

2014

Documento informativo



Estudo Econômico da América Latina e do Caribe

Desafios para a sustentabilidade do crescimento
em um novo contexto externo



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

2014

Documento informativo



Estudo Econômico da América Latina e do Caribe

Desafios para a sustentabilidade do crescimento
em um novo contexto externo



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena

Secretária Executiva

Antonio Prado

Secretário Executivo Adjunto

Jürgen Weller

Oficial a Cargo da Divisão de Desenvolvimento Econômico

Ricardo Pérez

Diretor da Divisão de Publicações e Serviços Web

www.cepal.org/de

O *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* é um documento anual da Divisão de Desenvolvimento Econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A elaboração da edição de 2014 foi chefiada por Jürgen Weller, Oficial a Cargo da Divisão.

Nesta edição, a Divisão de Desenvolvimento Econômico contou com a colaboração da Divisão de Estatística, das sedes sub-regionais da CEPAL no México, D.F., e em Porto Espanha, e dos escritórios nacionais da Comissão em Bogotá, Brasília, Buenos Aires, Montevidéu e Washington, D.C.

A primeira parte, “Situación económica de América Latina y el Caribe en 2014”, foi elaborada por Jürgen Weller, com insumos preparados pelos seguintes expertos: Luis Felipe Jiménez, Alexander Loschky e Cameron Daneshvar (setor externo), Sandra Manuelito (atividade e preços), Seung-jin Baek (preços), Ramón Pineda e Rodrigo Cárcamo (política monetária, cambial e macroprudencial), Ricardo Martner, Juan Pablo Jiménez, Michael Hanni e Ivonne González (política fiscal). Jürgen Weller preparou a seção sobre emprego e salários, cabendo a Sandra Manuelito, Alexander Loschky e Claudio Aravena realizarem as projeções econômicas.

A segunda parte, “Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo”, foi coordenada por Luis Felipe Jiménez e Jürgen Weller, com insumos de Claudio Aravena, Rodrigo Cárcamo, Cameron Daneshvar, Luis Eduardo Escobar, Juan Pablo Jiménez, André Hofman, Osvaldo Kacef, Alexander Loschky, Sandra Manuelito, Ricardo Martner, Ramón Pineda e Andrea Podestá.

As notas sobre os países se baseiam em estudos realizados pelos seguintes expertos: Olga Lucía Acosta, Juan Carlos Ramírez e Luis Javier Uribe (Colômbia), Anahí Amar e Daniel Vega (Argentina), Verónica Amarante (Uruguai), Dillon Alleyne (Jamaica e Suriname), Rodrigo Cárcamo (Peru), Cameron Daneshvar (Paraguai), Maria Kristina Eisele (Honduras), Stefanie Garry (Costa Rica e Guatemala), Randolph Gilbert (Haiti), Michael Hendrickson (Bahamas e Belize), Michael Hanni (Estado Plurinacional da Bolívia), Luis Felipe Jiménez (Chile), Alexander Loschky (República Bolivariana da Venezuela), Sandra Manuelito (Equador), Sheldon McLean (União Monetária do Caribe Oriental), Rodolfo Minzer (Panamá), Carlos Mussi (Brasil), Ramón Padilla (México), Machel Pantin (Trinidad e Tobago), Willard Phillips (Barbados), Indira Romero (Cuba), Francisco Villarreal (El Salvador), Kohei Yoshida (Guiana) e Willy Zapata (Nicarágua e República Dominicana).

Alejandra Acevedo, Alda Díaz, Ivonne González, Michael Hanni, Carolina Serpell e Yusuke Tateno colaboraram na preparação da informação estatística e na apresentação gráfica.

Notas explicativas

Nos quadros da presente publicação, os sinais empregados foram:

- Três pontos (...) indicam que os dados faltam, não constam por separado ou não estão disponíveis.
- Um traço (-) indica que a quantidade é nula ou desprezível.
- A palavra “dólares” se refere a dólares dos Estados Unidos, salvo quando diferentemente indicado.

Apresentação

A presente edição do *Estudo Econômico da América Latina e do Caribe* corresponde ao ano de 2014. Como em edições anteriores, este documento consta de três partes. Na primeira parte, se analisa o desempenho da economia regional no primeiro semestre de 2014, bem como suas perspectivas para o ano em curso, num contexto em que a evolução da economia mundial apresenta luzes e sombras. Analisam-se, também, as causas do modesto crescimento econômico projetado para o ano e destacam-se alguns desafios para as políticas públicas.

Na segunda parte, se discutem aspectos de médio e longo prazo do desenvolvimento econômico da América Latina e do Caribe. O novo contexto externo (menor crescimento das economias emergentes, baixo dinamismo das economias desenvolvidas, menores preços das matérias-primas e maior custo do financiamento externo) traz novas questões para a sustentabilidade econômica e social do crescimento econômico e do desenvolvimento da região. Para delimitar estes desafios, se enfatiza a heterogeneidade da região e a diversidade das questões enfrentadas pelas políticas macroeconômicas, segundo os aspectos estruturais e as vulnerabilidades específicas de cada país. Analisam-se as fontes do crescimento das últimas décadas e se ressalta que, neste novo contexto, a sustentabilidade econômica e social do crescimento requer significativas transformações, especificamente: níveis de investimento mais elevados e produtividade crescente.

Na página web da CEPAL encontra-se disponível a terceira parte, que abrange as anotações quanto ao desempenho econômico dos países da região em 2013 e no primeiro semestre de 2014, bem como seus respectivos anexos estatísticos, onde se apresenta a evolução dos principais indicadores econômicos dos países da América Latina e do Caribe.

A data limite de atualização da informação estatística da presente publicação foi 30 de junho de 2014.

Resumo executivo

Desde 2011, o crescimento econômico da América Latina e do Caribe vem se desacelerando, e os dados disponíveis relativos ao primeiro semestre do ano permitem prever que para o total de 2014 a economia regional crescerá menos que os 2,5% registrados em 2013. Em particular, nos primeiros meses do ano observou-se um baixo dinamismo, causado por uma estagnação da formação bruta de capital fixo e por uma desaceleração do crescimento do consumo privado. Em contrapartida, o consumo do governo se acelerou e o aporte líquido das exportações foi mais favorável que o de igual período do ano anterior. Para o exercício, espera-se um crescimento da atividade econômica da região da ordem de 2,2%.

A este resultado contribui a evolução do contexto internacional, que para a região se apresenta com luzes e sombras. Em primeiro lugar, espera-se que no presente ano, o crescimento da economia mundial seja ligeiramente maior que o observado em 2012 e 2013, ainda que inferior às taxas alcançadas em boa parte da década passada. Embora os países em desenvolvimento sigam crescendo mais que os países desenvolvidos, estes últimos são os que impulsionam a ligeira aceleração da expansão econômica mundial em 2014. Dado que o crescimento destas economias implica um uso menos intensivo de bens básicos (*commodities*), o impacto na demanda destes em seus preços seria limitado. Em comparação com os primeiros meses de 2013, os preços dos principais bens básicos sofreram claros retrocessos. Contudo, no primeiro semestre de 2014 a queda dos preços de muitos destes produtos se freou, e numa perspectiva de mais longo prazo, estes se mantêm em níveis relativamente elevados.

Por outro lado, espera-se que após a finalização do programa de compra de ativos por parte da Reserva Federal dos Estados Unidos continue o processo de normalização dos mercados financeiros internacionais, o que se traduziria num fortalecimento da cotação do dólar e num incremento das taxas de juros em nível mundial. Não obstante, a despeito da volatilidade observada no começo do ano, durante o primeiro semestre de 2014 não se apreciaram sintomas de mudanças significativas nos mercados financeiros internacionais.

Em síntese, embora para a região as condições externas sejam, de modo geral, menos favoráveis que as existentes em grande parte da primeira década do século, em 2014 ainda persistem fatores que poderiam ser considerados relativamente benignos, como os preços dos bens básicos e a liquidez nos mercados financeiros internacionais.

A evolução das principais variáveis externas explicaria boa parte do desempenho que se espera para a América Latina e o Caribe em 2014. Em nível regional prevê-se uma queda nos termos de troca da ordem de 0,8%, consideravelmente menor que a observada nos dois anos anteriores e com diferenças importantes entre países, conforme a estrutura de seu comércio exterior.

Precisamente a respeito do comércio exterior, ainda que os dados do primeiro trimestre reflitam uma situação de fraco dinamismo nesta área, espera-se para o total do ano uma leve recuperação das exportações regionais (crescimento de 3,1%), devida, sobretudo, a um incremento do volume exportado. As importações cresceriam 3,8%, como resultado de um aumento em volume similar ao das exportações e de um ligeiro incremento dos preços. Em consequência, o superávit da balança de bens, que nos anos precedentes se havia reduzido marcadamente, registraria uma nova —ainda que moderada— contração, fazendo com que o superávit esperado seja próximo de zero. O impacto desta nova deterioração da balança de bens no saldo da conta corrente do balanço de pagamentos se vê contrabalançado pelo comportamento relativamente dinâmico das remessas de emigrantes e do turismo, graças à tímida recuperação de algumas economias desenvolvidas. Por isso, estima-se que o déficit da conta corrente regional não mostrará grandes alterações em relação ao ano anterior e se situará em torno de 2,7% do PIB.

Nos primeiros meses de 2014, este déficit foi financiado por fluxos de investimento estrangeiro direto e investimento de carteira. Apesar da volatilidade dos mercados financeiros internacionais no começo do ano, provocada em parte

pela reorientação da política monetária dos Estados Unidos e as expectativas quanto a seu impacto, sobretudo em economias com elevadas necessidades de financiamento externo, para a maioria dos países da região se manteve o acesso a estes mercados. De modo geral, a percepção de estabilidade se refletiu em reduções dos indicadores de risco de crédito, a despeito de que em alguns casos houve rebaixamento na classificação. Por seu lado, em nível regional, as reservas monetárias internacionais registraram um moderado aumento.

A evolução das principais variáveis externas, combinada com diversos fatores internos, também explica boa parte da heterogeneidade do desempenho econômico entre os países da região em 2014. As economias do istmo centro-americano, Haiti e República Dominicana cresceriam 4,4%, bem mais que a média regional. Praticamente todos estes países manteriam ou superariam a taxa de crescimento que registraram em 2013. Por outro lado, as economias do Caribe de língua inglesa e holandesa crescerão em média 2,0%, o que, ainda que seja uma taxa modesta, reflete a continuidade da lenta aceleração do crescimento observada nos últimos anos. Também a economia do México em 2014 se expandirá (2,5%) mais que em 2013 (1,1%), embora menos que o estimado inicialmente. Em contraste, os países sul-americanos sofrem uma desaceleração generalizada (de 3,1% para 1,8% em média), sendo Colômbia e Equador as únicas exceções. Para este baixo desempenho contribui significativamente a desaceleração das economias da Argentina e da Venezuela (República Bolivariana da), que enfrentam desequilíbrios macroeconômicos específicos. Mas, também em outros países sul-americanos, a perda de dinamismo do investimento e do consumo privado desacelerou o crescimento mais do que se esperava.

Ainda que, em termos gerais, com importantes diferenças entre os países, no transcorrido deste ano o esfriamento da demanda das famílias se refletiu em um menor impulso no setor comércio. A atividade na construção se contraiu em vários países, mas em outros (Colômbia, Panamá, Paraguai, República Dominicana) cresceu a taxas de dois dígitos. Também a indústria manufatureira registrou um desempenho heterogêneo, com uma expansão crescente na Colômbia e em vários países do norte da região e taxas de crescimento baixas e em retrocesso — em alguns casos, até mesmo contração — na América do Sul.

O baixo crescimento econômico registrado para a região, no transcorrido do ano, refletiu-se numa reduzida oferta de trabalho, tal como ocorreu em 2013, fazendo com que taxa de ocupação regional caísse em comparação com igual período do ano anterior, sobretudo por causa da débil geração de emprego assalariado. Também a melhora de qualidade do emprego, medida pela evolução do número de trabalhadores cobertos pelos sistemas contributivos de seguridade social, avançam de maneira bem mais pausada que em anos anteriores. Para o conjunto da região, no entanto, a atonia na geração de emprego não repercutiu em um incremento da taxa de desocupação, devido à retração da oferta de mão de obra, que se expressa numa queda da taxa de participação. Embora este conjunto de tendências não seja sustentável no médio prazo, para a região, não se espera um aumento da taxa de desocupação em 2014.

Graças às baixas taxas de desocupação e apesar da debilidade da oferta de trabalho, os salários reais seguem crescendo de forma moderada na maioria dos países. Com estes incrementos, a massa salarial mantém sua expansão em termos reais ainda quando se registre um baixo ritmo de criação de emprego, com o que sustenta o leve incremento do consumo das famílias. Para isto contribui também o crédito já que, embora em termos gerais sua expansão venha se desacelerando, em muitos países continua crescendo a taxas relativamente elevadas.

Em nível regional, a inflação se acelerou no transcurso do primeiro semestre de 2014, fazendo com que em maio a variação de preços acumulada em 12 meses chegasse a 8,7%, depois de haver registrado 7,6% em dezembro de 2013. A alta deve-se principalmente a um maior crescimento da inflação subjacente. Não obstante, esta não foi uma tendência generalizada. O aumento da taxa regional de inflação deve-se, principalmente, aos incrementos dos níveis de preços na Venezuela (República Bolivariana da) e na Argentina, enquanto no México e em vários países da América Central e do Caribe se observaram baixas moderadas nos preços.

A simultaneidade de baixas taxas de crescimento da atividade econômica e incrementos da inflação gerou uma disjuntiva para a política monetária na região. Nos primeiros meses de 2014, alguns países subiram as taxas de juros da política monetária e outros desaceleraram a expansão da base monetária. Contudo, em meados do ano, em muitas economias, as pressões inflacionárias pareciam ter sido enquadradas, pelo que a taxa regional aparentemente chegou a um limite. Neste contexto, o espaço para políticas expansivas veio sendo ampliado e vários países baixaram suas taxas de juros, a fim de reativar o crescimento. Além disso, em alguns casos se puseram em prática medidas macroprudenciais para melhorar a regulação e supervisão do setor financeiro e adequar a gestão de reservas e o controle dos fluxos de capital.

A volatilidade dos mercados financeiros e as expectativas quanto a mudanças na política monetária de alguns países desenvolvidos, —sobretudo Estados Unidos— contribuíram a desencadear processos de depreciação cambial no segundo semestre de 2013 e nos primeiros meses de 2014. No segundo trimestre de 2014, as cotações do câmbio se estabilizaram em alguns casos e em outros voltaram a cair, embora esteja previsto que, devido à evolução das taxas de juros internacionais e dos preços dos bens básicos, entre outros fatores, no médio prazo prevaleceriam tendências de depreciação das moedas da região, o que traria novos desafios para a política monetária, embora pudesse fortalecer, com alguma defasagem, a competitividade da produção regional, sobretudo daquela não vinculada à exploração de recursos naturais.

Ao mesmo tempo, a política fiscal enfrenta uma redução de seu espaço para aplicar políticas expansivas, devido ao aumento do déficit fiscal nos últimos anos. Para 2014, estima-se que, em média, o déficit do governo central se manterá em nível de 2,5% do PIB. As receitas fiscais estão restringidas pelo baixo dinamismo da atividade econômica e alguns países veem sua arrecadação diminuída pela queda das receitas vinculadas com os recursos naturais. Pelo lado do gasto, preveem-se aumentos, concentrados no gasto corrente primário, ao passo que o gasto de capital e o pagamento de juros não variariam como proporção do PIB. Embora o aumento do déficit nos últimos anos suponha menos margem para políticas de apoio à expansão da atividade econômica —especialmente ao ter em conta os recursos que os países dispunham para enfrentar a crise de 2008-2009—, cabe recordar que muitas vezes o setor público dispõe de fundos ou apresenta níveis baixos de endividamento que permitiriam políticas mais expansivas, caso as autoridades as considerem necessárias.

Em 2014 se presenciavam certas tendências no contexto externo —algumas das quais já de antes— que poderiam acentuar-se nos próximos anos e implicariam uma mudança significativa do entorno em relação àquele existente entre 2003 e a crise financeira internacional de 2008-2009, que beneficiou a região, caracterizado por um aumento da demanda externa de produtos básicos que impulsionou as exportações, preços internacionais elevados, excepcionais condições de liquidez internacional, elevados fluxos de investimento estrangeiro direto e crescentes volumes de remessas, sobretudo a países da América Central e do Caribe.

A leve redução do crescimento da economia mundial em relação à trajetória observada em grande parte da década passada e a menor demanda relativa de bens básicos, em geral (com consideráveis diferenças entre bens), incidiriam negativamente nos preços destes produtos. Embora não se preveja uma queda brusca destes preços, tampouco cabe esperar que no médio prazo estes voltassem aos níveis registrados durante grande parte da década de 2000. Ao mesmo tempo, a previsão de aumento das taxas de juros no mercado financeiro estadunidense e a crescente rentabilidade daí derivada gerem fluxos de capitais direcionados a ativos de menor risco e distanciados de ativos com denominação em moedas das economias emergentes, habitualmente associadas a maiores níveis de risco, que encareceriam o custo do financiamento externo para os países da região.

Este contexto traz novos desafios para a sustentabilidade do crescimento econômico e do desenvolvimento. Na presente edição do Estudo Econômico da América Latina e do Caribe se abordam principalmente aspectos da sustentabilidade econômica e se examinam os avanços e desafios da sustentabilidade social, com ênfase na esfera do trabalho, mas sem deixar de lado as questões e perspectivas relacionadas com a política social e fiscal.

As consequências das mudanças no contexto externo não serão as mesmas para todos os países da região, visto que estes se diferenciam estruturalmente e como resultado das políticas aplicadas na fase de auge do último decênio. Estas condições dimensionam as vulnerabilidades e as fortalezas que constituem o marco de formulação das políticas macroeconômicas para enfrentar o novo cenário internacional. Em termos mais específicos, podem-se enumerar os seguintes elementos:

- A acumulação dos fatores e os ganhos de produtividade determinam o potencial do crescimento de uma economia e estabelecem o espaço para que as políticas macroeconômicas maximizem o grau de utilização das capacidades produtivas sem comprometer os equilíbrios internos e externos.
- A concentração das exportações em poucos produtos e países compradores implica uma elevada vulnerabilidade frente a uma desaceleração da demanda nos mercados correspondentes. Nas circunstâncias atuais, isto afeta, especialmente, aqueles países mais especializados na exploração e exportação de determinados bens básicos.
- As tendências no saldo da conta corrente do balanço de pagamentos e os níveis de endividamento externo e das reservas monetárias internacionais contribuem a determinar o grau de risco de a restrição externa vir a obstaculizar um maior crescimento econômico.

- Os resultados fiscais (dívida pública, resultado primário e global) contribuem a configurar o espaço da política fiscal para enfrentar fases de desaceleração do crescimento. Para alguns países, uma proporção significativa das receitas fiscais se baseia na arrecadação proveniente de recursos naturais, de modo que o espaço fiscal se vê condicionado pela volatilidade dos preços internacionais destes produtos.
- O nível da inflação incide na margem de manobra das autoridades para aplicar a política monetária como instrumento expansivo da atividade econômica. Além disso, a qualidade da carteira de crédito afeta a possibilidade de o sistema financeiro traduzir políticas expansivas em impulso ao crescimento, via expansão do crédito.

Por outro lado, seria preciso avaliar o tempo de duração das mudanças que ocorrem no contexto, novamente de maneira diferenciada entre os países, para ponderar os custos e o alcance dos instrumentos das políticas anticíclicas disponíveis. Especificamente, ao esperar que os aspectos externos desfavoráveis que afetam uma dada economia sejam de caráter transitório, pode-se considerar a utilização de medidas expansivas, segundo o espaço disponível para tais fins. Com isso se evitariam ajustes desnecessários que poderiam repercutir negativamente no crescimento, tanto no curto como no longo prazo. Contudo, caso os elementos adversos se apresentem em um cenário de mais longo prazo, as políticas expansivas poderiam gerar custos e ter um impacto positivo transitório, sem enfrentar a base dos problemas.

Além de uma condução adequada das políticas macroeconômicas —diferenciada segundo as vulnerabilidades e fortalezas específicas de cada país— e da avaliação dos desafios imediatos e futuros para enfrentar as questões do contexto externo atual, a região requer políticas de médio e longo prazo, a fim de assegurar a sustentabilidade econômica do crescimento e do desenvolvimento. A modesta expansão do produto interno bruto (PIB) regional entre 1990 e 2012 esteve baseada no aumento dos fatores capital e trabalho, mais do que em ganhos de produtividade. De forma concreta, o aumento do capital explica aproximadamente dois terços do crescimento econômico e, de modo geral, o aporte das tecnologias da informação e das comunicações, embora crescente, é limitado. No entanto, mesmo com a contribuição preponderante do investimento para o crescimento, os níveis de formação de capital na região continuam sendo baixos em comparação com outros países que alcançaram um crescimento econômico elevado e sustentado.

Como reflexo da dinâmica demográfica, do ponto de vista do mercado de trabalho, o fator que mais contribuiu ao crescimento econômico foi o aumento da quantidade de trabalhadores, ao passo que as mudanças ocorridas na composição da força de trabalho, principalmente devidas ao progresso nos níveis de escolarização, contribuíram menos para a expansão econômica.

O aporte da produtividade total de fatores (PTF), que se interpreta usualmente como indicador da eficiência na utilização destes fatores, foi baixo e até mesmo negativo em vários subperíodos. Exclusivamente entre 2004 e 2008 esta contribuição foi positiva. O resultado reflete, em parte, o caráter pró-cíclico da PTF, sobretudo em regiões como a América Latina e o Caribe.

O fato de que em termos de contabilidade o crescimento econômico se explique apenas —com a exceção do período 2004-2008— pelo aumento da quantidade e qualidade dos fatores de produção indica que a região, além precisar fortalecer o investimento e incorporar uma força de trabalho cada vez mais qualificada, enfrenta o desafio de utilizar de maneira mais eficiente estes recursos, tanto por meio de uma mudança estrutural como de melhoras nos diferentes setores e mercados. Esta transformação, afinal, é indispensável para incrementar a produtividade do trabalho na região e fechar as grandes brechas que persistem neste aspecto, tanto em comparação com outros países e regiões como dentro de cada país.

A evolução do crescimento econômico e da produtividade incidiu significativamente nos indicadores de trabalho e a partir de 2003 a sustentabilidade sócio-trabalhista do desenvolvimento viu-se beneficiada pela evolução econômica e institucional. Entre esse ano e 2012, a região manteve um crescimento econômico relativamente elevado e intensivo em mão de obra e registrou um acentuado aumento da taxa de ocupação e uma significativa redução na taxa de desemprego. Os indicadores de qualidade do emprego melhoraram no contexto de uma criação dinâmica de postos de trabalho em setores de média e alta produtividade e políticas de formalização empresarial e trabalhista. Os salários médios reais se incrementaram gradualmente de maneira que, apesar de uma piora na distribuição funcional, a massa salarial se expandiu a taxas relativamente elevadas. Estes fatores dinamizaram o consumo das famílias, que se converteu no principal motor do crescimento econômico.

Neste período se realizaram importantes avanços no sentido de superar os obstáculos que dificultam o acesso a emprego de boa qualidade. Ao mesmo tempo, a melhora da renda do trabalho influenciou significativamente na redução da desigualdade entre os domicílios.

Entretanto, persistem profundas brechas, tanto no que diz respeito a oportunidades para superar os obstáculos para o acesso ao emprego de boa qualidade, quanto à desigualdade no mercado de trabalho, com o consequente impacto na distribuição. Também, o novo contexto global debilita os mecanismos de geração de emprego, como já observado em nível regional em 2013 e nos primeiros meses de 2014. Pelo lado da oferta, tampouco cabe esperar um grande aumento do emprego em termos agregados, devido à que com a mudança demográfica se reduz o peso relativo dos grupos etários daqueles que chegam ao mercado de trabalho e devido à predominância das tendências de longo prazo na participação laboral.

Isto não implica que a criação de emprego perca relevância. Ao contrário, criar postos de trabalho nos setores de alta e média produtividade, com todos os direitos de um emprego formal, continua sendo fundamental para a sustentabilidade social. No entanto, à diferença do período anterior, em termos agregados, esta criação de emprego se refletiria menos em aumento da taxa de ocupação do que em crescimento da produtividade do trabalho. O motivo para isto é que, devido ao menor dinamismo da oferta de trabalho por causas demográficas, a criação de novos postos de trabalho nos setores de média e alta produtividade compreenderia uma redução da participação dos setores de baixa produtividade. Esta recomposição do emprego, em termos agregados, incidiria num aumento da produtividade do trabalho.

As mudanças no cenário externo que provavelmente ocorram nos próximos anos exigirão modificações nas propostas de política econômica para que as economias da região possam conviver com esta nova realidade, sem abdicar da possibilidade de seguir crescendo.

Neste contexto, as prioridades da política macroeconômica dependem das fortalezas e vulnerabilidades de cada país. Aspectos tais como a ampliação dos espaços para a política macroeconômica ao longo do ciclo, o fortalecimento das finanças públicas, o desenvolvimento de mecanismos de amortecimento de perturbações externas e o reforçamento dos sistemas financeiros, com diferentes ponderações segundo as prioridades, devem formar parte da agenda macroeconômica da região. Com isso se ampliariam as opções para incrementar a taxa de crescimento potencial do PIB, indispensável tanto para uma expansão econômica significativa e sustentada como para a ampliação do espaço de manobra das políticas macroeconômicas orientadas à administração do ciclo. Desta maneira se ressalta o estreito vínculo entre as políticas macroeconômicas e as políticas de fomento do crescimento econômico de mais longo prazo.

O objetivo de transitar por uma rota de crescimento sustentado a taxas elevadas exige incrementar o investimento que, na região, em geral, é muito baixo. Adquirem especial relevância, neste contexto, as iniciativas orientadas a aumentar a competitividade, especialmente por meio de melhoras de produtividade. Destaca-se a necessidade de aumentar o investimento público, o que permitirá diminuir o déficit de infraestrutura que, embora apresente diferenças entre os países, é generalizado na região. Isto requer tomar decisões sobre a estratégia para ampliar o espaço fiscal, a qual diferiria segundo as características dos países. Um maior investimento público favoreceria o aumento da competitividade das economias, abrindo um maior espaço para o investimento privado. Ao mesmo tempo, o investimento privado deve cumprir um papel central na geração de processos que tornem possível um aumento da produtividade via absorção de progresso técnico e incorporação de conhecimento, não à custa da qualidade e da quantidade de emprego. Ou seja, tanto as políticas de fomento do investimento como aquelas orientadas a fomentar a produtividade, mesmo que sua função primordial seja fortalecer a sustentabilidade econômica do desenvolvimento, também são fundamentais para a sustentabilidade social deste.

Este contexto gera novos desafios para a política fiscal que, ademais, deve fortalecer seu impacto redistributivo, tanto pelo lado da arrecadação como do gasto. Por sua vez, muitas políticas sociais cujo objetivo primordial é melhorar o bem-estar da população, em particular dos segmentos mais vulneráveis, são sumamente importantes para ampliar o potencial do crescimento econômico.

O desafio de aumentar a produtividade está também vinculado à evolução observada na oferta de trabalho. A desaceleração do crescimento da força de trabalho (causada pelas mudanças demográficas, compensadas parcialmente pela crescente incorporação das mulheres ao mercado de trabalho) implica que o aporte do fator trabalho ao crescimento econômico tem de estar ligado a maiores níveis de qualificação. Estes poderão ser alcançados com melhoras contínuas de qualidade e cobertura do ensino e com sistemas nacionais de formação profissional e capacitação que permitam responder aos requerimentos das economias em transformação.

Em suma, o fato de o cenário externo outorgar menos facilidades que no passado recente obrigará a empregar maiores esforços e habilidades em matéria de política econômica para que a América Latina e o Caribe possam sustentar uma taxa de crescimento que crie empregos na quantidade e com a qualidade que exigem a sustentabilidade econômica e social de um processo de desenvolvimento inclusivo. Como postulado em CEPAL (2014b), para incorporar a visão de longo prazo necessária à formulação e à implementação de muitas das políticas resumidas se necessitam pactos sociais inspirados em um consenso básico a respeito do horizonte que deve orientá-las e dos instrumentos mais adequados. Relevantes no contexto deste documento são, especialmente, os pactos para uma estrutura tributária e de gasto público com vocação de igualdade, para a governança dos recursos naturais, para o investimento, para a política industrial, para o financiamento inclusivo e para a equidade no mundo do trabalho. Na região há uma grande diversidade de estruturas e políticas, o que ressalta a importância de os pactos se basearem em processos de diálogo nos países e que levem em conta as distintas especificidades nacionais, conjunturas e perspectivas históricas.

2014



Estudo Econômico
da América Latina e do Caribe

Desafios para a sustentabilidade do crescimento
em um novo contexto externo

