um avançado. Em nossa opinião, os recursos naturais ainda podem desempenhar um papel nesta transformação, embora seria menos relevante do que no passado.

O ambiente econômico onde opera a América Latina tem mudado de forma importante. Já não existe um viés antiexportador no conjunto de políticas e o pessimismo exportador do passado já ficou para trás. As exportações se expandiram, tanto em valor quanto em variedade, e os produtos exportados são diversificados. Além disso, agora chegam produtos latino-americanos a quase todos os países do mundo. Nesse sentido, foi refutado o mito dominante entre os países em desenvolvimento de que “para exportar era necessário ser asiáticos”. Hoje pode-se observar que “as empresas latino-americanas são capazes também de exportar e alguns dos produtos exportados são de alta qualidade”. Isto indica o surgimento de empresários agressivos com mentalidade inovadora na região. Mesmo assim, existe um nível de capital humano relativamente superior ao do passado.

O contexto macroeconômico interno da maioria dos países da região não apresenta níveis de desequilíbrio como os do passado, as taxas de inflação e os níveis de deficit fiscal foram reduzidos notoriamente. Devido ao maior controle que existe sobre a situação macroeconômica, isto permite empenhar esforços nas políticas de longo prazo. Por isso, existe uma maior discussão respeito das políticas de incentivos para o investimento, a poupança, a formação de capital humano e a incorporação de tecnologia moderna.

Nos países asiáticos se aprecia uma grande capacidade de imitação das experiências bem-sucedidas dos países líderes dessa região. Os países atrasados da região deveriam fazer algo semelhante e imitar a variada quantidade de estratégias e de produtos novos que têm surgido nas cestas exportadoras de diversos países latino-americanos.

5. Conclusões

Para que um país latino-americano se torne avançado, os recursos naturais ainda podem desempenhar um papel relevante, embora seja um menos importante que no passado. Em outras palavras, a estratégia de crescimento da região não deveria excluir a exportação de matérias-primas. Nesse sentido, existe uma ampla variedade de alternativas, que não são mutuamente excludentes:

i. Uma grande expansão da produção dos recursos naturais tradicionais. O grande ritmo de crescimento de países com grande população, como a China e a Índia, está gerando um enorme aumento da demanda de todo tipo de matérias-primas e parece que esta tendência persistirá por vários anos. Por outra parte, a tentativa de todos os países da Europa Oriental e dos novos países que têm surgido como resultado da divisão da União Soviética de se incorporar à economia mundial aumentou o número de economias cujas vantagens comparativas estão nos recursos naturais. O incremento da produção de recursos naturais tradicionalmente exportados pela América Latina desalenta o investimento em outras regiões para a exploração desses produtos. Esse é um fenômeno de deslocamento (*crowding out*) que ajuda a manter as vantagens comparativas da região.

ii. A incorporação de novos recursos naturais dentro da mesma categoria, por exemplo, nos setores de mineração, gás, pesca, florestal e frutícola e inclusão de novos produtos na cesta exportadora, diferentes aos recursos tradicionalmente exportados. O conhecimento adquirido na produção de uma matéria-prima pode ser aplicado em outro recurso do mesmo setor. Esta sequência de exportações de recursos naturais (e manutenção das exportações dos recursos naturais tradicionais) corresponde à estratégia sugerida pela teoria do crescimento econômico a partir das matérias-primas (*staple theory*) aplicada pelo Canadá.

iii. A produção e exportação de bens intensivos no recurso natural tradicionalmente exportado. Isso significa agregar valor às exportações do recurso tradicional, por exemplo, encorajar as ligações à jusante (*forward linkages*) da cadeia produtiva. Desta forma, a condição de enclave do produto mineiro ou hidrocarbureto diminuiria.

iv. Uma alternativa diferente à anterior está relacionada com a produção local de bens e serviços que priorize as ligações à montante (*backward linkages*) do setor produtor de exportações de recursos naturais, por exemplo, bens e serviços fornecedores de insumos do recurso tradicionalmente exportado. Devido ao forte incremento que se projeta para o setor produtor de matérias-primas, poderia ocorrer um efeito multiplicador potencial

sobre os fornecedores locais de insumos intermediários e sobre os serviços profissionais. As empresas exportadoras de recursos naturais requerem insumos e serviços de alta qualidade. Portanto, as empresas fornecedoras locais estão obrigadas a adquirir experiência e conhecimentos técnicos que deverão ser competitivos no mercado internacional e assim, estas empresas fornecedoras se podem tornar exportadoras. Em outras palavras, o grande setor de produção de exportações de recursos naturais existente no nível local constitui um importante mercado interno que poderia ser a base para o desenvolvimento dos requerimentos de insumos e serviços profissionais de um setor de exportações. No entanto, seria condição fundamental produzir eficientemente para poder superar os concorrentes externos (os custos de transporte constituiriam, inicialmente, uma vantagem competitiva para os produtores locais, mas, obviamente, esta vantagem desaparece quando começa a exportação).

v. Por último, de acordo com a ideia de que as instituições podem ser mais importantes que as políticas, existem abordagens orientadas à criação de “instituições de qualidade”. As instituições são as “regras do jogo de longo prazo”. Entre as mesmas estão: i) a criação de fundos soberanos, que constituem uma espécie de transformação ou conversão da riqueza física dos recursos naturais em riqueza financeira. Portanto, é necessário debater como “semear” os recursos naturais para aumentar a inovação tecnológica e a produtividade local. E ii) é necessário criar instâncias público-privadas que possam apostar pela promoção de atividades geradoras de inovações nestes setores, como fizeram alguns países com conselhos ou altas comissões de produtividade e competitividade. A missão exige que se defina uma visão sobre o que se deseja obter no longo prazo e como fazê-lo. Trata-se de um desafio que lhe cabe tanto ao setor público quanto ao privado.

Referências bibliográficas

- Acemoglu, D., Johnson, S. e Robinson, J. (2003). “An African success story: Bostwana”. Em D. Rodrik (ed.), *In search of prosperity: Analytical narrative on economic growth*. Princeton University Press.
- Agosin, M. (2007). “Export diversification and growth in emerging economies”, Documento de trabalho N.º 233. Departamento de Economía, Universidade de Chile. Santiago.
- Agosin, M., Álvarez, R. e Bravo-Ortega, C. (2008). “Determinants of export diversification around the world: 1962-2000”. Documento de trabalho. Departamento de Economía, Universidade de Chile. Santiago.
- Auty, R. M. e Mikesell, R. F. (1998). *Sustainable development in mineral economies*. Oxford: Claredon Press.
- Banco Mundial (2002). *From natural resources to the knowledge economy*. Estudos sobre América Latina e o Caribe do Banco Mundial. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2011). *The changing wealth of nations: Measuring sustainable development in the new millennium*. Washington, D.C.
- Blomström, M. e Kokko, A. (2007). “From natural resources to high-tech production: The evolution of industrial competitiveness in Sweden and Finland”. Em D. Lederman e W. F. Maloney (eds.), *Natural resources, neither curse nor destiny*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cadot, O., Carrère, C. e Strauss-Khan, V. (2009). “Export diversification: What’s behind the hump?”. Working paper 2009.34, CERDI.
- CAF (2012). *Finanzas públicas para el desarrollo: Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*. CAF.
- CAF (2018). *Instituciones para la productividad*. Reporte de Economía y Desarrollo (RED). CAF.
- Dutt, P., Mihov, I. e Van Zandt, T. (2008). *Trade diversification and economic development*. INSEAD.
- Grossman, G. e Helpman, E. (1991). *Innovation and growth in the global economy*. Cambridge: MIT Press.
- Hesse, H. (2008). “Export diversification and economic growth”. Working paper n.º 21. Comissão de Crescimento e Desenvolvimento. Banco Mundial.
- Imbs, J. e Wacziarg, R. (2003). “Stages of diversification”. *American Economic Review*, 93 (1).
- Krugman, P. (1987). “The narrow moving band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: Notes on trade in the presence of dynamic scale economies”. *Journal of Development Economics*, 27(1-2), 41-55.

- Lederman, D. e Maloney, W. F. (eds.) (2007b). *Natural resources: Neither curse nor destiny*. Banco Mundial. Washington, D.C.: Stanford University Press.
- Lederman, D. e Maloney, W. F. (2007a). “Trade structure and growth”.
Em D. Lederman e W. F. Maloney (eds.), *Natural Resources, Neither Curse nor Destiny*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Maloney, W. (2002). “Mixed opportunities: Innovation, natural resources and growth in Latin America”. *Economía*, 3 (1), 111-169.
- Manzano, O. e Rigobón, R. (2007). “Trade structure and growth”.
Em D. Lederman e W. F. Maloney (eds.), *Natural resources: Neither curse nor destiny*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Mehlum, H., Moene, K. e Torvik, R. (2006). “Institutions and the resource curse”.
Em D. Lederman e W. F. Maloney (eds.), *Natural resources: Neither curse nor destiny*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Meller, P. (2013). *Recursos naturales y diversificación exportadora: Una mirada de futuro para América Latina*. Santiago: Cieplan-CAF.
- Meller, P. e Gana, J. (2015). “El desarrollo de proveedores mineros en Australia: Implicancias para Chile”. Santiago: CIEPLAN.
- Meller, P. e Parodi, P. (2017). *Del programa de proveedores a la innovación abierta en minería*. Santiago de Chile: CAF; CIEPLAN. Disponível em: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1074>
- Meller, P., Poniachik, D. e Zenteno, I. (2013), “América Latina y la bendición de los recursos naturales”. Em P. Meller (ed.), *Recursos naturales y diversificación exportadora: Una mirada de futuro para América Latina* (págs. 15-72). Santiago: Cieplan-CAF.
- Meller, P. e Zenteno, I. (2013). “Diversificación de exportaciones en América Latina: experiencias y lecciones para políticas públicas”. Em P. Meller (ed.), *Recursos naturales y diversificación exportadora: Una mirada de futuro para América Latina*, (págs. 15-72). Santiago: Cieplan-CAF.
- OCDE (2008). “The Marshall Plan: Lessons learned for the 21st Century”. Paris: OCDE
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Nova Iorque: Free Press.
- Porter, M. E. (1998). “Clusters and the new economy.” *Harvard Business Review* 76, n.º 6 (novembro-dezembro, 1998).
- Robinson, J., Torvik, R. e Verdier, T. (2006). “The political foundations of the resource curse”. *Journal of Political Development*, 79, 447-468.
- Sachs, J. e Warner, A. (1995). “Natural resource abundance and economic growth”. NBER Working paper N.º 5398.
- Sanguinetti, P. (2018). *Productividad e innovación para el desarrollo*. CAF - Banco de Desenvolvimento de América Latina.
- Sinnott, E., Nash J. e de la Torre, A. (2010). “Natural resources in Latin America and the Caribbean. Beyond boom and busts?”. Estudos sobre América Latina e o Caribe do Banco Mundial.
- Wright, G. (2001). “Resource-based growth then and now”. California: Mimeo, Stanford University. Junho.
- Wright, G. e Celusta, J. (2007). “Resource-based growth past and present”. Em Lederman y Maloney (eds.), *Natural resource: Neither curse nor destiny*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Anexo

TABELA A1. Equivalência entre um computador e o número de unidades de matéria-prima

Ano	Cobre (1)	Ferro (2)	Café (3)	Petróleo (4)	Soja (5)	Carvão (6)	Carne bovina (7)
1981	2,2	13.550,8	1.326,9	107,3	15,1	71,0	1.538,3
1991	1,3	5.953,3	1.661,2	160,7	15,8	78,5	1.168,5
2001	0,7	3.527,7	771,5	43,5	5,9	32,8	497,5
2011	0,1	252,74	70,94	4,1	1,1	3,5	104,9

(1) T. métricas, (2) t. métrica seca, (3) quilograma, (4) barris, (5) t. métricas, (6) t. métricas, (7) quilograma.

Nota: Conforme a tabela, em 1981, o valor de um computador equivalia a 2,2 toneladas de cobre, no entanto, em 2011, um computador equivalia a 0,1 toneladas de cobre.

Segundo a tabela, em 1981, eram necessárias 2,2 toneladas métricas de cobre para comprar 1 computador, no entanto, em 2001 se requeriam 0,67 e em 2011, apenas 0,05. Em 1981, se requeriam 135,5 toneladas métricas secas de ferro, no entanto, em 2001, se requeriam 35,3 e, em 2011, apenas 2,5.

TABELA A2. Destino das exportações latino-americanas segundo a região do mundo. 1962-2017 (%)

		1962	1970	1980	1990	2000	2010	2017
ALC	EUA	37%	30%	30%	40%	60%	37%	46%
	China	0%	0%	1%	1%	1%	8%	11%
	UE	18%	19%	23%	14%	17%	18%	15%
	Ásia (- China)	4%	7%	9%	13%	6%	11%	12%
	ALC	37%	39%	31%	27%	12%	14%	12%
	Outro	5%	5%	6%	6%	4%	12%	5%

Fonte: UN COMTRADE.

TABELA A3. Origem das importações latino-americanas segundo a região do mundo, 1962-2017 (%)

		1962	1970	1980	1990	2000	2010	2017
	EUA	43%	41%	37%	41%	51%	31%	32%
	China	0%	0%	1%	1%	2%	14%	19%
	UE	10%	13%	14%	16%	14%	18%	14%
ALC	Ásia (- China)	6%	8%	19%	14%	11%	16%	16%
	ALC	37%	34%	23%	24%	16%	16%	16%
	Outro	3%	4%	6%	5%	5%	6%	4%

Fonte: UN COMTRADE.



Capacidades do
Estado, **gestão
pública e prevenção
da corrupção**

06

Eduardo Engel
*Espacio Público e
Universidad de Chile*

O autor agradece os comentários de Manuel Aris, Nicolás Campos, Gustavo Fajardo, Leopoldo Ferguson, María Jaraquemada, Daniel Kaufmann, Ernesto Muñoz e Pablo Sanguinetti, bem como a colaboração de Tomás Cortés na elaboração dos gráficos.

1. Introdução

A corrupção tornou-se um dos temas que mais preocupa os cidadãos da América Latina depois de grandes escândalos, alguns específicos de cada país e outros comuns a toda a região. Uma classe média maior e mais instruída, que surgiu após o boom dos preços das *commodities*, exige que seus impostos financiem serviços de qualidade¹. Os cidadãos se incomodam tanto com a pequena corrupção que se manifesta na necessidade de pagar subornos para obter melhores serviços, quanto com a grande corrupção, responsável por quantiosos custos supervalorizados em grandes projetos de infraestrutura pública. Também não toleram conflitos de interesses, tráfico de influência e corrupção que, em sua opinião, refletem a existência de grupos privilegiados aos quais não se aplicam as mesmas regras que para outros cidadãos.

O fato de os cidadãos estarem mais indignados com a corrupção hoje do que no passado também se deve às novas tecnologias e à existência de meios de comunicação que realizam o jornalismo investigativo de alto nível. As novas tecnologias reduziram os custos de coordenação de quem deseja reclamar, resolvendo o problema da ação coletiva já enfrentado pelas gerações anteriores. As redes sociais facilitam uma rápida disseminação de informações, enquanto a câmera dos telefones celulares oferece a cada manifestante um poderoso meio de dissuasão contra as tentativas de repressão policial.

Um melhor trabalho jornalístico também explica por que mais casos de corrupção são conhecidos hoje do que nas décadas passadas. Vários dos maiores escândalos de corrupção em países da região foram conhecidos como resultado do jornalismo investigativo de qualidade, incluindo vídeos e gravações que testemunham irregularidades². Um áudio ou vídeo documentando uma transação ilegal é, em geral, mais amplamente divulgado do que as informações em um jornal, assim, a indignação é maior. O jornalismo investigativo também se beneficiou dos avanços em matéria de acesso à informação e redes sociais, enquanto as novas tecnologias diminuíram a influência da mídia tradicional, não propensa a denunciar casos de corrupção³.

Os casos de corrupção sobre os quais já existe maior consciência e conhecimento têm causado ultimamente um crescente descontentamento com os governos e partidos dominantes, favorecendo a eleição de líderes populistas de diversas posições nos últimos anos (por exemplo, Jair Bolsonaro no Brasil e Andrés López Obrador no México)⁴ e uma queda significativa no

1 Ver, por exemplo, IPSOS Public Affairs (2019).

2 De fato, vários escândalos deram origem a séries no distribuidor de conteúdo Netflix.

3 Ver, por exemplo, Mungiu-Pippidi (2015) e Margetts, John, Hale e Yasseri (2015).

4 “Do México ao Brasil, o escândalo da Odebrecht contribuiu para colocar a corrupção no centro do debate público. Também reforçou uma revolta geral contra as elites políticas e econômicas – um elemento decisivo nas eleições que ocorreram na América Latina durante os últimos dois anos” (Simon, 2019).

apoio à democracia representativa na região⁵. A corrupção e a captura do Estado, que muitas vezes acompanham dita corrupção, também reduzem a eficácia das políticas públicas e limitam o desenvolvimento dos países⁶.

O ambiente internacional nos últimos anos também não tem sido favorável para o combate à corrupção na região. Sob a administração de Donald Trump, o papel de liderança dos Estados Unidos na luta contra a corrupção foi enfraquecido, facilitando as decisões dos governos da Guatemala e de Honduras para encerrar iniciativas institucionais bem-sucedidas que processam crimes de corrupção, construídas ao abrigo das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos (OEA).⁷ O menor interesse dos Estados Unidos por questões de governança também impactou o papel que o Banco Mundial teve nesse âmbito nas últimas décadas, sendo substituído, pelo menos em parte, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que hoje considera os efeitos macroeconômicos da corrupção em seus programas de ajuda. A crescente participação da China em áreas com alto risco de corrupção, como o setor de infraestrutura e a indústria extrativa, constitui outro fator externo adverso⁸.

Existe um consenso amplo sobre quais são os desafios para abordar uma agenda anticorrupção que considere tanto as manifestações mais diretas do fenômeno quanto suas causas mais profundas. Um primeiro desafio é tornar transparente e regular o financiamento da política, tanto das campanhas quanto dos partidos políticos, uma vez que as deficiências nesse âmbito provavelmente foram a principal causa subjacente da maioria dos escândalos de corrupção conhecidos na região. Uma regulamentação eficaz dos conflitos de interesses constitui um segundo desafio importante. O nepotismo, a prática da porta giratória e uma regulamentação deficitária de inabilidades e incompatibilidades na função pública estão entre os temas que mais irritam os cidadãos. Um terceiro grande tema é como o dinheiro público é gasto, abrangendo as compras públicas em geral e a infraestrutura pública em particular, além do emprego público, todas elas são áreas sensíveis para a corrupção. Complementando o anterior, estão os setores que fornecem receitas quantiosas para o Estado, por exemplo, as indústrias extrativas.

Em relação às principais medidas para avançar em cada um dos tópicos acima, parece justo dizer que há mais acordos do que diferenças. Apesar disso, a maioria das iniciativas de reforma ou fracassam, ou conseguem avanços muito limitados. Quer seja porque nunca são aprovadas devido à oposição dos tomadores de decisão responsáveis pela adoção das medidas, porque o que foi aprovado está longe de cumprir eficazmente os objetivos iniciais do regulamento, quer seja porque a implementação é deficiente e falha. São poucas as iniciativas que podem ser classificadas como bem-sucedidas, e o estado atual do conhecimento diferencia-se muito do necessário para construir estratégias de reformas com altas probabilidades de sucesso. Tentaram com estratégias

5 Segundo o Latinobarómetro, o apoio à democracia caiu de 44% para 24% entre 1998 e 2018. Saiba mais em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

6 Ver Mauro (1995) e Kaufmann e Kraay (2002) para referências iniciais, e FMI (2016), CAF (2019) e os trabalhos aí citados para referências recentes.

7 Um exemplo importante dessa liderança é a legislação pioneira para sancionar o pagamento de propinas no exterior, a Lei sobre Práticas de Corrupção no Exterior dos Estados Unidos (*Foreign Corrupt Practices Act*), aprovada em 1977.

8 Ver, por exemplo, Gransow (2015).

diversas: importar institucionalidade, criar comissões anticorrupção e construir lideranças políticas em torno da luta anticorrupção. Muitas vezes, o ponto de partida para estas estratégias tem sido aproveitar a janela de oportunidade aberta para realizar reformas anticorrupção após os famosos e grandes escândalos de corrupção. Embora existam casos de sucesso para cada uma delas, o resultado tem sido frustrante na maioria das vezes.

Uma conclusão possível diante das dificuldades para avançar nas reformas anticorrupção é que é preciso esperar por uma conjuntura crítica (Acemoglu e Robinson, 2012), com a esperança de que as relações de poder sejam redistribuídas de forma a possibilitar um equilíbrio mais virtuoso em matéria de governança. Outra estratégia mais proativa é estudar casos de sucesso e fracasso para melhorar as possibilidades de desenvolver estratégias de sucesso em futuras situações de crise. Esta última abordagem, que é a adotada aqui, muitas vezes tem maiores possibilidades de sucesso devido a reformas específicas aprovadas antes da eclosão da crise graças à perseverança de atores políticos e da sociedade civil, como – por exemplo –, a legislação de acesso à informação.

Neste capítulo, faremos uma revisão inicial da situação da luta contra a corrupção na América Latina. A seção a seguir avalia como a região está em termos de governança e corrupção. A seção 3 analisa a evidência do impacto da corrupção no desenvolvimento e no crescimento econômico. A seção 4 continua com um debate das principais reformas a serem consideradas em uma agenda anticorrupção. A seção 5 explora a política de reformas anticorrupção, analisando diversas experiências destas agendas, que fornecem lições valiosas, várias das quais foram bem-sucedidas. Finalmente, a seção 6 inclui alguns comentários finais.

2. Como estamos: evolução dos indicadores da América Latina

Antes de 1995, organizações multilaterais e bancos de desenvolvimento omitiam a palavra “corrupção” em seus documentos oficiais. Criticar um país por seus altos níveis de corrupção e como esse fenômeno tornava as políticas de desenvolvimento ineficazes era visto como uma intromissão em seus assuntos internos. A corrupção também era considerada uma questão cultural e os países desenvolvidos não tinham o direito de impor suas normas e valores aos países em desenvolvimento. A base intelectual para a “não intervenção estrangeira” em assuntos de corrupção vinha de uma tradição que adotou o conceito de “corrupção eficiente” (Leff, 1964; Huntington, 1968). Esta mesma argumentava, aplicando as teorias do “segundo melhor” (*second best*), que a corrupção melhorava a alocação de recursos nos países em desenvolvimento com burocracias e regulamentações que sufocavam a iniciativa privada. Em outras palavras, a corrupção servia para lubrificar as engrenagens das burocracias estatais, facilitando a realização de projetos socialmente lucrativos.

Cansados de não poder fazer nada a respeito do pagamento de subornos nos projetos que eles supervisionavam, um grupo de funcionários do Banco Mundial deixou a instituição para fundar a Transparência Internacional (TI) em maio de 1993⁹. Uma das principais contribuições da Transparência Internacional foi a criação do Índice de percepção da corrupção (IPC) em 1995. Este índice, como o próprio nome indica, visa medir a corrupção em nível nacional, com base em pesquisas sobre as percepções e experiências de cidadãos, empresários, investidores e diversos especialistas. A definição de corrupção que a TI inicialmente utilizou foi “o uso indevido de cargo público para ganho privado” e isso evoluiu para “o uso indevido de poder encomendado para obter ganho privado”.

Por sua vez, após a aceitação do cargo em 1995, o presidente do Banco Mundial anunciou que um dos principais objetivos de sua gestão seria combater o “câncer da corrupção”. Essa mudança radical na forma como o Banco abordaria a delicada questão da corrupção levou à criação, após um ano, de indicadores mundiais de governança (*WGI - Worldwide Governance Indicators*). Está composto por seis indicadores: estabilidade política (EP), eficácia do governo (EG), qualidade regulatória (QR), Estado de direito (ED), controle da corrupção (CC) e voz e responsabilidade (VR)¹⁰. À semelhança do Índice de percepção da corrupção, os indicadores mundiais de governança são desenvolvidos a partir de pesquisas e avaliações de mais de uma dezena de

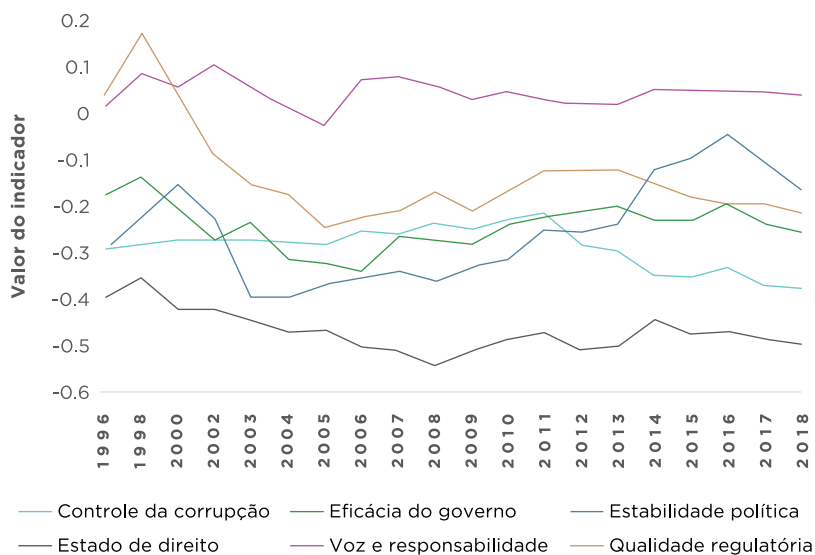
9 Ver Eigen (2017).

10 A “responsabilidade” é usada no sentido de prestação de contas e é a tradução para o português do termo inglês *accountability*.

instituições internacionais especializadas. Embora as fontes de informação que utilizam sejam semelhantes, os indicadores mundiais de governança têm a vantagem de ter desenvolvido uma metodologia que permite alocar uma medida de precisão (desvio padrão) ao valor de cada indicador. Isso torna mais fácil detectar diferenças significativas entre os países. Os indicadores mundiais de governança definem governança como “as tradições e instituições por meio das quais a autoridade é exercida em um país”.

O gráfico 1 apresenta a evolução média para os 19 países da América Latina dos seis indicadores de governança durante as últimas duas décadas¹¹. Valores mais altos estão associados a melhor desempenho. Os valores de cada índice em um determinado ano são normalizados, de forma que a média e o desvio padrão de toda a amostra de países sejam zero e um, respectivamente. Portanto, um valor positivo mostra que o país ou região em questão está acima da média (e abaixo, se for negativo), enquanto um valor maior que 1 significa que esse país ou região está entre 16% daqueles com melhor desempenho, e um valor menor que -1 o coloca entre 16% daqueles com o pior desempenho.

GRÁFICO 1. Evolução dos indicadores mundiais de governança na América Latina (média)



Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores mundiais de governança (Banco Mundial).

Para a média da América Latina, vemos que apenas o indicador de voz e responsabilidade assume valores superiores a zero, refletindo, entre outras coisas, a aprovação da legislação de acesso à informação nas últimas duas décadas e o surgimento de um jornalismo investigativo muito mais ativo,

¹¹ Os países considerados são a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Chile, a Colômbia, a Costa Rica, o Equador, El Salvador, a Guatemala, Honduras, o México, a Nicarágua, o Panamá, o Paraguai, o Peru, a República Dominicana, o Uruguai e a Venezuela.

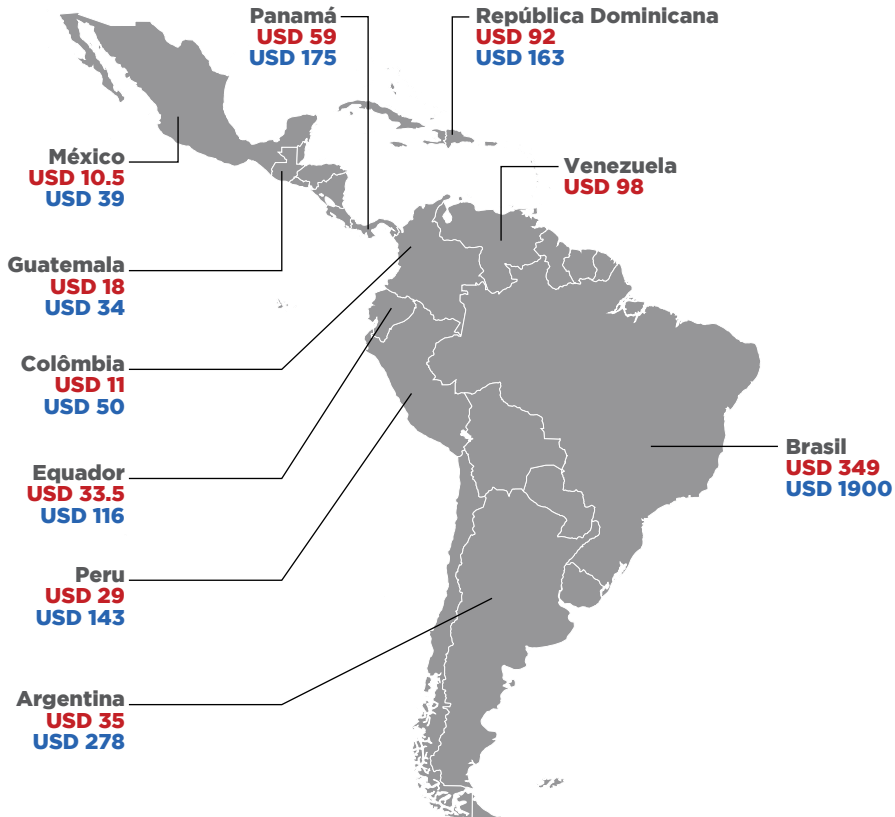
incisivo e influente do que no passado. Os demais indicadores assumem valores abaixo da média mundial (que, como já mencionado, é zero, por construção).

Em relação à sua tendência, só o indicador de estabilidade política apresenta uma evolução positiva durante o período; os restantes aparecem estagnados (VR) ou com tendência de queda (ED, CC, EG, QR). Em particular, observa-se uma deterioração significativa no indicador de controle da corrupção a partir do ano 2011, passando de uma média de -0,21 para -0,38.

Essa deterioração se deve a uma combinação de fatores. Em primeiro lugar, uma série de escândalos de corrupção de nível nacional e um grande escândalo comum a vários países da região, sobre os quais comentaremos adiante. Em segundo lugar, e como já mencionado na introdução, uma classe média mais numerosa e instruída que surgiu após a década do *boom* das *commodities*, menos tolerante com a corrupção. Além disso, novas tecnologias, redes sociais e jornalismo investigativo contribuíram para a conscientização de mais casos de corrupção e facilitaram manifestações massivas quando surgiram. Isso, por sua vez, deu maior visibilidade e conscientização sobre os escândalos, o que também contribuiu para a deterioração do índice de controle da corrupção.

Os escândalos de corrupção da “Operação Lava Jato” no Brasil, “A linha” na Guatemala, “Os cadernos das propinas” na Argentina, “Penta, SQM e Caval” no Chile e a “Casa Branca” no México, entre outros, impactaram negativamente sobre a legitimidade das autoridades políticas e a confiança do cidadão nas instituições. Aos escândalos anteriores, específicos de diferentes países, acrescenta-se o caso Odebrecht, que envolveu subornos de quase USD 800 milhões em dez países da região (ver figura 1). Este caso levou vários ex-presidentes à prisão, a serem declarados réus e fugitivos da justiça e, em um caso, ao suicídio. Também forçou a renúncia de um presidente em exercício. O caso da Odebrecht, o maior jamais processado pela legislação anticorrupção dos Estados Unidos (*Foreign Corrupt Practices Act*)¹², não só teve um impacto político considerável, mas também paralisou a construção de grandes projetos de infraestrutura. Isso levou à falência de muitas empreiteiras e atrasou por vários anos a implantação de importantes obras de infraestrutura para a população.

12 Ver Campos, Engel, Fischer e Galetovic (2020).

FIGURA 1. Subornos e ganhos dos subornos obtidos pela Odebrecht (milhões de USD)

Nota: Subornos, valores em vermelho; ganhos, valores em azul.

Fonte: Departamento de Justiça dos EUA (2016).

A avaliação média do indicador de controle da corrupção durante as últimas duas décadas para cada país da região é apresentada na segunda coluna da tabela 1. Os países podem ser agrupados em quatro grandes grupos de acordo com essas médias. No primeiro grupo estão o Chile e o Uruguai com indicadores de 1,39 e 1,19, respectivamente. Tais valores são semelhantes aos que, na média, possuem os países industrializados. Continuam, em um segundo grupo, a Costa Rica e Cuba, com valores médios de 0,62 e 0,24. Os quatro países anteriores têm melhor controle da corrupção do que a média mundial e, como veremos mais adiante, melhor do que seria de se esperar, dados seus níveis de desenvolvimento. Os demais países apresentam valores negativos e abaixo da média mundial, podendo ser divididos em duas partes. Um primeiro grupo formado pela Argentina, o Brasil, a Colômbia, El Salvador, o México, o Panamá e o Peru, tem valores entre -0,5 e 0. O segundo grupo formado pela Bolívia, o Equador, a Guatemala, Honduras, a Nicarágua, o Paraguai, a República Dominicana e a Venezuela, tem médias abaixo de -0,5.

TABELA 1. Controle da corrupção (médias)

País	Controle da corrupção 1996-2018	Ranking conforme a média	Tendência (diferença de médias 2018-2017 e 1996-1998)	Ranking conforme a tendência
Argentina	-0,35	10	-0,06	9
Bolívia	-0,63	12	-0,05	8
Brasil	-0,10	5	-0,50	18
Chile	1,39	1	0,39	15
Colômbia	-0,30	6	0,17	6
Costa Rica	0,65	3	-0,29	14
Cuba	0,25	4	-0,11	10
Equador	-0,72	14	0,18	4
El Salvador	-0,45	9	0,27	3
Guatemala	-0,70	13	0,08	7
Honduras	-0,085	17	0,34	2
México	-0,45	11	-0,41	17
Nicarágua	-0,75	15	-0,24	13
Panamá	-0,33	8	-0,41	16
Paraguai	-1,05	18	0,46	1
Peru	-0,34	7	-0,14	11
República Dominicana	-0,73	16	-0,18	12
Uruguai	1,19	2	0,18	5
Venezuela	-1,15	19	-0,52	19

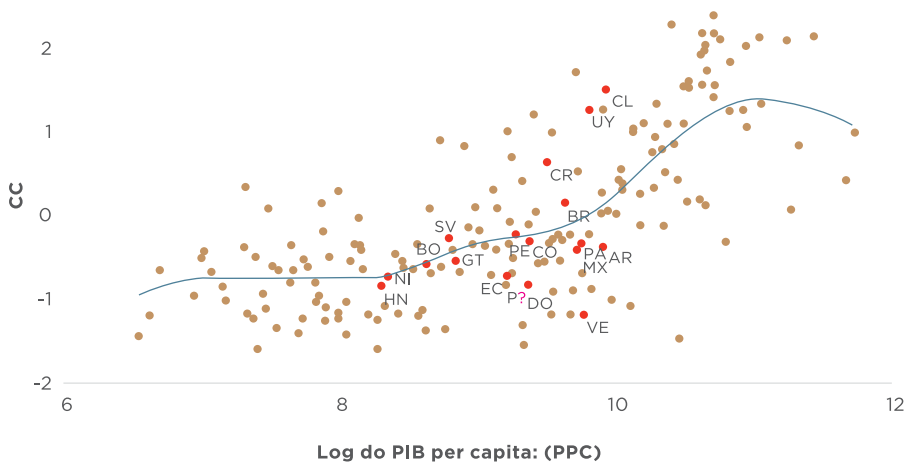
Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores mundiais de governança (Banco Mundial).

A quarta coluna da tabela 1 apresenta a evolução do índice de controle da corrupção para cada um dos países analisados. Esta coluna exhibe a diferença entre as médias dos últimos dois anos disponíveis (2017 e 2018) e os primeiros dois anos (1996 e 1998) do indicador. O Paraguai é o país com maior avanço no controle da corrupção, com melhora de 0,46. Existem apenas dois países adicionais, Honduras e El Salvador, com avanços que ultrapassam 0,20. Em contraste, sete países sofrem uma piora no controle da corrupção maior que 0,20. A maior deterioração ocorre na Venezuela, onde a tendência é negativa em 0,52, seguida pelo Brasil, com queda de 0,50, e o México e o Panamá, ambos com queda de 0,41.

É possível ver a relação estimada entre o controle da corrupção (CC) e o logaritmo da renda *per capita* na curva azul do gráfico 2. Os dados são de 2011, o melhor momento para controlar a corrupção na região. Os pontos vermelhos no gráfico correspondem aos países da América Latina, os

amarelos aos demais países¹⁵. O fato de que o controle da corrupção ocorra no eixo vertical e a renda no eixo horizontal não deve ser interpretado como que este último fosse a causa do primeiro. Ao contrário, existem vários trabalhos sugerindo que o efeito causal predominante é da corrupção para o crescimento (e outras variáveis relacionadas ao desenvolvimento)¹⁴.

GRÁFICO 2. Controle da corrupção em relação à (logaritmo de) renda *per capita*, 2011



Fonte: Elaboração própria com base nos indicadores mundiais de governança (Banco Mundial).

Conforme apresenta o gráfico 2, na média, os países com maior renda *per capita* têm menos corrupção, mas também é claro que esta relação não é linear¹⁵. Ao mesmo tempo, verifica-se que para um mesmo nível de renda *per capita* existem diferenças importantes no controle da corrupção (comparar, por exemplo, o Uruguai e o Chile com a Venezuela e a Argentina).

Por fim, argumentamos que a corrupção nos países da América Latina é, na média, aquela que corresponde aos seus níveis de renda. O gráfico 2 apresenta que cinco dos países da região têm valores de controle da corrupção melhores do que sugere sua renda, ou seja, acima da linha azul, em comparação com oito países que obtêm valores piores. Porém, os países com os melhores valores estão significativamente mais longe da curva, na média, do que os países com os piores valores. De fato, a soma das distâncias à curva dos dois grupos de países são praticamente idênticas, de modo que, se um país da América Latina for considerado eventualmente, a melhor projeção da localização de seu controle da corrupção dada sua renda *per capita* é na curva azul, que representa a

¹⁵ Estão incluídos os 19 países considerados nas figuras e tabelas acima, exceto Cuba, porque seus dados de renda *per capita* não estavam disponíveis.

¹⁴ Ver, por exemplo, Kaufmann e Kraay (2002), Rodrik, Subramanian e Trebbi (2004), e Acemoglu e Robinson (2012).

¹⁵ O modelo estimado é um de suavização do kernel gaussiano ("kernel smoother"), onde a largura de banda é selecionada por validação cruzada.

relação entre corrupção e renda a nível mundial. Também se infere do gráfico 2 que a dispersão no controle da corrupção, pelo menos para países com renda *per capita* alta, é particularmente grande na América Latina. Vários países têm indicadores muito inferiores ao que seria esperado em função de seus níveis de renda, o que contrasta com o Chile e o Uruguai, cujos indicadores superam os valores esperados para países com o dobro ou mais de renda.

3. Por que é importante: custos e magnitude da corrupção

Qual porcentagem do produto mundial vai para o pagamento de propinas? Qual é o custo social estimado dessas propinas e da corrupção em geral? As perguntas acima são importantes e, ao mesmo tempo, difíceis de responder, pois trata-se de atividades ilegais. Portanto, não é surpreendente que as respostas variem muito de estimativa para estimativa. Existe uma bibliografia que encontra correlações positivas entre os indicadores de controle da corrupção (e qualidade da governança) que vimos na seção anterior e as variáveis relacionadas ao crescimento econômico e desenvolvimento inclusivo. Mas as correlações não são causalidade e não é fácil obter evidência causal de que melhorias no controle da corrupção resultem um maior desenvolvimento.

O valor mais citado para subornos pagos no mundo vem do FMI (2016, p. 5) e é aproximadamente de 2% do PIB mundial. Tal estimativa é uma atualização de Kaufmann (2005), quem extrapola valores obtidos em pesquisas de lares e empresas. O autor atribui uma margem de erro que pode chegar a 50% do valor estimado, advertência que é ignorada por quem cita esses números.

A diversidade de valores também é grande para estimativas de subornos no setor de infraestrutura. Por exemplo, Kenny (2009) conclui que esse valor está entre 5% e 20% dos custos de construção, enquanto Campos, Engel, Fischer e Galetovic, (2019) relatam que as propinas pagas pela Odebrecht em oito países da América Latina representam apenas 0,4% dos investimentos realizados¹⁶.

O FMI (2016) detalha uma série de mecanismos pelos quais a corrupção prejudica o crescimento e reconhece como é difícil estabelecer relações causais entre corrupção e crescimento. Segundo este estudo, a relevância desses mecanismos é confirmada por uma “extensa evidência empírica e pela experiência das equipes” desta instituição. A corrupção gera desconfiança no governo, enfraquecendo as capacidades estatais de cumprir suas funções. Por exemplo, quando a corrupção corrói a capacidade do governo de aplicar leis, regras e regulamentos de maneira imparcial, o impacto positivo dos mercados competitivos sobre a alocação de recursos, crescimento e produtividade é prejudicado.

Dependendo da disseminação da corrupção, ela pode afetar os principais determinantes do crescimento, tanto potencial quanto inclusivo, incluindo estabilidade macrofinanceira, investimento público e privado, acumulação de capital humano e produtividade total dos fatores¹⁷. Também

16 A fonte deste último número é o acordo judicial que o conglomerado brasileiro fez com o Departamento de Justiça dos EUA (2016). É uma informação mais confiável e precisa do que aquela que leva ao nível relatado por Kenny, embora sua abrangência seja mais restrita.

17 Em um trabalho pioneiro, Mauro (1995) indica que, comparando países com níveis iniciais de prosperidade semelhantes, os países mais corruptos cresceram menos durante o período 1960-1990.

é importante salientar que as baixas taxas de crescimento inclusivo podem alimentar a corrupção, criando uma causalidade desde baixo crescimento até uma maior corrupção, destacando o impacto negativo da corrupção sobre o crescimento¹⁸.

¹⁸ Kaufmann e Kraay (2002) apresentam evidência consistente com esse fenômeno.

4. O que fazer: uma lista de reformas

É comum que o mundo acadêmico exija mais evidência e análise do que os responsáveis pelas políticas para fazer recomendações de política. De fato, às vezes, a teoria econômica se interessa por um assunto de política pública somente após de uma reforma feita sem razão alguma que a justifique. Por exemplo, Roland (2008) assevera que “a teoria econômica convencional, como era no início dos anos 1980, não tinha muito a dizer sobre as privatizações” que se popularizaram a partir dessa década.

A brecha entre acadêmicos e responsáveis pelas políticas é particularmente grande quando se trata de propor políticas anticorrupção. Uma possível explicação é que resulta difícil medir o impacto das políticas anticorrupção, entre outras razões, porque os indicadores de controle da corrupção no nível nacional não são realmente bons para capturar o impacto de reformas específicas. Os responsáveis pelas políticas, então, devem agir partindo da pouca evidência disponível, e complementando-a com estudos de caso, análises de plausibilidade e considerações políticas.

A extrema cautela com que o mundo acadêmico propõe políticas anticorrupção pode ser demonstrada a partir do trabalho de Fisman e Golden (2017). No seu livro, esses acadêmicos resumem com maestria o estado atual do que se sabe sobre a corrupção. Todavia, já no prefácio (p. xiii), eles deixam claro que as recomendações de política não serão o ponto forte do livro:

“Somos dois acadêmicos que estudamos a corrupção há vários anos. [...] Ambos estamos comprometidos com uma revisão minuciosa e cuidadosa da melhor evidência disponível, e os dois estamos interessados em como novas técnicas de pesquisa – especialmente a pesquisa experimental – pode ser aplicada às questões que nos envolvem. Por fim, os dois somos cautelosos para chegar a conclusões muito contundentes que vão além do que os dados e as evidências apoiam [...]”

Portanto, a empolgação de ler os capítulos iniciais do livro provavelmente dará lugar à frustração quando chegar aos capítulos finais, dedicados a recomendações de política. O parágrafo seguinte de um dos capítulos finais do livro (p. 238) é um exemplo do tipo de recomendações típicas do mundo acadêmico:

“Uma grande lição é aprendida da discussão acima: devemos resistir à ideia de que existe uma solução mágica que acabará com a corrupção, ou que uma determinada intervenção, como ser o aumento de salários, terá o mesmo efeito quando aplicada em circunstâncias diversas. Transparência, fiscalização, mudanças culturais, salários

mais altos, todos são potencialmente importantes para combater a corrupção, mas interagem um com o outro de forma complexa e seus efeitos dependem das condições preexistentes”.

No polo oposto à academia estão as recomendações dos responsáveis pelas políticas, bancos de desenvolvimento e organizações não governamentais dedicadas a políticas anticorrupção. Para que uma política específica seja incorporada ao conjunto de políticas recomendadas, algumas experiências bem-sucedidas, correlações que sugerem eficácia ou uma análise de plausibilidade são suficientes. Às vezes, mais de um dos fatores acima estão presentes, mas nem sempre é o caso.

A diferença entre o mundo acadêmico e o das políticas públicas também se reflete na vontade de promover reformas específicas. A abordagem acadêmica tende a salientar que a corrupção é um fenômeno de equilíbrio, no qual ninguém pode melhorar sua situação pessoal agindo de forma diferente diante das decisões que outras pessoas tomam. Por exemplo, Fisman e Golden (p. 261) asseveram que “a corrupção constitui um equilíbrio, um conjunto de expectativas compartilhadas sobre o jeito de agir. Reduzir a corrupção requer mudar essas expectativas. Por este motivo, as reformas específicas que não considerem os fatores que alterem os incentivos, incorporem mecanismos de controle e reajustem as regras, não terão maior efeito e podem até ser contraproducentes”.

Os responsáveis pelas políticas públicas reconhecem a importância das reformas sistêmicas para combater a corrupção, porém isso não os impede de propor políticas específicas, sem aprofundar muito em como elas impactam o equilíbrio existente. A seguir, revisamos este conjunto de políticas específicas, coletando as principais recomendações de Engel *et al.* (2018) em vários casos. Trata-se de uma lista variada e em constante evolução, com dados antigos e outros mais recentes, onde ora há evidências sugestivas e ora nem tanto. Também seguindo a Engel *et al.* (2018), organizamos as respostas programáticas à corrupção sob três pilares: i) iniciativas regionais e mundiais, ii) iniciativas nacionais e iii) o papel da sociedade civil nas reformas anticorrupção¹⁹.

4.1. Iniciativas regionais e mundiais

As questões de lavagem de dinheiro, beneficiários finais, moedas digitais e extradição se destacam entre aquelas que requerem mecanismos de colaboração transnacional para serem tratadas com sucesso. A maioria dos países da região participa de uma série de acordos e redes de compromisso internacionais em questões relacionadas à corrupção. Tais acordos incluem a Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada em 1996, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as Normas Internacionais contra o combate da lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).

19 Engel *et al.* (2018) também consideram um quarto pilar: o papel do setor privado e dos bancos de desenvolvimento.

Houve alguns progressos significativos no cumprimento dos aspectos formais dos acordos anteriores. No entanto, existem limitações importantes em sua implementação. A falta de vontade política e a ineficiência do judiciário explicam por que os casos de corrupção frequentemente ficam impunes. Por isso, é importante fortalecer a independência, os recursos (técnicos, humanos e econômicos) e os instrumentos jurídicos de que as corregedorias dispõem para o desempenho de seu trabalho. A delação premiada e os sistemas bem elaborados de proteção ao informante são instrumentos jurídicos também importantes para combater a corrupção, mas não estão disponíveis na maioria dos países da região²⁰.

Entre as medidas específicas que se enquadram neste primeiro pilar, destacam-se duas²¹. A primeira é que todos os países ricos em recursos naturais aderem à Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas, conhecida (EITI, *Extractive Industries Transparency Initiative*). Esta iniciativa promove a transparência nas receitas e pagamentos do setor extrativo (petróleo e minerais), área de alto risco (e casos conhecidos) de corrupção. Em setembro de 2019, vários países industrializados (a Alemanha, a Noruega e o Reino Unido) estavam participando da iniciativa junto aos seguintes países da região: a Argentina, a Colômbia, a Guatemala, Honduras, o México, o Peru e a República Dominicana. Chama a atenção que a Bolívia, o Brasil, o Chile e a Venezuela ainda não se tenham inscrito. Obviamente, a governança dos recursos naturais também encoraja políticas anticorrupção em nível nacional, que são descritas no próximo parágrafo.

Uma segunda medida para a qual a coordenação multinacional é essencial e visa estabelecer registros de beneficiários finais, ou seja, das pessoas físicas por trás de uma entidade ou estrutura legal. Esses cadastros contribuem para o combate à corrupção, evasão fiscal e lavagem de dinheiro, pois dificultam a ocultação de recursos obtidos ilicitamente. Os cadastros dos beneficiários finais também servem para evitar conflitos em compras públicas, uma vez que permitem detectar quando várias das empresas participantes de uma licitação pertencem ao mesmo dono. Do mesmo modo, são úteis para identificar conflitos de interesse – por exemplo, um dirigente público que deve tomar decisões que afetam as empresas nas quais ele possui uma participação. É importante que estes registros sejam públicos e que sejam contempladas penalidades efetivas quando forem inseridas informações incorretas. Os países assumiram compromissos com o GAFI de atender certos padrões nesta área.

Os progressos com os registros dos beneficiários finais no nível dos países da região foram diferentes e, na maioria dos casos, há deficiências significativas. Por exemplo, 45 dos 99 países avaliados pelo GAFI têm uma boa avaliação nesta matéria, sendo classificados como “conformidade” ou “conformidade maioritária” em relação à recomendação 24 sobre transparência e beneficiários finais de pessoas jurídicas. As duas alternativas

20 A delação premiada foi fundamental para o sucesso das pesquisas do caso “Lava Jato” no Brasil. O fato de estar disponível foi fortuito, pois foi aprovado pelo Congresso brasileiro pouco antes da explosão do caso, em resposta a protestos massivos contra a corrupção. Ver Watts (2017).

21 Ver Engel et al. (2018) para medidas adicionais.

restantes são “em conformidade parcial” e “inconformidade”. Na América Latina, 5 dos 12 países avaliados obtêm “conformidade majoritária”, outros 5 “conformidade parcial” e 2 “não conformidade”²². Além disso, é necessário um esforço mundial coordenado para que esta política seja eficaz na luta contra a corrupção, visto que, de outra forma, indivíduos corruptos podem esconder o dinheiro obtido de forma ilícita em jurisdições que não mantêm registro algum.

4.2. Iniciativas nacionais

Existem medidas específicas de combate à corrupção associadas à governança dos recursos naturais que se inserem na órbita nacional. Entre elas, mencionamos três das mais relevantes. Em primeiro lugar, reformar a governança das empresas estatais do setor extrativo. Embora avanços relevantes foram atingidos nesta área em vários países, a reforma de importantes empresas do Brasil, do Equador, do México e da Venezuela, entre outros países, ainda está pendente. Em segundo lugar, tomar medidas e criar instituições para fortalecer os padrões ambientais e mitigar os conflitos sociais. Terceiro, melhorar a transparência dos fundos soberanos usados para amenizar o impacto macroeconômico das flutuações nos preços dos recursos naturais e para uma melhor distribuição intergeracional dos recursos não renováveis.

Em nível nacional, é aconselhável agir em outras áreas fundamentais. Tais áreas incluem expandir a transparência financeira e governamental; fortalecer a gestão de recursos públicos, aquisições e contratos; transformar radicalmente o sistema de financiamento político; utilizar tecnologia para prevenir e combater a corrupção; e, finalmente, ficar ciente da relevância da captura do Estado e da menor corrupção. A seguir, mencionamos as medidas mais relevantes para abordar alguns dos tópicos acima.

Infraestrutura pública²³

As despesas com a infraestrutura e compras públicas, em geral, são componentes importantes das despesas fiscais e apresentam um alto risco de corrupção. As melhorias de governança nestas áreas podem levar a ganhos de produtividade significativos, liberando grandes recursos fiscais²⁴.

No caso de grandes projetos de infraestrutura, que analisaremos a seguir, os altos riscos de corrupção resultam de uma combinação de fatores. Em primeiro lugar, cada projeto tem suas próprias características, portanto, comparações com “projetos semelhantes” são muito difíceis. Em segundo lugar, também não é fácil para os usuários avaliar se o governo pagou o preço certo ou se o projeto foi o mais adequado. As fontes de incerteza são tantas que sempre haverá um evento imprevisto que pode ser responsabilizado por custos supervalorizados e atrasos. Terceiro, os funcionários públicos encarregados de fiscalizar a construção de um projeto precisam agir com

²² Os números acima são do GAFI, de 20 de fevereiro de 2020. Para uma análise mais detalhada, porém com dados mais antigos, ver Knobel (2017).

²³ Para obter mais detalhes sobre várias das questões abordadas nesta seção, ver Campos *et al.* (2019).

²⁴ Por exemplo, Dobbs *et al.* (2013) estimam que se os governos adotassem as melhores práticas fornecimento de infraestrutura, os ganhos de produtividade seriam de 60% aproximadamente.

bastante discricionariedade, já que podem surgir situações imprevistas, de modo que a institucionalidade que é construída para administrar essas situações seja fundamental.

Para melhorar a governança e reduzir os espaços de corrupção em grandes projetos de infraestrutura pública, é útil considerar três fases na vida de um projeto separadamente: o período anterior à adjudicação, a adjudicação e o período posterior.

Durante a fase de pré-adjudicação, o principal problema é muitas vezes a falta de planejamento de longo prazo e avaliação social séria e independente dos projetos. Existem poucos países na região onde estas avaliações são feitas. Os sistemas nacionais de investimento público, em geral, não têm autonomia ou poder necessário de filtrar projetos com alta rentabilidade política, mas baixa rentabilidade social. Por isso, os projetos institucionais dos ministérios responsáveis pelas obras públicas devem proteger os dirigentes que tomam as decisões das pressões que os grupos de interesse, tanto empresariais como políticos possam exercer. A decisão de quais obras realizar deve ser baseada em critérios técnicos que visam financiar projetos com elevados benefícios sociais e boas relações custo-benefício. Para tanto, é desejável separar o máximo possível a unidade governamental responsável pelo planejamento e avaliação social dos projetos daquela que fiscaliza a execução dos contratos. Desta forma, evita-se o conflito de interesses que todos os ministérios setoriais têm entre a promoção de seu setor e a fiscalização dos contratos, onde as considerações políticas tendem a priorizar o primeiro objetivo em detrimento do segundo.

Na fase de adjudicação, é importante evitar licitações destinadas a favorecer uma determinada empresa. Para tanto, o planejamento das condições de licitação devem ser feitos por organismos especializados que utilizam formatos padronizados. Além disso, recomenda-se contar com instâncias para denúncias anônimas de irregularidades e um bom sistema de proteção aos informantes. Também é aconselhável evitar elementos subjetivos nos critérios de adjudicação²⁵.

A fase de pós-adjudicação é onde há maior espaço para reformas que reduzam a corrupção e melhorem a eficiência de grandes projetos de infraestrutura pública (Campos *et al.*, 2019). Durante a fase de construção os contratos originais são muitas vezes alterados, seja porque surgem situações que não foram contempladas no contrato original, devido a deficiências no planejamento do projeto que são evidentes durante a construção, seja porque a autoridade é capturada e beneficia a empreiteira. As renegociações de contratos ocorrem tanto em obras públicas quanto em parcerias público-privadas (PPP). No caso das obras públicas, na maioria dos países da região, os sistemas de solução de controvérsias, caso existirem, são deficientes. Devem fornecer incentivos para um planejamento cuidadoso dos projetos e contratos, de modo que sirvam de contrapeso à pressão das autoridades políticas para inaugurar obras.

No caso das parcerias público-privadas, as oportunidades para a empresa renegociar o contrato original em seu favor são grandes. Isso porque os contratos

25 Ver Decarolis, Fisman, Pinotti e Vannutelli (2020) para evidência de que os contratos com critérios de adjudicação com elementos subjetivos estão associados ao aumento da corrupção.

são de longa duração (várias décadas) e porque as PPP podem ser utilizadas para realizar projetos adicionais que são inaugurados pelo governo atual e financiados por governos futuros, evitando os controles orçamentários²⁶.

Provavelmente porque os estudos que quantificam a importância das renegociações têm sido realizados principalmente para PPP, as recomendações para evitar renegociações oportunistas focam neste tipo de contratos. Por exemplo, a reforma da Lei de Concessões de 2010 no Chile exige que as obras adicionais (que excedam um certo valor) sejam alocadas em uma licitação da qual a concessionária não pode participar. Também cria um painel técnico que deve supervisionar as renegociações. Após esta reforma, as renegociações durante a construção das PPP caíram mais de 80%²⁷.

Existem tradições legais que impedem uma boa alocação de riscos no setor de infraestrutura e são um campo fértil para a corrupção. No caso das obras públicas, o “princípio da imprevisibilidade” e, no caso das PPP, o “princípio do equilíbrio financeiro” são utilizados pelas empresas para obter compensações fiscais em cenários em que as decisões governamentais reduzem seus ganhos, sem que o Estado receba parte dos benefícios extraordinários nos cenários opostos. Os princípios anteriores entram em tensão com a boa alocação dos riscos nos contratos de infraestrutura, visto que uma parte importante dos riscos que a empresa deve assumir está relacionada com decisões do Estado de caráter geral (por exemplo, desvalorizações e alterações nos custos de financiamento). Por isso, o custo social desses princípios é alto. Alguns países da região conseguiram eliminá-los de suas legislações e outros tentaram, mas sem sucesso.

Também é bom mencionar que a aplicação dos princípios acima implica graus significativos de discricionariedade por parte do Estado, o que torna atraente para as empresas o pagamento de propinas e o financiamento de campanhas eleitorais. Conforme já mencionado, a reforma de 2010 da Lei de Concessões do Chile foi bem-sucedida nesta área, porém, parece ser a exceção na região. De fato, nas obras públicas no Chile, as empresas continuam a invocar o “princípio do imprevisto” para evitar assumir os custos decorrentes de cenários adversos²⁸.

Por último, deve-se salientar que várias medidas de transparência ativa servem para prevenir a corrupção no setor de infraestrutura. Entre tais medidas, estão a publicação de todos os contratos originais e todas as alterações de contrato oportunamente e no mesmo lugar. Esta última medida não é comum, nem na América Latina nem em países desenvolvidos.

Financiamento da política

A maioria dos grandes escândalos de corrupção na América Latina tem pelo menos um lado do financiamento ilegal (ou irregular) da política. O caso mais notório dos últimos tempos é o do “Lava Jato” e da Petrobras no Brasil²⁹.

²⁶ Ver Engel *et al.* (2020) para obter detalhes.

²⁷ Ver Engel *et al.* (2020).

²⁸ O caso da ponte Chacao é um exemplo recente.

²⁹ Existem também o caso dos cadernos de corrupção na Argentina, os casos SQM e Penta no Chile e as ramificações do caso Odebrecht em vários países da região.

O financiamento ilegal da política tem um custo significativo de bem-estar direto. Aqueles que financiam partidos ou candidatos muitas vezes esperam retribuição se forem eleitos. Esses “retornos” sobre seus “investimentos” podem ser altamente desvirtuados, dando origem, por exemplo, a regulamentações ou vistorias frouxas de empresas financeiras, com um custo de bem-estar que pode ser uma ordem de magnitude maior do que os valores alocados para o financiamento eleitoral.

Por exemplo, em 2012, o Congresso chileno aprovou uma lei que perdeu a oportunidade de licitar cotas de pesca industrial e redistribuir as rendas da pesca de algumas famílias para todos os chilenos. Como se soube três anos depois, a pesqueira Corpesca financiou ilegalmente as campanhas de vários parlamentares para liderar com sucesso a oposição às licitações no Congresso⁵⁰. Além disso, os parlamentares em questão também receberam pagamentos regulares da empresa uma vez eleitos.

A estes custos diretos anteriores, adicionam-se os custos indiretos já mencionados associados à perda de prestígio da política e à crise de confiança na democracia representativa e em suas instituições. Uma segunda fonte do enfraquecimento da democracia deriva do fato de que, em alguns países da região, o financiamento da política vem cada vez mais de grupos do crime organizado, os quais se focaram em influenciar os governos locais⁵¹.

Entre as reformas para aprimorar as regras de financiamento da política, destacam-se:

i. Regular e tornar o financiamento privado transparente⁵², incluindo a proibição de contribuições anônimas e de financiamento estrangeiro, bem como estabelecendo limites para as contribuições de pessoas jurídicas⁵³.

ii. Estabelecer um sistema de subsídio público para campanhas políticas e financiamento dos partidos. Este sistema deve evitar um excesso de partidos e problemas de governabilidade associados. Ao mesmo tempo, deve promover a possibilidade de surgirem candidatos e partidos que desafiem aos responsáveis. Encontrar o equilíbrio adequado entre os dois objetivos anteriores não é uma tarefa fácil. Uma base de financiamento para todos os partidos políticos e recursos adicionais em proporção a seus resultados eleitorais é geralmente a fórmula mais usada.

iii. Levar em consideração um componente importante do financiamento público dos partidos políticos em troca de demandas por transparência e democracia interna. Caso contrário, é fácil que os partidos fiquem reféns dos grupos de interesse que os financiam, o que também enfraquece a democracia interna, já que os grupos partidários próximos aos interesses dos financistas têm maior acesso aos recursos.

50 A troca de e-mails entre uma parlamentar e o gerente da Corpesca ilustra o que aconteceu de forma bem gráfica. Incluímos expressões de dois deles, separadas por alguns meses. “Na Comissão estarei mais uma vez lutando a grande luta pela pesca. Se Deus quiser, Ele nos guiará. Eu tenho certeza. Ele nunca nos abandona”. “Estou muito feliz com o acerto de ‘não’ à licitação. Finalmente, meu trabalho valeu a pena!”

51 Ver Casas-Zamora (2013).

52 A legislação aprovada no Chile em 2016 permite pequenas doações de pessoas físicas, a fim de proteger os trabalhadores de eventuais retaliações de seus empregadores.

53 Os países com maior capacidade de fiscalização devem proibir o financiamento da política por pessoas jurídicas.

iv. Estabelecer limites de gastos com as campanhas e uma estrutura institucional capaz de fiscalizá-los. A ajuda dos cidadãos no trabalho de fiscalização, junto às novas tecnologias, pode ser muito valiosa.

v. Fazer contribuições transparentes à atividade política em todas as suas manifestações, incluindo candidatos, empresas, fundações, organizações não governamentais e outros atores envolvidos. Esta informação deve ser divulgada durante a campanha.

vi. Reforçar a capacidade e a independência dos órgãos nacionais em matéria eleitoral e dos juízes e fiscais. Isto deve incluir penalidades adicionais às multas; por exemplo, proibir a participação em licitações públicas de empresas que financiem ilegalmente a política e a possibilidade de os candidatos que cometerem atos ilícitos graves perderem o cargo caso forem eleitos.

vii. Conseguir a bancarização das campanhas eleitorais; isto é, obrigar cada candidato a ter uma conta bancária onde entrem todos os fundos que financiam sua campanha e desde a qual sejam pagas todas as despesas com a mesma. Esta medida facilita a fiscalização das despesas da campanha.

Conflitos de interesses

Todas as pessoas têm interesses. Para que uma democracia represente seus cidadãos, é necessário estabelecer mecanismos que tornem transparentes e regulem esses interesses, separando os de natureza particular daqueles de natureza pública.

Os conflitos de interesse ocorrem quando uma pessoa está em uma posição na qual pode derivar benefícios pessoais das ações e decisões que toma em uma função onde representa os interesses de uma organização ou instituição ou, no caso de autoridades eleitas, de seus eleitores e o bem comum. Trata-se de um indivíduo que serve a duas causas em situações onde é difícil determinar, a partir de suas ações, a qual delas ele serviu.

Atualmente, os cidadãos condenam impetuosamente as situações nas quais os conflitos de interesse não são geridos de forma adequada, associando-os a comportamentos corruptos, mesmo em situações onde não são cometidos atos ilícitos. Uma regulamentação deficiente dos conflitos de interesse também facilita a captura do Estado por parte de interesses adquiridos.

A experiência comparativa sugere regular os conflitos de interesse combinando proibições, regulamentos e transparência. Nos casos mais importantes de conflitos de interesse, a legislação proíbe que pessoas com conflitos possam ocupar determinados cargos. Em outros casos, podem assumir os cargos, mas se devem se abster de tomar decisões quando houver conflitos. Em um terceiro tipo de situação, as autoridades podem tomar decisões onde há conflitos, porém, estes mesmos se devem tornar transparentes para que o controle social funcione como um contrapeso.

Entre as ferramentas utilizadas para fiscalizar os conflitos de interesse incluem-se declarações de patrimônios e interesses; a regulamentação da prática da “porta giratória”, ou seja, do trânsito dos profissionais entre o setor público e o privado (e vice-versa); os regulamentos para evitar o nepotismo; e

as medidas que obrigam às autoridades com um patrimônio valioso a abster-se de administrar seus bens⁵⁴.

4.3. O papel da sociedade civil

A sociedade civil da América Latina exerceu um papel importante na promoção da transparência e da integridade pública. Em particular, destaca-se a promoção e defesa das leis de acesso à informação e a criação de plataformas para tornar transparentes e supervisionar as compras públicas, a execução orçamentária e a origem do financiamento de campanhas políticas.

A função do jornalismo investigativo, conforme já mencionado na introdução, também foi central na promoção da agenda de reformas para melhorar a governança. Existem vários escândalos de corrupção que foram conhecidos devido a investigações jornalísticas de primeiro nível.

Por último, a educação é de vital importância para que as mudanças legais e regulatórias que melhoram a governança de um país perdurem no tempo. A educação em valores cívicos, princípios éticos e cultura democrática são essenciais para fortalecer as democracias. A educação cívica e de integridade deve ser estendida ao longo de todo o ciclo educacional, começando com o ensino primário até completar o ensino superior. Como indica a OCDE (2018), “a construção de uma cultura de integridade na sociedade começa necessariamente com a educação dos jovens. Os conhecimentos, as habilidades e os comportamentos que adquirirem agora determinarão o futuro de seu país e os ajudarão a defender a integridade pública, que é essencial para a prevenção da corrupção”.

54 Para uma discussão sobre estes temas, ver Engel *et al.* (2018) e Conselho Consultivo Presidencial para Conflitos de Interesse, Tráfico de Influências e Corrupção (2015).

5. Como fazê-lo: a economia política das reformas anticorrupção

Acemoglu e Robinson (2012) falam de “conjunturas críticas” (*critical junctures*) que determinam a evolução institucional dos países e explicam as diferenças de capacidades e governança entre eles. Os grandes avanços no controle da corrupção serão produto de grandes mudanças nos equilíbrios político-institucionais dos países, que ocorrem com pouca frequência e de forma imprevisível. De acordo com essa abordagem, do ponto de vista das políticas públicas, pouco pode ser feito para conseguir progressos substantivos na governança de um país. A avaliação de Mungi-Pipidi (2015, p. 207) das tentativas de reforma anticorrupção é consistente com a visão anterior, afirmando que a maioria destas iniciativas falham. Nesta seção, nós nos aprofundamos na política de reformas anticorrupção⁵⁵, com uma visão um pouco mais otimista do que a anterior. Identificamos vários cenários onde foi possível implementar reformas bem-sucedidas, embora reconheçamos que estas foram mais a exceção do que a regra. Esses cenários incluem líderes excepcionais, institucionalidade importada, comissões presidenciais e reformas parciais que acabam sendo muito mais eficazes do que o esperado.

Em geral, as reformas anticorrupção significam que os principais atores do sistema político e econômico perdem poder. O *status quo* os favorece e as reformas significam um novo *status quo* onde seu poder será diminuído. Em tempos normais, esses atores têm poder suficiente para vetar qualquer reforma ou, caso contrário, enfraquecê-las e, assim, proteger seus interesses. Todavia, após grandes escândalos de corrupção, esses atores perdem o poder de veto, pelo menos temporariamente, e as reformas tornam-se uma possibilidade. Por exemplo, consideramos as reformas que tornam transparente o financiamento das campanhas eleitorais que, como vimos na seção anterior, é uma das questões-chave em uma agenda anticorrupção. Em geral, estas reformas devem ser aprovadas pelo Congresso, cujos membros foram eleitos de acordo com as regras incompreensíveis de financiamento que se querem alterar. Posteriormente, a reforma prejudica boa parte dos parlamentares que devem aprová-las. Por isso, em tempos normais, será muito difícil construir uma maioria a favor de grandes reformas nesta matéria. No entanto, após um grande escândalo de financiamento ilegal da política, especialmente se os parlamentares veem suas chances de reeleição ameaçadas caso se oponham, a janela de oportunidade se abre para fazer reformas mais profundas⁵⁶. O argumento acima explica por que a maioria das

⁵⁵ Engel (2018) e CAF (2019) desenvolvem algumas das ideias apresentadas nesta seção.

⁵⁶ O argumento acima é consistente com o paradigma Acemoglu-Robinson se as reformas aprovadas levarem a uma redistribuição virtuosa e duradoura de poder, o que é muito difícil de prever e nem sempre é o caso.

reformas anticorrupção que analisamos a seguir têm em comum um escândalo de corrupção de enorme abrangência como catalisador⁵⁷.

Nem todos os casos de grandes avanços na luta contra a corrupção resultam de um grande escândalo. A participação em instâncias multilaterais, como a OCDE, exige o fortalecimento das capacidades estatais em geral e muitas vezes presta para resolver os problemas de ação coletiva enfrentados pelas reformas nestas áreas. Existem também reformas específicas, aprovadas antes dos escândalos devido a um longo e persistente trabalho de lideranças políticas e da sociedade civil, que contribuem de forma decisiva para conhecer os detalhes dos casos de corrupção, levar os responsáveis à justiça e criar um cenário onde grandes reformas são possíveis. Por exemplo, a aprovação da delação premiada no Brasil em 2013, após massivas manifestações anticorrupção, foi fundamental para que o sistema jurídico brasileiro fosse eficaz em levar os responsáveis pelos casos da Operação *Lava Jato* e Odebrecht à justiça.

5.1. Líderes excepcionais

Embora como prescrição para promover reformas anticorrupção seja de pouca utilidade, alguns países conseguiram progressos impressionantes nessa matéria devido a uma liderança excepcional. Trata-se de presidentes que souberam captar a inquietação dos cidadãos com a corrupção para transformá-la em sua principal bandeira de luta e conseguir avanços efetivos nesta área. A seguir, revisamos o exemplo talvez mais importante desse tipo.

A Geórgia e Mikheil Saakashvili⁵⁸

Em 2002, a Geórgia era um dos países mais corruptos do mundo, com um indicador de controle da corrupção (CC) que ocupava o lugar 208 dentre 219 países. Doze anos depois, em 2014, o valor do CC tinha subido pouco mais de dois pontos, para 0,79, e a Geórgia subiu para o lugar 50 no ranking. A explicação para esta notável melhoria no controle da corrupção tem um nome e um sobrenome: Mikheil Saakashvili.

Depois de se tornar independente da União Soviética em 1991, a Geórgia se transformou em um centro de operações do crime organizado, segundo muitos, coordenado com a polícia e as forças de segurança, com um governo manifestamente corrupto e ineficiente. O descontentamento popular cresceu e os protestos conhecidos como Revolução Rosa levaram à eleição de Saakashvili em 2003, cuja principal promessa de campanha foi o combate à corrupção.

Para atender seu compromisso, Saakashvili empreendeu uma reforma completa da força policial. Sessenta por cento dos policiais do país foram demitidos e substituídos por novos policiais que passaram por um rigoroso processo de seleção. Os salários dos policiais aumentaram, assim como as demandas e avaliações a que foram submetidos. Funcionários corruptos de outras partes da administração foram levados à justiça e o governo foi

57 Isso não significa que todo escândalo dê origem a reformas, apenas que se abrem janelas de oportunidade para que coalizões favoráveis às reformas tenham sucesso.

58 O caso da Geórgia é baseado em Fisman e Golden (2018), embora a avaliação final que realizamos, seja diferente daquela desses autores.

reestruturado para que a polícia ficasse sob estrito controle civil. Reformas em outras áreas, sem serem tão dramáticas quanto a reestruturação da polícia, também contribuíram para tornar a Geórgia o caso emblemático de reformas anticorrupção na ex-União Soviética.

Em seu segundo governo, de 2008 a 2012, a economia da Geórgia cresceu a uma média de 10% ao ano e as melhorias no controle da corrupção continuaram a se refletir nos indicadores. Saakashvili sempre foi um personagem polêmico, no limite da legalidade em sua batalha pela erradicação da corrupção, com comportamentos autoritários. Provavelmente, isso explica sua derrota eleitoral em 2012 e o posterior autoexílio para evitar julgamentos que, segundo o ex-presidente, tiveram motivação política. Contudo, os últimos dados disponíveis mostram que o progresso da Geórgia no controle da corrupção foi sustentado: o último valor disponível do controle da corrupção (2018) foi praticamente o mesmo de quando Saakashvili deixou a presidência cinco anos antes.

5.2. Importando capacidades

Uma segunda forma de combater a corrupção é contar com as capacidades e instituições dos países mais desenvolvidos. Isso pode acontecer de várias maneiras, que exploraremos a seguir usando exemplos concretos.

Hong Kong e o escândalo Goldber⁵⁹

Hong Kong passou de um lugar altamente corrupto para um com baixos níveis de corrupção depois que um escândalo levou o Reino Unido a criar uma institucionalidade anticorrupção sofisticada e bem-sucedida. Tudo começou quando Peter Goldber, um cidadão britânico que ocupava um cargo importante na polícia de Hong Kong, fugiu para Londres em junho de 1973, enquanto era investigado por receber grandes subornos. A corrupção na colônia britânica era muito generalizada, os residentes pagavam propinas por praticamente todos os serviços públicos e as redes de prostituição, assim como os negócios ilegais de jogos de azar protegidos pela polícia tinham-se espalhado pela ilha.

A fuga de Goldber foi um caso famoso na mídia britânica e causou tanta indignação que levou o governo britânico a criar em 1974 a Comissão Independente contra a Corrupção (ICAC, *Independent Commission Against Corruption*) em Hong Kong. A ICAC foi dotada de poderes especiais para realizar seu trabalho, incluindo a possibilidade de prender funcionários suspeitos de corrupção sem a necessidade de ordem judicial. A independência e seriedade da ICAC, derivadas do apoio do governo britânico, permitiu aos cidadãos de Hong Kong denunciar funcionários corruptos a esta comissão sem medo de retaliação. Centenas de policiais foram processados entre 1974 e 1977, o que resultou em uma redução importante e duradoura da corrupção. Hoje, Hong Kong está entre as nações menos corruptas, ocupando o lugar 16 dentre 180 no Índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional⁴⁰.

59 Baseado em Fisman e Golden (2018).

40 Os indicadores de governança do Banco Mundial não incluem Hong Kong desde que se tornou parte da China em 1997.

Guatemala e a Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG)⁴¹

A criação da Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG) tem sua origem nos Acordos de Paz de 1996, que encerraram o conflito armado interno que durou 36 anos. Como parte desses acordos, o governo guatemalteco prometeu “combater qualquer manifestação” de “forças de segurança ilegais” e “organismos de segurança clandestino”.

Uma série de ataques contra defensores dos direitos humanos em 2002 revelou que o governo não tinha capacidade para cumprir o compromisso adquirido. Isso o levou a solicitar assistência à Organização das Nações Unidas (ONU) e, em janeiro de 2004, o governo da Guatemala e a ONU assinaram um acordo para a criação da Comissão de Investigação de Associações Ilegais e Forças Clandestinas de Segurança (*Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad* - CIAFCS). O Congresso se opôs tenazmente a esse acordo e decorreram mais de três anos (e uma série de fatos violentos que causaram uma revolta popular) para aprovar uma versão alterada dele, em 1º de agosto de 2007, criando assim a CICIG.

A governança da CICIG deu a esta entidade uma autonomia considerável. O secretário-geral da ONU escolhia o comissário responsável. Uma vez eleito, ele tinha total autonomia para organizar a comissão e decidir os casos a investigar. No que se refere a seu financiamento, a comissão ficou encarregada de captar recursos próprios. Tais fundos vieram da Noruega, dos Estados Unidos, da Suécia e da União Europeia.

A autonomia da CICIG explica por que conseguiu ampliar o escopo do conceito de associações ilegais e forças de segurança clandestinas em 2014, quando assumiu o comissário Iván Velásquez, para incluir as redes de corrupção. Essa mudança, e um trabalho coordenado com o Ministério Público da Guatemala, liderado pela procuradora-geral Thelma Aldana, levaram a um período de investigações bem-sucedidas de casos de corrupção que durou cinco anos. O caso mais importante que a CICIG e o Ministério Público levaram à justiça foi uma rede de corrupção alfandegária conhecida como A Linha. O caso surgiu no início de 2015, quando foi ordenada a prisão de vinte pessoas envolvidas. As investigações estabeleceram que a rede era liderada pelo presidente Otto Pérez Molina e pela vice-presidente Roxana Baldetti. No final de agosto, Baldetti foi detida e enviada à prisão e Pérez Molina foi forçado a renunciar em 2 de setembro, ficando sob custódia judicial no dia seguinte.

Posteriormente, a CICIG e o Ministério Público investigaram outros casos de corrupção. Um deles envolvia o filho do sucessor de Pérez Molina, Jimmy Morales. Outro se focalizou no financiamento da campanha presidencial do último político e envolveu várias das famílias mais poderosas da Guatemala. O discurso de Morales a respeito da CICIG mudou drasticamente após esses casos e tornou-se muito crítico. Em setembro de 2018, o governo da Guatemala proibiu a entrada do comissário Velásquez, de nacionalidade colombiana. Esta proibição foi levantada pelo Supremo Tribunal Constitucional.

41 Com base em informações da página web da CICIG e várias informações da imprensa.

A governança da CICIG exigia que o presidente da Guatemala renovasse o mandato da comissão a cada dois anos. Depois de fazê-lo em 2017, o presidente Morales anunciou em janeiro de 2019 que não renovaria o mandato e em 3 de setembro a comissão foi obrigada a concluir seus trabalhos⁴². Em seu último relatório, publicado poucos dias antes de seu encerramento, a CICIG observou que tinha desbaratado 70 estruturas criminais, levou 600 pessoas a julgamento e conseguiu 400 condenações. “Acredito que minhas principais conquistas têm a ver com ter gerado consciência nos cidadãos [...] de que é possível realizar investigações sérias e aprofundadas independentemente de quem seja a pessoa investigada”, disse Velásquez em entrevista publicada pela ONU. A ex-procuradora Aldana, que foi impedida de concorrer à presidência no que vários analistas chamaram de perseguição política, expressou seu agradecimento pelo trabalho da CICIG no Twitter: “Obrigada CICIG pelo legado de justiça e consciência cidadã. O fizemos juntos”. O último relatório da CICIG não resume apenas as conquistas da comissão, mas também menciona indiretamente os fatores que explicam seu encerramento, referindo-se à corrupção estagnada no sistema e à “captura e cooptação do Estado” por grupos de poderes que buscam perpetuar o *status quo* e a “impunidade” no país centro-americano.

O sucessor de Jimmy Morales, Alejandro Giammattei, recusou-se a reverter a decisão de seu antecessor em relação à CICIG e, em vez disso, criou, em fevereiro de 2020, uma comissão anticorrupção ao abrigo do governo. Esta comissão só investigará funcionários públicos e deverá encaminhar à justiça guatemalteca qualquer caso envolvendo atores privados.

Honduras e a MACCIH

Em 2015, um grande escândalo de corrupção estourou no Instituto de Previdência Social de Honduras. Vários ex-vice-ministros estiveram envolvidos em um desvio estimado de USD 250 milhões. Além disso, estes funcionários estavam se beneficiando às custas da saúde dos mais pobres, o que causou grande indignação pública. O escândalo foi seguido por protestos massivos, exigindo a renúncia do presidente Juan Orlando Hernández, que propôs a criação de um sistema de combate à corrupção. Cidadãos e organizações sociais rejeitaram a proposta e sugeriram uma comissão semelhante à CICIG da Guatemala. Assim, no início de 2016, e desta vez ao abrigo da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi criada a Missão de Apoio contra a Corrupção e a Impunidade em Honduras (MACCIH).

A governança e o *modus operandi* da MACCIH foram semelhantes aos da CICIG, tratando com sucesso uma série de casos de corrupção. Também como a CICIG, a MACCIH abriu processos nos quais estavam envolvidas autoridades, em particular, um grande número de parlamentares. Pouco tempo depois, em dezembro de 2019, o Congresso votou em maioria pela não-renovação do mandato da missão.

⁴² Alguns analistas acreditam que a decisão do governo Morales foi facilitada pelo fato de o governo dos Estados Unidos ter abandonado o combate à corrupção como assunto prioritário em suas relações bilaterais com a Guatemala.

É conveniente se perguntar por que os governos da Guatemala e de Honduras consentiram que sejam estabelecidas instâncias que, de fato, reduziram sua soberania e facilitaram para governantes e pessoas próximas a eles, serem processados por atos ilícitos. No caso da Guatemala, um elemento fundamental foi a decisão do comissário de ampliar a abrangência dos casos que ele poderia investigar e a colaboração que teve com a corregedora-geral. Em contraste, para Honduras, a criação da MACCIH foi uma opção a qual o presidente recorreu em meio a uma grande crise, extremamente debilitado, visando salvar seu governo. Além disso, em ambos os casos, segundo a mídia, um fator relevante teria sido que a administração estadunidense de Barak Obama condicionou a ajuda externa a que os governos aceitaram as comissões. Se esta informação for certa, também não seria por acaso que os dois governos cerraram as comissões quando os Estados Unidos abandonaram sua liderança na luta contra a corrupção no governo de Donald Trump.

5.3. Comissões anticorrupção⁴³

Os governos frequentemente reagem a grandes escândalos de corrupção nomeando uma comissão anticorrupção. A mesma pode ter dois objetivos muito diferentes. O primeiro é ajudar a levar à justiça os indivíduos envolvidos no escândalo. O segundo é propor uma agenda de reformas na matéria. Aqui nos focamos no segundo caso. Às vezes, o objetivo dos governos quando designar estas comissões é ganhar tempo, esperando o sossego da indignação dos cidadãos. Nos outros casos, porém, estas comissões acabam contribuindo para a aprovação de reformas importantes para fortalecer a governança e as capacidades do país.

A seguir, analisamos a experiência da comissão anticorrupção chilena que foi convocada pela presidente Michelle Bachelet em março de 2015, e que foi presidida pelo autor deste capítulo. Também comparamos esta experiência com instâncias semelhantes no Peru e no Equador.

O Conselho Consultivo Presidencial contra os Conflitos de Interesse, Tráfico de Influência e Corrupção (CAP) foi convocado após três escândalos de corrupção de alto impacto, dois deles relacionados ao financiamento ilegal da política (casos Penta e SQM), e um terceiro que envolveu o filho do presidente no tráfico de influência (caso Caval).

O Conselho tinha 16 membros de várias profissões e preferências políticas. Não havia funcionários políticos nem empresariais entre seus membros, o que possibilitava abordar assuntos que, com outra composição, provavelmente teriam sido vetados por qualquer dos integrantes da comissão. O CAP tinha recursos públicos que eram administrados por seu presidente e com os quais foi financiada uma secretaria técnica de dez profissionais que respondiam ao presidente da comissão. Em 45 dias, o CAP elaborou um relatório com 236 propostas concretas que abordaram 21 áreas temáticas, agrupadas em cinco capítulos: prevenção à corrupção, regulamentação de conflitos de interesses, financiamento da política, regulamentação de mercados e integridade e direitos dos cidadãos. O intenso trabalho desenvolvido pelos membros da

43 Para obter mais informações, com especial foco no caso chileno, ver Aris, Engel e Jaraquemada (2019) e Muñoz (2019).

comissão contou com o apoio de organismos internacionais e nacionais especializados e da já referida secretaria técnica. As propostas desenvolvidas também se beneficiaram do trabalho realizado por comissões anteriores.

Depois da entrega do relatório, continuou uma ambiciosa agenda de reformas que resultou na aprovação de doze projetos de lei e um número significativo de medidas administrativas sobre os tópicos levantados no relatório, a maioria deles bem avaliados. As reformas incluíram projetos de lei para tornar transparente e regular o financiamento de campanhas eleitorais, bem como para promover a democracia interna e a transparência nos partidos políticos, para os quais foi alocado financiamento público por primeira vez. Também foi aprovada uma legislação que exige detalhamento suficiente nas declarações do patrimônio e interesses, de forma a permitir a detecção de conflitos, além da competência da Controladoria para fiscalizá-las. Da mesma forma, novos poderes e autonomia constitucional foram dados ao regulador de eleições e partidos políticos; foi aprovada uma reforma que introduziu tipos penais para crimes de conluio e outra que fortaleceu o organismo regulador do setor financeiro; foi introduzida uma obrigação para as autoridades com patrimônio de alto valor, de criar um fideicomisso para gerenciar seus ativos; e foi fortalecido o Sistema de Gestão Pública Sênior, que designa cargos de alto nível no serviço público. Foi ainda aprovado um projeto de prevenção da corrupção no ordenamento do território, enquanto se retomou a formação cívica e ética no ensino fundamental e médio. Todas as reformas acima foram aprovadas durante o segundo governo Bachelet, que terminou em março de 2018. O governo posterior, de Sebastián Piñera, aprovou um projeto de lei desta agenda, elevando os tipos penais por corrupção e introduzindo o crime de “suborno de mera conduta”, onde não é necessário comprovar a existência de *quid pro quo* para estabelecer que houve suborno.

Em resumo, houve progressos significativos em 13 das 21 áreas temáticas consideradas no relatório do CAP. Entre as áreas em que houve pouco ou nenhum avanço, salientam-se as propostas de redução dos espaços de corrupção no nível municipal, as reformas do sistema de compras públicas e da institucionalidade das despesas com a Defesa, e a criação de um sistema de integridade para o setor público e privado.

O sucesso relativo desta comissão pode ser explicado por vários fatores. Em primeiro lugar, foi utilizada uma metodologia de trabalho que permitiu a aprovação unânime da maioria das medidas (217 de 236). Em segundo lugar, tratava-se de medidas concretas, e não genéricas, de modo que sua inclusão nos projetos era efetivamente um sinal de que o legislador estava aceitando as propostas do CAP. Finalmente, durante os 45 dias de funcionamento do Conselho, foi desenvolvida uma estratégia de comunicação política que permitiu a acumulação de capital político e seu uso posterior para apoiar a agenda legislativa daí resultante. Esta estratégia incluiu oito audiências públicas em Santiago e nas regiões; reuniões com representantes das principais instituições do Estado e da sociedade civil, partidos políticos, setor empresarial e dirigentes sindicais, e um trabalho ativo nas redes sociais.

O complemento perfeito para o trabalho do CAP veio do Observatório Anticorrupção, criado pelas fundações Ciudadano Inteligente e Espacio Público

logo após a entrega do relatório. Este observatório avaliava, semana a semana, o grau de avanço do processo legislativo aberto para levantar cada uma das medidas propostas pelo CAP. Essas avaliações foram adicionadas para produzir notas de progresso e qualidade nas 21 áreas temáticas e nos cinco capítulos principais. O Observatório permitiu que os cidadãos e líderes de opinião realizarem um acompanhamento da agenda de reformas no Congresso. Além disso, alertou prontamente sobre os grandes retrocessos no processo legislativo, permitindo aos integrantes do CAP e demais líderes de opinião reagir rapidamente, mobilizando a opinião pública, para reverter a situação.

O CAP também serviu para validar as reformas, perante uma cidadania que não confiava nem no Congresso nem no Executivo. Aqui foi fundamental que três membros da comissão estivessem na diretoria de uma das fundações que criaram o Observatório, pois eles transferiram o capital político do Conselho para dito Observatório.

Além do papel desempenhado pela comissão, tão ou mais importante ainda foi o apoio dos ministros, da própria presidente e dos líderes parlamentares, incluindo o presidente do Senado. A isso acrescenta-se o apoio muito veemente da mídia com diversas linhas editoriais e de organizações da sociedade civil.

É interessante comparar a comissão anticorrupção do Chile com instâncias semelhantes criadas pelos governos do Peru e do Equador.

No caso peruano, a comissão foi convocada após um escândalo conhecido como “Morenazo”, que começou com a divulgação de gravações de conversas entre Carlos Moreno, principal assessor em questões de saúde e médico pessoal do presidente Pedro Pablo Kuczynski, e o dono de uma clínica particular. Nessas conversas, Moreno tentou se beneficiar ilegalmente de convênios entre o sistema público de saúde e as clínicas particulares que mantinham acordos com a Arquidiocese de Lima. Para saturar ainda mais a indignação dos cidadãos, um dos áudios terminava com Moreno pedindo ao diretor de uma clínica com a qual estava fazendo negociações ilícitas, que admitisse sua filha recém-formada para gerenciar a unidade de odontologia.

O governo reagiu criando a Comissão Presidencial de Integridade (CPI), que teve os mesmos 45 dias que sua semelhante chilena para preparar um relatório com propostas. Estas propostas visaram fortalecer o serviço público; impedir a admissão ou readmissão no serviço público de pessoas condenadas por corrupção, tráfico de drogas e lavagem de dinheiro; tornar transparente o sistema de contratação estadual; combater a lavagem de dinheiro e fortalecer os poderes da Unidade de Inteligência Financeira; limitar a imunidade parlamentar e promover a integridade no setor privado.

Um ano depois da entrega do relatório, Eduardo Vega, quem presidia a comissão e fazia parte do observatório criado para acompanhar a agenda legislativa subsequente, avaliou o andamento das reformas como “desolador”. Das 100 propostas feitas pela CPI, treze foram integralmente atendidas, dezessete parcialmente e setenta estavam sem grandes avanços.

A comissão peruana não tinha recursos próprios nem uma secretaria técnica que dependesse de seu presidente. A assessoria técnica limitada que recebeu resultou de um pequeno número de funcionários do governo designados para

colaborar com a CPI. Tais funcionários respondiam, finalmente, ao governo e não ao presidente dessa comissão.

A falta de recursos e de autonomia provavelmente explica por que a CPI não desenvolveu uma estratégia política de comunicação para assim se tornar perante os cidadãos, uma referência no combate à corrupção. De fato, nem sequer teve presença nas redes sociais. O observatório peruano também não criou um sistema de avaliação do desenvolvimento progressivo da agenda legislativa.

No caso do Equador, a origem da comissão presidencial anticorrupção, conhecida como Frente de Transparência e Luta contra a Corrupção (*Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción*), foi a promessa eleitoral do presidente Lenin Moreno, encorajada pelas repercussões locais do caso Odebrecht (ver figura 1). A instância foi formada por atores da sociedade civil e autoridades, o qual reduziu sua autonomia.

A comissão equatoriana não se dedicou apenas à elaboração de propostas de reforma, mas também a receber denúncias de corrupção de cidadãos, visando ter um melhor diagnóstico de como o fenômeno da corrupção estava se desenvolvendo na sociedade equatoriana. Após cinco meses de trabalho, a comissão entregou seu relatório com recomendações jurídicas e de políticas públicas ao presidente Moreno em outubro de 2017.

Existem duas diferenças importantes entre as comissões anticorrupção do Equador e do Chile. A primeira é que o relatório elaborado no Equador não foi divulgado, de forma que a sociedade civil organizada não pôde promover nem acompanhar as medidas propostas, como aconteceu no caso chileno.

A segunda diferença é que o governo equatoriano priorizou a perseguição de casos de corrupção mais do que a implementação de reformas institucionais. Ao tentar abordar simultaneamente esses dois desafios (perseguir casos de corrupção e promover reformas), a possibilidade de levar a cabo as últimas foi enfraquecida. De fato, a pressão sobre a comissão resultou uma ajuda para levar os responsáveis pelos escândalos de corrupção à justiça, o que fez com que esta não tivesse os níveis de autonomia e credibilidade necessários para promover as reformas institucionais que propunha.

Em resumo, muitas comissões presidenciais anticorrupção tiveram pouco impacto e poucas delas deram uma contribuição significativa. O contraste entre a experiência de comissões recentes no Chile e de suas semelhantes no Peru e no Equador oferece várias lições importantes sobre esta matéria. Em primeiro lugar, a comissão deve ter recursos próprios, que lhe permitam traçar uma estratégia política de comunicação e financiar uma secretaria técnica que responda exclusivamente ao presidente de tal comissão. Em segundo lugar, a comissão deve propor reformas com uma visão do Estado e evitar a interferência nos processos judiciais relacionados aos casos de corrupção que deram origem a dita comissão. Por último, a criação de um observatório para acompanhar o processo legislativo que se abre após a entrega do relatório da comissão, é um elemento chave. Este observatório avalia a qualidade da legislação resultante, torna mais fácil para a sociedade civil o acompanhamento do processo legislativo, pressiona para que reflita as propostas da comissão e valida as conquistas legislativas perante os cidadãos.

6. Conclusão

Como os militares, que decorrem a vida inteira se preparando para uma guerra que muitas vezes não acontece, a evolução dos responsáveis pelas políticas dedicados às reformas anticorrupção também é farto de frustrações. Os progressos são lentos, os retrocessos frequentes e a maioria das iniciativas falha. O mesmo pode ser aplicado ao espectro mais amplo de reformas que fortalecem as instituições e capacidades estatais.

No entanto, este capítulo documentou avanços importantes. Em primeiro lugar, e ao contrário da situação de 25 anos atrás, existem atualmente metodologias sofisticadas para medir diversas dimensões da governança do país, incluindo o controle da corrupção. Esses indicadores permitem perceber tendências e mudanças importantes nestas questões e sua relação com as grandes reformas. Esses indicadores também apresentam que as legislações de acesso à informação aprovadas nas últimas décadas e o jornalismo investigativo que delas se beneficiou, junto às redes sociais e novas tecnologias têm desempenhado um papel importante, descobrindo e denunciando casos maiores de corrupção, melhorando a voz e a prestação de contas das autoridades.

Este capítulo também analisou as principais providências a serem consideradas nas reformas de áreas-chave para combater a corrupção, destacando as de tornar o financiamento político transparente e disciplinador, as medidas para melhorar a governança do setor de infraestrutura e as reformas para regulamentar os conflitos de interesse. E, embora a solução mágica ainda esteja longe de estar disponível para combater a corrupção, o estudo de várias experiências relativamente bem-sucedidas pode servir para planejar estratégias que façam melhor uso das janelas de oportunidade abertas por grandes escândalos de corrupção para empreender reformas.

Referências bibliográficas

- Acemoglu, D. e Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Nova Iorque: Crown.
- Aris, M., Engel, E. e Jaraquemada, M. (2019). *Reformas anticorrupción en Chile 2015-2017: Cómo se hizo para mejorar la democracia*. Disponível em: <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/08/LIBROS-KAS-ok.pdf>
- Banco Mundial. Indicadores mundiais de governança. Disponíveis em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- CAF (2019). *RED 2019. Integridad en las políticas públicas: Claves para prevenir la corrupción*. Disponível em: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503>
- Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D. e Galetovic, A. (2019). *Renegotiations and corruption in infrastructure: The Odebrecht case*. Marco Fanno Working Papers 0230, Dipartimento di Scienze Economiche. Disponível em: <https://economia.unipd.it/sites/decon.unipd.it/files/20190230.pdf>.
- Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D. e Galetovic, A. (2020). “Recomendaciones para reformar el sector de infraestructura pública”. Documento de referência N.º 47. Espacio Público.
- Casas-Zamora, K. (ed.) (2013). *Dangerous liaisons: Organized crime and political finance in Latin America and beyond*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. Disponível em: www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt4cg80v
- Consejo Asesor Presidencial para los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015). Informe final. Santiago de Chile. Disponível em: <http://consejoanticorrupcion.cl/informe/>
- Decarolis, F., Fisman, R., Pinotti, P. e Vannutelli, S. (2020). Rules, discretion, and corruption in procurement: Evidence from Italian government contracting. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3533368> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3533368>
- Departamento de Justiça dos EUA. (2016). *Plea agreement* (Acordo de leniência entre o Departamento de Justiça e a Odebrecht). 21 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919916/download>
- Dobbs, R., Pohl, H., Lin, D. Y., Mischke, J., Garemo, N., Hexter, J., Matzinger, S., Palter, R. e Nanavatty, R. (2013). *Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year*. McKinsey Global Institute.
- Eigen, P. (2017). Apresentação no Foro “Transparencia en la industria extractiva ¿Nos estamos quedando atrás?”. 16 de maio de 2017. Santiago: Espacio Público.

- Engel, E. (2018). “Sociedad civil y reformas anticorrupción: Chile y el mundo, pasado y presente”. Em I. Arcos (ed.), *Hacia una nueva agenda de probidad*. Santiago: Centro de Estudos Internacionais da Universidade Católica, o Ministério da Secretaria-Geral da Presidencia e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Engel, E., Fischer, R. e Galetovic, A. (2020). “When and how to use public-private partnerships in infrastructure: Lessons from the international experience”. NBER Working Paper N.º 26766.
- Engel, E., Noveck, B. S., Ferreira Rubio, D., Kaufmann, D., Lara, A., Londoño, J., Mark Peith, M. e Rose-Ackerman, S. (2018). *Report of the Expert Advisory Group on AntiCorruption, Transparency, and Integrity in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Fisman, R. e Golden, M. A. (2017). *Corruption: What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- FMI (2016). *Corruption: Costs and mitigating strategies*. SDM 16/05. Washington, D.C.
- Gransow, B. (2015). “Chinese infrastructure investment in Latin America—An assessment of strategies, actors and risks”. *Journal of Chinese Political Science*, 20(3), 267-287.
- Huntington, S. (1968). *Political order in changing societies*. Yale University.
- IPSOS Public Affairs (2019). “What worries the world”. IPSOS Public Affairs. Novembro de 2019. Disponível em: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-12/wwwgreat_britain_002.pdf
- Kaufmann, D. (2005). “Myths and realities of governance and corruption”. MPRA Paper 8089. Munique.
- Kaufmann, D. e Kraay, A. (2002). “Growth without governance”. *Economia Journal*. Vol. 3, N.º 1, edição de outono, 169-230.
- Kaufmann, D., Kraay, A. e Zoido, P. (1999). “Governance matters”. Policy research working paper, 2196. Banco Mundial.
- Kenny (2009). “Transport construction, corruption and developing countries”. *Transport Reviews*, 29(1), 21-41.
- Knobel, A. (2017). Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe. Nota técnica do BID, 1341.
- Leff, N. H. (1964). “Economic development through bureaucratic corruption”. *American Behavioral Scientist*, 8(3), 8-14.
- Margetts, H., John, P., Hale, S. e Yasserli, T. (2015). *Political turbulence: How social media shape collective action*. Princeton University Press.
- Mauro, P. (1995). “Corruption and growth”. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681-712.
- Mungiu-Pippidi, A. (2013). “Controlling corruption through collective action”. *Journal of Democracy*, 24(1), 101-115.
- Muñoz, E. (2019). *¿Pueden funcionar las comisiones asesoras anticorrupción? El caso de la Comisión Engel en Chile*. Caracas: CAF. Disponível em: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1486>

- OCDE (2018). *Education for integrity: Teaching on anti-Corruption, values and the rule of law*. Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf>.
- Rodrik, D., Subramanian, A. e Trebbi, F. (2004). “Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development”. *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131-165.
- Roland, G. (Ed.). (2008). *Privatization: Successes and failures*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Simon, R. (2019). “Odebrecht: LatAm’s biggest stories of the 2010s”. *America’s Quarterly*. 18 de dezembro de 2019.
- Watts, J. (2017). “Operation car wash: Is this the biggest corruption case in history?”. *The Guardian*. 1 de junho.



Desigualdade e **política social**

07

Nora Lustig
Universidade de Tulane

A autora agradece os comentários produtivos de Lucila Berniell, Christian Daude e Pablo Sanguinetti para uma versão anterior do capítulo, bem como a excelente ajuda de Patricio Larroulet nas seções 1 e 2, e de Samantha Geenspun na seção 3.

1. Introdução

Nos últimos trinta anos, a distribuição da renda na América Latina, a região mais desigual do mundo, apresentou três claras tendências. Durante os anos noventa e princípios da década do 2000, a desigualdade aumentou na maioria dos países dos quais existem dados comparáveis. Entre 2002 e 2013 (aproximadamente), a desigualdade diminuiu em quase todos os países. A partir do ano 2013, esta tendência apresentou claros sinais de esgotamento: em certos países, a desigualdade começou a crescer enquanto, em outros, o ritmo de queda diminuiu. Na primeira seção deste capítulo são analisadas a evolução e os determinantes da desigualdade durante todo o período, com ênfase no subperíodo em que diminuiu a desigualdade. Em matéria de política social, houve dois elementos que contribuíram para essa redução: a expansão do acesso à educação, em especial, para os setores na parte inferior da distribuição da renda, e a expansão e progressividade das transferências monetárias.

É evidente que, apesar da redução observada na concentração da renda, em vários países da região, aconteceram uma série de protestos bastante intensos com foco na rejeição da desigualdade. Na seção 2 deste capítulo foram exploradas algumas explicações dos fatores que podem estar por trás deste aparente paradoxo. Em especial, consideram-se os seguintes três: o fato de que no período recente a desigualdade virou sua tendência à baixa em vários países; a limitação dos indicadores de desigualdade tradicionais (por exemplo, Gini) para enxergar as crescentes disparidades de rendas absolutas entre ricos e pobres; e os vieses que potencialmente são introduzidos – tanto em termos de seu nível quanto das tendências – ao aferir a desigualdade a partir da informação de pesquisas de lares pela maneira tão deficiente que têm para obter dados sobre a renda de capital (e da população rica).

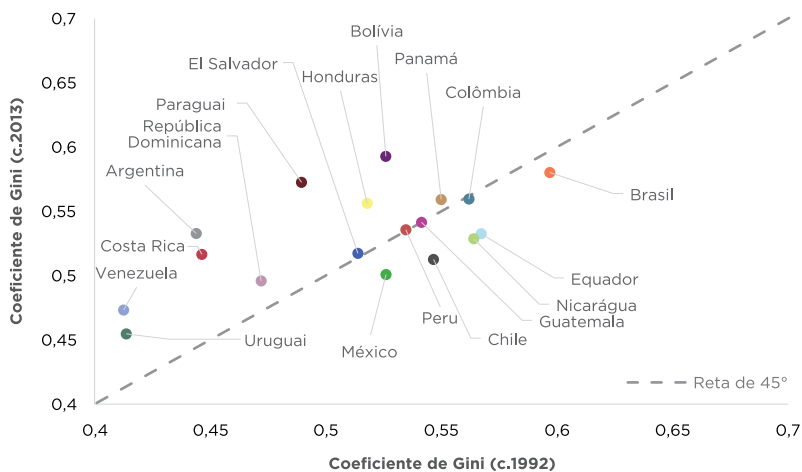
Por fim, na seção 3, é analisado o modelo de redistribuição fiscal que prevalece nos 18 países da região latino-americana. Um primeiro resultado a destacar é que esse modelo é extremamente heterogêneo. O recolhimento e a despesa social variam consideravelmente, bem como o nível em que o Estado reduz a concentração da renda através dos instrumentos fiscais. Um segundo resultado a considerar é o fato de que, embora em todos os países a combinação de impostos, despesa social e subsídios para o consumo é progressiva (quer dizer, reduz a desigualdade), este não é o caso para a pobreza. Em virtude da carga que os impostos indiretos exercem no consumo, em certos países, a receita federal empobrece aos pobres.

2. A desigualdade na América Latina: evolução e determinantes

Entre 1990 e 2017, a desigualdade na América Latina diminuiu. Porém, a tendência não foi uniforme no decorrer do período. Durante os anos noventa e princípios da década do 2000, a desigualdade aumentou na maioria dos países para os quais existem dados comparáveis (gráfico 1, painel A). Entre 2002 e 2013 (aproximadamente), a desigualdade diminuiu em quase todos os países, conforme apresenta o painel B do gráfico 1. A partir do ano 2013, esta tendência apresentou claros sinais de esgotamento: em certos países a desigualdade começou a crescer, enquanto, em outros, o ritmo de queda desceu (gráfico 1, painel C)¹.

GRÁFICO 1. Alterações na desigualdade por país e por subperíodo entre 1990-2017 (coeficiente de Gini)

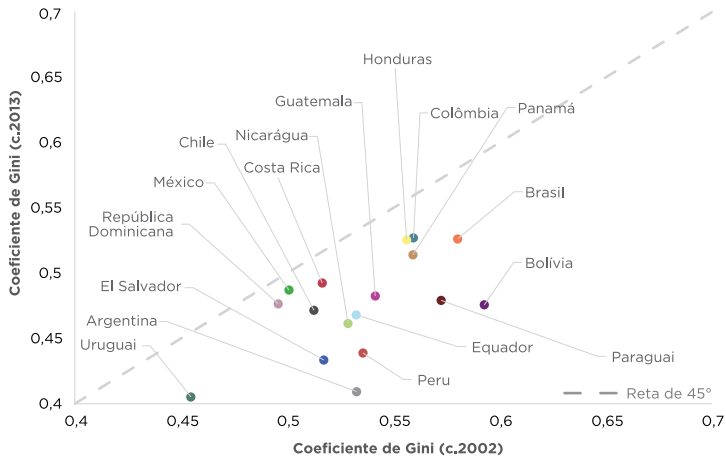
Painel A: entre 1992-2002



Nota: A linha pontilhada representa a diagonal de 45 graus. Os anos utilizados foram: Argentina: 1992-2002 (população urbana); Bolívia: 1997-2002; Brasil: 1995-2002; Chile: 1992-2003; Colômbia: 2001-2002; Costa Rica: 1992-2002 República Dominicana: 1996-2002; Equador: 1995-2003; El Salvador: 2000-2002; Guatemala: 2000-2000; Honduras: 1992-2002; México: 1992-2002; Nicarágua: 1995-2001; Panamá: 1995-2002; Paraguai: 1995-2002; Peru: 1997-2002; Uruguai: 1992-2002; Venezuela: 1992-2002.

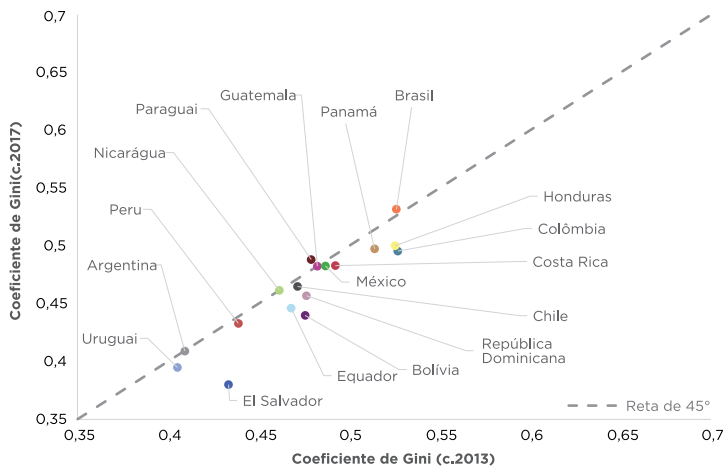
¹ O conceito de renda utilizado é aquele que faz referência à "renda disponível". Este conceito inclui o salário ou renda decorrente da atividade principal e daquelas rendas não relacionadas ao trabalho, correspondentes a pensões, receita de capital e utilidades e transferências. A base de dados socioeconômicos para a América Latina e o Caribe (SEDLAC) recolhe todas as informações a partir das pesquisas de lares feitas em cada um dos 24 países da região. Saiba mais em: <http://www.cedlas.econ.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/metodologia-sedlac/#1496251194841-0db46f2f-cc48>

Painel B: entre 2002-2013



Nota: A linha pontilhada representa a diagonal de 45 graus. Os anos utilizados foram: Argentina: 2002-2013 (população urbana); Bolívia: 2002-2013; Brasil: 2002-2013; Chile: 2003-2013; Colômbia: 2002-2013; Costa Rica: 2002-2013; República Dominicana: 2002-2013; Equador: 2003-2013; El Salvador: 2002-2013; Guatemala: 2000-2014; Honduras: 2002-2013; México: 2002-2014; Nicarágua: 2001-2014; Panamá: 2002-2013; Paraguai: 2002-2013; Peru: 2002-2013; Uruguai: 2002-2013.

Painel C: entre 2013-2017

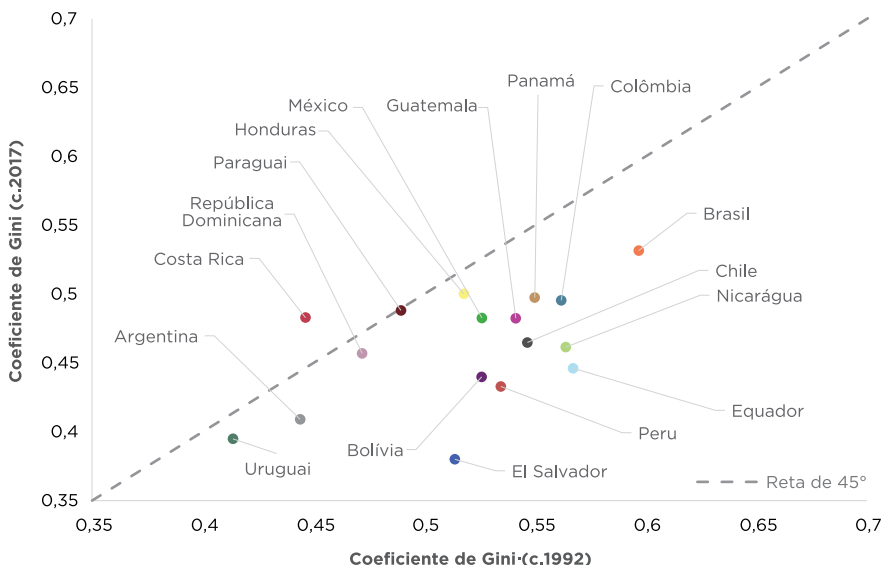


Nota: A linha pontilhada representa a diagonal de 45 graus. Os anos utilizados foram: Argentina: 2013-2017 (população urbana); Bolívia: 2013-2017; Brasil: 2013-2017; Chile: 2013-2017; Colômbia: 2013-2017; Costa Rica: 2013-2017; República Dominicana: 2013-2016; Equador: 2013-2017; El Salvador: 2013-2017; Guatemala: 2014-2014; Honduras: 2013-2016; México: 2014-2016; Nicarágua: 2014-2014; Panamá: 2013-2017; Paraguai: 2013-2017; Peru: 2013-2017; Uruguai: 2013-2017.

O saldo líquido de todo o período 1990-2017 é uma América Latina consideravelmente menos desigual (gráfico 2, painel A). Esses resultados são fortes independente do indicador de desigualdade utilizado. Por exemplo, a redução pode se enxergar tanto no coeficiente de Gini quanto no quociente da proporção de renda que recebe o decil mais rico da população, se comparado, com o decil mais pobre (gráfico 2, painel B). Porém, apesar da marcada queda durante a primeira década do século, a América Latina continua sendo a região mais desigual (gráfico 3).

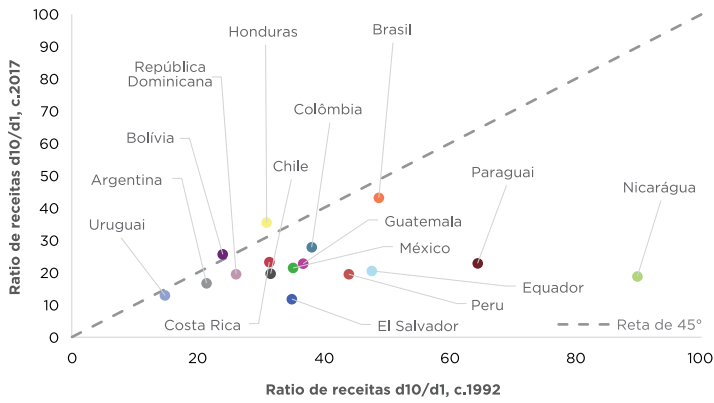
GRÁFICO 2. Alterações na desigualdade por país e para todo o período entre 1990-2017 (vários indicadores)

Painel A: Coeficiente de Gini



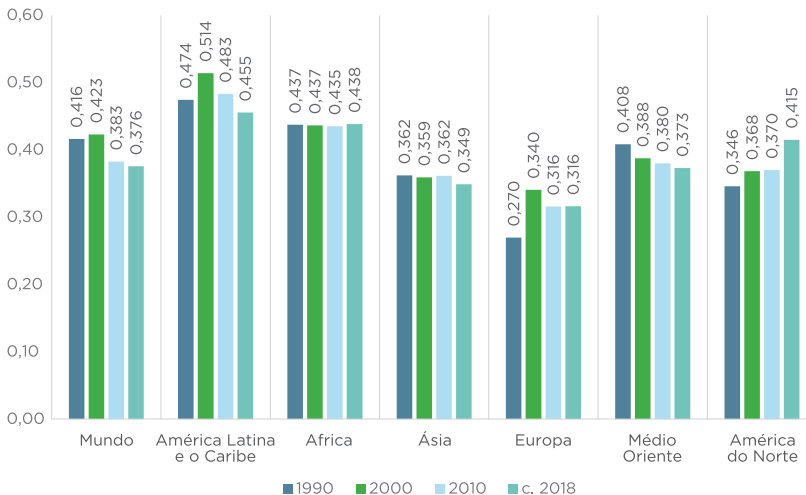
Nota: A linha pontilhada representa a diagonal de 45 graus. Os anos utilizados foram: Argentina: 1992-2017 (população urbana); Bolívia: 1997-2017; Brasil: 1995-2017; Chile: 1992-2017; Colômbia: 2001-2017; Costa Rica: 1992-2017 República Dominicana: 1996-2016; Equador: 1995-2017; El Salvador: 2000-2017; Guatemala: 2000-2014; Honduras: 1992-2016; México: 1992-2016; Nicarágua: 1993-2014; Panamá: 1995-2017; Paraguai: 1995-2017; Peru: 1997-2017; Uruguai: 1992-2017.

Fonte: SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial). Atualização de novembro de 2019; consulta realizada em 20 de fevereiro de 2020.

Painel B: Quociente da proporção de renda do decil mais rico para o decil mais pobre


Nota: A linha pontilhada representa a diagonal de 45 graus. As rendas utilizadas para calcular o quociente de renda entre decis extremos foram consideradas em dólares a PPC (Paridade Poder de Compra) de 2011. Os anos utilizados foram: Argentina: 1992-2017 (população urbana); Bolívia: 1992-2017; Brasil: 1992-2017; Chile: 1992-2017; Colômbia: 1992-2017; Costa Rica: 1992-2017; República Dominicana: 1992-2016; Equador: 1994-2017; El Salvador: 1995-2017; Guatemala: 2000-2014; Honduras: 1992-2017; México: 1992-2016; Nicarágua: 1995-2014; Panamá: 1995-2017; Paraguai: 1995-2017; Peru: 1997-2017; Uruguai: 1992-2017; Venezuela: 1992-1999.

Fonte: POVCAL, Banco Mundial. Consulta realizada em 7 de janeiro de 2020.

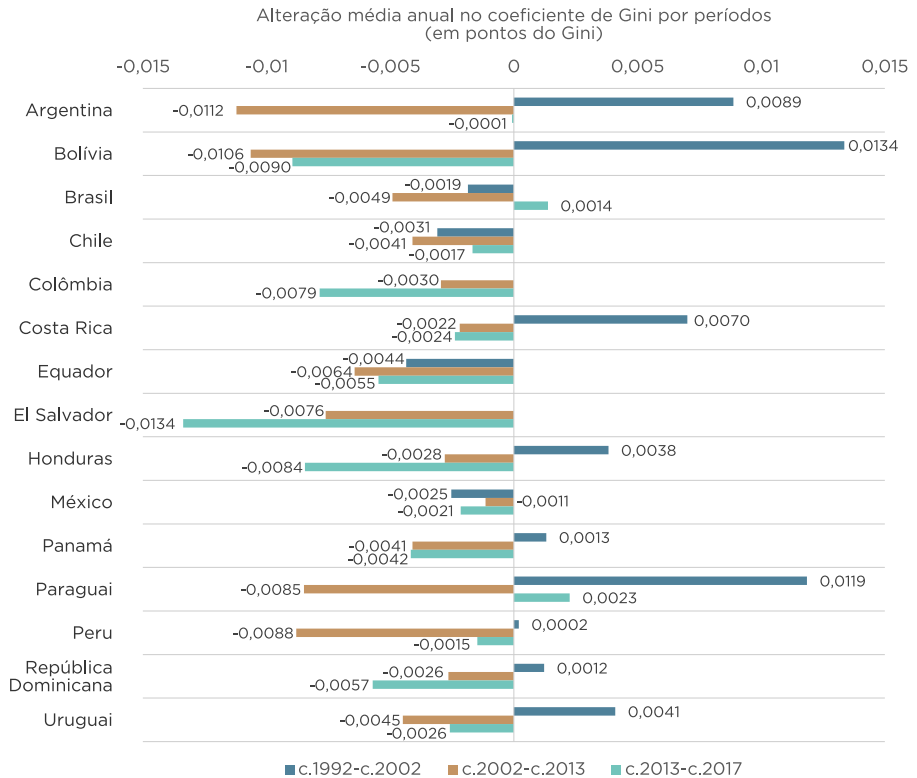
GRÁFICO 3. A desigualdade por região: coeficiente de Gini


Nota: Anos utilizados para a América Latina e o Caribe: 1992, 2000, 2010 e 2017. O conjunto de países utilizados varia ano a ano.

Fonte: Banco Mundial. Indicadores de Desenvolvimento Mundial e SEDLAC. Consulta realizada em 7 de janeiro de 2020.

No gráfico 4, apresenta-se um resumo das tendências por país nos três períodos identificados. Sobressai a mudança de símbolo (de queda para elevação, entre o segundo e terceiro período) no Brasil e no Paraguai e uma ainda não estudada redução patente na desigualdade durante o terceiro período em El Salvador e Honduras.

GRÁFICO 4. Tendências na desigualdade por país e subperíodo



Nota: A mudança média está calculada como a alteração total no coeficiente de Gini entre os anos de cada período, dividido pela quantidade de anos do período. Os anos utilizados para cada país são: Argentina: 1992-2002, 2002-2013, 2013-2017 (população urbana); Bolívia: 1997-2002, 2002-2013, 2013-2017; Brasil: 1995-2002, 2002-2013, 2013-2017; Chile: 1992-2002, 2002-2013, 2013-2017; Colômbia: 2002-2013, 2013-2017; Costa Rica: 2002-2013, 2013-2017; República Dominicana: 1996-2007, 2007-2013, 2013-2016; Equador: 1995-2002, 2002-2013, 2013-2017; El Salvador: 2002-2013, 2013-2017; Honduras: 1992-2002, 2002-2013, 2013-2016; México: 1992-2002, 2002-2014, 2014-2016; Panamá: 1995-2002, 2002-2013, 2013-2017; Paraguai: 1995-2002, 2002-2013, 2013-2017; Peru: 1997-2002, 2002-2013, 2013-2017; Uruguai: 1992-2002, 2002-2013, 2013-2017. Não foram incluídas a Guatemala, a Nicarágua e a Venezuela porque esses países possuem poucos anos de informação; no caso da Venezuela, apenas existe informação disponível até 2006.

Fonte: Elaboração própria com base em SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial). Atualização de novembro de 2019. Consulta realizada em 20 de fevereiro de 2020.

Em primeiro lugar, cabe salientar que as tendências acima estão baseadas nas informações de pesquisas de lares que sofrem o mesmo problema: a baixa captação da renda no extremo superior da distribuição, sobretudo a receita decorrente do próprio capital, representando uma proporção maior da renda da população mais rica do que para o resto. Por conseguinte, na seção a seguir, quando incorporar informação de fontes administrativas geradas a partir das declarações de impostos e de contas nacionais, não apenas os níveis de desigualdade podem ser muito altos, mas também a mudanças de tendências. Em particular, para os países nos que foram realizadas essas correções, a queda durante o período 2002-2012 não foi apresentada ou foi apresentada de forma muito menos acentuada. Em síntese, a análise baseada nos dados das pesquisas de lares não facilita a captação do acontecido com a receita do capital de maneira certa.

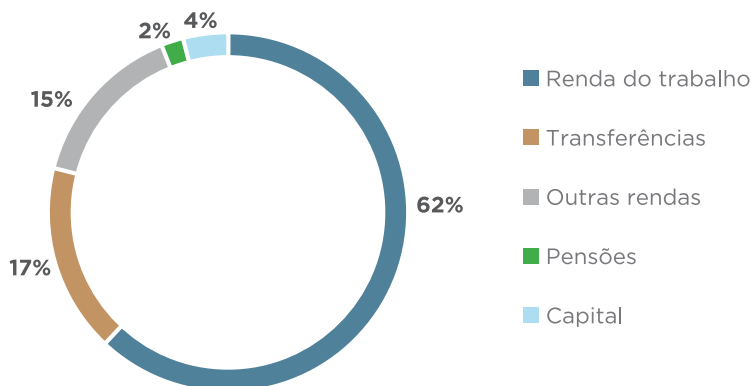
Conforme o anterior, a análise apresentada nesta seção faz referência, principalmente, à desigualdade da renda do trabalho e aos lucros decorrentes de transferências particulares (por exemplo, remessas) e públicas, mas não à receita do capital. Em especial, será analisado o papel desenvolvido pelos retornos da educação e as transferências governamentais sobre a dinâmica da desigualdade.

Quais fatores estão detrás da queda da desigualdade durante o período 2002-2012? No começo, as tendências observadas não permitem afirmar que exista uma relação entre crescimento econômico e desigualdade porque ela diminui, tanto em países que experimentaram um rápido crescimento econômico, por exemplo, o Chile, o Panamá e o Peru, quanto naqueles com um desempenho moderado, como o Brasil, ou um baixo crescimento, como no caso do México. A desigualdade desceu tanto em países exportadores de matérias-primas (por exemplo, na Argentina, na Bolívia, no Brasil e no Chile), quanto em países importadores (por exemplo, El Salvador e na Guatemala). Também, o coeficiente de Gini permaneceu em baixa tanto em países governados por regimes de esquerda (por exemplo, a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Chile e a Venezuela), como naqueles governados por partidos de centro ou centro-direita (por exemplo, o México e o Peru).

Os estudos disponíveis indicam dois potenciais fatores responsáveis pela diminuição da desigualdade: uma menor desigualdade na renda do trabalho por hora, e um maior volume e progressividade das transferências públicas². A partir de uma decomposição não paramétrica, Azevedo *et al.* (2013) analisam os determinantes próximos da queda na desigualdade em catorze países da região. Na média, pouco mais de 60% da redução no coeficiente de Gini pode ser atribuído a uma queda na desigualdade da renda do trabalho por hora, sendo 17% pelo impacto igualador das transferências do governo e 15% pelo efeito igualador de outras receitas - incluindo as transferências particulares e, em especial, remessas³ (gráfico 5).

2 Azevedo, Inchauste e Sanfelice (2015), e Cornia (2015); De la Torre, Levy Yeyati e Pienknagura (2015); López-Calva, e Lustig (2010); Lustig, López Calva e Ortiz-Juárez (2015); Messina e Silva (2018).

3 É importante destacar, porém, que Azevedo *et al.* (2013) apresentam uma importante heterogeneidade entre países (ver gráfico 7).

GRÁFICO 5. Contribuição para a mudança da desigualdade por fonte de renda

Fonte: A decomposição não paramétrica vem de Azevedo *et al.* (2015) e os resultados paramétricos foram proporcionados por CEDLAS, a partir dos dados disponibilizados por SEDLAC (SEDLAC e Banco Mundial).

A análise realizada por Cornia (2013) para o Chile, o Equador, El Salvador, Honduras, o México e o Uruguai, confirma grande parte da evidência apresentada. Seus resultados sugerem especificamente que as mudanças na distribuição da renda do trabalho explicam uma porção importante da descida da desigualdade.

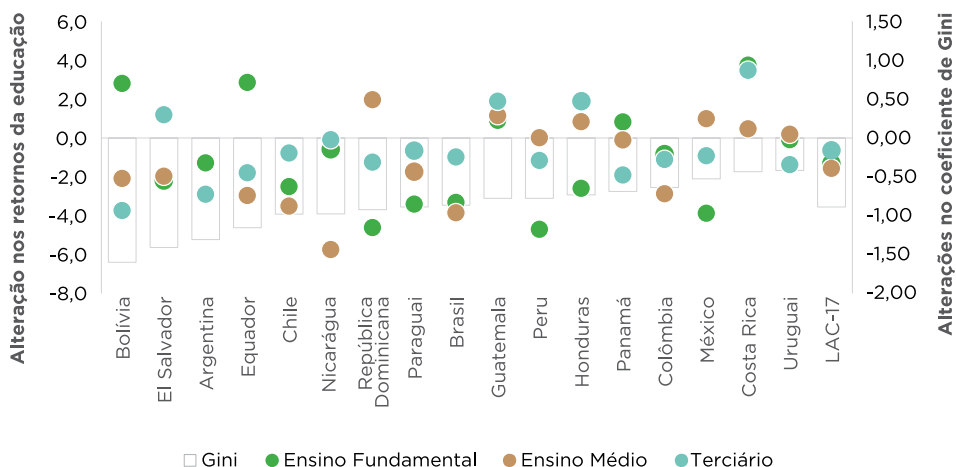
Rodríguez-Castelán, López-Calva, Lustig e Valderrama (2016) acham que a redução na desigualdade da renda do trabalho aconteceu, em termos gerais, em um contexto de crescimento da renda do trabalho por hora, com um aumento maior na parte inferior da distribuição. Entre 2002 e 2013, a renda do trabalho do decil mais pobre cresceu, na média, 50% em termos reais, enquanto o aumento médio foi de 15% para o decil mais rico (e 32% para a renda da mediana da distribuição). Isto se contrapõe ao acontecido durante o período de aumento da desigualdade nos anos noventa, quando o decil mais pobre experimentou uma queda de sua renda, enquanto o resto das receitas estavam estagnadas ou em ligeiro crescimento.

O que provocou a redução da desigualdade da renda do trabalho por hora? Alinhado com as explicações apresentadas em Lopez-Calva e Lustig (2010), Gasparini e Lustig (2011), Rodriguez-Catelán *et al.* (2016) e Messina e Silva (2018), a evidência disponível revela que tanto o aumento quanto a descida da desigualdade da renda do trabalho têm a ver com o incremento ou queda, respectivamente, dos diferenciais de salários-hora segundo o nível de formação; ou seja, pelo incremento ou queda dos retornos da educação⁴. Em especial, na maioria dos países nos que a desigualdade total desceu durante a década de 2000, os retornos da educação de ensino fundamental, secundária e terciária, a respeito de nenhuma escolaridade ou escolaridade

⁴ Ver também Barros, De Carvalho, Franco e Mendonca (2010); Campos, Esquivel e Lustig (2012); De la Torre *et al.* (2015); e Gasparini e Cruces (2010).

fundamental incompleta, também desceram⁵. O gráfico 6 apresenta que no Brasil, no Chile, na Colômbia e no Paraguai, a descida aconteceu em todos os níveis de educação, enquanto, para os demais países, os resultados são mais semelhantes.

GRÁFICO 6. Mudanças no coeficiente de Gini nos retornos educacionais, 2001-2015



Notas: A alteração na média no coeficiente de Gini de cada país é calculado como a diferença entre o Gini do ano final menos o inicial, dividido pelo número de anos totais. Os retornos para os diferentes níveis de formação são calculados com respeito a nenhuma escolaridade ou escolaridade fundamental incompleta. Os graus de qualificação estão determinados pelo nível de formação formal. Os níveis de formação correspondem a ensino fundamental completo, ensino médio e terciário. No caso da Argentina, a abrangência é apenas para zonas urbanas.

Fonte: Elaboração própria baseada em SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

Durante o período de diminuição da desigualdade, a redução dos retornos, por sua vez, foi associada, em parte, ao maior acesso à educação conseguido em anos anteriores, tornando escassos (em termos relativos, claro) os trabalhadores sem formação ou com ensino fundamental incompleto (e para quase todos os países, os trabalhadores com formação de segundo grau, também se tornaram relativamente poucos, se comparados com os trabalhadores com formação posterior ao ensino médio). Segundo Battiston, Garcia-Domench e Gasparini (2014), o número de anos de educação formal recebida pela população que faz parte da força de trabalho aumentou uma média de 1,5 anos entre 1990 e 2009 (o mínimo aumento foi de 0,7 anos no

⁵ Messina e Silva (2018) também observam que o prêmio educacional entre trabalhadores com formação terciária e os trabalhadores com segundo grau diminuiu, mas, conforme se esperava, em menor medida quando comparados os primeiros com os trabalhadores com formação de primeiro grau completa ou inferior.

Panamá, e o máximo de 2,9 no Brasil). Como indicam estes autores, porém, podem-se distinguir dois períodos. De 1990 a 2002, a brecha de anos de educação média para a região entre o quintil superior e o quintil mais baixo da distribuição da renda do trabalho aumentou. Contudo, entre 2002 e 2009, esta brecha diminuiu. É muito provável que esta diferenciação entre ambos os períodos esteja vinculada com o acesso à educação por categorias de renda na década anterior: uma expansão educacional não favorável para a população no quintil mais baixo durante a crise da dívida dos anos oitenta e o contrário durante os anos noventa, quando os governos da região empenharam esforços para dar acesso universal ao ensino fundamental.

Cabe salientar que, embora a distribuição dos anos de educação média se tornou mais igualitária, existe evidência de que esta mudança foi um efeito desigualador (Campos *et al.*, 2012; Gasparini, Galiani, Cruces e Acosta, 2011). Isto significa que, caso se tivessem mantido os retornos durante um período específico, a melhoria educacional teria sido desigualadora. Este resultado, que aparentemente contradiz a intuição, foi denominado na literatura “o paradoxo do progresso” e consequência disso é a convexidade dos retornos. Quando os rendimentos da educação são convexos, existe uma relação inversa entre desigualdade educacional e desigualdade de renda; quer dizer, na medida em que a desigualdade educacional diminuiu, por exemplo, a desigualdade na renda aumenta e, depois, começa a descer (ver Bourguignon, Ferreira e Lustig (2005) para uma explicação formal). Com o decorrer do tempo, conforme a dispersão dos anos de escolaridade se reduz, o resultado “paradoxal” sumirá. E além do mais, como é sugerido em Battiston *et al.* (2014), o efeito desigualador durante a década de 2000 já foi menor do que na década de 1990, o qual permitiria indicar que o efeito do paradoxo do progresso estava sumindo.

Além da redução no denominado prêmio educacional, Rodriguez Castelán *et al.* (2016) observam que outro fator que influenciou na queda da desigualdade da renda do trabalho foi a diminuição do denominado prêmio à experiência; quer dizer, a brecha entre trabalhadores com mais experiência no trabalho e aqueles com menos experiência, controlando pelos outros fatores a ter em conta, diminuiu uma média de cerca de 50%⁶. Cabe salientar, todavia, que esses autores consideram que a redução nas brechas salariais entre trabalhadores com distintos níveis de formação e de experiência ou por localização geográfica explicam uma parte relativamente baixa da queda da desigualdade da renda do trabalho. Cerca da metade da queda é por causa de uma redução na variância da renda de trabalhadores que compartilham características observáveis semelhantes (isto é, a desigualdade residual). Este é um tema que merece maior análise para identificar quais outros fatores, como alterações na composição do emprego, estão por detrás do fenômeno observado.

Os determinantes da diminuição da desigualdade na renda no trabalho incluem: receitas de capital (juros, benefícios e royalties), transferências

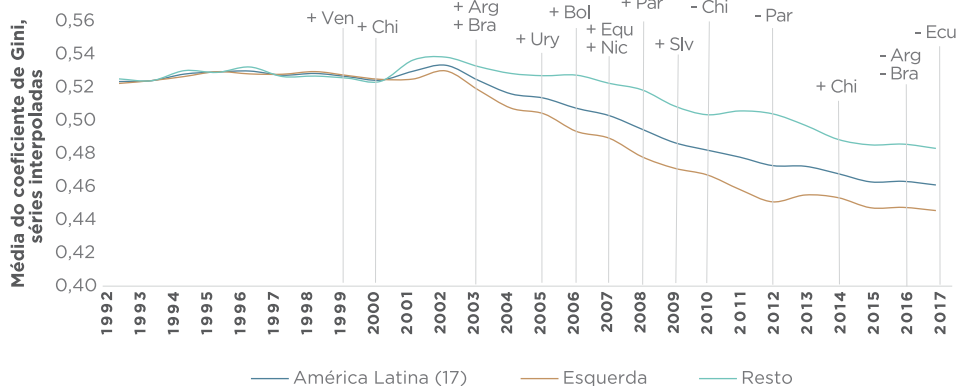
6 As categorias de anos trabalhados utilizadas são: 0 a 5, 6 a 10, 11 a 20, 21 a 30, e 31 e maior; a categoria de referência é de 0 a 5 anos. Ver também Messina e Silva (2019).

particulares (por exemplo, remessas) e transferências públicas (por exemplo, transferências condicionadas em dinheiro e pensões não contributivas). Como já se indicou, as pesquisas de lares obtêm erroneamente as receitas do capital. Em relação às transferências particulares, um estudo sobre o México (Esquível, Lustig e Scott, 2010) apresenta que as remessas têm um efeito igualador, especialmente marcado na década passada devido a que reduziram a brecha da renda *per capita* entre lares rurais e urbanos. Cornia (2013) também expõe que o aumento das remessas na renda total dos lares tem um efeito igualador em El Salvador e no México, mas em Honduras acontece o oposto.

Quanto às transferências públicas, conforme mencionado acima, Azevedo *et al.* (2013) consideram que estas fontes foram responsáveis, na média, de cerca de 17% da descida da desigualdade regional. O papel das pensões não contributivas não se pode determinar visto que os autores não as incluíram com as pensões contributivas do sistema de seguridade social; em conjunto, o total das pensões cooperou com 2% para a diminuição da desigualdade. Dado o perfil de quem recebe pensões não contributivas nos países da América Latina, é possível que o aporte deste tipo de pensões para a queda da desigualdade seja bastante maior do que o conjunto das pensões. Por exemplo, Lustig e Pessino (2013) expõem que a grande expansão das pensões não contributivas na Argentina foi fundamental na redução da desigualdade durante 2006-2009. No Brasil, Barros *et al.* (2010) apresentam que as mudanças no volume, abrangência e a distribuição de transferências públicas contribuíram em 49% à diminuição da desigualdade durante 2001-2007; e no México, Esquível *et al.* (2010) expõem que estes mesmos fatores colaboraram com ao redor de 18% durante 1996-2006.

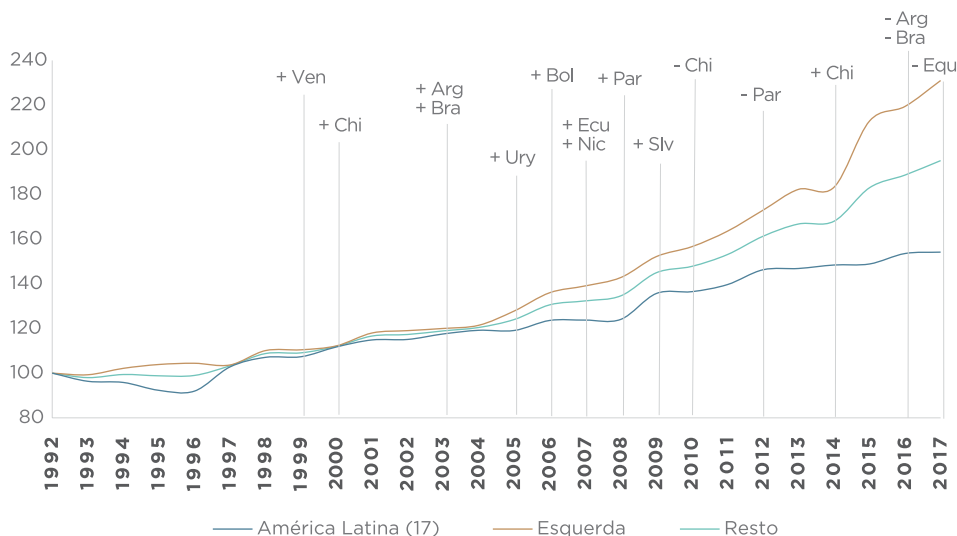
Embora seja verdade que a queda da desigualdade ocorreu tanto em países governados por regimes de esquerda e de centro-esquerda como em países com regimes políticos diferentes, pode-se perguntar se houve uma queda maior nos primeiros. Conforme se observa no gráfico 7, a resposta parece ser afirmativa. A análise de diferenças em dessemelhanças de Long, Lustig e Quan (próximo a ser publicado) ratifica este resultado para um subconjunto dos países. Qual pode ter sido o principal mecanismo que influenciou na redução da desigualdade mais pronunciada nos países governados pela esquerda? Por um lado, os aumentos na despesa com educação e saúde não têm um efeito imediato. Por outro, a expansão das transferências em dinheiro se deu tanto em alguns países governados pela esquerda quanto naqueles que tinham governos de diferente tendência. Nem parece que os países com governos de esquerda expandiram mais o emprego público nem introduziram reformas tributárias progressivas de maneira sistemática. Ao que tudo indica, a única variável de política pública que teve um comportamento diferenciado por tipo de regime foi o salário mínimo, que, como apresentado no gráfico 8, aumentou mais nos países governados pela esquerda.

GRÁFICO 7. Evolução da desigualdade segundo o regime político, 1992-2017



Nota: A esquerda inclui a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Chile, o Equador, El Salvador, a Nicarágua, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela. (+) faz referência ao primeiro ano com a esquerda (-) faz referência ao primeiro ano sem a esquerda. Anos sem pesquisas de lares: A Bolívia 1992-1996, 1998, 2003-2004, 2010; o Brasil 1992, 1994, 2000, 2010; o Chile 1995, 1995, 1997, 1999, 2001-2002, 2004-2005, 2007-2008, 2010, 2012, 2014, 2016; a Colômbia 1992-2000, 2006-2007; o Equador 1992-1994, 1996-1997, 2001-2002; El Salvador 1992-1999, 2005; a Guatemala 1992-1999, 2001-2005, 2007-2010, 2012-2013, 2015-2017; Honduras 2000; o México 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2007, 2009, 2013, 2015, 2017; a Nicarágua 1992, 1994-1997, 1999-2000, 2002-2004, 2006-2008, 2010-2013, 2015-2017; o Panamá 1992-1994, 1996; o Paraguai 1992-1994, 1996, 1998, 2000; o Peru 1992-1996; o Uruguai 1993-1994, 1999; a Venezuela 1993-1994, 1996, 2007-2017, inclusive. Para a Argentina, a pesquisa de lares apenas abrange população urbana, nos demais casos a abrangência é nacional.

Fonte: Elaboração própria com base em séries alternadas. Coeficientes de Gini de SEDLAC (CED-LAS [Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, por suas siglas em inglês] e o Banco Mundial).

GRÁFICO 8. Evolução do salário mínimo real segundo o regime político, 1992-2017

Nota: A esquerda inclui a Bolívia, o Brasil, o Chile, o Equador, El Salvador, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela. (+) faz referência ao primeiro ano com a esquerda (-) faz referência ao primeiro ano sem a esquerda.

Fonte: Elaboração própria com base em CEPALSTATS [Estatísticas de América Latina e o Caribe, por suas siglas em inglês: Statistical of Latin America and the Caribbean]. Consulta realizada em 20 de fevereiro de 2019.

Em resumo, durante o período 2000-2012, a ação do Estado contribuiu à diminuição da desigualdade através de três principais mecanismos. Em primeiro lugar, o maior acesso ao ensino básico e aos níveis de formação superiores é resultado dos esforços explícitos dos governos para garantir uma cobertura universal desde a década anterior. Quer dizer, os governos empenharam esforços por igualar as oportunidades no que diz respeito ao acesso ao ensino básico e este esforço se materializou em uma redução da desigualdade salarial no período posterior, no qual se observou uma queda dos retornos da educação em parte provocada por esta expansão na oferta de trabalhadores com maior nível de formação, mas na que também influíram outros fatores pelo lado da demanda⁷. Em segundo lugar, as transferências (líquidas) do governo se tornaram mais generosas e progressivas. Programas de Transferência Condicionada de Renda em grande escala, como *Bolsa Família* (o Brasil) e *Progresse-Oportunidades-Prospere* (o México), reduziram a desigualdade na renda *per capita* dos lares entre 10% e 20%. Afinal, nos países governados por regimes de esquerda, a ação do Estado foi evidente através de políticas ativas no mercado do trabalho. Por exemplo, o aumento

⁷ Outro fator que influenciou na mesma direção foi que, em alguns países, devido ao auge das *commodities*, houve mudanças na composição da demanda e, portanto, da estrutura produtiva, beneficiando aos trabalhadores menos qualificados. Em um subconjunto de países, o aumento do salário mínimo também contribuiu em termos reais (ver Messina e Silva, 2018).

dos salários mínimos comprimiu a distribuição salarial. Em maior medida, a ação do Estado foi possível pelo aumento de receitas tributárias relacionado com o auge das matérias-primas.

O superciclo das *commodities* finalizou ao redor de 2012 e é a partir desse momento quando se observa, em um grande número de países, uma redução no ritmo de queda da desigualdade (o Chile, o Peru e o Uruguai), uma pausa (a Argentina), e mesmo, uma reversão da tendência descendente (o Brasil e o Paraguai) (gráfico 4). Nos países da América do Sul, com a redução do crescimento e a pouca margem fiscal, os governos da região não puderam seguir aumentando os salários mínimos ou as transferências no ritmo anterior. Contudo, apresenta-se também um fenômeno contrário: a queda da desigualdade no período recente acelerou em El Salvador e Honduras. Ainda não é possível disponibilizar estudos sobre o período recente para determinar quais os fatores que levaram a estes novos resultados, tanto nos países nos que a queda não prosperou quanto nos que se apresentou de maneira mais marcada do que antes.

3. Desigualdade em baixa e protestos em alta?

Pela onda de protestos no Chile, na Colômbia e no Equador durante os últimos meses de 2019, a questão da alta concentração da renda na América Latina foi novamente notícia. Existe um aparente *non sequitur* entre as tendências percebidas no comportamento da desigualdade nos últimos trinta anos e a demonstração de insatisfação. Tal como foi indicado na seção anterior, no decorrer do século, a desigualdade na América Latina caiu para uma escala poucas vezes observada na história (desde que se tem disponibilidade de dados, certamente). Ao redor do ano 2000, o coeficiente de Gini era igual a 0,514, 12% maior do que o dado mais novo, de 0,455. Uma queda deste tamanho significa que, por exemplo, no Brasil, o país mais desigual da região, a renda percebida pelos 10% mais ricos passou de ser de quase sessenta vezes maior do que 10% mais pobre, a menos de quarenta vezes. A desigualdade diminuiu em cada país da região, incluindo os três nos que os protestos foram intensos. Até o momento este século, no Chile, o coeficiente de Gini minorou de 0,481 (2006) para 0,465 (2017), na Colômbia de 0,562 (2001) para 0,496 (2017) e no Equador de 0,532 (2003) para 0,446 (2017)⁸.

Se a desigualdade experimentou uma queda inusitada no período recente, como se explicam a insatisfação social e sua virulência? Nesta seção, apontam-se algumas explicações. Em particular, mencionam-se três: o impacto negativo sobre as condições de vida do final do auge das *commodities*, a limitação dos indicadores utilizados (por exemplo, o coeficiente de Gini), e as limitações dos dados utilizados para medir a desigualdade de maneira abrangente⁹.

Nos países da América do Sul, o fim do auge das *commodities* foi traduzido em uma queda da taxa de crescimento da renda por habitante; alguns países, inclusive, entraram em direta recessão. A insatisfação não apenas foi manifestada através de movimentos de protesto: o voto popular nas eleições presidenciais recentes foi caracterizado por ir contra o partido no governo, independente de seu critério ideológico (em países governados pela esquerda, escolheram candidatos mais da direita e vice-versa). É um voto de protesto perante a perda de poder aquisitivo, o desemprego e a erosão de benefícios decorrentes da receita federal. À sua vez, adiciona-se que, em vários países, a desigualdade reverteu a tendência da década anterior e começou a subir. Fato que, por exemplo, aconteceu na Argentina e no Brasil, e em menor medida, no Paraguai. Embora houve uma queda da

8 Os dados do Chile anteriores a 2006 foram calculados com a antiga metodologia utilizada por seu governo, portanto que, não são comparáveis.

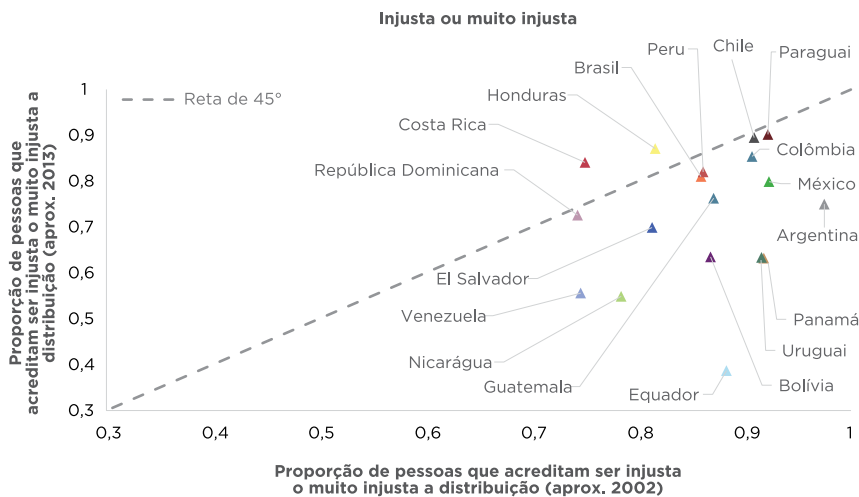
9 Como esses fenômenos são muito novos, existe uma variedade de hipóteses adicionais. Por exemplo, as maiores aspirações da nova classe média em matéria de bens e serviços a preços exequíveis e de qualidade satisfatória, as fricções dos partidos e instituições tradicionais, o papel da mídia e, sobretudo, as redes sociais. Ver, por exemplo, as pautas incluídas na seguinte chamada do Banco Mundial: <https://www.worldbank.org/en/events/2020/06/22/annual-bank-conference-on-development-economics-2020-global-unrest#2>. Ver também o blog de Ferreira e Schoch (2020)

desigualdade, quando se comparam os níveis do começo do século com os mais recentes, durante os últimos anos, em vários países se produziu uma estagnação dessa queda ou mesmo um aumento da desigualdade (gráfico 4).

O menor dinamismo econômico combinado com uma crescente desigualdade resultou em um aumento da incidência da pobreza justo quando a capacidade da receita federal para oferecer mecanismos de compensação minguou. Combinações deste tipo alimentam o descontentamento porque a população experimenta uma intensa frustração. O progresso perceptível durante a primeira década do século não foi sustentado. Se os protestos surgiram porque houve um retrocesso no progresso social, isto é captado nas pesquisas sobre percepções? Conforme se observa no painel A do gráfico 9, a proporção de indivíduos que consideraram que a distribuição da renda é injusta ou muito injusta entre 2002 e 2013 se reduziu em quase todos os países nos que a desigualdade se encurtou (com dados de extremo a extremo, a desigualdade caiu em todos os países apresentados)¹⁰. No período mais recente, porém, existe um número importante de países nos que a desigualdade diminuiu, mas a percepção de que a distribuição é injusta ou muito injusta aumentou. Esta situação aconteceu na Argentina, na Bolívia, na Colômbia, na Guatemala, no Equador, El Salvador, no Panamá e no Uruguai (gráfico 9, painel B).

GRÁFICO 9. Percepções da desigualdade

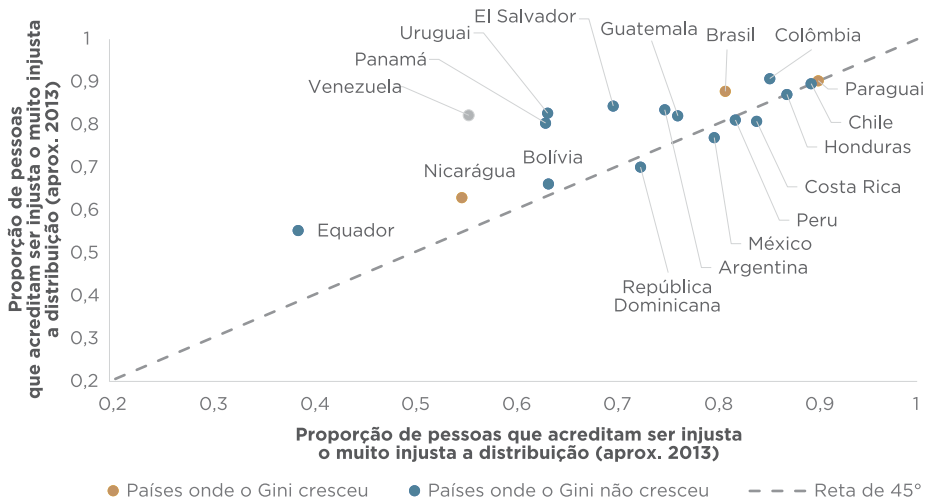
Painel A: Percepção durante o período no qual a desigualdade diminuiu em quase todos os países



Nota: A pergunta utilizada é a seguinte: Quão justa a Sr./ a Sra. acha que é a distribuição da renda na/o (país)? Além disso, na apuração das porcentagens não foram consideradas as respostas “Não sabe” e “Não responde”. Os anos utilizados para cada país são: Argentina: 2002, 2013, 2017; a Bolívia: 2002, 2013, 2017; o Brasil: 2002, 2013, 2016; o Chile: 2002, 2013, 2017; a Colômbia: 2002, 2013, 2017; a Costa Rica: 2002, 2013, 2017; a República Dominicana: 2007, 2013, 2016; o Equador: 2002, 2013, 2017; El Salvador: 2002, 2013, 2017; a Guatemala: 2002, 2013, 2017; Honduras: 2002, 2013, 2013; o México: 2002, 2013, 2016; Nicarágua: 2001, 2013, 2016; o Panamá: 2002, 2013, 2016; o Paraguai: 2002, 2013, 2017; o Peru: 2002, 2013, 2016; o Uruguai: 2002, 2013, 2017; a Venezuela: 2002, 2013, 2017.

10 Latinobarómetro 2002, 2013 e 2017.

Painel B: Percepção durante o período no qual a desigualdade diminuiu menos, parou de descer ou começou a subir em um amplo número dos países.



Nota: Os pontos em amarelo correspondem aos países nos que o coeficiente de Gini aumentou, os azuis para aqueles onde o Gini se manteve no mesmo valor ou desceu, e o ponto cinza da Venezuela indica que não se possuem dados do Gini para esse período. A pergunta utilizada é a seguinte: Quão justa o Sr./ a Sra. acha que é a distribuição da renda na/o (país)? Além disso, na apuração das porcentagens não foram consideradas as respostas “Não sabe” e “Não responde”. Os anos utilizados para cada país são: Argentina: 2002, 2013, 2017; a Bolívia: 2002, 2013, 2017; o Brasil: 2002, 2013, 2016; o Chile: 2002, 2013, 2017; a Colômbia: 2002, 2013, 2017; a Costa Rica: 2002, 2013, 2017; a República Dominicana: 2007, 2013, 2016; o Equador: 2002, 2013, 2017; El Salvador: 2002, 2013, 2017; a Guatemala: 2002, 2013, 2017; Honduras: 2002, 2013, 2013; o México: 2002, 2013, 2016; Nicarágua: 2001, 2013, 2016; o Panamá: 2002, 2013, 2016; o Paraguai: 2002, 2013, 2017; o Peru: 2002, 2013, 2016; o Uruguai: 2002, 2013, 2017; a Venezuela: 2002, 2013, 2017.

Fonte: Elaboração própria com base na Latinobarómetro.

É possível que os indicadores utilizados para medir a desigualdade não sejam os mais acertados para captar a relação entre esta e a insatisfação social. O coeficiente de Gini (e todos os demais indicadores da concentração de renda que são utilizados comumente) mede as diferenças relativas nos níveis de renda das pessoas ou lares, quando talvez o que provoca uma agudização do descontentamento social seja o crescimento de brechas absolutas. Se em um país as receitas aumentarem na mesma proporção, o coeficiente de Gini desse país seria o mesmo antes e depois desse crescimento. Contudo, em termos de poder aquisitivo, o indivíduo que parte de uma renda maior obterá mais benefícios em termos absolutos desse crescimento uniforme do que aquele que começa a partir de uma renda inferior. O que aconteceu com as diferenças de renda em termos absolutos? A modo de exemplo, falemos do caso do Chile, país que – devido aos protestos iniciados em outubro de 2019 e sua inesperada

virulência¹¹ – tornou-se foco de especial atenção. Por mais que, segundo as informações das pesquisas de lares do Chile, a renda percebida pelos 10% mais ricos passou de ser umas trinta e três vezes maior do que a renda de 10% mais pobre no ano de 2000, por ser vinte vezes mais alta em 2017, as diferenças em termos absolutos cresceram significativamente. Durante o mesmo período, a diferença entre a renda que receberam os 10% mais ricos em comparação com os 10% mais pobres cresceu nem mais nem menos que 50% (e em 45% quando comparada a diferença na renda dos 10% mais ricos e do habitante médio)¹².

Quer dizer, ainda quando o setor mais pobre melhorou sua situação, o grupo mais rico pôde incrementar cada vez mais seu consumo de luxo, enquanto a população pobre e as classes médias continuaram afrontando situações difíceis provocadas por um contrato social onde o Estado mesquinha em serviços e benefícios, maiormente, para os grupos vulneráveis e médios. Em seu sensato artigo sobre o assunto, Uthoff (2016) descreve como os sistemas de pensões e de saúde no Chile, estabelecidos durante a ditadura militar, falharam de maneira contundente em termos da provisão de um seguro, no amolecimento do consumo ao longo do ciclo de vida e no alívio da pobreza na velhice, no caso do sistema de pensões, e em termos de proporcionar um seguro e a prevenção de doenças, no caso do sistema de saúde. Ainda depois das reformas introduzidas a partir de 2006 para melhorar o sistema de pensões nas mencionadas dimensões, 70% dos cidadãos consideram que os benefícios estão por debaixo dos níveis requeridos. De fato, mais de 40% dos beneficiários recebem uma quantia por debaixo da linha de pobreza chilena e 79% por debaixo do salário mínimo. As taxas de substituição são muito deficientes, já que cerca de 50% dos beneficiários recebem uma pensão menor que 38% do valor médio de seus salários nos últimos dez anos (para as mulheres é pior, já que o cálculo é de 24,5%).

Também, um par de variáveis que incidem de maneira importante no poder aquisitivo das pessoas não estão incorporadas nas medidas convencionais de desigualdade e pobreza: os impostos indiretos (IVA, específicos, etc.) e os subsídios ao consumo. Os indicadores de desigualdade e pobreza utilizam a renda disponível (ou o mais próximo a este conceito) para medir o bem-estar. Todavia, como se pode contemplar na seção a seguir, com o conceito de renda pós-fiscal se capta melhor o poder aquisitivo, o qual é igual à renda disponível menos aquilo que pagam os lares por impostos incidentes sobre o consumo e mais a quantia que recebem em forma de subsídios. Não existem séries de indicadores de desigualdade ou pobreza medidas com a renda pós-fiscal como para determinar o nível de perdas que pode ter experimentado a população no período pós-auge das matérias-primas devido à redução de alguns subsídios (ou aumentos nos impostos indiretos sobre o consumo). Contudo, como se pode observar no painel B do gráfico 10, a dotação de recursos fiscais para o ramo de subsídios para derivados de combustíveis fósseis diminuiu de maneira considerável em El Salvador, no Equador, na Argentina, na Bolívia, na Venezuela

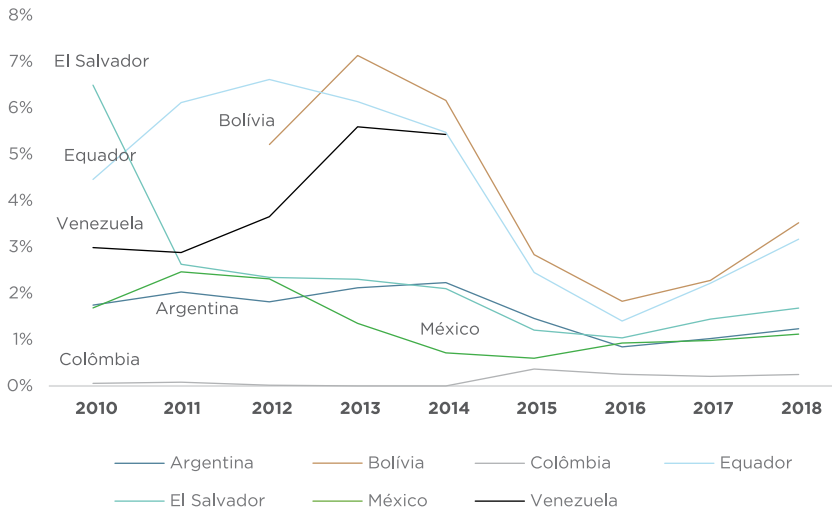
11 Numerosas informações jornalísticas deram conta desses protestos. Ver a título de exemplo o seguinte: https://elpais.com/cultura/2019/11/21/actualidad/1574549151_671947.html

12 Medida em dólares, a paridade de poder de compra de 2011, a renda média do decil mais pobre e a o mais rico no ano de 2000 foram de USD 56 e USD 1819, respectivamente. Em 2017, esses valores foram de USD 140 e USD 2754, respectivamente (cálculos da autora com base em POVCAL do Banco Mundial).

e, em menor medida, no México, o qual se interpreta em incrementos de preços, em especial, em tarifas elétricas, combustíveis e outros produtos energéticos.

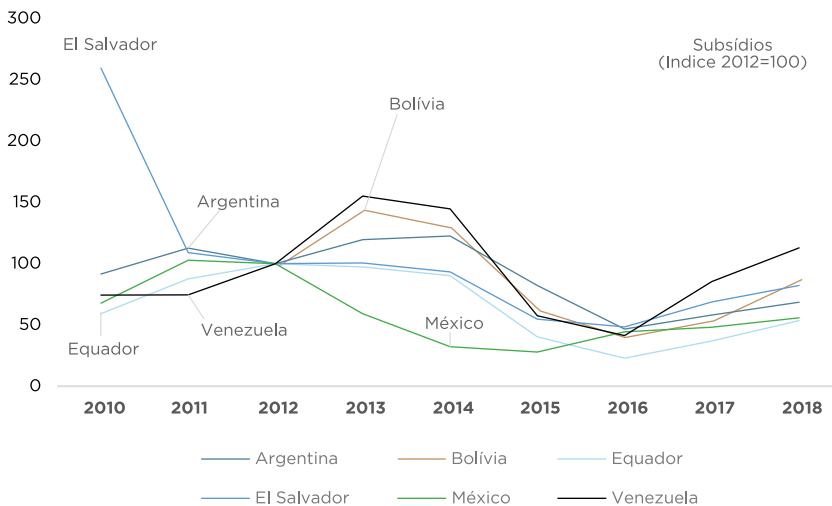
GRÁFICO 10. Evolução dos subsídios

Painel A: Despesa total com subsídios para combustíveis fósseis com porcentagem do PIB



Nota: Os quocientes foram calculados a partir dos valores em dólares constantes de 2018.

Painel B: Despesa total com subsídios para combustíveis fósseis como índice do valor real em dólares de 2018.



Nota: Os índices foram calculados a partir dos valores em dólares constantes de 2018. O ano 2012 foi escolhido como ano base, dado que todos os países possuíam informações.

O fato de que os subsídios em termos reais ou como proporção do PIB tenham diminuído não implica, necessariamente, que o consumidor tenha que pagar mais pela eletricidade, pelo gás ou pela gasolina, porque isso depende do comportamento do preço de mercado destes produtos (se o preço de mercado se reduz, precisa-se de um subsídio menor para manter o preço subsidiado constante). Segundo a informação disponível, o preço do gás aumentou em El Salvador bem como o preço da eletricidade na Argentina.

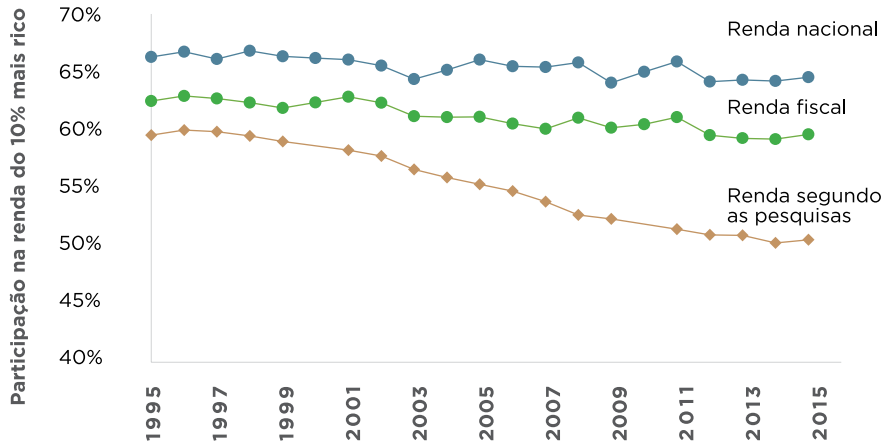
A terceira razão que pode explicar a intensidade dos protestos e o voto contra o governo de turno ou o partido no poder é que, talvez, os dados utilizados para medir a desigualdade sejam deficientes para quantificar os níveis de concentração da renda entre os muito ricos e avaliar mudanças nas tendências nesta concentração.

As fontes de informação típicas dos indicadores de desigualdade são, conforme mencionado acima, as pesquisas de lares. Uma limitação conhecida dessas pesquisas é que, por diversos motivos, não captam bem a cauda superior da distribuição, isto é, a renda dos mais ricos. Em particular, os lares tendem a declarar menos renda do que verdadeiramente recebem, sobretudo a decorrente das receitas do capital. Por causa disto, tanto o nível de desigualdade quanto a tendência podem estar mal calculados. Quando as pesquisas são corrigidas e se dissipa este viés, os resultados podem ser muito diferentes. Como modo de exemplo, examinam-se três trabalhos relativamente novos para o Brasil, o Chile e o Uruguai ¹⁵ (gráficos 11, 12 e 13). Com os dados corrigidos, o coeficiente de Gini do Brasil não apenas é bastante mais alto do calculado com os dados da pesquisa, mas também já quase que não é observada a queda da desigualdade a partir do ano 2000 relatada na seção 1. Além disso, conforme se apresenta no gráfico 12, o peso da redistribuição para os setores de renda baixa incidiu sobre a população do oitavo e nono decil (quer dizer, sobre as classes médias; em particular, a classe média alta) enquanto o grupo mais rico continuou experimentando um aumento de sua renda. No caso do Chile, a proporção da renda que atinge o 1% dos mais ricos é sistematicamente mais alta com os dados corrigidos (para considerar a subdeclaração de suas receitas) e não apresenta a tendência à baixa observada na pesquisa de lares (gráfico 13). No caso do Uruguai, a proporção que recebe 1% é maior com os dados corrigidos e aumenta, em lugar de diminuir, como acontece com os dados de pesquisas (gráfico 15).

A partir desses exercícios, é claro que para medir a desigualdade de maneira certa, é imprescindível ter acesso à informação fiscal e outras fontes administrativas que permitam calcular melhor a renda, em particular, a renda da população nos estratos mais altos. Enquanto isto não acontecer, teremos uma visão parcial e distorcida do nível de desigualdade e sua evolução no tempo. Isto nos levará para diagnósticos errados sobre as causas e consequências da desigualdade e as recomendações políticas públicas incompletas e erradas.

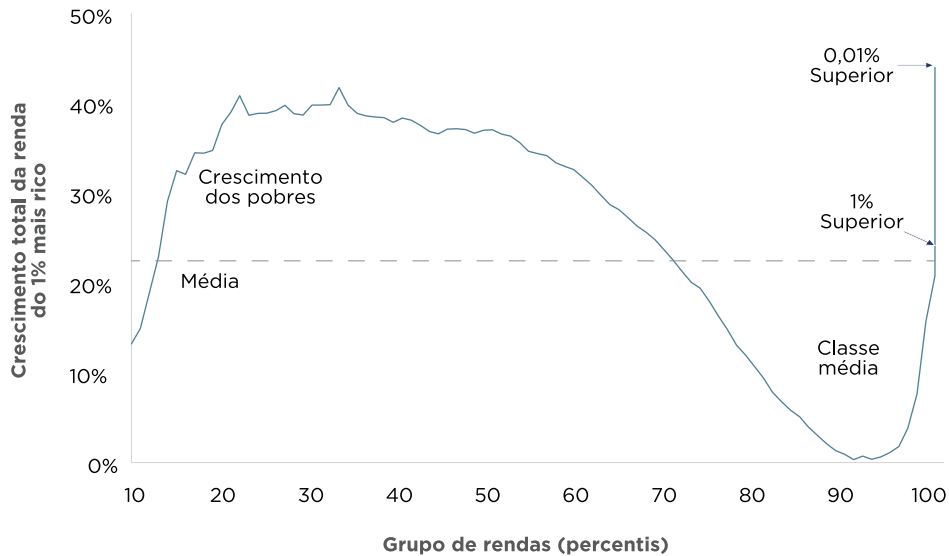
15 Brasil: Morgan (2018); Chile: Flores, Sanhueza, Atria e Mayer (2019); Uruguai: Burdín, De Rosa e Vígorito (2019).

GRÁFICO 11. Evolução do coeficiente de Gini no Brasil com pesquisa sem corrigir e com dados corrigidos com fontes administrativas, 1995-2016



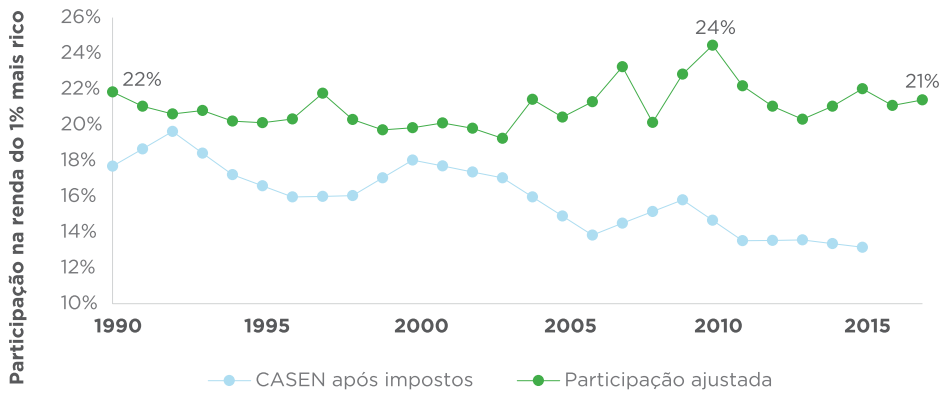
Fonte: Morgan (2018).

GRÁFICO 12. Curvas de incidência do crescimento de renda por pessoa por percentil 2002-2013



Fonte: Morgan (2018).

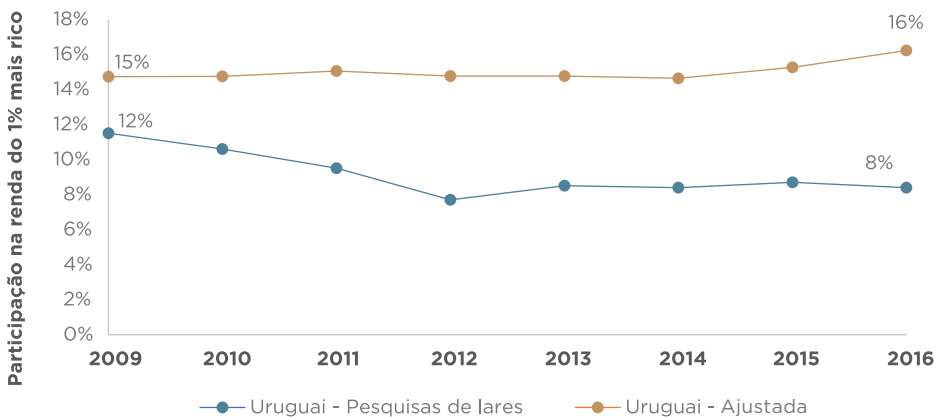
GRÁFICO 13. Evolução da proporção da renda total recebida por 1% dos mais ricos no Chile, 1990-2015



Nota: A Pesquisa de Caracterização Socioeconômica (CASEN) após impostos corresponde à participação de 1% dos mais ricos após impostos nas pesquisas de lares. A série ajustada corresponde à participação na renda de 1% dos mais ricos, segundo dados fiscais e depois de corrigir os dados por subdeclaração de renda e incluir as receitas não distributivas.

Fonte: Flores *et al.* (2019).

GRÁFICO 14. Evolução da proporção da renda total recebida por 1% dos mais ricos no Uruguai, 2008-2016



Nota: Ajustada faz referência à participação calculada com base no conceito de renda fiscal, que consiste, em termos gerais, em ajustar a renda das pesquisas de lares com as informações das declarações de tributos e outras fontes administrativas.

Fonte: Chile: Flores *et al.* (2019); o Uruguai: Burdín *et al.* (2019).

4. Efeitos redistributivos da política fiscal¹⁴

Nesta seção é analisado o efeito combinado da arrecadação de impostos e a despesa social sobre a desigualdade e a pobreza nos 18 países da região. Os dados são, dependendo do país, de 2009 a 2016. Para os fins desta análise, são denominados “dados da década de 2010”. Embora haja informação disponível para apenas um ponto no tempo, talvez esta seja a primeira ocasião em que se apresentam resultados para todos os países da América Latina que, além disso, foram gerados com uma metodologia comum para os cálculos da incidência fiscal¹⁵.

Entre os itens específicos a considerar sob as categorias de impostos e gasto público, além dos impostos diretos e remessas em dinheiro que foram incluídos nas seções anteriores, aqui também poderá se observar o efeito dos impostos e subsídios indiretos e a despesa social em educação e saúde. Tal como se indicou acima, as análises dos determinantes próximos da evolução da desigualdade utilizam a renda disponível, ou um conceito próximo a ele, como variável a explicar. A renda disponível é a renda de mercado (renda do trabalho e não-trabalho incluindo as transferências particulares) líquida de impostos diretos aos quais são adicionadas as transferências governamentais. Porém, aquilo que as pessoas consomem com a renda disponível determinada depende dos impostos e subsídios indiretos. Na América Latina, os impostos indiretos são, em geral, a principal fonte de arrecadação. Como vamos ver nesta seção, em alguns países a capacidade de consumo por parte das pessoas com baixa renda é menor depois da receita federal por causa dos impostos indiretos. Por outro lado, o valor monetário (medido a custo médio do governo) das transferências em espécie que recebem as famílias pelos serviços públicos em educação e saúde são muito significativas, em especial nos estratos sociais de renda mais baixa.

O método mais frequente para determinar a distribuição da carga tributária e os benefícios da despesa entre a população é a análise de incidência fiscal. Basicamente, o método consiste em alocar uma porção dos impostos (em particular, os impostos às pessoas físicas, as contribuições para a seguridade social e os tributos incidentes sobre o consumo), da despesa social e os subsídios para o consumo que correspondem a cada indivíduo para poder

14 Esta seção está baseada em uma atualização e adaptação de Lustig (2017).

15 A metodologia comum é descrita em Lustig (2018). A análise é baseada nos seguintes estudos de incidência fiscal realizados no Instituto de Compromisso com a Equidade (Commitment to Equity Institute), da Universidade de Tulane: A Argentina (Rossignolo, 2018a); a Bolívia (Paz Arauco, Gray Molina, Jiménez e Yáñez, 2014a); o Brasil (Higgins e Pereira, 2014); o Chile (Martínez-Aguilar *et al.*, 2018); a Colômbia (Meléndez e Martínez, 2019); a Costa Rica (Sauma e Trejos, 2014a); o Equador (Llerena Paul, Llerena Pinto, Saá Daza e Llerena Pinto, 2015); El Salvador (Beneke, Lustig e Oliva, 2018); a Guatemala (Cabrera, Lustig e Morán, 2015); Honduras (ICEFI, 2017a); o México (Scott, Martínez-Aguilar, De la Rosa e Aranda, 2018); a Nicarágua (ICEFI, 2017b); o Panamá (Martínez-Aguilar, 2018); o Paraguai (Giménez *et al.*, 2017); o Peru (Jaramillo, 2014); a República Dominicana (Aristy-Escuder, Cabrera, Moreno-Dodson e Sánchez-Martin, 2018); o Uruguai (Bucheli, Lustig, Rossi e Amabile, 2014); e a Venezuela (Molina, 2018).

comparar a renda e sua distribuição antes e depois da receita federal. Este método de análise de incidência fiscal utiliza a “abordagem contábil” porque não considera as respostas de comportamento dos agentes, a incidência ao longo do ciclo de vida ou os efeitos de equilíbrio geral induzidos pelo sistema tributário. Por tudo isso, os resultados não devem ser interpretados como aqueles que prevaleceriam em ausência do sistema tributário. Apesar dessas exceções, estes 18 estudos estão entre os mais descritivos, pormenorizados e aferíveis atualmente disponíveis para a América Latina¹⁶.

As informações para realizar a análise de incidência fiscal provêm de combinar os microdados de pesquisas de lares com as informações administrativas sobre os montantes e as características do sistema tributário, os programas de transferências, os sistemas de educação, seguridade social e saúde e os esquemas de subsídios ao consumo. Como é comum na análise de incidência, inicia-se por definir os conceitos de renda utilizados. Aqui são utilizados quatro conceitos de renda: de mercado, disponível, consumível e final, descritos no diagrama 1. O indicador de bem-estar é sempre a renda por pessoa.

DIAGRAMA 1. Conceitos de renda na análise de incidência fiscal



Fonte: Lustig (2018).

¹⁶ Em contrapartida com algumas das publicações existentes, estas análises de incidência também se destacam por levar, ao mínimo, o uso de fontes secundárias. Por exemplo, Breceda, Rogolini e Saavedra (2008) e, em especial, Goñi, López e Servén (2011) baseiam-se substancialmente em fontes secundárias para sua análise de incidência.

Na literatura de incidência fiscal, alguns autores consideram que as pensões do sistema de previdência social são uma renda diferida (Breceda, Rigolini e Saavedra, 2008; Immervoll, Kleven, Kreiner e Verdellin, 2009) enquanto outros as consideram transferências do governo (Goñi, López e Servén, 2011; Immervoll, Levy, Nogueira, O'Donoghue e Bezerra de Siqueira, 2009; Lindert, Skoufias e Shapiro, 2006; Silveira, Ferreira, Mostafa e Ribeiro, 2011). No primeiro caso, a hipótese é que as pensões contributivas são parte de um sistema de previdência social no qual os indivíduos recebem durante sua aposentadoria o equivalente a suas contribuições mais o rendimento correspondente. No segundo, a hipótese é que as pensões que recebem essas pessoas não estão relacionadas com suas contribuições (ainda quando o sistema em seu conjunto puder estar exercendo um equilíbrio atuarial ou não).

Devido à dificuldade de separar de maneira certa o componente de renda diferida do componente de transferência na renda por pensões do sistema público contributivo, os resultados apresentados neste artigo são baseados em dois cenários extremos: ora as pensões contributivas se tratam como qualquer outra transferência direta, ora se adicionam à renda de mercado como se fossem quaisquer outras receitas pré-tributárias. Quando as pensões são consideradas transferências do governo, as contribuições para a seguridade social para o sistema de pensões são restadas da renda de mercado como qualquer outro imposto direto. Em contrapartida, quando as pensões contributivas são consideradas como uma renda diferida, as contribuições para a seguridade social para as pensões à velhice são contabilizadas como uma poupança forçosa e são restadas para gerar a renda pré-tributária (ficam totalmente fora dos cálculos).

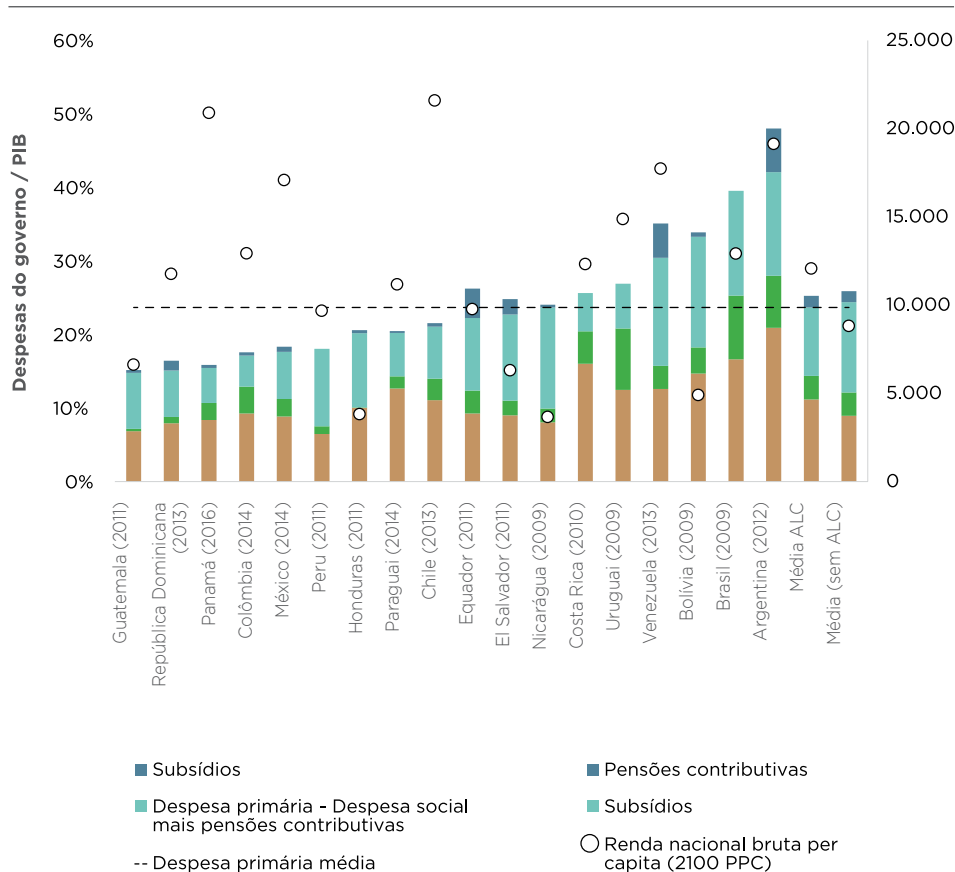
Finalmente, a incidência da despesa pública com educação e saúde é calculada dotando aos usuários desses serviços o gasto público médio. No caso da educação, utiliza-se a despesa pública por nível de escolaridade. No caso da saúde, dependendo dos dados disponíveis, pode-se distinguir entre diferentes níveis de atendimento. Esta abordagem é equivalente à pergunta a seguir: em quanto a renda de um lar deveria de aumentar, caso tivesse que pagar o custo total de um serviço público gratuito. Cabe lembrar que o custo de provisão do serviço pode ser diferente ao valor que representa esse serviço para aquele que consome. Dado que a monetização dos serviços com base em seu custo médio é questionável, os valores da renda final devem ser tomados com cuidado.

4.1. Tamanho e composição da despesa e a receita do governo

Um dos principais determinantes do potencial redistributivo da política fiscal é o tamanho e a composição da despesa, em especial da despesa social, e como ela é financiada. A despesa primária como proporção do PIB na média para a região é igual a 23,7% (gráfico 15). A despesa social como proporção do PIB é, na média, igual a 14,4% desde que incluídas as pensões contributivas e a 11,2% sem essas mesmas. Como ponto de comparação, a despesa social como proporção do PIB para os países avançados membros da OCDE [Organização

para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico], na média é de 26,7%, ou seja, quase o dobro. Contudo, esta mesma proporção para os países de renda média ou baixa não latino-americanos dos quais há informação disponibilizada é igual a 11,7%. Os 18 países são notadamente diferentes entre si em termos do porte do Estado e a composição do gasto público. A despesa primária como proporção do PIB vai desde 42,1% na Argentina (valor semelhante aos dos países avançados membros da OCDE) até 14,8% na Guatemala. A despesa social mais pensões contributivas como proporção do PIB também é heterogênea, e está entre 28% na Argentina (valor semelhante à média da OCDE) e 7,2% na Guatemala. Os países que alocam uma verba maior de seu orçamento (despesa primária) para despesa social mais pensões contributivas são a Colômbia, a Costa Rica, o Paraguai e o Uruguai (70% ou mais) e aqueles que menos gastam proporcionalmente nos ramos sociais são a Nicarágua e o Peru (42%). Informações apresentadas no gráfico 16.

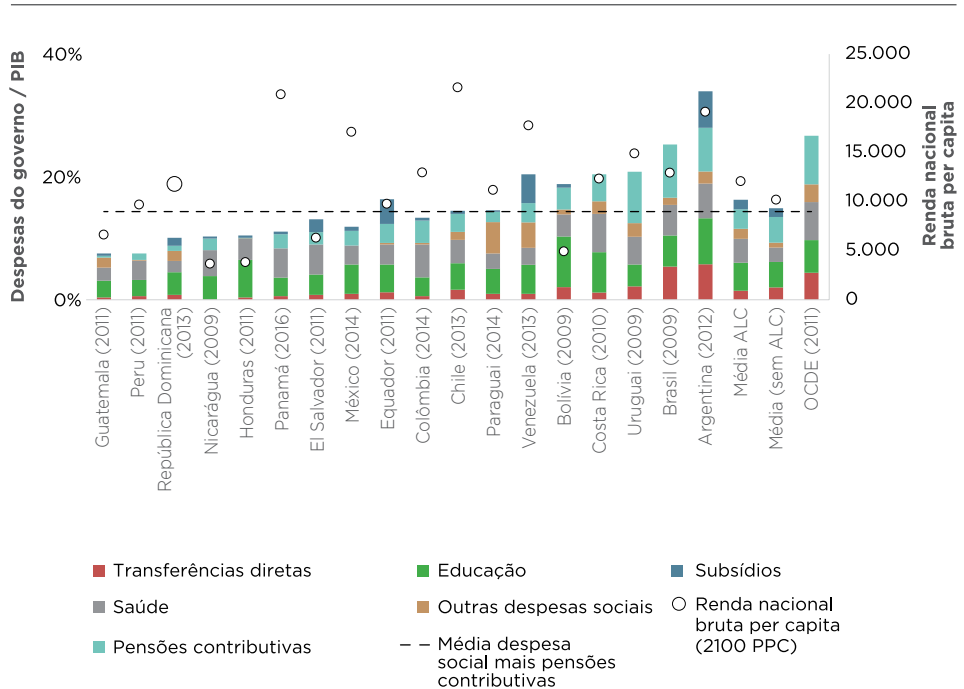
Em termos da composição da despesa social, na média, os 18 países alocam 1,5% do PIB para transferências diretas, tais como as transferências condicionadas e não condicionadas em dinheiro, as rendas de programas de emprego, o seguro-desemprego, as pensões não contributivas, alimentos, cafés da manhã e uniformes escolares (não inclui as pensões contributivas). Em contrapartida, a média para a OCDE é de 4,4%. O país que mais gasta em transferências diretas é a Argentina: 5,8% do PIB, próximo à média da OCDE. A Nicarágua é o país que menos gasta: apenas 0,1% do PIB em transferências diretas. Em pensões contributivas: a média de despesa para os 18 países é de 3,2% do PIB, no entanto que para a OCDE é de 7,9% (embora este número inclua tanto as pensões contributivas quanto não contributivas). A diferença maior está entre o Brasil (que gasta 8,7% do PIB) e Honduras (que apenas aloca 0,1% do PIB para pensões contributivas). A despesa com educação representa, na média, 4,5% do PIB, enquanto a média na OCDE é igual a 5,3%, ou seja, uma diferença bastante menor do que os ramos anteriores. O país que mais recursos aloca para a educação pública é a Bolívia (8,3% do PIB) e o país que menos verba destina é o Peru (2,6% do PIB). Quanto à despesa com saúde, a média para os 18 países é de 3,9% do PIB e 6,2% na OCDE. A Costa Rica é o país que mais verba aloca para a saúde (6,2% do PIB) e a República Dominicana é a que menos (1,8% do PIB). Informações apresentadas no gráfico 16.

GRÁFICO 15. Despesa primária e gasto social como porcentagem do PIB (década de 2010)

Nota: Os países incluídos como parte dos Países Não ALC (América Latina e Caribe, por suas siglas em espanhol) são: A Armênia (Younger, Osei-Assibey e Oppong, 2019); a Etiópia (Hill, Eyasu e Woldehanna, 2014); a Geórgia (Cancho e Bondarenko, 2015); o Gana (Younger *et al.*, 2018); a Indonésia (Afkari, Jellema e Wai-Poi, 2015); o Irã (Enami, Lustig e Aranda, 2017); a Jordânia (Abdel-Halim, Alam, Mansur e Serajuddin, 2016); a Rússia (Popova, 2019); Sri Lanka (Arunatilake, Gómez, Perera e Attygalle, 2019); a África do Sul (Inchauste *et al.*, 2016); a Tanzânia (Younger *et al.*, 2019); a Tunísia (Jouini, Lustig, Moumami e Shimeles, 2015); o Uganda (Jellema, Haas, Lustig e Wolf, 2016).

Fonte: Centro de Dados do Instituto Commitmet to Equity (CEQ, por suas siglas em Inglês) com base nos Master Workbooks de Resultados a seguir: A Argentina (Rossignolo, 2018b); a Bolívia (Paz Arauco *et al.*, 2014b); o Brasil (Higgins *et al.*, 2019); o Chile (Martínez-Aguilar *et al.*, 2016); a Colômbia (Meléndez e Martínez, 2019); a Costa Rica (Sauma e Trejos, 2014b); o Equador (Llerena *et al.*, 2017); El Salvador (Beneke, Lustig e Oliva, 2019); a Guatemala (Cabrera e Morán, 2015); Honduras (Castaneda e Espino, 2015); o México (Scott *et al.*, 2018); a Nicarágua (Cabrera e Morán, 2015); o Panamá (Martínez-Aguilar, 2018); o Paraguai (Giménez *et al.*, 2017); o Peru (Jaramillo, 2019); o Uruguai (Bucheli, 2019), e a Venezuela (Molina, 2018).

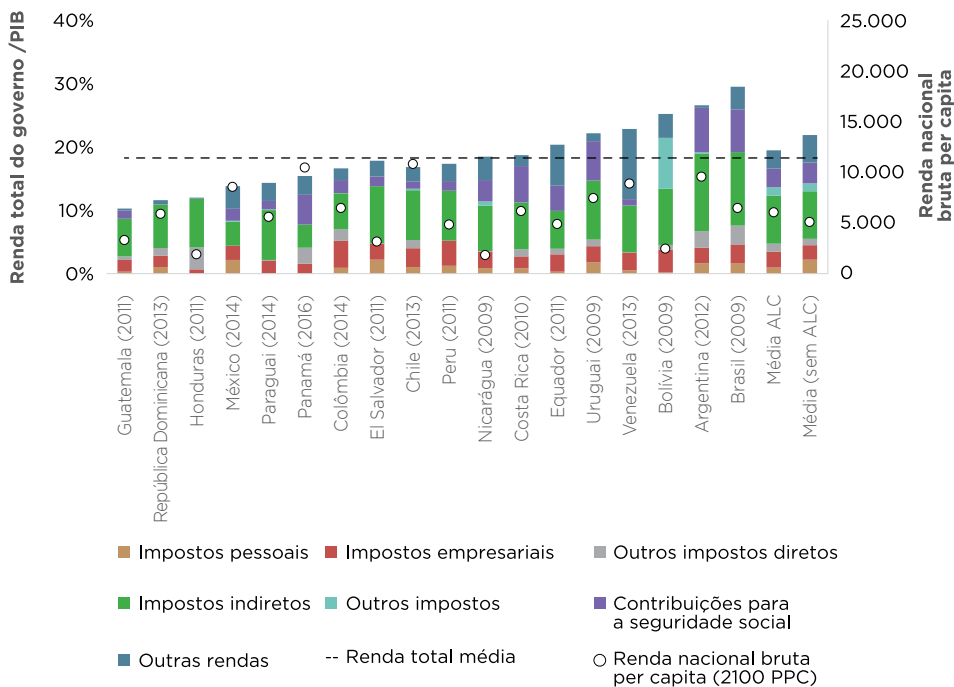
GRÁFICO 16. Composição da despesa social como porcentagem do PIB (década de 2010)



Fonte e nota: Ver gráfico 15.

Em termos de como a despesa pública é financiada, na média os impostos diretos, as contribuições para a seguridade social, os impostos indiretos e as receitas não tributárias representam 22,8% do PIB. Os impostos diretos totais presumem 5,9% do PIB (dos quais 1,2% são impostos às pessoas físicas e o resto são impostos corporativos aos rendimentos, ao patrimônio e outros impostos diretos). Os impostos indiretos representam 9,5% (dos quais 6,4% corresponde ao IVA e 1,3% a impostos específicos). Na maioria dos países, os impostos diretos e as contribuições para a seguridade social representam cerca de 30% e 50% da receita total. A exceção do Equador, do México e da Venezuela, onde a receita não tributária representa uma porção considerável da renda total, os impostos indiretos são a fonte maior de rendimentos (cerca de 40% ou mais do total deles). Informações descritas no gráfico 17.

GRÁFICO 17. Composição das receitas do governo como porcentagem do PIB (década de 2010)



Fonte e nota: Ver gráfico 15.

4.2. Efeito da política fiscal sobre a desigualdade

O efeito redistributivo dos impostos indiretos (às pessoas) e as transferências diretas é calculado comparando-se o coeficiente de Gini para os rendimentos disponíveis com o coeficiente de Gini para a renda de mercado (cenário no qual as pensões contributivas são consideradas uma transferência), ou a renda de mercado mais pensões (cenário no qual as pensões contributivas são consideradas receita diferida). Começamos por apresentar os resultados para o cenário no que as pensões se tratam como qualquer outra transferência do governo.

O efeito redistributivo é igual a uma queda do coeficiente de Gini de 2,8 pontos percentuais. Conforme se observa no gráfico 18, no cenário no qual as pensões são consideradas uma transferência, os países que apresentam o maior efeito redistributivo são a Argentina, o Uruguai e o Brasil¹⁷. Honduras, o Peru e a Guatemala apresentam o efeito redistributivo menor. Mesmo que o Brasil esteja no grupo dos países com maior redistribuição, continua tendo um nível de desigualdade alto, inclusive depois do efeito igualador dos impostos diretos e as transferências. É interessante enxergar que, ainda

17 Para o Paraguai, o cenário com as pensões contributivas consideradas como transferências não foi estimado.

quando o Brasil, a Colômbia e Honduras partirem de níveis de desigualdade semelhantes, o Brasil redistribui recursos em muita maior medida do que os outros dois países. Da mesma maneira, a Argentina, a Bolívia e o Chile partem de níveis semelhantes de desigualdade, mas os impostos e transferências diretas são muito mais redistributivos na Argentina e no Chile. Como mudam os resultados em um cenário no qual as pensões contributivas se consideram uma receita diferida? O efeito redistributivo médio é, como era de esperar, alguma coisa menor: 2,1 pontos percentuais.

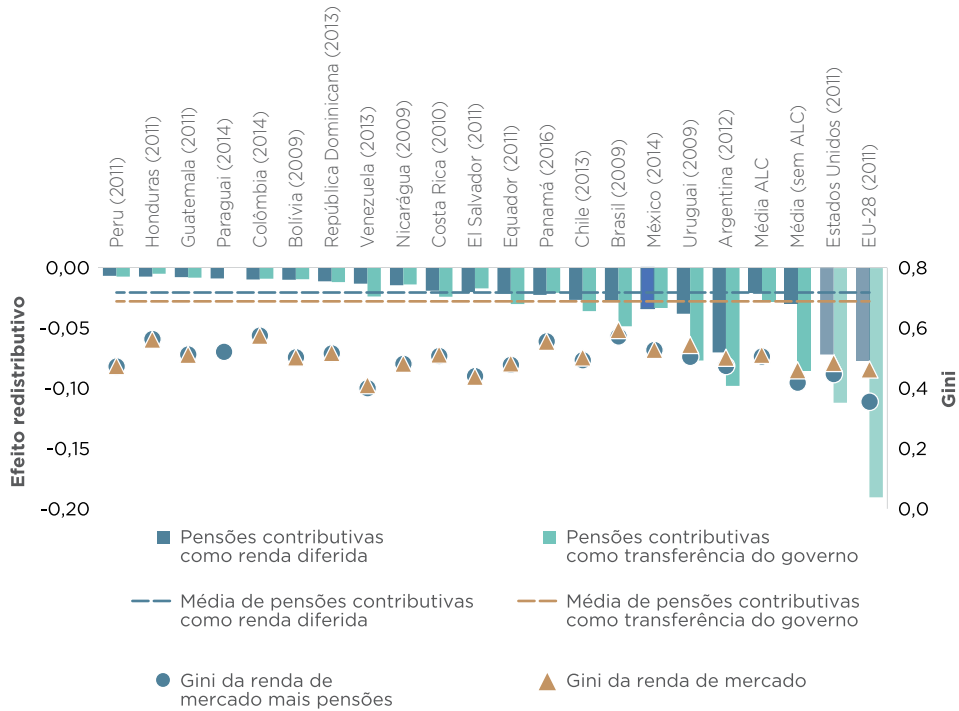
Quando se compara o efeito redistributivo dos 18 países latino-americanos com os da União Europeia e os Estados Unidos, encontra-se o seguinte (gráfico 18, painel A). O efeito redistributivo dos impostos e transferências diretos é notadamente maior nos países da União Europeia e, em menor medida, nos Estados Unidos. Nos países da América Latina, o efeito redistributivo é de 2,7 pontos percentuais (média simples) quando as pensões contributivas são consideradas uma transferência, e de 2,1 pontos percentuais quando as pensões são consideradas como receita diferida. Para os países da União Europeia, a diferença entre ambos os cenários é enorme: 19,1 e 7,7 pontos percentuais, respectivamente. Nos Estados Unidos, a diferença é menos dramática: 10,9 e 7 pontos percentuais, respectivamente. Esses resultados são indicadores da grande importância que tem a hipótese sobre o tratamento das pensões contributivas quando comparado ao efeito redistributivo. Se as pensões contributivas se consideram uma receita diferida, o efeito redistributivo é 5,7 pontos percentuais maior na União Europeia. Apesar disso, o efeito redistributivo é 16,4 pontos percentuais maior quando as pensões contributivas são consideradas uma transferência¹⁸. Deve-se lembrar que o efeito redistributivo com as pensões contributivas com transferência, maiormente na União Europeia está exagerado pela presença de muitos indivíduos retirados “falsos pobres”, no sentido de que aparecem com uma renda pré-tributária de zero ou próxima a zero; mas isto não é verdadeiramente espelho de sua condição econômica já que, em ausência da previdência social, tivessem tido uma renda positiva (ora porque continuaram no mercado de trabalho utilizando suas poupanças ou recebido transferências particulares).

Quando são considerados adicionalmente os efeitos dos impostos e subsídios indiretos, a redução da desigualdade se aplaca na Argentina, na Bolívia, na Guatemala e no Uruguai. Quer dizer, nestes quatro países, os efeitos destes componentes do sistema tributário é desigualador. No caso da Bolívia, o efeito dos impostos indiretos (líquidos de subsídios) praticamente “apaga” o efeito igualador dos impostos e as transferências diretas. O efeito líquido dos impostos e subsídios indiretos, porém, é igualador com os demais países. Parte deste efeito, que pode resultar surpreendente, deve-se, em grande medida, à hipótese incluída em várias das análises de que os lares rurais e aqueles que adquirem bens e serviços no setor informal (por exemplo, negócios sobre rodas, feiras, etc.) praticamente não pagam impostos indiretos como o IVA.

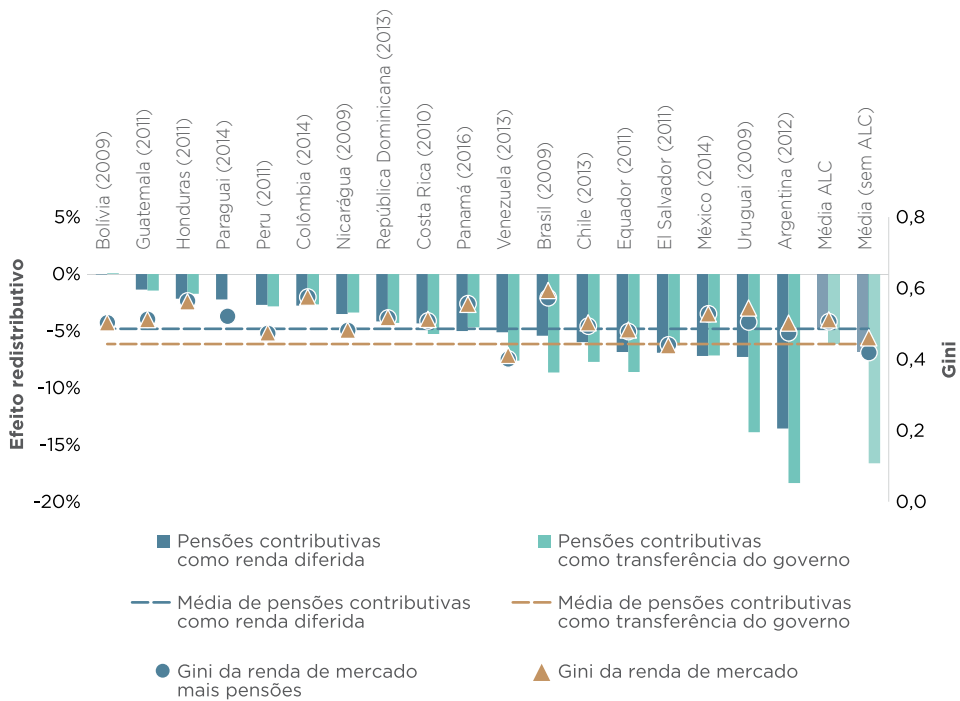
18 Deve-se mencionar, todavia, que para alguns países da União Europeia, não é possível distinguir bem qual porção da receita de pensões provém do sistema contributivo e qual parcela resulta do sistema de assistência social, devido a que a ordem de magnitude pode ser uma superestimação da diferença entre ambos os cenários.

GRÁFICO 18. Efeito redistributivo

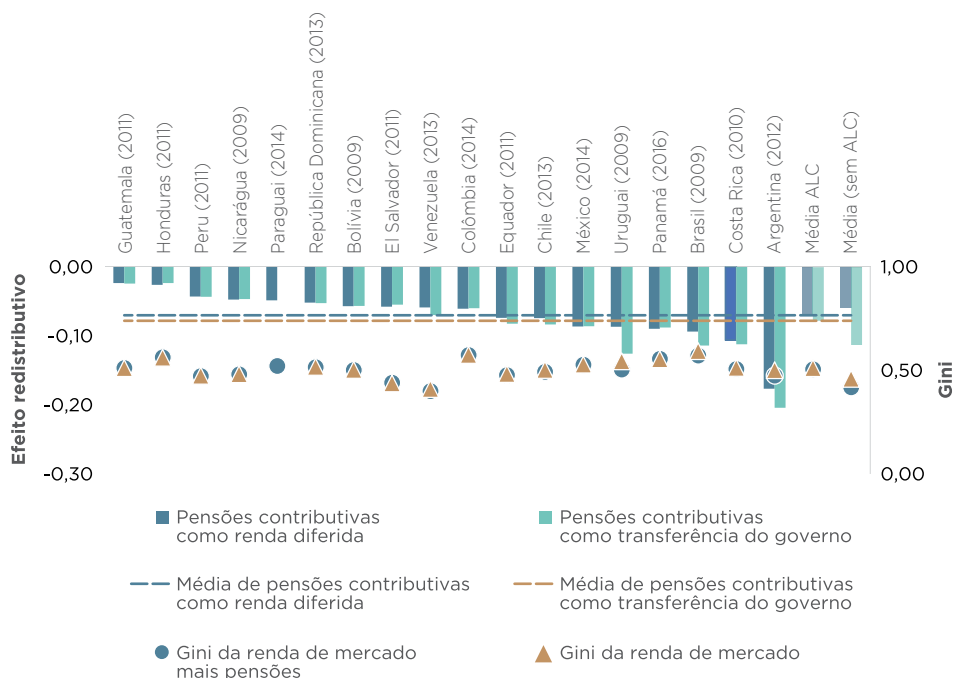
Painel A: Mudança em pontos Gini: renda de mercado e renda de mercado mais pensões para renda disponível (década de 2010).



Painel B: Mudança em porcentagem: renda de mercado e renda de mercado mais pensões para renda pós-fiscal (década de 2010).



Painel C: Mudança em pontos Gini: renda de mercado e renda de mercado mais pensões para renda final (década de 2010).



Fonte e nota: Ver gráfico 15.

Quando o sistema tributário é considerado como conjunto, quer dizer, o efeito dos impostos diretos e indiretos, as transferências diretas, os subsídios indiretos e o valor monetizado da despesa com saúde e educação, a redução da desigualdade, como esperado, é a maior em ordem de magnitude. Informações descritas no painel C do gráfico 18. Para o cenário no qual as pensões contributivas são tratadas como transferências, a média simples da queda no coeficiente de Gini da renda decorrente do mercado para a receita final é de 7,8 pontos percentuais. Os países que mais redistribuem são a Argentina, a Costa Rica e o Brasil, e os que menos, Honduras, a Guatemala e El Salvador. A contribuição marginal da despesa com educação e saúde para o efeito redistributivo total é, na média, 4,7 pontos percentuais. Quando as pensões contributivas se consideram uma renda diferida, a média simples de queda no coeficiente de Gini é igual a 7 pontos percentuais, quer dizer, levemente inferior para o caso em que as pensões são consideradas como uma transferência do governo.

Qual o efeito das pensões contributivas em si mesmas? Na média, o efeito é igualador. As pensões contributivas têm um efeito igualador, de significativa relevância, no Uruguai, na Argentina e no Brasil. Na Bolívia, na Colômbia, em El Salvador, na Guatemala, em Honduras, no México e no Panamá, as pensões contributivas têm um efeito desigualador, ainda sim, em regra, pequeno.

Esses resultados são importantes porque indicam que não se pode afirmar de maneira geral que as pensões contributivas na América Latina são regressivas e desigualadoras.

Como é proposto em Lustig (2018), determinar se a contribuição de um componente da política fiscal é igualadora, desigualadora ou neutra implica analisar sua contribuição marginal. A contribuição marginal é definida como a diferença entre o Gini da renda que inclui a renda pré-tributária e todos os componentes do sistema tributário, exceto aquele que queremos avaliar, e o Gini da renda que também inclui esta última. A contribuição marginal dos impostos diretos e das transferências diretas é sempre igualadora (sinal positivo), exceto na Colômbia, onde os impostos diretos são quase neutros. Em todos os países, exceto o México e Peru, a contribuição marginal das transferências é maior do que a contribuição marginal dos impostos diretos. Os subsídios indiretos e a despesa com a educação e saúde são também sempre igualadores. As contribuições marginais de educação e saúde superam bastante as dos outros componentes com sinal positivo, exceto no Equador, onde a contribuição marginal das transferências diretas é maior à contribuição marginal de saúde. Ao contrário do que costuma ser afirmado, os impostos indiretos nem sempre incrementam a desigualdade. O efeito desses é desigualador na Bolívia, no Brasil, na Colômbia, em El Salvador, e no Uruguai, mas é igualador no Chile, na Costa Rica, no Equador, no México e no Peru. Além disso, quando se incorpora na renda dos indivíduos o valor monetizado dos serviços de educação e saúde, os impostos indiretos reduzem a desigualdade em todos os casos, exceto na Colômbia.

4.3. Efeito da política fiscal sobre a pobreza

É importante salientar que o impacto do sistema fiscal sobre a desigualdade pode ser diferente de seu impacto sobre a pobreza. Em geral, os indicadores de pobreza (e desigualdade) são calculados utilizando como variável de bem-estar a renda disponível. Porém, este conceito de renda não absorve o impacto sobre o poder aquisitivo dos impostos e os subsídios indiretos destinados ao consumo. Para absorver este efeito, é necessário medir a pobreza fazendo uso do conceito de renda pós-fiscal. A importância disto se pode observar com um exemplo. Vamos supor que a renda disponível de um lar é igual em um país do que noutro, mas, no primeiro país, os alimentos são onerados com um IVA de 10% enquanto, no segundo, estão isentos. É óbvio que a quantidade disponível para consumir alimentos com a mesma renda disponível será menor no segundo caso.

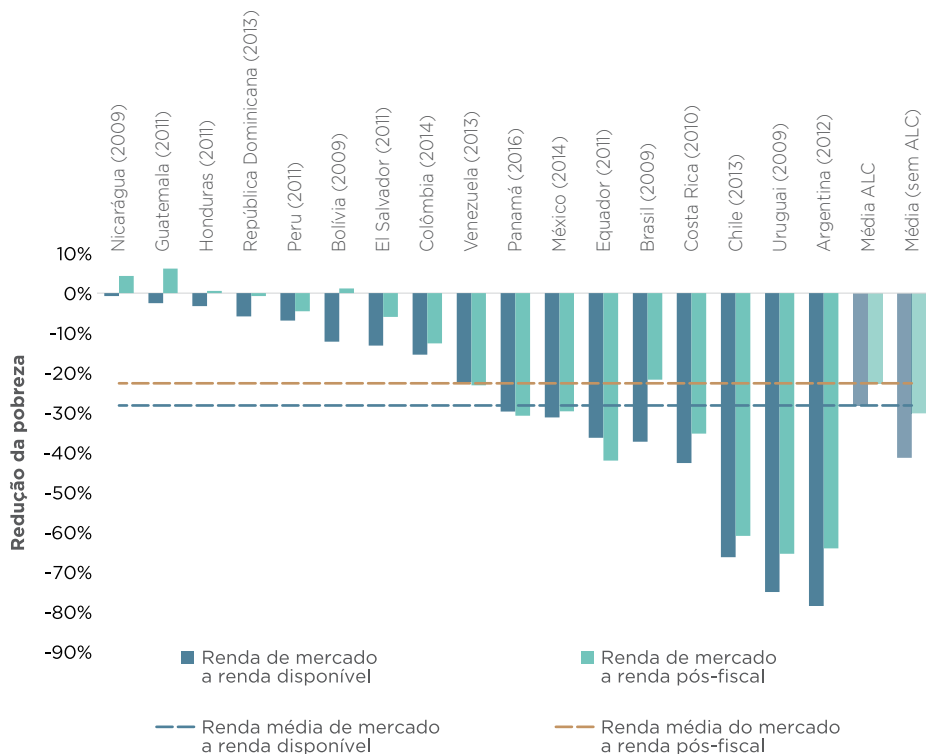
Assim, conforme se demonstra em Inchauste e Lustig (2017) e Lustig (2018), ainda quando todos os sistemas fiscais analisados com o conceito de renda pós-fiscal, em um conjunto de países, a política fiscal incrementa a pobreza. Em outras palavras, em termos de poder aquisitivo, o sistema empobrece os pobres. Isto acontece, primordialmente, pelo efeito dos impostos indiretos sobre o consumo que, mesmo no caso em que não são regressivos (quer dizer, a proporção dos rendimentos que os lares destinam para os impostos aumenta com a renda), reduzindo a capacidade de compra dos lares pobres. Quando

esta redução superar a quantia que os pobres recebem em transferências diretas e subsídios indiretos, o sistema tributário empobrece os pobres.

Segundo se pode observar no painel A do gráfico 19 (pensões contributivas consideradas como transferência), a política fiscal reduz a pobreza extrema (medida com a renda pós-fiscal e a linha de USD 2,5 diários em PPC de 2005) em 12 dos 17 países¹⁹: a Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia, a Costa Rica, o Equador, El Salvador, o México, o Panamá, o Peru, o Uruguai e a Venezuela. Porém, um resultado inquietante é que a incidência da pobreza para a renda pós-fiscal é maior do que a incidência para a renda de mercado na Bolívia, na Guatemala e na Nicarágua, porque nestes países os tributos incidentes sobre o consumo são maiores do que os benefícios decorrentes de transferências e subsídios, resultando em que indivíduos pobres são pagadores líquidos da receita federal²⁰. Observe que este resultado é apresentado ainda quando a combinação de impostos diretos e indiretos, transferências diretas e subsídios indiretos, conforme se indica acima, reduzem a desigualdade.

GRÁFICO 19. Política fiscal e redução da pobreza (década de 2010)

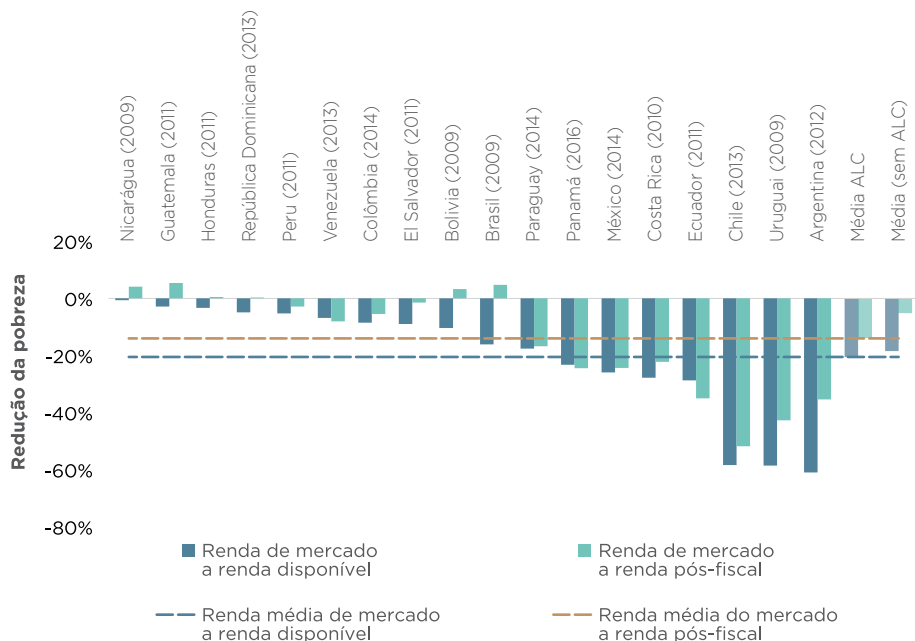
Painel A: Pensões contributivas como transferência do governo



19 Lembre que, para o caso do Paraguai, não há cenário disponível onde são consideradas as pensões como transferências.

20 Em Honduras e na República Dominicana, a mudança é tão pequena que é considerada como ausência de mudança.

Painel B: Pensões contributivas como renda diferida



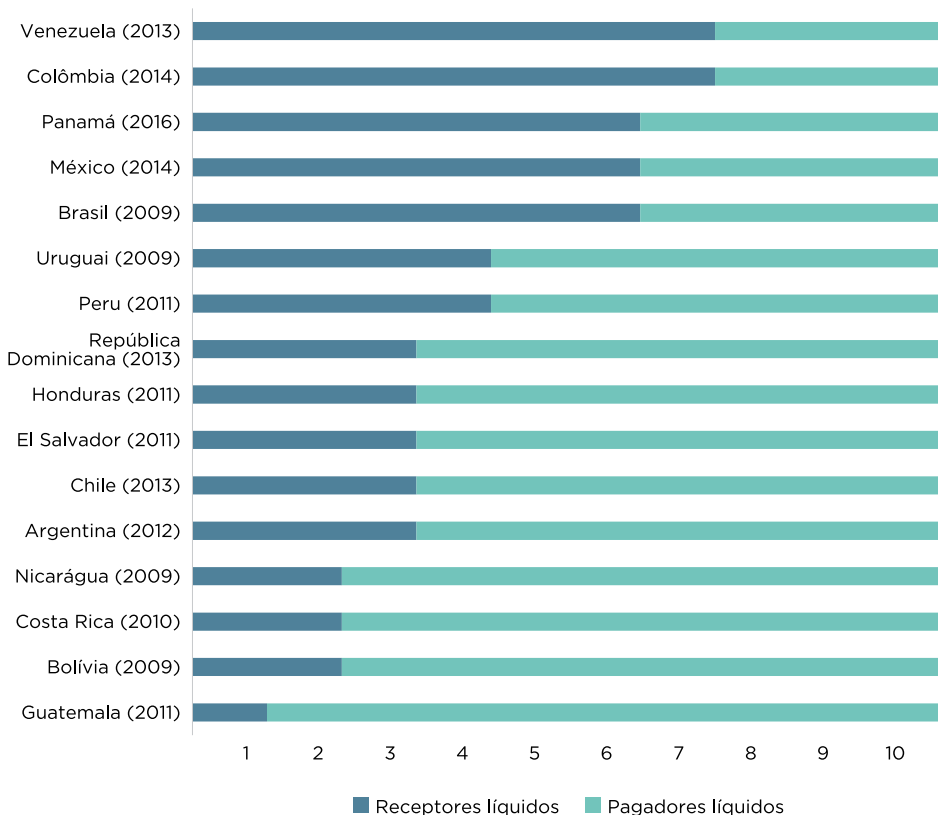
Nota: Linha de pobreza de USD 2,5 de 2005 pela paridade PPC/dia; mudança na incidência da pobreza de renda de mercado e renda negociável mais pensões para renda disponível e renda pós-fiscal (em %).

Fonte: Ver gráfico 15.

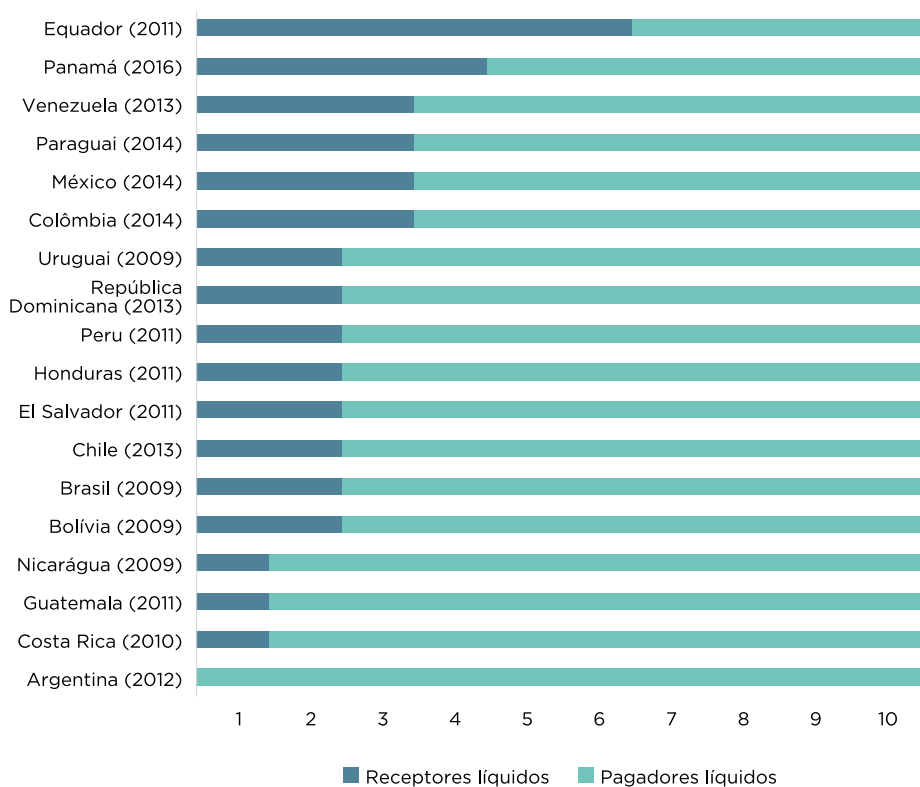
Além do impacto sobre os indicadores de pobreza, é valioso conhecer a partir de que decil os indivíduos são, na média, pagadores líquidos à receita federal. Pagadores líquidos são aquelas pessoas que pagam mais em impostos diretos e indiretos do que percebem em transferências diretas e subsídios indiretos. Ou seja, para esta análise não se levam em conta os benefícios da despesa com educação e saúde por ser em espécie, e porque são calculados ao custo médio para o governo. Os resultados estão nos painéis A e B do gráfico 20. Para o caso em que as pensões contributivas são consideradas como qualquer outra transferência governamental (painel A), os pagadores líquidos começam desde o segundo decil na Guatemala até o oitavo na Venezuela. Em contrapartida, quando considerarmos as pensões como renda diferida, o primeiro pagador líquido é um contribuinte que está debaixo da mediana da renda pré-tributária em todos os casos, exceto o Equador (painel B).

GRÁFICO 20. Pagadores e beneficiários líquidos do sistema tributário por decil de renda pré-tributária (década de 2010)

Painel A: Pensões contributivas como transferência do governo



Painel B: Pensões contributivas como renda diferida



Fonte: Ver gráfico 15.

4.4. Efeito da política fiscal sobre a distribuição do uso de serviços públicos

Para classificar a despesa com educação e saúde, usamos a proposta descrita em Lustig (2018). Se a despesa por pessoa cair com a renda, esse gasto é considerado pró-pobre. Se o gasto por pessoa é o mesmo para todos, essa despesa é considerada neutra em termos absolutos. Se o gasto por pessoa em termos relativos à renda pré-tributária diminui com a renda, essa despesa é progressiva. Mas, se em lugar disso, aumenta com a renda, esse gasto é regressivo. Nos primeiros três casos, o gasto em questão será progressivo, isto é, que terá um efeito igualador, e no último, será regressivo, isto é, que terá um efeito desigualador.

Os resultados para os países analisados podem ser observados na tabela 1. O gasto total com educação é pró-pobre em todos os países, exceto a Argentina, a Bolívia, a Guatemala, Honduras e a Nicarágua, nos quais a despesa por indivíduo é quase igual para toda a população. O gasto com educação pré-escola é pró-pobre em todos os países dos quais há informação disponível. Por sua parte, o gasto com o ensino médio é igualador em todos os países, mas nem sempre pró-pobre.

O gasto com o ensino terciário, conforme se esperava, nunca é pró-pobre, mas o único caso em que a despesa com ensino terciário é regressiva é na Guatemala. O gasto com saúde é igualador em todos os países e pró-pobre na Argentina, no Brasil, no Chile, no Equador, no Panamá, na República Dominicana, no Uruguai e na Venezuela. Em caso nenhum o gasto com saúde resulta regressivo.

TABELA 1. Progressividade do gasto e gasto pró-pobre com educação e saúde

Painel A: Pensões contributivas como transferência do governo

	Total educação	Pré-escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Primeiro ciclo do Ensino Médio	Segundo ciclo do Ensino Médio	Terciário	Saúde
Argentina (2012)	B						C	A
Bolívia (2009)	B	A	A	A			C	B
Brasil (2009)	A	A	A	A			C	A
Chile (2013)	A	A	A	A			C	A
Colômbia (2014)	A	A	A		A	A	C	C
Costa Rica (2010)		A	A	A			C	
Equador (2011)	A		A	A				A
El Salvador (2011)	A	A	A			B	C	C
Guatemala (2011)	B	A	A	B			D	C
Honduras (2011)	C	A	A	B			C	B
México (2014)	A	A	A	A			C	C
Nicarágua (2009)	B	A	A	B			C	B
Panamá (2016)	A	A	A	A			C	A
Peru (2011)	A	A	A	A			C	B
República Dominicana (2013)	A	A	A		A	A	C	A
Uruguai (2009)	A	A	A		A	B	C	A
Venezuela (2013)	A	A	A	A			B	A

A	Pró-pobre, coeficiente de concentração negativo
B	Igual valor <i>per capita</i> para todos, coeficiente de concentração igual a 0
C	Progressivo, coeficiente de concentração positivo mas inferior à renda pré-tributária de Gini
D	Regressivo, coeficiente de concentração positivo e superior à renda pré-tributária de Gini

Painel B: Pensões contributivas como renda diferida

	Total educação	Pré-escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Primeiro ciclo do Ensino Médio	Segundo ciclo do Ensino Médio	Terciário	Saúde
Argentina (2012)	A						C	A
Bolívia (2009)	B	A	A	A			C	B
Brasil (2009)	A	A	A	A			C	A
Chile (2013)	A	A	A	A			C	A
Colômbia (2014)	A	A	A		A	A	C	C
Costa Rica (2010)		A	A	A			C	
Equador (2011)	A		A	A				A
El Salvador (2011)	A	A	A			B	D	C
Guatemala (2011)	B	A	A	B			D	C
Honduras (2011)	B	A	A	B			C	B
México (2014)	A	A	A	A			C	C
Nicarágua (2009)	B	A	A	B			C	B
Panamá (2016)	A	A	A	A			C	A
Paraguai (2014)	A	A	A	A			C	A
Peru (2011)	A	A	A	A			C	C
República Dominicana (2013)	A	A	A		A	A	C	A
Uruguai (2009)	A	A	A		A	B	C	A
Venezuela (2013)	A	A	A	A			B	A

- A Pró-pobre, coeficiente de concentração negativo
- B Igual valor *per capita* para todos, coeficiente de concentração igual a 0
- C Progressivo, coeficiente de concentração positivo mas inferior à renda pré-tributária de Gini
- D Regressivo, coeficiente de concentração positivo e superior à renda pré-tributária de Gini

Fonte: Ver gráfico 15.

5. Conclusões

A primeira conclusão que se pode tirar da análise apresentada é uma boa notícia. A história recente da desigualdade na América Latina indica que as políticas públicas podem alterá-la. Em particular, a redução da desigualdade observada durante a primeira década deste século pode ser vinculada principalmente aos componentes da política social: as despesas com educação, que resultaram em um aumento da escolaridade de setores pobres da população, e a expansão das transferências monetárias com foco na população pobre. O aumento em anos de escolaridade da população pobre é um dos fatores que está detrás da redução da brecha salarial por nível de educação e, isto último, conforme a queda nos retornos relativos da educação (o chamado prêmio educacional) é, a sua vez, um dos fatores detrás da redução da desigualdade da renda de trabalho.

A segunda conclusão, contudo, não é auspiciosa. Como se conclui da análise do período posterior a 2012 (ano que, aproximadamente, marca o final do auge das *commodities*), a redução da desigualdade não foi sustentável em um conjunto de países. Perante taxas de crescimento mais baixas ou inclusive negativas, as condições no mercado de trabalho se voltaram contra os setores pobres enquanto as restrições fiscais não permitiram a introdução de mecanismos de compensação.

Além disso, conforme se observa na seção 2, é provável que ainda não disponhamos da informação que é requerida para ter um diagnóstico certo do grau de desigualdade e sua evolução. O fato de que a fonte utilizada para medir a desigualdade, isto é, as pesquisas de lares, não capte corretamente a renda dos ricos nos coloca em desvantagem, tanto para compreender as dinâmicas de economia política quanto para determinar o justo ou injusto do contrato social em vigor. Em particular, sem contabilizar adequadamente a renda dos ricos, também não podemos conhecer ao certo qual o aporte do setor mais afluente da população em matéria de impostos diretos, que são a forma mais progressiva para financiar a despesa social.

Em terceiro lugar, os sistemas tributários da América Latina incluem tanto Estados muito pouco generosos em matéria redistributiva (por exemplo, a Guatemala) quanto Estados nos que os montantes do gasto redistributivo são (ou foram) insustentáveis (conforme se demonstrou, por exemplo, nos casos da Argentina e do Brasil). E, um dos resultados mais inquietante da análise da seção 3 é que, ainda quando todos os sistemas tributários reduzirem a desigualdade, em um conjunto de países, o efeito líquido da receita federal é aumentar a pobreza porque (pelo menos parte de) a população pobre paga em impostos indiretos mais do que percebe em transferências e subsídios.

Referências bibliográficas

- Abdel-Halim, M., Alam, S. A., Mansur, Y., Serajuddin, U. e Verme, P. (2016). “CEQ Master Workbook: Jordan”. Versão: 8 de março de 2016. Commitment to Equity Data Center. CEQ Institute, Tulane University e Banco Mundial.
- Afkar, R., Jellema, J. e Wai-Poi, M. (2015). “CEQ Master Workbook: Indonesia”. Versão: 26 de fevereiro de 2015. Commitment to Equity Data Center on Fiscal Redistribution. Universidade de Tulane, Nova Orleans.
- Ali, E., Lustig, N. e Taqdiri, A. (2017). “CEQ Master Workbook: Iran (2011-2012)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University e Economic Research Forum. 5 de maio de 2017.
- Aristy-Escuder, J., Cabrera, M., Moreno-Dodson, B. e Sánchez-Martín, M. E. (2018). *The Dominican Republic: Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in the Dominican Republic*.
- Arunatilake, N., Gómez, C., Perera, N. e Attygalle, K. (2019). “CEQ Master Workbook: Sri Lanka (2009-2010)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University e Banco Mundial.
- Azevedo, J. P., Inchauste, G. e Sanfelice, V. (2015), “Decomposing the recent inequality decline in Latin America”. Policy Research Working Paper 6715. Banco Mundial.
- Barros, R., De Carvalho, M., Franco, S. e Mendonca, R. (2010). “Markets, the state and the dynamics of inequality in Brazil”. Em L. F. López-Calva e N. Lustig (eds.), *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution-PNUD.
- Barros, R., Foguel, M. N. e Ulyssea, G. (2006). *Desigualdade de renda no Brasil: Uma análise da queda recente* (vol. 1). Brasília: IPEA.
- Battiston, D., García-Doménch, C. e Gasparini, L. (2014). “Could an increase in education raise income inequality? Evidence for Latin America”. *Latin American Journal of Economics*. Vol. 51, n.º 1.
- Beneke, M., Lustig, N. e Oliva, J. A. (2018). “El Salvador: The impact of taxes and social spending on inequality and poverty”. Em N. Lustig (ed.), *Commitment to equity handbook. Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty*, chap. 15. Brookings Institution Press e CEQ Institute, Tulane University.
- Beneke, M., Lustig, N. e Oliva, J. A. (2019). “CEQ Master Workbook: El Salvador (2011)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Bourguignon, F., Ferreira, F. H. G. e Lustig, N. (eds.) (2005). *The microeconomics of income distribution dynamics in East Asia and Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial - Oxford University Press.
- Breceda, K., Rigolini, J. e Saavedra, J. (2008). “Latin America and the social

- contract: Patterns of social spending and taxation”. Documento de trabalho de pesquisa política N.º 4604 do Banco Mundial. Disponível em <http://go.worldbank.org/BWBRP91A50>
- Bucheli, M. (2019). “CEQ Master Workbook: Uruguay (2009)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University. 22 de março de 2019.
- Bucheli, M., Lustig, N., Rossi, M. e Amabile, F. (2014). “Social spending, taxes and income redistribution in Uruguay”. Em N. Lustig, C. Pessino e J. Scott (eds.), *Analyzing the redistributive impact of taxes and transfers in Latin America, Special Issue, Public Finance Review* 42, n.º 3, pp. 413-453. DOI: 10.1177/1091142113495493
- Burdín, G., De Rosa, M., Vigorito, A. e Vilá, J. (2019). *Top income shares and mobility patterns in Uruguay 2009-2016*. Documento de trabalho 30/19. Instituto de Economía. FCEA. Universidade da República (Uruguai).
- Cabrera, M. e Morán, H. E. (2015). “CEQ Master Workbook: Guatemala (2011)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) e Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). 4 de outubro de 2016.
- Cabrera, M. e Morán, H. E. (2015). “CEQ Master Workbook: Nicaragua (2009)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) e Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). 14 de outubro de 2015.
- Cabrera, M., Lustig, N. e Morán, H. E. (2015). “Fiscal policy, inequality and the ethnic divide in Guatemala”. *World Development*. Vol. 76, n.º C, pp. 263-279.
- Campos, R., Esquivel, G. e Lustig, N. (2012). “The rise and fall of income inequality in Mexico, 1989-2010”. UNU-WIDER, Working Paper N.º 2012/10.
- Cancho, C. e Bondarenko, E. (2015). “CEQ Master Workbook: Georgia (2013)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University e Banco Mundial. 31 de dezembro de 2015.
- Castaneda, R. e Espino, I. (2015). “CEQ Master Workbook: Honduras (2011)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) e Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). 27 de julho de 2015.
- Cornia, A. (2013), “Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990–2010”. Em A. Cornia (ed.), *Falling inequality in Latin America: Policy changes and lessons*. Oxford University Press.
- De la Torre, A., Levy Yeyati, E. e Pienknagura, S. (2013). “Latin America and the Caribbean as tailwinds recede: In search of higher growth”. Relatório semestral, Escritório do economista-chefe, América Latina e o Caribe Banco Mundial.
- Enami, A., Lustig, N. e Aranda, R. (2016). “Analytical foundations: Measuring the redistributive impact of taxes and transfers”. Documento de trabalho 25. CEQ Institute, Tulane University. Novembro. Disponível em: http://www.commitmentoequity.org/publications_files/CEQ_WP25_Enami%20

- Lustig%20Aranda_2016_XR_Edited%20by%20Ali%20on%20Nov%2019%202016.pdf
- Esquivel, G., Lustig, N. e Scott, J. (2010). “A decade of falling inequality in Mexico: Market forces or state action?” Em L. F. López Calva, e N. Lustig (eds.), *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution-PNUD.
- Ferreira, F. H. G. e Schoch, M. (2020). “Inequality and social unrest in Latin America: The Tocqueville paradox revisited”. *Blog do Banco Mundial*, 24 de fevereiro. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/inequality-and-social-unrest-latin-america-tocqueville-paradox-revisited>.
- Flores, I., Sanhueza, C., Atria, J. e Mayer, R. (2019). “Top incomes in Chile: A historical perspective on income inequality, 1964–2017”. *Review of Income and Wealth*.
- Gasparini, L. e Cruces, G. (2010). “A distribution in motion: The case of Argentina”. Em L. F. López-Calva e N. Lustig (eds.), *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution-PNUD.
- Gasparini, L. e Lustig, N. (2011). “The rise and fall of income inequality in Latin America”. Working Paper N.º 1110, Tulane University.
- Gasparini, L., Galiani, S., Cruces, G. e Acosta, P. (2011). “Educational upgrading and returns to skills in Latin America: Evidence from a supply-demand framework, 1990–2010”. Policy Research Working Paper 5921, Banco Mundial.
- Giménez, L., Lugo, M. A., Martínez-Aguilar, S., Colman, H., Galeano, J. J e Farfan, G. (2017). “Paraguay: Análisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad”. Documento de trabalho 74. Ministério da Fazenda do Paraguai, Banco Mundial e CEQ Institute, Tulane University
- Goñi, E., Humberto López, J. e Servén, L. (2011). “Fiscal redistribution and income inequality in Latin America”. *World Development*. Vol. 39, n.º 9, pp. 1 558-1 569.
- Higgins, S. e Pereira, C. (2014). “The effects of Brazil’s taxation and social spending on the distribution of household income”. *Public Finance Review*. Vol. 42, N.º 3, pp. 346-367.
- Higgins, S., Pereira, C. e Cabrera, M. (2019). “CEQ Master Workbook: Brazil (2008–2009)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University. 3 de maio de 2019.
- Hill, R., Eyasu, T. e Woldehanna, T. (2014). “CEQ Master Workbook: Ethiopia (2010–2011)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University e Banco Mundial. 28 de setembro de 2014.
- ICEFI (2017a). “Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza en Honduras”. Documento de trabalho 51 do CEQ. CEQ Institute, Tulane University, FIDA e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Abril.
- ICEFI (2017b). “Incidencia de la política fiscal en el ámbito rural de Centroamérica: El caso de Nicaragua”. Documento de trabalho N.º 52 do CEQ. Instituto CEQ, Tulane University, FIDA e ICEFI. Washington D. C., Roma, Guatemala.

- IEA (2018). IEA Fossil Fuels Database. Agencia Internacional de Energia (AIE).
- Inchauste, G., Lustig, N., Mashekwa, M., Purfield, C., Woolard, I. e Zikhali, P. (2016). “CEQ Master Workbook: South Africa (2010-2011)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University e Banco Mundial. 6 de março de 2016.
- Inchauste, G. e Lustig, N. (2017). “Overview”. Em G. Inchauste e N. Lustig (eds.), *The distributional impact of taxes and transfers: evidence from eight low- and middle-income countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Immervoll, H., Kleven, H. J., Kreiner, C. T. e Verdelin, N. (2009). An evaluation of the tax-transfer treatment of married couples in European countries. Documento para discussão N.º 3965 do IZA
- Immervoll, H., Levy, H. I., Nogueira, J. R., O’Donoghue, C. e Bezerra de Siqueira, R. (2009). “The impact of Brazil’s tax-benefit system on inequality and poverty”. Em S. Klasen e F. Nowak-Lehmann (eds.), *Poverty, inequality, and policy in Latin America*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. Pp. 271-302.
- Jaramillo, M. (2014). “The incidence of social spending and taxes in Peru”. Em N. Lustig, C. Pessino e J. Scott (eds.), “Analyzing the redistributive impact of taxes and transfers in Latin America”. Special Issue. *Public Finance Review* 42, n.º 3, pp. 391-412. DOI: 10.1177/1091142113496134
- Jaramillo, M. (2019). “CEQ Master Workbook: Peru (2011)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University. 11 de fevereiro de 2019.
- Jellema, J., Haas, A., Lustig, N. e Wolf, S. (2016). “CEQ Master Workbook: Uganda (2012-2013)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University e International Growth Center. 28 de julho de 2016.
- Jouini, N., Lustig, N., Moumni, A. e Shimeles, A. (2015). “CEQ Master Workbook: Tunisia (2010)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. 5 de maio de 2017.
- Lindert, P. (2004). *Growing public. Social spending and economic growth since the eighteenth century*. Vols. 1 e 2. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Lindert, K., Skoufias, E. e Shapiro, J. (2006). “Redistributing income to the poor and rich: Public transfers in Latin America and the Caribbean”. Documento para discussão da proteção social n.º 0605, Washington D. C.: Banco Mundial.
- Llerena Pinto, M. C., Paul, F., Saá Daza, R. C. e Llerena Pinto, M. A. (2017). “CEQ Master Workbook: Ecuador (2011-2012)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University. 9 de junho de 2016.
- Llerena, P., Paul, F., Llerena Pinto, M. C., Saá Daza, R. C. e Llerena Pinto, M. A. (2015). “Social spending, taxes and income redistribution in Ecuador”. Documento de trabalho N.º 28 do CEQ. Center for Inter-American Policy and Research e Department of Economics, Tulane University/Diálogo Interamericano. Nueva Orleans e Washington D.C.
- López-Calva, L. F., e Lustig, N. (2010). *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution-PNUD.

- Long, W., Lustig, N. e Quan, S. (publicação em breve). “The pink tide and inequality dynamics in Latin America”. Tulane Economics Working Paper in progress (disponível por pedido).
- Lustig, N. (1994). *Medición de la pobreza y de la desigualdad en la América Latina. El emperador no tiene ropa*.
- Lustig, N. (2017). “El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)”. *El Trimestre Económico*, 84 (335), 493-568.
- Lustig, N. (ed.) (2018). *Commitment to equity handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty*. Brookings Institution Press e CEQ Institute, Tulane University.
- Lustig, N., López Calva, L. F. e Ortiz-Juárez, E. (2013). “Declining inequality in Latin America in the 2000s: The cases of Argentina, Brazil, and Mexico”. *World Development*, 44, 129-141.
- Lustig, N. e Pessino, C. (2013). “Social spending and income redistribution in Argentina in the 2000s: The rising role of noncontributory pensions”. Documento de trabalho N.º 5. CEQ.
- Martínez-Aguilar, S., Fuchs, A., Ortiz-Juárez, E. e del Carmen, G. (2018). “Chile: The impact of fiscal policy on inequality and poverty”. Em N. Lustig (ed.), *Commitment to equity handbook. Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty*, chapter 13. Brookings Institution Press e CEQ Institute, Tulane University.
- Martínez-Aguilar, S. (2018). “CEQ Master Workbook: Panama (2016)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University e the Economic Co-operation and Development. 2 de novembro de 2018.
- Martínez-Aguilar, S. e Ortiz-Juárez, E. (2016). “CEQ Master Workbook: Chile (2013)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University e Banco Mundial. 7 de outubro de 2016.
- Meléndez, M. e Martínez, V. (2019). “CEQ Master Workbook: Colombia (2014)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. 28 de fevereiro de 2019.
- Messina, J. e Silva, J. (2017). *Wage inequality in Latin America: Understanding the past to prepare for the future*. Banco Mundial.
- Molina, E. (2018). “CEQ Master Workbook: Venezuela (2012)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University. 5 de abril de 2018.
- Moncada, G. e Lee, H. (2005). *MECOVI: Improving the survey and measurement of living conditions in Latin America and the Caribbean*.
- Morgan, M. (2018). “Essays on income distribution: Methodological, historical and institutional perspectives with applications to the case of Brazil (1926-2016)”. Tese de doutorado. Paris School of Economics (PSE) e L'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).
- Paz Arauco, V., Gray Molina, G., Jiménez, W. e Yáñez, E. (2014b). “CEQ Master Workbook: Bolivia (2009)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University. 22 de setembro de 2014.

- Paz Arauco, V., Gray Molina, G., Jiménez, W. e Yáñez, E. (2014a), “Explaining low redistributive impact in Bolivia”. *Public Finance Review*, vol. 42, N.º 3, pp. 326-345.
- Popova, D. (2019). “CEQ Master Workbook: Russia (2010)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University e Banco Mundial. 21 de março de 2019.
- Rodríguez-Castelán, C., López-Calva, L. F., Lustig, N. e Valderrama, D. (2016). “Understanding the dynamics of labor income inequality in Latin America”. Policy research working paper, 7795. Banco Mundial. Agosto.
- Rossignolo, D. (2018a). “Argentina: Taxes, expenditures, poverty, and income distribution”. Em N. Lustig (ed.), *Commitment to equity handbook. Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty*, chapter 11. Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University.
- Rossignolo, D. (2018b). “CEQ Master Workbook: Argentina (2012-2013)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University. 8 de junho de 2018.
- Sauma, P. e Trejos, J. D. (2014b). “CEQ Master Workbook: Costa Rica (2010)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University. 14 de fevereiro de 2014.
- Sauma, P. e Trejos, J. D. (2014a). “Social public spending, taxes, redistribution of income, and poverty in Costa Rica”. Documento de trabalho N.º18 do CEQ. CEQ Institute, Tulane University/FIDA/ICEFI, Washington D.C., Roma, Guatemala.
- Scott, J., Martínez-Aguilar, S., De la Rosa, E. e Aranda, R. (2018). “CEQ Master Workbook: Mexico (2014)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University. 9 de novembro de 2018.
- Silveira, F. G., Ferreira, J., Mostafa, J. e Ribeiro, J. A. C (2011). “Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda”. Em J. Aparecido Carlos Ribeiro, A. Luchiezi Jr. e S. E. Arbulu Mendonça (eds.), *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos elementos para reflexão*. Brasília: IPEA, pp. 25-63.
- Uthoff, A. (2018). “Do competitive markets of individual savings accounts and health insurance work as part of the welfare state?” Em J. A. Ocampo e J. Stiglitz (eds.). *Welfare and Inequality*. Nova Iorque: Columbia University Press. Disponível em: <https://cup.columbia.edu/book/the-welfare-state-revisited/9780231185448>
- Younger, S., Myamba, F. e Mdadila, K. (2019). “CEQ Master Workbook: Tanzania (2011-2012)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University. 21 de junho de 2019.
- Younger, S. D., Khachatryan, A., Gyulumyan, G., Sinha, N. e Bartsch, U. (2019). “CEQ Master Workbook: Armenia (2011)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University e Banco Mundial. 8 de junho de 2019.
- Younger, S., Osei-Assibey, E. e Oppong, F. (2018). “CEQ Master Workbook: Ghana (2012-2013)”. CEQ Data Center on Fiscal Redistribution. CEQ Institute, Tulane University. 27 de outubro de 2018.



Integração regional

08

Marcelo Olarreaga
*Universidade de
Genebra e CEPR*

O autor agradece a Lian Allub, Christian Daude, Marcela Eslava, Pablo Sanguinetti, Marcel Vaillant e Hernán Vallejo por seus comentários construtivos, bem como os participantes do workshop “O Desafio do desenvolvimento na América Latina”, organizado por CAF em Bogotá, em agosto de 2019.

1. Introdução

A promoção de uma maior integração de suas economias, tanto no âmbito regional quanto global é um elemento central das estratégias de desenvolvimento que os países da região procuraram como complemento para suas políticas nacionais. Esta estratégia se justifica pela necessidade de expandir os mercados internos, atraindo investimentos que, com uma maior escala de produção, gerem ganhos de produtividade e emprego através da realocação de recursos para setores e empresas relativamente mais produtivos ou um melhor acesso a insumos de qualidade.

Embora a maioria dos países da região tenha vivenciado um aumento importante de sua integração aos mercados mundiais, não aconteceu o mesmo em matéria de integração regional. A região tem avançado na implementação de importantes acordos de integração regional (por exemplo, o Mercosul, a Aliança do Pacífico, etc.), mas estes foram acompanhados por uma melhoria relativamente simples em termos de comércio intra-regional.

O capítulo analisará os motivos deste modesto aumento do comércio intra-regional, concentrando-se, por um lado, nos custos relativamente elevados do comércio regional e, pelo outro, na pouca integração das estruturas produtivas dos países da região, resultando em uma participação muito menor em cadeias regionais de valor do que a observada em outras partes do mundo. A baixa inserção em cadeias de valor regionais e globais de uma grande quantidade de países da América Latina representa uma desvantagem competitiva importante, já que as empresas exportadoras não podem se beneficiar dos ganhos de eficiência (estáticas e dinâmicas) associadas com uma maior especialização e as economias de escala dentro das cadeias de valor.

A especialização associada com as cadeias de valor regionais e globais não traz, apenas, ganhos em termos de eficiências, mas também está acompanhada por efeitos distributivos que podem impactar na distribuição de renda dentro dos países, afetando equilíbrios políticos instáveis. Por este motivo, o capítulo conclui analisando o impacto do comércio sobre a desigualdade de renda na região.

A estrutura do resto do capítulo é a seguinte. A seção 2 explora a relação entre comércio e crescimento econômico na América Latina. A seção 3 faz foco no processo de integração regional na América Latina, comparando-o com o processo de integração em outras regiões. A seção 4 explora as razões detrás do baixo comércio intra-regional na América Latina. A seção 5 analisa o impacto do comércio regional sobre a desigualdade de renda, e a seção 6 conclui com recomendações de política econômica para o processo de integração regional na América Latina.

2. Abertura comercial e crescimento econômico na América Latina

Esta seção analisa as vantagens do comércio como promotor do crescimento econômico e da produtividade das economias. Em primeiro lugar, são avaliadas as distintas abordagens teóricas que sugerem distintos canais e a evidência existente. Em segundo lugar, é analisado em forma distintiva o papel dos processos de integração regional e como eles impactam na relação entre comércio e desenvolvimento.

2.1. Comércio e desenvolvimento: teoria e evidência

A teoria neoclássica do crescimento explica que os rendimentos marginais decrescentes associados à acumulação de capital resultam em taxas de crescimento decrescentes em uma economia fechada. A única fonte de crescimento no longo prazo nesses modelos é o crescimento da produtividade. No contexto da teoria clássica das vantagens comparativas, Ventura (1997) explica como o comércio internacional permite lidar com o limite ao crescimento que impõem os rendimentos marginais decrescentes. A chave no modelo de Ventura é que, na medida que o capital acumular, a vantagem comparativa da economia muda para bens mais intensivos em capital, conforme o sugere o teorema de Rybczynski (1955). Estas mudanças na estrutura de produção permitem que o país acumule capital sem que os retornos marginais deste último diminuam, pois, quando mudar a vantagem comparativa, aumenta a demanda de capital por novas exportações intensivas neste fator, permitindo deixar a remuneração do capital constante. Assim, a abertura comercial permite o crescimento econômico através da acumulação de capital sem que seja necessário observar aumentos (exógenos) da produtividade.

Este resultado importante pode ser alterado quando as taxas de crescimento da produtividade no nível setorial discrepam. Em efeito, Matsuyama (1992) demonstra que, se ao abrir uma economia, os recursos são redirecionados para setores com menores oportunidades de crescimento, isto pode levar a um crescimento econômico agregado mais baixo a partir de um simples efeito de composição. Tomemos o exemplo da agricultura e os produtos manufaturados e imaginemos que o setor agrícola tem um crescimento (exógeno) de sua produtividade menor do que o setor de manufaturas. Se a economia tiver uma vantagem comparativa em agricultura, especializar-se-á neste setor, com um crescimento da produtividade mais baixo, fato que provocará um crescimento global da economia inferior ao que conseguiria se protegesse sua economia e se diversificasse para o setor de manufaturas, que tem um crescimento da produtividade mais alto.

Quando a teoria dá respostas ambíguas, os pesquisadores acodem à evidência empírica para resolver esta dualidade. Até o final do século XX, a literatura empírica tendia a indicar, não equivocadamente, que o comércio internacional estava associado a um maior crescimento econômico (ver, por exemplo, Sachs e Warner, 1995, Frankel e Romer, 1999, ou Edwards, 1998). No começo do século XXI, Rodríguez e Rodrik (2000) fazem uma dura crítica a esta literatura empírica baseada em problemas de mensuração, de endogeneidade e de definição de política comercial que, segundo estes autores, levavam a resultados tendenciosos. O uso de dados transversais de países com níveis de desenvolvimento e outras condições iniciais muito diferentes e a hipótese de que a resposta para as reformas comerciais fosse homogênea, eram a base desta crítica importante à literatura empírica existente nos finais do século XX.

Uma literatura crescente tem-se centralizado nas críticas de Rodríguez e Rodrik, tentando avaliar sua importância empírica além dos trabalhos analisados no estudo destes dois economistas. O trabalho de Wacziarg e Welch (2008) é, talvez, o mais completo. Utilizando a variação através do tempo, mas dentro de cada país em termos de política comercial, comércio e crescimento econômico, e utilizando uma metodologia empírica que permite considerar diferentes condições iniciais em cada país (um estimador de diferenças em diferenças), Wacziarg e Welch apresentam que, quando as economias são abertas para o comércio, o crescimento do Produto Bruto Interno (PIB) aumenta uma média de 2 pontos percentuais. Também proporcionam evidência de que o mecanismo através do qual o PIB cresce é devido a um forte aumento do investimento após as reformas comerciais.

A crítica, porventura, mais interessante de Rodríguez e Rodrik é que, embora na média o crescimento econômico é mais alto, está pendente de explicar por que o impacto do comércio sobre o crescimento econômico é maior em determinados países e, por que, em ocasiões, a abertura comercial está acompanhada por uma desaceleração econômica e não por crescimento.

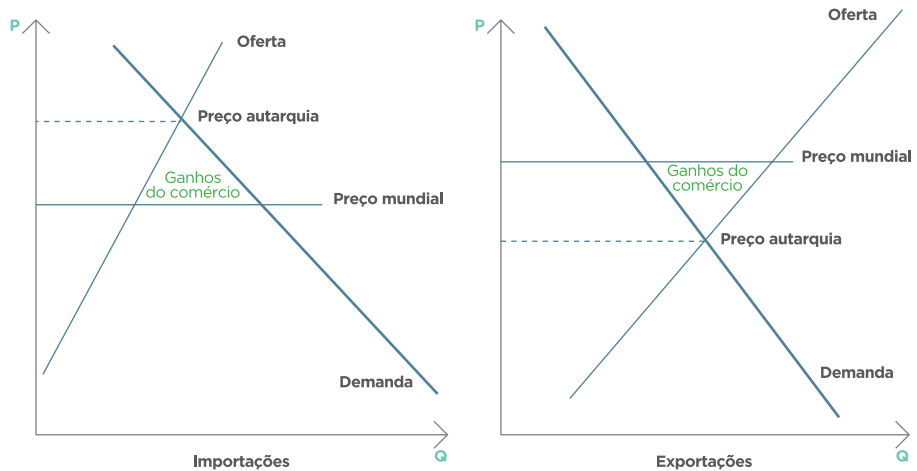
O trabalho de Freund e Bolaky (2008) é um dos primeiros a pesquisar sistematicamente a heterogeneidade do impacto do comércio internacional sobre o crescimento econômico. Descobrem que o sinal e o tamanho do impacto do comércio sobre o crescimento dependem de quão flexíveis são as regulamentações aplicadas sobre o setor privado. O mecanismo é simples: para poder aproveitar as novas oportunidades que oferece a abertura comercial, os fatores de produção (capital e trabalho) devem ser realocados e passar de setores com menor produtividade para aqueles nos que as empresas nacionais têm uma vantagem comparativa. Para que esse fato aconteça, as regulamentações para a criação e fechamento de empresas devem ser bastante flexíveis, de modo a garantir às companhias o encerramento de suas atividades e que seus recursos sejam utilizados em novas empresas mais competitivas.

O gráfico 1 apresenta o papel que desempenham as barreiras para a criação de novas empresas na determinação dos lucros ou perdas, associados com a abertura comercial em um modelo de comércio com dois setores. O painel A demonstra os lucros clássicos do comércio quando não há custos de entrada. O painel B apresenta as perdas adicionais ligadas ao comércio quando os custos de entrada não permitem a realocação de recursos por parte de setores de baixa

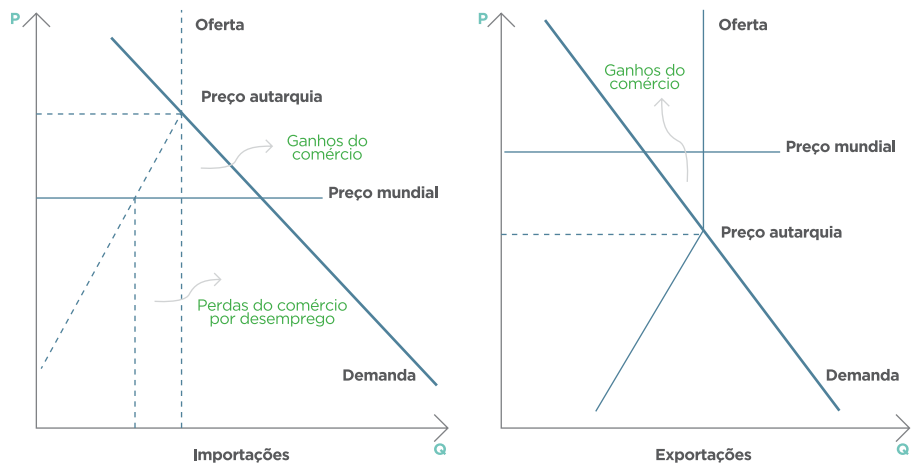
para alta produtividade e, portanto, os fatores de produção ficam desempregados quando fecham empresas no setor nacional que concorrem com importações. Este desemprego dos fatores de produção pode resultar em perdas de renda superiores aos ganhos de eficiência relacionados com o comércio.

GRÁFICO 1. Lucros e perdas do comércio com e sem custos de entrada para novas empresas

Painel A: Lucros do comércio sem custos de entrada para novas empresas



Painel B: Lucros e perdas do comércio com custos de entrada de novas empresas



Fonte: Elaboração própria.

Freund e Bolaky (2008) pesquisam empiricamente a predição de que o crescimento econômico será mais alto após uma abertura comercial quando os países tiverem regulamentações mais flexíveis sobre as atividades das

empresas privadas. Em sua apresentação, dividem os países entre aqueles com regulamentações empresariais, em termos de saída e entrada de empresas, altamente restritivas com os que possuem regulamentos empresariais mais flexíveis. Descobrem que, no primeiro grupo, não existe relação nenhuma entre a abertura comercial e o crescimento econômico, enquanto, no segundo grupo, a abertura comercial tem um impacto positivo e importante sobre o crescimento econômico.

Chang, Kaltani e Loayza (2009) se baseiam em Freund e Bolaky (2008) e pesquisam como outros tipos de complementaridades diferentes aos regulamentos para a entrada e saída de empresas podem afetar a relação entre comércio e crescimento. Utilizando termos de interação, examinam como o impacto das reformas comerciais no crescimento econômico varia segundo o nível de formação, o aprofundamento financeiro, a inflação, a infraestrutura de telecomunicações, a governança e a flexibilidade do mercado do trabalho. Encontram que o aprofundamento financeiro, uma melhor infraestrutura de governança e telecomunicações, bem como uma maior flexibilidade no mercado do trabalho fazem com que o impacto da abertura comercial sobre o crescimento econômico passe de ser negativo a positivo.

Esses resultados são importantes por duas razões. Primeiro, porque explicam claramente a heterogeneidade observada de experiências em matéria de abertura comercial e fazem isso de maneira sistemática. Segundo, sugerem que, desde uma visão de política pública, a abertura comercial tem que ser acompanhada por outras reformas econômicas se queremos conseguir um impacto positivo sobre o desenvolvimento econômico.

A abordagem clássica do comércio tem foco nas vantagens comparativas e presume que todas as empresas são iguais (têm a mesma tecnologia e produtividade dentro de cada setor). Mais recentemente, tem surgido uma abordagem que alerta sobre a alta disparidade de produtividade (pelo uso de distintas tecnologias, capacidade empresarial dos empreendedores, distintos métodos gerenciais, etc.) entre companhias dentro dos setores. Esta visão também proporciona uma nova e interessante perspectiva sobre os mecanismos através dos quais o comércio impacta no crescimento econômico. O primeiro tem a ver com a realocação de recursos, já não através de setores como nos modelos clássicos, mas também dentro deles e através das empresas. Diante de empresas com diferentes níveis de produtividade e o aumento da concorrência associado com a abertura comercial faz com que as companhias menos competitivas fiquem fora do mercado ou reduzam sua produção, e realoca recursos para as empresas mais competitivas dentro do setor, gerando ganhos de produtividade agregada. O segundo mecanismo está associado com o aumento da produtividade dentro da mesma empresa (canal de inovação), devido ao aumento da concorrência (efeitos pró-competitivos) ou pelo fato de que, graças à abertura comercial, tem-se acesso a uma quantidade e qualidade de insumos estrangeiros mais alto¹.

1 Ver Amiti e Konings (2007) para evidência empírica sobre a importância de insumos importados sobre a produtividade, e Topalova e Khandelwal (2011) para obter evidência empírica sobre a importância dos dois mecanismos: efeitos pró-competitivos e acesso a insumos importados.

Em um dos primeiros trabalhos empíricos nesta área, Pavcnik (2002) analisa o impacto da importante liberalização comercial do Chile a finais dos anos 1970. Foi, então, quando o Chile implementou uma reforma que eliminou a maioria de suas barreiras não tarifárias, reduzindo taxas que, em 1974, eram, em geral, superiores a 100%, para uma uniforme de 10% em 1979. Pavcnik descobre que, após esta mudança radical de política comercial, a produtividade das empresas chilenas nos setores em concorrência direta com as importações cresceu de 3% para 10% mais rápido do que no setor de bens não negociáveis. Propõe que a exposição para a concorrência estrangeira obrigou as empresas no setor importador a se tornarem mais eficientes (lucros pró-competitivos do comércio). Também descobre que as plantas que são forçadas fora do mercado pela pressão competitiva são, na média, 8% menos produtivas do que as empresas que continuam produzindo. Este resultado implica que a saída de plantas também contribui para a realocação de recursos dentro da economia, desde empresas menos produtivas para empresas mais produtivas, trazendo um aumento da produtividade agregada por um simples efeito de composição.

Este último resultado tem implicações de políticas semelhantes aos de Freund e Bolaky (2008) que debatemos acima. Regulamentações empresariais, financeiras e do trabalho excessivas que, por exemplo, obstaculizam a falência das empresas menos eficientes ou a realocação de capital e trabalho de companhias existentes menos produtivas para aquelas com maior produtividade, não apenas através de setores, mas também dentro deles, têm consequências negativas sobre a produtividade agregada e o crescimento das economias. Isto implica que os benefícios do comércio diminuirão seriamente em países com regulamentações excessivas.

Então, o fato de que através das políticas antes mencionadas seja favorecida a realocação de recursos para setores e empresas mais produtivas e que isso envolva maior comércio e, em especial, maiores exportações, pode conduzir a um efeito adicional positivo sobre a produtividade das empresas. A evidência sobre empresas exportadoras e produtividade para países desenvolvidos tende a apresentar que as empresas exportadoras são mais produtivas, mas isto é, principalmente, por um efeito de seleção: as empresas mais produtivas viram exportadoras (Bernard e Jansen, 1999). Contudo, esta conclusão não é a mesma quando países emergentes são estudados.

Em um trabalho empírico sobre produtividade e exportações que utiliza dados de países em desenvolvimento, Van Bieseboreck (2005) oferece evidência de aprendizado no mercado exportador com empresas que se tornam mais produtivas a medida que começam a exportar. Usando dados de empresas, Álvarez e López (2005) apresentam evidência de que ambos os efeitos (seleção e aprendizado) estão presentes no caso do Chile. Fernández e Isgut (2005) encontram também evidência importante de efeitos de aprendizado com aumentos de produtividade dentre 4% e 5% por cada ano de exportação para empresas colombianas.

Por conseguinte, em países emergentes, o fato de incentivar as empresas a exportarem, leva a melhorar suas capacidades de produção e eficiência,

aprimorando a produtividade global da economia. Uma forma de gerar incentivos para que as empresas exportem, é negociar acordos regionais nos quais as preferências acordadas permitam às empresas nacionais entrarem em mercados estrangeiros e, através do aprendizado no mercado exportador, tornar-se mais eficientes. Este tema é desenvolvido na próxima seção.

Em resumo, a literatura sobre comércio e desenvolvimento econômico demonstra que existem vários mecanismos através dos quais o comércio ajuda ao crescimento econômico (realocação de recursos para setores e empresas mais produtivas, efeitos pró-competitivos, acesso a uma maior variedade de insumos e de melhor qualidade, etc.), mas, para que a maioria destes lucros possam ser percebidos, são precisas políticas complementares em matéria de entrada e saída de empresas, infraestrutura, aprofundamento financeiro, flexibilidade do mercado do trabalho, e demais. Os acordos de integração regional, aliás, oferecem a oportunidade de obter um benefício do aprendizado no mercado exportador dentro da região, no caso de países emergentes, atraindo ganhos de produtividade globais.

2.2. Acordos comerciais e desenvolvimento econômico

Além destes benefícios da integração regional, é necessário também ter políticas adequadas para que o impacto do comércio sobre o desenvolvimento seja positivo. Conceitualmente existem duas razões adicionais pelas quais o comércio regional, gerado pelos acordos de integração no nível regional, não pode produzir ganhos mesmo em termos de desenvolvimento econômico.

O primeiro argumento é que a proliferação de acordos regionais pode resultar um freio ou substituto para a abertura comercial global e, portanto, a receita que se poderia gerar em nível regional é obtida em detrimento dos lucros potenciais em nível global. O trabalho de Bhadwati (1992) foi precursor de uma literatura importante que examina se a proliferação de acordos regionais ajuda ou prejudica a abertura global (hipótese de componentes básicos perante obstáculos, ou *building versus stumbling blocks*). A literatura empírica descobre que, pelo menos na América Latina (mas também em outras regiões), o crescimento dos acordos regionais foi acompanhado por uma abertura de caráter global (Freund e Ornelas 2010, e Baldwin 2014). A conclusão geral é que o regionalismo contribuiu para, e não prejudicou, a abertura global.

O mais interessante ainda é que os acordos regionais ajudaram a diminuir a proteção global fundamentalmente nos países que originalmente tinham níveis de proteção mais altos. Crivelli (2016) formula que isto é verdade para um conjunto de países da América Latina e proporciona evidência que sugere que o mecanismo está associado à perda de renda tarifária aduaneira quando as preferências são dadas ao parceiro comercial e este aumenta sua porção de mercado. Para poder evitar uma grande perda de renda tarifária aduaneira, os governos da América Latina, com altos níveis iniciais de proteção externa, diminuíram suas tarifas externas. Tovar (2019) apresenta que a redução tarifária aduaneira externa é também mais importante quando a parte inicial de importações decorrente do resto do mundo é maior.

Cabe salientar que esses trabalhos estimam médias regionais e que a realidade em alguns países ou blocos comerciais pode ser muito diferente. Lalanne e Vaillant (2019), por exemplo, explicam que, na última década, o Mercosul, em particular o Uruguai, afastou-se do conceito de regionalismo aberto, consolidando-se como uma região com tarifas relativamente elevadas.

Para resumir, no que diz respeito ao primeiro argumento, que poderia qualificar os benefícios do comércio regional sobre o desenvolvimento econômico, podemos concluir que o mesmo não é substancial para o caso da América Latina, onde se observou que não apenas o aumento de acordos regionais foi acompanhado de uma abertura global, mas também que a mesma foi mais importante nos países que tinham maior necessidade dela (já que o custo do desvio do comércio é superior em países com proteção multilateral mais alta). Isto é consistente com noções de “regionalismo aberto” que foram utilizadas na América Latina no final do século XX.

O segundo argumento, relacionado com o desenvolvimento econômico que poderia qualificar as receitas associadas à integração regional, é que esta última pode gerar distorções ao dar preferências tarifárias a membros regionais que não são precisamente os mais competitivos em nível global, criando ineficiências que desvirtuam os incentivos a investir na região.

Existe evidência empírica de que os acordos regionais na América Latina, pelo menos no começo, estavam acompanhados por um desvio do comércio (ou diminuição das importações originadas no resto do mundo). Carrère (2006) indica que, no caso da Comunidade Andina de Nações, do Mercado de América Central, do Mercosul e da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), observa-se um desvio importante do comércio, com uma queda estatisticamente significativa de suas importações decorrentes do resto do mundo. Robertson e Estevadeordal (2009) também demonstram um aumento do desvio do comércio na região no final do século XX.

Existem quatro respostas para a observação de que os acordos regionais na América Latina foram acompanhados por um desvio do comércio, gerando um prejuízo no impacto econômico desses acordos. A primeira é que existe evidência empírica de que quando o desvio do comércio é importante, os países da região tendem a diminuir a proteção externa, reduzindo o desvio do comércio. Bohara, Gawande e Sanguinetti (2004) oferecem evidência empírica no caso do Mercosul, e Crivelli (2016) para toda a região. Isto sugere que o desvio do comércio é um fenômeno temporário que tende a desaparecer com o tempo.

A segunda resposta é que, embora o desvio do comércio prejudique ao país importador dentro do bloco e ao mesmo em seu conjunto, o país exportador dentro do bloco se beneficia desta distorção e, portanto, também pode beneficiar a determinados membros. Moncarz, Olarreaga e Vaillant (2016) explicam que o Brasil foi beneficiado com o desvio do comércio para os outros países do Mercosul, permitindo mobilizar suas exportações regionais para produtos de maior complexidade e com maior potencial de crescimento. No curto prazo, claro, este ganho se consegue em detrimento dos outros países membros do bloco.

A terceira resposta é que os novos acordos regionais no século XXI são cada vez mais profundos e abordam temas de harmonização que vão além das questões tarifárias (ambientais, do trabalho, investimento, barreiras técnicas e sanitárias, etc.). A natureza deste tipo de reformas implica que exista pouca discriminação nos benefícios acordados com os parceiros comerciais. A implicação é que este tipo de acordo tem um desvio do comércio menor do que os acordos mais superficiais do século XX (ver Mattoo, Mulabdic e Rute, 2017). É preciso se aprofundar nos acordos da região a modo de diminuir os riscos de desvio do comércio.

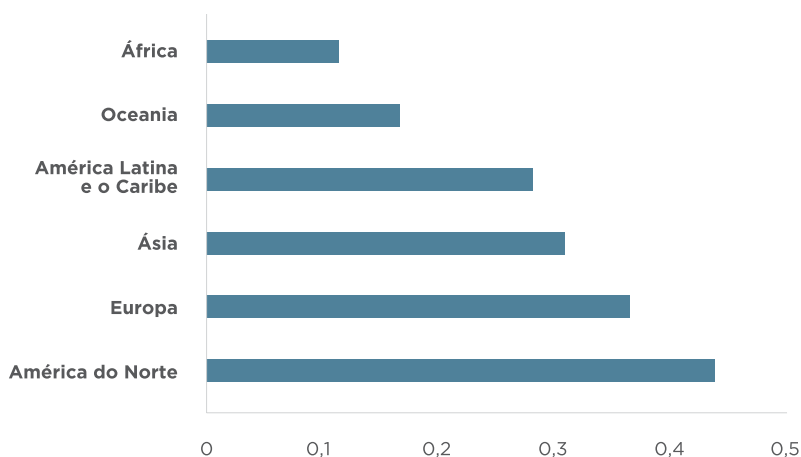
A quarta e última resposta à observação de que o desvio do comércio na América Latina pode diminuir seriamente os lucros desta atividade, é que, embora pudesse ter existido um desvio do comércio na América Latina, as consequências dele não podem ter sido muito grandes, já que o comércio intra-regional na América Latina é relativamente baixo, conforme se observa na próxima seção.

3. Integração comercial na região: análise comparativa

O importante surgimento de acordos comerciais na região nas duas últimas décadas faz com que mais de 80% do comércio intra-regional seja beneficiado por preferências tarifárias. Como indicam Estevadeordal e Salazar (2017), mais de 50% deste comércio preferencial é observado dentro de quatro acordos que eliminaram ou estão a ponto de eliminar as tarifas ao comércio interno. A partir desses fatos, poderia-se concluir que a região possui um dos mercados regionais mais integrados, o que implicaria uma alta participação do comércio intra-regional dentro do comércio total na América Latina e o Caribe.

O gráfico 2 apresenta que, apesar de que uma grande parte do comércio intra-regional hoje conta com preferências tarifárias na região, a participação do comércio intra-regional no período 1995-2017 está por debaixo da observada em outras regiões. Apenas a África e Oceania, com barreiras importantes ao comércio interno por falta de infraestrutura ou a simples realidade geográfica, têm taxas de comércio intra-regionais inferiores às da América Latina e o Caribe. A América do Norte tem uma taxa de comércio interno que é 56% mais alta do que na América Latina e o Caribe. Na Europa, a taxa é um terço mais alta e na Ásia, 10% mais elevada do que na região.

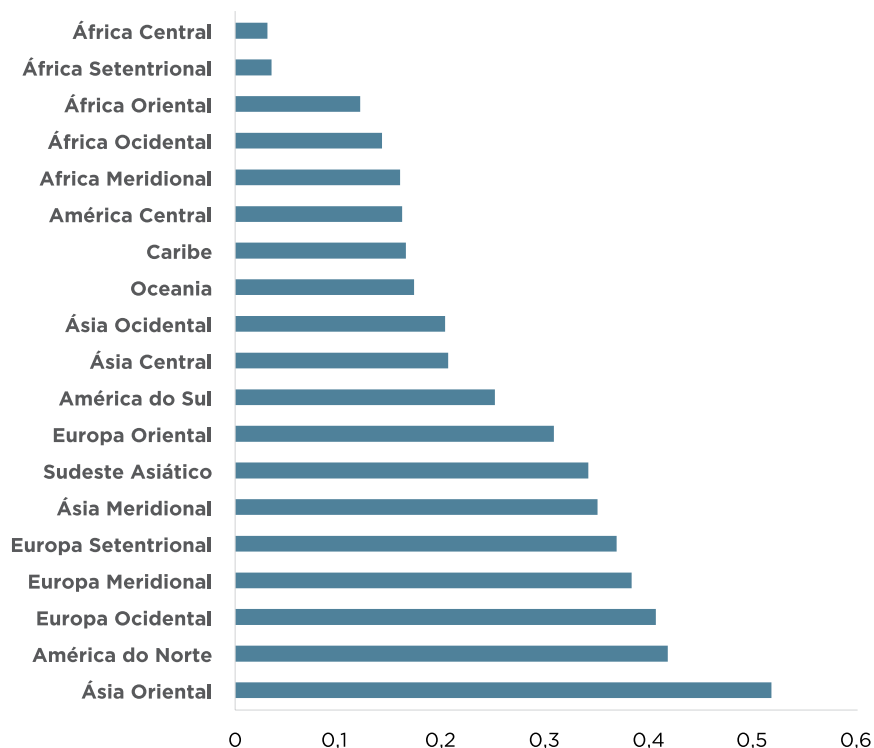
GRÁFICO 2. Parte do comércio intra-regional por continente, 1995-2017



Fonte: Dados da Base de Dados Estatísticos sobre Comércio Internacional da Organização das Nações Unidas [UN COMTRADE] e cálculos do autor.

O gráfico 3 apresenta a participação do comércio intra-regional por sub-região, conforme definidas pelas Nações Unidas. Assim, a América Latina e o Caribe são divididas em 3 regiões: América Central, o Caribe e América do Sul. Levando em conta esta dissociação, observa-se que Oceania passa a ter uma participação do comércio intra-regional superior à da América Central e o Caribe. As únicas sub-regiões que têm uma parte de comércio intra-regional inferior à América Central e o Caribe são as sub-regiões africanas. A América do Sul tem uma participação ligeiramente superior, que oscila em cerca de 25 por cento durante o período 1995-2017, mas é somente superior à participação do comércio intra-regional na Ásia Ocidental, a Ásia Central e Oceania, além das sub-regiões da África, e bem por debaixo daquilo que se pode enxergar na Ásia, na Europa e na América do Norte.

GRÁFICO 3. Parte do comércio intra-regional por região, 1995-2017

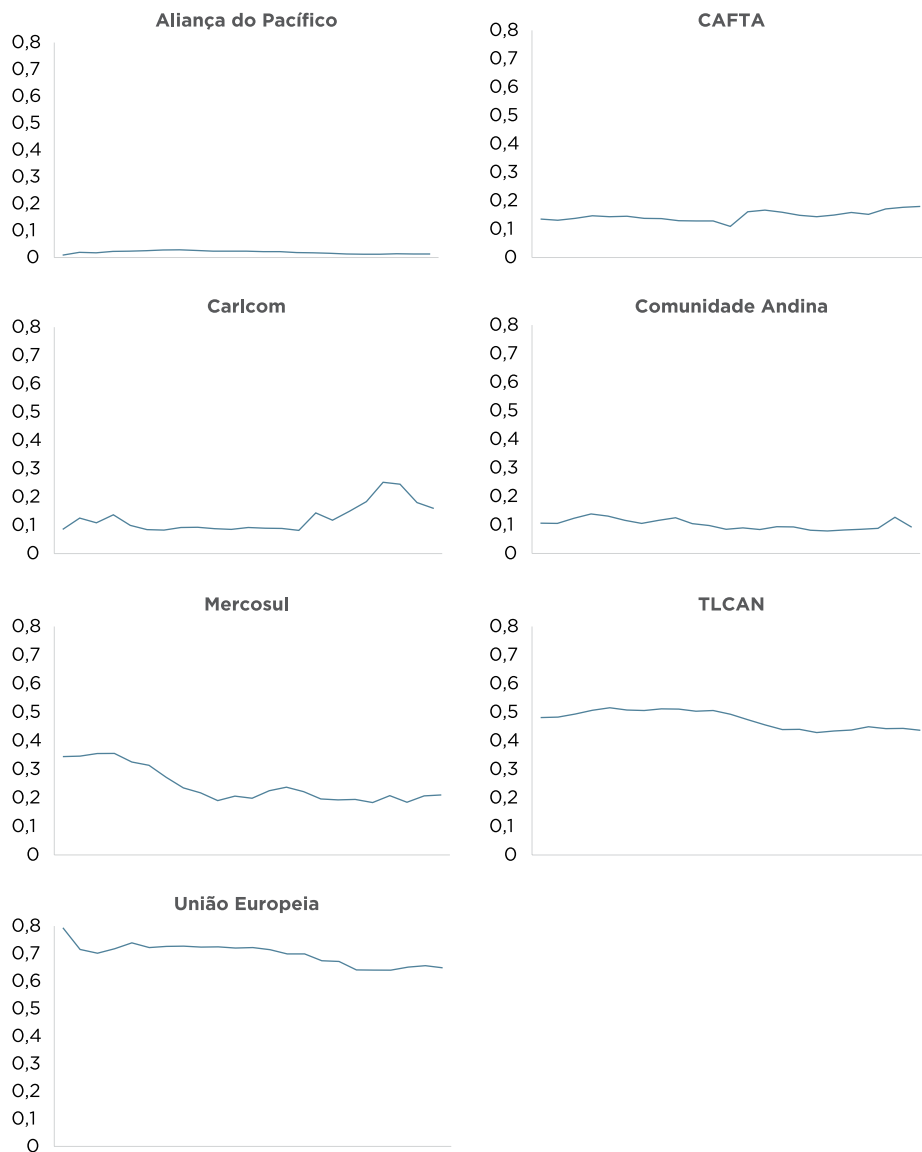


Fonte: Dados da Base de Dados Estatísticos sobre Comércio Internacional da Organização das Nações Unidas [UN COMTRADE] e cálculos do autor.

Quando analisamos os níveis de comércio intra-regional, se considerarmos os acordos ou blocos existentes, este panorama não se veria alterado substancialmente. O gráfico 4 apresenta que o comércio intra-regional dos principais acordos da região está bem por debaixo do que se pode observar na

União Europeia ou na área do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (sem o México) durante o período 1995-2017. De todos modos, é importante salientar que não existe uma tendência clara para a subida ou descida do comércio intra-regional em nenhum dos blocos durante o período.

GRÁFICO 4. Evolução da parte do comércio intra-regional por bloco, 1995-2017



Nota: O Tratado do Livre Comércio da América do Norte (TLCAN) não inclui o México.

Concluimos que, embora a América Latina conte com um grande número de acordos de integração regionais que visam facilitar o comércio intra-regional, a eficiência destes em promover o comércio é relativamente limitada, envolvendo taxas de comércio intra-regional um tanto baixas.

4. Explicando o baixo comércio intra-regional

Para entender o baixo comércio intra-regional, propomos duas explicações: i) o alto custo do comércio dentro da América Latina (diferentes às tarifas aduaneiras) quando comparado com outras regiões e ii) a baixa integração da estrutura produtiva entre países da região². Cada uma destas explicações tem, sem dúvidas, envolvimento de política pública diferentes. No caso da primeira explicação, o esforço deveria se centrar na diminuição de barreiras ao comércio intra-regional, facilitando o investimento em infraestrutura de transporte intra-regional, mas também de informação e regulamentação, como programas de Operadores Econômicos Autorizados, janelas únicas eletrônicas na alfândega ou regimes de comércio eletrônico com foco no comércio intra-regional e suas particularidades (ver Carballo, Schaur e Volpe, 2016, Carvallo, Graziano, Schaur e Volpe, 2016, e Lendle, Olarreaga, Schropp e Vézina, 2016). No caso da segunda explicação, tratar-se-ia de promover o comércio intra-industrial que, em outras regiões, como a Europa e a Ásia, tem-se desenvolvido de maneira importante, tentando encontrar uma maior integração da cadeia produtiva em nível regional (ver Cadestin, Gourdon e Kowalski, 2016)³.

Para medir os custos do comércio, usamos a metodologia desenvolvida por Novy (2013). Esta metodologia está baseada no modelo de severidade estrutural que apresenta que o custo do comércio bilateral é uma média geométrica dos fluxos bilaterais entre os países, normalizados pelo comércio interno dentro de cada país e transformado pela elasticidade de substituição entre variedades importadas com diferentes origens. Arvis, Shepherd, Dubval, Utoktham e Raj (2015) implementaram a metodologia usando dados de UN COMTRADE⁴. Neste trabalho, usamos a nova versão da base de dados de julho de 2019⁵.

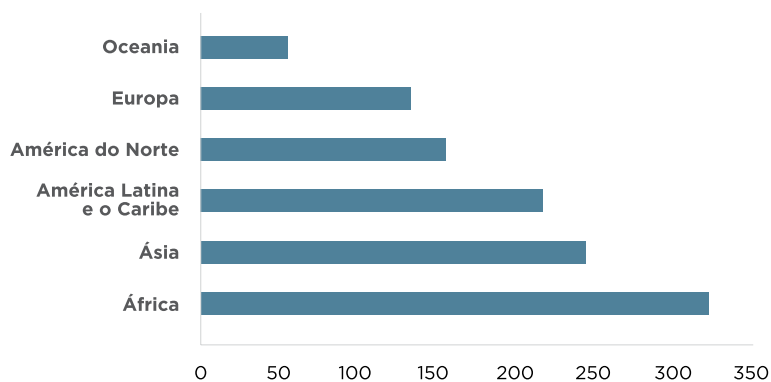
O gráfico 5 apresenta que os custos do comércio intra-regional da América Latina se encontram na média mundial. Embora sejam significativamente mais baixos do que os custos intra-regionais na África, são consideravelmente mais altos do que os observamos na Europa ou na América do Norte. O custo do comércio intra-regional na Ásia é marginalmente mais alto do que aquele observado na América Latina.

² É claro que ambas as explicações estão relacionadas e determinadas pelos custos do comércio.

³ Uma terceira explicação, que é mencionada com frequência, é que a estrutura produtiva é muito similar na América Latina, fato que explica o baixo comércio. Embora isto seja verdade, a estrutura produtiva da França e Alemanha também é muito similar e, porém, são duas economias bem integradas em termos de comércio intra-industrial, conforme apresentado na análise abaixo.

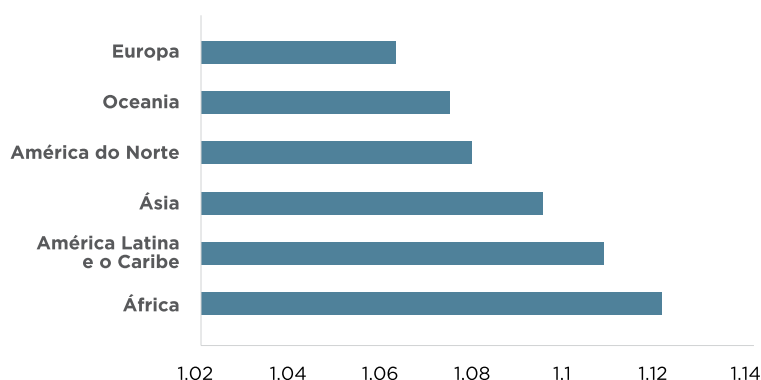
⁴ A metodologia é simples. Se o comércio bilateral entre países é gerado pela equação de severidade bilateral e se impõe a simetria dos custos bilaterais do comércio (o custo em Guatemala e o Chile é o mesmo que entre o Chile e Guatemala), pode-se calcular, com dados do comércio bilateral nas duas direções e do comércio interno em ambos os países, o custo do comércio bilateral usando estimativos das elasticidades de substituição entre variedades produzidas em diferentes países.

⁵ A base de dados estatísticos das Nações Unidas para o comércio está disponível em <https://www.unescap.org/resources/escap-world-bank-trade-cost-database>.

GRÁFICO 5. Custos do comércio intra-regional por continente, 1995-2017

Fonte: Dados da Comissão Social e Econômica para Ásia e o Pacífico das Nações Unidas [ESCAP] (2018) e cálculos do autor.

O gráfico 6 apresenta que os custos do comércio intra-regional não podem ser explicados pelas tarifas ao comércio interno, representando uma pequena fração dos custos do comércio intra-regional representados no gráfico 5. Com efeito, a tarifa média interna sobre o comércio intra-regional representa apenas cerca de 1% em todas as regiões durante o período 1995-2017, estando essa muito por debaixo do custo médio do comércio na América Latina e o Caribe, que ascende a 215% durante este mesmo período. Além disso, não se percebe uma variação importante das tarifas através das diferentes regiões que permita explicar a alteração importante do comércio intra-regional

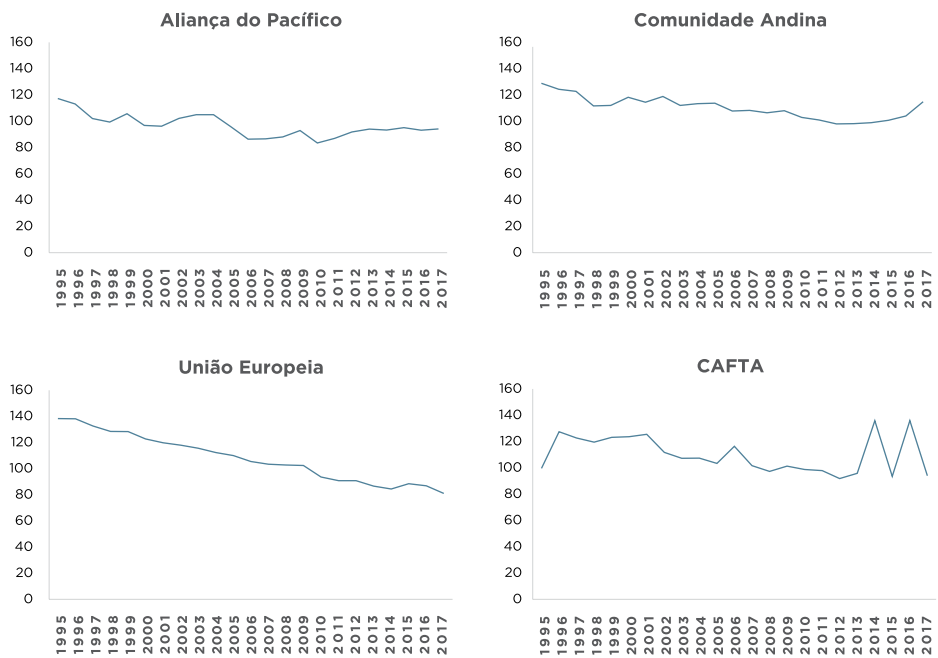
GRÁFICO 6. Tarifas ao comércio intra-regional por continente, 1995-2017

Fonte: Dados da ESCAP (2018) e cálculos do autor.

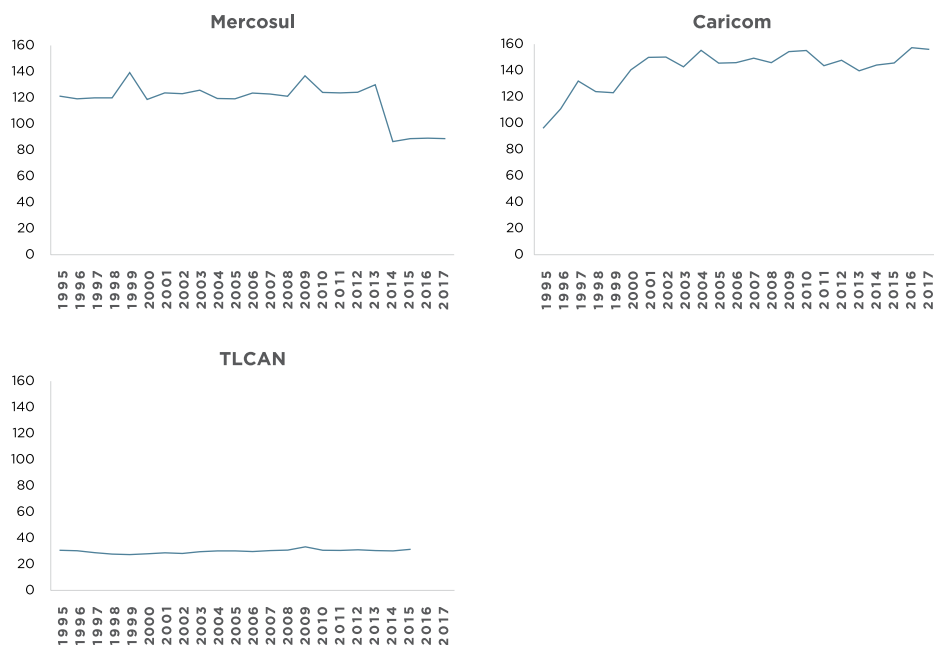
A evolução dentro dos principais blocos comerciais da região também não apresenta uma tendência à descida dos custos do comércio durante um

período no qual os processos de integração regional aceleraram (gráfico 7)⁶. Isto aconteceu por causa dos processos de integração que se concentraram, essencialmente, sobre as barreiras tarifárias deixando fora dos acordos as questões de infraestrutura e regulamentação. Cabe assinalar que, durante este mesmo período, os países da União Europeia apresentaram uma queda de quase 50% dos custos do comércio intra-regional, enquanto aprofundavam seu processo de integração.

GRÁFICO 7. Evolução dos custos do comércio intra-regional por bloco, 1995-2017

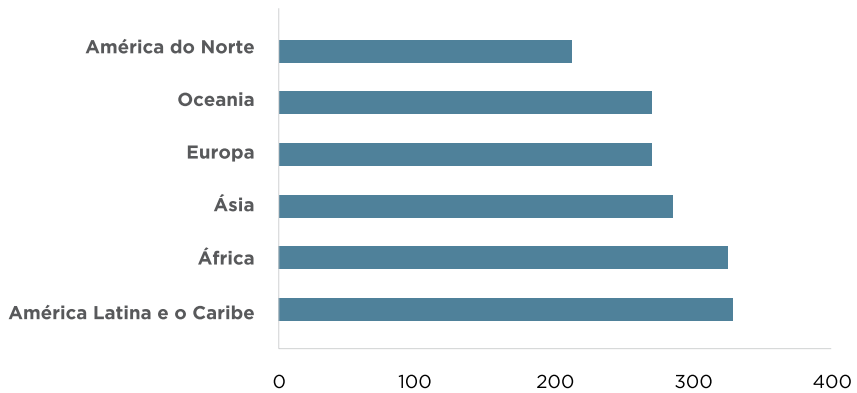


6 É importante ressaltar que os custos dentro dos principais blocos da América Latina são mais baixos do que os custos médios para a América Latina e o Caribe, já que os primeiros não incluem os custos ao comércio extra-bloco, mas custos dentro da região. A comparação destas duas magnitudes permite concluir que os custos ao comércio extra-bloco são maiores do que os custos ao comércio intra-bloco na América Latina e o Caribe.

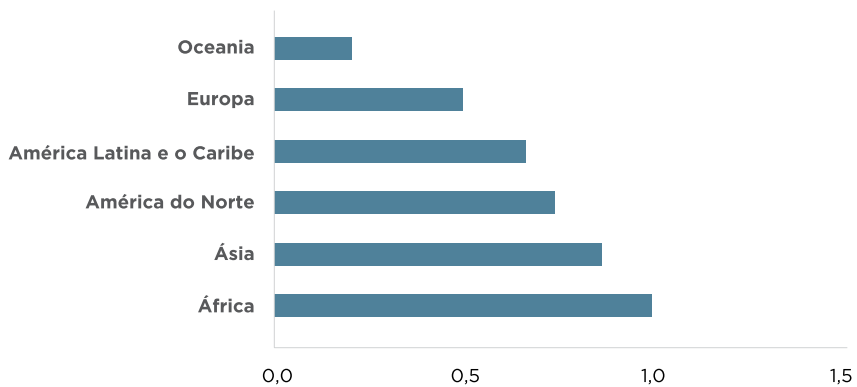


Fonte: Dados da ESCAP (2018) e cálculos do autor.

Para que os altos custos do comércio intra-regional na América Latina possam explicar a pequena participação deste tipo de comércio dentro do comércio total, é preciso que os dispêndios do comércio extra-regional não sejam também mais elevados do que os primeiros em comparação com outras regiões. De fato, se os custos do comércio intra e extra-regional fossem elevados, não poderiam explicar a pequena participação do comércio intra-regional, já que o numerador e o denominador da fração do comércio intra-regional seriam afetados pelos altos custos do comércio. O gráfico 8 apresenta que a América Latina e o Caribe é o continente com os custos do comércio extra-regional mais altos. Quando apuramos a proporção do custo do comércio intra-regional sobre o custo do comércio extra-regional, encontramos que a América Latina tem uns custos relativos do comércio interno inferiores aos de todas as outras regiões, exceto Oceania e a Europa (ver gráfico 9).

GRÁFICO 8. Custos do comércio extra-regional por continente, 1995-2017

Fonte: Dados da ESCAP (2018) e cálculos do autor.

GRÁFICO 9. Relação dos custos do comércio intra-regional e extra-regional por continente

Fonte: Dados da ESCAP (2018) e cálculos do autor.

Isto leva-nos a concluir que, embora os custos do comércio intra-regional sejam relativamente altos na América Latina e o Caribe, os custos extra-regionais também são altos, portanto, a explicação indicaria que o baixo comércio intra-regional não é por causa dos custos intra-regionais, dado que são desproporcionalmente maiores do que os custos extra-regionais.

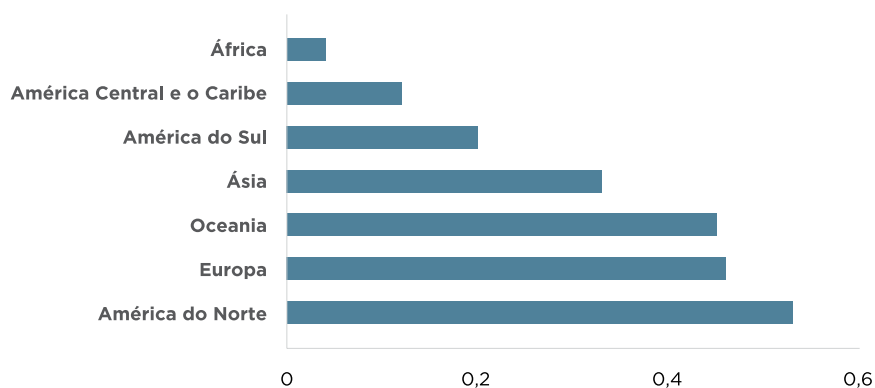
Esta conclusão tem que ser tomada com cautela por duas razões. Primeiro, a tendência em uma grande parte de países da região é para uma diminuição relativa dos custos extra-regionais. Esta tendência sugere a importância de enfatizar nos custos intra-regionais. A segunda razão é que, se isto se acumular, pelo fato de que os custos de produção são relativamente mais altos na região, os modelos da nova geografia econômica à Krugman prognosticariam um empobrecimento relativo da região, caso não existisse uma resposta adequada do lado dos custos ao comércio intra-regional e dos custos à produção dentro da região.

Moneke (2020) expõe que existe um impacto positivo do investimento na infraestrutura que diminui os custos do comércio extra-regional sobre o desenvolvimento econômico e a desigualdade, se esse investimento for acompanhado por um que reduzisse os custos de produção nas regiões periféricas (quer dizer América Latina). Isto implica que, quando investir na redução de custos do comércio intra-regional, é preciso fazê-lo em infraestruturas que permitam a diminuição de custos de produção na região (estradas intra-regionais, eletricidade, telecomunicações, etc.).

A segunda explicação possível para o baixo comércio intra-regional na América Latina tem a ver com a pouca integração da estrutura produtiva através dos países da região. Claro que, isso depende, em parte, dos altos custos ao comércio intra-regional. Uma maneira de medir a integração da estrutura produtiva entre países é usando o índice de comércio intra-industrial de Grubel e Lloyd. O índice mede a fração do comércio bilateral entre dois países que acontece dentro da mesma indústria. Como explica Brülhart (2009), o índice pode ser agregado ao nível de grupo de países para medir a fração do comércio dentro de uma região que acontece dentro de uma mesma indústria.

O gráfico 10 ilustra os índices de Grubel e Lloyd apurados por Brülhart (2009) para diferentes regiões. A única região com um índice de comércio intra-industrial mais baixo do que aquele da América Latina e o Caribe é a África. Ainda que a América do Sul tenha uma fração de comércio intra-industrial quase duas vezes mais alta do que a América Central e o Caribe, seu comércio intra-industrial representa menos da metade daquele observado na América do Norte e a Europa. Isto implica que, se a América do Sul tivesse o mesmo nível de comércio intra-industrial dentro da região (permanecendo o resto constante) do que observamos na América do Norte ou a Europa, sua fração de comércio intra-regional seria mais de duas vezes maior. Para a América Central e o Caribe, o comércio intra-regional seria quatro vezes mais alto.

GRÁFICO 10. Índice de Grubel-Lloyd para o comércio intra-industrial dentro de cada região

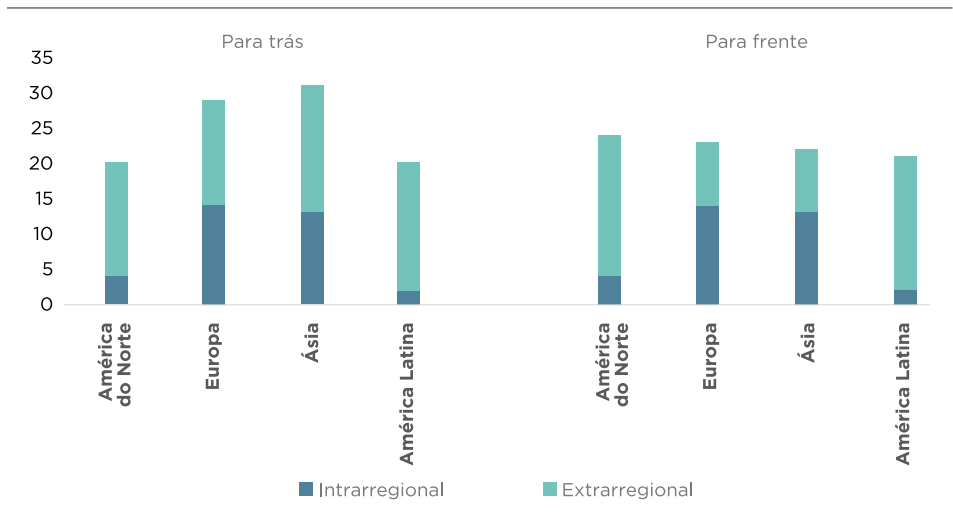


Fonte: Dados de Brülhart (2009), tabela 3, e apurações do autor.

É importante salientar que a quase ausência de comércio intra-industrial dentro da região não significa que os países dentro da mesma não participem em cadeias de valor por fora dela. O México e Costa Rica estão relativamente bem integrados nas cadeias de valor da América do Norte. O Chile e o Peru também estão cada vez mais integrados com cadeias de valor asiáticas. Mas a integração de alguns países da região dentro de cadeias de valor globais não contribui com o comércio intra-regional, já que a participação em cadeias de valor intra-regionais é muito limitada dentro da América Latina, mesmo quando comparada com países emergentes em outras regiões (Blyde, 2014).

O gráfico 11 apresenta a participação para frente (*forward participation*) e para trás (*backward participation*) dentro de cadeias de valor intra-regionais e extra-regionais usando dados de Cadestin *et al.* (2016), decorrente da base de dados TIVA da OCDE. A participação progressiva é apurada como o valor agregado de um país que é usado nas exportações do resto do mundo e a participação regressiva é a parte do valor agregado estrangeiro dentro das exportações de um país. O gráfico 11 separa essas medidas de participação progressiva e regressiva para o comércio intra-regional e extra-regional. Embora a participação progressiva dos exportadores da América Latina em nível global não seja muito diferente das outras regiões (uma grande parte do valor agregado das exportações dos países da América Latina é usado como insumo nas exportações de outros países), a participação progressiva intra-regional é muito mais baixa do que a observada na Europa ou a Ásia. A participação regressiva dos países da América Latina é menor do que as outras regiões em nível intra-regional e extra-regional (ver também Lalanne, 2019).

GRÁFICO 11. Participação em cadeias de valor intra-regionais e extra-regionais, 2011



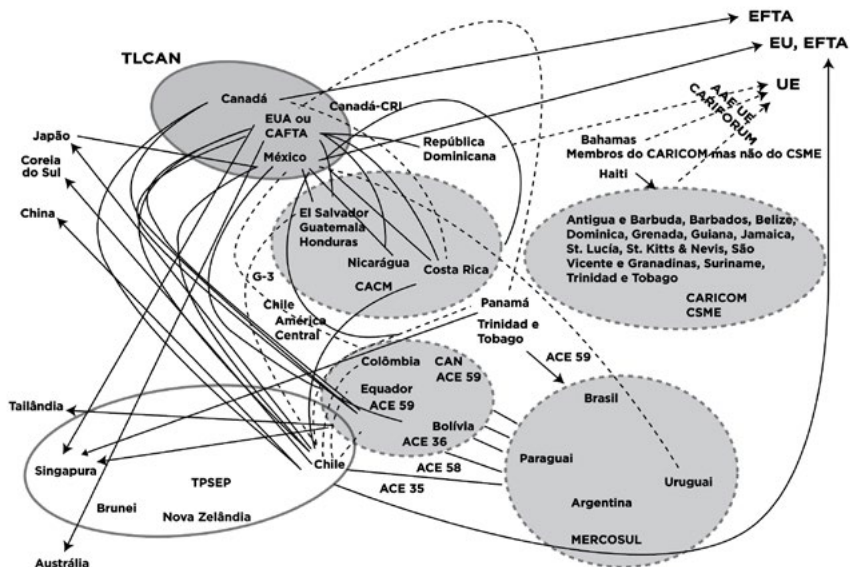
Fonte: Dados de Cadestin *et al.* (2016), gráfico 4 e apurações do autor.

Esta ausência de cadeias de valor intra-regionais na América Latina é uma das explicações detrás do baixo comércio intra-industrial e intra-regional. Contudo, além disso, é preocupante desde o ponto de vista do crescimento econômico porque, como argumenta Baldwin (2012), a participação em cadeias de valor globais permite às empresas incrementarem sua eficiência produtiva, graças a uma melhor especialização e economia de escala. Sem o acesso a estos ganhos de eficiência através das cadeias de valor global, resultará às empresas da região cada vez mais difícil poder manter sua competitividade junto à empresas em outras regiões que estão cada vez mais integradas em cadeias de valor.

Por conseguinte, é fundamental tentar compreender as razões da baixa participação dos países da região em cadeias de valor regionais. Cadestin *et al.* (2016) indicam que uma das razões principais são as numerosas e complicadas regras de origem associadas aos acordos preferenciais dentro da região, que fazem de barreira na utilização efetiva das preferências tarifárias e a integração da região, não apenas em cadeias de valor regional, mas também globais, dificultando o uso de insumos originados no resto do mundo.

Embora a região tenha uma quantidade relativamente importante de acordos comerciais bilaterais e regionais, quando comparado com outras regiões, existe uma grande falta de coordenação entre estes acordos, que são superpostos uns com outros (ver o gráfico 12). Isto traz a necessidade de usar regras de origem para que os exportadores se possam beneficiar das preferências tarifárias negociadas. Hoje, existem mais de 47 regimes diferentes de regras de origem na região (Estevadeordal e Salazar, 2017). A complexidade crescente destas regras de origem e a falta de coordenação entre acordos dentro da região, acabam transformando esta grande quantidade de tratados comerciais em uma fraqueza em lugar de uma força promotora do comércio intra-regional. Efetivamente, Cadestin *et al.* (2016) estimam que apenas 20% das exportações extra-regionais são atingidas por regras de origem fora da região. No caso do comércio intra-regional, mais de 80% das exportações afrontam regras de origem.

GRÁFICO 12. O prato de espaguete de acordos comerciais na América Latina



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

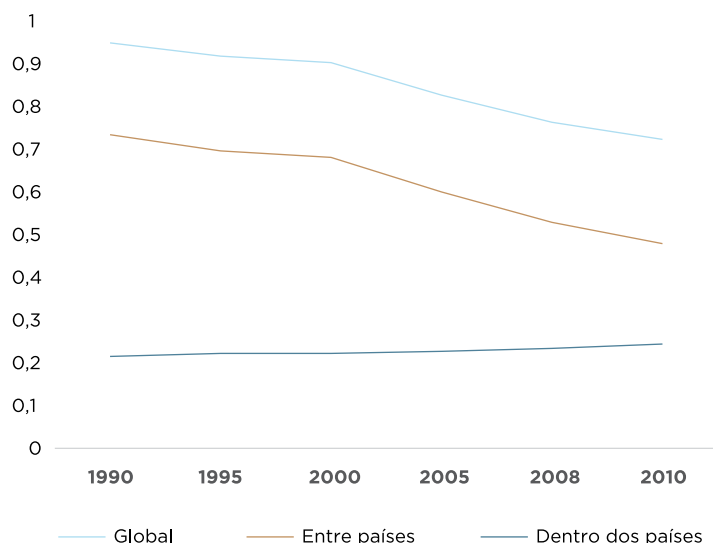
As consequências sobre a eficiência produtiva das empresas exportadoras dentro da região podem ser funestas, pois regras de origens diferentes implicam usar insumos com distintas procedências e fragmentar a produção quando se exportar dentro de diferentes acordos e isto vem acompanhado por uma falta de especialização e aproveitamento de economias de escala.

A simplificação e adoção de regras de acumulação ou *de minimis* mais generosas, ou uma coordenação maior entre acordos, deveriam permitir resolver esta importante barreira para o desenvolvimento de cadeias regionais de valor e um maior comércio intra-regional (Esteveadeordal e Suominen, 2008). A alternativa, provavelmente mais eficiente, desde o ponto de vista da produtividade das economias regionais, é a redução de barreiras tarifárias com respeito ao resto do mundo, diminuindo assim o interesse das preferências tarifárias e, em consequência, o efeito restritivo das regras de origem.

5. Comércio e desigualdade de renda

A inserção dos países emergentes nos mercados globais acelerou na década dos anos 90 e aconteceu junto a uma importante diminuição da desigualdade de renda entre países (Bourguignon, 2016). A consequência foi uma diminuição dos índices de desigualdade globais. Como se apresenta no gráfico 13, a desigualdade de renda global e a referente entre países tem diminuído de maneira monotônica desde princípios dos anos 90, com uma aceleração a partir de princípios deste século. Esta evolução é explicada, em grande parte, pela taxa de integração mais alta para os mercados mundiais por parte dos países emergentes, que foi seguida por um crescimento mais rápido destes últimos, diminuindo a diferença do PIB *per capita* entre países ricos e emergentes.

GRÁFICO 13. Desigualdade de renda global entre e dentro de cada país



Nota: A desigualdade é medida com um índice de Theil. Valores mais altos indicam maior desigualdade. O índice de Theil Global mede a desigualdade de renda entre todos os cidadãos do mundo. É decomposta em um índice de Theil entre países, que mede a desigualdade entre o cidadão médio de cada país, e o índice de Theil dentro dos países, que mede a desigualdade média de cada país.

Como apresenta o gráfico 13, junto à diminuição da desigualdade global, surgiu um aumento da desigualdade média dentro dos países. O aumento foi moderado (ao redor de 10% durante o período), mas a atenção midiática fez foco neste fenômeno por dois motivos. Primeiro, o público se preocupa mais por problemas nacionais do que internacionais, fato que implica que a desigualdade entre cidadãos de um país seja objeto de maior escrutínio em lugar da evolução da desigualdade do cidadão médio de um país, com relação aos cidadãos médios do resto do mundo. Em segundo lugar, o aumento médio da desigualdade dentro dos países esconde uma grande heterogeneidade. As desigualdades aumentaram para uma taxa de crescimento muito mais alta em vários países de alta renda, como os Estados Unidos; porém, a tendência foi diferente na maior parte dos países da região.

Um dos culpáveis do aumento das desigualdades de renda dentro dos países mais populares na mídia e os debates de política é o mesmo que trouxe uma diminuição das desigualdades entre países: o comércio internacional e a globalização. Isto pode parecer ilógico, mas não é. Com efeito, uma importante literatura empírica sobre o tema, que usa dados microeconômicos de trabalhadores e empresas para compreender melhor o fenômeno, tende a sugerir que o comércio internacional colaborou no aumento da desigualdade de renda dentro dos países (sem discutir a contribuição maior para a diminuição da desigualdade de renda entre países).

A chave para poder introduzir desigualdade dentro dos modelos de comércio é trabalhar com modelos que reconhecem a heterogeneidade dos trabalhadores (isto é, não reconhecem um tipo de trabalhador só) e levam em conta os atritos existentes nos mercados do trabalho. As novas bases de dados microeconômicas ao nível da empresa e trabalhador permitem ambas as coisas.

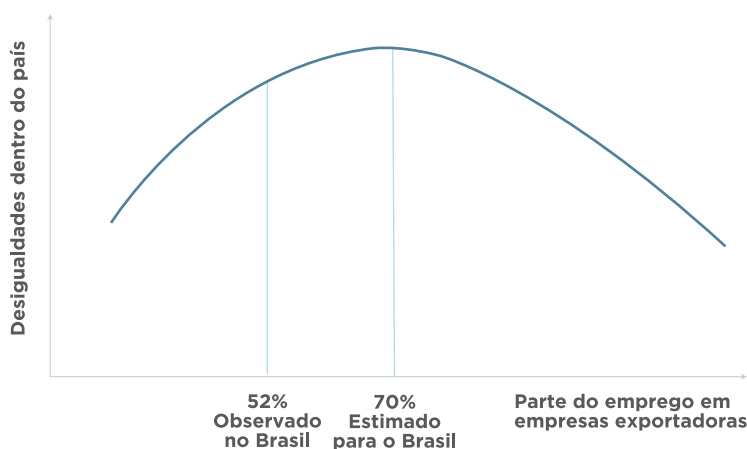
Esta nova literatura tem três mensagens principais. A primeira é que o comércio internacional está associado teórica e empiricamente com um aumento das desigualdades salariais dentro dos países, conforme se mencionou acima. As causas são várias, mas o motivo principal é que o comércio internacional realoca recursos para as empresas mais competitivas e estas últimas são as que outorgam empregos a uma maior proporção de trabalhadores qualificados, aumentando assim a demanda relativa destes e a desigualdade de renda. A segunda mensagem importante desta literatura é que, embora o comércio contribua ao aumento da desigualdade, ele explica uma parte muito pequena do aumento observado da desigualdade, conforme apresentam, por exemplo, Galiani e Sanguinetti (2005) usando microdados para a Argentina. Em um trabalho focado em 60 países, Burstein e Vogel (2017) indicam que, na média, a abertura comercial existente explica apenas 5% do aumento da diferença de salários entre trabalhadores qualificados e não qualificados. A terceira mensagem principal que emerge desta nova literatura é que, apesar de que o comércio contribua ao aumento da desigualdade, o que é preciso para diminuir a desigualdade é maior comércio, não menos.

Isso pode soar contraintuitivo a primeira vista, mas o trabalho de Helpman, Itskhoki, Muendler e Redding (2017) proporciona uma explicação simples. Como no trabalho de Burstein e Vogel (2017), o comércio realoca recursos para as

empresas exportadoras que são as mais produtivas. Isso, portanto, inicialmente cria um aumento da desigualdade, já que apenas as empresas mais produtivas obtêm o benefício do mercado global mais amplo e podem pagar salários mais altos a seus trabalhadores. As companhias menos produtivas não podem pagar os custos fixos para a exportação e somente podem acessar aos mercados nacionais ou têm que deixar de produzir devido à maior concorrência que afrontam dentro do mercado interno. Isso implica que apenas as empresas mais produtivas, que já pagavam salários mais altos, são beneficiadas pela abertura ao comércio e acabam por incrementar ainda mais os salários a seus trabalhadores, quem já recebiam salários superiores aos de outras empresas; isso aumenta a desigualdade.

Contudo, a medida que os custos do comércio vão caindo, empresas mais pequenas e menos produtivas podem pagar o custo fixo à exportação e acessar aos mercados internacionais, permitindo-lhes aumentar suas vendas e sua demanda de trabalho. A partir de determinado ponto, a entrada destas empresas menos competitivas aos mercados internacionais permite diminuir a desigualdade de renda. No limite, quando os custos ao comércio são bastante baixos, todas as empresas acessam ao mercado internacional e esta fonte de desigualdade se dissipa. A lógica é similar ao que acontece nos mercados de economia dual de Lewis e o efeito do crescimento sobre a desigualdade (Kuznets, 1955). No começo, as reduções dos custos do comércio oferecem novas oportunidades apenas para as empresas mais produtivas, contribuindo com a desigualdade. Contudo, quando se aprofunda o processo de liberalização e todas as empresas têm acesso às novas oportunidades, a desigualdade diminui (ver o gráfico 14).

GRÁFICO 14. Desigualdade de renda e comércio



Helpman *et al.* (2017) oferecem evidência empírica destes mecanismos para o Brasil. Segundo suas estimativas, o movimento desde a autarquia para o nível observado de comércio no Brasil produziu um aumento de 7,5% na desigualdade salarial. Também descobrem que uma redução adicional marginal das barreiras ao comércio iria seguida de um aumento da desigualdade no Brasil, pelo menos, até que a participação do emprego em empresas exportadoras atingisse 70% do emprego total. A participação do emprego em empresas exportadoras que eles observam no seu estudo para o Brasil é de 54%. Passar de 54% para 70% de emprego em empresas exportadoras aumentaria a desigualdade em um 3% adicional.

A partir de 70%, toda a redução adicional de barreiras ao comércio traduzida como um aumento da parte do emprego em empresas exportadoras diminui a desigualdade. Então, a questão da desigualdade no Brasil não é o excesso de comércio, mas também a falta dele. Quando mais de 70% do emprego brasileiro trabalhar em empresas exportadoras, o aprofundamento do comércio vai trazer uma diminuição da desigualdade da renda.

O comércio intra-regional pode ser uma fonte importante de redução das barreiras à exportação e, como tal, pode permitir que um maior número de empresas acesse os mercados globais, fato que contribuiria à diminuição da desigualdade. A razão é que uma das principais barreiras ao comércio está relacionada com temas de informação assimétrica e incompleta que é acentuada fora do mercado nacional. O conhecimento da demanda, seus costumes e exigências contratuais e legais é mais difícil de adquirir no mercado internacional.

Os acordos regionais podem ser um instrumento muito útil neste contexto porque, através das preferências que oferecem, tendem a incentivar as empresas a experimentarem com as exportações intra-regionais. Assim, o acesso preferencial que se desfruta em um acordo regional aumenta a rentabilidade de exportação esperada e promove a que algumas empresas se aventurem no estrangeiro e adquiriram informação sobre a demanda e as condições de mercado fora do mercado nacional.

Existe evidência empírica deste tipo de efeitos para os países da região. Borchert (2009) indica que o crescimento das exportações do México para os outros países da América Latina está positivamente correlacionado com as preferências tarifárias que o México recebe dentro do Tratado do Livre Comércio da América do Norte. Um estudo de Molina, Bussolo e Lacovone (2010) apresenta que as preferências tarifárias incentivaram a pequenas empresas da República Dominicana a experimentarem no Mercado Comum Centro-Americano logo depois de sua adesão.

De maneira mais geral, Alborno, Calvo-Pardo, Corcos e Ornelas (2012) apresentam que quando as empresas experimentam com novos produtos em um mercado exterior, adquirem informações sobre a demanda nesses mercados, facilitando a entrada futura em mercados similares ao mercado inicial. Assim, o regionalismo ajuda a aumentar a parte de empresas e trabalhadores expostos aos mercados estrangeiros e contribui, portanto, à diminuição da desigualdade de renda.

6. Conclusões

A América Latina e o Caribe é uma das regiões com uma das maiores quantidades de acordos comerciais bilaterais e regionais. Todavia, a participação do comércio intra-regional está por debaixo dos níveis observados em outras regiões, como na América do Norte, na Europa e na Ásia. Poderia-se pensar que uma das razões é que os acordos comerciais na região se concentraram na diminuição de taxas ao comércio interno, mas têm ignorado outras barreiras ao comércio (infraestrutura e serviço de transporte, barreiras regulamentares e padrões, etc.), o que explica que as barreiras ao comércio interno (diferentes às tarifárias) na região estejam entre as mais altas do mundo. Dado que as barreiras ao comércio extra-regional são também relativamente altas na América Latina e o Caribe, isto pode explicar o baixo nível de seu comércio intra-regional e extra-regional, mas não a baixa participação do comércio intra-regional no comércio total.

Uma importante precisão a esta conclusão é que as mudanças nos custos comerciais extra-regionais tenderam a diminuir na região, enquanto os custos comerciais intra-regionais aumentam. Isto tem que estar colaborando com a diminuição da parte do comércio intra-regional, embora sua evolução temporária não seja muito pronunciada durante o período estudado. Esta tendência é alarmante já que a consequência prevista nos modelos de geografia econômica deste fenômeno seria um empobrecimento da América Latina (região periférica). A resposta política correta para esta tendência é usar instrumentos e investimento que diminuam os custos ao comércio intra-regional e os custos de produção na região (ver Moneke, 2020).

Outra explicação possível para a baixa participação do comércio intra-regional no comércio total é a falta de integração nas cadeias produtivas dos diferentes países da região (que, obviamente depende, em parte, dos altos custos do comércio intra-regional). Isto resulta em índices de comércio intra-industrial presentes entre os mais baixos do mundo e uma muito baixa participação em cadeias de valor regionais e globais (com algumas exceções no caso das cadeias de valor globais, como o México, o Chile, a Costa Rica e a Colômbia). A falta de participação nestas cadeias de valor implica um custo em termos de eficiência que prejudica a competitividade da América Latina e o Caribe, quando comparada com outras regiões que estão melhor integradas.

Esta baixa participação em cadeias de valor pode ser explicada pelos altos custos do comércio intra-regional e extra-regional, mas, em contrapartida, isto não pode explicar a relativamente mais baixa participação em cadeias de valor regionais, já que, conforme se fez referência acima, ambos os custos ao comércio intra-regional e extra-regional são altos na América Latina e o Caribe.

Uma explicação sugerida por vários autores (Cadestin *et al*, 2016, Estevadeordal e Salazar, 2017) tem a ver com a importante quantidade e falta de coordenação entre os 47 grupos de regras de origem que existem na região. Estas numerosas e restritivas regras de origem levam à anulação quase completa dos benefícios associados às preferências comerciais, diminuindo os incentivos para se integrar em cadeias de valor globais e regionais. Não é novidade que países da região como o Chile, Costa Rica e o México, que adotaram tipos de regras de origem mais flexíveis em seus acordos, estejam também melhor integrados em cadeias de valor.

O aprofundamento e harmonização dos acordos existentes e a criação de novos entre grandes blocos da região (México e o Mercosul, por exemplo), acompanhados de regras de acumulação mais inclusivas (como aquelas que permitem a acumulação entre todos os parceiros comerciais preferenciais e o usos de autocertificação de origem pelos exportadores), deveriam permitir a correção deste problema e facilitar a maior participação em cadeias de valor regionais e globais.

No mundo de hoje, com tensões e guerras comerciais que já começaram a afetar a países da região (com depoimentos recentes do presidente estadunidense que sugerem a imposição de barreiras às exportações da Argentina e do Brasil para os Estados Unidos), este aprofundamento do processo regional pode também servir de apólice de seguro perante um processo multilateral que apresenta sinais de deterioração. A maior incerteza nas relações multilaterais, dever-se-ia responder com maior certeza nas relações comerciais dentro da região.

Afinal, embora a literatura mais nova sobre o comércio e desigualdade pareça sugerir que o comércio internacional tende a estar ligado a aumentos da desigualdade dentro dos países, essa mesma literatura indica que o que se necessita para diminuir a desigualdade é mais, e não menos, abertura comercial. Deste modo, permite-se que uma maior quantidade de empresas (e seus trabalhadores) tenha acesso a mercados globais, em lugar de ter suas rendas limitadas, unicamente pelo potencial dos mercados internos.

Uma forma de possibilitar que uma maior quantidade de empresas se envolvam no comércio global é permitir a diminuição de seus custos na aquisição de informações sobre mercados internacionais, experimentando como exportador dentro da região. Um mecanismo fundamental para criar os incentivos para a experimentação exportadora em nível regional é o aprofundamento do processo de integração na região.

Referências bibliográficas

- Álvarez, R. e López, R. (2005). “Exporting and performance: Evidence from Chilean firms”. *Canadian Journal of Economics* 38(4), 1384-1400.
- Albornoz, F., Calvo-Pardo, H., Corcos, G. e Ornelas, E. (2012). “Sequential exporting”. *Journal of International Economics* 88(1), 17-31.
- Amiti, M. e Konings, J. (2007). “Trade liberalization, intermediate inputs and productivity”. *American Economic Review* 97(5), 1611-1638.
- Arvis, J.-F., Shepherd, B., Duval, Y., Utoktham, C. e Raj, A. (2015). “Trade costs in the developing world: 1995-2012”. Working Paper Developing Trade Consultants 2015-2.
- Baldwin, R. (2012). “Trade and industrialization after globalization’s second unbundling: How building and joining a supply chain are different and why it matters. Em R. Feenstra e A. Taylor (eds.), *Globalization in an age of crisis: Multilateral economic cooperation in twenty first century*. University Chicago Press.
- Baldwin, R. (2014). “WTO 2.0: Governance of 21st. century trade”. *The Review of International Organizations*. 9(2), 261-83.
- Bernard, A. e Bradford, J. (1999). Exceptional exporter performance: Cause, effect, or both? *Journal of International Economics* 47(1), 1 – 26.
- Bhagwati, J. (1992). “Regionalism and multilateralism: An overview. Em J. de Melo e A. Panagariya (eds.), *New dimensions in regional integration*. Cambridge University Press.
- Blyde, J. (2014). *Synchronized factories: Latin America and the Caribbean in the era of global value chains*. Springer.
- Bohara, A., Gawande, K. e Sanguinetti, P. (2004). “Trade diversion and declining tariffs: Evidence from Mercosur”. *Journal of International Economics* 64(1), 65-88.
- Borchert, I. (2009). *On the geographic spread of trade*. Mimeo. Banco Mundial.
- Bourguignon, F. (2016). *The globalization of inequality*. Princeton University Press.
- Brühlhart, M. (2009). An account of global intra-industry trade, 1962-2006. *World Economy* 32(3), 401-459.
- Burstein, A. e Vogel, J. (2017). “International trade, technology and the skill premium”. *Journal of Political Economy* 125(5), 1356-1412.
- Cadestin, C., Gourdon, J. e Kowalski, P. (2016). “Participation in global value chains in Latin America”. OECD Trade Policy Paper 192. Paris: OCDE.
- Carballo, J., Graziano, A., Schaur, G. e Volpe, C. (2016). *The border labyrinth: Information technologies and trade in the presence of multiple agencies*. Mimeo, BID.

- Carballo, J., Schaur, G. e Volpe, C. (2016). *Trust no one? Security and international trade*. Mimeo, BID.
- Carrère, C. (2006). “Revisiting the effects of regional trade agreements on trade flows with proper specification of the gravity model”. *European Economic Review* 50(2), 223-247.
- Chang, R., Kaltani, L. e Loayza, N. (2009). “Trade can be good for growth: The role of policy complementarities”. *Journal of Development Economics* 90, 33-49.
- Crivelli, P. (2016). “Regionalism and external protection in high and low tariff members”. *Journal of International Economics* 102(C), 70-84.
- Edwards, S. (1998). Openness, productivity and growth: What do we really know? *Economic Journal* 108(447), 383-398.
- ESCAP (2018). *ESCAP-World Bank Trade Cost Database*. Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico. Disponível em: <https://www.unescap.org/resources/escap-world-bank-trade-cost-database>
- Estevadeordal, A. e Salazar, M. (2017). “Acuerdos regionales de comercio y el futuro de América Latina”. *Puentes* 18 (7). ICTSD.
- Estevadeordal, A. e Souminen, K. (2008). “Trade effects of rules of origin”. Em A. Estevadeordal e K. Souminen (eds), *Gatekeepers of Commerce: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*.
- Fernandes, A. M. e Isgut, A. (2005). “Learning-by-doing, learning-by-exporting, and productivity: Evidence from Colombia”. Policy Research Working Paper 5544. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Frankel, J. e Romer, D. (1999). “Does trade cause growth?” *American Economic Review* 89 (3), 379-99.
- Freund, C. e Bolaky, B. (2008). “Trade, regulations, and income”. *Journal of Development Economics* 87(2), 309-321. Disponível em <https://ideas.repec.org/a/eee/deveco/v87y2008i2p309-321.html>
- Freund, C. e Ornelas, E. (2010). Regional trade agreements, *Annual Review of Economics*, Annual Reviews, vol. 2(1), 139-166. Disponível em <https://ideas.repec.org/a/anr/reveco/v2y2010p139-166.html>
- Galiani, S. e Sanguinetti, P. (2003). “The impact of trade liberalization on wage inequality: Evidence from Argentina”. *Journal of Development Economics* 72, 497-513.
- Helpman, E., Itskhoki, O., Muendler, M.-A. e Redding, S. (2017). “Trade and inequality: From theory to estimation”. *Review of Economic Studies* 84, 357-405.
- Labraga, J. e Vaillant, M. (2019). “Integración en la era progresista: Mercosur una promesa incumplida”. Documento de trabalho do Departamento de Economia, Faculdade de Ciências Sociais, Udelar.
- Lalanne, A. (2019). “Fragmentation of production from a regional perspective: An application for the South American case”. Documento de trabalho do Departamento de Economia, Faculdade de Ciências Sociais, Udelar.
- Lendle, A., Olarreaga, M., Schropp, S. e Vézina, P.-L. (2016). “There goes gravity: eBay and the death of distance”. *Economic Journal* 126 (591), 406-441.
- Matsuyama, K. (1992). Agricultural productivity, comparative advantage and economic growth. *Journal of Economic Theory* 58, 317-334.

- Mattoo, A., Mulabdic, A. e Ruta, M. (2017). "Trade creation and trade diversion in deep agreements". Policy Research Working Paper 8206. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Molina, A.-C., Bussolo M. e Iacovono, L. (2010). *The DR-CAFTA and the extensive margin: A firm level analysis*. Mimeo. Graduate Institute of International and Development Studies.
- Moncarz, P., Vaillant, M. e Olarreaga, M. (2016). "Regionalism as industrial policy". *Review of Development Economics* 20(1), 359-373.
- Moneke, N. (2020). "Can big push infrastructure unlock development? Evidence from Ethiopia". Job market paper, London School of Economics.
- Novy, D. (2013). "Gravity redux: Measuring international trade costs with panel data". *Economic Inquiry* 51 (1): 101-21.
- Pavcnik, N. (2002). "Trade liberalization, exit and productivity improvements: Evidence from Chilean plants". *Review of Economic Studies* 69(1), 245-276.
- Robertson, R. e Estevadeordal, A. (2009). "Gravity, bilateral agreements, and trade diversion in the Americas". *Cuadernos de Economía* 46, 3-31.
- Rodríguez, F. e Rodrik, D. (2000). "Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence". Em B. Bernanke e K. Rogoff (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, páginas 261-338.
- Rybczynski, T. (1955). "Factor endowment and relative commodity prices". *Economica* 22(88), 336-341.
- Sachs, J. e Warner, A. (1995). "Economic reform and the process of global integration". *Brookings Papers on Economic Activity* 1995(1):1-118.
- Topalova, P. e Khandelwal, A. (2011). "Trade liberalization and firm productivity: The case of India". *The Review of Economics and Statistics* 93(3), 995-1009
- Tovar, P. (2019). "Preferential and multilateral liberalization: Evidence from Latin America's use of tariffs, antidumping and safeguards". *Journal of Development Economics* 141.
- Van Biesebroeck, J. (2005). Exporting raises productivity in sub-Saharan African manufacturing firms. *Journal of International Economics* 67(2), 373-391.
- Ventura, J. (1997). "Growth and interdependence". *Quarterly Journal of Economics* 112(1), 57-84.
- Wacziarg, R. e Welch, K. (2008). "Trade liberalization and growth: New evidence". *World Bank Economic Review* 22(2), 187-231.



Revolução digital e emprego na **América Latina**

09

Eduardo Levy Yeyati
*Universidade Torcuato
Di Tella e NBER*

O autor agradece a inestimável colaboração de Martín Montané e Luca Sartorio, e os comentários de Pablo Sanguinetti, Lucila Berniell e Christian Daude que consolidaram as ideias e a organização deste capítulo. Qualquer erro restante é exclusivamente atribuível ao autor.

1. Introdução

Talvez porque o debate se precipita à disponibilidade de evidência empírica, em muitos casos, a discussão sobre o impacto da tecnologia no emprego divide águas. Do lado positivo, há quem indique que as tecnologias que favorecem a digitalização e automatização dos processos de produção, a utilização de grandes bases de dados (*big data*), as cadeias de blocos (*blockchain*) e a internet das coisas provocarão aumentos sustentados na produtividade os reduzir drasticamente os custos de produção e transação, facilitando a inovação e diversificação de produtos e serviços (fato que poderia, por sua vez, criar novos empregos e oportunidades de geração de renda para trabalhadores e empreendedores). Do lado negativo, há quem defenda que essas aspirações impactam com uma realidade em que a produtividade não cresce o suficiente, alimentando temores de que uma estagnação secular (Gordon, 2000; Summers, 2015) ou de um aumento da produtividade concentrado em poucas mãos, como no caso das “superestrelas” tecnológicas (Autor *et al.*, 2017), inibam os incentivos ao investimento em pesquisa e desenvolvimento necessários para que essas tecnologias evoluam e floresçam¹.

Em ambos os casos, mas principalmente se os incentivos à mudança tecnológica forem preservados, existe um certo risco de que essas alterações, tanto na demanda relativa de fatores quanto nos modos de produção, gerem consequências disruptivas no mercado de trabalho ou ao substituir-se o trabalho humano ou quando forem eliminados vínculos intensivos em mão de obra em setores tão diversos como vendas no varejo, transporte e logística ou mídia audiovisual. Em outras palavras, existe um temor de que a aceleração do progresso tecnológico e a eventual automação de tarefas façam com que máquinas e programas substituam o trabalho humano – ou, mais provavelmente, exacerbem a concorrência pelos empregos restantes à custa do salário, como sugere a recente queda da participação do salário no produto, e a relativa queda do salário em ocupações de baixas e médias qualificações nos países desenvolvidos (Autor, 2015)–, contribuindo, através de seu impacto no consumo, para a estagnação secular (Frey, 2015).

O impacto potencial das novas tecnologias digitais no emprego e a distribuição da renda de trabalho tem gerado preocupação a escala mundial, ativando um debate sobre o futuro do trabalho e sobre respostas regulatórias

1 Uma versão alternativa deste problema é a que surge do debate sobre a medição das contas nacionais (em particular, do PIB) e sua inadequação para refletir o surgimento de produtos e serviços de melhor qualidade e variedade (Byrne *et al.*, 2016), tanto no setor de tecnologia quanto no setor de serviços (Hsieh e Rossi-Hansberg, 2019. Poderíamos adicionar, a tudo isso, que muito do valor agregado pela economia digital gratuita (o caso mais citado, mas não o único, é informação gratuita na internet) é apenas parcialmente comercializado (por exemplo, por meio da venda de informações sobre seus usuários) e não entra nas medições do PIB (Nakamura *et al.*, 2017).

e políticas apropriadas para o novo contexto. Impulsionada pelas previsões alarmantes das primeiras estimativas (Frey e Osborne, 2017; Banco Mundial, 2016), a discussão fez foco, originalmente, no desemprego tecnológico: uma fantasia distópica de um mundo em que máquinas “duras” e “moles” substituem a mão de obra, tornando a atividade humana redundante na produção de bens e serviços e onde a renda do trabalho é coisa do passado.

Longe desse cenário desolador, a evidência até agora mostrou que a revolução digital parece ter um impacto moderadamente positivo no número de ocupações “humanas” e na criação de empregos (Autor e Salomons, 2017; 2018). Os ganhos de produtividade impulsionados pela tecnologia em uma determinada indústria levam a uma diminuição do emprego dentro dessa indústria (“efeito negativo direto”); porém, impulsionam o emprego em outras indústrias relacionadas (“efeito positivo indireto”), por menores custos (se a tecnologia derruba a produção de bens e serviços intermediários), ou por maior demanda (maior renda disponível derivada de bens e serviços finais mais baratos).

Além disso, as estimativas mais recentes de ocupações em risco, com base em um “limiar crítico” de *tarefas* automatizáveis (diferente das definidas para *ocupações*), levam a índices de exposição de trabalho radicalmente mais baixos: por exemplo, um estudo de 2017 conduzido pelo McKinsey Global Institute constatou que, para 60% das ocupações, pelo menos 30% de suas tarefas são substituíveis, sendo apenas 5% integralmente compostas por atividades substituíveis. Imaginemos, por exemplo, um médico clínico que diagnostica usando um *software* semelhante ao Watson da IBM. Nem o Watson suprime os médicos, nem eles concorrem com o programa; ambos se complementam. O médico clínico é “parcialmente automatizável”. Nesse sentido, um trabalho recente de Freeman, Ganguli e Handel (2020) indica que, com base nos dados das pesquisas da O*Net estadunidense, as variações nas tarefas desempenhadas pelos trabalhadores se devem menos às mudanças na ocupação do que a mudanças na composição de tarefas dentro de cada ocupação: antes de sumir nas mãos da tecnologia, as ocupações podem sofrer mutação em sua composição de tarefas, como vêm fazendo há anos².

Por outro lado, o grau de automação potencial de uma tarefa em particular não é equivalente à probabilidade de que seja efetivamente substituída: a incorporação de tecnologias pode não acontecer no curto prazo, inclusive quando existir a capacidade técnica para fazê-lo, devido a questões relacionadas com a rentabilidade, restrições legais, éticas e culturais, difíceis de prever, ou com a economia política da mudança tecnológica, que incorpora o custo socioeconômico do afastamento de trabalho.

Contudo, existem três aspectos da análise prévia que sugerem que as conclusões parciais que já temos deveriam ser, pelo menos, moderadas. Em primeiro lugar, é possível que a teoria e o debate estejam antecipando-se aos dados. A nova revolução industrial não consiste em robôs propriamente

2 Isso significa que o que chamamos de ocupação é um conjunto de tarefas em mudança. Como veremos a seguir, isso deveria equilibrar os resultados das estimativas de postos de trabalho expostos à automação, que implicitamente pressupõem um menu de ocupações de composição estável.

ditos, mas em inteligência artificial: a nova automação não substitui o músculo humano (o que vem acontecendo há muito tempo), porém, concorre parcialmente com o cérebro humano, especialmente, nas tarefas mais analíticas que requerem o uso e combinação de informação e conhecimento em grande escala. Devido a que a automação começou a se tornar realidade em aplicações práticas apenas nos últimos anos – e, conforme sugerem Brynjolfsson, Rock e Syverson (2017), pode levar anos para revelar todo seu impacto –, as descobertas empíricas sobre as quais se baseia o debate podem não capturar, ainda integralmente, o efeito da automação no emprego.

Em segundo lugar, o capital humano não é fungível: as competências de trabalho são apenas parcialmente transferíveis entre ocupações. Uma abordagem no impacto evidente da tecnologia nas horas agregadas ignora o que acreditamos como incidência mais imediata no mercado de trabalho: uma combinação de uma mudança nas características da demanda (relacionadas a competências, idade, gênero ou modalidades contratuais), e uma limitada transferibilidade dessas características, o que significa que o excesso de oferta de trabalhadores eliminados em atividades automatizadas e o excesso de demanda em novas ocupações não se anulam reciprocamente. Por isso, mesmo se a tecnologia criasse tantos empregos quanto os destrói, ou inclusive, se as mudanças na demanda de trabalho acontecessem *dentro* das ocupações, (se, conforme sugerem Freeman *et al.*, 2020, as mesmas mantêm seu nome, mas mudam seus atributos e tarefas e, portanto, o perfil do trabalhador), o impacto dessas mudanças na composição do emprego poderia ter, no imediato, impactos socioeconômicos não desejados.

Finalmente, a maior parte da análise existente está baseada em umas poucas economias desenvolvidas. Pode-se pressupor que os dois pontos anteriores são mesmo mais relevantes nas economias em desenvolvimento, onde a penetração da tecnologia ainda é incipiente e os trabalhadores têm menos formação (suas competências são menos transferíveis)⁵. As estimativas de exposição de trabalho para a automação são baseadas nas descrições de responsabilidades de ocupações individuais nos Estados Unidos, que *a priori* devem diferir consideravelmente entre os países (imaginemos um trabalhador da construção civil nos Estados Unidos, na Europa e na Bolívia). Da mesma forma, os estudos sobre trabalho autônomo tendem a se focar em trabalhadores de plataforma (por exemplo, Uber) em economias desenvolvidas e, muitas vezes, excluem o trabalho autônomo informal de baixa qualificação e baixo salário das economias em desenvolvimento, do qual há pouca informação sistemática – o impacto da tecnologia sobre este universo de trabalho é, *a priori*, difícil de prever.

Em conclusão, estamos bem longe de fazer previsões como “um número X de empregos na ocupação Y será substituído em Z anos” ou “uma porcentagem

5 Pode-se argumentar que os primeiros trabalhos sobre o assunto apontaram as tarefas manuais não rotineiras ou baseadas na empatia como menos automatizáveis e que, neste grupo, existem trabalhos de baixa qualificação (por exemplo, emprego doméstico ou tarefas e cuidado). Independente de continuar a ser verdade no futuro, esse argumento não invalida as vantagens da qualificação: os trabalhos mencionados tendem a ser precários e mal remunerados (apesar da demanda crescente), em parte, porque concorrem com os postos de trabalho afastados no segmento de classificação média. O foco no impacto sobre o emprego, às vezes, ofusca o impacto sobre os salários, que, segundo a evidência preliminar disponível, pareceria ser a resposta dominante.

X de empregos na ocupação Y será automatizada em Z anos”. O tempo de maturação da penetração da tecnologia não elimina o risco e a urgência do debate; contudo, dá tempo de reunir evidências para nossas hipóteses e calibrar as políticas necessárias para moderar os efeitos indesejados. Por outro lado, ainda não temos informações suficientes que nos permitam fazer uma descrição dos pontos fortes e fracos sobre regiões como a América Latina; temos apenas a intuição de que a maior parte de nossos trabalhadores, devido à sua baixa qualificação e pouca transferibilidade, poderia estar mais perto da linha de fogo. Se a isso adicionarmos que moramos em uma região com déficit estruturais em empregos de qualidade que afetam o crescimento, a equidade e a solvência fiscal, fica evidente a urgência de documentar o impacto das tecnologias no trabalho – também surpreende que este debate ainda ocupe um segundo plano nas políticas públicas da região.

Este capítulo tenta sintetizar a teoria e a evidência existentes a respeito desse debate no contexto regional.

2. Polarização do trabalho e dispersão salarial

Começando com os trabalhos de Autor, Levy e Murnane (2003) e Acemoglu e Autor (2011) e sua hipótese de “mudança tecnológica atravessada por habilidades” (*skill-biased technological change*), a análise da automação foi mudando seu foco, afastando-se das ocupações integrais para se centralizar em sua composição: a substituição afeta tarefas específicas dentro de cada posto de trabalho. Em particular, tende a substituir as “tarefas rotineiras”, que seguem um conjunto de procedimentos facilmente definidos e podem ser especificadas por meio de uma série de instruções executáveis por equipamentos computadorizados. Na verdade, caso alguém puder especificar o procedimento necessário para realizar uma tarefa, existe a possibilidade de descrevê-la em uma linguagem codificada e depois automatizá-la, raciocínio que lembra a citação histórica do matemático John Von Neumann: “se alguém me disser exatamente o que é que uma máquina não pode fazer, então sempre posso fazer uma máquina que faça exatamente isso”. Essas tarefas rotineiras são tipicamente características de trabalhos de renda média e de média qualificação, tanto em ocupações manuais de “colarinho azul” (*blue collar*) quanto em ofícios e trabalhos de fabricação substituídos por equipamentos industriais, e em empregos administrativos e de “colarinho branco”, cada vez mais ameaçados pelos algoritmos e pelo aumento da quantidade de dados.

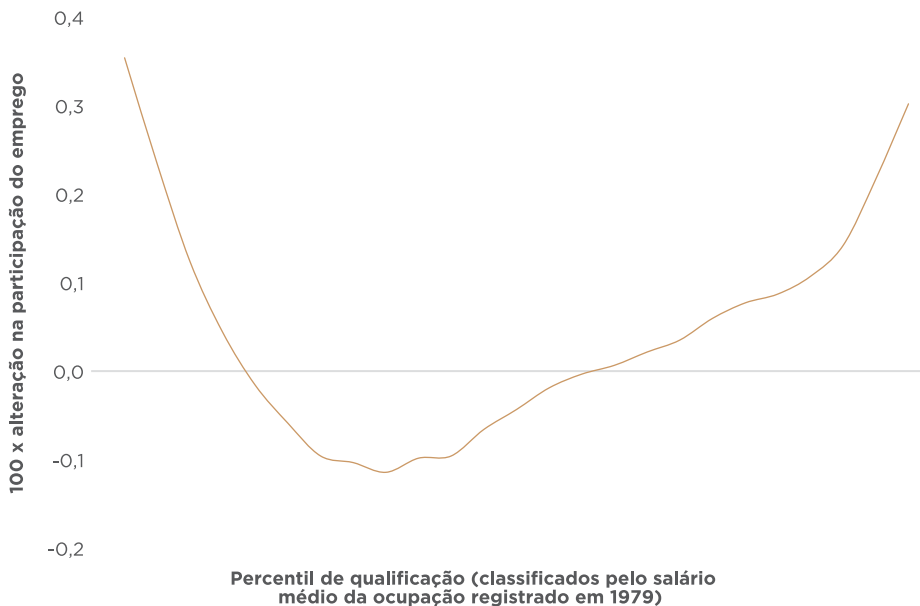
Em contraste, computadores e robôs tendem a enfrentar obstáculos para realizar tarefas em ambientes imprevisíveis e cuja execução não é facilmente definível. Como Autor (2015) afirma, os computadores não pensam por si próprios, não têm senso comum e não improvisam soluções perante cenários inesperados. Se a pessoa que projeta suas funcionalidades não consegue entender com rigor a sequência de itens para executar uma tarefa específica, não poderá desenvolver um programa que permita à máquina simular um procedimento definido. Autor chama de “paradoxo de Polanyi” (em referência a Michael Polanyi, quem disse que os humanos “sabem mais do que podem dizer”) o fato de que a automação encontra limites em uma série de tarefas que são extremamente conhecidas, mas possuem regras que não podemos descrever.

Este contexto salienta dois tipos de “tarefas não rotineiras” esquivas para a tecnologia: “tarefas abstratas” que requerem habilidades, tais como criatividade, originalidade, persuasão ou resolução de problemas, entre outras (típicas de ocupações gerenciais, técnicas e profissionais, em geral, altamente qualificadas) e “tarefas manuais não rotineiras” que requerem reconhecimento visual e de linguagem, interação pessoal e adaptabilidade situacional (típico em serviços de baixa qualificação, como limpeza, cozinha, segurança, transporte ou cuidado de crianças e idosos). Embora sejam

consideradas pouco sofisticadas, essas últimas tarefas apelam para virtudes inerentemente humanas que não seguem regras explícitas e fáceis de definir, tais como são a simpatia de um cuidador ou a adaptabilidade de um segurança a ambientes variáveis em contextos imprevisíveis.

Como já referimos, o nível relativamente estável de emprego perante as mudanças tecnológicas e à digitalização, oculta consequências distributivas importantes, como resultado da criação e destruição de diferentes tipos de ocupação. Nas economias desenvolvidas, o principal fenômeno associado a essas tendências é a polarização do trabalho, muito documentada na literatura: um crescimento da participação do emprego total nas ocupações de alta e baixa qualificação, à custa das ocupações intermediárias, geralmente consideradas de “classe média” (gráfico 1).

GRÁFICO 1. Mudanças no emprego por percentil de intensidade de qualificação da ocupação, 1979-2012



Nota: O gráfico soma as mudanças na proporção do emprego de cada percentil, durante cada uma das décadas informadas em Autor (2015).

Fonte: Levy Yeyati e Sartorio (2018).

Dessa polarização do trabalho se poderia esperar uma polarização semelhante da renda do trabalho, com os salários em ambas as extremidades da qualificação se beneficiando à custa dos salários “médios”. No entanto, a polarização do emprego é essencialmente uma história de demanda que não se traduz em polarização do salário. Qualquer impacto sistemático sobre os salários deve considerar vários aspectos que condicionam os efeitos da demanda sobre o preço do trabalho.

O primeiro é trivial, estatístico (McIntosh, 2013): se o salário de cada ocupação se mantivesse constante, a polarização do emprego levaria a um aumento da desigualdade salarial observada. Por exemplo, o quociente entre os salários dos percentis 90 e 10 aumentaria simplesmente porque o número de empregos com salários altos e baixos aumenta (o salário do percentil 90 sobe com o número de trabalhadores com salários altos e o percentil 10 diminui).

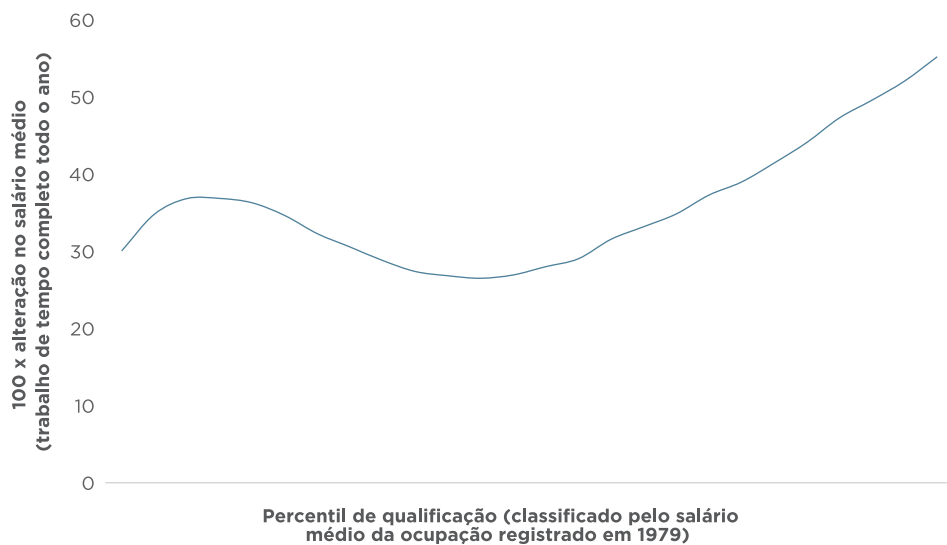
Outro aspecto mais intuitivo refere-se à complementaridade de tecnologia e trabalho, maior em bens e serviços intensivos em tarefas abstratas, de alta qualificação. Ocupações de alta qualificação desenvolvem mais complementaridades com novas tecnologias do que seus concorrentes de baixa qualificação: um engenheiro de petróleo hoje utiliza equipamentos mais produtivos, um gerente sênior tem a capacidade de realizar análises sofisticadas usando grandes bases de dados, um desenvolvedor de *software* pode gerar aplicativos com maiores funcionalidades e utilidades para o usuário final. Em contraste, a rotina diária de um garçom ou funcionário da limpeza permaneceu quase inalterada durante os últimos 80 anos, e o avanço digital não alterou substancialmente o valor do trabalho produzido em serviços de baixa qualificação. Em outras palavras, a produtividade do trabalho no segmento altamente qualificado segue na mesma direção da demanda de emprego, enquanto no segmento de baixa qualificação é, na melhor das hipóteses, neutra (Autor, 2014)⁴.

Finalmente, e talvez mais importante para o caso da América Latina, a transmissão da demanda de emprego para os salários é condicionada pela elasticidade da oferta de trabalho, maior em tarefas de média e baixa qualificação, devido à necessidade de menor treinamento e a uma maior transferibilidade das tarefas envolvidas. Em particular, como indica Autor (2014), os aumentos salariais em ocupações intensivas em tarefas manuais tendem a gerar uma resposta rápida à oferta. Se a isso adicionarmos que os trabalhadores afastados do segmento intermediário concorrem por empregos de igual ou inferior qualificação – justamente por seus menores custos de renda – a expensas dos trabalhadores menos qualificados, entende-se por que a polarização do emprego se traduz em uma maior desigualdade salarial – entre as ocupações de alta qualificação por um lado, e as de média e baixa qualificação por outro – (gráfico 2). Em outras palavras, os trabalhadores afastados concorrem pelos empregos mais básicos, reduzindo os baixos salários e aumentando a brecha de trabalho⁵.

4 Autor também menciona a maior elasticidade da demanda de serviços qualificados (educação, saúde, finanças, design) e, pondera os motivos do crescimento da participação desses serviços na despesa total.

5 Neste contexto, adquirem especial importância as políticas de formação profissional e novo treinamento, evitando o rebaixamento desses trabalhadores na escala salarial (ou o desencorajamento do trabalhador), a perda de capital humano que implica o afastamento desordenado de postos de trabalho e suas consequências em termos de desigualdade de renda.

GRÁFICO 2. Mudanças no salário médio por percentil de intensidade de qualificação: empregado em período integral durante todo o ano



Nota: A figura apresenta as variações do salário médio em cada uma das décadas informadas por Autor (2015).

Fonte: Levy Yeyati e Sartorio (2018).

3. Concentração da atividade econômica e perda da participação dos salários na renda

Como mencionamos, o impacto imediato da tecnologia se enxerga mais diretamente na renda do trabalho do que no temido desemprego tecnológico. A reversão da polarização não é apenas uma crescente desigualdade salarial resultante das mudanças disruptivas da revolução digital, mas também uma queda na participação da renda salarial no produto.

Na verdade, a crescente disparidade entre os trabalhadores é acompanhada por uma brecha crescente entre o trabalho e o capital na distribuição do produto total, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países não desenvolvidos, conforme documentado pela literatura empírica. Ao explorar o período 1975-2012, Karabarbounis e Neiman (2014) encontram uma diminuição na participação do trabalho em 42 dos 59 países de sua amostra (estatisticamente significativa em 37 deles), incluindo sete das oito maiores economias mundiais. Em um relatório recente do Fundo Monetário Internacional (FMI) que analisa mais de 60 países, Dao, Das, Koczan e Lian (2017) documentam uma tendência de queda na participação do trabalho nas economias avançadas e emergentes (neste último caso, a evolução é mais heterogênea, mas tanto a economia média quanto a mediana confirmam a tendência decrescente)⁶.

Conforme esperado, um dos principais mecanismos para essa queda na participação da renda do trabalho está relacionado com a automação do emprego. Em sua análise de 19 economias avançadas, Autor e Salomons (2018) descobriram que as melhorias tecnológicas (que impulsionam o crescimento da produtividade na cadeia de valor beneficiada) têm efeitos negativos sobre a participação dos salários na renda – mesmo nos casos em que essas mudanças gerem aumentos na produtividade agregada da economia, impulsionando o emprego por meio de seus efeitos indiretos⁷-. Em outras palavras, não se trata de uma queda da renda do trabalho; porém, de um aumento menor ao da renda total.

Esse viés negativo da mudança tecnológica para a participação do salário na renda não é uma peculiaridade das economias avançadas. Dao *et al.* (2017) documentam um efeito negativo da mudança tecnológica em mercados emergentes, excluindo a China, no período 1993-2014. De acordo com sua pesquisa empírica, a interação entre uma alta exposição a tarefas rotineiras

6 Outros estudos que relatam uma queda na participação da força de trabalho, desde os anos 1980 e 1990 em grandes grupos de países, são Piketty (2014) e Autor, Dorn, Katz, Patterson e Van Reenen (2017).

7 Mais precisamente, os efeitos benignos indiretos do crescimento da produtividade sobre a participação dos salários (através do impacto nos outros elos da cadeia produtiva, na qual se registra a atividade beneficiada pelas mudanças tecnológicas, e sobre a renda disponível e na demanda final de bens e serviços), não compensam a redução da participação salarial dentro da atividade objeto dessas mudanças tecnológicas.

e a mudança no preço relativo dos bens de investimento explicam uma queda significativa na participação do trabalho, tanto em países desenvolvidos quanto emergentes⁸.

O que está por trás desse padrão? Até que ponto a tecnologia afeta a distribuição fatorial do produto? Um mecanismo mencionado na literatura recente é a alta concentração observada, em grande parte, da nova economia digital, que explora seu poder de mercado para obter menores salários (Levy Yeyati e Sartorio, 2018).

As empresas mais notórias na economia digital (as “superestrelas”) costumam operar sob a lógica de “o vencedor leva tudo”, típica das economias de rede, em que o rendimento cresce com a participação no mercado. As redes sociais proporcionam o exemplo padrão: todos nós preferimos trocar mensagens na plataforma onde encontramos a maioria de nossos conhecidos ou negociar em sites de compra e venda onde há mais fornecedores, mais usuários revisando produtos e uma base sólida de clientes em potencial. Além disso, muitos gigantes digitais têm fortes efeitos de bloqueio (incentivos para bloquear a migração de clientes para outros concorrentes em potencial): pensemos em um programa ou sistema operacional cujas linguagens e costumes são bem conhecidos por clientes e desenvolvedores, ou uma rede social que armazena muitas informações compartilhadas de interesse do usuário. E há, em muitos casos, rendimentos crescentes de escala se, por exemplo, o número de clientes melhorar a qualidade, a quantidade e a eficiência do produto, como nos motores de busca algorítmicos. Por sua vez, essas externalidades de rede favorecem a concentração e implicam altas margens e lucros para essas empresas: o mesmo processo de concentração, ao alocar recursos a essas empresas desde outras da mesma atividade, leva a uma queda na participação média do salário de renda nessas indústrias (Autor *et al.*, 2017). Um argumento alternativo, mas relacionado, faz referência para o impacto do poder de mercado dessas superestrelas sobre seus custos, em particular, sobre o salário de seus trabalhadores. Ao concentrar uma fração significativa da demanda de trabalho na atividade – e muitas vezes no âmbito de procura de emprego –, têm poder monopóssista na contratação de mão de obra e podem pagar salários mais baixos⁹.

Estudos recentes apresentam que, a partir da década de 1980, a queda da participação do trabalho nos Estados Unidos foi acompanhada por uma queda na participação do capital tradicional nos rendimentos, em favor de uma maior participação nas receitas das empresas vinculadas ao crescimento do poder de mercado das mesmas (Barkai, 2019; De Loecker e Eeckhout, 2017; Kurz, 2017). Não sem polêmica, esse fenômeno começou a ser relacionado com as características específicas do mercado da economia digital. Kurz (2017), por exemplo, documenta que as empresas cujos modelos de negócios foram transformados por desenvolvimentos em tecnologia da informação

8 Os autores mencionam outras possíveis causas por trás da queda na participação do trabalho, incluindo o barateamento do capital físico devido à tecnologia no mundo desenvolvido e à globalização nas economias em desenvolvimento.

9 Dube Jacobs, Naidu e Suri (2020) encontram isso para trabalho online com base em dados do Amazon Mechanical Turk. A evidência sobre a relação entre concentração e salários é mais geral. Abel Tenreyro e Thwaites (2018) apresentam um exemplo recente.

(TI) são particularmente dominantes no crescimento da concentração de mercado: 36 das 50 empresas com maior receita extraordinária em 2015 foram protagonistas da revolução digital, e muitas delas nem mesmo existiam em meados dos anos 70. Na mesma linha, nos Estados Unidos e nos países europeus da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), a participação de trabalho diminuiu mais nas indústrias em que as superestrelas obtiveram a maior participação de mercado, que, por sua vez, tendem a ser aquelas empresas que experimentaram as maiores mudanças tecnológicas (Autor *et al.*, 2017). Por outro lado, nos Estados Unidos, há um vínculo positivo entre a participação dos trabalhadores de TI de uma empresa e sua correspondente cota de mercado, produtividade do trabalho e margens operacionais correspondentes (Bessen, 2017)¹⁰.

Em qualquer caso, a concentração destes novos mercados, que não está necessariamente associada a práticas pouco concorrentes, apresenta desafios sem precedentes para a regulamentação competitiva, já que essa regulação não só deve prevenir abusos, mas também conter os efeitos sobre a equidade, tudo isso sem penalizar a inovação. Este é um desafio que acaba de entrar no debate político no mundo desenvolvido¹¹ e que, por motivos diversos, é ainda mais urgente em nossa região, onde os efeitos da concentração se combinam com a transnacionalização (as economias de escala penalizam os pequenos mercados) e, com a presença de uma força de trabalho menos qualificada (com menor elasticidade da oferta de trabalho aos salários) e, portanto, mais exposta.

10 Segundo Bessen, não é o uso e a difusão da tecnologia em si mesmo o que estimula a concentração, mas o desenvolvimento de mercados onde esses sistemas são propriedade de uma única empresa. Por exemplo, o serviço de telefone ou fax também envolve fortes efeitos de rede, porém, a rede telefônica não pertence a uma única empresa e as empresas concorrem entre si para oferecer o melhor serviço dentro da mesma rede. Em contrapartida, no caso de plataformas digitais ou sistemas operacionais nos quais os desenvolvedores operam, a rede é propriedade de um único fornecedor (ou poucas redes coexistem, oferecendo serviços com certo grau de diferenciação).

11 Esta abordagem foi adotada pela Comissão Europeia em recentes decisões contra a Google (multa de USD 2,7 bilhões por diversas práticas não concorrentes, incluindo a colocação privilegiada de seus próprios serviços), a Amazon (forçada a alterar os termos do acordo com as editoras de livros eletrônicos) e a Facebook (multa de USD 122 milhões por contornar seu compromisso de não combinar conjuntos de dados com o recém-adquirido WhatsApp).

4. Polarização na América Latina: do “U” do emprego para o “L” do salário

Estimativas de CAF (2016), Banco Mundial (2016) e Maloney e Molina (2016) indicam a ausência de padrões generalizados de polarização do emprego, como os observados nos países de renda alta. Além disso, Dao *et al.* (2017) constata uma queda na participação do trabalho nessas economias, mas com comportamento muito mais heterogêneo do que nas economias avançadas, dificultando uma leitura geral e abrangente¹².

Por fim, longe de ser uma novidade da economia do conhecimento e da digitalização, o autoemprego é uma característica histórica dessas economias, onde a forte incidência do trabalho autônomo e da informalidade – sobre a qual voltaremos neste capítulo – não é um fenômeno recente.

Isso nos deve levar a descartar essas preocupações? Ao contrário, há razões para pensar que a mudança tecnológica é um problema tão urgente quanto nos países avançados.

De acordo com Das e Hilgenstock (2018), a exposição ao emprego de rotina (ocupações industriais e de escritório e administrativas) cresceu de forma constante nas economias emergentes e em desenvolvimento, em contraste com os países de renda alta. Mesmo quando o efeito não é tão profundo como nas economias avançadas, Dao *et al.* (2017) identificam um efeito parcial negativo da mudança tecnológica sobre a variação da participação do trabalho em países emergentes. No entanto, ambos os estudos mostram que um fator predominante por trás da evolução recente da participação do trabalho na renda em países emergentes é a globalização impulsionada pelos baixos salários. Isso abre uma frente adicional de exposição à automação. A tecnologia não apenas tende a substituir mais facilmente esses empregos – como já está fazendo no Sudeste Asiático – mas também reduz, aliás, as vantagens comparativas das economias emergentes – os baixos salários. Desta forma, houve uma tendência para a desglobalização (*reshoring*) de elos anteriormente realocados na cadeia de valor (por exemplo, a transferência de segmentos intensivos no trabalho do Sudeste Asiático para o leste europeu). Embora o impacto dessa tendência incipiente na América Latina seja muito variado, deve-se salientar que, assim como a região não se beneficiou da globalização, os países latino-americanos estariam menos expostos a essa desglobalização ou mesmo poderiam se beneficiar dela – como no caso do México, destino da realocação da indústria dos Estados Unidos.

¹² No caso particular da América Latina, a análise se torna mais complexa pelo fato de que, desde o final da década de 1990 até meados da década de 2010, ao contrário do resto do mundo, os prêmios para o ensino médio e superior caíram, em parte devido a um aumento da oferta de qualificações (abrangência educacional), que não reflete necessariamente uma resposta à evolução da demanda de competências como resultado da mudança tecnológica (ver Levy Yeyati e Pienknagura, 2014, e o capítulo 7 de Nora Lustig neste livro).

Infelizmente, a grande maioria da produção acadêmica que tentou analisar empiricamente os impactos trabalhistas e distributivos das mudanças tecnológicas está altamente concentrada nas economias avançadas. E a pouca evidência da qual disponibilizamos, distorcida em muitos casos pelo uso de bases de dados que descrevem a realidade trabalhista em países díspares (por exemplo, a O*Net, utilizada no citado estudo do Banco Mundial), indica que há diferenças relevantes no grau de exposição e na velocidade de adaptação e preparação preexistente dos trabalhadores, bem como das redes de proteção para se adaptar a essas mudanças disruptivas.

Um viés particular deve ser considerado quando se explorar a literatura aplicada aos países da região. Já dissemos que o capital humano de nossa força de trabalho é inferior ao dos países desenvolvidos ilustrados pela curva em “U” da polarização, mas quão diferentes são e quais consequências específicas isso tem nas métricas vistas até agora?

Para responder a essa pergunta, Levy Yeyati e Sartorio (2020) realizam um exercício simples: mapeiam a distribuição de competências por tipo de emprego nos países latino-americanos, em outros países em desenvolvimento e desenvolvidos em 2000. Para fazer isso, eles usam a escala de distribuição de competências dos Estados Unidos em 1980 (ponto de partida de vários gráficos de polarização, incluindo a curva em “U” de polarização de trabalho mencionado acima).

O mapeamento não é trivial: requer alguma medida absoluta de competência, ou seja, uma medida que seja comparável entre os países. No gráfico, usamos o conteúdo educacional como um proxy para o nível de classificação. Mais especificadamente:

1. Determina uma escala de competência para cada emprego com base na educação (1 = ensino fundamental incompleto; 2 = ensino fundamental; 3 = ensino médio; 4 = universidade).

2. Calcula o nível médio de formação dos trabalhadores em cada ocupação individual nos Estados Unidos em 1980.

3. Classifica as ocupações segundo seu nível médio de formação nos Estados Unidos em 1980.

4. Divide as ocupações em decis (cada decil inclui 10% das ocupações).

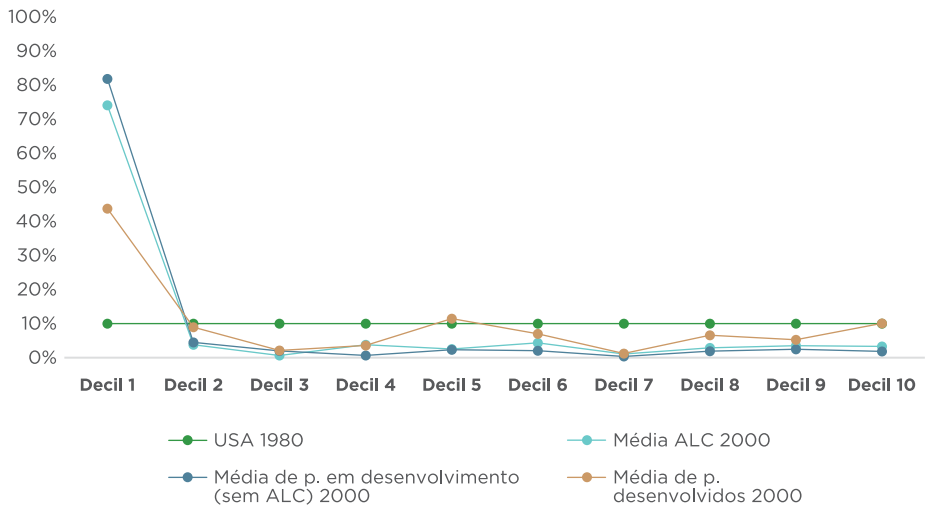
5. Desta relação surgem os valores de educação mínimo e máximo para cada decil.

6. Replica o cálculo para outros países nos anos 2000.

7. Localiza as ocupações segundo seu nível médio de formação e os intervalos correspondentes aos Estados Unidos em 1980.

Como podemos ver no gráfico 3, o nível de qualificação assim medido em todos os países da amostra é substancialmente inferior ao dos Estados Unidos vinte anos antes. Além disso, se nesses países, como nos Estados Unidos, as ocupações de 50% inferior são as que mais sofrem com o impacto do afastamento humano causado pela inovação da tecnologia sobre a renda do trabalho, o problema é muito mais grave, já que a maioria da força de trabalho é precisamente nesses decis.

GRÁFICO 3. Distribuição das ocupações segundo nível de educação média nos EUA em 1980, em relação à América Latina e países desenvolvidos



Nota: ALC [América Latina e o Caribe] inclui a Argentina, a Costa Rica, o Chile, o Equador, o Paraguai, a República Dominicana e o Uruguai. Em desenvolvimento inclui o Botswana, Fiji, Gana, a Índia, a Malásia, o Marrocos, a Tailândia. Desenvolvidos inclui a Espanha, a Grécia, a Hungria, Portugal.

Fonte: Levy Yeyati e Sartorio (2020).

De forma mais simples: 75% dos trabalhadores da América Latina desempenham ocupações com nível de competência média (na realidade, nível médio de formação de seus trabalhadores) semelhante ao decil inferior dos Estados Unidos nos anos 80. Um grupo que, segundo a literatura, está exposto à pressão salarial fruto da concorrência com a tecnologia. Para reconciliar este resultado com as estimativas do Banco Mundial ou do McKinsey Global Institute, deve-se enxergar que estas se baseiam em duas hipóteses bastante heroicas: 1) que a ocupação X tem a mesma composição de tarefas em todos os lugares; 2) que o trabalhador representativo da ocupação X tem as mesmas competências em todos os lugares. A hipótese 1 é difícil de validar devido à falta de compilações semelhantes a O*Net em outros países. O gráfico 1 questiona a segunda hipótese: se o nível de competências está correlacionado com a exposição à automação, as estimativas para o mundo em desenvolvimento com base em descrições de tarefas das ocupações no mundo desenvolvido estariam distorcidas¹⁵.

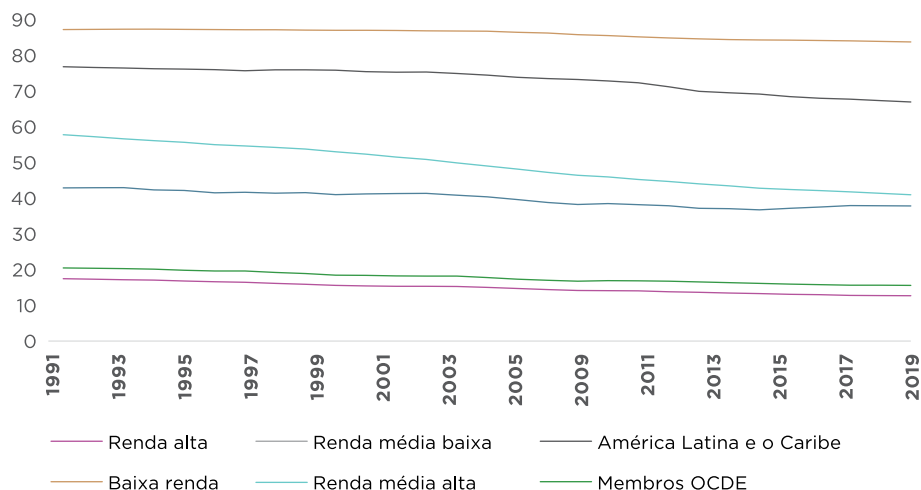
¹⁵ É difícil fazer uma comparação da intensidade de competências de ocupações específicas entre os países, devido à falta de uma nomenclatura comum.

5. Novas formas de trabalho

Outro desafio importante associado a essas mudanças disruptivas produzidas pela tecnologia é seu impacto distributivo potencial entre trabalho remunerado e independente. No auge da digitalização, as plataformas da economia colaborativa podem gerar uma expansão do trabalho autônomo não alcançada pela regulamentação do trabalho e pelos sistemas de proteção social.

Essa preocupação pode parecer precipitada em um contexto em que não há um crescimento visível do trabalho autônomo como parte do emprego total, nem em países de renda alta nem em países de renda baixa. Pelo contrário, o trabalho autônomo estaria estável ou em declínio em todo o mundo (gráfico 4). Todavia, três considerações devem ser levadas em conta. Em primeiro lugar, as pesquisas de trabalho são limitadas para indagar o crescimento desses acordos contratuais e muitas vezes classificam os trabalhadores apenas por sua ocupação principal, ignorando as atividades geradoras de renda das pessoas que complementam sua renda do trabalho principal. Em segundo lugar, é lógico pensar que estamos “na ponta do iceberg”, visto que a *gig economy* deve crescer em um futuro próximo.

GRÁFICO 4. Trabalhadores autônomos (% de empregados)

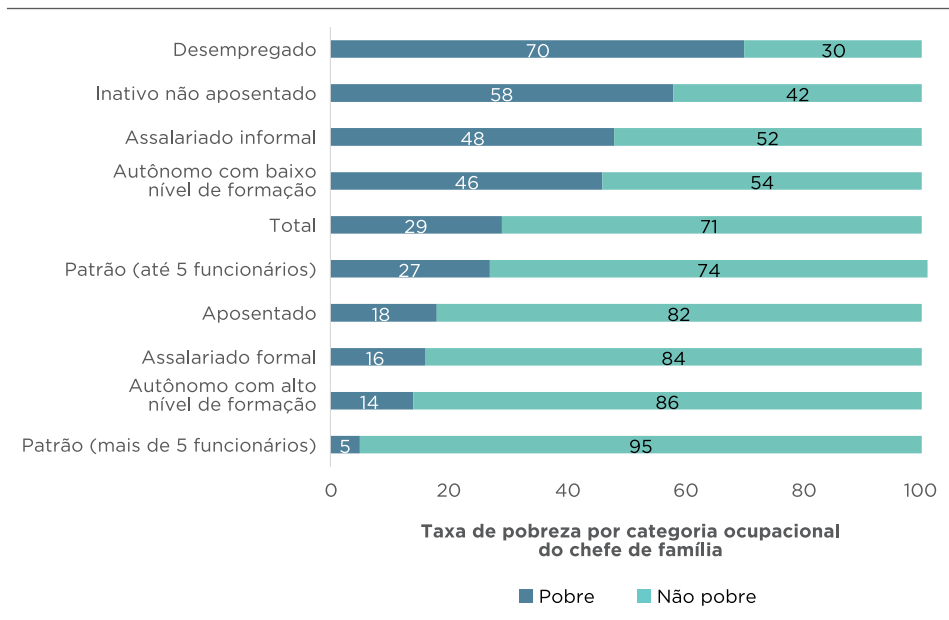


Nota: Inclui quatro subcategorias: empregadores, autônomos, membros de cooperativas de produtores e trabalhadores familiares.

O terceiro aspecto é mais local. Essas novas formas abrem uma discussão prioritária na América Latina, devido à prevalência histórica de arranjos de trabalho não salarial: os países com menos recursos são caracterizados por uma proporção maior de trabalhadores independentes (principalmente precários) e uma proporção menor de trabalhadores em relação de dependência formal, especialmente nas áreas rurais e periferias urbanas, fato que dificulta a distinção estatística entre as novas modalidades (trabalhadores temporários ou contratados [*giggers*] e autônomos [*freelancers*]) e trabalho precário.

Uma maneira simples de distinguir dois grupos de trabalhadores autônomos é por nível de formação. O gráfico 5 apresenta um exemplo desse tipo de classificação para o caso da Argentina. Com as ressalvas de qualquer simplificação, os dados apresentam que o trabalhador por conta própria representativo (trabalhador precário com baixa qualificação e baixa remuneração) está mais próximo do agricultor de subsistência, do vendedor informal ou do pequeno trabalhador da oficina do que do programador ou designer *freelance* qualificado, típico de áreas urbanas, em países industrializados ou de bairros de renda alta em cidades latino-americanas.

GRÁFICO 5. Duas formas de trabalho por conta própria na América Latina: o exemplo da Argentina



Fonte: Levy Yeyati (2018), com base em Pesquisa Permanente de Lares (EPH - Encuesta Permanente de Hogares).

As novas formas de emprego típicas da economia colaborativa podem ser vistas como uma evolução natural dos arranjos de trabalho, ou como um sintoma de uma desordem crescente. Quando essas modalidades são fruto de uma escolha ativa dos indivíduos, são um reflexo virtuoso da preferência

dos trabalhadores por acordos que lhes deem autonomia para escolher projetos, clientes e horários. Contudo, o crescimento desses contratos também pode ser resultado do aumento de trabalhadores removidos do setor formal tradicional da economia, os quais, impossibilitados de ter acesso a um emprego estável, optam por empregos específicos ou temporários (*gigs*) de plataforma que, na maioria dos países, estão desprovidos de benefícios de proteção social. Nos casos de adoção voluntária, pode até ocorrer que os trabalhadores autônomos subestimem os deficit desse tipo de emprego em termos de benefícios trabalhistas, estabilidade e inclusão financeira, criando um passivo contingente que a política pública não deve ignorar¹⁴.

Quanto há de escolha e quanto de necessidade nesses acordos contratuais? Existem poucos estudos de grande porte que procurem responder a essa questão e a maioria deles foi realizada em economias desenvolvidas. Um estudo de 2016, realizado pelo McKinsey Global Institute, com base em 8.000 entrevistas em países de renda alta, demonstrou que aproximadamente 70% dos trabalhadores autônomos disseram preferir seus respectivos acordos de trabalho e apenas 30% responderam que aceitaram trabalhar nessas condições por necessidade ou como último recurso. Todavia, esta realidade é dificilmente comparável à dos trabalhadores autônomos em economias emergentes ou em desenvolvimento, normalmente mais associada a empregos de baixa qualificação e baixos salários (descritos acima) do que a atividades autônomas de alta qualidade, e é necessária uma pesquisa aprofundada para caracterizar este fenômeno. Por exemplo, Levy Yeyati (2018), com base na pesquisa de lares de 2017 na Argentina, estima que o quociente de trabalhadores autônomos voluntários nesse país é semelhante ao do estudo de McKinsey: 71%. No entanto, a porcentagem de trabalhadores por conta própria em tempo integral (cuja principal e, com frequência, única renda é não assalariada) é de 82%, quase o dobro da média informada para os países desenvolvidos.

TABELA 1. Trabalho autônomo: obrigação ou escolha?

2017	Período integral	Suplementar
Autônomos "por escolha"	57% (30%)	14% (40%)
Autônomos "por necessidade"	25% (14%)	4% (16%)
Total	82% (44%)	18% (56%)

Nota: Porcentagem (sem parênteses), valor para o caso da Argentina; entre parênteses, porcentagem de países desenvolvidos.

Fontes: Argentina, Levy Yeyati, (2018), com base na Pesquisa Permanente de Lares (critério: não procura outro emprego nem trabalha mais horas). Desenvolvidos, Mckinsey Global Institute, 2016.

¹⁴ A esse passivo deve ser adicionado o caso de países como a Argentina que, para compensar a precariedade, oferecem aos trabalhadores autônomos benefícios de aposentadoria bem acima das contribuições que fazem (e, através de um benefício universal, mesmo quando não realizam nenhuma), contribuindo para o deficit estrutural do sistema previdenciário.

Em ambos os casos, mas ainda naqueles com baixas qualificações, o trabalho autônomo questiona o *status quo* do trabalho e sua evolução histórica. Dado que os benefícios trabalhistas foram fruto de lutas centradas nas fontes do trabalho industrial – a empresa, a atividade, o trabalho assalariado –, o trabalhador não assalariado carece de direitos além daqueles universalmente disponibilizados pelo Estado. Essa brecha entre os que estão dentro e fora do sistema pode se aprofundar à medida que a 4.ª revolução industrial promover novas formas de trabalho autônomo, mesmo aqueles com altas qualificações. Em relação a essa suposição – que parece factível e geralmente surge do debate sobre tecnologia e trabalho –, deve-se esclarecer que ainda não se constatou nos dados, além de alguns casos específicos (os Estados Unidos, a Inglaterra), ou em trabalhos sobre plataformas, o que ainda representa uma fração menor do emprego.

Além da pergunta aberta sobre a proliferação de trabalhadores autônomos qualificados, nos países em desenvolvimento se acrescenta a pergunta sobre o impacto da tecnologia sobre os trabalhadores precários pouco qualificados (microempreendedores); esta questão quase não tem sido explorada. De maneira mais geral, o impacto da tecnologia na brecha entre membros e aderentes (*insiders* e *outsiders*) do mercado de trabalho é uma preocupação crescente em uma região onde o nível de salário foi historicamente baixo.

Um último ponto relevante, embora haja pouca evidência disso, em parte devido à abrangência que esta agenda tem nas economias avançadas, é até que ponto os trabalhadores autônomos informais de baixa qualificação podem fazer a transição para empregos autônomos de plataforma que, ainda que tivessem salários baixos – em qualquer caso, muito inferiores aos do trabalhador autônomo qualificado – implicariam em uma melhoria em relação à situação de saída informal, em termos de benefícios do trabalho e estabilidade de renda. Alguns exemplos sugerem uma resposta positiva. Entre eles estão as crescentes regulamentações de plataformas de transporte, como é a Uber na Colômbia, ou de empresas de entrega (*delivery*) como o Rappi ou a Glovo na Argentina, que agregam a esses empregos pouco qualificados um conjunto de benefícios básicos (indenização, licenças), colocando-os em um degrau acima do emprego informal médio¹⁵. No outro extremo, experiências como as da Samasource¹⁶ na África, em tarefas de rotulagem digital (*tagging*) para trabalhadores muito pouco qualificados, sugerem que nem todas as novas ocupações associadas à nova tecnologia correspondem a trabalhadores *insiders* e que há espaço para as novas ocupações e as modalidades de trabalho terem um papel inclusivo.

15 O caso da Argentina, embora hoje seja apenas um projeto em discussão, suscita uma experiência interessante – uma mistura do modelo tradicional (indenização por demissão arcada pelo empregador), o austríaco (fundo de licenças pago pelo trabalhador, recuperável após demissão) e o flexível (flexibilidade interna: na escolha do horário de trabalho da plataforma) que pode servir de prova para outros países da região.

16 Informações sobre os planejamentos da plataforma podem ser visualizadas no seguinte link: <https://techcrunch.com/2019/11/20/samasource-raises-14-8m-for-global-ai-data-biz-driven-from-africa/>

6. Tecnologia e trabalho nas políticas públicas

Como enfrentar os desafios que a automação, a globalização e as mudanças demográficas impõem ao mercado de trabalho e à distribuição de renda? A primeira resposta que surge nas esferas de políticas públicas e empresariais privadas é mais e melhor educação. Não há nada inerentemente errado com esta resposta; como disse o economista Jan Timbergen, a desigualdade é uma corrida entre tecnologia e instrução. Mas, que tipo de educação é necessária e qual a orientação? Que outras políticas devem ser interligadas para impulsionar as políticas de formação? O que mais podemos fazer se tudo isso não for suficiente para conter a deterioração da equidade e seus efeitos macroeconômicos?

Naturalmente, não há uma resposta simples para estas perguntas, mas as duas primeiras referem-se a uma agenda que poderíamos incluir no âmbito das políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT), que tem recebido atenção cada vez maior na última década – sobre a terceira pergunta falaremos na próxima seção.

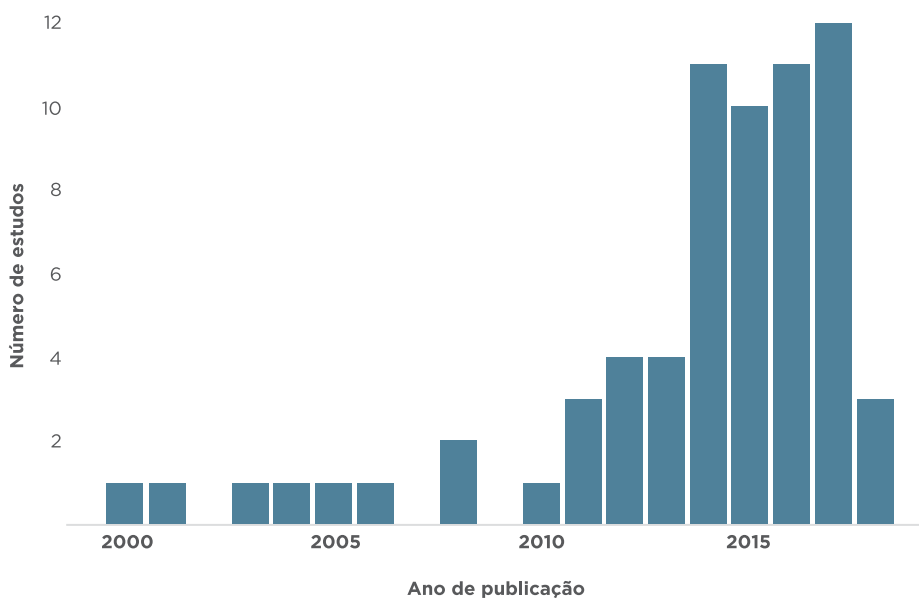
PAMT é um nome geral para políticas específicas que poderiam ser agrupadas em três grupos principais: instrução (treinamento profissional), informação (agências de empregos, treinamento [*coaching*] e certificação de competências) e transferências (subsídios e isenções de emprego). Os governos alocam recursos fiscais significativos às PAMT (nos últimos dez anos, as PAMT representaram mais de 0,5% do PIB nos países da OCDE para reduzir os níveis de desemprego, aumentar a renda do trabalho e facilitar a adoção de novas tecnologias que aumentam a produtividade. Todavia, a evidência geralmente é escassa e misturada para orientar o projeto de soluções políticas eficazes.

Os três grupos de políticas mencionados têm uma coisa em comum: *a priori*, nenhum parece apresentar um impacto positivo mensurável. De acordo com uma metanálise de McKenzie (2017), os programas de treinamento têm impactos positivos, mas muito modestos, sobre o nível de emprego ou na renda do trabalho. Isso pode ser devido à má qualidade da oferta de treinamento ou, como assevera Jochen Kluge, pesquisador da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em seu estudo sobre programas de treinamento na América Latina e no Caribe: “Educar adultos é difícil e leva tempo”. O mesmo se verifica em outras áreas e salienta uma quarta via: a promoção da demanda, mais precisamente, o apoio a microempresários ou trabalhadores autônomos para aumentar sua produtividade e superar os problemas usuais desses empreendimentos (informalidade, precárias condições de trabalho, autoexploração).

Em um artigo recente, analisamos a eficácia dessas políticas por meio de uma revisão sistemática de mais de 100 avaliações experimentais que documentam a efetividade das PAMT em todo o mundo. Nós nos focamos em programas avaliados por meio de experimentos aleatórios controlados (ECA),

aproveitando o fato de que nos últimos cinco anos foram testemunhas de uma grande quantidade de ECA, que elucidam o impacto e a rentabilidade das PAMT (gráfico 6)¹⁷. A abordagem nos ECA reduz o número de avaliações relevantes, mas permite nos focalizar em estimativas com alta validade interna e refinar as métricas utilizadas para comparar os resultados, fazendo com que os resultados das avaliações individuais sejam mais naturalmente comparáveis¹⁸. Aos três tipos de PAMT mencionados, adicionamos um quarto grupo: os programas para promover o trabalho autônomo.

GRÁFICO 6. Os experimentos aleatórios controlados de políticas pró-emprego



Nota: Quantidade de estudos incluídos na amostra conforme o ano de publicação. Para 2018, apenas estudos publicados até junho de 2018.

Fonte: Levy Yeyati, Montané e Sartorio (2019).

A eficácia de políticas multidimensionais e complexas, como as PAMT, depende de como são elaboradas, da qualidade de sua implementação, do contexto em que são desenvolvidas e de sua população-alvo. Por exemplo, um programa de treinamento profissional pode diferir em custo e duração, em seu conteúdo curricular e como o setor participa e pode contar com um público muito diverso, desde desenvolvedores de *software* experientes em Tóquio

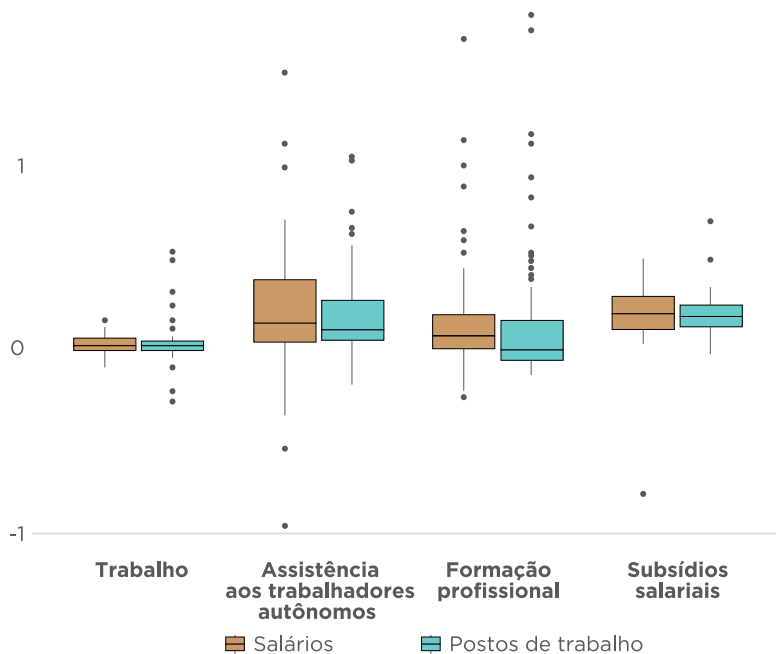
17 Devido ao número relativamente pequeno de ECA anteriores a 2014, esses experimentos representam uma parte menor da amostra coberta por pesquisas anteriores (ver Card, Kluve e Weber, 2010 e 2017). A metanálise de Kluve *et al.* (2019) também se beneficia desta série recente de ECA de PAMT, porém restringe a atenção a programas voltados para a juventude e complementa sua amostra com outras abordagens de avaliação.

18 Avaliações antigas e recentes foram coletadas para construir um banco de dados de 652 estimativas de impacto e 102 intervenções em todo o mundo, com base em 75 avaliações de impacto projetadas experimentalmente. A base está disponível em bit.ly/quedefuncionacepe

ou Chicago até jovens vulneráveis no estado de Madhya Pradesh, na Índia. Seguindo a Pritchett, Samji e Hammer (2013), o trabalho trata os quatro grupos de políticas como “classes” que podem ser desenvolvidas e implementadas de maneiras muito diferentes e dirigidas para diferentes grupos demográficos, com eficácia variável. Para reduzir o tamanho do problema, propomos um espaço de desenvolvimento caracterizado por i) os componentes dos programas; ii) as características de implementação e o tipo de participação público-privada; e iii) o contexto econômico e a população-alvo.

Desse modo, verifica-se que o subsídio salarial e o auxílio ao trabalho autônomo apresentam o maior impacto médio no salário, com melhorias de 16,7% e 16,5%, respectivamente (gráfico 7). Por sua vez, os programas de treinamento profissional têm um impacto de 7,7%, enquanto os serviços de emprego mostram um efeito não significativo. O impacto sobre o emprego exibe um padrão semelhante. Curiosamente, as intervenções nos serviços de emprego têm um impacto de 2,6%, consistente com as intervenções de curto prazo e de baixo custo que não tentam construir capital humano, mas sim melhorar a propensão para encontrar emprego imediatamente.

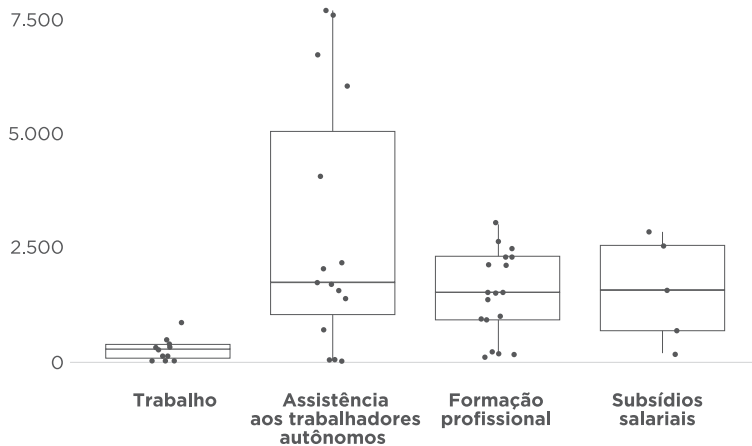
GRÁFICO 7. Metanálise do impacto das políticas pró-emprego



Nota: Diagrama de caixa dos 652 coeficientes de acordo com o efeito estimado em relação ao grupo de controle, por tipo de programa e categoria de resultados. As tabelas representam 50% dos coeficientes centrais informados. As linhas horizontais apresentam o valor médio. As linhas verticais exibem o último coeficiente que está dentro do limite de $\pm 1,5$ * IQR (amplitude interquartil). Os pontos são notas que estão por cima ou por debaixo do limite de $\pm 1,5$ * IQR.

Embora a amostra de PAMT para a qual temos dados de custo seja limitada, podemos identificar alguns padrões indicativos¹⁹. Os subsídios salariais, o apoio a trabalhadores autônomos ou microempresários e o treinamento profissional têm um custo médio comparável por participante de USD 1.744 a 1.518 (em Paridade do poder de compra [PPC] de 2010), com uma variabilidade muito maior no segundo grupo. Por sua vez, os serviços de emprego são políticas menos dispendiosas, com um custo médio por participante de USD 277 (em PPC de 2010) e variabilidade limitada entre os programas (gráfico 8).

GRÁFICO 8. Custos unitários das políticas pró-emprego



Notas: Diagrama de caixa de custos unitários: custo por participante tratado por classificação de programa de quatro vias (em dólares em PPC de 2010).

Fonte: Levy Yeyati, Montané e Sartorio (2019).

Os impactos informados das PAMT no emprego e na produção de renda, embora moderadamente positivos em média, estão sujeitos a grande variabilidade devido ao espaço de desenvolvimento multidimensional dessas políticas. Como indicamos, as PAMT são geralmente políticas complexas com espaços de desenvolvimento de alta dimensão, altamente dependentes de fatores contextuais e da qualidade de sua implementação.

Para lidar com essa desvantagem, executamos regressões metanalíticas que exploram a granularidade descritiva do espaço de desenvolvimento para identificar componentes de política e fatores contextuais associados a uma maior probabilidade de sucesso. A figura 1 resume os principais resultados, com significação estatística no nível convencional, em oito modelos diferentes, sendo o resultado da combinação de dois pontos de corte para a variável binária PSS (5% e 10%) e quatro subamostras.

¹⁹ Quando a informação está disponível, adicionamos uma variável contínua que identifica, por pessoa, o custo médio da intervenção, em dólares em PPC de 2010. Apenas 51 intervenções informam essa variável crítica e só 22 realizam uma análise rigorosa de custo-benefício por meio de valor presente líquido [VPL], Taxa Interna de Retorno [TIR] ou períodos de recuperação, destacando uma limitação importante da prática usual na literatura de avaliação de impacto: o registro de custos.

FIGURA 1. Regressões metanalíticas: principais resultados estatisticamente significativos

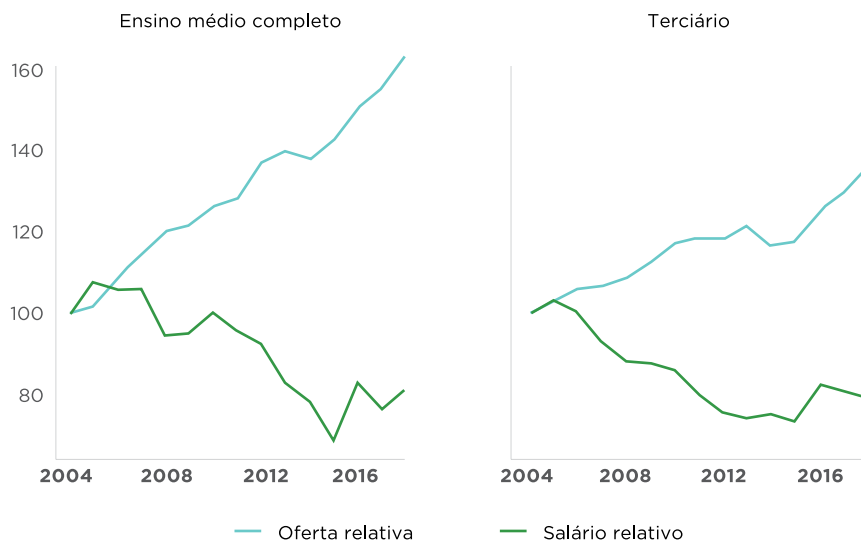
Fonte: Levy Yeyati *et al.* (2019).

7. Os limites das políticas pró-emprego

Da análise anterior resulta que as políticas de promoção de emprego voltadas para a oferta devem ser aprimoradas e calibradas. Assim como listar cursos de treinamento ou multiplicar recrutamentos de empregos é insuficiente para melhorar a relevância da formação e promover a integração laboral, também é insuficiente para atenuar a potencial falta de correlação entre a oferta e a demanda de trabalho resultante do afastamento de diversos trabalhadores com competências pouco transferíveis. Existem iniciativas tripartites, como os conselhos de competência, em que a oferta de formação é ajustada às exigências de qualificação de médio prazo e a oferta de trabalho se aproxima à demanda imediata. Este modelo, comum nas economias desenvolvidas a nível nacional, setorial e regional, está pouco presente na região, mesmo que mais eficaz do que uma oferta descentralizada de formação de qualidade diversa e utilidade, pouca certificação e reputação incerta.

Como mencionamos, a educação é apenas uma parte da agenda para responder ao impacto da tecnologia sobre o emprego e a renda do trabalho. De fato, a oferta de qualificação não cria sua própria demanda: por exemplo, na ausência de demanda específica, produzir graduados de ensino médio sem empregos para eles apenas deprime a renda relativa dessas pessoas ou aumenta a superqualificação observada (ou, em todo caso, a oferta de competências básicas, que parece não encontrar espaço no mercado de trabalho formal), conforme exibido no gráfico 9 para o caso da Argentina, onde o aumento da oferta de diplomados do ensino médio comprimiu a prima por educação e aumentou a superqualificação²⁰.

²⁰ González Rozada e Levy Yeyati (2018), com base em um painel de aglomerados urbanos, ilustram a correlação entre a oferta de diplomados do ensino médio e o aumento da superqualificação. Esse efeito é a contrapartida natural da relação entre educação e primas educacionais, mencionada na seção anterior.

GRÁFICO 9. Evolução da oferta relativa e da prima educacional: o caso da Argentina

Fonte: Elaboração própria com base em EPH-INDEC [Encuesta Permanente de Hogares - Instituto Nacional de Estadísticas y Censo]

Mas a queda da prima e o aumento da superqualificação na região também refletem a falta de relevância da oferta educacional (qual seria a superqualificação se a medíssemos levando em consideração as competências exigidas pelos empregos atuais?). A educação formal na América Latina ainda se baseia em um modelo de inclusão humanística, às costas do mercado de trabalho, orientado para um diploma universitário que poucos atingem e sem alternativas (estudos de ensino médio com orientação para o trabalho, terciário hierárquico, diplomas universitários intermediários) para aqueles que ficam no caminho. São poucos os casos em que existe um sistema moderno de ensino técnico e dual (combinando ensino presencial e *in-company*) ou um sistema de formação profissional baseado em estudos prospectivos, indispensáveis para antecipar as mudanças e a interação com os empregadores, atores-chave e hoje virtualmente ausentes do treinamento de adultos (Busso *et al.* (2017) e Levy Yeyati *et al.* (2019) descrevem alguns exemplos na região).

Finalmente, as PAMT esbarram na região com um histórico deficit estrutural na geração de emprego formal (Levy Yeyati e Pienknagura, 2014; Messina e Silva, 2017). Em outras palavras, assim como a escolaridade não se traduz necessariamente em educação, esta última não cria sua própria demanda de trabalho. Em última instância, o melhor complemento às políticas de novos treinamentos para enfrentar o afastamento humano causado pela inovação da tecnologia é a criação de novos empregos, não só em novas atividades facilitadas por recentes tecnologias, mas também por meio da expansão das atividades tradicionais.

8. Novas distribuições: aritmética utópica

“Devemos criar empregos e devemos gerar renda. As pessoas devem se tornar consumidores de uma forma ou de outra. A solução para a pobreza é aboli-la diretamente mediante a renda garantida”. Isso é o que Martin Luther King disse em seu último livro, *Para onde vamos: caos ou comunidade?* Ele raciocinou, como Henry George o fez antes dele, que o trabalho que faz progredir a humanidade não é aquele feito para satisfazer as necessidades básicas.

Em que consiste essa renda básica universal garantida? É o pagamento de uma quantia mensal em dinheiro para todos os cidadãos do país. King não foi o primeiro a apoiar uma renda universal. Outros muitos predecessores incluem o califa Abu Bakr, sogro de Mahoma; o pensador utópico Thomas More; o revolucionário estadunidense Thomas Paine (que criou o seguro social que seu amigo o Marquês de Condorcet, propôs); e o filósofo libertário e vencedor do Prêmio Nobel de Literatura, Bertrand Russell. No decorrer do tempo, em 1968, economistas progressistas como Paul Samuelson, James Tobin e John Kenneth Galbraith circularam uma carta aberta ao Congresso dos Estados Unidos pedindo uma renda garantida. Foi assinado por conservadores como Friedrich Hayek e Milton Friedman e outros mil economistas de diversa orientação, o que levou o presidente Richard Nixon a apresentar seu frustrado Plano de Assistência à Família em 1969.

A renda universal ganhou destaque há alguns anos em resposta a três inquietações relacionadas: 1) os efeitos sociais das perdas massivas de emprego; (que, como vimos, não foram verificados, nem necessariamente serão); 2) a queda massiva da participação do trabalho na renda, com efeitos dramáticos na equidade; isso é algo que, sem muito drama, tem sido sugerido nos últimos anos quanto possível, principalmente se o ajuste do mercado de trabalho às mudanças tecnológicas ficar nas mãos do mercado (maior dispersão salarial, maior receitas de empresas concentradas); e 3) depressão na demanda por acumulação de poupança, se a menor participação do trabalhador concentrar a renda em lares ricos com menor propensão a consumir; isso pode aprofundar a estagnação secular. Nesse contexto, a universalização da renda é vista por políticos e empresários como um instrumento para reduzir os riscos de excesso de iniquidade e manter ativo o motor do consumo.

No entanto, no debate sobre sua implementação, a renda universal é criticada por ideólogos de direita e esquerda. Para começar, a iniciativa custa dinheiro. Se o progresso tecnológico enriquece os proprietários de tecnologia com o aumento da produtividade, parte dessa riqueza poderia, por meio de impostos, pagar por uma transferência universal. Mas nada disso foi verificado até agora, e impostos excessivos em um contexto de crescimento

modesto sufocariam o investimento e o progresso. A complexidade da equação fiscal universal da renda não deve ser subestimada.

Por outro lado, a renda universal apresenta pelo menos um delicado dilema moral: Quem tem menos deveria receber mais, todos por igual ou mais aquele que mais trabalha? A primeira opção, mais progressiva, é boa do ponto de vista da equidade, mas potencialmente ruim em termos de justiça social (*fairness*) e do incentivo ao trabalho: quem não trabalha ganha mais²¹. A segunda opção, a clássica, concede o mesmo benefício a Bill Gates que ao desabrigado. A terceira opção, o complemento salarial, é ideal para compensar a queda de horas trabalhadas por substituição tecnológica (permitiria que mais pessoas trabalhassem menos horas, complementando o salário com um complemento por parte do Estado) e é potencialmente bom para a oferta de trabalho (beneficia a quem trabalha), mas seria inviável em uma economia em desenvolvimento altamente informal que não pode verificar sua renda, além de excluir trabalhadores domésticos, voluntários, poetas, músicos, artistas e muitos outros.

Outro aspecto a levar em consideração é que tanto o custo fiscal quanto o impacto na distribuição de uma renda básica dependem do ponto de partida, posto que nem todos hoje possuem as mesmas redes de proteção social. Uma renda básica clássica que simplesmente reorganizaria as transferências em vigor sem dobrá-las, por exemplo, uma à maneira de Milton Friedman, que imaginou seu imposto negativo de renda (*negative income tax*) como substituto de todos os programas sociais, ao contrário do que muitas vezes se pensa que poderia aumentar a oferta de trabalho rentável. O economista Ed Dolan ilustra em alguns artigos os efeitos de uma renda universal sobre a propensão para trabalhar²². A análise de Dolan é inteiramente teórica, mas nos permite responder a essa pergunta em dois itens:

1. Imaginemos que não há nenhum gasto social nem subsídios (o paraíso libertário) e introduzimos uma transferência condicionada com estas características: a) garante uma renda mínima para todos os indivíduos; b) é reduzida progressivamente quanto maior for a renda do trabalho do beneficiário; c) é zerada acima de uma base de renda “suficiente”. Nesse contexto, seria esperado: i) um “efeito substituição”: quem ganha menos do que a base (e mesmo quem tem renda um pouco por cima do limite do programa) trabalha menos ou é informalizado (esconde a renda); e ii) um “efeito riqueza”: quem recebe a transferência consome mais, reduz a utilidade marginal do consumo e substitui o trabalho pelo lazer.

2. Introduzimos uma renda básica universal (RBU) para substituir o sistema de transferência²³. Isso elimina um dos dois aspectos do efeito substituição: já não há mais incentivos para reduzir ou ocultar o esforço de trabalho, porque a RBU não depende da renda do trabalho (desaparece a

21 Naturalmente, não necessariamente aquele que não trabalha é quem tem menos: aquele que vive da renda sem trabalhar também não receberia a renda básica. Todavia, o que é relevante do ponto de vista moral, e o que importa ao analisar o impacto na oferta de trabalho, é que esse sistema penaliza quem trabalha.

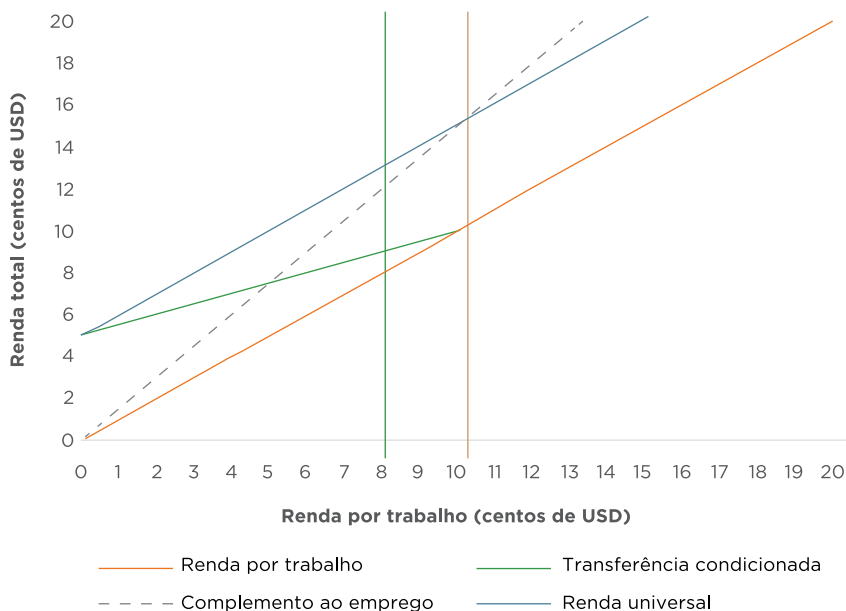
22 Dolan estrutura sua análise em dois artigos, um no que realiza uma análise teórica (Dolan, 2014a) e outro no que sintetiza a evidência empírica disponível (Dolan, 2014b).

23 Para simplificar, pensemos que, se houver diferença entre o valor das transferências e o valor da renda universal, este é financiado com impostos sobre a renda alta que não afetam a oferta de trabalho.

condicionalidade). Todavia, ainda há um efeito riqueza: o beneficiário recebe uma renda universal quando antes não recebia nada.

No gráfico 10, a linha pontilhada em 45° indica a situação inicial, onde a renda disponível é igual à renda do trabalho. A linha verde ilustra o efeito de uma transferência condicionada que garantiria uma renda mínima (digamos, USD 500 por mês) e que diminuiria gradualmente à medida que a remuneração do trabalho aumentasse (USD 500 a menos para cada USD 1.000 de salário), até atingir um certo nível limite (USD 1.000) em que os indivíduos não se qualificam mais para o benefício e sua renda disponível retorna para igualar sua renda do trabalho. A linha azul representa uma renda básica universal de USD 500, semelhante à transferência condicionada, mas independente da renda do trabalho.

GRÁFICO 10. Impacto de uma renda universal na oferta de trabalho



Fonte: Dolan (2014a).

Em casos de extrema pobreza, o efeito riqueza dessa política pode ser positivo, incentivando a oferta de trabalho e sua qualidade (Mullainathan e Shafir, 2013). Para pessoas com salários altos, o impacto relativo à renda disponível total será relativamente baixo. Qual a elasticidade da oferta de trabalho ao aumento da renda em indivíduos de classe média? Em um artigo sobre os vencedores da loteria de Massachusetts, Imbens, Rubin e Priest (2001) descobriram que as pessoas geralmente não recuam para uma vida de lazer depois de serem abençoados com enormes prêmios monetários: em média, a cada USD 1.000 de prêmio, os indivíduos reduziram sua renda do trabalho em

apenas USD 110²⁴. Por outro lado, Joulfaian e Wilhelm (1994) estimaram que os efeitos negativos das heranças nos esforços de trabalho dos residentes de Michigan eram muito baixos.

Em resumo, quando estudar os efeitos da renda universal sobre os incentivos ao trabalho, devemos levar em conta com o que é comparado. Introduzi-lo em uma economia sem qualquer tipo de bem-estar reduziria os incentivos ao trabalho; contudo, no caso mais comum em que substitui ou complementa um sistema de transferência condicionada existente, seus efeitos, como já vimos, são muito mais complexos.

Fabre, Pallage e Zimmermann (2014) questionam se a introdução de uma renda básica universal pode gerar uma rede de proteção mais eficaz do que o seguro-desemprego generoso (no estilo, por exemplo, oferecido pela flexigurança nórdica). Por estar focado na proteção social de quem não consegue emprego, um seguro-desemprego pode oferecer-lhe um benefício mais significativo sem, por isso, incorrer em custos fiscais consideráveis (ao contrário da distribuição “cega” de uma renda universal, o que implica menor abrangência para os mais necessitados, justamente por sua universalidade). Mesmo assim, como qualquer transferência condicionada, o seguro-desemprego incorreria necessariamente nos custos de fiscalização estatal e nos erros de inclusão e exclusão que já mencionamos. Além disso, desestimularia o trabalho daqueles indivíduos que enfrentam o dilema de reingressar no mercado de trabalho ou continuar percebendo o benefício do seguro. Esse efeito também afeta seu custo fiscal: uma população empregada menor implica menos financiamento tributário para o programa.

Mas o debate vai além da preferência por um ou outro sistema e aponta para uma possível complementaridade. Uma implementação bem-sucedida da renda universal provavelmente precisará de complementos focalizados para garantir uma abrangência um pouco mais generosa para a população mais necessitada. Encontrar o ponto de equilíbrio entre as diferentes alternativas parece um caminho mais saudável do que se limitar a uma única ferramenta.

Uma renda básica universal é um programa simples e direto, mas os sistemas de proteção social condicionada que o precedem não o são: a substituição de um pelo outro geraria um padrão complexo indesejado de vencedores e perdedores. Em particular, pode levar à eliminação de programas voltados para os segmentos de baixo poder aquisitivo e, assim, limitar a progressividade da política social.

Um relatório recente da OCDE (2017) ilustra esse ponto. O estudo simula implementações hipotéticas de diferentes sistemas de renda básica para analisar a diversidade dos impactos do programa em quatro países, com redes de seguridade social muito diferentes: a Finlândia, a Itália, a França e o Reino Unido. Inicialmente, os autores estudam uma implementação que chamam de “orçamento neutro”, que, sem reduzir ou aumentar os níveis de despesas públicas, realoca compensações. Mais precisamente, unifica a maior parte dos benefícios oferecidos a todos os menores de 65 anos em um único benefício

24 Os autores pesquisaram pessoas que jogaram na loteria na década de 1980 e estimaram o efeito de ganhar a premiação em sua renda, suas horas trabalhadas, seu consumo e suas poupanças nos anos subsequentes.

social (exceto benefícios voltados para populações muito específicas, como pensão por invalidez), recebido por todos, inclusive segmentos de renda alta. Isso gera o efeito paradoxal de redução do nível de benefícios para populações vulneráveis, objeto de múltiplos programas sociais focalizados que seriam extintos com a renda básica.

Em segundo lugar, exploram a alternativa de uma renda básica que garanta a todos os menores de 65 anos um nível de renda mínimo equivalente à proteção social mínima preexistente em cada um dos países, para que, com a mudança, nenhum indivíduo veja seu nível de proteção inicial reduzido. É neste caso em que a capacidade fiscal de implementação difere substancialmente entre os quatro países. Na Finlândia e na Itália, ao abolir outros programas sociais e eliminar certas isenções fiscais, a introdução de uma renda básica levaria até gerar um aumento da receita líquida do Estado. Na França, a receita adicional com a eliminação de isenções fiscais compensaria o custo da renda básica. No Reino Unido, por outro lado, uma renda básica que garantisse o nível mínimo de proteção preexistente a todos os indivíduos geraria um custo fiscal bastante difícil de enfrentar, mesmo com a eliminação das mencionadas isenções. Isso demonstra que, em países que gastam menos com proteção social, uma renda universal fiscalmente neutra deveria ser mais modesta.

A renda básica melhoraria a equidade? Também depende da economia analisada. Embora o maior grau de tributação das pessoas com alto poder aquisitivo melhorasse a progressividade da proteção social nos quatro países analisados, novamente há diferenças entre os países. Na Finlândia, os ganhos da renda universal seriam negativamente compensados, quase inteiramente, pelas perdas de lucros e impostos mais altos, em parte porque o sistema atual já se parece muito com o benefício universal. Em contraste, o efeito pró-equidade seria muito importante na Itália, onde o sistema de proteção não é muito focado em indivíduos de baixa renda. Finalmente, embora no Reino Unido os indivíduos que vivem em extrema pobreza sejam os principais beneficiários da renda básica, existem vários programas sociais voltados para segmentos de baixa renda que não necessariamente se encontram em situação de alta pobreza; sua eliminação em um sistema universal neutro agravaria a situação econômica de segmentos da classe média baixa, além do aumento da progressividade global.

Essas disparidades também estão presentes quando se analisa o caso de uma renda básica que garante o nível mínimo de proteção social preexistente, custe o que custar. Por exemplo, enquanto na França e na Finlândia este sistema geraria efeitos distributivos muito semelhantes aos do sistema fiscalmente neutro, na Itália teria efeitos indesejáveis em termos de distribuição, reduzindo significativamente a carga tributária sobre os lares com maior poder de compra, sem que por isso aumentassem substancialmente as redes de segurança para segmentos da classe média baixa (embora melhorasse a situação das populações que vivem em extrema pobreza).

Conclusão: nem todos os sistemas de bem-estar estão igualmente preparados para a introdução de uma transferência universal.

TABELA 2. A que renda universal podemos aspirar com os gastos sociais atuais?

	Orçamento neutro	Nível mínimo de proteção preexistente
Finlândia Política social universal	A progressividade do sistema varia pouco: a rede de segurança já é predominantemente universal antes da introdução da RBU.	Ao eliminar os programas sociais, uma RBU no nível mínimo de proteção poderia até aumentar a receita líquida do Estado.
Itália Muito pouco foco na política social	Forte efeito pró-equidade: vai de um sistema pouco focado naqueles que têm menos para um benefício universal.	Ao eliminar os programas sociais, uma RBU no nível mínimo de proteção poderia até aumentar a receita líquida do Estado.
Reino Unido Política social fortemente focada	Efeito regressivo? Ao eliminar-se programas voltados para pessoas de baixa renda, pode-se piorar sua situação financeira.	Por ter um alto nível de proteção mínima, essa variante da RBU geraria um custo fiscal difícil de enfrentar.

Fonte: Elaboração própria com base em OCDE (2017).

Para que o debate da renda universal se estenda além das conversas TED, as palestras de Davos ou *best-sellers* humanistas, é necessário discutir seu custo e sua sustentabilidade no decorrer do tempo²⁵. Em busca de detalhes, os economistas Howard Reed e Stewart Lansley realizaram um estudo sobre o assunto em 2016, para conhecer o impacto fiscal (entendido como o custo líquido da renda universal se considerado o benefício fiscal da eliminação de programas condicionais) e o efeito distributivo (sua incidência na redução da pobreza), por meio de uma análise do número e do perfil de potenciais vencedores e perdedores em diferentes versões de renda universal na economia do Reino Unido. Para isso, desenvolvem cinco simulações com diferentes configurações, três delas do tipo “integral”, em que a renda básica substitui a grande maioria dos programas sociais condicionais, e duas do tipo “alterado”, que mantêm os benefícios dos programas atuais, mas com uma mudança moderada. Lansley e Reed (2016) concluem que os sistemas mais disruptivos, aqueles que tentam implementar a renda universal de forma integral e sem qualquer sequencialidade, implicam um custo muito elevado e enfrentam muitos riscos em termos do padrão de vencedores e perdedores. Os autores são mais otimistas com os sistemas alterados, que propõem um nível básico menos generoso, porém mantêm grande parte dos benefícios focados: eles acham que o custo fiscal nesses casos é mais razoável, evitando várias das contradições distributivas geradas ao eliminar os programas condicionais²⁶.

Naturalmente, esses cálculos são muito preliminares. Estimar o custo do programa se torna mais complexo se levarmos em consideração suas

25 Como exemplo, um estudo do Center on Budget Policy Priorities apresenta que fornecer uma renda anual de USD 10.000 para toda a população dos Estados Unidos teria um custo anual de USD 3 bilhões, um valor que representa mais de 75% do orçamento federal anual.

26 Por exemplo, uma das alternativas analisadas tem um custo líquido de GBP 8.200 milhões por ano (ou cerca de 0,5% do PIB britânico), uma quantia modesta dadas as reduções significativas na pobreza e na desigualdade que o sistema traria, pelo menos, conforme as simulações realizadas.

externalidades sobre a oferta de trabalho (onde menos trabalho implicaria menos recursos fiscais e mais impostos) e a economia (menos trabalho pode tornar a mão de obra mais cara, mais impostos podem reduzir o investimento e aumentar a evasão). Além disso, a renda universal induziria a chegada de imigrantes, aumentando o número de beneficiários. Onde traçaríamos o limite para determinar os destinatários dessa nova renda? Cidadãos? Residentes? E com base nisso, quanto essas migrações acrescentariam ao custo fiscal desses benefícios?

9. Conclusões

Os exercícios de prospectiva enfrentam um viés inevitável: é fácil extrapolar tendências, mas é difícil prever as curvas (as rupturas) do futuro. Da mesma forma que a ficção científica imaginou os carros voadores, no entanto não antecipou o declínio do cigarro, os movimentos ambientalistas ou a agenda de gênero renovada, hoje é fácil imaginar a digitalização de muitas tarefas do presente, mas difícil especular com as novas tarefas do futuro. Portanto, proposições do tipo “x% dos empregos irão desaparecer” ou “5 de cada 7 empregos futuros ainda não são conhecidos” ou “a programação, a empatia ou a criatividade serão as competências do futuro” são, na melhor das hipóteses, arriscadas.

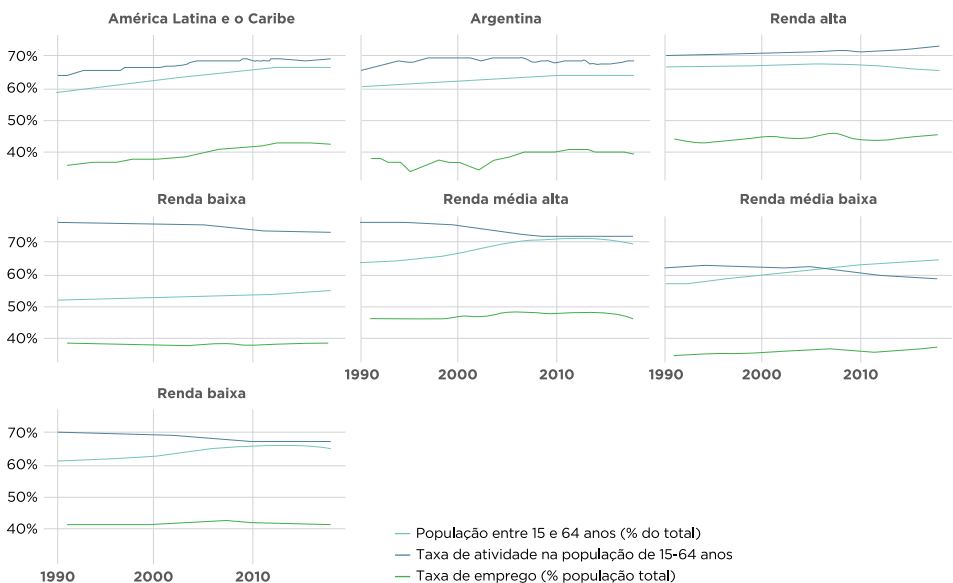
Outro problema com a previsão é que, em sua versão mais mecânica, questiona-se o que é tecnicamente possível, muitas vezes esquecendo a viabilidade política e social da inovação. Como mencionamos, que uma substituição seja viável e eficiente não significa que seja possível, principalmente se pensarmos que a política, nosso benevolente planejador, deve incorporar, pelo menos, considerações de natureza distributiva e moral quando regulamentar sua implementação. Em resumo, podemos antecipar que haverá mudanças, mas não sua velocidade nem orientação.

Isso não torna menos urgente uma análise de cenários, conflitos e respostas de políticas públicas, que muitas vezes exigem tentativa e erro e requerem tempo para amadurecer. Por outro lado, muitos dos assuntos no debate sobre o futuro são a continuidade dos problemas do presente. É o caso do debate sobre o futuro do trabalho. A perda da participação dos salários na renda total, a precariedade do trabalho autônomo, a perda de capital humano devido às variações nas competências exigidas, a dificuldade de treinar novamente os trabalhadores adultos, a falta de relevância da educação, os efeitos distributivos entre trabalhadores e de trabalhadores para empresas, o aumento da concentração do mercado, sua regulamentação e seu impacto sobre a renda do trabalho e, por meio dela, sobre a demanda, o investimento e o crescimento, e a adaptação do estado de bem-estar para a nova composição da renda são alguns dos temas brevemente abordados neste capítulo que se estudam e debatem há tempo, e aos quais a revolução tecnológica acrescenta novas dimensões e complexidades.

Adiciona-se a isso o aspecto local: a realidade dos países da América Latina está longe da realidade dos países avançados onde esse debate surgiu. Todos os tópicos listados no parágrafo anterior requerem adaptação e coleta de dados, sempre o calcanhar de Aquiles do trabalho empírico na região, e devem ser complementados com aspectos idiossincráticos, como o menor capital humano ou a maior informalidade.

A interseção de tecnologia e trabalho também é central para compreender os problemas fiscais e de dívida de alguns países da América Latina. Assim como a demografia é um fator positivo na maioria deles, devido a um bônus demográfico de magnitude variável, o mercado de trabalho apresenta dois grandes desafios: 1) a informalidade e a precariedade crescentes, com trabalhadores autônomos que pouco ou nada contribuem para a seguridade social, exacerbam o desequilíbrio de um sistema que, em muitos países, já apresenta graves desajustes atuariais; e 2) o baixo treinamento e afastamento de trabalho, com sua correspondente perda de capital humano, reduzem a produtividade do trabalho e limitam o crescimento ou, pior ainda, induzem ao desânimo e à baixa participação, como se pode ver na estagnação da taxa de emprego sobre a população, uma medida do efeito do bônus demográfico no crescimento (gráfico 11).

GRÁFICO 11. Bônus demográfico, população ativa e taxa de emprego



Fonte: Levy Yeyati e Montané (2019).

Por fim, a substituição tecnológica do trabalho, na medida em que representa uma redução da qualidade e da remuneração do trabalhador afastado, atinge um dos centros nevrálgicos das recentes manifestações em vários países da região: o acesso, neste caso, a serviços e benefícios geralmente vinculados ao emprego formal e, à mobilidade social ascendente, associados, na renda do trabalho, à estabilidade no emprego e tarefas (Kambourov e Manovskii, 2009; Levy Yeyati e Montané, 2020). Mais uma razão para colocar o debate sobre as políticas pró-emprego e sua adaptação à revolução tecnológica no centro da agenda política latino-americana para a próxima década.

Referências bibliográficas

- Abel, W., Tenreyro, S. e Thwaites, G. (2018). *Monopsony in the UK*. Centre for Economic Policy Research. Disponível em: https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13265
- Acemoglu, D. e Autor, D. (2011). “Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings”. Em *Handbook of labor economics*. Vol. 4, pp. 1043-1171. Elsevier.
- Autor, D. (2014). “Polanyi’s paradox and the shape of employment growth”, estudo apresentado no Simpósio de Política Econômica do Banco da Reserva Federal de Kansas City, Jackson Hole, 22 de agosto.
- Autor, D. (2015). “Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation”. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.29.3.3>
- Autor, D. e Salomons, A. (2017). “Does productivity growth threaten employment?” Em *ECB Forum on Central Banking*. Sintra, Portugal (pp. 26-28).
- Autor, D. e Salomons, A. (2018). *Is automation labor-displacing? Productivity growth, employment, and the labor share* (Nº W24871). National Bureau of Economic Research.
- Autor, D., Dorn, D., Katz, L. F., Patterson, C. e Van Reenen, J. (2017). “Concentrating on the fall of the labor share”. *American Economic Review*, 107(5), 180-85.
- Autor, D., Levy, F. y Murnane, R. (2003). “The skill content of recent technological change: An empirical exploration”. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1279-1333.
- Banco Mundial. (2016). *World development report 2016: Digital dividends*. Banco Mundial.
- Barkai, S. (2019). “Declining labor and capital shares”. *Journal of Finance* (publicação em breve).
- Bessen, J. (2017). “Information technology and industry concentration”. *Law & Economics Paper Series* (17-41). Boston University School of Law.
- Brynjolfsson, E., Rock, D. e Syverson, C. (2017). *Artificial intelligence and the modern productivity paradox: A clash of expectations and statistics* (Nº W24001). National Bureau of Economic Research.
- Busso, M., Cristia, J., Hincapié, D., Messina, J. e Ripani, L. (eds.) (2017). *Learning better: Public policy for skills development*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Aprender-mejor-Pol%C3%ADticas-públicas-para-el-desarrollo-de-habilidades.pdf>
- Card, D., Kluve, J. e Weber, A. (2010). “Active labour market policy evaluations: A meta-analysis”. *The Economic Journal*, 120(548), F452-F477.

- Card, D., Kluve, J. e Weber, A. (2018). “What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations”. *Journal of the European Economic Association*, 16(5), 894-931.
- Dao, M., Das, M., Koczan, Z. e Lian, W. (2017). *Why is labour receiving a smaller share of global income?* Documento de trabalho WR/17/169. Fundo Monetário Internacional Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/07/24/Why-Is-Labor-Receiving-a-Smaller-Share-of-Global-Income-Theory-and-Empirical-Evidence-45102>
- Das, M. e Hilgenstock, B. (2018). *The exposure to routinization: Labor market implications for developed and developing economies*. Documento de trabalho 18/135. Fundo Monetário Internacional
- De Loecker, J. e Eeckhout, J. (2017). *The rise of market power and the macroeconomic implications*. Working Paper 23687. National Bureau of Economic Research.
- Dolan, E. (2014a). A universal basic income and work incentives. Part 1: Theory [Entrada em blog]. Money Maven. 18 de agosto. Recuperado de: <https://moneymaven.io/economonitor/emerging-markets/a-universal-basic-income-and-work-incentives-part-1-theory-W3yJ6kRFek6eugtwwZMZxQ>
- Dolan, E. (2014b). A universal basic income and work incentives. Part 2: Evidence [Entrada em blog]. Money Maven. 25 de agosto, Recuperado de: https://moneymaven.io/economonitor/emerging-markets/a-universal-basic-income-and-work-incentives-part-2-evidence-7ybtWjLIgkiWkmcU_5uk3w
- Dube, A., Jacobs, J., Naidu, S. e Suri, S. (2020). Monopsony in online labor markets. *American Economic Review: Insights*, 2(1), 35-46.
- Fabre, A., Pallage, S. e Zimmermann, C. (2014). *Universal basic income versus unemployment insurance*. Documento de trabalho 5106. CESifo.
- Freeman, R. B., Ganguli, I. e Handel, M. J. (2020). “Within occupation changes dominate changes in what workers do: A shift-share decomposition, 2005-2015”. Em *AEA Proceedings*. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/freeman/publications/within-occupation-changes-dominate-changes-what-workers-do-a-shift-share>
- Frey, C. B. (2015). “How to prevent the end of economic growth”. *Scientific American*. Disponível em: <https://www.scientificamerican.com/article/how-to-prevent-the-end-of-economic-growth/>
- Frey, C. B. e Osborne, M. A. (2017). “The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?”. *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254-280.
- González-Rozada, M. e Levy Yeyati, E. (2018). *Do women ask for lower salaries? The supply side of the gender pay gap*. Universidade Torcuato Di Tella.
- Gordon, R. J. (2000). “Does the “new economy” measure up to the great inventions of the past?”. *Journal of Economic Perspectives*, 14(4), 49-74.
- Hsieh, C. T. e Rossi-Hansberg, E. (2019). *The industrial revolution in services* (Nº. w25968). National Bureau of Economic Research.

- Imbens, G. W., Rubin, D. B. e Sacerdote, B. I. (2001). "Estimating the effect of unearned income on labor earnings, savings, and consumption: Evidence from a survey of lottery players". *American Economic Review*, 91(4), 778-794.
- Joulfaian, D. e Wilhelm, M. O. (1994). "Inheritance and labor supply". *Journal of Human Resources*, 12051234.
- Kambourov, G. e Manovskii, I. (2009). "Occupational specificity of human capital". *International Economic Review*, 50(1), 63-115. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2354.2008.00524.x>
- Karabarbounis, L. e Neiman, B. (2014). "The global decline of the labor share". *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1), 61-103.
- Kluve, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stöterau, J., ... e Witte, M. (2019). "Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review". *World Development*, 114, 237-253.
- Kurz, M. (2017). *On the formation of capital and wealth*. Documento de trabalho. Stanford Institute for Economic Policy Research (SIEPR). Disponível em: <https://siepr.stanford.edu/research/publications/formation-capital-and-wealth-it-monopoly-power-and-rising-inequality>
- Levy Yeyati, E. (2018). *Después del trabajo. El empleo argentino en la cuarta revolución industrial*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Levy Yeyati, E. e Montané, M. (2019). Mapa del trabajo argentino. Buenos Aires: CEPE. Disponível em: https://www.utdt.edu/Upload/_156561758080852100.pdf.
- Levy Yeyati, E. e Montané, M. (2020). *Five types of seniority: Wages premiums and human capital accumulation*. Documento de trabalho 2020/1. Escola de Governo, Universidade Torcuato Di Tella.
- Levy Yeyati, E. e Sartorio, L. (2018). "Technology and the future of work: Why do we care?". *Latin America Policy Journal*. Harvard Kennedy School.
- Levy Yeyati, E. e Sartorio, L. (2020). *Polarization redux: Jobs, wages and the supply of skills in developing countries*. Documento de trabalho 2020/2. Escola de Governo, Universidade Torcuato Di Tella.
- Levy Yeyati, E., Montané, M. e Sartorio, L. (2019). *What works for active labor market policies?* Documento de trabalho 2019/3. Escola de Governo, Universidade Torcuato Di Tella. Disponível em: <https://voxeu.org/article/understanding-what-works-active-labour-market-policies>
- Levy, Y. e Pienknagura, S. (2014). "Wage compression and the decline in inequality in Latin America: Good or bad?". VOX. CEPR Policy Portal. Disponível em: <https://voxeu.org/article/wage-compression-and-falling-latin-american-inequality>
- Maloney, W. F. e Molina, C. (2016). *Are automation and trade polarizing developing country labor markets, too?* Banco Mundial.
- Manyika, J., Lund, S., Bughin, J., Robinson, K., Mischke, J. e Mahajan, D. (2016). *Independent work: Choice, necessity, and the gig economy*. McKinsey Global Institute, 2016, 1-16.

- McIntosh, S. (2013). *Hollowing out and the future of the labour market*. BIS Research paper number 134. Department for Business, Innovation and Skills. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250206/bis-13-1213-hollowing-out-and-future-of-the-labour-market.pdf
- McKenzie, D. (2017). “How effective are active labor market policies in developing countries? A critical review of recent evidence”. *The World Bank Research Observer*, 32(2), 127-154.
- Messina, J. e Silva, J. (2017). *Wage inequality in Latin America: Understanding the past to prepare for the future*. Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/501531515414954476/Wage-inequality-in-Latin-America-understanding-the-past-to-prepare-for-the-future>
- Mullainathan, S. e Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. Macmillan. Disponível em: <https://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/books/scarcity-why-having-too-little-means-so-much>
- Nakamura, L., Samuels, J. e Soloveichik, R. (2017). “Measuring the “free” digital economy within the GDP and productivity accounts”. Economic Statistics Centre of Excellence (ESCoE) Discussion Papers ESCoE DP-2017-03. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/nsr/escoed/escoedp-2017-03.html>
- OCDE. (2017). “Basic income as a policy option: Can it add up?”. *Policy Brief on the Future of Work*.
- Piketty, (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Econômica.
- Pritchett, L., Samji, S. e Hammer, J. S. (2013). *It’s all about MeE: Using structured experiential learning (‘e’) to crawl the design space*. Working Paper, (322). Center for Global Development.
- Reed, H. e Lansley, S. (2016). *Universal basic income: An idea whose time has come?* Londres: Compass.
- Summers, L. (2013). IMF Fourteenth Annual Research Conference in Honor of Stanley Fischer. 8 de novembro de 2013. Intervención en el Foro Económico del FMI. Disponível em: <http://larrysummers.com/imf-fourteenth-annual-research-conference-in-honor-of-stanley-fischer/>



CAF BANCO DE DESENVOLVIMENTO
DA AMÉRICA LATINA

50
anos

