



MUDANÇA ESTRUTURAL PARA A IGUALDADE

*Uma visão integrada
do desenvolvimento*



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Mudança estrutural para a igualdade

Uma visão integrada do desenvolvimento



NAÇÕES UNIDAS



Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)
Santiago do Chile, abril de 2014

Alicia Bárcena
Secretária Executiva

Antonio Prado
Secretário Executivo Adjunto

Este documento foi coordenado por Alicia Bárcena, Secretária Executiva da CEPAL, com a colaboração de Antonio Prado, Secretário Executivo Adjunto, Mario Cimoli, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial, Juan Alberto Fuentes, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Econômico, Martín Hopenhayn, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Social, e Daniel Titelman, Diretor da Divisão de Financiamento para o Desenvolvimento.

Wilson Peres e Gabriel Porcile participaram do grupo de redação e contaram com a colaboração de Martín Abeles, Verónica Amarante, Filipa Correia, Felipe Jiménez, Sandra Manuelito, Juan Carlos Moreno-Brid, Esteban Pérez-Caldentey e Romain Zivy.

Colaboraram na elaboração deste documento os seguintes diretores das divisões substantivas da CEPAL, das sedes sub-regionais e dos escritórios nacionais: Hugo Altomonte, Hugo Beteta, Luis Beccaria, Inés Bustillo, Pascual Gerstenfeld, Dirk Jaspers_Fajfer, Juan Pablo Jiménez, Jorge Mattar, Carlos Mussi, Sonia Montaña, Diane Quarless, Juan Carlos Ramírez, Osvaldo Rosales y Joseluis Samaniego.

Também contribuíram na redação dos capítulos, com subsídios ou comentários, os seguintes funcionários da CEPAL: Olga Lucía Acosta, Jean Acquatella, José Eduardo Alatorre, Vianka Aliaga, Dillon Alleyne, Mariano Álvarez, Andrés Arroyo, Rudolf Buitelaar, Leandro Cabello, Álvaro Calderón, Rodrigo Cárcamo, Pablo Carvallo, Georgina Cipoletta-Tomassian, Nelson Correa, Carlos de Miguel, Álvaro Díaz, José Durán, María Victoria Espada, Ernesto Espíndola, Carlo Ferraro, Jimmy Ferrer, Fabiola Fernández, Luis Miguel Galindo, Ivonne González, Sergio González, Valeria Jordan, Osvaldo Kacef, Marcelo LaFleur, Jeannette Lardé, Isabel López Azzunaga, Jorge Mario Martínez, Ricardo Martner, Andrea Podestá, Daniel Perrotti, Ramón Pineda, Benjamin Rae, Orlando Reyes, Juan Carlos Rivas, Diego Rivas, Mónica Rodrigues, Adrián Rodríguez, Fernando Rojas, Cecilia Rossel, Sebastián Rovira, Ricardo Sánchez, Osvaldo Sunkel, Giovanni Stumpo, Daniel Vega, Cecilia Vera, Sebastián Vergara, Jürgen Weller, Luis F. Yáñez e Willy Zapata.

Ricardo Bielschowsky, Ricardo Ffrench-Davis, José Antonio Ocampo e Ricardo Infante fizeram contribuições e comentários valiosos. Rodrigo Astorga, Analía Erbes, Fernando Toledo e Fernando Sossdorf colaboraram com o processamento das informações estatísticas e da bibliografia.

Os anexos do presente documento podem ser encontrados no site do trigésimo quarto período de sessões da CEPAL www.cepal.org/pses34/

Nota explicativa

Nos quadros do presente estudo são utilizados os seguintes sinais:

Três pontos (...) indicam ausência de dados, dados que não constam em separado ou não estão disponíveis.

Um sinal de menos (-) indica déficit ou diminuição, salvo quando outro significado for especificado.

A vírgula (,) é utilizada para separar os decimais.

O hífen (-) entre números que expressem anos, por exemplo, 1971-1973, indica tratar-se de todo o período considerado, incluindo ambos os anos.

A palavra "dólares" se refere a dólares dos Estados Unidos, salvo indicação contrária.

Dado o fato de por vezes os números serem arredondados, os dados parciais e as porcentagens apresentadas nos quadros nem sempre somam o total correspondente.

As referências à América Central abrangem os seguintes países: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá.

Publicação das Nações Unidas

LC/G.2604

Copyright © Nações Unidas, abril de 2014. Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago do Chile - 2013-87

Os Estados membros e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Se lhes solicita apenas que mencionem a fonte e informem às Nações Unidas de tal reprodução.

Índice

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Prefácio..... | 13 |
| Capítulo I | |
| Mudança estrutural para o desenvolvimento | 23 |
| A. O crescimento na América Latina e no Caribe | 25 |
| B. Estruturalismo: macroeconomia e desenvolvimento | 31 |
| C. Características da mudança estrutural | 35 |
| D. Revolução tecnológica e mudança estrutural | 39 |
| E. Padrões de crescimento da produtividade e do emprego..... | 45 |
| F. A coevolução entre a estrutura e o ciclo econômico..... | 52 |
| 1. Estrutura e choques externos | 52 |
| 2. Da substituição de importações aos ciclos de liquidez..... | 53 |
| 3. A década de 2000: a alta dos produtos primários e os choques externos..... | 59 |
| 4. Convergência e divergência | 63 |
| G. Dinâmica da convergência e da igualdade..... | 65 |
| 1. Padrões de crescimento e distribuição | 68 |
| 2. Concentração geográfica da produção e heterogeneidade territorial..... | 72 |
| H. A título de conclusão | 75 |
| Capítulo II | |
| Estrutura, especialização e crescimento | 79 |
| A. Introdução..... | 79 |
| B. Mudança estrutural e convergência | 86 |
| 1. A microeconomia da aprendizagem | 86 |
| 2. Os indicadores da mudança estrutural | 89 |
| 3. Análise por regiões e países | 91 |
| 4. Recursos naturais e eficiência dinâmica | 97 |
| 5. Desenvolvimento sustentável e mudança estrutural..... | 101 |
| C. Especialização internacional e crescimento de longo prazo..... | 108 |
| 1. Crescimento com equilíbrio externo | 108 |
| 2. Evolução das elasticidades e estrutura produtiva | 110 |
| D. Taxa de câmbio real e padrão de especialização..... | 120 |

Capítulo III

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Ciclo econômico e investimento | 125 |
| A. O ciclo econômico na região | 127 |
| B. Os choques financeiros externos | 133 |
| 1. A abertura financeira | 134 |
| 2. O impacto interno da volatilidade financeira externa | 137 |
| 3. A composição dos fluxos financeiros externos | 139 |
| C. A dinâmica do comércio e os termos de troca | 143 |
| D. Evolução e composição do investimento | 148 |
| 1. Tendências gerais | 148 |
| 2. O investimento em infraestrutura | 154 |
| E. O investimento estrangeiro direto | 158 |
| F. O financiamento do investimento | 165 |
| 1. As fontes de financiamento: poupança interna e poupança externa | 165 |
| 2. O sistema financeiro e o financiamento do setor produtivo | 168 |
| G. A rentabilidade do investimento e a inércia da estrutura produtiva | 184 |
| 1. A dimensão microeconômica | 184 |
| 2. Incentivos microeconômicos e inércia estrutural | 185 |

Capítulo IV

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Macroeconomia e estrutura produtiva | 189 |
| A. Finanças públicas | 192 |
| 1. As receitas tributárias | 195 |
| 2. Gasto público e resultado fiscal | 200 |
| 3. Dívida pública | 206 |
| 4. Espaço fiscal e desempenho econômico | 210 |
| B. Política monetária, taxa de câmbio e inflação | 220 |
| 1. Inflação, política monetária e a taxa de câmbio como âncora nominal nos anos noventa | 220 |
| 2. Rumo a uma maior flexibilidade cambial | 224 |
| 3. Política monetária e taxa de câmbio no contexto da alta dos preços dos produtos primários | 228 |
| 4. Políticas macroprudenciais | 238 |
| C. Recapitulação | 243 |

Capítulo V

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Heterogeneidade estrutural, segmentação do mercado de trabalho e desigualdade social | 245 |
| A. Heterogeneidade estrutural e desigualdade social: leituras complementares | 248 |
| B. Mercado de trabalho: emprego e renda | 258 |
| 1. Emprego e ciclo econômico | 258 |
| 2. O emprego e a estrutura produtiva | 262 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. Renda do trabalho e ciclo econômico | 271 |
| 4. Renda do trabalho e desigualdade | 273 |
| C. Evolução recente da desigualdade de renda das famílias | 278 |
| Capítulo VI | |
| Políticas para uma visão integrada do desenvolvimento | 281 |
| A. Política industrial | 283 |
| 1. Evolução da política industrial | 283 |
| 2. O retorno urgente das políticas setoriais | 295 |
| 3. O papel central da implementação e da avaliação | 298 |
| 4. Como avançar | 302 |
| B. Políticas macroeconômicas | 306 |
| 1. Política fiscal | 307 |
| 2. Políticas monetária e cambial | 318 |
| 3. Política macroprudencial | 322 |
| 4. Regulação da conta financeira | 324 |
| 5. Comentários finais | 326 |
| C. Políticas sociais | 327 |
| 1. Políticas anticíclicas de emprego e de renda | 329 |
| 2. Políticas trabalhistas e redes de cuidado | 332 |
| 3. Instituições do mercado de trabalho | 335 |
| 4. Políticas redistributivas | 336 |
| 5. O gasto social na transição para a mudança estrutural com igualdade | 338 |
| 6. O papel central do Estado na inflexão social rumo à mudança estrutural com igualdade | 341 |
| Capítulo VII | |
| Reflexões finais: o Estado e a política na visão integrada do desenvolvimento | 343 |
| A. Política e Estado em uma visão integrada do desenvolvimento | 343 |
| B. O papel central do Estado nas políticas para a mudança estrutural com igualdade | 345 |
| 1. Políticas industriais: institucionalidade a ser construída | 345 |
| 2. O Estado e as políticas macroeconômicas: objetivos múltiplos e acordos necessários | 348 |
| 3. O papel central do Estado na política social e do trabalho com vistas à mudança estrutural com igualdade | 349 |
| 4. Governança mundial, Estados nacionais e integração regional | 350 |
| C. Sinergias e políticas integradas | 350 |
| D. Um futuro com mais bem-estar | 353 |
| Bibliografia | 357 |
| Publicações da CEPAL | 391 |
| Anexos | Os anexos encontram-se em www.cepal.org/pses34/ |

Quadros

| | | |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro I.1 | Taxas de crescimento do PIB anual por regiões (médias simples), 1971-2010. | 25 |
| Quadro I.2 | Taxas de crescimento do PIB por sub-regiões, 1971-2010. | 26 |
| Quadro I.3 | Padrões de desenvolvimento. | 46 |
| Quadro I.4 | América Latina: crescimento do PIB, da produtividade e do emprego, 1961-2010. | 47 |
| Quadro I.5 | América Latina (países selecionados) e República da Coreia: crescimento do produto e da produtividade do trabalho, 1965-2010. | 48 |
| Quadro I.6 | América Latina (média simples de 16 países): taxas de crescimento do PIB, do emprego, do capital e da produtividade total dos fatores, 1981-2010. | 50 |
| Quadro I.7 | América do Sul, América Central e México: balança de bens e serviços e taxa de crescimento do PIB, 1960-2011. | 55 |
| Quadro I.8 | América Latina, Espanha e Portugal: razão entre a região de maior PIB per capita e a região de menor PIB per capita. | 74 |
| Quadro II.1 | Países selecionados: evolução do desemprego médio, 1980-2010. | 83 |
| Quadro II.2 | Regiões e países selecionados: indicadores de mudança estrutural e esforço tecnológico. | 93 |
| Quadro II.3 | Países selecionados: participação relativa da engenharia no valor agregado do setor manufatureiro (IPR), produtividade relativa e EXPY. | 95 |
| Quadro II.4 | Caribe: crescimento do PIB total e por setores, 1990-2010. | 96 |
| Quadro II.5 | Argentina, Brasil e México: elasticidade-renda das exportações por setor, média 1962-2008. | 117 |
| Quadro III.1 | Duração e intensidade das fases de expansão e contração do PIB real por níveis, regiões e países selecionados, 1990-2010. | 128 |
| Quadro III.2 | Taxa de crescimento anual média do PIB no ciclo expansivo, 1990-2010. | 130 |
| Quadro III.3 | América Latina: duração e intensidade da variação dos componentes da demanda agregada em relação ao PIB nas fases de expansão e contração, 1990-2007. | 131 |
| Quadro III.4 | América Latina (países selecionados): duração e intensidade das fases de expansão e contração do ciclo de produtividade do trabalho do setor manufatureiro em relação ao PIB, 1970-2008. | 132 |
| Quadro III.5 | Índice padronizado de abertura financeira, por regiões, 2006-2009. | 136 |
| Quadro III.6 | América Latina e Caribe: classificação dos países pelo grau de exposição aos componentes mais variáveis do financiamento externo e pelo grau de profundidade financeira, 2007-2009. | 138 |

| | | |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro III.7 | Composição dos fluxos financeiros externos e remessas, 1970-2010 | 140 |
| Quadro III.8 | América Latina e Caribe: transferência líquida de recursos, média anual, 1982-2010 | 142 |
| Quadro III.9 | América Latina e Caribe: média anual do investimento público por período | 152 |
| Quadro III.10 | América Latina e Caribe: média anual do investimento privado por período | 154 |
| Quadro III.11 | América Latina (6 países): duração e intensidade das fases de expansão e contração do ciclo de investimento público em infraestrutura, 1980-2010 | 156 |
| Quadro III.12 | América Latina e Caribe: operações de empresas transnacionais | 161 |
| Quadro III.13 | América Latina: poupança total, médias simples, 1980-2010 | 166 |
| Quadro III.14 | América Latina: poupança nacional, médias simples, 1980-2010 | 166 |
| Quadro III.15 | América Latina: poupança externa, médias simples, 1980-2010 | 167 |
| Quadro III.16 | Estrutura da capitalização de mercado das empresas nacionais por setor econômico, 2010 | 173 |
| Quadro III.17 | América Latina: recursos administrados pelos fundos de pensão | 175 |
| Quadro III.18 | Participação dos bancos de desenvolvimento na carteira de créditos ao setor privado, 2009 | 181 |
| Quadro III.19 | América Latina (países selecionados): subsídios aos combustíveis fósseis, 2008-2010 | 185 |
| Quadro IV.1 | América Latina: estrutura tributária média, períodos 1990-1992, 1999-2001 e 2007-2009 | 199 |
| Quadro IV.2 | América Latina e Caribe: dívida pública interna e externa, 1990, 2000 e 2010 | 209 |
| Quadro IV.3 | América Latina e Caribe: evolução do espaço fiscal, por países, 2000-2011 | 217 |
| Quadro IV.4 | América Latina e Caribe: inflação anual, 1991-2000 | 221 |
| Quadro IV.5 | América Latina e Caribe: inflação anual, 2001-2011 | 229 |
| Quadro IV.6 | Caribe: inflação segundo o regime de política cambial. | 237 |
| Quadro IV.7 | América Latina e Caribe: instrumentos de política macroprudencial utilizados. | 241 |
| Quadro V.1 | América Latina e Caribe: variação do PIB e dos indicadores do mercado de trabalho, 1991-2010 | 261 |
| Quadro V.2 | Distribuição do emprego por setor de atividade, 1990-2010 | 263 |
| Quadro V.3 | Emprego assalariado: porcentagem de assalariados na ocupação total, 1990-2010 | 264 |

| | | |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro V.4 | Salário real e crescimento econômico, 1980-2010 | 272 |
| Quadro V.5 | América Latina: variação real do salário mínimo | 273 |
| Quadro V.6 | Participação assalariada na renda, em custo de fatores, 1990-2009 | 274 |
| Quadro V.7 | América Latina: anos de educação escolar dos trabalhadores segundo sua condição de formalidade, 1998-2010 | 277 |
| Quadro VI.1 | América Latina: principais características das regras fiscais. . . | 310 |

Gráficos

| | | |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico I.1 | Evolução da renda per capita, por regiões do mundo, 1750-2000 | 40 |
| Gráfico I.2 | América Latina e Ásia: crescimento da produtividade, 1980-2010 | 49 |
| Gráfico I.3 | América Latina e países em desenvolvimento do leste asiático: padrão da mudança estrutural e participação nas exportações, 1985-2011 | 51 |
| Gráfico I.4 | América Latina: saldo da balança comercial de bens e serviços como porcentagem do PIB e taxas de crescimento, 1960-2010 | 54 |
| Gráfico I.5 | América Latina e sub-regiões: convergência e saldo da conta corrente, 1951-2010 | 64 |
| Gráfico I.6 | América Latina: taxa de crescimento da renda per capita e dos primeros sete decis. | 69 |
| Gráfico I.7 | América Latina e países da organização para a cooperação e desenvolvimento econômico: índice de concentração geográfica do PIB, por volta de 2010 | 73 |
| Gráfico I.8 | América Latina: coeficiente de Gini de disparidades territoriais do PIB per capita, 2000-2010 | 75 |
| Gráfico II.1 | América Latina (12 países): produtividade do trabalho e valor agregado da economia, 1980-2010 | 80 |
| Gráfico II.2 | Países selecionados: comparação entre produtividade do trabalho e valor agregado da economia, 1980-2010 | 81 |
| Gráfico II.3 | América Latina: PIB per capita e consumo de energia per capita, 2008 | 103 |
| Gráfico II.4 | América Latina e Caribe (21 países): trajetória do CO ₂ per capita, PIB per capita, intensidade de energia no PIB e intensidade de CO ₂ no consumo de energia, cenário inercial, 1980-2020 | 104 |
| Gráfico II.5 | América do Sul: evolução da elasticidade-renda das exportações e importações, médias móveis, 1962-2007 | 111 |
| Gráfico II.6 | América Central: evolução da elasticidade-renda das exportações e importações, médias móveis, 1962-2007 | 113 |
| Gráfico II.7 | América Latina: produtividade relativa do trabalho cotejada com a dos Estados Unidos, 1980-2010 | 114 |

| | | |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico II.8 | América Latina: número de patentes por milhão de habitantes, 1980-2011..... | 116 |
| Gráfico II.9 | Argentina, Brasil, Malásia, México e República da Coreia: quociente entre elasticidades, 1962-2009..... | 119 |
| Gráfico III.1 | Regiões em desenvolvimento: taxa de crescimento anual média do PIB durante as fases de aceleração e desaceleração na fase expansiva do ciclo, 1990-2010..... | 130 |
| Gráfico III.2 | PIB de tendência para a América Latina e o Caribe e para o leste Asiático e Pacífico, 1960-2010..... | 133 |
| Gráfico III.3 | América Latina e Caribe: índice Chinn-Ito de abertura financeira, 1970-2009..... | 135 |
| Gráfico III.4 | América Latina e Caribe: fluxos financeiros privados, 1980-2010..... | 136 |
| Gráfico III.5 | Serviço da dívida externa e remessa de lucros e dividendos, 1980 a 2010..... | 141 |
| Gráfico III.6 | América Latina e Caribe: termos de troca, 1990-2011..... | 143 |
| Gráfico III.7 | Evolução dos preços mundiais dos produtos primários, média anual, 1990-2011..... | 144 |
| Gráfico III.8 | América Latina e Caribe: taxas anuais de aumento do volume e do preço das exportações de bens, 2003-2011..... | 145 |
| Gráfico III.9 | América Latina e Caribe: estrutura das exportações pelo nível de intensidade tecnológica, 1981-2010..... | 146 |
| Gráfico III.10 | América Latina: participação das exportações intrarregionais no total das exportações, por grupos de países..... | 147 |
| Gráfico III.11 | América Latina: formação bruta de capital fixo, 1950-2010... .. | 149 |
| Gráfico III.12 | América Latina: formação bruta de capital fixo por sub-regiões, 1990-2011..... | 150 |
| Gráfico III.13 | América Latina: formação bruta de capital fixo, taxas de variação anual, 1991-2011..... | 151 |
| Gráfico III.14 | América Latina: contribuição para o crescimento da formação bruta de capital fixo, 1991-2011..... | 151 |
| Gráfico III.15 | América Latina e Caribe: investimento público em infraestrutura, 1980-2010..... | 155 |
| Gráfico III.16 | América Latina e Caribe: fluxo de entrada de IED, total e por sub-região, 1990-2011..... | 159 |
| Gráfico III.17 | América Latina e Caribe: principais países receptores de investimento estrangeiro direto, 1990-2011..... | 160 |
| Gráfico III.18 | América Latina e Caribe: distribuição dos fluxos de investimento estrangeiro direto por setores, 2005-2011..... | 160 |
| Gráfico III.19 | América Latina e Caribe: distribuição dos montantes de projetos de investimento estrangeiro direto segundo a intensidade tecnológica, 2003-2011..... | 163 |
| Gráfico III.20 | Distribuição dos montantes correspondentes a projetos internacionais associados a atividades de pesquisa e desenvolvimento, 2008-2011..... | 164 |

| | | |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico III.21 | América Latina: financiamento do investimento, 1980-2011 | 165 |
| Gráfico III.22 | Profundidade financeira em regiões e países selecionados. . . | 169 |
| Gráfico III.23 | América Latina e Caribe e outras regiões selecionadas: crédito interno do sistema bancário, 1990 e 2010 | 170 |
| Gráfico III.24 | América Latina: taxa média de variação real do crédito | 171 |
| Gráfico III.25 | Capitalização de mercado na América Latina e no Caribe, 2010 | 172 |
| Gráfico III.26 | Empréstimos bancários externos ao setor privado não financeiro | 177 |
| Gráfico III.27 | América Latina e Caribe (31 países): estrutura do financiamento do investimento das empresas, 2010. | 178 |
| Gráfico III.28 | América Latina e Caribe e países de alta renda da OCDE: proporção dos investimentos das grandes empresas por fonte de financiamento, 2010. | 179 |
| Gráfico III.29 | América Latina e Caribe: carteira de crédito dos bancos de desenvolvimento, 2001-2009 | 180 |
| Gráfico III.30 | América Latina: rentabilidade dos ativos por setores, média ponderada, 2000-2005 e 2006-2010. | 186 |
| Gráfico III.31 | América Latina: rentabilidade dos ativos em setores intensivos em conhecimento e na mineração, 2003-2010 | 187 |
| Gráfico IV.1 | América Latina e Caribe: recursos fiscais, 1990-2010 | 193 |
| Gráfico IV.2 | Países selecionados: carga tributária em comparação com o PIB per capita ajustado pela paridade do poder de compra (PPC), meados da década de 2000 | 196 |
| Gráfico IV.3 | Comparação internacional do nível e da estrutura da carga tributária, vários anos entre 2002 e 2010 | 197 |
| Gráfico IV.4 | América Latina e Caribe: carga tributária (incluídas as contribuições sociais), períodos 1990-1992 e 2008-2010 | 198 |
| Gráfico IV.5 | América Latina e Caribe: gasto público total, 1990-2010 | 201 |
| Gráfico IV.6 | América Latina e Caribe: gasto público total, 1990-2010 | 202 |
| Gráfico IV.7 | América Latina e Caribe: aumento anual das receitas fiscais, do gasto primário e dos juros da dívida pública, por grupos de países, 1991-2010 | 203 |
| Gráfico IV.8 | América Latina e Caribe (33 países): resultado primário e global, 1990-2010 | 204 |
| Gráfico IV.9 | América Latina e Caribe: juros da dívida pública, gasto corrente primário e gasto de capital, 1990-2010 | 205 |
| Gráfico IV.10 | América Latina e Caribe: dívida total do setor público não financeiro, 1990-2011 | 207 |
| Gráfico IV.11 | América Latina (19 países): total da dívida do setor público não financeiro por residência do credor, 1996-2011 | 210 |

| | | |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico IV.12A | América Latina e Caribe: os quadrantes da política fiscal em períodos de expansão | 212 |
| Gráfico IV.12B | América Latina e Caribe: os quadrantes da política fiscal em períodos de recessão | 212 |
| Gráfico IV.13 | América Latina e Caribe: resultado primário e crescimento do PIB, 1991-2010..... | 213 |
| Gráfico IV.14 | América Latina e Caribe: quociente entre a dívida pública e a arrecadação tributária média, 1992-2010 | 215 |
| Gráfico IV.15 | América Latina e Caribe: evolução do espaço fiscal por grupos de países, 2000-2011 | 217 |
| Gráfico IV.16 | América Latina e Caribe: inverso do espaço fiscal e do setor externo por país, décadas de 1990 e de 2000 | 219 |
| Gráfico IV.17 | América Latina e Caribe (16 países): grau de intervenção no mercado de câmbio, 2003-2011 | 227 |
| Gráfico IV.18 | América Latina e Caribe: taxa de câmbio real multilateral, 2000-2012..... | 230 |
| Gráfico IV.19 | América Latina (6 países): preços dos produtos básicos, taxa de câmbio nominal e inflação, 2002-2011 | 232 |
| Gráfico IV.20 | América Latina: taxas de política monetária, março de 2007 a novembro de 2010..... | 234 |
| Gráfico IV.21 | América Central e República Dominicana: preços internacionais de produtos selecionados e inflação, 2008-2011..... | 235 |
| Gráfico IV.22 | América Central (3 países) e República Dominicana: taxas de referência da política monetária, 2007-2012..... | 236 |
| Gráfico IV.23 | Caribe: taxas de inflação médias, 2002-2010..... | 237 |
| Gráfico V.1 | América Latina e Caribe: evolução dos principais indicadores do mercado de trabalho, 1991-2010 | 260 |
| Gráfico V.2 | América Latina: ocupados cobertos pela seguridade social por setor (média ponderada), por volta de 1990, 2002, 2006 e 2009..... | 264 |
| Gráfico V.3 | América Latina (18 países): indicadores de heterogeneidade estrutural, por volta de 2009..... | 265 |
| Gráfico V.4 | América Latina (18 países): PIB por ocupado, PPC por volta de 2009..... | 266 |
| Gráfico V.5 | América Latina (grupos de países segundo a heterogeneidade) e República da Coreia: indicadores de heterogeneidade estrutural, por volta de 2009..... | 267 |
| Gráfico V.6 | América Latina (grupos de países segundo a heterogeneidade): taxa global de participação das mulheres de 15 anos ou mais no mercado de trabalho (médias simples), por volta de 2009 | 268 |

| | | |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico V.7 | América Latina (grupos de países segundo a heterogeneidade): taxa global de participação das mulheres de 25 a 54 anos no mercado de trabalho, por quintis de renda per capita (médias simples), por volta de 2009..... | 269 |
| Gráfico V.8 | América Latina (grupos de países segundo a heterogeneidade): taxa de desemprego dos jovens (15 a 24 anos) e total (médias simples), por volta de 2009..... | 270 |
| Gráfico V.9 | América Latina e Caribe (grupos de países segundo a heterogeneidade): taxa de desemprego dos jovens (15 a 24 anos) e total, por quintis de renda per capita (médias simples), por volta de 2009..... | 271 |
| Gráfico V.10 | Evolução do salário real, 1980-2010..... | 272 |
| Gráfico V.11 | América Latina (13 países): renda média do trabalho no setor informal em relação aos salários dos trabalhadores do setor formal, 1998 e 2010..... | 276 |
| Gráfico V.12 | América Latina (18 países): taxas de informalidade da população ocupada, por faixa etária, segundo o nível de escolaridade, por volta de 2008..... | 277 |
| Gráfico V.13 | América Latina (18 países): evolução do índice de Gini, 1990-2002, 2002-2008 e 2008-2010..... | 278 |
| Gráfico V.14 | Variação da desigualdade da renda do trabalho e da renda total, índice de Gini, 2002-2010..... | 279 |

Boxes

| | | |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Boxe II.1 | Inovação tecnológica para uma mudança estrutural sustentável na América Latina..... | 105 |
| Boxe III.1 | Os bancos multilaterais de desenvolvimento..... | 182 |
| Boxe IV.1 | A dívida externa no Caribe e os seus determinantes..... | 208 |
| Boxe V.1 | Como medir a heterogeneidade estrutural..... | 249 |
| Boxe V.2 | Produtividade setorial e salários..... | 253 |
| Boxe V.3 | Brasil: heterogeneidade estrutural e desigualdade..... | 257 |
| Boxe VI.1 | As políticas de ciência, tecnologia e inovação na América Latina e no Caribe..... | 289 |
| Boxe VI.2 | As políticas de apoio à PME: avanços na formulação e falhas na implementação..... | 291 |
| Boxe VI.3 | Defesa da concorrência e criação de setores ambientalmente sustentáveis..... | 293 |
| Boxe VI.4 | A experiência brasileira em política industrial nos anos 2000..... | 297 |
| Boxe VI.5 | O <i>heritage and stabilization fund</i> de Trinidad e Tobago..... | 314 |

Diagrama

| | | |
|--------------|---------------------------------------------------|-----|
| Diagrama V.1 | Da heterogeneidade estrutural à desigualdade..... | 252 |
|--------------|---------------------------------------------------|-----|

Prefácio

A. A continuidade de uma visão

O presente documento aprofunda e amplia a proposta que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) apresentou em *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*,¹ e submeteu à apreciação dos governos no seu trigésimo terceiro período de sessões, em 2010. Ali foram assentadas as bases de uma visão do desenvolvimento voltada para a segunda década do século XXI. Essa visão apresentava a igualdade, no seu sentido mais amplo, como princípio norteador e como horizonte estratégico do desenvolvimento, além dos desafios em matéria de dinâmicas e políticas de desenvolvimento que deveriam ser vencidos rumo a esse horizonte.

A igualdade como princípio normativo e orientação, conforme esse enfoque, pressupõe difundir, ao longo do tecido social, o desenvolvimento de capacidades, oportunidades de trabalho e o acesso a serviços e redes de proteção social. Contudo, não se trata apenas disso. A igualdade também é uma condição da cidadania, de caráter fundamental no campo dos direitos civis, políticos, sociais e ambientais. Por isso, o documento citado enfatizou a importância de uma ordem democrática deliberativa, com a plena participação e voz dos mais diversos atores, e destacou o papel do Estado como avalista desses direitos, com suas consequentes tarefas em matéria de promoção, redistribuição, regulação e fiscalização. A importância de pactos sociais e, em especial, de pactos fiscais foi, naturalmente, o ápice da mensagem que a CEPAL transmitia em *La hora de la igualdad*. Afinal, esses pactos combinam, precisamente, a igualdade em termos

¹ LC/G.2432(SES.33/3).

de deliberação ampliada, de redistribuição dos frutos do crescimento e de acesso a distintos elos da inclusão social que constituem a plena titularidade de direitos.

A resposta à proposta da CEPAL foi ampla e gerou um efeito em cadeia que dura até hoje. Acreditamos que, em 2010, havia uma conjuntura histórica favorável para situarmos a igualdade no foco do desenvolvimento, sobretudo na América Latina e no Caribe. Essa conjuntura abrangia, entre outros: i) uma acumulação sistemática de demandas postergadas da cidadania, que levaram à recomposição do mapa político da região na década passada; ii) Estados e governos mais propensos a investir na área social e a usar mecanismos de redistribuição, o que se reflete no aumento sistemático das despesas sociais e nas políticas anticíclicas ativadas, sobretudo, após a crise financeira mundial de 2008 para mitigar os seus custos sociais; iii) a irrupção de políticas centradas em direitos, com vocação mais universalista, em áreas como a saúde e as pensões e aposentadorias.

Por outro lado, a igualdade deixou de ser anátema no discurso do desenvolvimento e voltou à cena durante a última década por obra dos movimentos étnicos, de gênero e da sociedade civil mundial, bem como na esteira de uma profusa gama de fóruns intergovernamentais e cúpulas mundiais sobre os mais diversos temas. Diferentemente da noção de equidade, a de igualdade implica não apenas corrigir as lacunas em termos de oportunidades, mas também contar com um claro compromisso do Estado para redistribuir os frutos do desenvolvimento, buscar um maior equilíbrio na distribuição dos fatores de produção e no aproveitamento dos ganhos de produtividade por esses fatores, definir um marco normativo explícito de direitos sociais que leve ao estabelecimento de pactos fiscais em torno da prestação de serviços universais e estar mais aberto a pensar não apenas em pisos e mínimos, mas também em tetos e máximos. Esta última ideia é de importância singular em uma região como a nossa, onde a concentração de renda e de riqueza no último percentil costuma ser, em termos proporcionais e em comparação com outras regiões, desmesurada.

Naquela ocasião, nosso ponto de partida foi que o aprofundamento da democracia, como ordem coletiva e como imaginário global compartilhado por todos, clama por uma maior igualdade de oportunidades e de direitos. Argumentamos que a igualdade social e um dinamismo econômico que transforme a estrutura produtiva não estão em conflito entre si; são complementares, e o grande desafio é encontrar as sinergias entre ambos. Insistimos que não há contradição, mas sim confluência: é preciso crescer para igualar e igualar para crescer.

Acreditamos, portanto, que estamos diante da oportunidade histórica de repensar o desenvolvimento sob a égide do valor da igualdade e da maior sustentabilidade do meio ambiente. Contudo, não devemos permitir que isso se transforme em um exercício de retórica nem em uma ladainha sem fim; devemos, isto sim, examinar com rigor como os diferentes componentes das

políticas de desenvolvimento contribuem para as sociedades se tornarem mais dinâmicas em termos de crescimento e propensas à igualdade.

Os esforços da CEPAL para suprir essa necessidade estão consolidados neste documento, ora submetido à apreciação dos governos da América Latina e do Caribe. Procuramos oferecer uma visão mais integrada do desenvolvimento, com orientações claras para levar à frente componentes decisivos da dinâmica e da política do desenvolvimento, além de círculos virtuosos entre o crescimento acelerado e o aumento da igualdade, sustentáveis tanto no curto prazo, como no prazo mais longo.

O emprego com plenos direitos é a chave mestra para abrir as portas da igualdade, e a política social é o complemento indispensável para fazer face aos riscos no caminho rumo à mudança estrutural. Com efeito, a política industrial é uma trajetória de longo prazo e, nessa jornada, as recomposições setoriais em função dos saltos de produtividade exigem que a política social assegure pisos de bem-estar para quem não consiga, nas primeiras etapas, alcançá-lo via emprego de qualidade e com direitos.

A vocação igualitária também é uma vocação universalista: todos querem ser produtivos, melhorar o seu padrão de vida, ter acesso ao conhecimento, se formar, ter um emprego e exercer os seus direitos. É a isso que aspiramos na CEPAL, a construir um projeto de desenvolvimento inclusivo que abra espaço para que todos os segmentos da sociedade possam explorar o seu potencial e realizar os seus projetos de vida, com base na mudança estrutural aliada à sustentabilidade do meio ambiente. Ao nos referir à igualdade, estamos falando de política produtiva. Estamos falando de distribuição, de propriedade e de apropriação dos bens públicos. E também da construção de ganhos de produtividade reais e não espúrios, ou seja, a partir da plena compreensão do caráter renovável dos recursos naturais e do seu uso ao longo do tempo com a igualdade intergeracional em mente.

B. Por uma visão integrada do desenvolvimento: ciclo e tendência, macroeconomia e estrutura produtiva

Em uma visão que abarca múltiplas relações de interdependência, este documento discute os componentes decisivos para o desenvolvimento: a gestão do ciclo e da estrutura, a política macroeconômica e a política industrial, o dinamismo da produção com a convergência em níveis de produtividade (e a consequente difusão do emprego de qualidade e com direitos para o conjunto da população economicamente ativa) e o seu impacto sobre a igualdade. Essas dinâmicas e interdependências são examinadas à luz de uma abundante casuística apresentada ao longo do documento, com base na evidência histórica e na experiência mais recente, comparando diferentes países latino-americanos e caribenhos, e contrastando a região com outras que tiveram comportamentos mais dinâmicos.

Esse esforço constitui, a nosso juízo, um novo alicerce, cuja ênfase gira em torno da construção de um enfoque integrado de desenvolvimento e que confere especial atenção às lições extraídas nas últimas décadas e também aos distintos paradigmas do desenvolvimento testados na região desde os tempos da industrialização por meio da substituição de importações. Assim, nos incumbimos da tarefa de olhar para o futuro, mas sem perder de vista os resultados e a história do desenvolvimento na América Latina.

Aprender com as lições do passado e com as tendências atuais, traçando uma perspectiva integrada que busca articular a dimensão macroeconômica com a produtiva, implica forjar uma estreita relação entre esses diferentes componentes de política que, nas últimas décadas, mantiveram um diálogo intermitente e nem sempre frutífero. Em outras palavras, a política macroeconômica e a política industrial não podem seguir por caminhos divergentes; antes, devem se articular para construir sinergias intertemporais, entre dinâmicas de curto e de longo prazo. Do ponto de vista da macroeconomia, as políticas fiscais, monetárias e cambiais não devem atuar apenas no sentido de otimizar os impactos sobre a duração, os custos e os benefícios dos ciclos, medidos a partir de bons indicadores nacionais. Elas podem, ao mesmo tempo, incentivar o investimento de longo prazo, a diversificação da estrutura produtiva e, muito especialmente, a maior convergência em níveis de produtividade da economia como um todo. Essa convergência gradual no campo da produção e do emprego reforça o sentido de pertencer e, por extensão, a cidadania, gera mais predisposição para o consenso em torno da melhoria do bem-estar e promove relações mais virtuosas entre o envolvimento da sociedade e a condução da economia. Inversamente, uma maior diversificação da produção — com forte incorporação do progresso técnico, o estreitamento das brechas na produtividade e mais eficiência energética e ambiental — é essencial para “blindar” a economia frente ao impacto da volatilidade própria dos ciclos e, sobretudo, frente às vulnerabilidades externas exacerbadas por essa volatilidade.

Desse modo, as sinergias em potencial entre a macroeconomia e a estrutura, entre o ciclo econômico e a tendência de crescimento, entre o curto e o longo prazo, nos obrigam a articular, do modo mais virtuoso possível, a política macroeconômica e as políticas industriais e tecnológicas. Uma macroeconomia para o desenvolvimento não pode dissociar o ciclo e a estabilidade (real e nominal) da mudança estrutural nem de um aumento da taxa de crescimento de longo prazo. Essa articulação deve ocorrer em um enfoque integrado, que priorize, de maneira explícita, a mudança produtiva e nivele por cima as capacidades e oportunidades sociais. Por sua vez e conforme destacado, as políticas sociais devem acompanhar esse processo, sobretudo nas fases transitórias da mudança estrutural em que ainda não se tenha conseguido universalizar a via produtiva como principal caminho para a inclusão com bem-estar. Ao contrário do que estabelecia o paradigma do desenvolvimento prevaletente nas duas últimas décadas do século passado, o papel do Estado e uma nova equação Estado–mercado–sociedade são fundamentais.

A relação entre a política macroeconômica e o investimento produtivo é, além do mais, decisiva para reverter uma cadeia de relações estruturais que exacerbam as disparidades sociais nos nossos países. Até o momento, o padrão predominante é que o investimento reforça as enormes brechas na produtividade que provocam a segmentação do mercado de trabalho, tanto em termos de qualidade do emprego, como em termos de produtividade e rendimentos do trabalho. Essa segmentação explica, em grande medida, a persistência de taxas tão altas de emprego informal na região e a baixa proporção da população protegida pela seguridade social em função do emprego, o que estende as desigualdades e lacunas para o campo da proteção social.

Em contrapartida, *uma articulação positiva entre a gestão do ciclo e a expansão convergente da estrutura leva a economia a explorar as suas potencialidades de maneira tal que, no longo prazo, os benefícios para a sociedade são mais igualitários.* O principal mecanismo por meio do qual esses dois componentes convergem (desenvolvimento produtivo e igualdade social) é, sem dúvida, o mercado de trabalho, isto é, o motor da inclusão social. É nesse mundo que se almeja que o tecido social possa ser reforçado em um contexto de maior desenvolvimento das capacidades de todos os membros da sociedade, melhores oportunidades para remunerar essas capacidades de forma produtiva e melhores condições para harmonizar os interesses de todas as partes envolvidas no mercado de trabalho.

C. O caminho da mudança estrutural

Se a igualdade é meta e orientação estratégica, que caminho tomar? A CEPAL propõe que a rota a ser seguida é a da mudança estrutural. O nosso enfoque integrado se fundamenta nesse raciocínio.

A mudança estrutural implica que as mudanças qualitativas na estrutura produtiva devem estar no centro da dinâmica de crescimento. Hoje em dia, isso envolve certas particularidades, em grande medida caracterizadas por economias abertas cujos padrões de especialização são definidos com base na inserção nos mercados mundiais. Para alcançar uma melhor inserção mundial e um dinamismo interno virtuoso no campo da produtividade e do emprego, é necessário buscar uma maior participação dos setores mais intensivos em conhecimento no total da produção. Dessa forma, se promove ao longo de toda a economia e do tecido social o desenvolvimento de capacidades, conhecimentos e processos de aprendizagem de maneira coordenada com a produção e o investimento. Nesse contexto, a sustentabilidade ambiental se tornará realidade apenas se houver uma mudança estrutural que envolva um processo tecnológico profundo e inclusivo.

No âmbito da nossa proposta, entendemos que a mudança estrutural é virtuosa quando ocorre em dois campos interconectados: por um lado, a maior presença relativa, tanto na produção, como no comércio, dos setores mais intensivos em conhecimento. Por outro lado, é necessário diversificar-se rumo a

setores com rápido crescimento da demanda interna e externa, de maneira que essa demanda possa ser suprida mediante a oferta interna, e que as exportações e importações cresçam de forma equilibrada sem gerar pressões insustentáveis sobre o balanço de pagamentos.

Desse modo a mudança estrutural está associada a dois tipos de eficiência que podem ser consideradas "dinâmicas", isto é, que combinam trajetórias de mais rápido crescimento da produtividade, da produção e do emprego ao longo do tempo. A primeira é a chamada "eficiência schumpeteriana", em que setores com as taxas mais altas de crescimento da produtividade, com maior difusão de conhecimentos e capacidades para o conjunto da economia e da sociedade, lideram o processo de inovação, impulsionando os aumentos de produtividade, tanto no seu próprio setor como para outros setores. A segunda é a "eficiência keynesiana" ou "de crescimento", que diz respeito a um padrão de especialização em setores beneficiados por taxas mais altas de crescimento da demanda externa e interna, com efeitos positivos sobre a produção e o emprego. É fundamental, portanto, que a mudança estrutural fortaleça setores dinâmicos do ponto de vista não apenas da tecnologia, mas também da demanda, pois um aumento da produtividade sem um aumento concomitante da demanda poderia gerar subemprego ou desemprego. De modo geral, os dois tipos de eficiência ocorrem simultaneamente, pois os setores mais intensivos em conhecimento também tendem a mostrar um maior dinamismo da demanda e da especialização internacional no longo prazo.

Políticas industriais são indispensáveis para promover uma mudança estrutural virtuosa. Obviamente, isso implica uma decisão de ordem política, pois o papel do Estado é crucial para levar adiante políticas nessa área. Cumpre recordar que, durante as duas últimas décadas, falar de políticas industriais ativas aplicadas pelo Estado era quase um anátema no léxico do desenvolvimento prevalecente no âmbito do Consenso de Washington. Era o caso também quando se falava de igualdade. Por trás desse "veto", estava o pressuposto de que o mercado, respaldado pelos sinais corretos, se encarregaria de otimizar a alocação dos fatores de maneira tal que redundaria em saltos de produtividade. A experiência mostrou claramente que não era assim, sobretudo ao observar a parca trajetória da produtividade na América Latina e no Caribe durante as três últimas décadas. Hoje, no entanto, em diferentes campos ideológicos se volta a falar da necessidade dessas políticas. Segundo a perspectiva proposta neste documento, as políticas industriais apontam para duas direções complementares: ampliar as capacidades e a competitividade dos setores existentes com claro potencial de especialização e de incorporação de progresso técnico, e diversificar a estrutura produtiva mediante a criação de novos setores de alta produtividade e maior sustentabilidade e eficiência ambiental. A isso se acrescenta a necessidade urgente de promover um aumento da produtividade no âmbito das micro, pequenas e médias empresas,

sobretudo pela sua capacidade de gerar emprego e se transformar em grandes centros de difusão do conhecimento e de apropriação da tecnologia.

Não há mudança estrutural virtuosa se meramente se multiplicam enclaves de alta tecnologia ou se apenas se modifica a ponta mais eficiente do sistema produtivo. A mudança estrutural deve gerar sinergias no conjunto da economia, com encadeamentos para trás e para frente e apoiando os setores de produtividade intermediária para estabelecer um vínculo mais dinâmico com empresas de maior porte ou setores líderes em termos de produtividade. Nesse processo de puxar a partir da parte de cima e empurrar a partir da parte de baixo, o emprego vai modificando a sua estrutura, deslocando paulatinamente a população ativa dos setores de baixa produtividade para novos setores que vão aumentando a densidade do espaço intermediário. Nesse processo, as brechas tendem a ser fechadas, com uma mudança geral rumo a um aumento da produtividade. No longo prazo, isso resulta em uma distribuição mais diversificada, porém menos desigual, e em uma crescente redistribuição da população economicamente ativa em setores de média e alta produtividade. Isso tem um impacto positivo sobre a igualdade por meio da corrente transmissora do emprego.

D. O horizonte da igualdade

Se a mudança estrutural é o caminho a ser seguido, o aumento da igualdade é o horizonte de referência, e a política industrial e a macroeconomia são os instrumentos para alcançar esse objetivo. Ao centrar o crescimento na criação de novos setores e na difusão tecnológica para todo o sistema, a mudança estrutural gera oportunidades de emprego em setores de maior produtividade e, ao mesmo tempo, aumenta a taxa de participação e reduz as taxas de desemprego e de informalidade. Não resta dúvida de que tudo isso tem efeitos positivos sobre a redução da pobreza e da desigualdade.

Há duas formas complementares de avançar rumo a níveis mais altos de equidade distributiva, e elas se combinam de diversas maneiras. Uma é pela via tributária, taxando os setores de maior renda e concedendo benefícios aos setores desfavorecidos. As políticas sociais costumam ser o instrumento para assistir os grupos mais vulneráveis e pobres por essa via. Outro caminho para a igualdade é o que privilegia a proposta de mudança estrutural, avançando rumo a uma matriz produtiva que, endogenamente, gere empregos e capacidades, e ampliando atividades de alta produtividade, entre as quais se incluem o acesso à tecnologia, a apropriação do conhecimento e a distribuição dos ganhos de produtividade entre os diferentes fatores produtivos.

Quando a estrutura produtiva está muito polarizada, os mecanismos puramente redistributivos de caráter fiscal e social não solucionam os problemas da desigualdade e do baixo crescimento nem são sustentáveis no longo prazo. O quanto antes, as políticas deverão se ocupar da geração de oportunidades

de emprego e de capacitação no âmbito da mudança estrutural. A adoção de políticas industriais que impulsionem essa transformação deve ser considerada, juntamente com as políticas sociais, dimensões-chave no horizonte da igualdade. Assim, por exemplo, os encadeamentos produtivos são aspectos da mudança estrutural que evitam a concentração e propagam, de maneira mais solidária, os ganhos ao longo de toda a sociedade.

Inversamente, as políticas sociais e redistributivas devem acompanhar a política industrial. Por um lado, ajudam a melhorar a distribuição e a reduzir a vulnerabilidade no curto prazo, permitindo uma vinculação intertemporal para que as políticas voltadas para a mudança estrutural produzam os seus efeitos redistributivos, os quais são sentidos em prazos mais longos. Além disso, as políticas sociais devem proteger os setores mais vulneráveis nos períodos adversos da mudança estrutural (quando o realinhamento de setores pode exigir períodos de adaptação com desemprego) e também frente aos impactos sociais que decorrem dos choques externos.

Em suma, o eixo central que articula o documento que aqui apresentamos tem a mudança estrutural como caminho a ser seguido, as políticas públicas como a caixa de ferramentas e a igualdade como valor fundamental e horizonte para o qual está voltada essa mudança estrutural. Quando a mudança estrutural resulta em redução das brechas de produtividade, diversificação da estrutura produtiva e aumento agregado da produtividade, o mercado de trabalho se beneficia em termos de igualdade porque se reduzem as lacunas salariais; o alcance da proteção social por meio de contribuições para diferentes setores da sociedade é ampliado, pois o emprego decente se generaliza; a capacidade fiscal aumenta graças a um crescimento mais sustentado e dinâmico, o que permite reforçar a ação redistributiva do Estado, e o acesso a diversos serviços é ampliado por efeito da melhoria da infraestrutura. Além disso, uma economia mais integrada em torno de uma matriz produtiva com maior diversificação e especialização implica também uma sociedade na qual é politicamente mais viável estabelecer pactos entre atores diversos para tornar mais igualitária a apropriação da riqueza resultante dos saltos de produtividade. Finalmente, na medida em que o emprego se formaliza e se torna mais produtivo, o diálogo entre os atores do mercado de trabalho se torna mais fácil, o que constitui um apoio institucional fundamental para avançar rumo à plena titularidade dos direitos sociais.

Como dissemos no início, a proposta aqui apresentada aos governos da região retoma e aprofunda as ideias que propusemos no documento *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Nas páginas a seguir, são detalhados os nossos melhores esforços e as nossas melhores ferramentas em torno de um enfoque integrado de desenvolvimento. Partimos rumo à igualdade e propomos o caminho da mudança estrutural: um caminho longo, cujos efeitos virtuosos exigem não apenas vontade e orientação políticas, mas também políticas de Estado e uma cidadania ativa e comprometida com um projeto de sociedade.

E. Uma visão voltada para as gerações vindouras

Esta proposta de mudança estrutural surge em um momento decisivo na história da humanidade. Com efeito, o futuro do mundo está à mercê de dinâmicas cada vez mais poderosas, como a mudança climática e a perda da biodiversidade, e só poderá ser garantido por meio de políticas tecnológicas e sociais modernas e altamente inovadoras. Talvez estejamos vivendo um momento que exija as mudanças mais radicais e mais rápidas que a humanidade já viu com respeito aos seus padrões de produção e consumo. Nesse cenário, a América Latina e o Caribe podem constituir uma plataforma privilegiada para esse processo de transformação.

A mudança estrutural para a igualdade é, portanto, uma visão de longo prazo que implica profundas transformações. Nessa visão, a política tem o papel de priorizar, orientar e construir o acordo. Para transformar essa visão em ações e medidas concretas que concorram para esse horizonte estratégico, são necessárias instituições democráticas e eficientes.

Essa visão se assenta sobre uma genuína vocação de futuro, voltada para as gerações vindouras como protagonistas no exercício pleno de seus direitos e potencialidades. Em primeiro lugar, porque a mudança estrutural exige que essas gerações sejam os protagonistas, que lançarão mão das suas renovadas capacidades para difundir o progresso técnico e empreender avanços inéditos nos padrões de produção, organização e comunicação.

Em segundo lugar, as novas gerações nascem e crescem fazendo uso das novas tecnologias, o que as torna parte essencial da transição para sociedades da informação e do conhecimento. Mas não se trata apenas disso. Existe também um forte vínculo potencial entre a revolução tecnológica e as novas trajetórias que permitem harmonizar o crescimento com a sustentabilidade do meio ambiente, como ocorre com o aumento da virtualização que economiza materiais, energia e movimentos. A mudança tecnológica pode ser orientada de modo a tornar os aumentos de produtividade compatíveis com critérios ambientais. E são precisamente as novas gerações que mostram mais sensibilidade aos desafios ambientais de longo prazo e que transcendem as fronteiras nacionais.

Em terceiro lugar, as mudanças demográficas significam que, no médio prazo, as nossas sociedades estarão mais envelhecidas e, por isso, dependerão cada vez mais da produtividade da geração ativa. A fase atual de bônus demográfico, com uma diminuição relativa da população infantil e um aumento relativo da população em idade economicamente ativa, é o momento certo para investir nas capacidades das novas gerações. Isso torna imperativo aproveitar as oportunidades e antecipar-se aos riscos criados pelas mudanças na pirâmide etária. As crianças e jovens de hoje serão decisivos amanhã, na promoção de ganhos de produtividade que permitam sustentar sistemas de proteção social adequados aos novos perfis demográficos.

Por último, as mudanças políticas e o surgimento da sociedade em rede levam a novas formas de mobilização e organização para fazer demandas, buscar novos espaços para discussão e reenergizar o espaço público com a renovada participação dos cidadãos. Nessa mudança rumo à mobilização em redes e à ampliação do espaço da política, os jovens de hoje mostram uma surpreendente criatividade no uso dos espaços e dos recursos disponíveis, além de uma renovada capacidade de reflexão sobre o destino da coletividade. Por isso tudo, são essas as gerações mais abertas a mudanças de rumo como as apresentadas nestas páginas, com ênfase no aumento da igualdade social, em novas formas de produzir e orientar o crescimento, no acesso mais oportuno ao desenvolvimento das suas capacidades e em uma defesa mais consciente da sustentabilidade do meio ambiente.

Alicia Bárcena
Secretária Executiva
Comissão Econômica para a América Latina
e o Caribe (CEPAL)

CAPÍTULO I

Mudança estrutural para o desenvolvimento

Este capítulo apresenta as ideias centrais do documento e integra analiticamente três dimensões do conceito de desenvolvimento: a mudança estrutural, o crescimento voltado para a redução das brechas internas (no próprio país) e externas (em relação aos países desenvolvidos) em termos de renda e de produtividade (convergência) e a promoção da igualdade. Essas três dimensões interagem e evoluem em conjunto, definindo as trajetórias do crescimento do produto, da produtividade e do emprego das economias no decorrer do tempo. Um padrão de crescimento virtuoso, compatível com o conceito de desenvolvimento, exige aumentos persistentes da produtividade e do emprego, que permitam que as economias que ficaram para trás alcancem as que estão na fronteira tecnológica internacional e incorporem contingentes cada vez maiores de trabalhadores a empregos de qualidade e com direitos.

O desenvolvimento é o processo pelo qual se avança nas três frentes: na mudança estrutural, na convergência e na igualdade. Em diferentes períodos, os países da América Latina e do Caribe obtiveram avanços em uma ou outra frente, porém essas conquistas não foram o bastante. Ademais, raramente houve um avanço simultâneo nas três frentes. Em especial, na última década a região reduziu a distância em termos de renda em relação aos países desenvolvidos, porém a brecha tecnológica e de produtividade persistiram. Também se alcançou melhorar a distribuição por meio da revitalização do mercado de trabalho e de políticas sociais mais vigorosas, porém não foi possível gerar o número de empregos de qualidade necessário. A informalidade continua a caracterizar boa parte do sistema produtivo da região.

A mudança estrutural destinada a fechar a brecha de produtividade e gerar empregos que permitam o ingresso no mercado do trabalho tem estado bastante ausente desde os anos oitenta. Esse é o desafio de que trata este documento: fazer uma análise integrada das várias dimensões do desenvolvimento econômico que culminará em respostas na forma de políticas (articuladas e complementares entre si) que atuem sobre as frentes destacadas.

Outro aspecto central da análise proposta é uma forma integrada de enxergar o curto prazo e o longo prazo, as flutuações do ciclo econômico e a tendência de crescimento, como partes de um mesmo processo. O longo prazo não se situa por detrás dos ciclos, como uma linha independente em torno da qual se sucedem choques passageiros que são absorvidos sem deixar pistas. Os choques e as políticas, tanto a macroeconômica como a industrial, com os seus efeitos sobre os níveis de produção e sobre os preços macroeconômicos (salários, taxa de juros e taxa de câmbio), deixam rastros na estrutura que afetam a trajetória de crescimento nos períodos seguintes. Esses rastros permanentes estão relacionados com mudanças no montante, na composição e no destino do investimento. O próprio movimento da fronteira tecnológica internacional —que vem se acelerando nas duas últimas décadas— cria novas condições. Assim, uma vez absorvidos os efeitos de um choque, não há um retorno à situação anterior, mas sim a uma situação em que as estruturas produtivas estão defasadas em relação às das economias na vanguarda da inovação.

Este capítulo está organizado da seguinte forma. A seção A descreve as características do crescimento da América Latina e do Caribe, que servem de referência para a discussão seguinte. A seção B apresenta a relação entre o ciclo econômico e a mudança estrutural sob o ângulo da visão estruturalista do desenvolvimento. A seção C aprofunda a perspectiva estruturalista para definir a mudança estrutural desejável, as eficiências keynesiana (ou de crescimento) e schumpeteriana da estrutura produtiva (eficiência dinâmica) e o seu vínculo com o emprego e com a igualdade. A seção D discute os desafios da mudança estrutural desejável no âmbito da revolução tecnológica atual e das forças opostas que dela emanam, assim como as tendências de concentração ou desconcentração das atividades produtivas e dos serviços em termos de países, setores e empresas de diferentes tamanhos. A seção E compara o desempenho dos países da América Latina e do Caribe com o dos países asiáticos e discute os seus padrões de crescimento à luz da dinâmica da produtividade e do emprego. Destaca-se, em especial, a ausência de um padrão virtuoso na região que se traduza em taxas sustentadas de crescimento da produtividade e do emprego simultaneamente. Tal ausência está relacionada com a debilidade da mudança estrutural. A seção F trata dos vínculos entre o ciclo econômico, os choques externos —de fluxos de capital ou de termos de troca— e a estrutura produtiva nas diferentes fases da história econômica da região no último meio século. Além disso, se aborda a relação, em cada uma dessas fases, entre o crescimento e o equilíbrio externo, com destaque para o papel das políticas macroeconômicas

e industriais. Por último, a seção G se debruça sobre a distribuição da renda e a igualdade, em conjunto com o crescimento, bem como sobre a dimensão territorial da heterogeneidade. Esta última seção retoma a análise dos efeitos distributivos do crescimento nas diferentes etapas da trajetória econômica da região, destacando o importante papel desempenhado pelas políticas distributivas nos últimos anos e os desafios a serem enfrentados nas próximas décadas para promover a igualdade.

A. O crescimento na América Latina e no Caribe

O crescimento econômico da América Latina e do Caribe no período 2003-2010 possibilitou uma recuperação frente ao fraco desempenho observado a partir da crise da dívida do início dos anos oitenta. Contudo, as taxas de crescimento alcançadas durante o período recente não conseguiram se equiparar às obtidas na década de 1970 pelos países da região nem às observadas em outros países em desenvolvimento na atualidade (veja o quadro I.1). Essa dificuldade para retomar uma trajetória de crescimento mais acelerado se verifica ao comparar a evolução da renda per capita da região com a das economias mais dinâmicas da Ásia Meridional.¹

Quadro I.1

TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB ANUAL POR REGIÕES (MÉDIAS SIMPLES), 1971-2010
(Em porcentagens)

| | 1971-1980 | 1981-1990 | 1991-2000 | 2001-2010 |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| África Subsaariana | 3,7 | 1,9 | 2,3 | 5,2 |
| América do Norte | 3,3 | 4,4 | 3,4 | 2,1 |
| América Latina e Caribe | 5,7 | 1,3 | 3,2 | 3,8 |
| Leste Asiático e Pacífico | 4,8 | 4,7 | 3,1 | 4,2 |
| Ásia Meridional | 3,0 | 5,4 | 5,2 | 7,5 |
| Europa e Ásia Central | 3,2 | 2,4 | 1,9 | 2,0 |
| Oriente Médio e África Setentrional | 8,6 | 1,8 | 4,1 | 4,8 |
| Países árabes | ... | 1,5 | 3,9 | 4,9 |
| Mundo | 3,9 | 3,5 | 2,9 | 3,0 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

A melhoria do desempenho observada desde 1990 (com a exceção da meia década perdida) se acentuou a partir de 2003 e, em vários países da região, conseguiu se sustentar, apesar da queda do nível de atividade provocada pela recessão internacional de 2008-2009. As taxas de crescimento das duas últimas

¹ Por exemplo, a renda per capita das economias mais bem-sucedidas do Leste Asiático, como a República da Coreia e a Província Chinesa de Taiwan, era inferior à de muitos países da África Subsaariana em 1950, porém, já na década de 1980, superava a média da renda dos países da América Latina e do Caribe.

décadas evidenciaram, por sua vez, uma maior volatilidade do que a registrada em outras regiões, tanto desenvolvidas como em desenvolvimento, uma tendência que se observa com nitidez a partir da década de 1980 e se mantém como uma característica da região até os dias de hoje.

Naturalmente, esse panorama geral apresenta diferenças significativas em nível sub-regional. Nas duas últimas décadas, se distinguem duas fases ascendentes (1991-1997 e 2003-2011), separadas por cinco anos de estagnação —e em alguns casos de queda— do nível de atividade (1998-2002). Durante as duas fases de crescimento, tanto a América do Sul como a América Central são as subregiões que dão origem ao desempenho relativamente bom obtido pela região como um todo. Em particular, na fase mais recente, os dois grupos de países se destacam por haver atingido as maiores taxas de crescimento dos últimos anos e por terem se saído melhor que o México e a subregião do Caribe ao suportar os efeitos da recessão mundial de 2008-2009.

Quadro I.2

TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB POR SUB-REGIÕES, 1971-2010

(Em porcentagens)

| | 1971-1980 | 1981-1990 | 1991-1997 | 1998-2002 | 2003-2010 |
|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| América do Sul | 5,6 | 1,0 | 4,1 | 0,3 | 5,0 |
| Argentina | 2,6 | -1,0 | 6,1 | -3,1 | 7,5 |
| Brasil | 8,8 | 1,7 | 3,0 | 1,7 | 4,0 |
| Chile | 2,8 | 3,1 | 8,2 | 2,5 | 4,0 |
| Colômbia | 5,5 | 3,4 | 4,0 | 0,7 | 4,4 |
| América Central | 4,3 | 1,0 | 4,5 | 3,5 | 4,3 |
| México | 6,6 | 1,9 | 2,9 | 3,2 | 2,2 |
| Caribe | ... | 1,6 | 1,9 | 3,0 | 2,9 |
| América Latina e Caribe | 5,9 | 1,5 | 3,6 | 1,3 | 4,2 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base na CEPALSTAT [base de dados on-line] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>, 2012.

Nota: Cálculos com base em valores constantes de 2005. O PIB das sub-regiões se compõe da soma do PIB dos países pertencentes a cada uma delas.

Conforme analisado mais adiante, o comportamento das economias da região entre 2003 e 2010 pode ser explicado por causas tanto internas como externas. No plano interno, foi implementado um conjunto de políticas que possibilitou uma evolução relativamente equilibrada das variáveis macroeconômicas mais relevantes. Já no plano externo, houve uma melhora dos termos de troca em favor das economias exportadoras de produtos primários, uma elevação do investimento estrangeiro direto e uma ampliação do acesso ao financiamento internacional, ao que se somam a entrada de divisas na forma de remessas de trabalhadores migrantes e de receitas do turismo. Essa combinação —que não está isenta de contradições nem de mudanças repentinas, como mostrou a crise

de 2008-2009— permitiu evitar ou aliviar as tensões históricas na área externa, sobretudo nos países exportadores de recursos naturais.

Por sua vez, o período de estagnação observado entre 1998 e 2002 foi causado fundamentalmente pela dinâmica das economias sul-americanas, em um contexto em que o México, a América Central e o Caribe cresceram a taxas superiores a 3% ao ano, em média. O fraco desempenho da América do Sul durante esse período esteve diretamente associado ao padrão de crescimento da segunda metade dos anos noventa, quando se acumularam desequilíbrios externos que deram lugar, entre outras manifestações, às crises no Brasil (1999) e na Argentina (2001). Não obstante as especificidades nacionais, a tendência de combinar programas de estabilização centrados na taxa de câmbio como âncora nominal com as reformas econômicas —liberalização comercial e financeira— resultou em processos significativos de valorização da moeda nacional; com um impacto negativo sobre a economia real, em particular sobre os setores transáveis.

Entre 2003 e 2011 —após o quinquênio 1998-2002, conhecido como a “meia década perdida”— grande parte dos países da América Latina e do Caribe atravessou o seu período de mais rápido crescimento desde a década de 1960, expandindo-se a um ritmo superior à média mundial e ao dos países avançados. Isso possibilitou uma melhoria significativa das condições de vida da população, como se pode apreciar nos seus indicadores sociais e do trabalho. Não apenas se conseguiram importantes avanços em matéria de redução do desemprego, da pobreza e da indigência, mas também, pela primeira vez em várias décadas, um subconjunto considerável de países da região obteve resultados positivos em termos de distribuição da renda (CEPAL, 2010). Foi também um período de relativa estabilidade macroeconômica; o crescimento ocorreu paralelamente a taxas de inflação anual em torno de um dígito, em média, a despeito da forte elevação dos preços internacionais do petróleo, de diversos grãos e de outros produtos primários. Os países da região souberam tirar partido da conjuntura externa favorável para impulsionar o crescimento econômico com superávit fiscal e redução do endividamento externo.

Em 2003-2011, à semelhança do ocorrido em diversos países na década anterior, a taxa de câmbio nominal também funcionou como âncora de contenção ou de redução da inflação. Fortes entradas de capital, fundamentalmente de curto prazo, produziram uma tendência de apreciação das moedas locais em termos reais. Esse fato concentrou o dinamismo das exportações nos setores de recursos naturais e reduziu a sua capacidade de puxar o resto da economia. Por outro lado, serviu de desestímulo à formação de capital nos setores transáveis e afetou negativamente a sua produção. A especialização em produtos que exigem um grande volume de recursos naturais foi um resultado compatível com a estrutura de preços relativos gerada pelo choque externo e acentuada pela política de estabilização.

Embora a reforma fiscal continue a ser uma tarefa pendente na região —em especial no que tange à baixa carga tributária, à regressividade da tributação e de boa parte dos gastos fiscais, e à sua dependência dos impostos indiretos—, vários aspectos centrais das finanças públicas melhoraram a partir de 2003. Isso se observa, entre outros indicadores, na queda do endividamento externo público e na redução do déficit fiscal, ambos como proporção do PIB, em boa parte dos países da região. À margem dos fatores que, em cada caso, tornaram possível essa melhoria, a redução praticamente generalizada do endividamento externo como proporção do PIB e dos *spreads* das taxas de juros da dívida soberana —reflexo da queda do risco-país— ampliou a margem de manobra da política econômica na administração do ciclo de curto prazo. Essa margem se manifestou na capacidade de reação da região ante a contração da demanda externa que sucedeu a crise do Lehman Brothers no terceiro trimestre de 2008. Diferentemente da dinâmica dos anos oitenta e noventa, o restabelecimento das finanças públicas não foi obtido à custa de cortes de gastos na área social nem de investimentos em infraestrutura; aquelas cresceram significativamente, enquanto estes subiram de forma moderada.

Existem diferenças importantes no dinamismo e no desempenho econômico das sub-regiões da América Latina e do Caribe. Essas diferenças estão associadas: i) aos distintos níveis de integração financeira internacional, que pressupõem diferentes níveis de exposição e vulnerabilidade aos ciclos de liquidez nos países centrais; ii) à exposição ao ciclo real das economias avançadas, em particular dos Estados Unidos (como é o caso do México e dos países da América Central e do Caribe); iii) ao efeito da evolução dos preços internacionais dos produtos primários sobre os termos de troca e iv) aos diferentes pontos de partida, contextos institucionais e políticas implementadas em cada economia. Essas diferenças levaram a comportamentos diferentes dos investimentos e das exportações, assim como da capacidade de ambos para puxar o resto da economia e, por extensão, elevar o PIB.

Não obstante essas particularidades, o desempenho da região em geral foi satisfatório no período recente. A resiliência dos países latino-americanos durante a fase mais aguda da crise econômica que afetou o mundo industrializado a partir de meados de 2007 é uma prova disso. Contudo, esse resultado favorável não deve dar vez à autocomplacência. Não se pode esquecer, por exemplo, que muitos países da região encontraram uma situação muito favorável nesse período —preços elevados dos produtos agrícolas e matérias-primas de exportação, condições muito favoráveis de acesso ao financiamento externo e um mercado internacional em sustentada expansão—, o que explica grande parte do bom desempenho.²

² A notável capacidade de resposta e recuperação da região durante a fase mais aguda da crise no período 2008-2009 se deu no âmbito de uma reação ativa e generalizada da política macroeconômica mundial, impulsionada pelos países centrais e pela China. Essa reação assumiu a forma de uma resposta fiscal e monetária anticíclica relativamente

Os resultados anteriores ocorreram em uma conjuntura econômica internacional que sofreu profundas transformações nos últimos dez anos. Uma das mais significativas foi a ascensão da China como um ator de primeira ordem no comércio e no investimento mundiais. Essa ascensão confirma o movimento geral dos países em desenvolvimento da Ásia rumo a um novo protagonismo no cenário mundial. Para alguns países da região, o impacto mais evidente desse novo papel foi o aumento da demanda por bens que exigem um grande volume de recursos naturais, cujos termos de troca sofreram uma melhora sensível, sobretudo os metais e os hidrocarbonetos. Por outro lado, a incorporação da mão de obra asiática teve um forte efeito na dinâmica dos custos da mão de obra em escala mundial, sobretudo pelo seu crescente peso nos mercados internacionais de produtos manufaturados. Isso tem consequências importantes para os países da América Latina e do Caribe, mais ou menos favoráveis dependendo do nível de inserção de cada um no mercado mundial.

Para a maioria dos países centro-americanos e caribenhos, importadores líquidos de alimentos e de energia, o impacto da crescente presença da China e da variação dos seus termos de troca foi negativo e agravou os problemas com as contas externas, sobretudo nos países que tendem a se especializar na exportação de bens manufaturados intensivos em mão de obra (em concorrência direta com a produção asiática). Assim, em vez de se beneficiar da alta dos preços dos produtos primários e do aumento da demanda chinesa por insumos, foram prejudicados pelo impacto adverso do aumento da concorrência da China e da Ásia em geral por espaço no mercado dos Estados Unidos, o seu principal mercado externo. Embora a receita proveniente do turismo e as remessas dos trabalhadores migrantes tenham compensado parcialmente esses efeitos, a sua dinâmica extremamente dependente do ciclo das economias desenvolvidas, especialmente dos Estados Unidos, aumentou sensivelmente a volatilidade do crescimento e freou o seu ímpeto.

Para os exportadores líquidos de recursos naturais, tanto da América do Sul como do Caribe, a bonança externa afastou (embora não completamente) a ameaça das crises de dívida e de balanço de pagamentos. Essa conjuntura externa positiva não implica que os países que dela se beneficiam estejam em uma trajetória sustentável de elevado crescimento no longo prazo. Ainda persistem os principais problemas estruturais que, historicamente, afligem a região. Há desafios que devem ser enfrentados não apenas pelas economias que foram prejudicadas, mas também pelas que foram favorecidas por essas novas tendências no cenário externo.

coordenada e envolveu uma medida sem precedentes em favor da dinâmica de funcionamento do sistema monetário internacional das últimas três décadas — a emissão, por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI), de direitos especiais de saque (DES) em um montante equivalente a 250 bilhões de dólares no terceiro trimestre de 2009. Informações mais detalhadas sobre as políticas anticíclicas adotadas na região podem ser encontradas em CEPAL (2009).

Com efeito, os países beneficiados pela alta de preços dos produtos primários são muito sensíveis a uma reversão da tendência dos termos de troca. Contudo, ainda que persistam essas condições favoráveis no cenário externo, há motivos para preocupação em virtude das tendências na estrutura produtiva, em particular a reprimarização da especialização exportadora.

A experiência histórica indica que a especialização na montagem de baixo valor agregado e em produtos primários está associada a trajetórias pouco dinâmicas de produtividade, de emprego e de crescimento econômico no longo prazo. É necessário avaliar os benefícios de curto prazo desse tipo de especialização produtiva e o seu custo no longo prazo. Essa relação é decisiva para definir as agendas de política macroeconômica e as políticas industriais visando a mudança estrutural. A necessidade desse tipo de mudança como eixo do desenvolvimento foi e continua a ser o desafio fundamental que a região enfrenta, e a sua importância se acentuará nos próximos anos.

Para entender esse desafio, é necessário retomar as contribuições dos pioneiros da teoria do desenvolvimento.³ O desenvolvimento econômico implica não apenas elevadas taxas de crescimento, mas também mudanças qualitativas na estrutura produtiva e, sobretudo em economias abertas, no padrão de especialização e inserção nos mercados mundiais. Essas mudanças devem aumentar a participação relativa dos setores intensivos em conhecimento na produção total para fortalecer as capacidades, os conhecimentos e os processos de aprendizagem que ocorrem em conjunto com a produção e o investimento. O aprendizado tecnológico, a diversificação da estrutura produtiva e o potencial de crescimento econômico guardam uma estreita inter-relação.

Nem toda mudança estrutural favorece o desenvolvimento. A mudança estrutural implica transformar a composição do produto e do comércio internacional, do emprego e do padrão de especialização. A mudança estrutural virtuosa é definida por duas dimensões relacionadas entre si. Por um lado, se caracteriza por um aumento do peso, na produção e no comércio, dos setores ou atividades mais intensivos em conhecimento, tornando mais densa e diversificada a matriz produtiva, com trajetórias de crescimento da produtividade mais dinâmicas e efeitos (*spillovers*) e externalidades tecnológicos que beneficiam o sistema como um todo. Por outro lado, a mudança estrutural desejável também deve levar a uma inserção em mercados mundiais de rápido crescimento, de modo a fortalecer a demanda agregada e expandir a produção e a geração de emprego, com os consequentes efeitos favoráveis sobre a distribuição da renda. É indispensável que a mudança estrutural se encaixe nessas duas dimensões, para inserir a economia em uma trajetória de elevado crescimento de longo prazo que não venha a ser comprometida por uma

³ São vários os autores a quem se pode referir, com justiça, como clássicos no campo do desenvolvimento econômico, como Rosenstein-Rodan, Gerschenkron, Nurkse, Lewis, Hirschman, Prebisch e Furtado.

evolução insustentável do saldo da conta corrente nem pelo endividamento externo. Esse tipo de evolução é compatível, em especial, com uma dinâmica das exportações de bens e serviços que gere, de maneira sistemática, as divisas necessárias para cobrir o crescente custo das importações e o pagamento de fatores (por exemplo, juros). Desse modo, o saldo da conta corrente e a dívida externa se manteriam em níveis razoáveis em relação ao PIB.

O conceito de mudança estrutural virtuosa deve permitir uma estrutura distributiva voltada para a diminuição da desigualdade. Isso não se dá espontaneamente, mas sim exige o desenvolvimento e o fortalecimento de instituições econômicas, sociais e públicas que assegurem uma ampla distribuição dos frutos do progresso técnico e evitem a sua concentração excessiva. No médio prazo, a mudança estrutural desejável deve levar a uma melhor distribuição da renda e à ampliação do acesso aos fatores de produção. Na transição de uma estrutura concentradora para uma estrutura com melhor distribuição, a mudança estrutural deve vir acompanhada de pilares de proteção social para os setores cuja incorporação às dinâmicas produtivas exija um tempo de espera maior, bem como de políticas para o desenvolvimento de capacidades que permitam a esses setores incorporar o emprego de qualidade de forma mais rápida.

Ao estimular a criação de novos setores e a disseminação da tecnologia para todo o sistema, a mudança estrutural gera oportunidades de emprego em setores de maior produtividade. Um padrão virtuoso de mudança estrutural, situado no centro do processo de desenvolvimento, combina taxas elevadas de aumento da produtividade e da produção com uma queda do desemprego aberto e do trabalho informal de subsistência, o que reduz os níveis de pobreza e de desigualdade na economia. Essa última dimensão é especialmente importante na América Latina e no Caribe, uma região que se destaca nas comparações internacionais pelos seus elevados e persistentes níveis de desigualdade.

B. Estruturalismo: macroeconomia e desenvolvimento

A mudança estrutural sempre esteve no centro da teoria do desenvolvimento. Por isso, desperta a atenção o fato de que até poucos anos atrás ocupasse uma posição marginal no enfoque ortodoxo dominante da teoria do crescimento. Essa dissonância se diluiu nos últimos anos à medida que a análise do crescimento passou a atribuir um espaço cada vez mais importante à mudança estrutural, como propunham os pioneiros do desenvolvimento e o manifesto da CEPAL, de 1949. Desde a crise de 2008, vem ganhando crescente aceitação a ideia de que a mudança estrutural e as políticas para impulsioná-la sejam um requisito indispensável para alcançar um crescimento elevado com melhor distribuição da renda. Isso vem ocorrendo inclusive em meios que costumavam considerar tal ideia como, no máximo, um tópico da história do pensamento econômico.

Segundo o enfoque ortodoxo dominante em alguns círculos acadêmicos e nos organismos financeiros internacionais, o longo prazo é concebido como um estado de crescimento estável (*steady state*) para o qual a economia converge caso se permita que os mecanismos de mercado entrem em ação. Segundo essa perspectiva, a política macroeconômica deve ocupar-se da inflação e das flutuações de curto prazo, ao passo que o longo prazo e a tendência de crescimento ficariam a cargo de “Deus e dos engenheiros”, segundo a conhecida afirmação de Joan Robinson. Esse enfoque vem sendo questionado cada vez mais, até mesmo entre as próprias fileiras do pensamento ortodoxo (Lall, 2000). Em particular, os economistas de todas as escolas estão muito longe de chegar a um consenso em torno da ideia de que, se o banco central se concentrasse apenas na inflação, automaticamente conseguiria fazer com que o produto ficasse bem próximo do produto potencial (a chamada “divina coincidência”).

Pelo contrário, no enfoque estruturalista, a relação entre a estrutura produtiva e a política macroeconômica ocorre nas duas direções. A política macroeconômica incide sobre a estrutura produtiva e esta última determina o espaço disponível para aquela, assim como os seus efeitos sobre a economia. Por esse ponto de vista, é mais correto falar de uma coevolução entre ciclo e tendência do que de duas dimensões separadas do crescimento econômico. Essa inter-relação entre ciclo e tendência é um ponto enfatizado neste documento e será retomado mais adiante.

Existem três mecanismos de transmissão entre a política macroeconômica e a estrutura produtiva: i) o efeito das políticas sobre a utilização da capacidade instalada que, por sua vez, incide sobre o montante do investimento (efeito acelerador); ii) o efeito do crescimento da demanda agregada sobre a taxa de progresso técnico (efeito Kaldor-Verdoorn) e iii) os efeitos das políticas sobre os preços macroeconômicos, que incidem sobre as rentabilidades intersetoriais esperadas e, portanto, sobre a composição dos investimentos. O funcionamento dos canais de transmissão é complexo e abrange também efeitos intermediários sobre a distribuição da renda e sobre a demanda dos consumidores.

Esses efeitos vinculam a política macroeconômica à trajetória da produtividade e do emprego, e constituem um elo entre o longo e o curto prazo, entre a tendência e o ciclo. Por sua influência sobre o nível e a composição dos investimentos, a política macroeconômica condiciona o crescimento futuro. A irreversibilidade da oferta concorre para isso: enquanto a fase recessiva de um ciclo da atividade econômica pode destruir permanentemente a capacidade instalada (“uma empresa pode ser destruída em um dia”), a fase de expansão correspondente, com a mesma duração, pode ser insuficiente para repor a capacidade perdida, principalmente pelo tempo exigido pelos processos de aprendizagem pessoal e institucional (“uma empresa não se constrói em um dia”).

A administração da demanda agregada e do seu efeito sobre o grau de utilização da capacidade produtiva contribui para definir o nível de investimento. Uma condução muito restritiva, que redunde em longos períodos

de subutilização da capacidade instalada, reduz o estímulo ao investimento e desestimula tanto a expansão quanto a modernização do estoque de bens de capital. Isso compromete o crescimento futuro da produtividade —e, com isso, a do produto e do emprego—, em uma conjuntura mundial caracterizada pela grande velocidade da evolução técnica. Ao mesmo tempo, a expansão da demanda agregada e do produto no curto prazo gera processos de aprendizado na produção (*learning by doing*) que estimulam a produtividade. Essa produtividade tende a aumentar quando cresce a produção, graças aos retornos crescentes derivados do aproveitamento de economias de escala e da acumulação de experiência e aprendizado, que amplia o estoque de qualificações. Por isso, uma política macroeconômica que reduza desnecessariamente o ritmo de crescimento implica que, no período seguinte, a economia pode vir a partir de uma base tecnológica relativamente menos desenvolvida. Naturalmente, a demanda agregada por si só não consegue fazer com que o investimento cresça no mesmo ritmo da expansão da demanda, razão pela qual é necessário ter prudência quando o grau de utilização da capacidade já é elevado. A oferta pode responder endogenamente à demanda dentro de certos limites e períodos. A política de administração da demanda agregada deve contemplar esse problema e ser combinada de forma adequada com políticas voltadas para o aumento da produtividade, sobretudo com a política industrial.

Como as políticas fiscal, monetária e cambial afetam a rentabilidade relativa dos setores, elas produzirão efeitos sobre o destino dos investimentos (Cimoli e Katz, 2003). Quando as empresas decidem em quais setores investir, também estão decidindo sobre a configuração futura da estrutura produtiva e, portanto, sobre a trajetória de crescimento. Nos últimos anos, o efeito da taxa de câmbio real sobre a composição do produto entre bens e serviços transáveis e não transáveis e, por sua vez, sobre setores ou ramos de atividade econômica com distinto grau de dinamismo tecnológico tem sido amplamente destacado como um fator importante que vincula a política macroeconômica e o crescimento (CEPAL, 2010, cap. 2; Frenkel e Rapetti, 2011). Contudo, a taxa de câmbio real não é o único canal de transmissão possível. Por exemplo, a restrição do acesso de novas empresas —em especial, as pequenas e médias empresas (PME)— ao crédito bancário prejudica, sobretudo, as atividades inovadoras cujas taxas de retorno são mais incertas.

O setor externo —mais precisamente, o comportamento do balanço de pagamentos— é crucial para entender a coevolução das flutuações cíclicas da atividade produtiva (os ciclos econômicos) e a tendência ou trajetória de expansão de longo prazo da economia. A história moderna da América Latina e do Caribe revela numerosas experiências que ilustram essa relação. Por um lado, foram registrados episódios de forte dinamismo, impulsionado por elevados estoques de divisas, fruto de melhorias substanciais dos termos de troca e do acesso ao mercado financeiro internacional (por exemplo, no período posterior a 2003, com exceção da grande recessão internacional do período 2008-2009).

Por outro lado, houve ciclos de expansão econômica acompanhados da deterioração persistente da balança comercial e da apreciação da taxa de câmbio, que mais tarde desencadearam graves crises externas, fugas de capital, recessão e perda de emprego (como ocorreu em várias economias da região nos anos noventa e na maior parte da região nos anos oitenta).

A relação entre os choques externos e as políticas macroeconômicas tem implicações fundamentais para o crescimento e a estabilidade das economias da região. Essas implicações refletem o predomínio que o balanço de pagamentos teve (e continua a ter) na dinâmica macroeconômica dos países emergentes, sobretudo os da região (Cimoli, 1992; CEPAL, 2007; Ocampo, Rada e Taylor, 2009; Thirlwall, 2011). Esse predomínio se fundamenta na dinâmica de quatro elementos:

- i) as exportações líquidas (exportações menos importações);
- ii) as remessas de trabalhadores migrantes, as remessas de lucros do capital estrangeiro e os pagamentos de juros;
- iii) os efeitos dos termos de troca; e
- iv) o acesso ao financiamento externo e a volatilidade dos fluxos de capital de curto prazo.

Historicamente, os três primeiros componentes dominavam a dinâmica do setor externo. Entre eles, em economias menos abertas do que na atualidade, predominava claramente o peso das exportações líquidas como resultado direto da estrutura produtiva. A partir da globalização financeira iniciada nos anos setenta, o peso do quarto componente aumentou significativamente e, em consequência, passou-se a prestar mais atenção aos componentes financeiros do balanço de pagamentos. Também houve um aumento substancial do papel do investimento estrangeiro direto.

Os choques no balanço de pagamentos associados aos termos de troca e a choques de liquidez (pontos iii e iv acima) são fundamentais na dinâmica cíclica, junto com as respostas de política. Esses choques afetam não apenas o curto prazo, mas também a taxa de crescimento de longo prazo com equilíbrio externo, na medida em que têm efeitos sobre a estrutura, por intermédio dos investimentos, isto é, vão modificando o componente estrutural que define o crescimento de longo prazo. Se as variações no acesso ao mercado de capitais são significativas e abruptas (por exemplo, devido a uma entrada maciça de capitais de curto prazo que provoca a valorização da moeda nacional e produz bolhas na bolsa de valores ou no mercado imobiliário), podem ocorrer efeitos profundos e duradouros na formação bruta de capital fixo e, em consequência, na estrutura produtiva e no ritmo de expansão da economia e do emprego. Em um mundo globalizado, esses efeitos desestabilizadores se potenciam, particularmente em economias que não dispõem de instrumentos de regulação nem de administração dos fluxos internacionais de capital, como a maioria dos países da região.

As relações entre macroeconomia e estrutura, entre ciclo econômico e tendência de crescimento e entre curto e longo prazo levam a repensar o papel da política macroeconômica e a abordá-lo em conjunto com o papel das políticas industriais e tecnológicas (Cimoli, 1992). Uma macroeconomia para o desenvolvimento deve voltar-se para o ciclo e a estabilidade (real e nominal) no contexto da mudança estrutural e de uma elevação da taxa de crescimento de longo prazo. Conforme proposto em CEPAL (2010, cap. II, p. 51), faz-se necessário “um enfoque que priorize de maneira explícita o desenvolvimento produtivo, nivelando para cima as capacidades e oportunidades sociais”. Trata-se de uma macroeconomia na qual a gestão da demanda agregada no curto prazo não perde de vista os seus próprios efeitos de longo prazo sobre o montante e a composição dos investimentos; que reconhece que, ao longo do ciclo, são redefinidos os limites da estrutura e, com isso, os fatores que determinam a estabilidade e o crescimento futuros (Cimoli, Porcile e Rovira, 2010). Segundo essa perspectiva, as autoridades macroeconômicas deveriam levar em conta que suas decisões condicionam os ciclos subsequentes e afetam o acesso ao mercado de trabalho e o desenvolvimento de capacidades. Em suma, o crescimento e a distribuição devem ser incorporados como objetivos fundamentais da política macroeconômica, em conjunto com os da estabilidade nominal. Nesse processo, a coordenação com políticas de mudança estrutural (como as políticas industriais e tecnológicas) assume um papel central.

C. Características da mudança estrutural

A literatura econômica avançou na análise dos motivos pelos quais algumas economias seguem trajetórias de crescimento virtuosas, com elevadas taxas de crescimento da produção, da produtividade e do emprego, enquanto outras ficam para trás (Reinert, 2000). A experiência internacional mostra que há poucos casos de redução substancial das diferenças de renda per capita entre uma economia em desenvolvimento e as economias avançadas. Contudo, existem experiências bem-sucedidas que oferecem lições sobre os fatores que favorecem essa convergência. Essas lições podem ser resumidas nos seguintes elementos:

- i) O desenvolvimento econômico exige a redistribuição de recursos para setores ou atividades intensivos em conhecimento e em inovação tecnológica. Faz-se necessária também a diversificação para setores e atividades que tenham um rápido crescimento da demanda, tanto interna como externa, de tal forma que essa demanda possa ser suprida pela oferta interna e que as exportações e as importações cresçam de forma equilibrada, sem gerar pressões insustentáveis sobre o balanço de pagamentos. Desse modo, o desenvolvimento está associado a uma estrutura produtiva que mostra dois tipos de eficiência que podem ser considerados dinâmicos, no sentido de que representam trajetórias de crescimento mais rápida da produtividade, da produção

- e do emprego com o decorrer do tempo. A primeira é a chamada “eficiência schumpeteriana”, dada pela presença de setores intensivos em conhecimento, com maior difusão de capacidades para o conjunto da economia e que lideram o processo de inovação, impulsionando os aumentos de produtividade, tanto no seu próprio setor como em outros setores. A segunda é a “eficiência do crescimento” ou “eficiência keynesiana”, que está relacionada com o dinamismo da demanda dos bens produzidos no país, tanto para o mercado interno como para o externo. Se um país não produz bens que tenham uma demanda em rápido crescimento, suas empresas não se sentem incentivadas a aumentar os investimentos nem a produção. Dosi, Pavitt e Soete (1990) e Soete (1990) se referem à eficiência keynesiana ou de crescimento como aquela compatível com o equilíbrio do balanço de pagamentos.
- ii) Ambas as eficiências são dinâmicas, uma vez que induzem taxas mais elevadas de crescimento do PIB no médio e no longo prazo, em contraste com a chamada “eficiência ricardiana”, que induz um aumento do nível do PIB em um dado momento em virtude de uma melhor alocação dos recursos com base na dotação de fatores naquele momento (Dosi, Pavitt e Soete, 1990). A mudança estrutural consiste, precisamente, em sair de um modelo de eficiência estática (ricardiana) para outro com níveis mais altos de eficiência dinâmica (schumpeteriana e keynesiana). É fundamental que a mudança estrutural fortaleça setores dinâmicos do ponto de vista não apenas da tecnologia, mas também da demanda, pois um aumento da produtividade sem um aumento concomitante da demanda poderia gerar subemprego ou desemprego (Cimoli, 1988). Os dois tipos de eficiência de modo geral ocorrem juntos, uma vez que os setores mais intensivos em conhecimento também tendem a apresentar um maior dinamismo da demanda no longo prazo.⁴
 - iii) A eficiência keynesiana (ou de crescimento) deve permitir uma taxa elevada de crescimento sem chegar a gerar desequilíbrios insustentáveis no balanço de pagamentos, o que pressupõe, conforme mencionado, um padrão de especialização em que as exportações e importações de bens e serviços não apresentem fortes assimetrias nas suas taxas de expansão. Em suma, supõe-se que a relação conta corrente/PIB siga uma trajetória não explosiva, aceitável para que os agentes externos continuem financiando os déficits da conta corrente. Se o padrão de especialização fosse tal que a soma das importações de bens e serviços

⁴ O dinamismo da demanda depende não apenas dos produtos e da variação da sua elasticidade-renda decorrente da inovação ou das preferências dos consumidores, mas também da existência de barreiras ou de acordos comerciais que afetem assimetricamente os produtos e os países que participam do comércio internacional. As regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) reduziram essas assimetrias, porém não as eliminaram por completo.

e do pagamento de fatores aumentasse a taxas muito mais altas que as exportações, em algum momento seria necessário reduzir a absorção (e o crescimento) para reequilibrar as contas externas. Essa restrição —a necessidade de manter a razão conta corrente/PIB em níveis administráveis— deverá prevalecer no longo prazo e o crescimento do produto deverá ajustar-se de modo a não ultrapassar limites críticos.⁵ Isso exige a manutenção da taxa de crescimento próximo à taxa com equilíbrio externo no longo prazo (Moreno-Brid e Pérez, 1999; Moreno-Brid, 2003; Barbosa, 2002; Alleyne e Francis, 2008; Cimoli e Porcile, 2011).

- iv) A eficiência keynesiana pressupõe, implicitamente, uma política fiscal e monetária que mantenha o crescimento do produto próximo ao nível sustentável, isto é, à taxa de equilíbrio de longo prazo. Entretanto, em nenhum sentido essa taxa é “ótima” ou desejável, uma vez que ela pode ser inferior à taxa de crescimento necessária para reduzir a desigualdade e a informalidade. A taxa desejável e a de equilíbrio coincidem apenas se a política industrial e as macroeconômicas forem combinadas para gerar uma estrutura produtiva com eficiência dinâmica. Cumpre esclarecer que o equilíbrio externo não tem aqui o significado que costuma ser atribuído em economia ao conceito de equilíbrio, como um estado de repouso. A taxa de crescimento de longo prazo é um fator de atração que pode ir mudando com o tempo em função das políticas e da mudança estrutural.
- v) Os dois tipos de eficiência dinâmica estão estreitamente relacionados; de modo geral, os setores cuja demanda cresce mais rápido são também os de maior dinamismo tecnológico e intensidade em conhecimentos. Há exceções importantes, associadas ao que Díaz-Alejandro (1983) chamou a “loteria de produtos primários”, em que um país consegue, temporariamente, um crescimento elevado porque tem um recurso cuja demanda internacional está atravessando um ciclo bastante favorável. Contudo, a experiência histórica sugere que os países em desenvolvimento que tiveram sucesso na convergência com os mais avançados o fizeram a partir da acumulação de capacidades tecnológicas, inovação e conhecimentos, e não em função das receitas de recursos naturais. Tais receitas favorecem o desenvolvimento de longo prazo se forem usadas como ponto de apoio para mudar a estrutura produtiva com o propósito de criar novas vantagens comparativas que gerem receitas derivadas do conhecimento, que não se esgotam com o tempo e têm retornos crescentes (CEPAL, 2007).

⁵ Essa perspectiva é compatível com o que McCombie e Thirlwall (1999, p. 49) definem como taxa de crescimento restringida pelo balanço de pagamentos, que se verifica quando o desempenho das exportações líquidas e as expectativas do mercado financeiro internacional sobre esse desempenho impõem à taxa de crescimento do país um teto inferior ao que seria possível com o pleno uso dos seus fatores de produção.

- vi) A mudança estrutural desejável é definida e avaliada em função dos seus efeitos agregados sobre o sistema econômico. Não há mudança estrutural virtuosa se meramente se multiplicam enclaves de alta tecnologia ou se apenas se modifica a ponta mais eficiente do sistema produtivo. Essa mudança estrutural é a que assegura que os efeitos tecnológicos e a expansão da demanda impulsionem não apenas um grupo de grandes empresas do setor exportador, mas também a economia como um todo, por meio de encadeamentos para trás e para frente. Nesse processo de mudança estrutural, surgem novos agentes e a mão de obra se desloca cada vez mais dos setores de baixa produtividade para novos setores que “povoam” o espaço existente entre as atividades de ponta e as de subsistência. O que emerge desse processo é uma distribuição mais homogênea das atividades de média e alta produtividade, que, ao mesmo tempo, torna mais densa a matriz produtiva.
- vii) A dinâmica do emprego é um elemento central em todo processo de mudança estrutural virtuosa. As economias em desenvolvimento se caracterizam por uma forte heterogeneidade e por uma parcela significativa da força de trabalho em condições de informalidade ou em atividades de subsistência.⁶ Esse contingente de trabalhadores tem baixíssima produtividade, o que afeta negativamente a distribuição da renda e a renda média da economia. Com a mudança estrutural virtuosa, criam-se novos setores e atividades que absorvem a reserva de trabalhadores em empregos mais produtivos, de maior qualidade e mais bem remunerados. A força que reduz a heterogeneidade é a diversificação associada à mudança estrutural.
- viii) Uma mudança estrutural virtuosa exige tanto uma política macroeconômica comprometida com o desenvolvimento e a estabilização, como a aplicação de políticas industriais que gerem os incentivos necessários. O movimento em direção a novos setores e a ampliação da base tecnológica não surgem espontaneamente do sistema de preços nem do livre mercado. A especialização determinada por vantagens comparativas dinâmicas e pela diversificação da produção deve superar uma forte inércia da trajetória produtiva —que obedece à importância da experiência acumulada nas capacidades das empresas— e problemas de coordenação e financiamento dos investimentos, entre outras questões. Um papel importante das políticas é construir instituições que, aliadas à influência do sistema de preços de mercado, gerem os incentivos (ou as distorções, como afirma Amsdem (1989)) necessários para

⁶ Nas palavras de Arthur Lewis, são economias duais com oferta de mão de obra infinitamente elástica.

redefinir, por meio da mudança estrutural, a trajetória de crescimento econômico (Cimoli e Dosi, 1995; Wade, 1990; Chang, 2003). A construção de instituições que contribuam para a implementação eficaz dessas políticas ainda é uma tarefa pendente na região.

Os desafios da mudança estrutural se tornam cada vez mais complexos à medida que a revolução tecnológica em curso se acelera, conforme discutido a seguir.

D. Revolução tecnológica e mudança estrutural

A força motriz da mudança estrutural é a inovação em processos e produtos com base nas novas tecnologias e na geração de conhecimento. A evolução da fronteira tecnológica determina quais estruturas produtivas são as mais eficientes e prevalecerão no longo prazo. Os países que não estão na vanguarda da evolução tecnológica em um dado momento devem adotar políticas industriais que gerem os sinais econômicos necessários para direcionar os investimentos e o emprego para os setores que possibilitarão a convergência tecnológica.

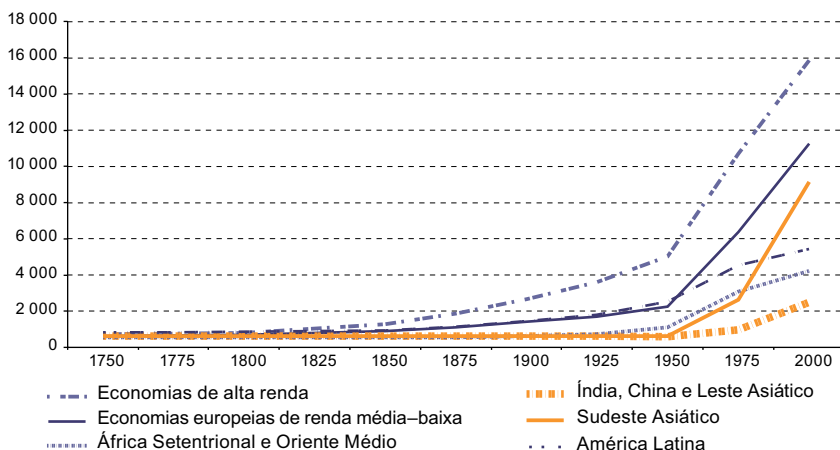
Na atualidade, o paradigma tecnológico predominante está passando por mudanças de tal magnitude que elas têm sido descritas como uma nova revolução tecnológica. Essa revolução se baseia na coevolução das trajetórias em curso nas áreas da nanotecnologia, da biotecnologia e das tecnologias da informação e das comunicações (TIC). Cada uma dessas áreas avança rapidamente em sua própria trajetória, porém o mais importante é a tendência da sua combinação em processos que se retroalimentam. A convergência dessas tecnologias conduziria a uma nova revolução industrial, pelo potencial das suas aplicações, particularmente no tocante à digitalização da produção, à geração de novos materiais, à síntese de princípios biológicos ativos e à diminuição da intensidade do peso sobre o meio ambiente (van Lieshout e outros, 2008).

A conjugação dos avanços nessas áreas transformará as estruturas econômicas, políticas, institucionais e sociais, com uma amplitude global e uma velocidade superior à das revoluções industriais anteriores. Essas revoluções geraram enormes aumentos na capacidade produtiva que, pela primeira vez na história, deram lugar a melhorias sustentadas da renda per capita e da qualidade de vida de grande parte da população dos países que lideraram o processo. Contudo, a amplitude da sua difusão e o ritmo de adoção não foram homogêneos, o que deu lugar a desigualdades econômicas e sociais sem precedentes, conforme ilustrado pelo gráfico I.1. Até 1800, a renda per capita média dos países mais ricos (em dólares de 1985) era praticamente o dobro daquela dos mais pobres; em 2000, essa relação era de seis para um, devido, em grande parte, às assimetrias internacionais na difusão do progresso técnico.

Gráfico I.1

EVOLUÇÃO DA RENDA PER CAPITA, POR REGIÕES DO MUNDO, 1750-2000

(Em dólares de 1985)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de dados *on-line*] <http://databank.worldbank.org/> e Robert E. Lucas, "The Industrial Revolution: past and future", maio de 2004.

As inovações em matéria de tecnologia digital estão convergindo, transformando vários aspectos do dia a dia. Na esfera produtiva, esses avanços modificaram os processos de gestão, comercialização e distribuição de produtos, e impulsionaram novos modelos de negócios baseados na Internet. Essa transformação radical agora está chegando ao processo de manufatura graças aos avanços em robótica, à proliferação de comunidades virtuais e à massificação das tecnologias de fabricação pessoal,⁷ que mudarão não apenas o modo, mas também o lugar de produção, e redefinirão a estrutura e a dinâmica da produção mundial.

A revolução em curso está gerando tendências econômicas e sociais em sentidos opostos: concentração e desconcentração. Por um lado, ela impulsiona a concentração da produção em grandes empresas com presença mundial que operam em mercados com fortes economias de escala, geralmente em países que estão próximos da fronteira tecnológica e contam com alta capacidade de inovação.

As forças que levam à concentração são de três tipos: i) as economias de escala resultantes dos crescentes rendimentos em armazenamento, gestão e energia, derivadas da instalação e operação de grandes centros de dados

⁷ As tecnologias de fabricação pessoal usam os mesmos métodos de fabricação que as tecnologias industriais, porém são menores, mais baratas e mais fáceis de usar. Essas tecnologias abrangem, por exemplo, impressoras 3D, máquinas de moldagem e fresadoras de mesa, cortadoras a laser e máquinas de costura e tecelagem programáveis, além de programas de computador para desenho e modelagem (Lipson e Kurman, 2010).

(*data centers*);⁸ ii) as economias de rede, que aumentam o valor de uma rede na medida em que mais usuários se incorporam a ela, fenômeno particularmente importante na área das telecomunicações e das redes sociais;⁹ e iii) o avanço em robótica, que reduz bastante o componente salarial dos custos e impulsiona o retorno das atividades produtivas para os países desenvolvidos, que contam com a tecnologia e o capital para empregá-la.¹⁰

Embora esse processo esteja ocorrendo principalmente na indústria metalmeccânica, como a de equipamentos de transporte, e na eletrônica, ele avança paulatinamente em outras atividades, como as agrícolas, a indústria alimentícia, a produção de bens de consumo intensivos em trabalho (como vestuário e calçado) e a fabricação de equipamentos para energias renováveis e para economia de energia. O efeito sobre o emprego ainda é incerto. Em uma primeira instância, haveria uma perda de postos de trabalho, causada pela substituição da mão de obra que se ocupa de tarefas que podem ser codificadas; no médio prazo, como ocorreu em revoluções tecnológicas anteriores, seriam gerados mais empregos em novas atividades que exigirão novas capacidades, cujo conteúdo específico é de difícil previsão (IFR, 2011).

Além disso, há forças que levam à desconcentração dos mercados. As tecnologias que possibilitam a personalização de produtos e serviços geram mercados de nicho, nos quais as economias de escala perdem importância. Uma dinâmica desse tipo permitiria desconcentrar as atividades de produção de bens e serviços e abrir oportunidades tanto para os países mais afastados da fronteira tecnológica, como para pequenas empresas. Isso será possível desde que desenvolvam as capacidades que os habilitem a atuar dentro do novo paradigma tecnológico: eletricidade, centros de dados, redes de banda larga de baixo custo e boa qualidade, e trabalhadores devidamente qualificados. Essas capacidades são construídas em sistemas caracterizados por complementaridades que se reforçam mutuamente (Jordán, Galperin e Peres, 2010).

Dois outros desdobramentos tecnológicos influem sobre a tendência de concentração ou desconcentração. Em primeiro lugar, a computação em nuvem (*cloud computing*) impulsiona a desconcentração ao permitir que recursos

⁸ Em Hamilton (2008) se avalia quanto se economiza em custos ao operar centros de dados com mais de 50 mil servidores em comparação com centros de dados pequenos, com cerca de mil servidores. As relações entre os custos são da ordem de 1 para 7.

⁹ A conexão generalizada de aparelhos e dispositivos de todo tipo à rede (eletrônicos, eletrodomésticos, dispositivos mecânicos e, até mesmo, automóveis, entre outros) abriu espaço para a "Internet das coisas" (*Internet of things*), com as consequentes demandas em termos de largura de banda e velocidade. Já em 2008, o número de objetos conectados à Internet superava a população mundial. Em 2012, a magnitude do tráfego na Internet entre objetos igualou a magnitude do tráfego entre pessoas. Segundo o Cisco IBSG, em 2020, cerca de 50 bilhões de objetos estarão conectados à Internet, oferecendo um conjunto sem precedentes de aplicações inteligentes e serviços. Consulte http://www.cisco.com/web/about/ac79/docs/innov/IoT_IBSG_0411FINAL.pdf.

¹⁰ "A Third Industrial Revolution", *The Economist*, 21 de abril de 2012, <http://www.economist.com/node/21552901>.

informáticos e de armazenamento sejam compartilhados com base em um modelo de pagamento pelos serviços conforme a demanda (*utility computing*),¹¹ o que facilita o acesso de pequenas empresas a programas, plataformas e *hardware* de grande eficiência. No sentido contrário, a prestação desses serviços se concentra em grandes empresas com capacidade financeira e operacional para instalar e gerir grandes centros de dados (Harms e Yamartino, 2010; Armbrust e outros, 2009).

Em segundo lugar, as redes sociais estão gerando uma quantidade de informação (*big data*) sem precedentes que, ao ser processada por meio de ferramentas de análise *on-line* (*analytics*), se transforma em insumo para a formulação de estratégias produtivas e de marketing. Esse grande volume de dados (*big data*) permite fazer mais e melhores prognósticos, bem como ajustar decisões com base em informações completas e em tempo real. As várias aplicações vão da concepção de um produto até a definição do seu preço e o atendimento do cliente.¹² Assim, as empresas ganham flexibilidade para responder à evolução da demanda e, sobretudo, para atender a preferências mais personalizadas. Isso reduz os custos da obtenção e da gestão de informações para as empresas pequenas, mas também tem efeitos concentradores. Na prática, as grandes empresas são as que fazem uso dessas ferramentas para modelar padrões de comportamento e preferências dos consumidores com base na análise de universos completos de observações em vez de amostras estatísticas.

As redes sociais reposicionam o consumidor individual como o centro da criação de valor e permitem organizar comunidades com interesses em comum. O número de comunidades *on-line* colaborativas está crescendo rapidamente em áreas como o financiamento (*crowdfunding*)¹³ e a fabricação de produtos (*crowdsourcing*),¹⁴ o que provoca mudanças radicais nos modelos de negócios. No primeiro caso, o acesso ao crédito é facilitado com a abertura de opções de financiamento para projetos que não seriam atendidos dentro dos padrões e exigências do mercado financeiro convencional, o que reduz os obstáculos

¹¹ O uso eficiente da computação em nuvem demanda uma conexão de alta velocidade, isto é, a operação de redes ultrarrápidas (acima de 100 Mbps).

¹² Por exemplo, a rede social Dell Community se transformou em um laboratório de pesquisa e desenvolvimento para a empresa, no qual os usuários comentam os produtos, oferecem novas ideias e informam sobre defeitos nos produtos; a Telefónica I+D usa o Twitter para encontrar colaboradores e clientes, e a LG promove os seus produtos no Facebook.

¹³ São criadas redes de pessoas interessadas em levantar recursos para financiar certas atividades. Os recursos podem ser transferidos para quem os solicite, como uma contribuição em troca de uma manifestação de gratidão ou de reconhecimento, ou como um investimento com algum tipo de retorno monetário esperado pelo investidor. Embora essas iniciativas tenham surgido com fins caritativos, elas evoluíram e se transformaram em opções de microcrédito para o financiamento de novos empreendimentos e de micro e pequenas empresas (*Technology Review*, 2012, <http://www.technologyreview.com/article/427675/crowdfunding/>).

¹⁴ "All together now. The advantage of crowdsourcing", *The Economist*, 21 de abril de 2012.

para novos empreendimentos. No segundo, a produção é socializada por intermédio de comunidades que oferecem serviços de concepção, fabricação e manufatura de produtos *on-line*.¹⁵ A diminuição dos custos de produção reduz as barreiras à entrada associadas ao investimento inicial e possibilita fabricar em qualquer lugar do mundo, o que altera a geografia das cadeias de suprimentos (aproximando-as dos centros de inovação) e o peso do custo da mão de obra nas decisões sobre a estratégia de produção.

As tecnologias da informação e das comunicações (TIC), inclusive a bioinformática, impulsionaram o avanço das ciências genômicas e biotecnológicas de maneira revolucionária.¹⁶ A genômica, originalmente concebida como um conjunto de metodologias laboriosas para mapear e sequenciar regiões limitadas de ADN, conseguiu não apenas o sequenciamento do genoma completo de espécies-modelo, mas também a comparação de centenas desses genomas entre si, e de milhares e milhões de sequências de todas aquelas espécies que podem ser sequenciadas. Além desse trabalho, se começa a compreender a forma de organização dos genomas, a interação entre genes e regiões não codificantes, a eficiência idêntica no funcionamento de genomas pequenos e enormes, e a função e a origem de segmentos essenciais de ADN, do ARN e das proteínas, até então desconhecidos ou considerados irrelevantes.

Por sua vez, na pesquisa em escala nanométrica se destacam as funções óptico-elétricas e as sondas que mostram grande potencial para o diagnóstico em medicina e para outras aplicações nanoeletrônicas e biomecânicas. As interações com a biologia molecular e sintética, a bioinformática e as tecnologias da informação e das comunicações são pontos de convergência e inovação com enorme potencial de desenvolvimento no médio prazo.

¹⁵ Esse modelo é viabilizado pelas tecnologias de fabricação pessoal, sobretudo as impressoras 3D. Com essas impressoras, um produto desenhado em um computador pode “ser impresso” na forma de um objeto sólido mediante a superposição sucessiva de camadas de material (o que se denomina “manufatura aditiva”). Os materiais empregados vão desde fotoplásticos até metais e ligas, cerâmicas e substâncias semelhantes à borracha. Algumas máquinas podem combinar materiais e produzir uma diversidade de objetos. A sua combinação com a biotecnologia permite a criação de tecidos, como pele, músculo e pequenas seções de vasos sanguíneos. No futuro, talvez seja possível fabricar órgãos e outras partes do corpo humano. (“Layer by layer”, *The Economist*, 21 de abril de 2012, <http://www.economist.com/node/21552903>).

¹⁶ Isso foi possível graças à conjunção de tecnologias que permitem gerar quantidades gigantescas de dados, da capacidade informática para processá-los e do arcabouço teórico necessário para analisá-los de maneira útil para o desenvolvimento científico, médico e agrícola, bem como para outras aplicações biotecnológicas. Desde o desenvolvimento de uma árvore genealógica completa que reflete as relações entre todas as espécies de seres vivos no planeta, passando pelo descobrimento de genes com funções desconhecidas e possivelmente úteis, até a terapia genética e genômica ou a síntese de compostos e moléculas de grande utilidade médica, agrícola, alimentícia e industrial, atualmente é impossível pensar na investigação genômica sem a bioinformática.

Os avanços nas tecnologias digitais estão sendo combinados com inovações em materiais. Essa trajetória se concentra na melhoria de materiais existentes e na criação de matérias-primas com uma estrutura dinâmica, maior funcionalidade e menor impacto ambiental. No primeiro caso, os insumos tradicionais vêm sendo dotados de novas funcionalidades, ao fazê-los mais leves, fortes, duráveis, manejáveis e recicláveis.¹⁷

A mudança mais radical é a produção de novos materiais baseados em nanotecnologia que terão uma infinidade de usos em virtude da sua estrutura cambiante. Trata-se de materiais inteligentes que, em resposta a determinados estímulos, passam de flexíveis a rígidos e vice-versa, se expandem ou se contraem, modificam a sua forma, se autorreparam ou alteram a sua cor ou transparência. Isso cria oportunidades para o desenho de produtos, especialmente com vistas à sustentabilidade ambiental.

A nova trajetória de desenvolvimento busca usar tecnologias limpas (*green technologies*), que resultam da combinação de variados avanços na reciclagem e no tratamento de águas e gases; da geração de eletricidade a partir de fontes energéticas renováveis (eólica, solar, hidráulica ou cinética) e de células de hidrogênio; dos combustíveis derivados da biotecnologia (biodiesel, bioetanol); das redes inteligentes de controle em sistemas urbanos (edifícios, tráfego) e em redes de transmissão e distribuição de energia (*smart grids*), e do aumento da eficiência energética em um grande número de aparelhos e máquinas, como os automóveis.

Embora sejam recentes, esses avanços dependem diretamente de inovações de paradigmas anteriores que, por não terem se massificado na região, têm a sua difusão e apropriação limitada. Um caso digno de nota é a energia elétrica, que ainda não é acessível para uma parcela significativa da população, sobretudo nos países menos avançados e nas áreas rurais.

Assim, a revolução tecnológica em curso assenta as bases para um crescimento mais forte e novas oportunidades para dar saltos maiores e vencer as etapas do desenvolvimento. O seu aproveitamento está sujeito a processos de adoção do progresso técnico e de organização institucional, produtiva e social, em que as tendências passadas têm forte influência sobre as possibilidades de ação (*path dependence*). Os processos de inovação e difusão da tecnologia exigem conhecimentos acumulados, infraestrutura apropriada, trabalhadores capacitados e um contexto institucional e regulatório adequado

¹⁷ Foram desenvolvidos materiais como o hidrogel, os bioplásticos e os bioaditivos para substituir o plástico. A fibra de carbono está substituindo o aço e o alumínio. Podem ser agregadas propriedades ao metal (espuma de metal, metal líquido) e a insumos renováveis como a madeira e o bambu para ampliar as suas aplicações, ajustando-as a necessidades mais complexas em termos de desenho. Assim, surgem inovações como têxteis condutores que poderiam revolucionar a indústria da eletrônica e do vestuário.

(Dosi, 1988, Cimoli e Dosi, 1995). A capacidade para tirar partido disso depende bastante dos avanços obtidos sob o paradigma tecnológico anterior, embora o desenvolvimento de países como a República da Coreia demonstre ser possível reduzir a brecha tecnológica (*catching-up*) aplicando políticas que, sob uma visão sistêmica, combinem mudança estrutural, absorção de tecnologia, eficiência ambiental e desenvolvimento de capacidades.

A revolução industrial está redesenhando o mapa da produção mundial e, seguramente, dará lugar ao retorno de atividades e setores produtivos —inclusive alguns que, hoje, são intensivos em mão de obra— para os países mais avançados, com o conseqüente impacto no emprego em regiões como a América Latina e o Caribe. Nesse contexto, políticas que, há apenas uma década, poderiam ter sido consideradas proativas e, até mesmo, vanguardistas, hoje são insuficientes para reduzir a brecha tecnológica. O desafio da mudança estrutural, da absorção de tecnologia e da capacitação para empregos mais complexos se reveste de uma importância e de uma urgência inéditas.

Dadas as brechas entre os países da América Latina e do Caribe e os de maior desenvolvimento, tanto no âmbito produtivo (investimento, produtividade e inovação) como no social (pobreza, exclusão e distribuição desigual da renda), se a região não empreender as mudanças estruturais compatíveis com a nova revolução em curso, ela comprometerá cada vez mais as suas possibilidades de convergência. A seleção e a priorização de setores e atividades a serem promovidos no intuito de inserir a região em um mundo em rápida transformação estão no centro das políticas industriais propostas, apresentadas no capítulo VI deste documento.

E. Padrões de crescimento da produtividade e do emprego

Em um processo de crescimento virtuoso, a produtividade e o emprego se expandem ao mesmo tempo (embora não necessariamente à mesma velocidade), sem que o crescimento gere pressões insustentáveis sobre o setor externo. Enquanto se observa um aumento contínuo do emprego e da produtividade em países mais bem-sucedidos de fora da região, na América Latina e no Caribe se registram períodos de queda ou de lento crescimento da produtividade. Assim, na região se configuram modelos de desenvolvimento em que nenhum de seus países consegue combinar, no longo prazo, um elevado crescimento do emprego (pré-requisito para a redução da brecha de renda existente no país) com o aumento da produtividade (pré-requisito para a diminuição da brecha de produtividade frente a um mundo em plena revolução tecnológica). Para atingir um padrão de crescimento virtuoso, é necessário o respaldo da mudança estrutural voltada para a eficiência dinâmica. Isso está representado de forma estilizada no quadro I.3.

Quadro I.3
PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO

| Crescimento do emprego | Crescimento da produtividade | | |
|------------------------|------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------|
| | Baixo | Alto | |
| Elevado | Macroeconomia | Absorção de emprego | Círculo virtuoso |
| | Progresso técnico e inovação | Forte crescimento da demanda agregada | Forte crescimento da demanda agregada |
| | Tipo de mudança estrutural | Crescimento da produtividade baixo ou nulo | Forte crescimento da produtividade |
| Baixo | Macroeconomia | Mudança estrutural fraca | Mudança estrutural forte |
| | Progresso técnico e inovação | Círculo vicioso | Ajuste defensivo |
| | Tipo de mudança estrutural | Baixo crescimento da demanda agregada | Baixo crescimento da demanda agregada |
| | | Crescimento da produtividade baixo ou nulo | Forte crescimento da produtividade |
| | | Mudança estrutural nula | Mudança estrutural limitada a enclaves |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em J.A Ocampo, "The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries", *Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford University Press e R. Astorga, M. Cimoli e G. Porcile, "Technological upgrading and employment: patterns from developing economies", 2012.

O quadro I.4 mostra o crescimento da produtividade e do emprego, e a elasticidade de produto do emprego na América Latina (médias simples e ponderadas); o quadro I.5 apresenta a mesma informação com referência a algumas das economias da região (Argentina, Brasil, Chile e México) entre 1960 e 2010. Essas taxas são comparadas com as da República da Coreia, tomada como referência por ser um dos casos de maior sucesso em matéria de convergência tecnológica e mudança estrutural (veja também o capítulo II).

Dois aspectos importantes se destacam no quadro: em nenhum momento a República da Coreia mostrou uma queda na produtividade como a sofrida pela América Latina na "década perdida" de 1981-1990 e em 1998-2002. Essa queda, no caso da América Latina, foi acompanhada da perda de empregos nos setores de maior produtividade e da migração de trabalhadores para atividades de subsistência e subemprego (situação definida como círculo vicioso). Essa migração tendeu, por sua vez, a deprimir a produtividade média da economia. Esse movimento é a outra face de uma mudança estrutural regressiva. Salvo nos anos sessenta, nunca o crescimento da produtividade superou a barreira de 2% (média ponderada).¹⁸ Ao contrário, na República da Coreia as mudanças no padrão de especialização asseguraram a expansão da demanda e do produto, o que gera emprego em atividades de alta produtividade para trabalhadores

¹⁸ Como se vê no gráfico I.4, durante certos períodos alguns países conseguiram gerar um círculo virtuoso (o Brasil, em parte dos anos sessenta e noventa, e o Chile, na década de 1990), mas isso não se manteve por muito tempo.

antes engajados em atividades de menor produtividade (veja o quadro I.4), produzindo também uma melhoria na distribuição de renda (CEPAL, 2007; McMillan e Rodrik, 2011).

Quadro I.4

**AMÉRICA LATINA: CRESCIMENTO DO PIB, DA PRODUTIVIDADE
E DO EMPREGO, 1961-2010**

| | | América Latina <i>(média simples)</i> | América Latina <i>(média ponderada)</i> |
|-----------|------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 1961-1973 | PIB | 5,43 | 6,12 |
| | Emprego | 3,09 | 3,26 |
| | Produtividade | 2,42 | 2,86 |
| | Elasticidade empregoproducto | 0,56 | 0,52 |
| 1974-1981 | PIB | 4,12 | 4,81 |
| | Emprego | 3,44 | 3,37 |
| | Produtividade | 0,72 | 1,46 |
| | Elasticidade empregoproducto | 0,91 | 0,75 |
| 1982-1990 | PIB | 1,63 | 1,30 |
| | Emprego | 3,63 | 3,35 |
| | Produtividade | -1,95 | -2,01 |
| | Elasticidade empregoproducto | 0,70 | 1,17 |
| 1991-1994 | PIB | 5,22 | 4,52 |
| | Emprego | 3,10 | 3,05 |
| | Produtividade | 2,08 | 1,48 |
| | Elasticidade empregoproducto | 0,75 | 0,91 |
| 1995-1997 | PIB | 4,18 | 3,24 |
| | Emprego | 2,34 | 2,03 |
| | Produtividade | 1,81 | 1,18 |
| | Elasticidade empregoproducto | 0,68 | 0,75 |
| 1998-2002 | PIB | 1,25 | 1,01 |
| | Emprego | 2,11 | 1,72 |
| | Produtividade | -0,84 | -0,68 |
| | Elasticidade empregoproducto | 0,47 | 0,32 |
| 2003-2010 | PIB | 4,85 | 4,35 |
| | Emprego | 2,88 | 2,50 |
| | Produtividade | 1,90 | 1,79 |
| | Elasticidade empregoproducto | 0,60 | 0,58 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base na CEPALSTAT [base de dados *on-line*] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>; University of Groningen 10-Sector Database [base de dados *on-line*] <http://www.rug.nl/feb/onderzoek/onderzoekscentra/ggdc/data/10setor>, e Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de dados *on-line*] <http://databank.worldbank.org/>, 2012.

Desde os anos noventa, o crescimento sul-coreano vem sendo sustentado mais pela produtividade do que pelo emprego, como era de se esperar em uma economia que já havia absorvido a maior parte do emprego de subsistência, elevando substancialmente os salários reais, e que competia cada vez mais em qualidade. Isso não se observa na América Latina, nem mesmo durante a

expansão posterior a 2004. Ademais, as taxas de crescimento da produtividade na América Latina desde meados dos anos setenta permaneceram bem abaixo das alcançadas nos anos sessenta. A dinâmica da elasticidade produto do emprego mostra a outra face desse processo: enquanto a estabilidade ao longo de quase quatro décadas na República da Coreia reflete a existência de uma estratégia clara de mudança estrutural e crescimento, na região se observa um acentuado vaivém, inclusive nas economias mais bem-sucedidas. A ruptura representada pela crise da dívida externa de 1982 e pela subsequente “década perdida” solapou a capacidade de acumulação, crescimento e incorporação de progresso técnico no longo prazo, processo que a região só começou a superar em meados da década de 1990.

Quadro I.5

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS) E REPÚBLICA DA COREIA: CRESCIMENTO DO PRODUTO E DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO, 1965-2010

(Em porcentagens)

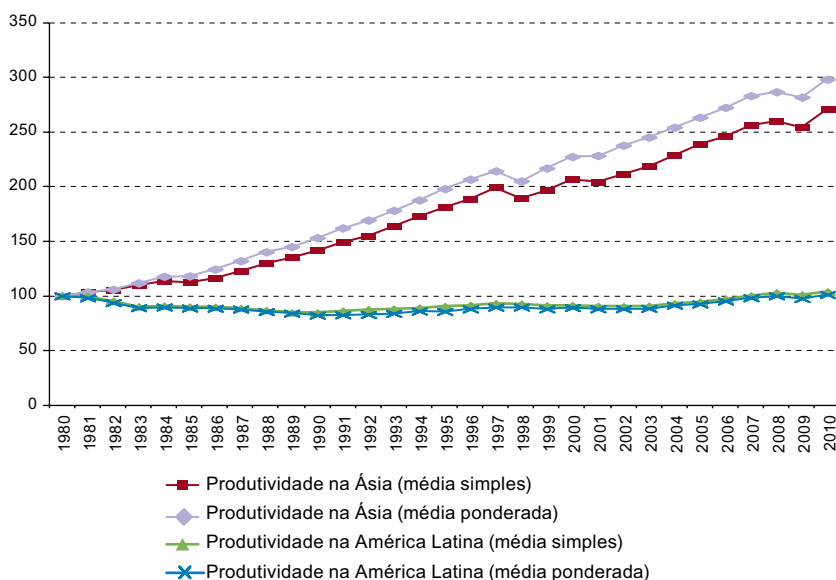
| Período | PIB | Emprego | Produtividade |
|---------------------|------------|----------------|----------------------|
| Argentina | | | |
| 1965-1975 | 4,20 | 1,28 | 2,65 |
| 1976-1981 | 1,52 | 1,84 | -0,29 |
| 1982-1990 | -0,90 | 2,34 | -3,19 |
| 1991-2001 | 3,86 | 1,29 | 2,53 |
| 2002-2010 | 5,56 | 3,51 | 1,92 |
| Brasil | | | |
| 1965-1981 | 7,22 | 3,60 | 3,77 |
| 1982-1992 | 1,99 | 3,73 | -1,68 |
| 1993-1998 | 3,33 | 1,71 | 1,60 |
| 1999-2010 | 3,38 | 1,93 | 1,45 |
| Chile | | | |
| 1965-1973 | 2,96 | 1,35 | 1,91 |
| 1974-1981 | 4,03 | 0,87 | 3,24 |
| 1982-1985 | 0,25 | 2,39 | -2,07 |
| 1986-1998 | 7,28 | 3,29 | 3,88 |
| 1999-2010 | 3,43 | 1,08 | 2,33 |
| México | | | |
| 1965-1981 | 6,69 | 4,69 | 1,83 |
| 1982-1994 | 1,87 | 3,46 | -1,55 |
| 1995-2000 | 3,51 | 2,72 | 0,73 |
| 2001-2010 | 1,81 | 1,18 | 0,62 |
| República da Coreia | | | |
| 1965-1980 | 8,20 | 3,64 | 4,71 |
| 1981-1990 | 8,74 | 2,84 | 5,76 |
| 1991-2000 | 6,19 | 1,61 | 4,46 |
| 2001-2010 | 4,16 | 1,35 | 2,77 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Nota: A periodização é específica para cada país e foi definida com base nos principais choques e mudanças de políticas em cada um deles.

O gráfico I.2 enfoca os anos a partir de 1980 em que a diferença entre a América Latina e o Leste Asiático cresceu bastante, período em que a dinâmica da produtividade latino-americana foi extremamente lenta.¹⁹ Em 2010, a produtividade do trabalho na região era ligeiramente superior à registrada em 1980, enquanto ela havia quase triplicado em uma amostra de países asiáticos. Empregando uma metodologia diferente, a contabilidade do crescimento, se chega a uma conclusão semelhante. A média simples do crescimento da produtividade total dos fatores em 16 países da região entre 1981 e 2010 é quase nula (veja o quadro I.6). Análises recentes da CEPAL (2012) mostram que a sua contribuição para o crescimento do PIB é de apenas 0,9%. Há um forte contraste com os dados de Lau e Park (2003), que mostram que, em média, o aporte multifatorial em Hong Kong (Região Administrativa Especial da China), na República da Coreia, em Cingapura e na Província Chinesa de Taiwan chegou a ser de 3,0%, 3,3%, 2,7% e de 3,3% ao ano, respectivamente (Guerrero de Lizardi, 2009). A outra face do baixo crescimento da produtividade é que o emprego gerado é de menor qualidade. Muitas vezes, é tão somente um refúgio precário frente ao desemprego aberto, que não impede o aumento da desigualdade.

Gráfico I.2

AMÉRICA LATINA E ÁSIA: CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE, 1980-2010*(Índice 1980=100)*

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

¹⁹ Um estudo recente da CEPAL (Fontes e Sergeant, 2011) também ressalta que, embora a produtividade total dos fatores tenha crescido em todos esses países até o início da década de 1980, a partir de então ela perdeu dinamismo.

Quadro I.6

AMÉRICA LATINA (MÉDIA SIMPLES DE 16 PAÍSES): TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB, DO EMPREGO, DO CAPITAL E DA PRODUTIVIDADE TOTAL DOS FATORES, 1981-2010
(Em porcentagens)

| Período | PIB | Emprego | Capital | Produtividade total dos fatores |
|----------------|------------|----------------|----------------|----------------------------------------|
| 1981-1989 | 1,3 | 1,6 | 1,2 | -1,5 |
| 1990-1998 | 3,9 | 1,7 | 1,3 | 0,9 |
| 1999-2002 | 2,3 | 1,1 | 0,9 | 0,4 |
| 2003-2010 | 4,8 | 1,8 | 1,7 | 1,2 |
| 1981-2010 | 3,0 | 1,6 | 1,3 | 0,0 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados do projeto LA-KLEMS.

A divergência entre a Ásia e a América Latina e o Caribe esteve associada a mudanças no padrão de especialização, que permitiram àquela região tirar partido da expansão do comércio mundial, alcançar economias de escala e sustentar o crescimento com equilíbrio externo. As economias asiáticas, em particular as de melhor desempenho, como a República da Coreia e Cingapura, complementaram as suas políticas industriais e tecnológicas com políticas macroeconômicas, mas esses tipos de política faltaram ou falharam na América Latina e no Caribe. Na Ásia, políticas deliberadas que alteraram consideravelmente o sistema de preços relativos e de incentivos em favor de atividades capazes de impulsionar a mudança estrutural redefiniram os padrões de especialização e as trajetórias tecnológicas.

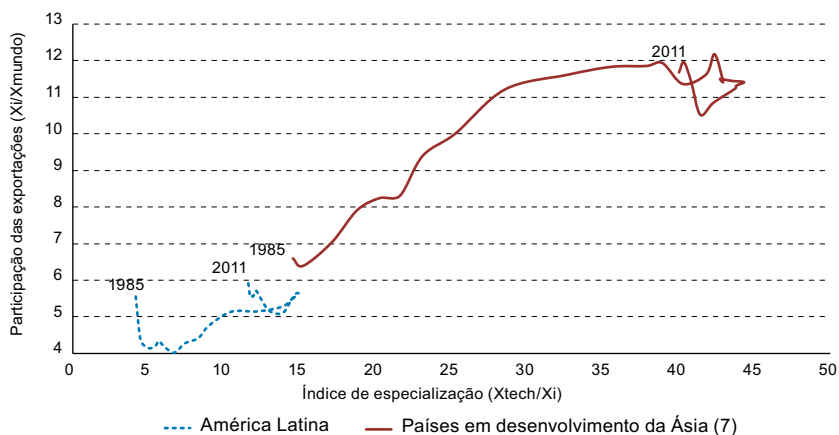
Alguns países da América Latina e do Caribe adotaram essas políticas nos anos sessenta e setenta com níveis variados de sucesso, mas as abandonaram (com raras exceções) no início da década de 1990, como corolário das reformas econômicas implementadas após a crise da dívida externa. As políticas industriais foram deixadas de lado por um longo período, sem que outras fossem implementadas no seu lugar e, conforme discutido no capítulo VI, começaram a ser efetivamente retomadas apenas a partir de meados da década de 2000. Na República da Coreia, em contraste, se observa uma notável continuidade no exercício da política industrial, adaptada e reformulada a partir das experiências anteriores e dos desafios específicos em termos de tecnologia e comércio internacional enfrentados a cada novo período. Independentemente das modalidades adotadas por essa política, houve a decisão estratégica de industrializar-se e competir no mercado com base em bens de elevado conteúdo tecnológico e próximo à fronteira do conhecimento nos setores selecionados.

A relação entre a mudança estrutural, o padrão de especialização e a presença crescente nos mercados mundiais se ilustra no gráfico I.3, em que são comparados dois grupos, um formado por países latino-americanos e caribenhos, e outro formado por sete países em desenvolvimento do Leste Asiático. O gráfico mostra, no eixo das abscissas, um indicador de mudança no padrão de especialização (a participação dos setores de alta tecnologia no total das exportações de cada grupo de países) e, no eixo das ordenadas, um

indicador de competitividade internacional (a participação do grupo no total das exportações mundiais). O primeiro indicador reflete o dinamismo tecnológico (eficiência schumpeteriana) e o segundo, o dinamismo da demanda (eficiência keynesiana ou de crescimento).

Gráfico I.3

AMÉRICA LATINA E PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO DO LESTE ASIÁTICO: PADRÃO DA MUDANÇA ESTRUTURAL E PARTICIPAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES, 1985-2011^a
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de Dados Estatísticos sobre o Comércio de Mercadorias (COMTRADE) [on-line] <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.

^a As exportações tecnológicas foram definidas conforme a classificação de Lall (2000). América Latina abrange a América Central, a América do Sul e o México. Os países em desenvolvimento do Leste Asiático compreendem Filipinas, Hong Kong (Região Administrativa Especial da China), Indonésia, Malásia, República da Coreia, Cingapura e Tailândia.

Os países asiáticos mudaram rapidamente o perfil das exportações, migrando para os setores de alta tecnologia entre 1985 e 2011; paralelamente, aumentaram a sua participação no mercado mundial (o que reflete a sua capacidade de elevar a taxa de crescimento compatível com o equilíbrio externo de longo prazo). Esse processo não se deu com a mesma intensidade nos países da América Latina, que apenas por volta de meados da década de 2000 conseguiram alcançar níveis de competitividade semelhantes aos que a Ásia havia atingido em 1985 (Cimoli, Porcile e Rovira, 2010).

De modo geral, nos países da Ásia, os dois tipos de políticas —macroeconômicas e industriais— atuaram em consonância com os objetivos de promover o crescimento e manter a estabilidade.²⁰ Não se observa um nível

²⁰ Ao mesmo tempo, o conjunto de instrumentos de política macroeconômica era consideravelmente mais complexo do que o aceito hoje em dia pelo enfoque dominante na disciplina. As políticas de direcionamento do crédito, as políticas de renda, a regulação dos preços dos bens salariais —para citar alguns instrumentos— eram parte integrante do instrumental da política macroeconômica.

semelhante de congruência e coordenação na América Latina, submetida a ciclos de apreciação cambial, endividamento, ajustes fiscais e recorrentes crises do balanço de pagamentos, sobre as quais influíram reversões abruptas dos fluxos de capital (*sudden stops*) e episódios de contágio financeiro (CEPAL, 1998; Krugman, 1999; Calvo, 1998). A ausência ou retirada das políticas industriais foi especialmente prejudicial nesse contexto de instabilidade real e nominal, e afetou o investimento, sobretudo em bens transáveis.

Em suma, a mudança estrutural foi débil na América Latina e no Caribe, o que se reflete na tendência de crescimento e na evolução da produtividade e do emprego. Essa tendência de longo prazo interage com os ciclos de curto prazo. Esse movimento conjunto de tendência e ciclo é o tema da seção seguinte.

F. A coevolução entre a estrutura e o ciclo econômico

1. Estrutura e choques externos

A coevolução entre a estrutura produtiva e o ciclo econômico pressupõe a existência de mecanismos de transmissão por meio dos quais essas variáveis se inter-relacionam e se condicionam ao longo do tempo. Em primeiro lugar, são analisados os condicionantes que a estrutura impõe ao ciclo de curto prazo e, em seguida, se discute a causalidade inversa, isto é, os efeitos da dinâmica cíclica sobre a mudança estrutural. O ponto de partida da análise é a ideia do predomínio do balanço de pagamentos na dinâmica macroeconômica e o modo como os fatores estruturais do comércio e da especialização se relacionam com os choques provenientes dos mercados financeiros e dos termos de troca.

Uma primeira condição que a estrutura impõe às flutuações de curto prazo é a capacidade de resposta da economia aos choques externos. O vínculo entre a estrutura produtiva e as flutuações é visualizado mais claramente no caso de economias cujas exportações dependem de poucas matérias-primas, com preços definidos pelo mercado internacional e sujeitas a uma demanda muito volátil. Nesse caso, o ciclo da atividade econômica e, por extensão, do emprego será muito dependente das circunstâncias de alguns poucos mercados. Esse é, precisamente, um dos mecanismos que a literatura tem destacado para explicar o motivo pelo qual a dependência de recursos naturais pode reduzir o crescimento de longo prazo: a volatilidade associada a essa dependência compromete o investimento e, com ela, o crescimento de longo prazo. No outro extremo, se encontram economias nas quais existe uma alta participação da produção de bens e serviços intensivos em conhecimento e, associada a ela, uma maior divisão do trabalho e uma forte diversificação de capacidades. A diversidade de conhecimentos e habilidades torna possível responder com mais eficiência e celeridade a um choque negativo. Trata-se de uma flexibilidade que provém do conhecimento e da possibilidade de readaptar-se frente a condições

cambiantes. A economia diversificada terá condições de crescer de forma mais sustentada no tempo, com menores flutuações do produto, do emprego, dos salários e dos fluxos de comércio.

Outra variável crucial na análise da coevolução entre ciclo e tendência é a restrição que a taxa de crescimento compatível com o equilíbrio externo no longo prazo impõe à expansão do gasto público e privado. Já se indicou que essa taxa é definida, em grande medida, pela estrutura produtiva e pelo padrão de especialização. Se a economia cresce a uma taxa superior a aquela compatível, os desequilíbrios na conta corrente tornarão necessário um ajuste —uma redução da absorção. O ajuste assumirá a forma de uma queda do gasto público e privado autônomos, em diferentes proporções segundo as condições iniciais e os graus de liberdade das políticas. No longo prazo, a política fiscal estará condicionada pela taxa de crescimento de longo prazo; se um processo de mudança estrutural eleva essa taxa, será possível, tudo o mais constante, aumentar os gastos fiscais sem gerar pressões desestabilizadoras sobre a conta corrente.

A política macroeconômica e o ciclo também têm efeitos sobre a estrutura produtiva. Os mecanismos de transmissão da política até a estrutura variam segundo o tipo de ciclo econômico, conforme analisado a seguir.

2. Da substituição de importações aos ciclos de liquidez

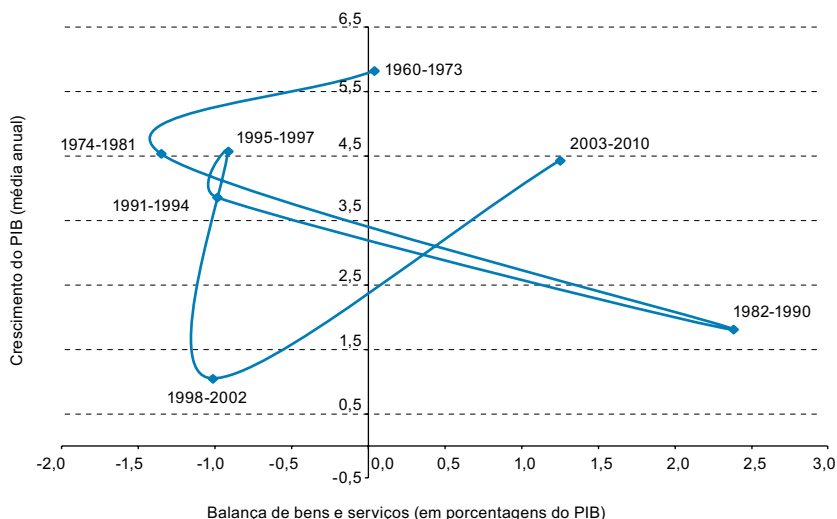
A estrutura produtiva da América Latina não lhe tem permitido beneficiar-se plenamente dos impulsos dinâmicos da demanda mundial nem da sua própria demanda interna. Essa tem sido uma preocupação permanente no pensamento da CEPAL. Devido ao padrão de especialização predominante na América Latina, a elasticidade-renda das exportações é muito baixa em comparação com a das importações, razão pela qual, quando a região acelera o seu crescimento —condição *sine qua non* para absorver o subemprego, reduzir a heterogeneidade e promover a igualdade—, surgem desequilíbrios nas exportações líquidas de bens e serviços que freiam o impulso expansivo e que, muitas vezes, desencadearam crises do balanço de pagamentos. As entradas de capitais podem financiar esses desequilíbrios, porém, no longo prazo, o aumento será sustentável apenas se houver uma mudança na estrutura produtiva.

O enfoque estruturalista vincula o crescimento com a estrutura produtiva, pois considera que as elasticidades-renda das importações e das exportações refletem o padrão de especialização e a densidade do seu tecido produtivo ou são determinadas por esses fatores. Essas elasticidades expressam, de forma sintética, o grau de articulação existente entre a evolução das demandas interna e externa, e a capacidade de suprir a demanda interna por meio da produção local. Uma estrutura produtiva densa, com capacidade de inovação e tecnologicamente sofisticada, torna mais factível que a produção local responda de maneira dinâmica à expansão das demandas interna e externa, e fortalece a especialização a partir de uma base exportadora mais diversificada.

A maior integração financeira internacional da região, iniciada na década de 1970 e finalmente consolidada durante a primeira metade da década de 1990 —após uma forte estagnação nos anos oitenta, devida à crise da dívida internacional— se traduziu em um aumento dos fluxos de entrada de capitais internacionais. No contexto da globalização financeira, perdem peso os determinantes comerciais de curto prazo e ganham importância os componentes da conta capital do balanço de pagamentos.

Para ilustrar melhor essa relação e situá-la no seu contexto histórico, o gráfico I.4 contrasta a evolução da taxa média de crescimento econômico da região (eixo vertical) e o saldo da balança de bens e serviços como porcentagem do PIB (eixo horizontal) na América Latina, entre 1960 e 2010. Esse gráfico e o quadro I.7, em que a América Latina encontra-se subdividida em América do Sul e América Central, permitem identificar três padrões na relação entre essas variáveis (veja a subseção 4, seção F, em que se apresenta um exercício semelhante, por sub-regiões e períodos, a partir do saldo da conta corrente).²¹

Gráfico I.4
AMÉRICA LATINA: SALDO DA BALANÇA COMERCIAL DE BENS E SERVIÇOS COMO PORCENTAGEM DO PIB E TAXAS DE CRESCIMENTO, 1960-2010
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

²¹ A variável do gráfico I.4, por ser uma média ponderada pelo peso de cada país, basicamente reflete o ocorrido com as maiores economias, em particular a Argentina, o Brasil e o México, que representam quase dois terços do PIB da América Latina. A história contada pelo agregado não se aplica a todos os países da região. Os casos sub-regionais são apresentados no quadro I.7.

Quadro I.7

AMÉRICA DO SUL, AMÉRICA CENTRAL E MÉXICO: BALANÇA DE BENS E SERVIÇOS E TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB, 1960-2011*(Em porcentagens, médias de cada período)*

| | 1960-1969 | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2005 | 2006-2011 |
|------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Balança comercial <i>(em porcentagens do PIB)</i> | | | | | | |
| América do Sul | 1,0 | -0,5 | 1,8 | -0,6 | 3,4 | 1,8 |
| Argentina | 0,2 | 0,8 | 2,4 | -0,7 | 8,2 | 4,2 |
| Brasil | -0,1 | -1,9 | 2,0 | -0,2 | 2,1 | 0,3 |
| América Central | -2,6 | -3,5 | -3,8 | -6,1 | -8,7 | -10,6 |
| México | -1,5 | -1,9 | 2,5 | -1,5 | -1,7 | -1,6 |
| Crescimento do PIB, média anual <i>(em porcentagens)</i> | | | | | | |
| América do Sul | 5,5 | 5,8 | 2,0 | 2,7 | 3,0 | 4,5 |
| Argentina | 4,7 | 3,0 | -0,7 | 4,1 | 1,8 | 7,0 |
| Brasil | 6,3 | 8,0 | 3,1 | 1,7 | 3,0 | 4,1 |
| América Central | 5,7 | 5,7 | 1,8 | 4,7 | 3,6 | 4,7 |
| México | 7,2 | 6,5 | 2,2 | 3,4 | 2,7 | 2,0 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

O primeiro padrão corresponde ao período de substituição de importações, caracterizado por ciclos de crescimento intermitente, que vai até meados dos anos setenta. O segundo padrão é o de crescimento insustentável em função do desequilíbrio externo e se observa em dois momentos: na segunda metade dos anos setenta e nos anos noventa. Cada um termina em uma crise e em um período recessivo, a “década perdida” dos anos oitenta (1982-1990), no primeiro caso, e a “meia década perdida” (1998-2002), no segundo caso. O terceiro padrão é o vivido hoje pelos principais exportadores líquidos de recursos naturais, sobretudo na América do Sul e em países caribenhos como Belize, Guiana, Suriname e Trinidad e Tobago. No terceiro padrão, a melhoria da demanda mundial por produtos primários e dos termos de troca estimulou o crescimento e, ao mesmo tempo, reduziu a vulnerabilidade externa, embora, como se verá, não a tenha feito desaparecer por completo.

Os padrões de crescimento com substituição de importações e ampliação do financiamento externo são analisados abaixo; em seguida, discute-se o padrão gerado pela alta dos produtos primários.

O primeiro padrão é o mais distante no tempo, se estendendo do fim da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos setenta. Nessa fase de industrialização por substituição de importações, surgida em meio a condições internas e externas que mudaram substancialmente, o Estado teve um papel decisivo ao orientar a alocação de recursos (Bértola e Ocampo, 2010).

Nos anos sessenta, a região cresceu a uma taxa superior a 5% ao ano, com um ligeiro superávit na balança comercial que veio a se converter em déficit no início da década de 1970 (veja o gráfico I.4). Eram os anos do aumento da industrialização substitutiva na maioria das economias da região. Buscava-se

aliviar o desequilíbrio externo com medidas protecionistas para reduzir a elasticidade-renda das importações. Essas barreiras, combinadas com a manutenção de uma taxa de câmbio relativamente apreciada, tinham um efeito negativo sobre as exportações. Isso levou alguns governos da região a adotar medidas para promover as exportações, no intuito de neutralizar esse efeito.²² Embora se tenha alcançado certo grau de diversificação das exportações em alguns países, a economia não conseguia deixar para trás os ciclos de crescimento e estagnação, nos quais os estímulos à expansão da demanda interna se transformavam em déficits externos e em pressões para a desvalorização da moeda. Em economias muito fechadas, a desvalorização tinha efeitos recessivos, pois deprimia os salários e a demanda interna (Krugman e Taylor, 1978), sem que houvesse uma resposta suficientemente vigorosa do setor exportador para neutralizá-los.

O segundo padrão está associado à abundância de financiamento externo, impulsionada por uma melhoria das condições de acesso aos mercados financeiros internacionais. Os desequilíbrios se acumulam e acabam gerando uma forte reversão. Há exemplos desse segundo padrão em dois momentos: na segunda metade dos anos setenta e nos anos noventa. Como ilustra o gráfico I.4, em ambos os períodos há déficits na balança de bens e serviços financiados com recursos externos. Na maioria dos países da região, durante o período das reformas de mercado dos anos oitenta e início dos anos noventa, e nas economias do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai) na segunda metade da década de 1970, o maior recurso ao capital externo ocorreu paralelamente à rápida abertura comercial, à liberalização dos fluxos de capital e à desregulação do sistema financeiro interno. As principais características desse padrão de crescimento são enumeradas a seguir, com destaque para a relação entre o ciclo e a tendência do crescimento econômico.

A fase de expansão do ciclo econômico respondeu à facilidade de acesso ao crédito externo, que estimulou a depreciação da taxa de câmbio. A pressão sobre o câmbio foi reforçada pelas políticas macroeconômicas que, ao priorizar a estabilidade de preços, usaram a taxa de câmbio como âncora nominal para reduzir as expectativas inflacionárias.²³

Essa apreciação, por sua vez, gerou um efeito de "riqueza" que provocou uma forte elevação do consumo e, em alguns casos, ocasionou um miniciclo de aumento dos investimentos. Assim, inicialmente, a apreciação teve um efeito pró-cíclico sobre a demanda agregada. Ao mesmo tempo, as exportações líquidas perderam dinamismo e surgiram déficits que encontraram financiamento abundante no mercado internacional. Gradualmente, a razão

²² Os problemas do protecionismo excessivo e dos poucos incentivos às exportações foram motivo de preocupação na CEPAL no início dos anos sessenta (veja Prebisch (1949)).

²³ No fim da década de 1970, a Argentina, o Chile e o Uruguai adotaram um sistema de desvalorizações preanunciadas que deveria permitir a convergência entre a inflação externa e a interna.

conta corrente/PIB chegou a níveis de risco, enquanto a crescente incerteza estimulava a saída do capital de curto prazo. Diante desses riscos, os governos adotaram políticas econômicas restritivas (elevação da taxa de juros, redução dos gastos públicos e apreciação da taxa de câmbio) para frear a expansão econômica e induzir uma reorientação da produção para bens e serviços transáveis. Não raro, o ajuste teve um alto custo em termos de queda do nível de atividade e aumento do desemprego.

Os movimentos anteriores resultaram em impactos sobre a estrutura. Nos anos de expansão, os investimentos foram mais direcionados para setores não transáveis ou transáveis tradicionais intensivos em recursos naturais — muitas vezes menos intensivo em tecnologia.²⁴ Durante o ajuste, a formação de capital fixo foi o elemento da demanda agregada que mais se contraiu. Por isso, gerou-se um efeito adverso sobre a estrutura do aparelho produtivo e sobre a sua competitividade internacional em ambas as fases do ciclo, com o atraso da modernização e do uso de equipamentos e máquinas no processo de produção. As consequências desse atraso foram especialmente graves em um mundo globalizado em que a fronteira tecnológica avançava rapidamente.

Os impactos dos choques externos e das respostas de política sobre os preços macroeconômicos — e, em particular, sobre a taxa de câmbio real — geraram um longo debate na região, que é retomado de forma recorrente. Uma apreciação da moeda nacional incompatível com a dinâmica da produtividade e com a mudança estrutural pode se transformar gradualmente em uma fonte de instabilidade importante, à medida que a competitividade das empresas se enfraquece e os déficits no setor externo se acumulam. Mário Henrique Simonsen, ministro da Fazenda do Brasil nos anos setenta, cunhou uma frase muito conhecida: “A inflação aleija, mas o câmbio mata.” A advertência de Simonsen se referia à importância da taxa de câmbio para definir a competitividade em novos bens e, dessa forma, determinar o acesso ou não às economias de escala e aos processos com mais aprendizado propiciados pelo mercado mundial (CEPAL, 1998; Bresser-Pereira, 2008; Frenkel e Taylor, 2006). Recentemente, o Fundo Monetário Internacional (FMI) (2011) se ocupou dos problemas suscitados por movimentos muito fortes de capitais de curto prazo, os quais podem deprimir o câmbio e afastá-lo de valores compatíveis com a estabilidade externa.

As medidas para desvalorizar a moeda nacional costumam ser postergadas devido ao temor dos seus efeitos inflacionários (em função do repasse para os preços dos bens e serviços transáveis) e do seu impacto patrimonial (sobre os agentes com dívidas em moeda estrangeira). O risco elevado e crescente, assim como a acumulação de desequilíbrios, faz com que todo choque externo ou de expectativas revele que a situação é insustentável. O resultado costuma ser uma maxidesvalorização, cortes profundos no gasto público e restrição

²⁴ O capítulo II retoma o tema do papel da taxa de câmbio real na diversificação da produção.

do crédito, com consequências como queda dos salários reais, perda de empregos e fechamento de empresas. A apreciação da moeda nacional gera desequilíbrios no setor externo que reforçam a instabilidade (real e nominal) ao tornar inevitáveis os ajustes drásticos na taxa de câmbio e no produto, sobretudo quando ocorrem reversões abruptas do fluxo de capitais e da oferta de financiamento. A aparente conquista da estabilidade nominal por meio da apreciação do câmbio cria as condições para o agravamento da instabilidade real (o que, inevitavelmente, acaba por minar a estabilidade nominal).

Mas os preços macroeconômicos e a instabilidade não são os únicos fatores que comprometem o investimento. Na medida em que a estrutura produtiva supõe uma taxa de crescimento compatível com o equilíbrio externo de longo prazo, que normalmente é inferior à taxa de crescimento com plena utilização dos fatores, existe a tendência de subutilização da capacidade, outro fator que deprime o investimento e puxa para baixo a capacidade produtiva. Assim, a subutilização da capacidade instalada tem um componente estrutural (devido ao padrão de especialização), mas também um componente cíclico que advém da apreciação cambial e das políticas que restringem a demanda agregada.

A velocidade e os custos da saída de uma crise dependem, em grande medida, das condições em que são renegociados os passivos externos, da fortaleza ou situação em que se encontra o setor de bens transáveis e dos incentivos para a sua recuperação, bem como da capacidade de a economia internacional absorver exportações dos países endividados. Nesse sentido, as crises enfrentadas pelos países da região nas três últimas décadas ocorreram em condições muito distintas. Quando estourou a crise dos anos oitenta, a América Latina se viu diante de um mundo com os termos de troca em queda e com numerosas economias buscando aumentar as suas exportações ao mesmo tempo. Nessas condições, e com o grande peso associado aos compromissos e às condições de pagamento da dívida, os custos da saída da crise foram enormes, com efeitos bastante negativos sobre o investimento e sobre o potencial de expansão econômica no curto e, sobretudo, no longo prazo. Os anos oitenta marcam o momento de rompimento da tendência de crescimento da América Latina, que segue, a partir de então, uma trajetória menos dinâmica.

Os efeitos atingiram também os anos noventa. Conforme ilustrado no quadro I.7, nessa década, a América do Sul e o México, com um déficit comercial como proporção do PIB semelhante ao dos anos setenta, registraram uma taxa de crescimento bem menor. A América Central, por sua vez, embora houvesse mantido uma taxa de crescimento relativamente semelhante, viu o seu déficit comercial praticamente dobrar. Em outras palavras, como resultado dos impactos negativos da relação entre a micro e a macroeconomia das décadas anteriores, a estrutura produtiva nos anos noventa não conseguiu sustentar uma taxa de crescimento tão elevada com o mesmo nível de déficit apresentado no passado.

Condições muito diferentes predominaram nos momentos das crises da década de 1990 e do início da década de 2000. Estas começaram com a crise mexicana em 1994, continuaram com a do Brasil em 1999 e culminaram com as mais dramáticas, na Argentina e no Uruguai em 2002. A crise russa de 1998 atingiu quase todas as economias da região, embora com intensidade desigual. Contudo, por meio de variados mecanismos, os seus efeitos foram sendo absorvidos, e as desvalorizações da moeda nacional contribuíram para essa recuperação, pelo menos em algumas economias da região.

Em suma, os choques de liquidez geraram uma expansão insustentável, não porque o pleno emprego ou o pleno uso da capacidade instalada tenham sido alcançados, mas sim em virtude do seu impacto desestabilizador sobre o setor externo. Para isso contribuem a depreciação da taxa de câmbio (que havia tido um papel importante nos programas de estabilização) e a incerteza e a volatilidade, as quais desestimulam o investimento. O multiplicador do gasto se enfraquece, pois a demanda se volta cada vez mais para as importações. O efeito acelerador também se deteriora devido à subutilização da capacidade e à menor rentabilidade dos bens transáveis, que comprometem o investimento e, em consequência, a inovação e o progresso técnico. Como resultado, durante o ciclo, a estrutura produtiva passa por mudanças que podem prejudicar a taxa de crescimento compatível com o equilíbrio externo de longo prazo. Há efeitos de histerese associados com a contração relativa dos investimentos no setor de bens transáveis, com a perda de capacidades e com a defasagem tecnológica, o que se traduz, nos períodos seguintes, em uma estrutura produtiva menos densa, com menor capacidade de sustentar um crescimento elevado.

3. A década de 2000: a alta dos produtos primários e os choques externos

a) Respostas sub-regionais

A partir de 2004, ocorre uma mudança significativa na economia internacional. Não apenas passa a haver um acesso fluido ao mercado de capitais, mas também ocorre uma virada nos termos de troca a favor dos exportadores de recursos naturais, sobretudo de minérios e hidrocarbonetos. Embora persistisse a elevada liquidez internacional, o choque principal que gerou o ciclo da década de 2000 foi a expansão do comércio mundial de produtos primários e a melhoria dos preços internacionais. O gráfico I.4 mostra que a região como um todo passou para uma posição superavitária na balança comercial, com taxas mais altas de crescimento. Esse novo cenário, que surge com o peso crescente dos países asiáticos (e especialmente da China) na demanda mundial, tem efeitos muito distintos dentro da região. Ele favorece a maioria dos países sul-americanos, alguns poucos caribenhos e, em menor medida, o México, exportadores líquidos de recursos naturais, porém repercute negativamente na

América Central e em parte do Caribe (sobretudo nas economias baseadas em serviços), que enfrentam a situação oposta nesse sentido.²⁵

Os problemas e oportunidades decorrentes dessa nova etapa do comércio mundial são, portanto, diferentes em cada caso. Na América do Sul se abrem espaços para um crescimento econômico mais rápido que, no entanto, envolve riscos de longo prazo por seus efeitos sobre a estrutura produtiva e pela debilitação do investimento em setores transáveis não vinculados a recursos naturais. No caso da América Central e em algumas economias do Caribe, são geradas novas pressões sobre o setor externo, pois essas economias são, na sua maioria, importadoras líquidas de energia e alimentos. A alta dos preços internacionais de produtos agrícolas introduz, ademais, um componente importado de inflação que, ao recair sobre os alimentos, gera efeitos distributivos adversos. A situação também tem impactos fiscais negativos, pois os orçamentos dos governos são pressionados pela necessidade de fazer frente a uma conta de petróleo mais alta e aplicar subsídios para compensar o impacto sobre os preços da cesta básica de alimentos.

Como mostra o quadro 1.7, nos países sul-americanos exportadores de minérios, hidrocarbonetos e bens que exigem um grande volume de recursos naturais, a balança comercial no período 2006-2011 passa de um déficit para um superávit, enquanto se registram taxas elevadas de expansão econômica. Diferentemente do que ocorria nos anos oitenta e no início da década de 2000, a evolução para posições de superávit comercial reflete um alívio no balanço de pagamentos e não um esforço para pagar os compromissos da dívida.

Os exportadores líquidos de recursos naturais mostram algumas tendências em comum. A primeira delas é a perda de participação do serviço da dívida externa em relação às receitas de exportações.²⁶ Entre 2000 e 2008, todos os países sul-americanos reduziram substancialmente a dívida externa como porcentagem do PIB e mudaram o perfil do estoque da dívida, com uma menor participação de dívida de curto prazo no total da dívida e uma redução das taxas de juros. Um segundo aspecto é o aumento considerável das reservas em moeda estrangeira, que, junto com a melhora da situação fiscal e a queda da inflação, facilitaram a captação de recursos no exterior a taxas de juros mais baixas. Isso constitui um dos fatores da inédita capacidade de resistência da região frente à última crise internacional em 2008 e 2009.

A situação em outras sub-regiões é mais heterogênea; enquanto algumas economias do Caribe exibem níveis elevados de endividamento externo —superiores a 60% do PIB em Belize, Granada e Jamaica, e a 40% do PIB em

²⁵ Veja uma análise do impacto da alta dos produtos primários no Caribe e dos efeitos diferenciados segundo a inserção de cada um dos países no comércio mundial (os baseados em serviços e os baseados em bens) em CEPAL (2002), capítulo 11, e CEPAL (2003).

²⁶ Por exemplo, na Colômbia e no Peru, a relação entre o pagamento dos juros da dívida e a remuneração total recebida pelo capital estrangeiro caiu de valores que chegavam a 82,8% e 93,7% em 1999 para 26,3% e 9,3% em 2010, respectivamente.

Dominica, Guiana e São Vicente e Granadinas—, em outros, como Bahamas, Suriname e Trinidad e Tobago, esse indicador é inferior a 10% (Alleyne, Hendrickson e Amonde, 2011). A dinâmica na América Central também é diversa: enquanto a dívida externa aumentava entre 2002 e 2010 na Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Panamá, esta caía fortemente em Honduras e na Nicarágua (CEPAL, 2011). Deve-se destacar, além disso, que, na América Central e em alguns países do Caribe, há duas variáveis importantes que ajudam a aliviar os problemas da vulnerabilidade externa: os processos de diversificação das exportações baseados nas atividades de montagem para exportação e as remessas de divisas dos emigrantes, um componente de importância crescente no balanço de pagamentos.

Essas tendências na área externa da América Latina e do Caribe foram acompanhadas de mudanças na estratégia macroeconômica que, em certa medida, refletem o aprendizado com a experiência negativa dos anos noventa com a fixação da taxa de câmbio. Nessa década, conforme mencionado acima, os programas de estabilização em alguns países se apoiaram na taxa de câmbio como âncora nominal das expectativas inflacionárias. Esse tipo de estratégia tendeu a mudar na década de 2000. Além dos países que haviam adotado o dólar como moeda nacional (Equador, El Salvador e Panamá) e de algumas das economias de menor porte e mais abertas da região que conservaram seus regimes de paridade cambial fixa (como Barbados, Belize e os países da União Monetária do Caribe Oriental (UMCO)),²⁷ outras economias implementaram regimes cambiais mais flexíveis, como o de metas de inflação aplicado no Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru entre o fim da década de 1990 e o começo da de 2000. Essa estratégia consiste em manter uma âncora nominal de preços (dada pela meta, para a qual devem convergir as expectativas inflacionárias), mas permite que a taxa de câmbio se ajuste para ajudar a reduzir os desequilíbrios externos. Nesse regime monetário, a principal ferramenta de estabilização é a taxa de juros de curto prazo, por intermédio da qual se procura influenciar as decisões de carteira dos agentes econômicos e os variados componentes da demanda agregada.

b) Implicações para a dinâmica do ciclo econômico

A resposta da região ao aumento do dinamismo do comércio na primeira década do século XXI tem sido de forte crescimento e inflação moderada.²⁸

²⁷ Algumas das maiores economias do Caribe (Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago) têm taxa de câmbio flexível (veja Alleyne, Hendrickson e Amonde, 2011, quadro 2).

²⁸ Embora os saldos da balança comercial em 2011 tenham sido favoráveis, os saldos da conta corrente nos últimos anos emitem sinais de alerta quanto à manutenção do equilíbrio externo. A maior parte dos países passou de déficits gêmeos nos anos noventa para superávits na década de 2000, mas esse panorama vem se modificando. Alguns países voltaram à situação de déficits gêmeos, sobretudo após 2008. Esse movimento, para o qual a apreciação cambial também contribui, sugere que a vulnerabilidade externa é sempre um risco latente. A remessa de lucros para o exterior por parte das empresas estrangeiras

A América do Sul conseguiu embarcar em um ciclo de expansão com a melhoria do setor externo, porém, ao mesmo tempo —sobretudo no Brasil e Colômbia— as tendências de apreciação cambial se manifestaram de forma aguda no fim da década de 2000, gerando fortes pressões do lado das importações. A apreciação reflete o efeito combinado da melhoria dos termos de troca e do grande fluxo de entrada de capitais, atraídos por taxas de juros mais altas na região, bem como pelas expectativas de apreciação da moeda nacional e de maior rentabilidade do investimento estrangeiro direto (veja o capítulo IV). As recentes medidas defensivas adotadas pela Argentina e pelo Brasil para tentar frear as importações são um exemplo dos problemas encontrados pelos países para sustentar a produção interna e buscar a diversificação em um contexto de apreciação.²⁹

Esses problemas se manifestam em um fenômeno que a literatura denomina “doença holandesa”: uma *boom* nas exportações de recursos naturais pode elevar a taxa de câmbio a um ponto de tornar inviáveis outros setores transáveis, o que dá lugar a uma estrutura produtiva menos diversificada. Em muitas economias da região, a concentração das exportações em recursos naturais já era elevada e aumentou ainda mais em consequência da dinâmica da demanda externa e da consequente tendência de apreciação e de aumento da rentabilidade desses setores. Na América do Sul, esse aumento foi chamado de “reprimarização” do padrão exportador. Por outro lado, conforme mencionado, em algumas das economias da América Central e do Caribe não favorecidas pela melhoria dos termos de troca, a alta dos produtos primários gerou mais pressão sobre as contas externas (veja o quadro I.7). Os déficits da balança comercial vêm subindo desde os anos sessenta e se elevaram substancialmente na segunda metade da década de 2000. Os problemas externos se agravaram com a queda das remessas dos emigrantes durante o período de crise na economia dos Estados Unidos, bem como com a redução das receitas provenientes do turismo —outra fonte de divisas para várias economias dessa sub-região.

A melhoria no balanço de pagamentos graças à alta dos produtos primários e à elevação das taxas de crescimento dos exportadores líquidos desses bens gerou condições propícias à redução do peso da dívida pública após 2003.

que atuam na região também é um fator cada vez mais importante nesse sentido.

²⁹ Em economias pequenas e abertas com níveis baixos de intermediação financeira, o câmbio tende a ser o principal canal de transmissão dos impulsos monetários para os preços. Precisamente devido à maior eficácia desse canal, as autoridades costumam reagir rapidamente diante de uma elevação da taxa de câmbio nominal —aumentando a taxa de juros de referência, intervindo diretamente no mercado de câmbio ou combinando essas duas medidas—, no intuito de evitar o repasse para os preços; contudo, essa reação não é tão forte quando ocorre uma queda da taxa de câmbio. Em consequência, se apresenta certa assimetria na gestão do câmbio em países em desenvolvimento ou com baixo nível de intermediação financeira, o que tende a gerar apreciação (Ffrench-Davis, 2006 e 2008; Ocampo, 2011; Bresser-Pereira e Gala, 2008). Nos últimos anos, nota-se uma preocupação maior por parte das autoridades monetárias —e dos governos em geral— com os processos de apreciação excessiva do câmbio (veja o capítulo IV).

Contudo, ainda há tarefas pendentes, sobretudo no tocante à criação de mais espaço fiscal, um desafio associado à reduzida pressão tributária que caracteriza a maioria das economias da região. Esse déficit estrutural de recursos limita os investimentos em infraestrutura, assim como a capacidade efetiva de formular políticas industriais e tecnológicas. De fato, o investimento público é um componente importante de qualquer política industrial destinada a diversificar a economia. Uma política fiscal muito restritiva ou que reduza os gastos na fase de baixa do ciclo compromete a capacidade de investimento do setor público e o seu efeito de atração do investimento privado (*crowding-in*). Outra dimensão-chave da política fiscal é a sua relação com a igualdade. Seja por meio da tributação, seja, sobretudo, por meio dos gastos públicos, a política fiscal é uma ferramenta de grande importância para promover a igualdade. Ampliar o espaço fiscal e reforçar os seus efeitos nas fases de baixa do ciclo são medidas fundamentais não apenas no longo prazo —em virtude dos efeitos mencionados sobre o investimento e a estrutura—, mas também no curto prazo, como forma de mitigar os efeitos do ciclo sobre a desigualdade.

Em suma, a alta dos produtos primários e dos fluxos de entrada de capitais na região afastou os problemas do balanço de pagamentos nos países exportadores líquidos de recursos naturais, sobretudo de minérios, a partir de 2004. Ao mesmo tempo, isso ajudou a equilibrar os orçamentos fiscais e baixar a inflação, embora, nos últimos anos, tenham voltado os déficits gêmeos (ou seja, a combinação de déficit fiscal e déficit da conta corrente) em alguns países e, em outros, as pressões inflacionárias. O risco de fortes crises cambiais ou de pagamentos, como as ocorridas no passado, não parece ser alto no curto prazo. Na América do Sul, o principal motivo de preocupação é a tendência de “reprimarização” da pauta exportadora e a perda de peso dos itens transáveis (especialmente os não tradicionais, que têm maior conteúdo de conhecimento e maior potencial de disseminação do progresso técnico) na estrutura produtiva, pois isso pode causar um declínio da tendência de crescimento. Por outro lado, na América Central e no Caribe, por sua condição de importadores líquidos de alimentos e energia, o choque dos termos de troca após 2004 gerou pressões maiores sobre o balanço de pagamentos. Isso se refletiu em um menor dinamismo do investimento nessa sub-região em comparação com a América do Sul. Ao mesmo tempo, esse choque agravou os problemas de distribuição da renda porque o preço mais elevado dos alimentos atingiu fortemente a população pobre e não foi totalmente compensado pelos programas sociais financiados com recursos fiscais.

4. Convergência e divergência

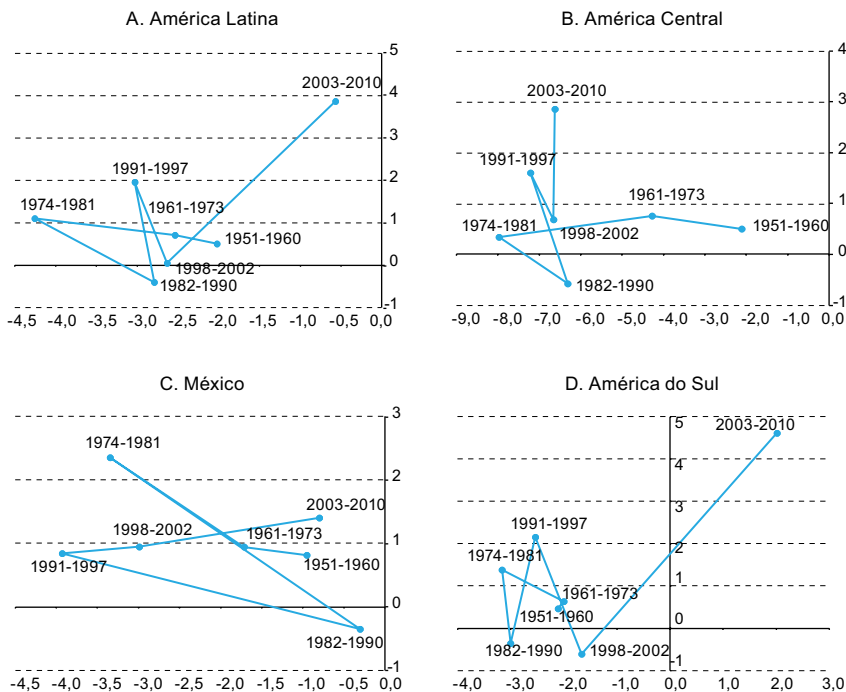
Um objetivo central do desenvolvimento é reduzir as diferenças de renda per capita em relação às economias desenvolvidas. Para não gerar problemas de financiamento externo, esse processo de convergência precisa ser compatível

com déficits moderados na conta corrente. O gráfico I.5 mostra a relação entre a taxa de convergência (relação entre a taxa de crescimento da região ou sub-região e a taxa de crescimento de uma amostra de países desenvolvidos), representada no eixo das ordenadas, e o saldo da conta corrente (como porcentagem do PIB), para diferentes períodos. Valores superiores (inferiores) à unidade nas ordenadas indicam convergência (divergência), uma vez que a região cresce mais (menos) que os desenvolvidos; valores positivos (negativos) do saldo em conta corrente no período indicam menor (maior) vulnerabilidade frente a choques externos. Os saldos negativos da conta corrente implicam que o crescimento não está garantido. Se forem acumulados déficits com o exterior de forma persistente, é possível que, no futuro, o produto se ajuste para baixo, a fim de restabelecer o equilíbrio da conta corrente. Um déficit em conta corrente pode ser financiado com investimento estrangeiro direto, remessas de emigrantes, investimento em carteira e fluxos de dívida. Na análise que aqui se propõe, a persistência de déficits sugere uma vulnerabilidade maior frente à evolução das condições externas.

Gráfico I.5

AMÉRICA LATINA E SUB-REGIÕES: CONVERGÊNCIA E SALDO DA CONTA CORRENTE, 1951-2010

(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

São consideradas quatro sub-regiões: América Latina, América Central, México e América do Sul, e sete subperíodos, a fim de captar diferentes fases do contexto internacional e regional: i) 1951-1960, fase dominada pela escassez de dólares e pela substituição de importações na região; ii) 1961-1973, fase de expansão anterior à queda do sistema de Bretton Woods, com rápida expansão do comércio mundial; iii) 1974-1981, fase de recessão nos países industriais e grande liquidez de capitais no sistema financeiro internacional; iv) 1982-1990, a “década perdida” na América Latina e no Caribe em função da crise da dívida externa; v) 1991-1997, fase que marca o retorno dos capitais externos, a liberalização comercial e financeira (o auge do modelo do Consenso de Washington) e uma nova etapa de endividamento; vi) 1998-2002, que corresponde à “meia década perdida”, após a crise asiática e a russa, e vii) 2003-2010, com o crescimento das exportações de produtos primários (temporariamente interrompida pela grande recessão internacional do período 2008-2009).

Vários elementos se destacam ao examinar o gráfico I.5. Em primeiro lugar, não há convergência sustentada ao longo do tempo, mas apenas em determinados lapsos. Os períodos de convergência com vulnerabilidade externa (os anos setenta no México e na América do Sul, e os anos noventa em todas as sub-regiões) são seguidos por períodos de ajuste, com divergência e redução do déficit da conta corrente, sem que, necessariamente, o saldo se torne positivo. Em segundo, em 2003-2010, se observam os efeitos do período de expansão macroeconômica e de rápida recuperação da crise de 2008-2009. Em terceiro, se percebe que tanto a América Central como o México sempre enfrentaram pressões maiores na área externa, pois apresentam déficits da conta corrente como proporção do PIB em todos os períodos. Para o conjunto da região, os déficits da conta corrente continuam sendo motivo de preocupação. O período 2003-2010 (de convergência sem vulnerabilidade externa) foi excepcional para a América do Sul e há indícios de que, em alguns países, podem ressurgir problemas no setor externo. Além disso, o gráfico revela a dinâmica cíclica à qual se fez referência: a interação ao longo do tempo entre desequilíbrios externos recorrentes e o seu impacto sobre o crescimento. As fases de convergência tendem a coincidir com ciclos de acesso fluido a financiamento ou melhorias nos termos de troca. A dinâmica posterior dos preços macroeconômicos, os desequilíbrios que se acumulam na conta corrente e a debilidade do investimento (em termos de taxa e composição) preparam o terreno para uma nova etapa de divergência.

G. Dinâmica da convergência e da igualdade

Há duas formas complementares de avançar rumo a níveis mais altos de equidade distributiva, e a experiência histórica mostra que elas se combinam de diversas maneiras. Uma delas é por meio do sistema tributário, taxando os setores de maior renda e concedendo benefícios aos setores desfavorecidos. Não raro, as políticas sociais são o instrumento para dar assistência a esses setores que ficaram para trás. Outro caminho para a igualdade é a chamada “política da

produtividade", que consiste em construir mecanismos que, endogenamente, gerem empregos e capacidades por meio de uma matriz produtiva mais diversificada, com maior número de atividades de alta produtividade. Esse caminho leva à eliminação ou redução da heterogeneidade estrutural e à incorporação de mais pessoas ao mercado de trabalho e a empregos formais.

Quando a estrutura produtiva é muito polarizada, os mecanismos puramente redistributivos não solucionam os problemas da falta de igualdade nem do escasso crescimento (Alesina e Rodrik, 1994), não são sustentáveis no longo prazo e tendem a gerar tensões políticas que ameaçam a própria convivência democrática (Prebisch, 1981). Em particular, se os setores com maior rentabilidade obtêm os seus ganhos em função de movimentos favoráveis dos termos de troca e não de aumentos da produtividade, é pouco provável que a redistribuição possa ser mantida por muito tempo. Se as elites obtêm os seus rendimentos, sobretudo, de práticas rentistas e não de aumentos de produtividade, haverá tensões crescentes sobre a propriedade da renda. O quanto antes, as políticas deverão se voltar para a geração de oportunidades de emprego e de capacitação no âmbito da mudança estrutural, conforme mencionado na seção A. Deve-se considerar a adoção de políticas industriais que impulsionem essa transformação, juntamente com as políticas sociais, como uma dimensão-chave de qualquer trajetória de desenvolvimento inclusivo que tenha a igualdade como um dos seus objetivos principais.

As políticas que impulsionam a mudança estrutural não se opõem às políticas sociais e redistributivas; elas são complementares segundo a literatura e a experiência histórica internacional. Com efeito, ambas devem acompanhar a política industrial por várias razões. Primeiro, para melhorar a distribuição e reduzir a informalidade no curto prazo, no intuito de dar tempo para que as políticas de mudança estrutural atuem, pois seus efeitos levam mais tempo para se manifestar. Segundo, essas políticas garantem uma renda mínima a um amplo contingente da população, o que permite a sua melhor inserção no mercado como consumidores. A consequente expansão da demanda ajuda a diminuir a subutilização da capacidade instalada, sobretudo nos setores produtores de bens de consumo salarial. A distribuição da renda favorece a eficiência dinâmica do sistema econômico. Terceiro, as políticas sociais devem proteger os setores mais vulneráveis das perturbações no tecido produtivo causadas pela mudança estrutural e pelos choques externos. A emergência de novos setores e o desaparecimento ou a reconfiguração de outros têm custos para muitos produtores, assim como para os trabalhadores, e podem ocasionar reações defensivas que bloqueiem esses processos. É necessário um aumento da coesão social para que a sociedade aceite a mudança estrutural. Isso exige que se ofereça ao trabalhador a proteção e os meios necessários para a sua adaptação e participação nos novos setores, sem isolá-lo dos altos e baixos da concorrência internacional.

Quanto mais eficientes sejam as políticas sociais —e as industriais—, maior será a disposição da sociedade para responder de forma positiva à mudança

estrutural. Este último ponto é especialmente importante em economias abertas, onde as empresas precisam ser competitivas para poder sobreviver. Por definição, uma economia aberta está exposta a choques exógenos e mudanças mais frequentes do que uma economia fechada. Por esse motivo, as políticas sociais devem formar uma rede de segurança que permita aos agentes econômicos enfrentar as transformações e readaptar-se sem atravessar longos períodos de desemprego. Essa é a estratégia que seguiram as pequenas economias abertas da Europa (Katzenstein, 1985).³⁰ Uma maior abertura e o foco em uma inserção externa dinâmica exigem uma proteção social maior e melhor por meio de políticas públicas e de um papel mais ativo do Estado.

Em matéria de heterogeneidade produtiva, a região tem muitas tarefas pela frente, pois um dos traços distintivos da sua economia são as grandes diferenças de produtividade entre setores e dentro deles, bem como entre empresas de diversos tamanhos. Essas diferenças, existentes em todas as economias do mundo, são muito mais acentuadas na América Latina e sinalizam fortes assimetrias entre segmentos de empresas e trabalhadores, as quais se combinam com a concentração do emprego em estratos de muito baixa produtividade (CEPAL, 2010). A maior parte das sociedades latino-americanas e caribenhas sofre uma profunda desigualdade social derivada de uma forte concentração da propriedade e de uma grande heterogeneidade produtiva —isto é, da existência simultânea de setores de produtividade do trabalho média e alta, bem como de um conjunto de segmentos em que a produtividade do trabalho é muito baixa. Não é possível explicar as brechas sociais sem entender a desigualdade observada na qualidade e na produtividade dos postos de trabalho (entre os diversos setores da atividade econômica e dentro deles), o que tende a se traduzir em níveis de renda muito desiguais entre os trabalhadores e entre o capital e o trabalho.

Conforme destacado em *La hora de la igualdad*, a heterogeneidade estrutural é responsável, em grande medida, pela profunda desigualdade social na América Latina e no Caribe, pois as brechas de produtividade refletem, e às vezes reforçam, as brechas de capacidades, de incorporação do progresso técnico, de poder de negociação, de acesso a redes de proteção social e de opções de mobilidade ocupacional ascendente ao longo da vida ativa. Uma vez que os setores de baixa produtividade têm maiores dificuldades para inovar, incorporar tecnologia e impulsionar processos de aprendizagem, a heterogeneidade interna aprofunda os problemas de competitividade sistêmica (CEPAL, 2010). Em suma, a heterogeneidade estrutural reflete a dificuldade das economias da região para incorporar e difundir as melhores práticas tecnológicas internacionais entre setores e empresas. Além disso, as diferenças (brechas) de produtividade nas economias se traduzem em maiores brechas salariais e reforçam a desigualdade.

³⁰ Esse ponto também é destacado por Kindleberger (1986): o *laissez-faire* e uma maior abertura do comércio podem tomar direções opostas e não convergentes.

1. Padrões de crescimento e distribuição

É extremamente difícil medir as brechas internas de produtividade, um tema explorado em mais detalhe no capítulo V deste documento. Um indicador da heterogeneidade da produção no nível intersetorial é o coeficiente de variação da produtividade do trabalho nos nove grandes setores da economia (veja o boxe V.1 no capítulo V). Para a América Latina como um todo, entre 1990 e o triênio 2008-2010, esse indicador subiu 10,9%. Isso ocorreu, em particular, no período 1990-1998 (com um aumento de 31,3%), quando as reformas estruturais, em especial a liberalização comercial e os investimentos em setores produtores de recursos naturais e de produtos primários, tiveram forte repercussão na região. Ao mesmo tempo, a “brecha externa” (CEPAL, 2010), isto é, os diferenciais de produtividade em relação aos Estados Unidos, subiram 12% para a América Latina como um todo, apesar de uma sensível melhora da posição relativa do setor de mineração, cuja brecha diminuiu 71,4%. Em especial, a brecha externa na indústria manufatureira cresceu 40% entre 1990 e 2008, como um reflexo da incapacidade desse setor de incorporar as importantes mudanças tecnológicas ocorridas na fronteira internacional a partir de meados dos anos noventa, sobretudo as tecnologias da informação e da comunicação.³¹

Esses dados proporcionam uma ideia inicial da heterogeneidade que caracteriza a região, porém nada revelam sobre a evolução da renda média dos setores menos favorecidos da população. Para não perder de vista a dimensão da distribuição no desempenho econômico, usando a metodologia de Shaikh e Ragab (2008), a renda per capita nacional (Y_{pc}) e o coeficiente de Gini (G) podem ser combinados em um único indicador para obter a chamada “renda da vasta maioria”. Para que esse conceito funcione, se constrói uma variável denominada IGM70, definida como a renda média das pessoas situadas nos sete decis mais baixos da distribuição pessoal da renda. Essa variável é obtida a partir da fórmula $IGM70 \approx (Y_{pc}) \cdot (1-G)$.

Ao contrastar as taxas de crescimento da renda per capita com as dos primeiros sete decis da distribuição pessoal da renda, é possível distinguir os processos de crescimento inclusivo dos de crescimento excludente. O gráfico I.6 compara as taxas de crescimento da renda per capita média (eixo vertical) com as da renda per capita dos primeiros sete decis da distribuição pessoal da renda (eixo horizontal) em três etapas: 1990-1997 (a era das reformas), 1998-2002 (a “meia década perdida”) e 2003-2008 (o período de expansão). A linha de 45 graus (diagonal) permite distinguir os processos inclusivos dos excludentes: as observações situadas acima dessa linha (isto é, aquelas em que o crescimento médio é maior que o da vasta maioria) denotam um padrão de crescimento excludente; as que se situam abaixo (aquelas em que o crescimento da vasta maioria supera o crescimento médio) indicam um crescimento inclusivo.

³¹ É importante destacar o caso da indústria manufatureira, pois esse setor abrange as atividades com o maior potencial para gerar e disseminar o progresso técnico e a mudança estrutural.

Cada um dos gráficos tem uma linha horizontal que indica o ritmo de crescimento médio da renda per capita nos países do Grupo dos Sete (G7), a fim de estabelecer um limiar que permita distinguir os processos de convergência dos de divergência na produtividade média de cada economia (aproximada, usando a taxa de crescimento da renda per capita): as observações situadas acima dessa linha indicam convergência e as situadas abaixo apontam divergência na produtividade média das economias da região em comparação com as economias do G7.

Gráfico 1.6

AMÉRICA LATINA: TAXA DE CRESCIMENTO DA RENDA PER CAPITA E DOS PRIMEROS SETE DECIS

(Em porcentagens)

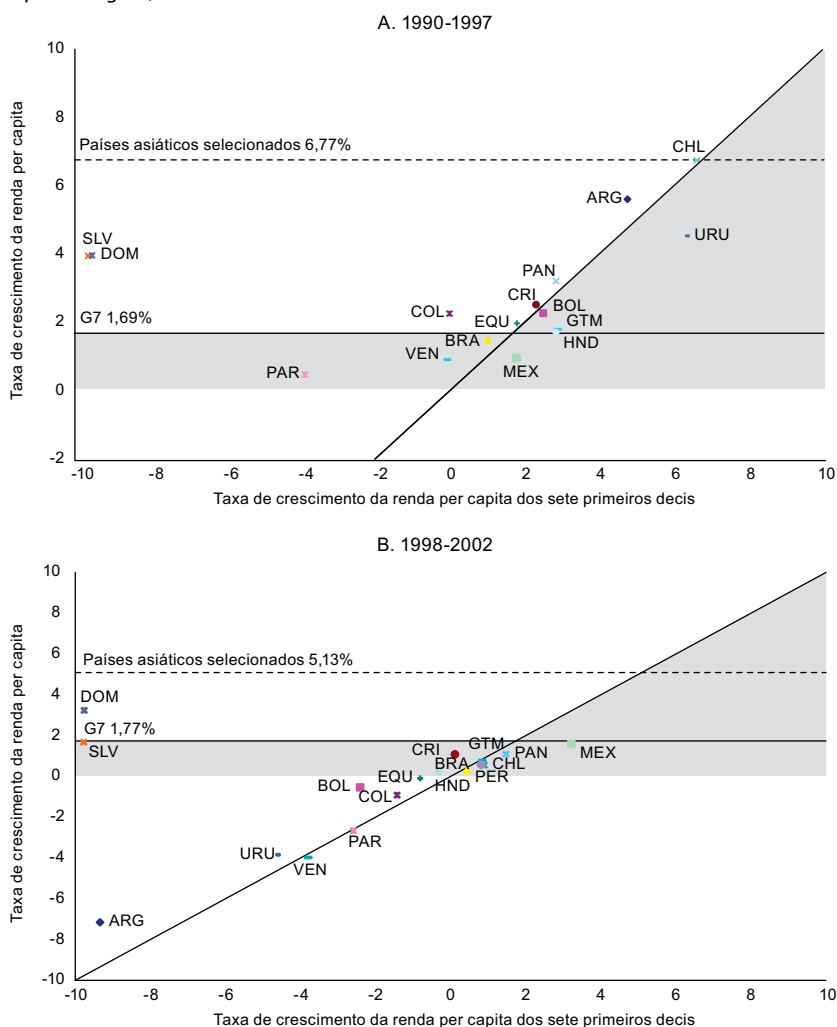
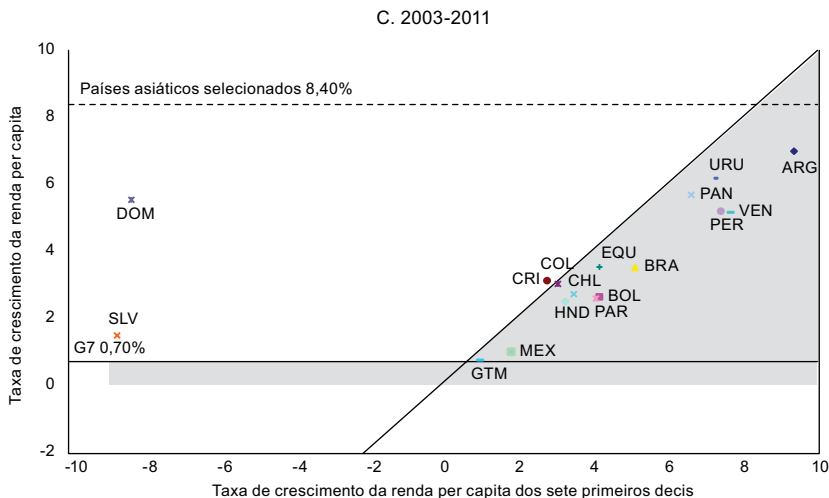


Gráfico I.6 (conclusão)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em M. Abeles, P. Gerstenfeld e D. Vega, "Crecimiento, distribución y desarrollo: Un enfoque integrado", Documento de proyecto, N° 441 (LC/W.441), Santiago do Chile, 2010.

Neste âmbito, os casos situados no triângulo superior direito podem ser definidos como processos de "convergência inclusiva", isto é, aqueles em que o crescimento dos primeiros sete decis supera o crescimento médio (crescimento inclusivo) e em que o ritmo de crescimento da renda média da economia supera o dos países avançados (G7). Além disso, os casos situados no trapézio superior esquerdo (crescimento com exclusão) podem ser definidos como processos de "convergência excludente"; os situados no trapézio inferior direito (estagnação com redistribuição), como de "divergência inclusiva", e os situados no triângulo inferior esquerdo (estagnação com exclusão), como de "divergência excludente".³²

O gráfico I.6 também inclui, para fins de comparação, uma linha tracejada que indica a taxa de crescimento da renda média das economias em desenvolvimento da Ásia (média simples da China, Índia, Filipinas, Indonésia, Malásia, Tailândia e Vietnã). A comparação com a Ásia pressupõe um padrão de referência mais exigente, porém relevante, uma vez que essa região avançou rumo à convergência com o mundo desenvolvido.

Uma observação inicial corrobora a existência de dois períodos de crescimento relativamente generalizado (1990-1997 e 2003-2011) e de outro de quase estagnação (1998-2002). No primeiro e, sobretudo, no último período considerado, o ritmo de crescimento da renda per capita dos países da região tendeu a superar o dos países do G7 (convergência), ao contrário do ocorrido no período 1998-2002. Uma segunda observação geral sugere que nos dois

³² Veja Abeles, Gerstenfeld e Vega (2011).

primeiros períodos considerados (1990-1997 e 1998-2002) predominam os casos de crescimento excludente, isto é, situações em que o crescimento econômico ocorreu em meio à deterioração da distribuição da renda.

No período 1990-1997 são apenas quatro os casos de convergência inclusiva: Bolívia (Estado Plurinacional da), Guatemala, República Dominicana e Uruguai, entre os quais se destaca este último, onde a renda per capita cresceu a um ritmo algo superior a 3,6% ao ano, enquanto a dos sete primeiros decis cresceu a uma taxa de 5,3% ao ano. No extremo oposto estão o Paraguai e a Venezuela (República Bolivariana da), com reduzidas taxas de crescimento da renda per capita e uma quase estagnação ou retrocesso (no caso do Paraguai) da renda dos sete primeiros decis. No período 1990-1997, a Argentina e o Chile foram os países cujas economias mais cresceram, porém, diferentemente do Uruguai, o fizeram de maneira excludente. Honduras e México revelam um padrão inclusivo, porém a taxas mais baixas que as dos países avançados (divergência ou não convergência). Por último, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador e Panamá cresceram a taxas modestas em um cenário de exclusão (especialmente a Colômbia).

O período 1998-2002 (a “meia década perdida”) é o mais fraco em matéria de crescimento (nenhuma das taxas de crescimento da renda per capita dos países latino-americanos, salvo a da República Dominicana, chegou a equiparar-se à do G7, que, nesse período, registrou média de apenas 1,5% ao ano) e abrangeu casos de franco retrocesso. Nesse sentido, destaca-se a Argentina, onde a renda dos sete primeiros decis recuou 8,5% ao ano no acumulado. Outros países em que se verifica um claro retrocesso são Bolívia (Estado Plurinacional da), Colômbia, Paraguai, Uruguai (neste caso, estreitamente relacionado com a crise da Argentina) e Venezuela (República Bolivariana da). Em todos eles, a distribuição da renda se deteriorou no âmbito de um processo de retração do produto, o que implicou que a renda dos sete primeiros decis havia se deteriorado bem mais que a renda nacional média —um exemplo dos efeitos negativos sobre a igualdade da forte dinâmica cíclica da região. De modo geral, no período 1998-2002 a maioria dos países mostrou uma quase estagnação, tanto na renda per capita como na renda dos sete primeiros decis. Sobressaem positivamente apenas o México e o Peru, onde houve melhora da distribuição da renda, porém em um contexto de taxas de crescimento bastante modestas. Nesse período, predomina a divergência excludente e não se registram casos de convergência inclusiva (o triângulo superior direito permanece vazio).

Em contraste, o período 2003-2007 se caracteriza por taxas de crescimento mais elevadas e pela aceleração do crescimento, que se aproximou do ritmo dos países em desenvolvimento mais dinâmicos (da Ásia) e que, em boa medida, esteve ligada à alta dos preços dos produtos primários no mercado internacional e a situações de excesso de liquidez internacional e de acesso ao crédito para muitos países da região. Nesse período, praticamente todos os casos são de convergência inclusiva, com alguns impactantes como os da Argentina e da

República Bolivariana da Venezuela, onde a renda dos sete primeiros decis cresceu a taxas superiores a 9,0% ao ano, seguidos pelos casos do Uruguai —onde a renda dos sete primeiros decis cresceu 8,5%, Panamá (7,6%), Peru (6,4%) e Estado Plurinacional da Bolívia (6,0%). Em todos esses casos, a distribuição da renda melhorou e as taxas de crescimento superaram a média do G7, o que permitiu caracterizar esse período como de convergência inclusiva.

Esse processo de convergência inclusiva na região se baseou, em grande medida, em uma combinação de políticas sociais, expansão do emprego formal e aumento do salário mínimo em alguns países. Contudo, o processo foi limitado porque não se produziu uma multiplicação interna dos empregos de alta produtividade. A diversificação da produção não avançou substancialmente no período. Desse modo, o desafio em matéria de políticas, a ser analisado no capítulo VI, tem uma dimensão dupla. Por um lado, é preciso tomar medidas para assegurar a continuidade das políticas sociais enquanto elas sejam necessárias, tarefa que pode ser particularmente complexa em contextos em que se esgote o efeito da melhoria dos termos de troca ou se reduzam em demasia os fluxos de remessas e de receitas do turismo, como ocorreu em 2008 e 2009. Por outro lado, para garantir a melhoria constante dos indicadores de emprego e distribuição, inclusive em contextos menos favoráveis, a região precisa assumir plenamente a tarefa da mudança estrutural, para a qual ainda faltam a vontade política e os recursos necessários.

2. Concentração geográfica da produção e heterogeneidade territorial

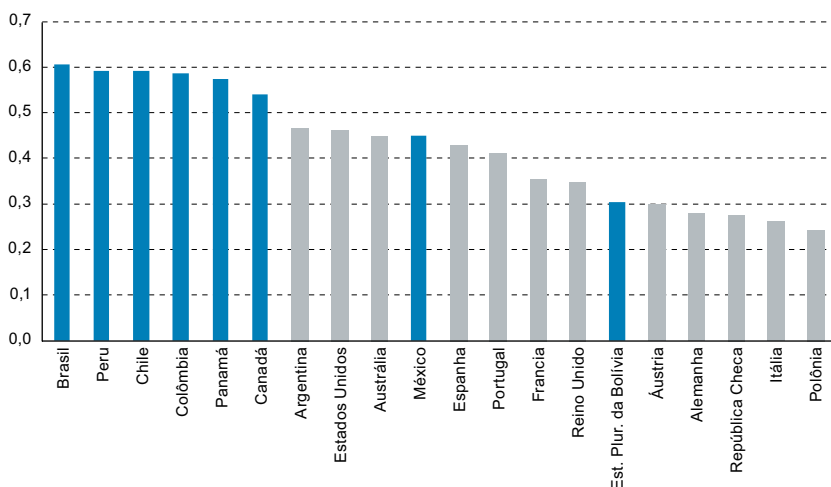
Uma das manifestações particulares da heterogeneidade na América Latina e no Caribe é a grande diferença nos níveis de desenvolvimento econômico e social entre as diversas áreas geográficas de cada país, com localidades desfrutando de níveis de vida semelhantes aos dos países desenvolvidos e outras com um enorme atraso.

Nos países da América Latina e do Caribe, uma das fontes dessa desigualdade é a rigidez estrutural em matéria de concentração espacial da riqueza e da dinâmica das disparidades territoriais. Uma dimensão especialmente importante da heterogeneidade é a dinâmica da produção rural e da agropecuária, com as suas consequências sobre a eficiência dinâmica (keynesiana e schumpeteriana). Uma parte significativa da população vive em zonas rurais, onde ainda prevalecem trabalhos com remunerações inferiores ao salário mínimo e sem proteção social, famílias mais numerosas, emprego por conta própria e rendas que flutuam ao ritmo das colheitas e do clima. Também são críticas as brechas estruturais entre as atividades voltadas para a exportação, com níveis elevados de investimento e de tecnologia, e as atividades agrícolas de pequena escala, que têm baixos níveis de produtividade, porém contribuem para a oferta local de alimentos.

Em nível de países, a Argentina, o Chile e o Peru apresentam uma estrutura de primazia, em que uma única região do país concentra grande parte da atividade econômica. Uma estrutura multipolar pode ser observada na Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Colômbia e México, onde a atividade econômica se concentra em mais de uma região (ILPES, 2009). O gráfico I.7 mostra os níveis de concentração geográfica da produção nos países da América Latina e em alguns países desenvolvidos; estes apresentam índices bem mais baixos do que aqueles, o que indica uma distribuição espacial mais uniforme da distribuição.

Gráfico I.7

AMÉRICA LATINA E PAÍSES DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO GEOGRÁFICA DO PIB, POR VOLTA DE 2010



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais dos países e contas subnacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nota: O índice de concentração geográfica do PIB corresponde à soma das diferenças entre a proporção da superfície e da parcela do PIB da primeira unidade subnacional em relação ao total do país, em valores absolutos, dividida por dois. O índice assume o valor zero quando todas as unidades subnacionais têm a mesma proporção do produto nacional e da superfície total e tende a um quando as diferenças entre as proporções do produto e da superfície de cada unidade subnacional são maiores.

Por outro lado, os elevados níveis de disparidade territorial se tornam evidentes ao observar as diferenças entre a região de maior e a de menor PIB per capita em um país. Enquanto nos países da OCDE a discrepância entre a região de maior e de menor PIB per capita não costuma superar 2, na América Latina esta é superior a 2 em todos os casos apresentados no quadro I.8 e pode até mesmo chegar a 25, como no caso do Equador. Os maiores coeficientes surgem quando a comparação é feita com áreas agrícolas atrasadas, como Morona Santiago, Piauí, Formosa e Chiapas (veja o quadro I.8).

Quadro I.8

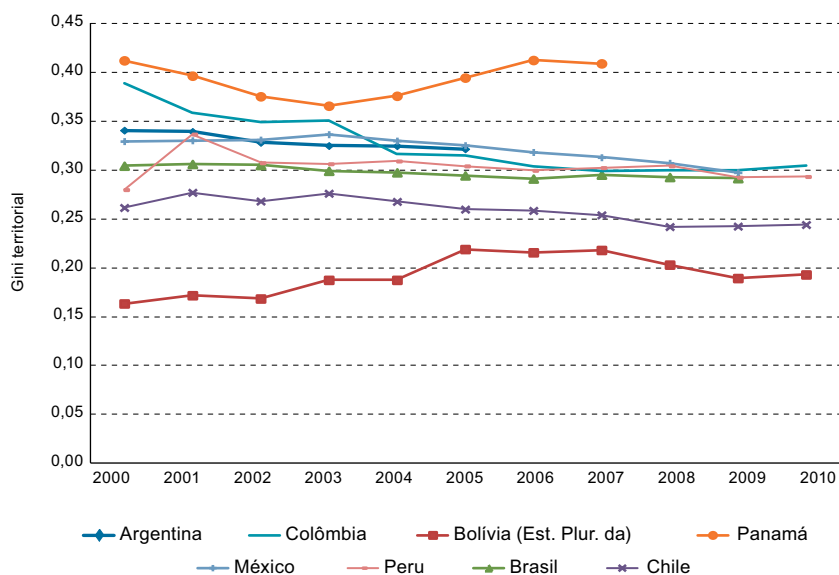
AMÉRICA LATINA, ESPANHA E PORTUGAL: RAZÃO ENTRE A REGIÃO DE MAIOR PIB PER CAPITA E A REGIÃO DE MENOR PIB PER CAPITA

| País | Ano de referência | Região de maior PIB per capita | Região de menor PIB per capita | Razão entre a região de maior e a de menor PIB per capita |
|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Argentina | 2005 | Cidade de Buenos Aires | Formosa | 8,09 |
| Bolívia (Estado Plurinacional da) | 2010 | Tarija | Chuquisaca | 2,69 |
| Brasil | 2009 | Distrito Federal | Piauí | 8,56 |
| Chile | 2010 | Antofagasta | Araucanía | 4,33 |
| Colômbia | 2010 | Casanare | Vaupés | 9,22 |
| Equador | 2007 | Francisco de Orellana | Morona Santiago | 25,76 |
| México | 2009 | Campeche | Chiapas | 12,37 |
| Panamá | 2007 | Colón | Darién | 8,05 |
| Peru | 2010 | Moquehua | Apurímac | 7,45 |
| Espanha | 2007 | País Vasco | Extremadura | 1,89 |
| Portugal | 2007 | Lisboa | Norte | 1,74 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais dos países e contas subnacionais, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O gráfico I.8 apresenta o coeficiente de Gini territorial de nove países da América Latina no período 2000-2010. Os países que mostram valores próximos a um têm os maiores níveis de disparidades territoriais. A Argentina, a Colômbia, o México e o Panamá registram valores mais elevados desse coeficiente nos anos mais recentes. As menores disparidades territoriais registradas encontram-se na Bolívia (Estado Plurinacional da) e no Chile. De modo geral, se observam tendências estáveis e uma ligeira convergência a partir de 2002 em países como Argentina, Chile, Colômbia e México, assim como, em anos mais recentes, no Estado Plurinacional da Bolívia.

Gráfico I.8

AMÉRICA LATINA: COEFICIENTE DE GINI DE DISPARIDADES TERRITORIAIS DO PIB PER CAPITA, 2000-2010


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais dos respectivos países.

H. A título de conclusão

A literatura sobre o desenvolvimento econômico e, em particular, sobre o estruturalismo, enfatiza a mudança estrutural como uma dimensão-chave para superar os problemas do crescimento, do emprego e da desigualdade na região. A convergência com o mundo desenvolvido e entre setores e unidades de produção dentro de cada país exige o fechamento da brecha tecnológica, processo que não se consegue sem um peso crescente de setores e atividades

mais intensivos em tecnologia, tanto na produção como nas exportações. Ademais, a mudança estrutural não ocorre sem que existam políticas industriais em uma conjuntura macroeconômica que viabilize a competitividade de novos setores. Esse é o desafio que diversos países asiáticos enfrentaram e venceram, mas que ainda continua pendente (salvo alguns casos e durante períodos limitados) na América Latina e no Caribe.

No longo prazo, os problemas do balanço de pagamentos limitaram o crescimento econômico e foram um determinante fundamental da dinâmica e da duração dos ciclos de atividade e financiamento. Tais ciclos são desencadeados por choques externos que suscitam respostas de natureza expansionista, aliadas a políticas macroeconômicas que, em muitas ocasiões, tendem a agravar a instabilidade, ao favorecer a apreciação excessiva do câmbio e reduzir o investimento público. A volatilidade, os preços macroeconômicos e a baixa utilização da capacidade repercutem negativamente no investimento e solapam a mudança estrutural.

A partir de 2004, a alta dos preços dos produtos primários deu lugar a trajetórias diferenciadas dentro da região. Nos países importadores líquidos de recursos naturais, foram geradas mais pressões no setor externo, matizadas pela diversificação das exportações observada desde a década de 1990 (a qual é analisada no capítulo seguinte) e pelas remessas dos emigrantes. Para os exportadores de recursos naturais, em compensação, se inicia uma fase de mais rápido crescimento com acumulação de reservas e estabilidade macroeconômica. A natureza e a intensidade dos problemas são distintas nos dois casos, porém, em ambas as situações, é imperativo avançar mais rumo a uma mudança estrutural virtuosa: na América Central, para enfrentar com mais folga os choques adversos nos preços internacionais e, na América do Sul, para evitar os riscos da doença holandesa. Não é a primeira vez que ciclos favoráveis na "loteria" de produtos básicos trazem prosperidade, ainda que insustentável, para alguns países da região. A história econômica latino-americana mostra diversas experiências de rápido crescimento desse tipo que foram revertidas posteriormente. Há um considerável grau de incerteza com respeito ao tempo que durará esse *boom* e aos efeitos que ele sofreria no caso de uma possível desaceleração do crescimento asiático, sobretudo à luz da lenta recuperação dos Estados Unidos e da crise na Europa. Considerando a necessidade de diversificar os riscos, é aconselhável não depender apenas dos produtos primários para alcançar elevadas taxas de crescimento econômico.

A segunda consideração emana não apenas das lições da história econômica, mas também das mais variadas versões das teorias do crescimento: nunca se alcançou um processo de convergência sem a acumulação de conhecimento e progresso técnico como fontes principais de dinamismo, ainda mais no contexto de uma revolução tecnológica como a atual. Mesmo que essa expansão se mantenha por um longo tempo, sem o progresso técnico endógeno e sem a construção de capacidades, a economia poderia aspirar apenas ao que Fernando

Fajnzylber chamou de “modernidade de fachada”. Trata-se de uma sociedade em que o consumo e a importação crescem em grande medida a partir das receitas dos recursos naturais, mas que é incapaz de gerar os encadeamentos necessários para absorver o subemprego e a informalidade. Em uma sociedade desse tipo, o jogo político estará polarizado em torno da captação das receitas do setor exportador e da sua distribuição por meio de políticas sociais, em oposição a uma sociedade em que o investimento dessas receitas e a busca pela produtividade redefinem a matriz da produção e do emprego.

Desde meados da década de 2000, os indicadores da distribuição de renda melhoraram na América Latina. Isso está relacionado ao fortalecimento do mercado de trabalho e à ampliação das políticas sociais que se mantiveram ao longo do tempo, graças ao avanço de um novo consenso político em torno da necessidade de combater a desigualdade mediante a complementação das políticas sociais com políticas industriais. Esse consenso deu lugar a políticas proativas que vão desde a melhora do salário mínimo até programas de transferências condicionadas de renda, dirigidos às famílias pobres e que têm operado em condições favoráveis dentro da dinâmica da pirâmide etária. As políticas sociais deverão continuar desempenhando um papel importante nos esforços para reduzir a desigualdade no curto prazo. No médio e no longo prazo, as políticas sociais devem complementar as políticas industriais que ajudem a gerar empregos de qualidade e a avançar rumo à garantia da universalização dos direitos.

Enquanto isso, é necessário avançar mais na implementação das políticas industriais e na sua articulação com outras políticas. O aumento dos gastos sociais pode enfrentar barreiras orçamentárias, sobretudo se for considerada a baixa carga tributária, a existência de importantes gastos fiscais (elusões e isenções) e as demandas originadas em outras áreas, como infraestrutura, educação e capacitação, e política industrial, vetor-chave para o crescimento de longo prazo. O espaço fiscal pode se tornar restrito ao caírem as taxas de crescimento —e com isso as receitas tributárias—, situação em que a concorrência por recursos se tornaria mais intensa e faria ser mais difícil manter o consenso da sociedade em torno do combate à desigualdade. Finalmente, é desejável que parte da população que recebe benefícios vá se aproximando de uma participação de maior qualidade no mercado de trabalho. O objetivo principal é reduzir a desigualdade por meio da movimentação de trabalhadores do subemprego para empregos de qualidade que representem uma trajetória de capacitação e remuneração crescentes. Essa dinâmica é impossível sem uma articulação virtuosa entre a política macroeconômica, a política industrial, a política social e a mudança estrutural.

CAPÍTULO II

Estrutura, especialização e crescimento

A. Introdução

No capítulo I se argumentou que, para conseguir um elevado crescimento no longo prazo, é necessário empreender uma mudança estrutural rumo a setores com maior intensidade de conhecimento e maior dinamismo da demanda. A reorientação de recursos para esses setores gera uma estrutura produtiva com maior eficiência schumpeteriana e keynesiana (ou de crescimento). A primeira abre espaço para uma elevação das taxas de aprendizagem, de inovação e de difusão das inovações, enquanto a segunda possibilita que os aumentos de produtividade tenham como contrapartida um aumento da demanda, tanto no mercado interno como externo. A combinação dessas duas eficiências —que juntas definem o que se chamou eficiência dinâmica da estrutura produtiva— gera uma trajetória virtuosa de crescimento, em que a produtividade e o emprego crescem em conjunto.¹ Por outro lado, quando o processo de diversificação é muito fraco, o crescimento desacelera e são criados menos empregos, e em atividades de menor produtividade, o que pode provocar uma redução da produtividade agregada, como ocorre na trajetória definida como círculo vicioso no quadro I.3 (veja o capítulo I).

Nas últimas três décadas, alguns países seguiram uma trajetória de crescimento que lhes permitiu sustentar um aumento persistente da produtividade, enquanto outros apresentaram, além de comportamentos erráticos, dinâmicas em que os períodos de crise frearam o aumento da produtividade. Em consequência, quando alguns desses países retomaram o crescimento, partiram de níveis de produtividade inferiores aos registrados antes da crise.

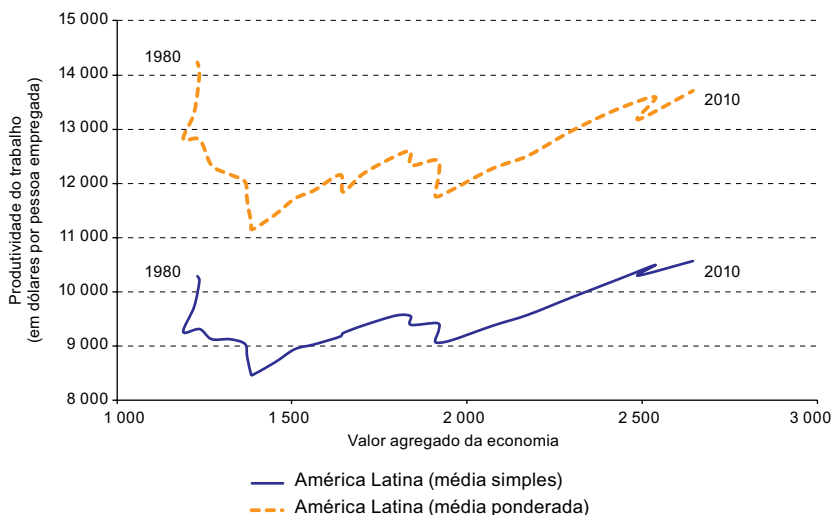
¹ Veja Astorga, Cimoli e Porcile (2012).

Os gráficos II.1 e II.2 apresentam, de forma condensada, diferentes trajetórias de crescimento, primeiro para um conjunto de países da América Latina e, segundo, para um grupo de países selecionados dentro e fora da região. No eixo das ordenadas desses gráficos, se mostra a produtividade do trabalho e, no eixo das abscissas, o valor agregado da economia. Cada ponto da curva representa um ano abrangendo o período que vai de 1980 a 2010. Assim, a curva mostra a trajetória da produtividade e do emprego ao longo do tempo. O gráfico II.1 mostra essa trajetória para o conjunto da América Latina. Já o gráfico II.2 compara as trajetórias de uma série de países, de dentro e de fora da região. Para fins de comparação, são incluídos, além dos países latino-americanos, três países europeus em que os bens intensivos em recursos naturais têm um forte peso nas exportações (Dinamarca, Finlândia e Noruega). Ademais, inclui-se a trajetória da República da Coreia, por ser um dos casos mais bem-sucedidos de recuperação e convergência com os países desenvolvidos na segunda metade do século XX.²

Gráfico II.1

AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PRODUTIVIDADE DO TRABALHO E VALOR AGREGADO DA ECONOMIA, 1980-2010^a

(Em dólares e bilhões de dólares, ano base=2000)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base na CEPALSTAT [base de dados on-line] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>; Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de dados on-line] <http://databank.worldbank.org/>, 2012.

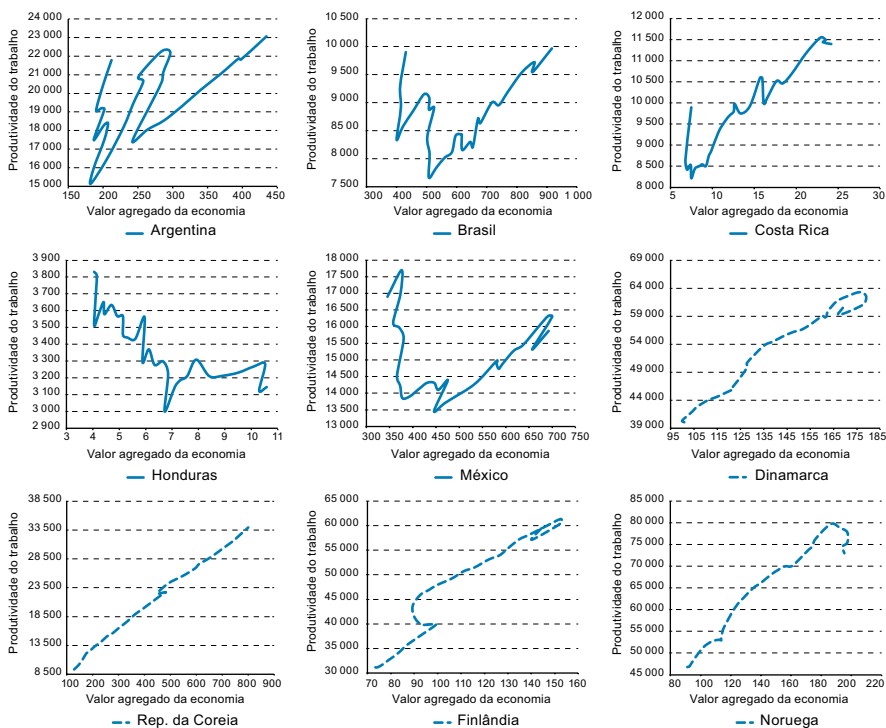
^a Os países a seguir foram selecionados para inclusão no gráfico com base na disponibilidade de dados: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela (República Bolivariana da). A média ponderada foi calculada em função do PIB.

² As economias do Caribe são tratadas em separado, em outra seção deste mesmo capítulo.

Gráfico II.2

PAÍSES SELECIONADOS: COMPARAÇÃO ENTRE PRODUTIVIDADE DO TRABALHO E VALOR AGREGADO DA ECONOMIA, 1980-2010

(Em dólares e bilhões de dólares, ano base=2000)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base na CEPALSTAT [base de dados *on-line*] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>; Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de dados *on-line*] <http://databank.worldbank.org/>; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), The Labour Force Survey (MEI) [base de dados *on-line*] <http://stats.oecd.org/>, 2012.

Nota: Os pontos dos gráficos correspondem aos anos compreendidos entre 1980 e 2010.

Um padrão de crescimento virtuoso se expressa por meio de curvas com uma declividade sempre positiva e relativamente estável. Os períodos de círculo vicioso correspondem aos de queda da produtividade. O aspecto que se destaca nos gráficos é que os países latino-americanos apresentaram quedas bastante pronunciadas da produtividade em períodos de crise ou recessão —como os anos oitenta e o fim dos anos noventa—, quedas essas que não foram compensadas nas fases posteriores de retomada. Na região como um todo, se compararmos a produtividade do início (1980) com a do fim do período (2010), não se observam aumentos significativos (veja o gráfico II.1). Em alguns países inclusive são registrados declínios importantes dessa variável no total do período. Em todos os países, na verdade, os efeitos negativos da crise dos anos oitenta solaparam a taxa de crescimento de longo prazo, como se analisará mais adiante (veja o capítulo III).

O desempenho da região se caracteriza por um forte contraste com a trajetória constante de expansão da produtividade e do produto dos outros países da amostra. Na evolução da República da Coreia e dos países europeus da amostra, se observa um processo sustentado de aumento de ambas as variáveis, interrompido apenas pela crise de 2008, no caso dos países europeus. Nesses países, não há década nem meia década perdida (o que indicaria um círculo vicioso) como houve na América Latina. No país de melhor desempenho da amostra latino-americana, a Costa Rica, a produtividade subiu 15% entre 1980 e 2010, e registrou um forte recuo na década de 1980.³ Por sua vez, no país de pior desempenho da amostra de países de fora da região, Dinamarca, a produtividade subiu quase 70% sem haver passado por nenhuma fase de declínio até 2008.

As economias de fora da região também estiveram expostas a choques importantes, porém, salvo a profunda depressão dos anos 2008 e 2009, esses choques não se manifestaram na forma de um declínio da produtividade. Houve casos de redução do produto, como na Finlândia durante o colapso da União Soviética, um importante mercado para as suas exportações, ou na República da Coreia durante a crise asiática de 1997 e 1998. Contudo, o crescimento da produtividade não se deteve até o fim do período, o que evidencia que se trata de economias muito resistentes a choques e menos vulneráveis aos altos e baixos da economia mundial.

O comportamento do emprego se associa à declividade da curva nos gráficos II.1 e II.2: quanto mais (menos) acentuada é a inclinação, menor (maior) é a absorção de mão de obra. O fato de que a declividade tenha sido sempre positiva nos países europeus e na República da Coreia indica que, ao longo do tempo, os postos de trabalho criados são compatíveis com os aumentos de produtividade agregada. Nos países latino-americanos, em contraste, os períodos de queda da produtividade correspondem a baixas taxas de crescimento do produto associadas ao aumento do emprego. Isso significa que os novos empregos se originavam em atividades de produtividade mais baixa e, não raro, eram empregos de baixa qualidade.

Para observar em mais detalhe o comportamento do mercado de trabalho, o quadro II.1 mostra as taxas de desemprego por quinquênios, entre 1980 e 2010, dos países tomados como referência. Não se observam diferenças significativas entre os países latino-americanos e os demais da amostra com relação aos níveis médios de desemprego.⁴ Isso sugere que o crescimento sustentado da produtividade na Europa e na República da Coreia não esteve associado a um

³ A amostra da América Latina inclui as três maiores economias (Argentina, Brasil e México) e dois países da América Central (Honduras e Costa Rica). Alguns países da região tiveram um desempenho mais favorável que os representados na amostra, conforme indicado no capítulo I.

⁴ Existem importantes diferenças tanto entre os países europeus (por exemplo, entre a Finlândia e a Noruega), como entre os da América Latina (por exemplo, entre a Argentina e o México).

aumento do desemprego. Dadas as grandes diferenças entre os mecanismos de proteção aos desempregados na Europa e na América Latina, o impacto de um mesmo nível de desemprego sobre a desigualdade e a pobreza é muito diferente nas duas regiões. Além disso, no caso latino-americano, o desemprego pode estar oculto pelo emprego informal ou pelo subemprego. Isso obriga os países da região a sustentarem taxas de crescimento particularmente altas para absorver o desemprego, o subemprego estrutural e a informalidade.

Os mercados de trabalho menos regulados —em que são usuais os contratos de curta duração ou onde o custo de demitir um funcionário é baixo— não respondem adequadamente ao desemprego quando não há crescimento. A capacidade microeconômica de resposta a choques externos não depende de as empresas poderem despedir mais facilmente os funcionários ou fechar mais rápido as suas portas, mas sim da capacidade de aproveitar os ativos existentes —entre os quais figura o capital humano— em novas direções, assim como em novos processos, produtos e mercados. Deixar livres os fatores de produção não garante o seu uso em novas atividades, sobretudo quando estas exigem aprendizado e conhecimentos tácitos que apenas se adquirem com a experiência em produção e em investimento.⁵ No processo de destruição criativa, as políticas devem propiciar um maior espaço para o processo de criação da eficiência dinâmica e não apenas reduzir os custos do processo de destruição de capacidades e setores defasados.

Quadro II.1

PAÍSES SELECIONADOS: EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO MÉDIO, 1980-2010^a*(Em porcentagens)*

| Período | Argentina | Brasil | Costa Rica | Honduras | México | Dinamarca | Finlândia | República da Coreia | Noruega |
|-----------------|-----------|--------|------------|----------|--------|-----------|-----------|---------------------|---------|
| 1980-1985 | 4,6 | 6,6 | 7,8 | 9,8 | 4,9 | 9,2 | 5,1 | 4,3 | 2,6 |
| 1986-1990 | 6,6 | 3,8 | 5,6 | 9,6 | 3,5 | 6,8 | 4,2 | 2,9 | 3,5 |
| 1991-1995 | 10,4 | 5,1 | 4,9 | 6,0 | 3,8 | 8,8 | 13,3 | 2,5 | 5,5 |
| 1996-2000 | 14,9 | 6,7 | 5,9 | 5,7 | 4,5 | 5,7 | 11,7 | 4,5 | 3,8 |
| 2001-2005 | 15,9 | 10,3 | 6,6 | 6,8 | 4,4 | 5,0 | 8,9 | 3,7 | 4,2 |
| 2006-2010 | 8,6 | 8,4 | 6,2 | 4,9 | 5,5 | 4,9 | 7,5 | 3,4 | 3,1 |
| Média 1980-2010 | 10,0 | 6,8 | 6,2 | 7,2 | 4,4 | 6,8 | 8,3 | 3,6 | 3,7 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

^a Vários países da região modificaram as metodologias de cálculo do emprego no período em consideração: a Argentina e o Brasil (em 2003), a Costa Rica (em 2009) e o México (em 2005, com aplicação em caráter provisório no período 1997-2004).

⁵ A redução do número de horas trabalhadas em economias onde a proteção ao emprego é maior (como as europeias) pode outorgar ao mercado de trabalho níveis de flexibilidade —necessária para responder a conjunturas menos favoráveis— semelhantes aos das demissões (Abraham e Houseman, 1993). A combinação de flexibilidade e maior proteção implica um menor custo, tanto material como psicológico, para os trabalhadores e pode trazer benefícios adicionais, por exemplo, na continuidade das trajetórias de aprendizado (Bértola e Rogerson, 1996).

A tarefa de fortalecer a dimensão criativa na concorrência global não é simples e poucos países conseguiram reduzir as brechas de produtividade e de renda em relação aos mais desenvolvidos. Os processos de convergência mais bem-sucedidos ocorreram na Ásia, onde foram combinadas políticas industriais ativas com políticas macroeconômicas que favoreceram a competitividade (veja o capítulo I). Embora os casos de convergência não necessariamente tenham que se repetir nos mesmos moldes e com o mesmo ritmo, eles oferecem lições importantes para procurar entender os fatores que fizeram possível a convergência em alguns casos e não em outros. Essas lições devem ser incorporadas à agenda de políticas de desenvolvimento e mudança estrutural do século XXI.

Peneder (2002) observou que o processo de desenvolvimento necessariamente deixa os "rastros schumpeterianos" da mudança estrutural. Os países que conseguiram a convergência com as economias industrializadas o fizeram por meio de intensos processos de aprendizagem que incorporaram novos setores à produção e à exportação. Surge uma história baseada na diversificação: os recursos canalizados para a inovação geraram novas oportunidades de investimento e permitiram construir novos setores produtivos. Os serviços e as indústrias responderam às novas demandas tecnológicas: os setores mais intensivos em conhecimento ganharam peso nas manufaturas, ao mesmo tempo em que cresceu a importância dos bens mais sofisticados na pauta de exportação. Por sua vez, essa pauta se tornou mais diversificada e chegou a mercados mais exigentes, onde a diferenciação do produto era um fator competitivo importante. Os estímulos da demanda externa e interna geraram impulsos aos quais a economia conseguia responder endogenamente, gerando empregos de maior produtividade. Ao longo do processo, foram reduzidas as duas brechas: a externa, em relação à fronteira tecnológica internacional, e a interna, que deixava um grande número de trabalhadores fora das atividades de produtividade mais alta. Se não existisse a estrutura institucional necessária para promover a mudança estrutural e faltassem as políticas industriais, o processo virtuoso descrito acima seria interrompido ainda no começo.

Este capítulo está organizado em quatro seções. Após esta introdução, segue-se a seção B, que apresenta uma análise comparativa da intensidade da mudança estrutural em diferentes países e regiões, evidenciando o atraso da América Latina nesse campo. Emprega-se uma ampla gama de indicadores que explicitam a transformação da estrutura produtiva subjacente aos padrões de crescimento virtuoso. Essa seção também discute a microeconomia da aprendizagem, já que é necessário entender as forças e obstáculos por trás da dinâmica da inovação, da difusão de conhecimentos em nível internacional e da crescente incorporação do conhecimento à produção (em outras palavras, que forças sustentam a construção da eficiência dinâmica). Um mundo de economias abertas não admite a sobrevivência das empresas que ficam

para trás no campo tecnológico e pune as empresas e as economias cujas instituições não favorecem os processos de aprendizagem. Esses processos têm especial relevância para a valorização dos recursos naturais e para a garantia da sustentabilidade ambiental do crescimento, temas a serem abordados no fim da seção.

A seção C trata da relação entre a mudança estrutural, o crescimento e a especialização. O fato de essa seção focar a especialização e o comércio se explica pelo seu vínculo com a estrutura produtiva. Em particular, as elasticidades-renda da demanda de exportações e de importações podem ser vistas como um reflexo ou uma manifestação da eficiência dinâmica da estrutura produtiva. Os setores em que as elasticidades-renda da demanda são mais elevadas (aqueles que produzem bens de maior demanda quando cresce a renda mundial) tendem a ser mais intensivos em conhecimento. Por esse motivo, a análise dessas elasticidades oferece informações úteis sobre a estrutura produtiva. Outro motivo pelo qual se analisa de forma detalhada o comportamento do comércio é o fato de a relação entre a elasticidade-renda da demanda das exportações e a elasticidade-renda da demanda das importações ser um bom indicador da taxa de crescimento de longo prazo da economia. A economia não pode crescer de maneira sistemática a taxas que impliquem um aumento constante do déficit em conta corrente como proporção do PIB (Rodríguez, 1977; Thirlwall, 1979; Moreno-Brid, 2002; Cimoli, 1988; Cimoli, Porcile e Rovira, 2010). Em consequência, a análise das elasticidades do comércio de bens e serviços permite vincular a estrutura produtiva à taxa de crescimento de longo prazo.

A seção D fecha o capítulo com uma análise do papel que uma das variáveis-chave da política macroeconômica — a taxa de câmbio real — desempenha no momento de determinar o padrão de especialização. O tema é tratado à luz da crescente literatura, em que se destacam os vínculos entre a taxa de câmbio real, a estrutura produtiva e o crescimento, sobretudo por intermédio do grau de diversificação e do nível de conhecimento incorporado às exportações de um país. Reconhece-se que o uso dessa variável como instrumento do desenvolvimento pode gerar problemas em termos de distribuição de renda, além de desequilíbrios comerciais em outras partes do mundo. Por isso, se enfatiza que uma taxa de câmbio real competitiva deve ser complementada por políticas industriais e pela distribuição da renda em nível nacional, assim como pela coordenação internacional de políticas (como as políticas keynesianas destinadas a impulsionar a demanda). Essa coordenação é necessária para evitar o surgimento de superávits comerciais crônicos associados ao ímpeto exportador gerado por uma taxa de câmbio depreciada. Uma estratégia desse tipo cria desequilíbrios em outras partes do mundo e não pode ser seguida por todos os países ao mesmo tempo, o que seria equivalente a ignorar a falácia da composição.

B. Mudança estrutural e convergência

1. A microeconomia da aprendizagem

Assim como no caso da moderna teoria do crescimento, procurar entender as causas das diferenças nas taxas de crescimento entre países e regiões foi o ponto de partida dos trabalhos pioneiros da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Nesses trabalhos, se observava que a difusão lenta e desigual do progresso técnico em escala internacional gerava estruturas econômicas muito distintas em diferentes regiões do mundo e, assim, se formava o chamado sistema centro-periferia. O progresso técnico era gerado inicialmente nos centros, onde a inovação e a difusão de tecnologia avançavam juntamente com o surgimento de novos setores econômicos e novas capacidades. Aparecia, assim, uma estrutura produtiva diversificada cada vez mais intensiva em conhecimentos, em que os novos empregos e os ganhos de produtividade alcançavam, de maneira relativamente uniforme, o conjunto do sistema produtivo. Por esse motivo, a estrutura do centro era não apenas diversificada, mas também homogênea (com pequenas brechas de produtividade), pois era capaz de absorver a maior parte do emprego em setores de alta produtividade. Na periferia, no entanto, o progresso técnico chegava de forma limitada a poucas atividades e criava espaços para escassos setores, o que dava lugar a uma estrutura pouco diversificada e heterogênea (com grandes brechas de produtividade entre os setores). Essa estrutura não era capaz de oferecer emprego a uma ampla parcela de trabalhadores, que encontravam refúgio em atividades de baixa produtividade, como o subemprego ou as atividades de subsistência. Do ponto de vista estruturalista, o tema central era como acelerar a difusão de tecnologia e a construção de novas capacidades, de modo a redefinir a estrutura periférica, tornando-a mais diversificada e homogênea.⁶

Os pioneiros da teoria do desenvolvimento formularam em forma correta muitas das ideias que a teoria econômica dominante viria a aceitar apenas anos mais tarde (por exemplo, que a estrutura é importante e que a dinâmica tecnológica pode gerar divergências). Contudo, quando surgiram as contribuições fundamentais para a teoria do desenvolvimento, a compreensão que se tinha da dinâmica do progresso técnico era muito limitada. Em especial, não existia uma teoria microeconômica do processo de aprendizagem nem da inovação que pudesse fundamentar, de forma rigorosa, a macrodinâmica do desenvolvimento. Não se sabia ao certo quais eram as barreiras para a difusão tecnológica nem como as políticas podiam promover a convergência tecnológica. Essa situação se alterou no fim dos anos setenta com as teorias

⁶ Neste documento, o conceito de tecnologia será empregado de uma forma ampla, como o conjunto de conhecimentos e instrumentos aplicados à produção de bens e serviços nas diversas áreas da economia. Estrutura homogênea e heterogênea se refere à magnitude das diferenças em termos de produtividade do trabalho entre setores e unidades produtivas.

evolucionistas da mudança técnica (Rosenberg, 1982; Dosi, 1988; Narula, 2004; Cimoli e Dosi, 1995; Katz, 2008; Cimoli, Dosi e Stiglitz, 2009).⁷ Hoje em dia, existe uma compreensão mais abrangente dos determinantes da convergência em nível internacional e regional.

A literatura sobre o assunto destaca os seguintes aspectos, que ajudam a entender as dificuldades enfrentadas pelo processo de convergência tecnológica e produtiva dos países em desenvolvimento com os países avançados:

- A aprendizagem é localizada e as empresas aprendem no contexto das competências e capacidades tecnológicas (base tecnológica) já existentes.
- A aprendizagem tem um forte componente tácito e, em muitos casos, a tecnologia não pode ser copiada nem transferida de forma codificada (em manuais ou instruções, por exemplo), pois a experiência na produção é crucial.
- A inovação e a difusão de tecnologia devem ser encaradas como processos estreitamente ligados, pois não há difusão se não houve um esforço por parte das empresas imitadoras de adaptar e melhorar a tecnologia de ponta em função das condições específicas dos seus mercados e capacidades. Isso vale não apenas para as grandes inovações e os novos paradigmas, mas também para a difusão das tecnologias maduras. Os casos de sucesso em convergência se caracterizam, precisamente, por um esforço constante em que a tecnologia externa é usada como plataforma para a aprendizagem local e não como substituto. Por isso, não se deve partir da premissa de que existe uma separação radical entre inovação e difusão, e entre inovações ou adaptações incrementais e imitação (Katz, 1997 e 2008; Cimoli e Katz, 2003).
- A aprendizagem apresenta claros rendimentos crescentes que explicam fenômenos de grande acumulação de capacidades, por um lado, e de uma maior defasagem, por outro. As empresas que inovam ou adotam a melhor tecnologia em um determinado período são as que têm mais probabilidade de inovar ou adotar novas tecnologias no período seguinte, o que pode gerar círculos virtuosos (ou viciosos, no caso das empresas defasadas) de aprendizagem, inovação, difusão e crescimento (Arthur, 1994).
- Os rendimentos crescentes não apenas ocorrem no nível da empresa, mas também podem ser observados em toda uma indústria ou país. Os rendimentos crescentes se explicam por complementaridades entre ativos produtivos e tecnológicos, pela formação de instituições e pelos diversos mecanismos de reforço mútuo entre investimento, progresso técnico e crescimento (Rosenstein-Rodan, 1961; Ros, 2002). Esse processo

⁷ Durante esse período, a economia convencional também começou a prestar mais atenção aos temas das assimetrias de informação, coordenação e externalidades da mudança técnica. Um exame dessa discussão pode ser encontrado em Cimoli e Porcile (2009).

cumulativo já havia sido enunciado na lei de Kaldor-Verdoorn, segundo a qual os aumentos na produção provocam aumentos de produtividade. A sua validade foi estendida em alguns estudos posteriores de modo a abarcar a influência de uma ampla gama de processos de aprendizagem identificados e analisados na literatura. Entre esses processos, destacam-se não apenas a aprendizagem pela experiência ou pela prática (o clássico mecanismo identificado por Arrow, 1963), mas também a aprendizagem pelo uso (*learning by using*), pela interação (*learning by interacting*), pela exportação (*learning by exporting*) e pela observação (*learning by observing*), entre outras.⁸

Entender o papel que desempenham os rendimentos crescentes no progresso técnico é fundamental para formular políticas industriais. Na medida em que há forças que tendem, endogenamente, a reproduzir o padrão de produção e aprendizagem dominante, é muito difícil que o sistema econômico consiga escapar por si só de uma armadilha de baixo crescimento. Fenômenos como a dependência da trajetória, o bloqueio e a histerese são muito importantes em relação à mudança técnica e à especialização. Por esse motivo, as políticas são necessárias para redefinir incentivos e estimular a mudança estrutural frente a um quadro de inércia e de reprodução endógena das estruturas associadas ao baixo crescimento (Cimoli e Rovira, 2008).

O progresso técnico não se distribui de maneira uniforme em todos os setores: alguns apresentam taxas de inovação mais altas e estimulam mais que outros a difusão de tecnologia. Há uma clara relação entre o esforço agregado de pesquisa e desenvolvimento em uma economia e o peso que os setores intensivos em conhecimento têm nela. Alguns setores são produtores de inovações, enquanto outros, dominados pelos fornecedores, as adquirem dos primeiros (Pavitt, 1984). A incorporação de inovações exige esforços tecnológicos específicos e não um processo em que a empresa beneficiária seja um receptor passivo. No entanto, a posição de liderança tecnológica é ocupada por aquelas empresas que concebem e produzem as inovações. A capacidade de inovar ou de gerar ganhos de produtividade não apresenta uma distribuição uniforme entre os setores e a evidência mostra que as trajetórias tecnológicas e de construção de capacidades relevantes para um determinado setor se encontram em outros setores, muitas vezes distantes.⁹

De modo geral, a preocupação da teoria do desenvolvimento com a estrutura produtiva e as brechas tecnológicas e de produtividade (tanto externas como internas) foi confirmada pela literatura recente. O papel central dos rendimentos

⁸ Veja Arthur (1989 e 1994), Buchanan e Yoon (1994) e León-Ledesma (2002).

⁹ Por exemplo, os encadeamentos produtivos para trás ou para frente na mineração exigem capacidades em produção de equipamentos de transporte, maquinaria mecânica ou eletroeletrônica avançada e tecnologias da informação e das comunicações que normalmente não estão à disposição dos agentes econômicos, sobretudo os de menor porte, que operam em um território ou país.

crecentes (e seu corolário, a existência de processos cumulativos e a dependência da trajetória) é reconhecido na maioria dos modelos de divergência internacional, bem como nos modelos da nova geografia econômica, que hoje representam o enfoque dominante em matéria de economia regional. O conjunto de fatores discutidos com relação à microeconomia da aprendizagem permite encarar o lado da oferta de uma forma diferente e pouco convencional. Como os padrões tecnológicos e produtivos englobam mecanismos internos que os validam, o papel das políticas públicas é construir instituições e gerar novos incentivos que facilitem a coordenação de longo prazo entre os agentes que inovam e difundem a tecnologia, bem como estimular a canalização de recursos para atividades que promovam a aprendizagem e a sua difusão para as empresas mais atrasadas —normalmente as de menor porte. Conforme indicado acima (veja o capítulo I), em alguns casos essas instituições complementam o sistema de preços, ao passo que, em outros geram as distorções necessárias para escapar da dependência da trajetória (Amsden, 1989; Wade, 1990; Chang, 2001).

O progresso técnico decorre de um processo interativo de tentativa e erro, e do intercâmbio de informações, no qual participa um conjunto amplo e heterogêneo de agentes que, muitas vezes, têm objetivos, regras e estruturas diferentes (por exemplo, entes públicos, empresas, universidades e centros de pesquisa). A existência de um marco institucional, formal ou informal, que coordene a interação desses agentes e promova a cooperação em prol da inovação e da difusão é necessária para estimular o progresso técnico (Metcalf, 2001). É preciso tirar partido de certas externalidades que são alcançadas apenas quando existem mecanismos apropriados de coordenação, sobretudo na transformação para um padrão de crescimento sustentável (Rodrik, 2008). Em tudo isso, as políticas industriais e macroeconômicas têm um papel central (veja o capítulo VI), pois influenciam diretamente a demanda agregada, a estabilidade nominal e real da economia, a solvência das instituições financeiras (por meio da regulação macroprudencial) e, até mesmo, a distribuição de renda, ao mesmo tempo em que definem estímulos e constroem ou remodelam instituições. A diversidade de políticas e instituições, bem como de caminhos para a eficiência dinâmica, está por trás dos variados padrões de desenvolvimento observados em cada país e em cada período histórico. Os efeitos dessa diversidade sobre o padrão de crescimento são discutidos na subseção 2, que enfoca diversos indicadores que captam a intensidade da aprendizagem tecnológica e da mudança estrutural.

2. Os indicadores da mudança estrutural

A construção de indicadores que reflitam a eficiência dinâmica da estrutura produtiva exige, em primeiro lugar, identificar as variáveis que revelem esses atributos. Segundo, como em alguns casos as variáveis são medidas na esfera setorial, é necessário definir o nível de agregação da análise. Os diferentes agrupamentos setoriais abrangem atividades mais dinâmicas que outras

(nos dois sentidos, keynesiano e schumpeteriano) e, ao trabalhar com agregados, é inevitável algum grau de heterogeneidade interna.¹⁰ Como é impossível obter indicadores sem vieses nem imperfeições, a estratégia seguida para medir a eficiência dinâmica foi reunir um conjunto diverso de indicadores. Se todos eles apontam na mesma direção, é possível chegar a uma conclusão confiável quanto ao nível de eficiência dinâmica da estrutura produtiva de um país. Quando isso não ocorre, uma análise dos pontos fortes e fracos de cada indicador pode ajudar a refletir sobre aqueles fatores que explicam a divergência de resultados. Esses pontos são discutidos no anexo I.1. Já os indicadores usados são apresentados abaixo:

- i) Os indicadores clássicos de esforço e resultado tecnológico: investimento em pesquisa e desenvolvimento, e o número de patentes por habitante, respectivamente;
- ii) A produtividade relativa, definida como o quociente entre o nível da produtividade do trabalho de uma economia e a produtividade de uma economia avançada de referência (em geral, se usam os Estados Unidos como referência por estarem na vanguarda da fronteira tecnológica e terem fortes vínculos comerciais e de investimento com a América Latina e o Caribe);
- iii) O peso das exportações de média e alta tecnologia no total das exportações (X_{HMT}/X), segundo a classificação de Lall;
- iv) O quociente entre a participação dos setores intensivos em engenharia no valor agregado da manufatura em uma economia (S_i) e a participação desses mesmos setores em um país de referência (S_R , neste caso, os Estados Unidos). Supõe-se que, quanto maior o índice de participação relativa ($IPR = S_i/S_R$), maior o peso relativo da engenharia e mais intensivo o uso de conhecimentos em uma indústria;
- v) O índice de adaptabilidade (IA), definido como a relação entre a participação dos setores dinâmicos e não dinâmicos no total das exportações, isto é, a porcentagem daqueles em relação à porcentagem destes no total das exportações. Os setores dinâmicos são aqueles cuja demanda mundial, medida pelo valor das exportações mundiais, cresce acima da média;¹¹

¹⁰ Essa heterogeneidade pode enviesar os indicadores, e o risco de que isso ocorra será tanto maior quanto mais alto for o nível de agregação com que se trabalhe.

¹¹ Ainda que, historicamente, os setores mais dinâmicos venham sendo os segmentos mais modernos da indústria manufatureira (os que produzem equipamentos e produtos mecânicos, eletroeletrônicos e de transporte, entre outros), essa regularidade nem sempre é válida quando se trata de produtos, pois é grande o dinamismo de alguns produtos agrícolas e minerais.

vi) O indicador de sofisticação das exportações (EXPY) desenvolvido por Hausmann, Hwang e Rodrik (2007).¹² Esse indicador é construído a partir de dados altamente desagregados do comércio, e a intenção é identificar diferenças na qualidade ou no nível de sofisticação das exportações. Considera-se que as exportações originadas em países com um alto nível de renda têm uma intensidade de conhecimentos maior do que as originadas em países com um baixo nível de renda. O raciocínio por trás dessa distinção é que as economias mais ricas têm mais capacidade tecnológica e de mercado, o que lhes permite competir com bens diferenciados, em mercados mais exigentes. O índice EXPY é um indicador da eficiência não apenas schumpeteriana, mas também keynesiana, na medida em que é mais provável que a elasticidade-renda dos bens e serviços mais sofisticados, exportados pelas economias ricas, seja superior à dos exportados pelas economias pobres.

Os indicadores de i a iv são indicadores de capacidades definidas em sentido amplo e captam, sobretudo, a eficiência schumpeteriana. O indicador v, no entanto, é um indicador do dinamismo da demanda externa e capta todos os setores dinâmicos, independentemente da sua base produtiva e tecnológica (revelando, sobretudo, a eficiência keynesiana). Já o indicador vi reflete os dois tipos de eficiência, pois se refere à capacidade de produzir bens mais sofisticados e para mercados de renda mais alta. Dos seis indicadores, dois (IPR e X_HMT/X) dizem respeito ao setor manufatureiro, enquanto os outros quatro são agregados e se referem a todos os setores da economia (produtividade relativa, pesquisa e desenvolvimento mais patentes, IA e EXPY).

Conforme mencionado, esses indicadores devem ser considerados em conjunto, a fim de permitir obter uma perspectiva integrada ou mais ampla das capacidades da estrutura produtiva, já que, individualmente, conseguem captar apenas uma parte dessas capacidades (os vieses associados a cada indicador são discutidos em mais detalhe no anexo I.1).

3. Análise por regiões e países

Para comparar os indicadores de eficiência dinâmica da estrutura produtiva da América Latina com os de outras regiões, os países foram agrupados segundo diferentes critérios. Por um lado, a América Latina foi dividida em duas sub-regiões: América do Sul e América Central. O caso dos países do Caribe será discutido em separado, uma vez que eles não têm os mesmos indicadores que

¹² Para construir esse indicador, primeiro se constrói o PRODY, uma média ponderada da renda per capita dos países que exportam um determinado bem, usando como fator de ponderação a vantagem comparativa revelada desse bem por país (a cada bem é atribuído um PRODY). Em seguida, se constrói o EXPY calculando, para cada país, a média ponderada dos PRODY, usando como fator de ponderação o peso desse bem na pauta de exportação. O fato de um país ter um EXPY alto indica que ele exporta, principalmente, bens também exportados pelos países de alta renda.

a América Latina. Além disso, os dados das três maiores economias da região (Argentina, Brasil e México) são analisados individualmente em virtude do seu peso relativo. Por outro lado, os países emergentes da Ásia são incluídos como referência, uma vez que, conforme observado no capítulo I, representam casos de sucesso em desenvolvimento e redução de brechas em matéria de tecnologia e renda por habitante em relação ao mundo desenvolvido.

As economias desenvolvidas são divididas em dois grupos: as economias maduras em que os recursos primários e os produtos manufaturados intensivos em recursos naturais têm uma forte participação no total das exportações (superior a 70%) e as economias maduras em que essa participação é menor (inferior a 70%). O objetivo dessa divisão é mostrar que os recursos naturais não representam uma "maldição" nem um obstáculo à mudança estrutural, mas sim que podem servir de base para avançar rumo a novos setores e atividades com níveis crescentes de incorporação de conhecimentos. Mais especificamente, argumenta-se que a estrutura produtiva das economias do primeiro grupo é muito diferente daquela dos países latino-americanos, apesar de os recursos naturais terem um peso semelhante nos seus padrões de exportação. Essa diferença em suas estruturas reflete a forma como foi usada a receita dos recursos naturais segundo a política industrial e a capacidade de cada país para administrar os preços macroeconômicos de maneira que não prejudicassem a produção de novos bens transáveis.

O quadro II.2 mostra que nos indicadores clássicos de esforço e resultados tecnológicos (investimentos em pesquisa e desenvolvimento e patentes), a América Latina apresenta valores menos favoráveis que outras regiões, tanto em nível de sub-regiões (América do Sul e América Central) como em nível individual das maiores economias da região (Argentina, Brasil e México). As diferenças são maiores quando se comparam patentes em vez de gastos em pesquisa e desenvolvimento, o que indica que o investimento em tecnologia quanto à geração de patentes é mais eficiente na Ásia do que na América Latina.

A defasagem latino-americana também pode ser observada no comportamento da produtividade relativa. Quando se compara, por exemplo, a América do Sul com as economias asiáticas em desenvolvimento, percebe-se que a produtividade do trabalho naquela corresponde a apenas um oitavo do valor registrado no país de referência (Estados Unidos), ao passo que, na Ásia, equivale a um terço. O mesmo pode ser dito do indicador de intensidade de conhecimentos da indústria manufatureira, uma vez que o peso relativo das atividades relacionadas à engenharia na América Latina é inferior à quarta parte do observado nas economias em desenvolvimento da Ásia. O índice de adaptabilidade não apenas é mais baixo na América do Sul, mas também apresenta uma tendência bastante desfavorável em relação à Ásia (onde quadruplicou entre 1985 e 2007, tendo apenas dobrado na América do Sul). Por sua vez, a América Central mostra uma tendência mais favorável, pois o índice de adaptabilidade passou de 0,2 em 1985 para 1,1 em 2007, em consequência dos avanços nas atividades de ensamblagem para exportação.

Quadro II.2
REGIÕES E PAÍSES SELECIONADOS: INDICADORES DE MUDANÇA ESTRUTURAL
E ESFORÇO TECNOLÓGICO

| | Produtividade relativa ^a (em porcentagens) | IA ^b (1985) | IA ^b (2007) | X_HMT/X ^c (em porcentagens) | EXPY ^d | Participação relativa da engenharia (IPR) ^e | Patentes ^f (por milhão de habitantes) | P&D ^g (em porcentagens do PIB) |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Argentina | 25,7 | 0,1 | 0,2 | 22,0 | 10,4 | 0,4 | 1,0 | 0,5 |
| Brasil | 11,7 | 0,4 | 0,9 | 32,0 | 11,4 | 0,7 | 0,5 | 1,0 |
| México | 19,8 | 0,3 | 1,1 | 60,5 | 13,2 | 0,6 | 0,6 | 0,4 |
| Países asiáticos em desenvolvimento ^h | 33,8 | 0,5 | 2,3 | 64,3 | 14,6 | 0,9 | 17,2 | 1,3 |
| América do Sul | 12,1 | 0,3 | 0,6 | 18,5 | 9,1 | 0,2 | 0,4 | 0,4 |
| América Central | 11,0 | 0,2 | 1,1 | 34,2 | 11,2 | 0,2 | 0,3 | 0,2 |
| Economias maduras intensivas em recursos naturais ⁱ | 71,3 | 0,5 | 1,3 | 32,4 | 14,1 | 0,8 | 55,2 | 2,0 |
| Economias maduras ^j | 76,3 | 0,8 | 1,5 | 64,6 | 15,0 | 1,1 | 126,1 | 2,4 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base na CEPALSTAT [base de dados *on-line*] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>; TradeCAN (versão 2009), [base de dados *on-line*] <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>; Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de dados *on-line*] <http://databank.worldbank.org/>; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), The Labour Force Survey (MEI) [base de dados *on-line*] <http://stats.oecd.org/>; Comissão Europeia, Eurostat [base de dados *on-line*] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, 2012.

^a Produtividade relativa: produtividade do trabalho em relação à dos Estados Unidos; média do período 2001-2010 (média simples no caso dos agregados). Nesse indicador, a América do Sul abrange Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Venezuela (República Bolivariana da), enquanto a América Central abrange Costa Rica, Honduras e Panamá.

^b IA: índice de adaptabilidade. Quociente entre a porcentagem das exportações dinâmicas no total das exportações e a porcentagem das exportações não dinâmicas no total das exportações. Exportações dinâmicas são as que crescem acima da média mundial.

^c X_HMT/X: porcentagem das exportações correspondentes a manufaturas de média e alta tecnologia no total das exportações, com base na classificação de Lall, em 2007.

^d EXPY: indicador de sofisticação das exportações, calculado como a média ponderada (pela participação das exportações) do indicador PRODY. O indicador PRODY é a média ponderada (pela vantagem comparativa revelada de cada país) do nível de renda per capita dos países que exportam um determinado bem. O indicador foi calculado com referência ao ano de 2008.

^e IPR: índice de participação relativa dos setores de alta tecnologia no total das manufaturas, em comparação com a intensidade tecnológica dos Estados Unidos (2005). No caso deste indicador, a América do Sul abrange Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai; a América Central, Costa Rica e Panamá; e as economias maduras, França, Itália, Japão, Reino Unido e Suécia.

^f Patentes: número de patentes concedidas pelo Escritório de Patentes e Marcas dos Estados Unidos (USPTO) por milhão de habitantes; média do período 1990-2010.

^g Pesquisa e desenvolvimento: gastos em pesquisa e desenvolvimento como porcentagem do PIB no período 1996-2009. As médias são calculadas com base na disponibilidade de dados de cada país em cada ano.

^h Os países asiáticos em desenvolvimento abrangem Cingapura, Filipinas, Hong Kong (Região Administrativa Especial da China), Indonésia, Malásia, República da Coreia e Tailândia.

ⁱ As economias maduras intensivas em recursos naturais correspondem a um conjunto de países com PIB per capita alto e uma participação de recursos naturais no total das exportações superior a 30%: Austrália, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Noruega e Nova Zelândia.

^j As economias maduras correspondem a: Alemanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido e Suécia.

Os altos valores das exportações de média e alta tecnologia (X_{HMT}/X) do México e da América Central chamam a atenção. O nível desse indicador no México é superior ao das economias maduras exportadoras de recursos naturais e é semelhante ao dos países em desenvolvimento da Ásia. Isso é coerente com o fato de os indicadores IA e EXPY terem um desempenho melhor no México e na América Central do que na América do Sul. Contudo, entra em contradição com os demais indicadores de capacidade tecnológica e mudança estrutural do quadro II.2. Isso ocorre porque os altos valores de X_{HMT}/X do México e da América Central são muito influenciados pelas exportações das suas zonas francas e por aquelas realizadas no âmbito de regimes especiais de importação temporária para exportação, que se caracterizam pelo custo da mão de obra e não pela intensidade de conhecimento. Os valores baixos das demais variáveis (como patentes, produtividade relativa e IPR) confirmam a ausência de um processo de acumulação de capacidades. Em suma, o conjunto dos indicadores mostra que a estrutura produtiva da região é menos eficiente em termos keynesianos e schumpeterianos do que o amplo grupo de países tomado como referência.

Esses resultados retratam as tendências gerais da mudança estrutural em diferentes regiões e nas três maiores economias latino-americanas. Para ir além das médias, é necessário analisar alguns países individualmente (veja o quadro II.3). Ao fazê-lo, percebe-se que os resultados confirmam a análise por regiões. Em nenhum dos países latino-americanos, nem mesmo nos mais industrializados, como o Brasil e o México, o indicador IPR se iguala ao dos países europeus, embora algumas dessas economias, como Dinamarca, Finlândia e Noruega, sejam pequenas e tenham uma importante parcela de recursos naturais nas exportações. O Brasil, dono do setor industrial mais desenvolvido da região, com uma população e um nível de recursos que fazem dele uma das maiores economias do mundo, tem um indicador IPR inferior ao da Austrália. A Argentina, muitas vezes comparada com a Austrália, se encontra bem atrás desta quando se trata da participação da engenharia no produto. Na Finlândia, uma pequena economia que teve bastante sucesso na consecução da mudança estrutural, o peso do setor de engenharia no produto é semelhante ao encontrado nos Estados Unidos, e o mesmo ocorre com a República da Coreia, possivelmente o caso mais emblemático de convergência no pós-guerra. O IPR baixo da região emite um sinal claro sobre a sua debilidade em termos de eficiência dinâmica: em seu esforço por transformar os seus padrões de produção, a América Latina ainda tem um longo caminho a percorrer no processo de desenvolvimento.

O mesmo vale para a produtividade relativa, que é bem mais baixa nos países da América Latina. O fraco desempenho do Brasil nesse indicador chama a atenção, o que provavelmente se explica pelas grandes diferenças regionais existentes nesse país, onde algumas regiões testemunharam uma mudança estrutural bastante intensa (sul e centro-sul), com um notável avanço

da diversificação e da complexidade do aparelho produtivo, enquanto outras ficaram para trás. Não se deve esquecer que os problemas das brechas e da mudança estrutural têm uma dimensão externa, mas também uma dimensão interna que é a origem da heterogeneidade.

Quadro II.3

PAÍSES SELECIONADOS: PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA ENGENHARIA NO VALOR AGREGADO DO SETOR MANUFATUREIRO (IPR), PRODUTIVIDADE RELATIVA E EXPY

| | Participação relativa da engenharia (IPR)^a | Produtividade relativa^b | EXPY^c |
|---------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------|
| Argentina | 0,40 | 26 | 10,4 |
| Brasil | 0,64 | 12 | 11,2 |
| Chile | 0,17 | 20 | 8,9 |
| Colômbia | 0,24 | n.d. | 9,9 |
| México | 0,64 | 20 | 12,5 |
| Uruguai | 0,18 | n.d. | 10,4 |
| Austrália | 0,67 | 59 | 12,3 |
| Dinamarca | 0,87 | 78 | 14,0 |
| Finlândia | 0,94 | 73 | 15,0 |
| Noruega | 0,76 | 101 | 10,8 |
| República da Coreia | 1,07 | 38 | 14,8 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base na CEPALSTAT [base de dados on-line] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>; e TradeCAN (base de dados para a análise da competitividade dos países).

^a IPR: índice de participação relativa dos setores de alta tecnologia no total das manufaturas, em comparação com a intensidade tecnológica dos Estados Unidos (2005).

^b Produtividade relativa: produtividade do trabalho em relação à dos Estados Unidos; média do período 2001-2010.

^c EXPY: indicador de sofisticação das exportações, calculado como a média ponderada (pela participação das exportações) do indicador PRODY. O indicador PRODY é a média ponderada (pela vantagem comparativa revelada de cada país) do nível de renda per capita dos países que exportam um determinado bem. Os números correspondem a 2008.

A situação nas economias do Caribe é bastante heterogênea. Quatro das maiores economias (Belize, Guiana, Suriname e Trinidad e Tobago) são exportadoras de produtos naturais, enquanto as demais, como a Jamaica, combinam, em diferentes proporções, atividades de ensamblagem, turismo (sobretudo as Bahamas, Barbados e os países da Organização de Estados do Caribe Oriental (OECO)) e, em alguns casos, serviços financeiros. No longo prazo, a principal mudança estrutural nessa subregião foi o deslocamento da atividade de produção agrícola (açúcar e banana, por exemplo) para esses serviços. Entre 1990 e 2010, a participação da produção agrícola no total do produto caiu quase dois pontos percentuais, que não foram compensados pelo pequeno aumento da parcela da produção manufatureira (veja o quadro II.4). Nesse período, o setor de serviços foi o que mais contribuiu para o crescimento do PIB dessa subregião. A perda do tratamento preferencial e de competitividade fortaleceu as atividades de distribuição frente às de produção.

Quadro II.4

CARIBE: CRESCIMENTO DO PIB TOTAL E POR SETORES, 1990-2010*(Em porcentagens)*

| | Agricultura | Indústria | Serviços | Total |
|-----------------------------------------------------------|--------------------|------------------|-----------------|--------------|
| Participação no PIB total | | | | |
| 1990-1999 | 11,4 | 26,9 | 61,9 | 100,0 |
| 2000-2010 | 9,5 | 27,4 | 63,2 | 100,0 |
| Crescimento setorial | | | | |
| 1990-1999 | 0,8 | 2,8 | 3,0 | |
| 2000-2010 | -0,6 | 2,7 | 3,0 | |
| Contribuição para o crescimento do PIB total ^a | | | | |
| 1990-1999 | 0,1 | 0,8 | 1,9 | 2,7 |
| 2000-2010 | -0,1 | 0,7 | 1,9 | 2,6 |

Fonte: Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de dados *on-line*] <http://databank.worldbank.org/>; e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

^a A contribuição para o crescimento do PIB é calculada como a participação no PIB multiplicada pelo crescimento setorial correspondente.

A inserção internacional dos países do Caribe, medida pela relação entre as exportações de bens e serviços e o PIB, passou de 46% em 1990 para 55% em 2008, um aumento vinculado principalmente aos números de Trinidad e Tobago. A crescente participação do comércio exterior no produto resulta de duas tendências opostas: enquanto as exportações de bens cresceram a um ritmo superior ao do PIB entre 1990 e 2008, as vendas externas de serviços aumentaram de forma mais lenta (CEPAL, 2010b, cap. IV).

Quanto à evolução da posição desses países no mercado internacional, a proporção de bens primários no total das exportações caiu de 42% em 1985 para aproximadamente 37% em 2000, ao passo que a participação dos combustíveis e manufaturas teve uma alta percentual semelhante. Entre as manufaturas, as de maior conteúdo tecnológico representavam 6% das exportações em 1985, mas perderam terreno e caíram para 1,4% em 2000, sem que tenham sido registradas mudanças significativas desde então (Alleyne e Lugay, 2011). Por outro lado, o padrão das exportações mostrou uma forte concentração: os 20 principais produtos, representando 51% do total exportado em meados dos anos noventa, passaram a responder por 70% do total em meados da década de 2000. Em especial, houve uma redução do peso da exportação de produtos tropicais — banana, rum e açúcar — após a União Europeia haver abolido as preferências comerciais não recíprocas que concedia aos países caribenhos, bem como a outros países da África e do Pacífico.

4. Recursos naturais e eficiência dinâmica

Assim como no caso de outras discussões no campo da teoria do desenvolvimento, o debate sobre o papel dos recursos naturais passou de posições inicialmente antagônicas para a convergência das opiniões. Os parágrafos a seguir resumem esse debate e descrevem o consenso a que se chegou.

Até meados dos anos 2000, o debate sobre recursos naturais e desenvolvimento era dominado por duas posições opostas. Por um lado, os recursos naturais podem ser vistos como um fator de produção como qualquer outro. Assim, os países dotados de um grande volume desses recursos devem especializar-se a fim de tirar partido das vantagens comparativas que eles oferecem. Essa é a base de uma inserção eficiente na economia mundial: não haveria motivo para temer a especialização decorrente da abundância de um fator de produção, seja recursos naturais, capital físico ou capital humano. Em contraste com essa perspectiva, outros autores têm enfatizado os efeitos negativos sobre o crescimento, decorrentes (conforme mencionado no capítulo I) da “doença holandesa”: a apreciação da moeda nacional, o encarecimento de alguns fatores de produção (como o trabalho) e a conseqüente perda de rentabilidade de outros setores de bens transáveis, cuja produção deixa de ser viável. A perda desses setores pode vir acompanhada de uma perda de capacidades tecnológicas e produtivas, importantes para o crescimento de longo prazo. Esse quadro se agrava com os problemas de corrupção que surgem com a captação e distribuição das receitas proporcionadas pela exploração dos recursos naturais. A literatura sobre a “maldição dos recursos naturais” apresenta exemplos bastante claros dessa visão (Sachs e Warner, 2001; Gylfason, 2004).

Outro fator incorporado ao debate é o efeito negativo da dependência dos recursos naturais sobre a distribuição da renda. Não raro, esses recursos são propriedade de poucos agentes e, assim, a riqueza tende a ser mais concentrada em uma sociedade muito dependente desses recursos. Como a concentração da riqueza tem efeitos negativos sobre o crescimento (Alesina e Rodrik, 1994; Cimoli e Rovira, 2008), tem-se mais um canal pelo qual os recursos naturais comprometem o crescimento.

Já os efeitos da concentração da renda e da apreciação da moeda nacional sobre os padrões de consumo têm sido discutidos com menos frequência. O tema dos padrões de consumo em sociedades muito desiguais e dos seus efeitos sobre os padrões de produção e de poupança foi tratado originalmente por Celso Furtado e, posteriormente, enfatizado por outros autores latino-americanos, especialmente por Fernando Fajnzylber (1983). Esses autores observam que a conquista de padrões mais sofisticados de consumo nos países avançados ocorreu em conjunto com o desenvolvimento de capacidades produtivas e tecnológicas. Na América Latina e no Caribe, em contraste, as modalidades de consumo se difundem com muito mais rapidez que as capacidades produtivas

e tecnológicas. A imitação dos padrões de consumo dos países avançados por parte das elites e das classes médias altas na América Latina pode ter consequências negativas para a acumulação, seja porque ela solapa os aumentos da poupança, seja porque tem um componente importado muito elevado que pode ajudar a pressionar o balanço de pagamentos.¹³ Ademais, à medida que se amplia o acesso ao crédito de consumo, setores cada vez mais amplos passam a incorporar-se a essa dinâmica. Isso leva a uma contradição entre a convergência nos padrões de consumo e a persistência de grandes brechas de produtividade e renda, tanto entre os países como entre os grupos sociais em cada país. Assim, predomina o que Fajnzylber chamou de "modernização de fachada", uma modernização superficial em que se absorvem os objetos produzidos pelos países tecnologicamente mais avançados, mas não os padrões institucionais, tecnológicos e de aprendizagem que lhes deram origem.¹⁴ Isso ocorre, por exemplo, quando bens e práticas de consumo sustentáveis do ponto de vista ambiental são simplesmente importados, mas as capacidades endógenas das tecnologias necessárias para a sua produção não são desenvolvidas.

A evidência empírica acumulada na literatura sobre os recursos naturais nos últimos anos aponta para uma série de características que devem ser levadas em consideração na análise. A primeira é que dispor de recursos naturais não determina, por si mesmo, que haja mais ou menos crescimento. No longo prazo, os processos de convergência da renda com os países desenvolvidos ocorreram com base na diversificação produtiva. A contribuição dos recursos naturais para o processo de desenvolvimento deve ser avaliada levando em conta se esses recursos constituíram um fator que favoreceu ou prejudicou, de maneira significativa, essa diversificação.

A segunda característica é que já houve um número razoável de casos de "doença holandesa" pelo mundo afora (Sinnott, Nash e de la Torre, 2010).¹⁵ Esse fenômeno ocorre em função de uma estrutura de preços macroeconômicos (sobretudo da taxa de câmbio real e do custo unitário do trabalho) que reduz a rentabilidade relativa dos bens transáveis que não estão diretamente ligados aos recursos naturais. Para evitar esses efeitos, são necessárias

¹³ Os efeitos da histerese podem estar presentes no comportamento dos consumidores: os períodos de fácil acesso ao crédito externo favorecem a substituição de bens nacionais por bens importados, e é possível que as variações posteriores da taxa de câmbio não consigam reverter esse processo. Esse comportamento é válido, sobretudo, no caso das elites, que têm acesso a bens mais sofisticados. Contudo, a crescente disseminação de bens eletrônicos de consumo produzidos na Ásia para segmentos de renda mais baixa faz com que o fenômeno se amplie ainda mais na sociedade. Ainda se conhece pouco sobre o tema e são necessários estudos mais profundos em vista dos seus possíveis efeitos significativos sobre a dinâmica da acumulação produtiva e o setor externo.

¹⁴ A relação entre distribuição de renda, padrões de consumo e estímulos à industrialização já foi incorporada a modelos convencionais.

¹⁵ Mesmo fora do debate sobre o desenvolvimento, a literatura sobre os determinantes do comércio internacional faz uma distinção clara entre vantagens comparativas estáticas e dinâmicas, destacando a necessidade de evitar que as primeiras reprimam as segundas.

políticas estruturais e macroeconômicas que modifiquem os preços relativos a favor desses bens. Em outras palavras, um auge nas exportações de recursos naturais gera, endogenamente, uma estrutura de preços relativos que deve ser corrigida por políticas estruturais e macroeconômicas ativas para evitar a “doença holandesa”. Um aspecto particularmente importante na concepção de políticas é levar em consideração que, na América Latina e no Caribe, a “doença holandesa” tem uma dimensão comercial e também financeira. Esta última dimensão foi chamada por Ros (2012) de “doença mexicana”. Em diferentes momentos, os elevados níveis de liquidez nos mercados financeiros internacionais contribuíram para a apreciação.¹⁶

A terceira característica é que as modalidades de propriedade dos recursos naturais, assim como a geração, apropriação e distribuição das suas receitas, ou seja, a sua governança difere de um país para outro. Os problemas de corrupção e busca de renda nos recursos naturais —sobretudo energéticos e minerais— são questões de suma importância na economia política. Naturalmente, essa obtenção de renda transcende o âmbito específico dos recursos naturais e foi um dos argumentos usados tradicionalmente contra a proteção da indústria na América Latina nos anos sessenta e setenta, pois se considerava que a proteção gerava rendas e estimulava condutas empresariais mais voltadas para capturá-las do que para aumentar a produtividade. A tentativa de obter renda econômica também é um determinante dos elevados ganhos obtidos nos mercados financeiros, dentro e fora da região. A entrada de capitais de curto prazo em busca de rendimentos financeiros gera efeitos sobre a apreciação da moeda nacional semelhantes aos produzidos pelos recursos naturais, com o consequente impacto negativo sobre a estrutura produtiva.

No caso dos setores de mineração e de hidrocarbonetos e, não raro, no caso das terras, há uma forte concentração da propriedade dos recursos. Muitas vezes, o próprio Estado é proprietário da totalidade ou de grande parte dos recursos naturais, como ocorre com o petróleo na Argentina, Brasil, Equador, México e Venezuela (República Bolivariana da), o gás na Bolívia (Estado Plurinacional da) ou o cobre no Chile. Em outros casos, os proprietários são grandes empresas, nacionais ou estrangeiras, as quais devem ser tributadas para que o Estado capte parte da receita da mineração ou do petróleo. Criar instituições capazes de captar essas receitas e canalizá-las de maneira que contribuam para a aprendizagem, a diversificação e a construção de capacidades é o desafio mais importante das políticas para evitar a “doença holandesa”.¹⁷ Esses mecanismos de apropriação

¹⁶ Diferentemente de uma bonança nas exportações, a entrada de capitais de curto prazo tem como contrapartida, em alguns casos, um aumento da dívida em moeda estrangeira ou da volatilidade da taxa de câmbio, o que eleva a possibilidade de desestabilização do crescimento.

¹⁷ Um problema clássico na teoria da ação coletiva é que grupos pequenos e organizados que têm muito a ganhar ou perder com a aprovação de uma determinada lei terão condições de exercer mais influência sobre ela do que um grande número de pessoas que se beneficiarão dela de maneira apenas marginal.

de receitas podem ser uma fonte muito importante de financiamento das políticas públicas que serão discutidas no capítulo VI.

A frase cunhada por Nugent e Robinson (2010) —“as dotações de fatores não são um destino” (“*endowments are not fate*”)— resume a discussão anterior e implica que os recursos naturais serão uma maldição ou uma bênção dependendo das instituições e políticas que cada país implemente. Tanto a captação e o uso das receitas, como a geração de uma estrutura de rentabilidades relativas que permita a expansão do setor de bens transáveis não ligados aos recursos naturais são problemas de formação de instituições e de formulação de políticas.

O processo de mudança estrutural exige uma diversificação que extrapole os recursos naturais. Por exemplo, se a diversificação abarca empresas que executam projetos de engenharia no país para o setor de mineração, trata-se de uma atividade que crescerá com a ajuda da mineração, mas que exige capacidades e conhecimentos que não são gerados espontaneamente por esse setor. Isso vale também, por exemplo, para a fabricação de peças ou máquinas utilizadas na exploração de minérios. Em ambos os casos, embora se mantenha uma proximidade com a base competitiva que proporciona o recurso natural, ocorre um salto qualitativo em termos do tipo de capacidade produtiva, de capital físico e humano, e de trajetória tecnológica que se gera. Essas capacidades e trajetórias serão muito diferentes daquelas da base produtiva inicial, e é possível que elas deem origem a novas atividades e bens que tenham bem pouca relação com essa base. Ademais, algum grau de diversificação inicial pode ser um fator importante para explicar a intensidade da transformação e da interação com os setores de recursos naturais. A diversificação inicial facilita a interação. Esse é o caso das capacidades geradas pela Petrobras no Brasil, que se desenvolveram a partir de uma plataforma industrial que já era diversificada.

O potencial tecnológico nos setores intensivos em recursos naturais mudou com os novos paradigmas tecnológicos liderados pelas tecnologias da informação e das comunicações. Estas abrem “janelas de oportunidade” para os países em desenvolvimento, em virtude da importância de seus setores de agricultura e mineração (Pérez, 2008). Contudo, o aproveitamento dessas oportunidades implica a construção de novas capacidades em áreas onde, no caso das economias em desenvolvimento, o nível de conhecimento é historicamente baixo. A evolução dos setores tradicionais está cada vez mais ligada ao aumento de capacidades em setores de ponta.

O acesso, a apropriação e o uso dessas tecnologias da informação e das comunicações formam parte de um sistema em que as complementaridades são fundamentais. Assim, por exemplo, embora a difusão dos telefones celulares nas zonas rurais da América Latina e do Caribe esteja permitindo à agricultura regional queimar etapas em termos de desenvolvimento tecnológico, a renda, o nível educacional e a integração dos produtores em redes e cadeias de valor seguem representando limitações para o acesso às tecnologias da informação

e das comunicações. Por outro lado, a difusão de pacotes tecnológicos em que essas tecnologias encontram-se incorporadas às máquinas agrícolas e aos serviços prestados por técnicos especializados atua como catalisador da difusão de tecnologia no setor. Não obstante, a taxa de adoção e sucesso das novas tecnologias continua a depender do desenvolvimento de capacidades internas que permitam aos produtores selecionar, implementar e empregar corretamente essas tecnologias, bem como interagir e aprender delas (Rodrigues e Rodríguez, 2012). O desenvolvimento de encadeamentos requer uma transição de atividades principalmente consumidoras de inovações para atividades geradoras de inovações, que podem, por essa razão, impulsionar e redefinir as condições de eficiência e competitividade das primeiras.

Os resultados apresentados nesta seção reproduzem a matriz de padrões de desenvolvimento mostrada no capítulo I, a qual identificou uma lacuna: a ausência de experiências na América Latina que combinem o crescimento do emprego e da produtividade de forma sustentada. Nessa matriz, o padrão virtuoso estava intimamente ligado à mudança estrutural. Os indicadores mostram que, nos casos em que houve um padrão virtuoso —como na República da Coreia e nos países europeus do grupo de economias maduras intensivas em recursos naturais—, houve também um processo bastante intenso de transformação produtiva rumo a atividades intensivas em conhecimento, gerando efeitos sobre o conjunto da economia. O resultado não é apenas a expansão do emprego, mas também um crescimento estável do produto com aumentos persistentes da produtividade. Ao combinar o gráfico II.2 com o quadro II.2, se comprova que um padrão virtuoso (emprego e produtividade) está associado a uma estrutura produtiva com maior eficiência dinâmica.

5. Desenvolvimento sustentável e mudança estrutural

Na América Latina e no Caribe, está se formando um novo padrão de consumo mais sustentável do ponto de vista ambiental, mas sem uma contrapartida no tocante à estrutura produtiva. Em grande medida, esse novo padrão vem surgindo como imitação das respostas das economias avançadas aos indícios de uma crescente restrição ambiental.¹⁸ Nesses países e, mais recentemente, em outros como o Japão e a República da Coreia, a dimensão ambiental já se manifesta na mudança estrutural. O meio ambiente e a sua sustentabilidade foram incorporados à criação de novos setores intensivos em conhecimento e tecnologia. Nesse contexto, a região tem a oportunidade de articular a eficiência keynesiana (ou de crescimento) com a schumpeteriana, com vistas a proteger o meio ambiente.

¹⁸ A restrição de maior alcance (global) e irreversibilidade é a que diz respeito à mudança climática, embora outras restrições de caráter local e regional se juntem a ela. Para os fins deste documento, todas serão englobadas pelo termo “ambiental”.

A mudança estrutural relacionada com a sustentabilidade do meio ambiente se dará no contexto da criação de vantagens comparativas dinâmicas baseadas em produções intensivas em conhecimentos e de menor intensidade em materiais e emissões poluentes. Existe um debate em torno da conveniência de acelerar a penetração do novo paradigma tecnológico e da mudança estrutural com critérios ambientais, a chamada "economia verde".¹⁹ Contudo, as diferentes interpretações do conteúdo desse conceito e os variados níveis de capacidade dos países para o pôr em prática têm dificultado a formação de um consenso sobre o tema. Para que uma economia verde efetivamente funcione é necessário um processo cumulativo para configurar um novo paradigma tecnológico que substitua o vigente. Por isso, muitos países, especialmente os desenvolvidos, aceleraram a busca de vantagens comparativas dinâmicas de médio prazo nos novos setores com essa vocação, ampliando as brechas em relação aos países em desenvolvimento.

A ambivalência da técnica, geradora de bem-estar com base em aumentos de produtividade, porém produtora de efeitos negativos sobre a biosfera, exige uma ação deliberada para resolver essas contradições que fogem à ação reguladora do mercado.²⁰ Até o momento, a sustentabilidade do meio ambiente vem sendo relegada nas prioridades de curto prazo. O estilo de desenvolvimento vigente se baseia em uma estrutura produtiva cujas vantagens comparativas estáticas estão fundamentadas na abundância e na exploração dos recursos naturais, o que desvia os investimentos, a inovação e o desenvolvimento tecnológico para essa direção, além de promover o uso intensivo de energia, em especial de energias fósseis. Por isso, constata-se uma forte correlação entre o crescimento do PIB, o consumo de energia e as emissões poluentes (veja o gráfico II.3). Esse viés na direção do padrão dominante, aliado à falta de internalização dos custos associados à deterioração dos recursos naturais e ecossistemas, vem prejudicando uma mudança estrutural a favor de atividades mais eficientes, intensivas em conhecimento e de menor impacto ambiental.

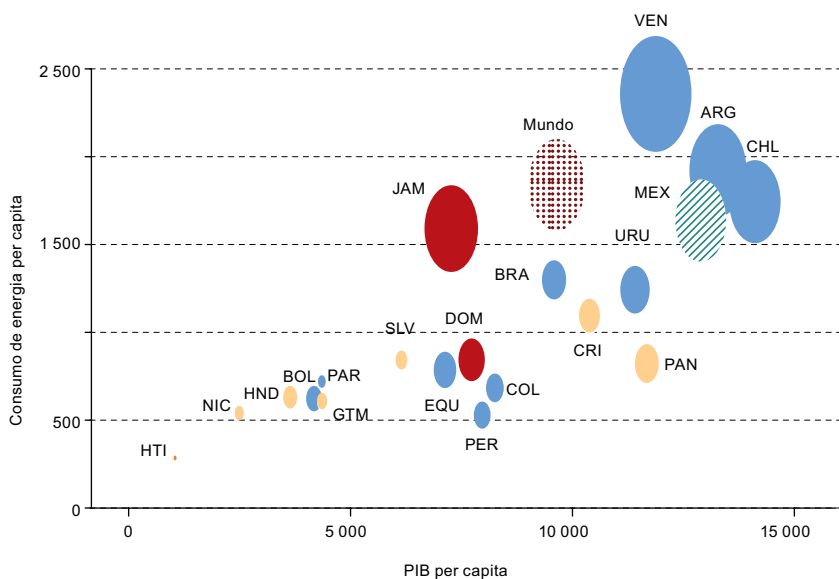
¹⁹ Por exemplo, a República da Coreia lançou um pacote de estímulo fiscal de 38 bilhões de dólares voltado para o desenvolvimento de 27 tecnologias intimamente ligadas a novos setores associados à economia verde. Na América Latina e no Caribe, ao contrário, a maioria dos estímulos se voltou para o aprofundamento da trajetória de desenvolvimento com elevado consumo energético e emissões. Barbier (2011) faz uma análise detalhada das políticas de estímulos para um desenvolvimento sustentável durante a recente crise.

²⁰ Conforme enfatizado por Prebisch (1980), "o extraordinário impulso das últimas décadas até recentemente não é apenas consequência de um impressionante avanço técnico, mas também da exploração irracional de recursos naturais, sobretudo do recurso energético que, por sua vez, tem influenciado de forma decisiva a orientação da técnica. [...] Até recentemente, a pesquisa tecnológica não havia se preocupado com os efeitos adversos da técnica sobre o meio ambiente. Para a biosfera, as consequências do desenvolvimento são muito graves".

Gráfico II.3

AMÉRICA LATINA: PIB PER CAPITA E CONSUMO DE ENERGIA PER CAPITA, 2008^a

(Em quilogramas equivalentes de petróleo e dólares de 2005 ajustados pela paridade do poder aquisitivo)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de dados *on-line*] <http://databank.worldbank.org/>.

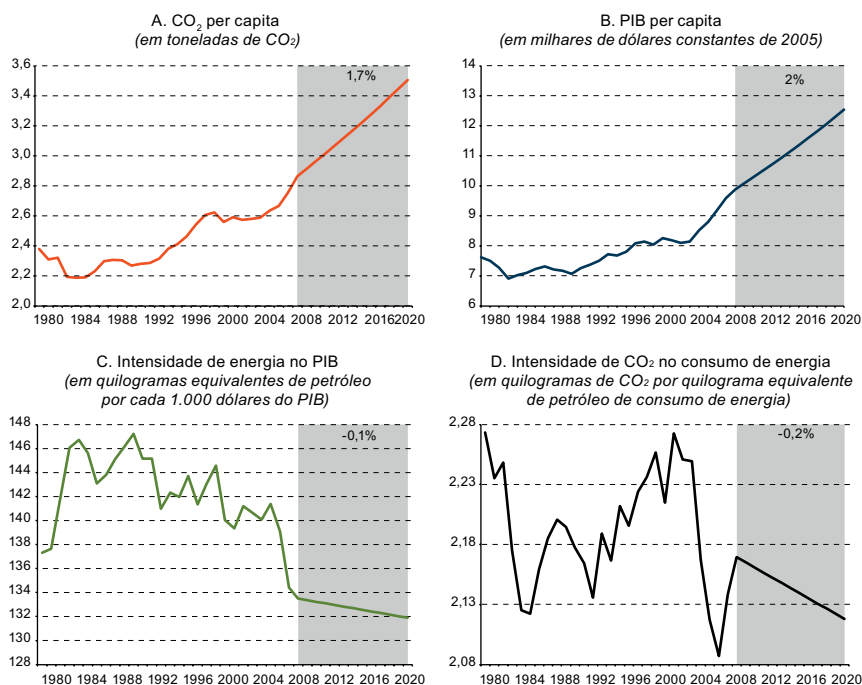
^a O tamanho dos círculos indica o nível de emissões per capita de cada país. As cores correspondem às sub-regiões: azul, América do Sul; vermelho, América Central; laranja, Caribe.

Os atuais padrões de produção e consumo são insustentáveis, pois geram grandes custos econômicos, sociais e ambientais que solapam as suas próprias bases de sustentação material no médio e longo prazo (Stern, 2007; De Miguel e Sunkel, 2011). As projeções até 2020 mostram que, se o setor público e o privado não agirem em conjunto para empreender uma mudança tecnológica profunda, a atual trajetória de crescimento dos países os levará a enfrentar restrições ambientais cada vez maiores e os obrigará a tomar medidas mais drásticas (veja o gráfico II.4).

Os desafios da região em matéria de desenvolvimento sustentável são os mesmos, mas cresceram nas últimas décadas, a partir de indícios inequívocos da mudança climática global (IPCC, 2007). O objetivo do desenvolvimento sustentável com igualdade é conseguir um crescimento econômico com mais produtividade, freando ou revertendo a destruição dos ativos naturais e dos ecossistemas que os abrigam. Por esse motivo, a mudança estrutural proposta neste documento leva em consideração as externalidades negativas da produção e do custo intergeracional da deterioração dos recursos naturais e dos ecossistemas. De fato, uma direção estratégica da política industrial é impulsionar uma mudança estrutural compatível com a sustentabilidade ambiental.

Gráfico II.4

AMÉRICA LATINA E CARIBE (21 PAÍSES): TRAJETÓRIA DO CO₂ PER CAPITA, PIB PER CAPITA, INTENSIDADE DE ENERGIA NO PIB E INTENSIDADE DE CO₂ NO CONSUMO DE ENERGIA, CENÁRIO INERCIAL, 1980-2020^a



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, estatísticas das emissões de gases do efeito estufa (toneladas de CO₂ equivalente), do consumo de energia, do PIB per capita ajustado pela paridade do poder aquisitivo em dólares de 2005, da intensidade de energia no PIB (quilogramas equivalentes de petróleo por mil dólares de PIB) e da intensidade de CO₂ no consumo de energia (quilogramas de CO₂ por quilogramas equivalentes de petróleo de consumo de energia).

Nota: As regiões sombreadas correspondem a projeções.

^a Abrange: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da). Para a simulação foi usada uma taxa anual de crescimento do PIB de 2% e pressupôs-se que as razões vigentes entre energia e PIB e entre emissões e consumo de energia se mantiveram constantes.

A questão ambiental agora faz parte da agenda pública, graças mais à crescente demanda dos cidadãos do que por sua integração à agenda econômica. A América Latina e o Caribe constituem uma região privilegiada em virtude do seu grande estoque de capital natural e biodiversidade, assim como

por suas possibilidades de provisão de serviços ambientais.²¹ Portanto, a região reúne as condições naturais para estabelecer as bases da mudança estrutural para a sustentabilidade com inovação, desde que adote as devidas políticas (Nações Unidas, 2012).

Muitas economias latino-americanas conseguiram sustentar o seu crescimento apesar da desaceleração mundial, o que abre a oportunidade para reduzir brechas em tecnologias relacionadas com o meio ambiente. Evidentemente, a maior parte dos gastos em inovação e desenvolvimento, assim como em patentes que contribuirão para a sustentabilidade ambiental (energias renováveis, veículos elétricos e híbridos, edifícios com eficiência energética, tratamento de águas e resíduos, entre outras.) está concentrada nos Estados Unidos, no Japão e na Europa. Contudo, também é certo que a região liderou alguns processos de inovação tecnológica ao tirar partido dos seus recursos naturais e da sua riqueza ecossistêmica, com implicações sociais e ambientais positivas (veja o boxe II. 1).

Boxe II.1

INOVAÇÃO TECNOLÓGICA PARA UMA MUDANÇA ESTRUTURAL SUSTENTÁVEL NA AMÉRICA LATINA

No campo dos biocombustíveis, um dos avanços mais importantes no mundo é a produção de etanol a partir da cana-de-açúcar. Esse tipo de etanol é bem diferente do etanol de milho e a sua produção é mais eficiente, pois exige menos insumos, é superior em termos energéticos e não prejudica a segurança alimentar (BNDES/CGEE, 2008).

O Brasil se destaca nesse cenário. O seu programa de bioetanol de cana-de-açúcar apresenta resultados interessantes, desde a pesquisa das variedades de cana de maior rendimento, até a fabricação de motores que funcionam com qualquer mistura de gasolina e etanol. As atividades desse país se fortaleceram a partir do Programa Nacional do Álcool (Pró-Álcool) na década de 1970 e, atualmente, o setor emprega cerca de 500 mil pessoas. O Brasil se transformou em uma referência tecnológica e, ao mesmo tempo, desenvolveu sinergias entre a biotecnologia da cana-de-açúcar e a indústria automotiva para acompanhar a oferta e a infraestrutura de distribuição. Algumas dessas inovações estão sendo aplicadas em outros países da região.

²¹ A região da América Latina e do Caribe possui um terço das reservas de água doce, 12% da superfície mundial cultivável, a terça parte da produção mundial de bioetanol, cerca de 25% da de biocombustíveis e 13% da de petróleo. Além disso, conta com 65% das reservas mundiais de lítio, 49% das de prata, 44% das de cobre, 33% das de estanho, 32% das de molibdênio, 26% das de bauxita, 23% das de níquel, 22% das de ferro e 22% das de zinco. Além disso, a região concentra 48% da produção mundial de soja e 21% da superfície de vegetação natural, com abundante biodiversidade (6 dos 17 países megadiversos do mundo são da região: Brasil, Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela (República Bolivariana da)).

Boxe II.1 (conclusão)

Outro exemplo é a Comissão Nacional para o Conhecimento e Uso da Biodiversidade (CONABIO) no México (Sarukhán e outros, 2011), uma instituição que conta com um sistema de percepção remota para a detecção de incêndios florestais. Em 1998, ano extraordinariamente quente em todo o mundo, perderam-se cerca de 850 mil hectares de matas naquele país. Em resposta, em 1999 foi lançado um programa de detecção de pontos de calor, usando técnicas de percepção remota, que se atualiza diariamente. Esse sistema recebe sinais de satélite oito vezes por dia para a detecção de locais com anomalias térmicas, que geralmente correspondem a incêndios. Em menos de 40 minutos, um relatório é enviado eletronicamente aos responsáveis pelo combate a incêndios em cada estado do país. Isso ajudou a diminuir os danos causados por incêndios em mais de 30%, pois tornou possível combatê-los na fase inicial, o que reduz o risco de mortes e os danos causados. Essa capacidade foi transferida aos países centro-americanos incluídos nas imagens satelitais da CONABIO. Fora da região, a Alemanha adotou essa metodologia para detectar pontos de calor na Europa.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) (coord.), *Bioetanol de cana-de-açúcar: Energia para o desenvolvimento sustentável*, Rio de Janeiro, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), 2008 e informações da Comissão Nacional para o Conhecimento e Uso da Biodiversidade (CONABIO) do México.

Nos exemplos apresentados no boxe II.1, assim como em outras experiências de destaque na região, o Estado liderou o processo com uma visão de longo prazo.²² Para aumentar e acelerar a difusão tecnológica com sustentabilidade, é necessário recuperar o papel central da política pública com uma visão sistêmica. Tornar essa função uma realidade implica modificar a sinalização dos preços para avançar na mudança estrutural e superar a “modernização de fachada”.

A articulação das eficiências schumpeteriana e keynesiana nos âmbitos econômico e ambiental implica alterar os atuais sistemas de incentivos para modificar a especialização produtiva da região, gerar novos setores para o desenvolvimento sustentável e reduzir a vulnerabilidade às restrições ambientais do futuro. Isso deve ser acompanhado de uma consolidação das instituições a fim de adotar políticas ambientais proativas que emitam sinais de preços adequados e internalizem as externalidades.

Do ponto de vista da eficiência schumpeteriana, a ampliação das oportunidades de investimento em tecnologias limpas (por exemplo, com baixa emissão de carbono) pode estimular o desenvolvimento econômico no longo prazo. Uma ação intensa e rápida nesse campo pode gerar vantagens comparativas no médio e longo prazo. Caso contrário, as futuras exigências dos países desenvolvidos, como a redução da pegada de carbono, tornarão essas mudanças necessárias, porém elas terão de ser implementadas de uma

²² Os exemplos abrangem a pesquisa biomédica e biotecnológica, o uso médico de manufaturas de cobre, os experimentos com novos materiais, os bioplásticos, a sistematização do conhecimento da biodiversidade e as denominações de origem no comércio internacional.

maneira mais desvantajosa, cara e reativa (Samaniego, 2010). Para que a região tire partido da transição global a uma economia mais amigável do ponto de vista ambiental, precisará desenvolver a sua capacidade industrial, científica e tecnológica, além de estimular a inovação, melhorando a sua competitividade sistêmica (CEPAL, 2008).²³

No mercado de bens e serviços ambientais, a região enfrenta limitações tanto para desenvolver vantagens competitivas por meio da inovação e do desenvolvimento tecnológico, como para alcançar custos competitivos nos processos de produção e nos serviços (até mesmo quando usa tecnologias maduras). Entretanto, uma região que dispõe de grande diversidade de recursos naturais e cujos povos originários possuem amplos conhecimentos sobre o uso da biodiversidade e dos ecossistemas tem uma vantagem competitiva que lhe permitiria reduzir a pobreza, proteger o meio ambiente e criar setores de ponta em nível internacional, desde que essas vantagens sejam valorizadas e a sua propriedade protegida.

A América Latina e o Caribe têm a oportunidade de fechar as brechas de infraestrutura com insumos e produtos sustentáveis, sobretudo nas áreas de transporte, água e saneamento, moradia e energia, contribuindo assim para a melhoria das condições de vida dos setores mais pobres. Embora a transição a uma infraestrutura sustentável seja urgente em muitas partes da região, essa urgência é maior nas zonas mais vulneráveis à mudança climática.²⁴ Embora muitas das medidas implicadas na construção de uma infraestrutura sustentável do ponto de vista ambiental sejam inclusivas e benéficas para os envolvidos, os países enfrentam obstáculos e deficiências institucionais para pô-las em prática.²⁵

Os processos de urbanização incompletos também oferecem oportunidades produtivas que podem ser conjugadas com avanços no campo ambiental.

²³ A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) destacou o potencial de “polos de crescimento verde” como pontos focais para promover a eficiência energética, a agricultura e as fontes de energia renovável, assim como o investimento estrangeiro direto com baixa emissão de carbono (UNCTAD, 2010).

²⁴ A região é muito vulnerável a desastres naturais, que se intensificarão com a mudança climática. Os custos das consequências e da adaptação serão elevados, motivo pelo qual a América Latina e o Caribe teriam a ganhar com uma ação firme no sentido de alcançar um acordo global que permitisse a mitigação das emissões, considerando os diferentes níveis de desenvolvimento dos participantes. Reduzir as emissões globais de CO₂ a níveis que evitem uma crise climática de consequências desconhecidas para a vida humana e os ecossistemas obrigará a uma mudança radical dos padrões de produção, transporte, consumo, uso da energia, uso do território e planejamento urbano.

²⁵ Não raro, as autoridades adotam soluções fragmentárias e de curto prazo, em vez de lançar mão de opções de infraestrutura mais sustentáveis, devido a deficiências institucionais, à existência de redes de fornecedores construídas no âmbito de um marco regulamentar que não valoriza as externalidades, às altas taxas de juros e de desconto, à brevidade dos ciclos políticos e à pressão exercida por uma população cada vez maior com necessidades urgentes a serem supridas.

Ademais, a construção de cidades sustentáveis ajuda a melhorar o ambiente de negócios e torná-lo mais eficiente, competitivo e flexível à mudança estrutural, além de trazer benefícios sociais que estimulam novas formas de demanda.²⁶

Em suma, a necessidade de fazer a transição para um modelo de desenvolvimento que situe a igualdade no centro das suas ações e avance, de forma simultânea, nos campos do desenvolvimento social, do crescimento econômico e da sustentabilidade ambiental põe a região e o mundo diante do imperativo da mudança. A construção de um paradigma que privilegie o desenvolvimento sustentável com equidade seria convergente com a mudança estrutural caso sejam consolidadas políticas ativas e mecanismos eficazes de gestão econômica que reflitam o custo da degradação ambiental, da perda de biodiversidade e dos altos conteúdos de carbono que põem em risco a segurança climática global.

C. Especialização internacional e crescimento de longo prazo

1. Crescimento com equilíbrio externo

O capítulo I mostrou que a sustentabilidade do crescimento no longo prazo exige que a dinâmica das exportações e importações mantenha o déficit em conta corrente em relação ao PIB em níveis que não sejam explosivos (Moreno-Brid, 2003; Alleyne e Francis, 2008; Thirlwall, 2011). A linha causal desse raciocínio é desenvolvida a seguir.

A difusão limitada do progresso técnico (na esfera internacional e dentro das próprias economias em desenvolvimento, pelas razões expostas na subseção 1 da seção B) gera uma estrutura produtiva pouco diversificada, com exportações muito concentradas em poucos produtos primários, sem uma internalização das atividades mais intensivas em conhecimento. De modo geral, quando se observam períodos longos, constata-se que os bens em que a região se especializa mostram uma baixa elasticidade-renda da demanda por exportações (ϵ). Essa tendência de longo prazo não impede que existam fases mais favoráveis no curto prazo, em função da loteria dos produtos primários.

Ao invés, a escassa diversificação da estrutura produtiva faz com que a elasticidade-renda das importações (π) seja muito alta. Mais especificamente, a ausência de encadeamentos na sua matriz produtiva faz com que a região dependa bastante das importações para investir e acumular capital. Essa pressão sobre as importações é agravada por um comportamento muito imitativo no consumo.

²⁶ As cidades sustentáveis contam com infraestrutura que privilegia o menor conteúdo de carbono, transporte público de qualidade e moradias que incorporam novas tecnologias e tipos de materiais. Além disso, são eficientes no uso da água e da energia, bem como na gestão de resíduos, e são planejadas considerando as zonas de risco de desastres naturais.

Assim, o determinante mais importante das elasticidades é a forma como a estrutura produtiva é capaz de responder à demanda interna e à externa. Uma elevada elasticidade-renda das exportações (ε) frente à elasticidade-renda das importações (π) corresponde a uma estrutura produtiva que consegue se amoldar, ao longo do tempo, para atender os mercados ou segmentos dinâmicos da demanda mundial e nacional de bens e serviços.

Entretanto, se a elasticidade-renda das exportações é muito baixa frente às importações, a relação entre o déficit em conta corrente e o PIB tenderá a aumentar quando a economia crescer a taxas elevadas (McCombie e Thirlwall, 1997; Blecker, 2011). Embora esse déficit possa, em alguns casos, se sustentar por meio da entrada de capital estrangeiro, seja na forma de investimento direto estrangeiro, investimento em carteira ou de dívida, no longo prazo será difícil financiar um déficit em conta corrente crescente como proporção do PIB, sobretudo em um mundo em que os mercados financeiros internacionais são muito voláteis. Por esse motivo, é importante analisar o comportamento das elasticidades como um indicador da capacidade de crescimento sem desequilíbrios na frente externa. Quanto maior seja o quociente entre as elasticidades, tudo o mais constante, mais alta será a taxa de crescimento com equilíbrio.²⁷

O quociente entre as elasticidades-renda das exportações e importações (ε/π) tem diversos determinantes, entre os quais se destacam a estrutura produtiva, os padrões de demanda (interna e externa), os padrões tecnológicos, a existência ou não de barreiras comerciais, os mecanismos de financiamento das exportações e as medidas de proteção tarifária e não tarifária. O nível da taxa de câmbio real e a sua volatilidade também podem afetar as elasticidades, ao influir sobre a estrutura produtiva, sobretudo no peso relativo da produção de transáveis em relação aos não transáveis, como se verá na seção D deste capítulo.

Cumprе ressaltar aqui a dimensão estrutural subjacente à evolução das elasticidades: a resposta das importações ao crescimento e a capacidade de sustentá-las com uma expansão igualmente dinâmica das exportações —capaz de puxar o resto do aparelho produtivo em uma trajetória de crescimento acelerado—, estão associadas à eficiência dinâmica da economia, isto é, à complexidade, diversificação e intensidade de conhecimentos da matriz produtiva. Para conseguir uma matriz com elevada eficiência dinâmica, são necessárias políticas industriais que aproveitem os espaços de ação que os países podem usar para fortalecer as suas capacidades endógenas de crescimento (Cimoli e Porcile, 2011) (veja o anexo I.2).

Segundo o ponto de vista deste documento, há uma sequência lógica que parte da ideia de que é necessário internalizar as atividades e os setores de maior intensidade de conhecimento, e que a redução das assimetrias tecnológicas e de

²⁷ Veja Rodríguez (1977) e Thirlwall (1979). Thirlwall (2011) observou que essa relação já havia sido apontada, em um contexto estático, por Roy Harrod.

produtividade com o resto do mundo exige a transformação paralela do conjunto de bens e serviços que a economia produz. Esse processo de transformação da estrutura produtiva amplia as possibilidades de especialização internacional com base no comércio intraindustrial.²⁸ Inversamente, uma concentração muito alta na produção de poucos bens homogêneos, de baixa intensidade de conhecimento, reduz o espaço para a especialização. A maior intensidade em conhecimentos de uma estrutura produtiva não substitui o comércio, mas sim o amplia e potencializa os benefícios da especialização.

2. Evolução das elasticidades e estrutura produtiva

Esta seção examina as mudanças ocorridas nas elasticidades-renda das exportações e importações ao longo do tempo em diversas sub-regiões e economias da região. Primeiro, são analisados os casos da América do Sul e da América Central. Em seguida, se examinam as três maiores economias da América Latina (Argentina, Brasil e México), usando outra metodologia —o modelo multissetorial de Araújo e Lima (2007) e de Gouvea e Lima (2010)—, que permite relacionar as elasticidades-renda das exportações e importações com a mudança estrutural. O modelo multissetorial tem duas vantagens importantes: i) permite observar as diferenças nas elasticidades-renda da demanda entre os diferentes setores (classificados de acordo com a intensidade em conhecimentos) e ii) permite analisar o efeito das mudanças da estrutura das exportações e importações sobre a elasticidade-renda da demanda agregada.²⁹

²⁸ No início dos anos sessenta, a CEPAL chamava a atenção para a necessidade de diversificar as exportações, sobretudo de bens manufaturados. Prebisch (1986, p. 212-213) recorda que a sua primeira crítica a um protecionismo exagerado data de 1961, no seu documento *Economic Development, Planning and International Cooperation*. Naquele ano, Prebisch (1961) observou que a indústria havia se voltado exclusivamente para a substituição de importações, enquanto as possibilidades de exportação, tanto de produtos industriais como de novos produtos primários, estavam sendo negligenciadas. Afirmou que o mercado comum constituía uma solução parcial desse problema e que o desenvolvimento das exportações industriais entre os países latino-americanos levaria à diminuição dos custos de produção e daria a certos setores a possibilidade de exportar para o resto do mundo. Concluiu que uma política de estímulo e a cooperação dos grandes centros poderiam acentuar esse movimento.

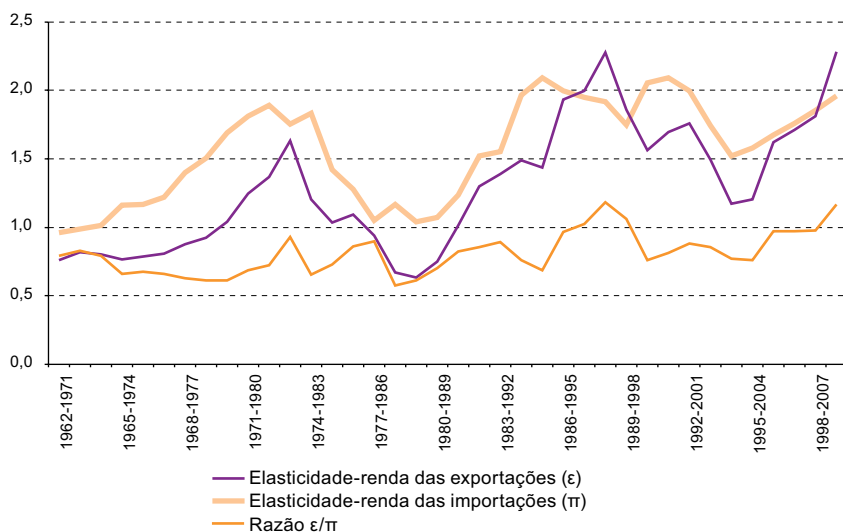
²⁹ Para fazer a análise da composição das exportações e importações por setor, exigida pelo modelo multissetorial, foram empregados os dados da Base de Dados Estatísticos sobre o Comércio de Mercadorias (COMTRADE), das Nações Unidas, que contém informações sobre o comércio de bens, porém não sobre o de serviços. Não obstante, em diversos países desconsiderar a balança de serviços pode gerar distorções importantes ao examinar a vulnerabilidade externa. Por esse motivo, as elasticidades da América do Sul e da América Central foram estimadas, em primeiro lugar, usando a metodologia de regressões recursivas proposta por Pacheco e Thirlwall (2007), com base nas estatísticas das exportações e importações de bens e serviços da base de dados CEPALSTAT.

a) Elasticidades nas sub-regiões

Na América do Sul se observam aumentos significativos da elasticidade-renda das importações em três momentos diferentes (veja o gráfico II.5). O primeiro momento corresponde ao primeiro ciclo de endividamento, associado à grande liquidez internacional da segunda metade dos anos setenta. O capítulo I discutiu as características desse ciclo, assim como os efeitos dos fluxos de entrada de capital sobre a taxa de câmbio e a estrutura produtiva. Como se verá mais adiante, as mudanças na estrutura produtiva, em particular a perda de setores transáveis em consequência da depreciação da taxa de câmbio e da sua volatilidade, se traduziram em uma matriz produtiva mais fraca, com níveis mais altos de elasticidade-renda das importações.

Gráfico II.5

AMÉRICA DO SUL: EVOLUÇÃO DA ELASTICIDADE-RENDA DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES, MÉDIAS MÓVEIS, 1962-2007



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em CEPALSTAT [base de dados on-line] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>.

Nos anos oitenta, a crise da dívida e as depreciações que a sucederam —juntamente com a queda dos investimentos— derrubaram as importações a níveis muito baixos. Contudo, no fim dessa década e no início da seguinte, ao regularizar-se o acesso da região aos créditos externos (e no contexto de um novo ciclo de abertura comercial, apreciação da moeda nacional em alguns países e maior oferta de capitais externos), houve um novo aumento da elasticidade-renda das importações, ainda maior do que o observado nos anos setenta. Embora seja difícil encontrar a causa principal de um aumento tão acentuado, a capacidade produtiva interna, que havia sido atingida

duramente durante a década perdida, não estava em condições de responder ao crescimento econômico como no passado. Mais especificamente, devido à queda do investimento nos anos oitenta, a capacidade da oferta interna nos anos noventa era mais baixa, não apenas em termos de capacidade instalada, mas também dos níveis tecnológicos necessários para competir em um mundo em que o progresso técnico havia se acelerado.

De modo geral, a elasticidade-renda das exportações é inferior à elasticidade-renda das importações, porém, ao fim do período, se recupera rapidamente, com a relação entre ambas as elasticidades ultrapassando a unidade. É importante mencionar a ausência de políticas industriais na maioria dos países da América do Sul desde os anos noventa como um fator limitante para uma maior diversificação da produção e da exportação de bens e serviços.

A queda da elasticidade-renda das importações nos anos oitenta e no fim dos anos noventa não foi resultado de um maior encadeamento interno nem de uma diversificação a setores mais intensivos em conhecimento. Pelo contrário, essa queda foi um reflexo de contrações do investimento e do consumo para fazer frente ao pagamento dos serviços da dívida. Isso implicou um custo em termos de acumulação de capital físico, humano e tecnológico que comprometeu o vigor do ciclo de expansão subsequente.

Uma alta elasticidade-renda das importações deve ser motivo de preocupação apenas se não tiver como contrapartida um valor elevado da elasticidade-renda das exportações. O que interessa aqui é a relação entre ambas as variáveis. Um rápido aumento das importações deve vir acompanhado de uma resposta das exportações para evitar o acúmulo de desequilíbrios. Em especial, deve-se buscar a estabilidade da relação entre o déficit em conta corrente e o PIB. Para obter os possíveis benefícios que o comércio internacional tem a oferecer na forma de rendimentos crescentes, tecnologia e conhecimentos, o melhor cenário para um país é manter, ao mesmo tempo, um acentuado crescimento das importações e das exportações, compatível com o equilíbrio externo de longo prazo.

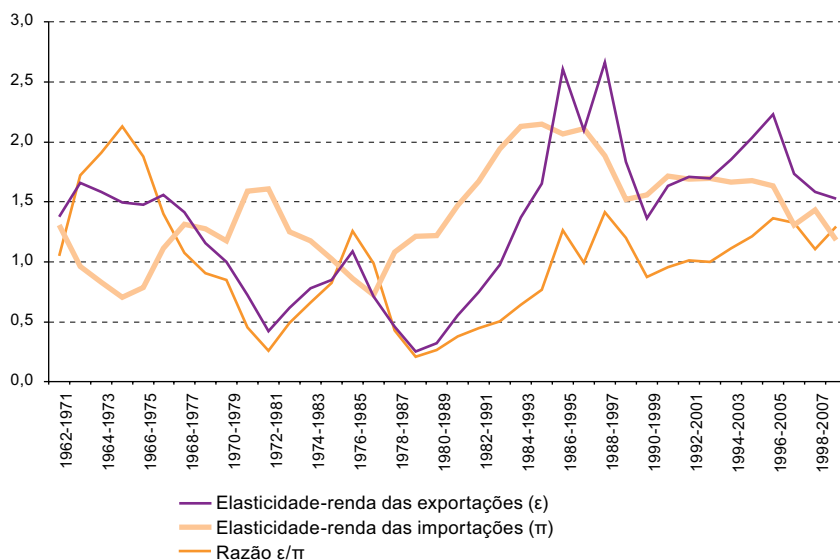
Não obstante, esse padrão virtuoso de inserção nos mercados externos não foi o que se observou na América do Sul. Com exceção de um breve período por volta do fim dos anos oitenta e da primeira metade dos anos noventa, a elasticidade-renda das exportações se manteve abaixo da elasticidade-renda das importações. Em consequência, a relação entre elas foi, de modo geral, inferior à unidade. No final do período, os novos padrões de demanda que surgiram com o crescimento na Ásia (sobretudo na China), favoreceram os exportadores de recursos naturais. Com isso, subiu a elasticidade-renda das exportações e houve uma melhora do quociente das elasticidades, que se aproximou da unidade no fim da década de 2000.

No caso da América Central, notou-se uma melhoria significativa da elasticidade-renda das exportações nos anos sessenta, no âmbito do processo de integração regional. Posteriormente, houve uma forte queda do quociente

das elasticidades na década de 1970, à medida que o mercado mundial perdeu dinamismo e mostrou-se mais protecionista, com o processo de integração regional atravessando uma etapa de estagnação e, em alguns casos, de retrocesso. A partir de meados dos anos oitenta, houve um forte aumento da elasticidade-renda das importações e, posteriormente, das exportações. A elasticidade-renda das exportações aumentou mais intensamente, de maneira que, na década de 2000, o quociente entre ambas as elasticidades superou a unidade. O motivo dessa evolução foi uma maior diversificação da estrutura produtiva da América Central, com destaque para as atividades de ensamblagem em zonas francas, outras exportações agropecuárias não tradicionais e o investimento em serviços diversos, como o turismo.³⁰ Nesse meio tempo, ocorreu um choque de sinal contrário em função da queda dos termos de troca associada aos preços mais elevados dos recursos naturais e à concorrência asiática nos produtos intensivos em mão de obra.

Gráfico II.6

AMÉRICA CENTRAL: EVOLUÇÃO DA ELASTICIDADE-RENDA DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES, MÉDIAS MÓVEIS, 1962-2007



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em CEPALSTAT [base de dados on-line] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>.

Em suma, a combinação das transformações na economia mundial e das políticas internas adotadas foi modificando as elasticidades-renda das exportações e importações ao longo do tempo. Na América do Sul, a

³⁰ Embora as estatísticas do comércio não registrem as remessas dos emigrantes centro-americanos que trabalham nos Estados Unidos, essas remessas vêm ganhando importância no balanço de pagamentos.

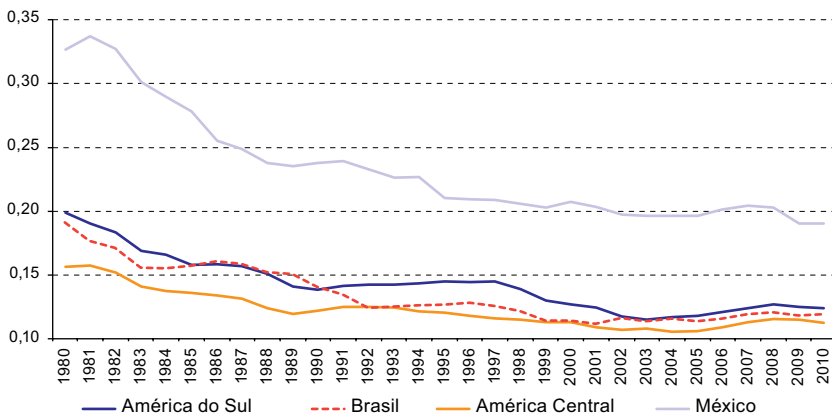
elasticidade-renda das exportações permaneceu abaixo da elasticidade-renda das importações até meados da década de 2000. Na América Central, houve uma maior diversificação das exportações com efeitos favoráveis sobre o quociente das elasticidades, que tem se mantido acima da unidade desde o fim dos anos noventa.

b) Mudanças paralelas na estrutura produtiva

As tendências anteriores estão vinculadas a mudanças na estrutura produtiva que condicionam as elasticidades. Isso é ilustrado a seguir por meio de dois indicadores já usados na seção anterior: a produtividade relativa cotejada com a dos Estados Unidos e o número de patentes por milhão de habitantes. Dois aspectos chamam a atenção ao observar a evolução da produtividade relativa do trabalho na América Latina em comparação com a nos Estados Unidos (veja o gráfico II.7).

Gráfico II.7

AMÉRICA LATINA: PRODUTIVIDADE RELATIVA DO TRABALHO COTEJADA COM A DOS ESTADOS UNIDOS, 1980-2010



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base na CEPALSTAT [base de dados *on-line*] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>; Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de dados *on-line*] <http://databank.worldbank.org/>; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), The Labour Force Survey (MEI) [base de dados *on-line*] <http://stats.oecd.org/>, 2012.

O primeiro fator a ser destacado é a tendência de queda da produtividade relativa do trabalho até 2004. Nesse período, a região perdeu terreno em relação aos Estados Unidos. Isso ocorreu tanto na América do Sul como na América Central. A recuperação a partir de 2004 é alentadora, porém ainda muito fraca. Parte da literatura econômica argumenta que certo grau de defasagem tecnológica inicial pode ser favorável para um país porque abre oportunidades de difusão e convergência por meio da imitação da tecnologia já existente. Com base nos dados da região, é possível concluir que essa difusão não ocorreu com

a intensidade necessária para reduzir a brecha de produtividade. Em realidade, predominam os rendimentos crescentes associados à inovação tecnológica nos países avançados, o que faz com que tais países ampliem a sua vantagem em relação às economias de menor nível tecnológico. Conforme indicado, a imitação não é um processo simples nem passivo; antes, demanda pesados investimentos em aprendizagem que não ocorreram na região ou, pelo menos, não com a intensidade necessária para reduzir brechas.

O segundo aspecto relevante é que a tendência de queda da produtividade relativa não é linear. Nos períodos de crise (os anos oitenta e o quinquênio 1998-2002), foram registradas quedas que as economias não conseguiram superar. Em um mundo onde a tecnologia avança rapidamente, as crises prolongadas com baixo investimento significam mais que um revés temporário e os países que ficaram para trás podem não conseguir retomar os níveis de produtividade anteriores à crise. No gráfico II.7, se observa que as recuperações posteriores às crises não possibilitaram retomar os níveis anteriores de produtividade, o que gerou a referida tendência de queda da produtividade relativa. A recuperação obtida após 2004 revela as forças positivas de Kaldor-Verdoorn em ação, porém o terreno a recuperar é muito grande.

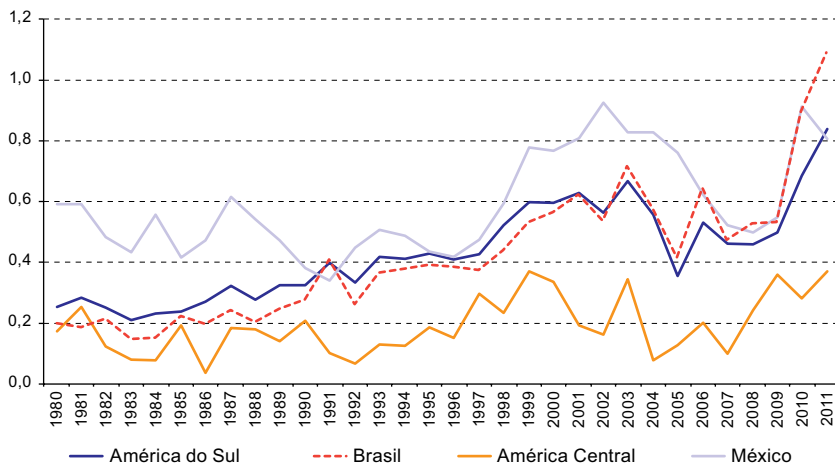
No que diz respeito ao número de patentes por milhão de habitantes, registra-se uma tendência positiva desde o fim dos anos noventa, mais clara na América do Sul (veja o gráfico II.8). De qualquer forma, esse aumento é bem inferior ao observado em outras regiões do mundo, sobretudo na Ásia. Não foram incluídas no gráfico as patentes obtidas pela República da Coreia no mesmo período devido à grande diferença de valores a favor deste país. Basta mencionar que, no início dos anos oitenta, a República da Coreia registrava, em patentes por milhão de habitantes, a terça parte das registradas pelo México; em 1990 tinha mais de 10 vezes o número ostentado pelo México e, no fim da década de 2000, esse número era 350 vezes maior.³¹

Trata-se exatamente do paradoxo da Rainha Vermelha de Lewis Carroll: é preciso correr para permanecer no mesmo lugar. A América Latina não correu à velocidade suficiente e os indicadores de estrutura, produtividade e aprendizagem demonstram isso.

³¹ Já foi mencionado o viés inerente ao uso do número de patentes por milhão de habitantes como indicador da capacidade tecnológica. De todo modo, a tendência desse indicador confirma, de forma muito mais eloquente, a evolução da produtividade relativa.

Gráfico II.8

AMÉRICA LATINA: NÚMERO DE PATENTES POR MILHÃO DE HABITANTES, 1980-2011



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados da Oficina de Patentes e Marcas dos Estados Unidos (USPTO).

A tendência de queda da produtividade relativa na América Central e o baixo número de patentes refletem o fato de o aumento do quociente entre as elasticidades nessa sub-região derivar, em grande parte, das exportações de zonas francas, que geram poucos encadeamentos produtivos e tecnológicos com o resto da economia. A diversificação teve um efeito positivo nas exportações da América Central, porém ainda resta um grande desafio para as políticas industriais. A América do Sul enfrenta um desafio semelhante, pois a melhoria do quociente das elasticidades ao fim do período tampouco refletia um processo endógeno de construção de capacidades. Na verdade, ela resultava de novos padrões da demanda mundial que dinamizaram os mercados de bens tradicionais de exportação dessa sub-região. Em outras palavras: o quociente das elasticidades mais alto na América do Sul é resultado do processo endógeno de construção de capacidades e convergência das economias asiáticas — e não das latino-americanas —, que redesenharam, pelo menos temporariamente, o mapa do comércio global de maneira tal que beneficiou os exportadores de recursos naturais da região. A América do Sul ainda precisa responder ao desafio de converter esses impulsos dinâmicos exógenos da demanda asiática em um processo endógeno de transformação produtiva que internalize, de forma permanente, as forças do desenvolvimento.

c) Argentina, Brasil e México: modelo multissetorial

A análise dos agregados não retrata de forma clara o vínculo entre a mudança estrutural e as elasticidades. Esse vínculo se revela de forma mais bem definida por meio dos seus efeitos sobre a composição do comércio.

Esta subseção analisa os casos da Argentina, do Brasil e do México, as três maiores economias da região, empregando um modelo multissetorial em que os bens são divididos (de acordo com a classificação tradicional de Lall, 2000) em cinco grupos: produtos primários ou básicos, manufaturas baseadas em recursos naturais, manufaturas de baixa tecnologia, manufaturas de média tecnologia e manufaturas de alta tecnologia (Gouvea e Lima, 2010; Jayme, Moreira e da Cunha, 2007). Conforme assinalado na literatura, se reconhece que essa classificação apresenta limitações e vieses importantes. Ainda assim, os resultados são úteis e ajudam a entender melhor as bases estruturais da vulnerabilidade externa. A análise mostra elementos em comum nas três economias, mas também divergências importantes. Examinam-se a seguir os elementos em comum.

O primeiro é que, nos setores de média e alta tecnologia, as elasticidades-renda da demanda por exportações são mais elevadas do que nos demais setores (veja o quadro II.5 e o anexo I.3). Esse resultado é compatível com a ideia de que a eficiência keynesiana (ou de crescimento) e a schumpeteriana andam juntas. As elasticidades mais baixas são as dos produtos primários, enquanto as elasticidades das manufaturas intensivas em recursos naturais são, em média, muito semelhantes às elasticidades das manufaturas de baixa tecnologia. As variações nas elasticidades-renda das exportações estão associadas a aumentos da participação dos setores de média e alta tecnologia no total das exportações. Informações sobre a evolução das elasticidades-renda das exportações e das importações (e a razão entre elas), bem como sobre a composição das exportações e importações segundo os cinco grupos de produtos para os três países da região e os dois países de referência, podem ser consultadas no anexo I.4 deste documento.

Quadro II.5

ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO: ELASTICIDADE-RENDA DAS EXPORTAÇÕES POR SETOR, MÉDIA 1962-2008^a

| Setor | Produtos primários | Manufaturas baseadas em recursos naturais | Manufaturas de baixa tecnologia | Manufaturas de média tecnologia | Manufaturas de alta tecnologia | Outros | Média |
|-----------|--------------------|-------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--------|-------|
| Argentina | 0,70 | 1,05 | 0,95 | 1,72 | 1,48 | 0,90 | 1,13 |
| Brasil | 0,75 | 1,41 | 1,26 | 1,91 | 2,15 | 1,54 | 1,50 |
| México | 1,30 | 1,22 | 1,54 | 2,27 | 2,03 | 1,31 | 1,61 |
| Média | 0,92 | 1,23 | 1,25 | 1,97 | 1,89 | 1,25 | 1,41 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

^a As elasticidades são estimadas com base em regressões de cointegração.

O segundo aspecto em comum é o significativo aumento das elasticidades-renda da demanda de importações nos anos noventa pelos motivos já analisados: abandono das políticas anteriores de mudança estrutural sem

a implementação de um novo conjunto de políticas industriais, rápida liberalização comercial combinada com apreciação da moeda em relação ao dólar estadunidense e efeitos da queda do investimento sobre a estrutura produtiva durante a década perdida.

Ao mesmo tempo, existem diferenças importantes entre os países, que se explicam pela adoção de políticas industriais e macroeconômicas distintas em alguns períodos. Um exemplo são as políticas implementadas nos três países da amostra durante os anos setenta. Na Argentina, houve uma primeira tentativa de liberalização comercial e financeira no período entre 1976 e 1981, a qual foi interrompida pela crise da dívida; no mesmo período, o Brasil avançou na substituição de importações e na promoção das exportações.³² A situação no México na década de 1970 representou um meio termo, uma vez que o país não aprofundou políticas substitutivas nem adotou uma política de liberalização como a da Argentina. Além disso, o descobrimento de grandes campos de petróleo permitiu que o país se tornasse um importante exportador desse produto na segunda metade dos anos setenta.

Também houve diferenças importantes na década de 1990. Entre 1990 e 2002, a Argentina adotou um regime de taxa de câmbio fixo em combinação com a liberalização comercial. A taxa de câmbio real registrou uma forte queda, o que obrigou o setor de bens transáveis a fazer um grande ajuste (descrito no capítulo I como um ajuste defensivo). No Brasil, a taxa de câmbio também se apreciou durante o Plano Real (1994-1999), porém em menor medida, pois o país adotara um regime cambial mais flexível. Além disso, embora a política industrial houvesse perdido terreno no Brasil, assim como em outros países da região, alguns instrumentos de política foram mantidos nos anos noventa, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Todos esses fatores ajudaram a evitar uma queda do quociente das elasticidades tão acentuada como a vista na Argentina nos anos noventa. No caso do México, o fator que marca uma diferença em relação à trajetória da Argentina e do Brasil é a participação do país no Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) desde 1994. O esforço de ajuste foi muito significativo e deu lugar a um aumento da elasticidade das exportações e importações, impulsionado pelos regimes especiais de importação para exportação. Como a resposta das importações foi menos intensa, a relação entre as elasticidades registrou um aumento nos anos noventa.

Finalmente, o comportamento da elasticidade-renda das exportações e importações também mostrou trajetórias diferentes na década de 2000. Até o fim do período, percebem-se uma tendência de aumento da elasticidade-

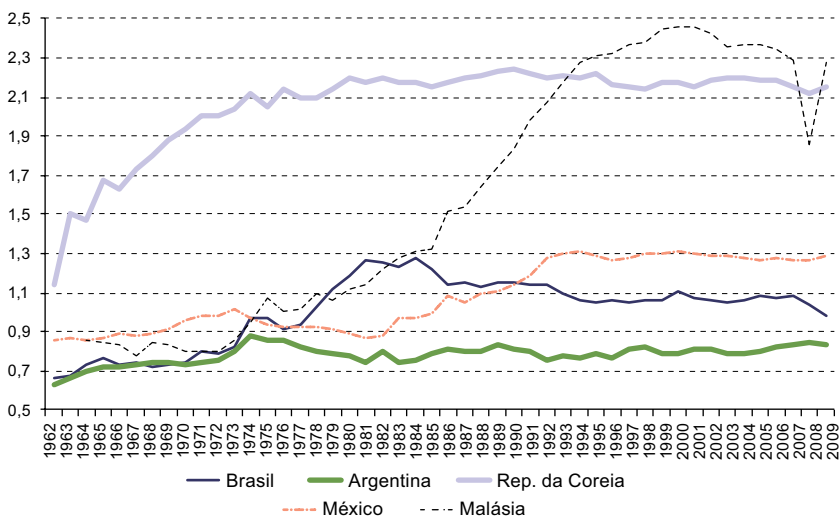
³² Em 1974, em resposta ao primeiro choque do petróleo e à recessão mundial, o Brasil adotou uma política de aprofundamento da industrialização substitutiva no marco do chamado Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). O país aproveitou a abundante oferta de crédito internacional na segunda metade dos anos setenta para fazer grandes investimentos com o objeto de implantar os setores de bens intermediários e bens de capital, intensivos em capital e de grande escala.

renda das exportações na Argentina e uma de queda no Brasil. Isso poderia ser explicado pela tendência mais forte de apreciação do real no Brasil, com seus consequentes efeitos, de um período para o outro, de queda da produção de bens que competem com bens importados. No México, é visível a transição a exportações da zona franca, com uma elevação significativa da elasticidade-renda das exportações. De qualquer forma, não se deve esquecer que os encadeamentos produtivos dessas exportações com a economia mexicana são frágeis, o que reduz o seu impacto positivo sobre o crescimento.

É interessante comparar esses resultados com os de dois países asiáticos: a Malásia e a República da Coreia (veja o anexo I.4). É possível observar claramente o rápido aumento, ao longo do tempo, das exportações de maior tecnologia e, paralelamente, o incremento da relação entre as elasticidades-renda das exportações e das importações. O quociente das elasticidades é superior a 3,5 na Malásia e se aproxima a 4 na República da Coreia, ao passo que nunca chega à unidade na Argentina e alcança valores ligeiramente superiores à unidade no Brasil (veja o gráfico II.9).

Gráfico II.9

ARGENTINA, BRASIL, MALÁSIA, MÉXICO E REPÚBLICA DA COREIA: QUOCIENTE ENTRE ELASTICIDADES, 1962-2009^a



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de Dados Estatísticos sobre o Comércio de Mercadorias (COMTRADE) e em World Development Indicators do Banco Mundial.

^a O quociente entre as elasticidades é igual à elasticidade-renda das exportações dividida pela elasticidade-renda das importações.

Em suma, a estimação das elasticidades-renda das exportações e importações reflete mudanças no peso dos setores da economia classificados segundo a sua intensidade tecnológica. Além disso, a mudança estrutural redundando em mudanças na composição das exportações e importações com o

passar do tempo, redefinindo a elasticidade-renda do conjunto da economia, que é a média ponderada das diferentes elasticidades setoriais. As mudanças de composição são o resultado da interação dos choques externos e das políticas, que vai modificando o padrão de especialização. Nesse sentido, os países da região seguem trajetórias distintas, vinculadas à diversidade das suas instituições e das suas políticas industriais e macroeconômicas. No longo prazo, um aumento da relação entre as elasticidades estará associado a um melhor desempenho, e a comparação dos países asiáticos com as três maiores economias da região confirma essa visão. Entretanto, os resultados devem ser interpretados com cuidado. A taxa de crescimento compatível com o equilíbrio externo de longo prazo inclui outras variáveis que não estão estritamente ligadas ao comércio e a presença de exportações de uma zona franca pode induzir a uma apreciação errônea das capacidades tecnológicas efetivamente existentes na estrutura.

D. Taxa de câmbio real e padrão de especialização

Os choques no balanço de pagamentos afetam de diversas formas a dinâmica macroeconômica e o crescimento, com destaque para: a depreciação da taxa de câmbio durante o auge dos produtos primários e dos fluxos de entrada de capital; a drástica depreciação (*overshooting*) na crise, com a consequente elevação da volatilidade do câmbio (e as mudanças das rentabilidades relativas); o comportamento pró-cíclico do crédito e da taxa de juros; e os efeitos do ajuste microeconômico sobre as trajetórias de aprendizagem, sobre a taxa de utilização da capacidade instalada e sobre o emprego.

Esses fatores serão objeto de uma discussão mais profunda nos próximos capítulos. Esta subseção discute uma variável que cumpre um papel muito importante na definição do padrão de especialização e na direção da mudança estrutural: a taxa de câmbio real³³ (Cimoli, 1992). Esse papel foi destacado recentemente na literatura sobre crescimento e mudança estrutural (McMillan e Rodrik, 2011; López e Cruz, 2000; Frenkel e Taylor, 2006; Frenkel e Ros, 2006; Bresser-Pereira e Gala, 2008; Frenkel e Rapetti, 2011). Os impactos do nível da taxa de câmbio real e da sua estabilidade não são neutros de um setor a outro. Existem duas razões pelas quais uma taxa de câmbio real mais alta pode favorecer os setores produtores de bens com um conteúdo relativamente mais alto de conhecimentos. A primeira delas é que favorece os bens e serviços transáveis, muitos dos quais têm um conteúdo tecnológico mais elevado que os bens e serviços não transáveis que predominam nas economias em desenvolvimento, onde o comércio e os serviços pessoais menos qualificados têm um peso importante. A segunda razão está relacionada com as bases da competitividade dos diversos bens. Os bens intensivos em recursos naturais são

³³ Nesta seção, a taxa de câmbio real (TCR) é definida como $TCR = P^*e/P$, onde P^* é o nível de preços internacional, e é a taxa de câmbio nominal (dólares por unidade monetária nacional) e P é o nível de preços da economia. No capítulo IV, serão discutidas e utilizadas várias definições da taxa de câmbio real. Nesta seção, será usada a TCR bilateral com os Estados Unidos, como nas Penn World Tables publicadas pela Universidade da Pensilvânia.

exportados mesmo a taxas de câmbio muito baixas, pois a sua competitividade depende, principalmente, da dotação de recursos. Contudo, a taxa de câmbio real é decisiva nos setores em que a competitividade depende de capacidades tecnológicas e naqueles onde existe uma brecha de produtividade que não favorece as empresas da região. Uma taxa de câmbio real competitiva e estável permitiria o surgimento de novos setores em atividades em que existem assimetrias tecnológicas (desde que elas não sejam elevadas demais).³⁴ Por último, a literatura mostra que a estabilidade da taxa de câmbio tem um papel importante no crescimento (Schnabl, 2007).³⁵ Uma alta volatilidade agrava a incerteza e deprime os investimentos, sobretudo em bens transáveis. As variações bruscas e frequentes da taxa de câmbio são uma barreira aos altos investimentos necessários para se estabelecer nos mercados externos.

Os resultados de dois exercícios econométricos são apresentados abaixo (veja mais detalhes no anexo I.5). O primeiro consiste em três regressões em painel dinâmico para 111 países no período compreendido entre 1965 e 2005, usando como variável dependente a concentração das exportações, medida de três formas diferentes, segundo os índices de Gini (IG), Thail (IT) e Herfindahl (IH). No segundo exercício, para 110 países e no mesmo período, tomou-se como variável dependente o peso dos setores de média e alta tecnologia (segundo a classificação de Lall) no total das exportações. Foram usados como variáveis independentes o nível da taxa de câmbio real e um conjunto de variáveis de controle, entre as quais figuram o estoque de capital físico, o capital humano e a influência da dotação de recursos naturais, captada por meio de indicadores dos acervos de recursos agrícolas, energéticos e minerais. Dessa forma, discute-se, em conjunto, o papel da taxa de câmbio real e os efeitos da dotação de fatores, como tem sido proposto tradicionalmente pela teoria do comércio internacional. Ademais, incluir uma variável indireta (*proxy*) para os recursos naturais permite avaliar se existe ou não uma “maldição” desses recursos do ponto de vista da diversificação.

As variáveis de controle também abrangem o PIB per capita da economia, como *proxy* do nível de eficiência, e o grau de abertura da economia $((X+M)/\text{PIB})$ para controlar o efeito de possíveis políticas protecionistas ou de outras barreiras ao comércio que pudessem afetar a composição dos fluxos do comércio. A *proxy* para o nível de abertura comercial também contribui para isolar os efeitos do tamanho do país, pois os países maiores tendem a apresentar um coeficiente mais baixo. As principais conclusões são as seguintes.

³⁴ A evidência empírica tende a confirmar que a taxa de câmbio real contribui para a diversificação e o conteúdo tecnológico das exportações. Por exemplo, Freund e Pierola (2008) enfatizam o papel da taxa de câmbio no surgimento de novas linhas de exportação, que, por sua vez, estão associadas a períodos de aceleração do crescimento. Eichengreen (2008) conclui que uma taxa de câmbio real competitiva permite impulsionar o crescimento, ao estimular a realocação de recursos para atividades manufatureiras, com ganhos imediatos de produtividade. Sekkat e Varoudakis (2000), Berg e Miao (2010) e Rodrik (2008) relatam resultados semelhantes.

³⁵ Veja também Eichengreen e Leblang (2003).

- A diversificação das exportações respondeu de forma positiva ao nível da taxa de câmbio real. Em todas as especificações do modelo, e para todos os indicadores de diversificação usados (IG, IH, IT), registra-se um efeito favorável e significativo da taxa de câmbio real sobre a diversificação das exportações (valores mais baixos dos índices de concentração IG, IH e IT). Portanto, têm-se resultados bastante robustos.³⁶
- A intensidade tecnológica das exportações (refletida pelo peso dos setores de média e alta tecnologia no total das exportações) também respondeu de forma positiva à taxa de câmbio real. Assim como o resultado anterior, este se mostrou robusto em diferentes especificações do modelo.
- As dotações de fatores de produção acumuláveis, como o capital humano e o capital físico, estimularam uma maior diversificação das exportações e um maior peso das exportações intensivas em tecnologia. Isso se relaciona com uma maior capacidade de oferta de bens, com o domínio de tecnologias e com o alcance das escalas requeridas pelo processo produtivo em uma ampla variedade de bens industriais. Deve-se observar, contudo, que os efeitos das variáveis de controle que representam os fatores acumuláveis não foram robustos em todas as especificações.
- As regressões mostram que o componente inercial ou de dependência da trajetória passada exerce um papel importante na diversificação. Quanto mais concentradas sejam as exportações no momento inicial, maior será a tendência de que continuem a sê-lo no período seguinte; quanto mais elevado seja o peso dos setores de média e alta tecnologia no momento inicial, maior será a sua presença no período seguinte. O peso do componente inercial confirma a persistência do padrão de especialização no tempo e é compatível com a ideia de que os choques de curto prazo têm efeitos prolongados. A tese de que existe rigidez nas capacidades, nos padrões de especialização e na mudança estrutural é muito forte na tradição evolucionista da teoria do progresso técnico. As evidências encontradas corroboram essa percepção e emitem um sinal claro com relação às políticas, pois enfatizam o papel que elas desempenham na correção de situações de baixa diversificação. As políticas são necessárias para neutralizar as forças endógenas que tendem a reproduzir o padrão anterior.
- A dotação de recursos naturais —terras aráveis e recursos energéticos e minerais por habitante— tende a reduzir a diversificação e o peso dos setores de alta e média tecnologia no total das exportações. Contudo, no caso dos recursos minerais e da agricultura, esse efeito desaparece quando se inclui o capital humano como variável de controle (isso não ocorre no caso dos recursos energéticos).

³⁶ Os resultados coincidem com CEPAL (2007), embora este último estudo tenha usado outros indicadores.

Como deve ser interpretado o resultado do efeito ambíguo dos recursos naturais sobre a diversificação e sobre a intensidade em conhecimentos das exportações? Esse efeito pode ser lido à luz da discussão desenvolvida na seção anterior, em que se argumenta que os recursos naturais, por si mesmos, não são uma maldição ou uma benção. Eles só têm um efeito negativo quando reduzem a dotação de capital humano de uma economia, isto é, quando as suas receitas não se destinam a atividades de aprendizagem e capacitação. Pelo contrário, quando se inclui a dotação de capital humano entre as variáveis independentes (e se isola o seu efeito), a influência negativa da dotação de terras aráveis sobre a diversificação e o conteúdo de conhecimentos das exportações se torna positiva. Da mesma maneira, o efeito negativo da dotação de minerais sobre essas mesmas variáveis deixa de ser significativo quando se isolam os efeitos da dotação de capital humano. Em outras palavras, o efeito negativo dos recursos naturais apenas se verifica quando esses recursos têm um efeito negativo sobre a acumulação de capacidades, em particular sobre o capital humano.

O uso da taxa de câmbio real como instrumento de política pode gerar problemas em outras áreas. Um aumento da taxa de câmbio real nem sempre favorece o crescimento. Um primeiro aspecto a ser considerado é que nem todos os países podem depreciar o câmbio em termos reais ao mesmo tempo. Trata-se de um instrumento útil para economias em desenvolvimento por um período e dentro de determinadas margens, porém impõe custos ao resto do mundo, com os riscos —ora visíveis— de guerra cambial, sobretudo quando economias de grande porte recorrem a desvalorizações competitivas. Uma situação em que todos os países ganhem exige políticas expansionistas coordenadas em nível global. Sem uma expansão coordenada, que distribua de forma proporcional os custos dos ajustes entre países com saldos comerciais positivos e negativos, as tensões comerciais resultantes podem levar os países a reagir de forma defensiva, recorrendo à adoção de práticas protecionistas (Cimoli, Dosi e Stiglitz, 2009).

Um segundo aspecto a ser levado em conta é que um aumento da taxa de câmbio real normalmente se associa a uma queda dos salários reais. A apreciação do câmbio favorece a competitividade ao reduzir o custo unitário do trabalho, diminuindo os salários reais, dados os níveis de produtividade. Assim, pelo menos no curto prazo, uma política que aposta em manter uma taxa de câmbio real competitiva pode comprometer os objetivos de equidade da política econômica. No médio prazo, surgem outros efeitos: i) a possibilidade de que a expansão das exportações gere processos de aprendizagem, investimento e economias de escala que elevem a competitividade, mesmo com aumentos do salário real sustentados no tempo e ii) um aumento significativo dos níveis de emprego formal que, ao retirar uma parte dos trabalhadores da informalidade e do trabalho de subsistência, traga como resultado um aumento da participação dos trabalhadores na renda nacional. Entretanto, cumpre mencionar que esses efeitos positivos do crescimento do emprego formal sobre a produtividade e sobre os salários reais no médio e longo prazo poderiam ser percebidos antes se

existem políticas industriais que potencializem os processos de aprendizagem e investimento. Nesse sentido, as políticas estruturais são necessárias para que a trajetória de crescimento do produto e do emprego seja menos dependente do nível da taxa de câmbio real. Esse tema é discutido em mais detalhes no capítulo VI.

Tudo isso pode ser resumido da seguinte forma: as políticas industriais sem uma taxa de câmbio real competitiva poderão permitir a conquista dos mercados externos e dos seus benefícios em termos de escala e produtividade, porém as políticas que apontem apenas para a taxa de câmbio real como base de sustentação da competitividade levarão a longos períodos de competitividade espúria e à persistência de níveis de desigualdade elevados. Assim, retoma-se o tema, já tratado no capítulo I, da importância de as políticas macroeconômicas e as mudanças no setor industrial atuarem em consonância para sustentar um padrão virtuoso de crescimento.

Um terceiro e último fator que é preciso levar em conta na gestão da taxa de câmbio real são os possíveis efeitos inflacionários. As economias com uma taxa de câmbio real mais alta tendem a crescer mais, porém também apresentam níveis mais altos de inflação (Frenkel, 2008). Isso não apenas tem consequências distributivas, mas é também motivo de preocupação em economias que tiveram um passado de inflação alta, como muitas da região.

Não obstante as advertências anteriores, a taxa de câmbio real competitiva continua a ser uma variável estratégica. Como mínimo, a experiência internacional e a literatura destacam claramente a necessidade de evitar processos de depreciação do câmbio associados a fluxos de entrada de capitais de curto prazo e a ciclos de liquidez internacional, que estiveram por trás de várias das crises mais agudas na região desde meados dos anos setenta. Por último, a volatilidade da taxa de câmbio real afeta negativamente o crescimento, conforme discutido de forma sistemática na literatura internacional (veja, por exemplo, Eichengreen (2008) e Bello, Heresi e Pineda (2010)).

Em suma, uma taxa de câmbio real mais alta está associada a uma maior diversificação da estrutura de exportações e a um maior peso dos setores de alta e média tecnologia (uma *proxy*, embora imperfeita, dos bens intensivos em conhecimento) no total das exportações. A dotação de recursos naturais favorece a concentração, porém esse efeito desaparece (salvo no caso dos recursos energéticos) quando se controla a variável capital humano. A diversificação e as mudanças na composição das exportações exigem a construção de capacidades produtivas e tecnológicas ao longo do tempo e o fechamento da brecha com a fronteira tecnológica. A taxa de câmbio real não garante isso de forma automática e pode gerar outras tensões no sistema econômico global, assim como efeitos distributivos indesejados. Por esse motivo, a política cambial deve estar estreitamente associada a uma política industrial, necessária para avançar rumo a uma competitividade autêntica.

CAPÍTULO III

Ciclo econômico e investimento

O capítulo anterior analisou os determinantes do crescimento de longo prazo, destacando a importância da mudança estrutural como um fator crucial para o aumento da produtividade, da demanda agregada e do emprego, além das variáveis que definem um padrão virtuoso de crescimento. As forças que regem o comportamento da economia no longo prazo redefinem os padrões de inserção internacional e as brechas tecnológicas e de produtividade, tanto externas (isto é, em relação aos países desenvolvidos) como internas (ou seja, dentro de cada economia latino-americana, onde uma grande proporção do emprego continua a ser gerada por atividades de muito baixa produtividade). Além disso, enfatizou-se a necessidade de diversificar a economia para absorver grandes contingentes de trabalhadores em atividades de crescente produtividade e, dessa forma, reduzir a desigualdade por meio da convergência de capacidades e dos rendimentos do trabalho.

Contudo, esse processo de longo prazo não está imune a choques nem flutuações de curto prazo, sobretudo em um mundo em que a volatilidade tende a se agravar, pois os ciclos de curto prazo se sobrepõem e interagem com a mudança estrutural. Conforme destacado no capítulo I, essas flutuações são determinadas, em parte, por choques externos que afetam a matriz produtiva, que, por sua vez, define a taxa de crescimento de equilíbrio de longo prazo.

Os choques externos positivos podem elevar a taxa de crescimento da economia temporariamente. Em contextos em que prevalece a dinâmica do balanço de pagamentos, o desafio para a política macroeconômica e a de mudança estrutural é absorver os choques externos de tal forma que a abundância exógena e temporária de recursos se transforme em um processo

endógeno de construção de capacidades e mudança estrutural. O aumento dessa competitividade autêntica permitiria ampliar e diversificar as exportações, assim como financiar as importações necessárias para acelerar o crescimento. Ao mesmo tempo, as políticas de gestão da demanda agregada podem evitar que os choques externos provoquem o acúmulo de desequilíbrios que acabam por resultar em graves crises, como as que muitas economias da região atravessaram nos anos oitenta, no fim dos anos noventa e no início da década de 2000. A administração dos efeitos dos choques no que diz respeito aos macropreços (taxa de juros, taxa de câmbio, salários), à demanda e ao investimento, levando em conta o seu impacto não apenas sobre o crescimento e o emprego de curto prazo, mas também sobre a estrutura produtiva, é um dos desafios fundamentais da gestão macroeconômica voltada para o desenvolvimento.

Este capítulo está organizado da seguinte maneira. A seção A analisa as características do ciclo econômico na região, identificando e comparando os ciclos e a sua duração e intensidade com os de outras regiões do mundo. Demonstra-se que o processo de expansão na região se interrompe prematuramente e que as fases expansivas tendem a ser mais curtas na América Latina e no Caribe. A brevidade dos ciclos reflete a incapacidade da estrutura produtiva de tirar partido dos impulsos dinâmicos gerados pela expansão e transformá-los em crescimento econômico endógeno sustentado, seja criando encadeamentos, puxando o restante da economia ou gerando círculos virtuosos. Conforme indicado nos capítulos I e II, a estrutura produtiva da região não permite desenvolver uma dinâmica interna virtuosa entre o aumento da produtividade e a expansão do emprego. Esta seção analisa também a mudança da tendência de crescimento nos anos oitenta, fenômeno que permite ressaltar os efeitos negativos de longo prazo da contração do investimento durante a crise da dívida externa, em um mundo em que as capacidades tecnológicas estão em constante evolução.

A seção B mostra como os diversos choques externos contribuíram para aliviar ou agravar as pressões sobre o balanço de pagamentos e como deram origem a flutuações e alteraram a tendência de crescimento da região. Esta seção também analisa os movimentos de capital e reconhece a importância das mudanças institucionais registradas na economia internacional desde o fim do regime de Bretton Woods e do regime de câmbio fixo em 1973, bem como nas economias da região após as reformas e a abertura comercial e financeira dos anos oitenta e noventa.

A seção C descreve a dinâmica do comércio e dos termos de troca, que influenciou a estrutura produtiva da região e gerou uma tendência de reprimarização das exportações em economias exportadoras de recursos naturais. Nesse contexto, destaca-se o crescente impacto do crescimento da China nos preços das matérias-primas agrícolas e minerais e na composição das exportações.

A seção D examina as tendências do investimento como variável fundamental que vincula o curto e o longo prazo. O investimento é o elo entre os encadeamentos produtivos e tecnológicos que se traduzem em crescimento. A fraca resposta do investimento aos ciclos de crescimento e a sua notável queda nas fases de contração explicam a extrema lentidão da mudança estrutural e os parcos efeitos secundários sobre o resto da economia. Também se faz referência aos baixos níveis de investimento prevaletentes desde a crise dos anos oitenta, apesar da recuperação dos últimos anos. O investimento público foi especialmente afetado pelas medidas de ajuste, o que gera um grande problema de coordenação para o sistema econômico, pois se trata de uma variável fundamental para atrair investimentos privados e superar as restrições ao crescimento, sobretudo nos setores de infraestrutura.

A seção E examina as características e a dinâmica dos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) na região e demonstra que o IED não é apenas uma fonte de poupança, mas também um fator de crescente importância em atividades vinculadas aos recursos naturais, ao aproveitamento do mercado interno e às plataformas de exportação. Ao mesmo tempo, destaca-se a pequena importância da região como destino de investimentos que buscam recursos produtivos qualificados para atividades avançadas de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

A seção F se volta para a dinâmica e a estrutura da poupança e faz uma distinção entre fontes internas e externas, privadas e públicas. Por último, a seção G se ocupa de uma análise microeconômica, em que se compara a rentabilidade das maiores empresas da região. Conforme demonstrado nessa seção, a rentabilidade das empresas reforça o padrão de especialização dominante, o que, em última instância, perpetua os problemas da geração de empregos e da má distribuição de renda, com consequências negativas em termos de igualdade.

A. O ciclo econômico na região

A dinâmica do crescimento econômico dos países da região entre os anos 1990 e 2010 apresenta um importante componente cíclico, dependente dos choques externos, sobretudo daqueles relacionados com o acesso à liquidez internacional e com as variações dos termos de troca e das políticas prócíclicas. A evolução do PIB esteve mais vinculada às variações dos termos de troca nos períodos 1970-1979 e 2003-2007, enquanto os choques relacionados aos fluxos financeiros foram mais comuns no fim dos anos setenta e nos períodos 1980-1990 e 1991-2002. Em 2008-2010, houve uma conjunção de ambos os fenômenos (CEPAL, 2010b).

A vulnerabilidade aos choques foi agravada pela liberalização dos fluxos de capital e pela debilidade do quadro institucional macroeconômico, que não desenvolveu mecanismos de proteção contra esses fluxos. Ademais, salvo no

caso da recessão de 2008-2009, a região tradicionalmente enfrentou os choques externos lançando mão de políticas pró-cíclicas, as quais são examinadas em detalhe no capítulo IV.

Com base na análise da dinâmica das fases do ciclo econômico no período 1990-2010, o quadro III.1 mostra que a duração média das fases recessivas na América Latina e no Caribe, tanto no nível regional como no sub-regional, é semelhante à dos demais países considerados na amostra (em torno de quatro trimestres) (veja Pérez-Caldentey e Pineda, 2010 e Titelman, Pineda e Pérez-Caldentey, 2008).¹ Na América do Sul, a recessão dura em média 5,6 trimestres, enquanto na América Central e na República Dominicana costuma durar menos (3,0 trimestres).

Quadro III.1

DURAÇÃO E INTENSIDADE DAS FASES DE EXPANSÃO E CONTRAÇÃO DO PIB REAL POR NÍVEIS, REGIÕES E PAÍSES SELECIONADOS, 1990-2010

| | Expansão | | Contração | |
|----------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| | Duração (em trimestres) | Intensidade do movimento ascendente (em porcentagens do PIB) | Duração (em trimestres) | Intensidade do movimento descendente (em porcentagens do PIB) |
| América do Sul | 19,9 | 27,5 | 5,6 | -8,0 |
| América Central e República Dominicana | 20,5 | 26,3 | 3,0 | -3,3 |
| México | 23,0 | 25,6 | 4,3 | -8,0 |
| Brasil | 14,3 | 15,6 | 2,8 | -3,0 |
| América Latina e Caribe | 19,7 | 25,3 | 3,8 | -6,2 |
| Leste Asiático e Pacífico | 31,5 | 42,4 | 3,6 | -9,4 |
| Europa oriental e Ásia central | 29,1 | 52,3 | 4,0 | -12,2 |
| Países membros da OCDE | 34,0 | 29,8 | 4,3 | -5,1 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

¹ Um método-padrão descrito na literatura sobre os ciclos econômicos foi usado para identificar os pontos de inflexão (máximos e mínimos) da série do PIB em termos reais por níveis, com base em dados trimestrais de uma amostra de 59 países referente ao período 1990-2010. Os pontos de inflexão permitiram identificar as fases de expansão e contração do PIB. Posteriormente, foram estimadas a duração e a amplitude das fases de expansão e contração da atividade econômica dos países, regiões e sub-regiões. A duração se refere à persistência da fase de contração entre os pontos de inflexão, e da fase de expansão. Já a amplitude se refere à variação da atividade econômica entre os pontos de inflexão. O anexo II.1 relaciona as regiões e países considerados e apresenta uma descrição detalhada da metodologia.

Por outro lado, as fases de expansão são mais curtas na América Latina e no Caribe do que em outras regiões incluídas na amostra. A diferença é particularmente importante (12 trimestres ou mais) em uma comparação com os países do Leste Asiático e do Pacífico, e com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A dificuldade enfrentada pelas economias da região para estender as fases de expansão limitou a sua capacidade de reverter os efeitos das recessões sobre a estrutura produtiva, o que se relaciona com o valor baixo apresentado pela taxa de crescimento média dos últimos 20 anos.

Conforme indicado em algumas análises descritas na literatura sobre os ciclos econômicos (Male, 2011; Harding e Pagan, 2005), a intensidade da contração costuma ser maior nos países em desenvolvimento do que nos desenvolvidos. Na fase recessiva do ciclo, a queda média na América do Sul e no México é de 8,0%, enquanto a América Central e a República Dominicana enfrentam um recuo bem menor. Essa diferença é explicada pelo fato de que os efeitos das crises mais fortes e intensas do período considerado — a crise no México (1994-1995), a crise na Ásia (1997-1998), a crise na Rússia (1998) e a crise na Argentina (2001-2002)— tiveram seu epicentro no México ou na América do Sul. Os países do Leste Asiático e do Pacífico experimentaram contrações de amplitude semelhante à dos países da América do Sul (Titelman, Pineda e Pérez Caldentey, 2008).

A intensidade das fases de expansão mostra importantes diferenças entre as regiões. No Leste Asiático e no Pacífico, o PIB cresce em média 42,4% durante as fases de expansão, que duram quase 32 trimestres (oito anos), ao passo que, na América Latina e no Caribe, a taxa de crescimento do PIB nas fases de expansão é de apenas 25,3% e a duração da fase é inferior a 20 trimestres.

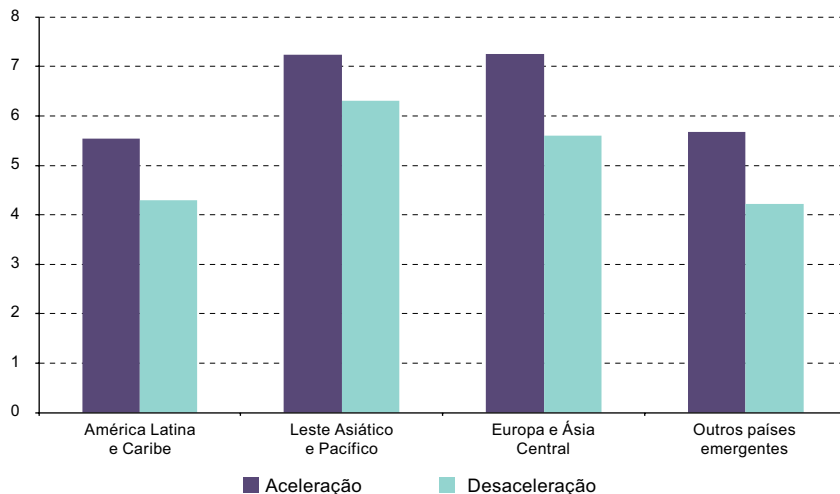
Em conjunto, a duração e a intensidade das fases de expansão na América Latina e no Caribe tendem a ser menores que as de outras regiões; o contraste é particularmente nítido em comparação com a região do Leste Asiático e do Pacífico, onde as expansões são mais sustentadas e duradouras. Essas conclusões são corroboradas quando se distingue ao longo da expansão uma fase de aceleração (expansão do PIB a taxas crescentes) e uma fase de desaceleração (expansão do PIB a taxas decrescentes) (veja o gráfico III.1). A região da América Latina e do Caribe é a que, em ambas as fases, mostra o crescimento médio mais baixo. Na etapa de aceleração, este é de 5%, frente a 7% no Leste Asiático e no Pacífico e 6% nos demais países emergentes.

Esse padrão varia entre as sub-regiões (veja o quadro III.2). A América do Sul, seguida pela América Central e República Dominicana, mostra a maior capacidade para tirar proveito da fase de aceleração. No outro extremo, figuram o Brasil e o México, que apresentam uma capacidade limitada para acelerar o crescimento nessa fase.

Gráfico III.1

REGIÕES EM DESENVOLVIMENTO: TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL MÉDIA DO PIB DURANTE AS FASES DE ACELERAÇÃO E DESACELERAÇÃO NA FASE EXPANSIVA DO CICLO, 1990-2010

(Em porcentagens, dados trimestrais)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

Quadro III.2

TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL MÉDIA DO PIB NO CICLO EXPANSIVO, 1990-2010

(Em porcentagens)

| País ou sub-região | Aceleração | Desaceleração |
|----------------------------------------|------------|---------------|
| América do Sul | 5,8 | 4,5 |
| América Central e República Dominicana | 5,6 | 4,1 |
| México | 4,3 | 3,6 |
| Brasil | 4,4 | 3,5 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

A análise das flutuações dos componentes do PIB pelo lado da demanda mostra que o investimento sofre uma queda bem maior que a dos demais componentes na fase recessiva (veja o quadro III.3). Além disso, o investimento apresenta um comportamento claramente assimétrico, sendo as quedas na fase recessiva do ciclo mais acentuadas do que os aumentos na fase ascendente. Essa dinâmica é particularmente aguda no caso do investimento público em infraestrutura, cuja taxa de redução é mais de 12 vezes a do PIB. Conforme indicado mais à frente, essa categoria de investimento acaba sendo uma variável de ajuste nas fases de contração. O consumo do governo também é altamente pró-cíclico, um traço que caracteriza o comportamento do conjunto das variáveis fiscais até 2007.

Quadro III.3

AMÉRICA LATINA: DURAÇÃO E INTENSIDADE DA VARIAÇÃO DOS COMPONENTES DA DEMANDA AGREGADA EM RELAÇÃO AO PIB NAS FASES DE EXPANSÃO E CONTRAÇÃO, 1990-2007^{a b c}

(Dados trimestrais)

| Componentes da demanda agregada | Fase de expansão | | Fase de contração | |
|----------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| | Duração (duração da expansão igual a 1) | Intensidade do movimento ascendente (variação do PIB igual a 1) | Duração (duração da contração igual a 1) | Intensidade do movimento descendente (variação do PIB igual a 1) |
| Consumo privado | 1,0 | 1,3 | 0,9 | 1,3 |
| Consumo do governo | 0,6 | 1,3 | 1,1 | 4,2 |
| Investimento | 0,7 | 2,5 | 1,2 | 5,3 |
| Investimento público em infraestrutura | - | 1,9 | - | 13,5 |
| Exportações | 0,9 | 1,9 | 1,1 | 2,9 |
| Importações | 0,6 | 2,1 | 1,1 | 4,2 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

^a Os cálculos abrangem 11 países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela (República Bolivariana da) (veja o anexo II.1).

^b Nas colunas "Duração", os valores correspondem ao quociente entre o número de trimestres de expansão ou contração de cada componente da demanda e o número de trimestres de expansão do PIB.

^c Nas colunas "Intensidade" os valores correspondem ao quociente entre a variação percentual de cada componente da demanda e a variação percentual do PIB.

Embora a contração do investimento tenha efeitos de curto prazo sobre a demanda agregada e sobre o emprego, também influi na trajetória de longo prazo da economia, pois implica um menor crescimento do estoque de capital, o que solapa a capacidade da economia de gerar empregos e mantê-los. Ao mesmo tempo, essa contração tem um efeito negativo sobre a produtividade ao postergar a adoção de métodos de produção baseados em um uso mais intensivo de capital e da tecnologia.²

Na indústria manufatureira de cinco países da região (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México), a diminuição da produtividade do trabalho em relação ao PIB na fase de contração supera, em duração e intensidade, a recuperação na fase de expansão no período 1970-2008. Na fase de contração, a produtividade cai, em média, três vezes mais que o PIB, ao passo que, na fase de expansão o aumento da produtividade corresponde a cerca da metade do crescimento do PIB (veja o quadro III.4). Isso pode ser considerado uma assimetria no funcionamento da lei de Kaldor-Verdoorn porque os efeitos positivos da aprendizagem nos períodos de crescimento são menos fortes que a perda de capacidades e os efeitos negativos nas fases de recessão.

² Veja a análise dos possíveis efeitos de longo prazo da queda do investimento em OCDE (2009).

Quadro III.4

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): DURAÇÃO E INTENSIDADE DAS FASES DE EXPANSÃO E CONTRAÇÃO DO CICLO DE PRODUTIVIDADE DO TRABALHO DO SETOR MANUFACTUREIRO EM RELAÇÃO AO PIB, 1970-2008

| | Expansão | | Contração | |
|-----------|----------|-------------|-----------|-------------|
| | Duração | Intensidade | Duração | Intensidade |
| Argentina | 0,5 | 0,7 | 1,0 | 3,0 |
| Brasil | 0,4 | 0,4 | 1,3 | 5,9 |
| Chile | 0,3 | 0,4 | 1,0 | 2,1 |
| Colômbia | 0,4 | 0,2 | 1,5 | 2,0 |
| México | 0,6 | 0,6 | 0,8 | 2,4 |
| Média | 0,4 | 0,5 | 1,1 | 3,1 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Programa de Análises da Dinâmica Industrial (PADI), 2011.

Na América Latina e no Caribe, o investimento e a estrutura produtiva foram bastante afetados durante as crises, o que deteriorou a capacidade de crescimento da região. O declínio do PIB de tendência não reflete apenas fases de expansão mais curtas, mas também, acima de tudo, os efeitos negativos da dinâmica do ciclo na estrutura produtiva. O gráfico III.2 apresenta o PIB de tendência da região da América Latina e Caribe e o da sub-região do Leste Asiático e Pacífico no período 1960-2010. Os países desta sub-região foram capazes de sustentar uma trajetória de expansão crescente do PIB durante todo o período. Em contraste, na América Latina e Caribe, observa-se uma quebra estrutural nos anos oitenta. A tendência do PIB entre 1960 e o início da década de 1980 (período I) é semelhante à da região do Leste Asiático e Pacífico. Em seguida, a partir da “década perdida”, esta tende a diminuir e não se recupera nos anos noventa nem na primeira década de 2000, o que indica taxas de crescimento inferiores às observadas antes da crise da dívida (período II). Essencialmente, trata-se da diferença entre um modelo virtuoso, como o aplicado pelo Leste Asiático, região onde ocorreu uma mudança estrutural positiva, e o modelo da América Latina e Caribe, região que seguiu o padrão determinado por suas vantagens comparativas estáticas. Além da duração das fases do ciclo, o que importa são as medidas tomadas em cada caso para transformar o padrão de especialização e a estrutura produtiva. O comportamento cíclico da região e as suas repercussões na trajetória do crescimento impõem desafios à formulação de políticas, tema a ser analisado no capítulo VI.

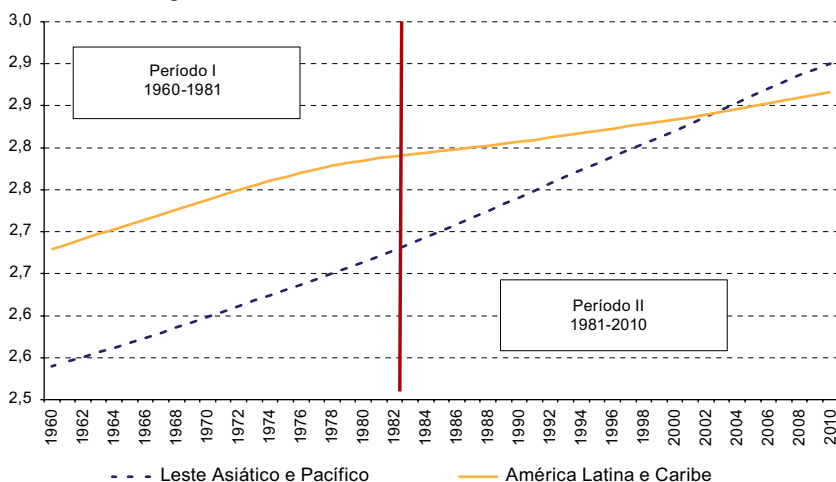
Os efeitos persistentes da crise da dívida se refletem na quebra estrutural da tendência e no fato de que as políticas econômicas aplicadas nas duas décadas posteriores à crise não os reverteram. Mesmo no período 2003-2008, a etapa de crescimento mais dinâmico registrado na América Latina e no Caribe nos

últimos trinta anos, os países da região, com raras exceções, não conseguiram reverter a quebra estrutural nem melhorar a tendência. Essa situação é diferente da observada na Ásia. A crise de 1997, uma das mais fortes que afetaram os países do leste asiático, não modificou a trajetória do PIB de tendência.

Gráfico III.2

PIB DE TENDÊNCIA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE E PARA O LESTE ASIÁTICO E PACÍFICO, 1960-2010^a

(Dados anuais em logaritmos)^b



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, "World Development Indicators" e "Global Finance" [on-line] <http://www.gfmag.com/>.

^a A região do Leste Asiático e Pacífico abrange 22 nações, entre elas a China, o Japão, a República da Coreia e Cingapura.

^b Método Hodrick-Prescott.

Em suma, na região, a dinâmica do ciclo apresenta várias características específicas. Em primeiro lugar, os períodos de expansão não se sustentam, o que se traduz em fases mais curtas de crescimento econômico. Em segundo, as taxas de investimento caem consideravelmente nos períodos de recessão, porém não sobem com a mesma intensidade nas fases de expansão. Por último, e em relação com o anterior, as contrações mais intensas das taxas de investimento têm efeitos persistentes no longo prazo, como demonstra a quebra da tendência nos anos oitenta.

B. Os choques financeiros externos

Em virtude da globalização financeira e da ampliação do acesso ao financiamento internacional, os choques financeiros externos ganharam mais importância como fator que explica a dinâmica cíclica de curto prazo (Moreno-Brid, 1998, 2002; Barbosa-Filho, 2002). Embora a evolução da elasticidade das importações seja um reflexo dos determinantes estruturais da taxa de crescimento de longo prazo,

isso não significa que existam limites insuperáveis no curto prazo (McCombie e Thirlwall, 1999). A taxa de crescimento de longo prazo pode subir no curto ou médio prazo se a economia tiver acesso fácil a financiamento externo ou se os termos de troca registrarem uma evolução favorável.

A presente seção examina o aumento da importância dos fluxos financeiros internacionais no que respeita ao ciclo e à volatilidade na região, bem como o papel cambiante das diferentes formas de entrada de capitais ao longo do tempo. Na subseção 1, demonstra-se que a partir das reformas econômicas iniciadas em meados dos anos oitenta (algumas das quais já haviam sido objeto de tentativas no fim dos anos setenta na América do Sul e resultado em graus crescentes de liberalização comercial e financeira), se observa uma forte influência dos movimentos de capital no PIB regional. Na subseção 2, são analisadas as mudanças na composição desses movimentos, como a perda de importância do endividamento externo na primeira década do século XXI, a maior participação do IED e dos investimentos de carteira, e o papel-chave desempenhado pelas remessas dos emigrantes em alguns países, sobretudo nos da América Central.

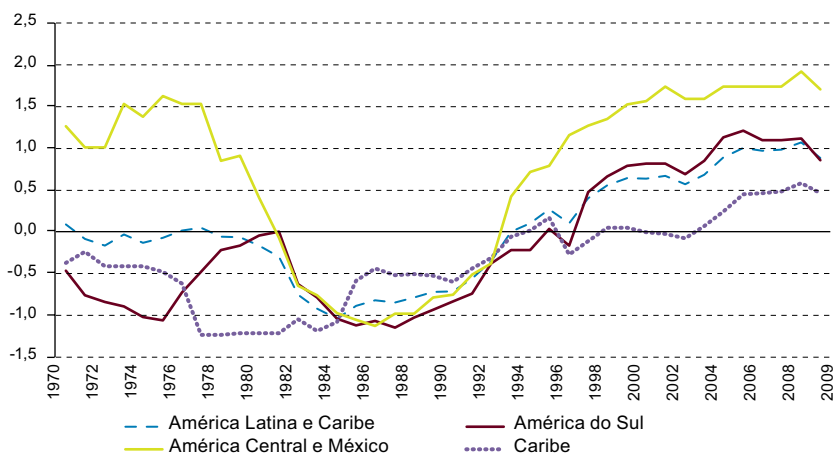
1. A abertura financeira

A América Latina e o Caribe viram a sua forma de inserção no cenário externo ser redefinida após o fim do regime cambial de Bretton Woods e as importantes transformações ocorridas na segunda metade dos anos setenta na economia mundial (período em que os bancos privados internacionais reciclaram petrodólares e eurodólares e os transferiram para as economias em desenvolvimento). A região pôde recorrer a fontes privadas de financiamento e reduzir a dependência das fontes multilaterais.³ Essas mudanças na conjuntura externa tiveram como contrapartida mudanças no arcabouço institucional dentro da região. Em meados dos anos setenta, as economias mais fechadas aos fluxos de capital, como as da América do Sul, fizeram as primeiras tentativas de liberalização financeira, cujos efeitos foram revertidos pela crise da dívida dos anos oitenta. O endividamento externo produziu desequilíbrios crescentes que tornaram insustentável a integração desejada, como anunciara o título do clássico artigo de Díaz-Alejandro (1985) "Good-bye financial repression, hello financial crash".

³ Para os fins deste documento, abertura financeira consiste na diminuição da regulação e eliminação das barreiras impostas aos movimentos de capital, ao passo que integração financeira se refere ao reflexo dessa abertura em termos de fluxos.

Nos anos noventa, volta a ganhar força a tendência à abertura financeira, conforme observado no gráfico III.3, que apresenta o índice Chinn-Ito.⁴ O índice, que havia recuado durante a crise da dívida, aumenta a partir da década de 1990 na América Latina e no Caribe e supera os valores dos anos setenta em meados dos anos noventa (Stiglitz e outros, 2006).⁵ Essa evolução é generalizada e se observa em todas as sub-regiões, embora com menos intensidade no Caribe, onde a abertura financeira só retomou os valores dos anos setenta na década de 2000. Em consequência desse processo, no fim da década de 2000, as economias da América Latina e do Caribe alcançaram o mais alto grau de abertura da conta financeira entre todas as economias em desenvolvimento (veja o quadro III.5), ao passo que, na América Central e na República Dominicana, os valores se aproximaram daqueles das economias desenvolvidas. Em paralelo à crescente abertura financeira, a região viu um aumento dos ativos com denominação em moeda estrangeira, que representaram 18%, 15% e 17% do PIB na América do Sul, na América Central e México, e no Caribe, respectivamente.

Gráfico III.3

AMÉRICA LATINA E CARIBE: ÍNDICE CHINN-ITO DE ABERTURA FINANCEIRA, 1970-2009

Fonte: "The Chinn-Ito Index" [on-line] http://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.htm.

⁴ O índice de Chinn-Ito (KAOPEN), desenvolvido por Chinn e Ito (2006), mede o grau de abertura da conta financeira de um país. Esse índice se baseia em variáveis fictícias (*dummy*) que codificam as restrições impostas às transações internacionais consideradas no *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*, do Fundo Monetário Internacional.

⁵ Na América do Sul, tanto a liberalização financeira dos anos setenta, como o retrocesso dos anos oitenta ocorreram um pouco mais tarde do que nas demais sub-regiões.

Quadro III.5

ÍNDICE PADRONIZADO DE ABERTURA FINANCEIRA, POR REGIÕES, 2006-2009^a

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------------------------|------|------|------|------|
| Leste Asiático e Pacífico | 0,20 | 0,21 | 0,38 | 0,32 |
| Europa Oriental e Ásia Central | 0,15 | 0,15 | 0,29 | 0,20 |
| América Latina | 0,55 | 0,56 | 0,60 | 0,50 |
| América Central e República Dominicana | 0,72 | 0,73 | 0,82 | 0,73 |
| Oriente Médio e África Setentrional | 0,16 | 0,16 | 0,17 | 0,16 |
| Ásia Meridional | 0,03 | 0,03 | 0,14 | 0,10 |
| Países desenvolvidos | 0,82 | 0,84 | 0,82 | 0,82 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em "The Chinn-Ito Index" [on-line] http://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.htm.

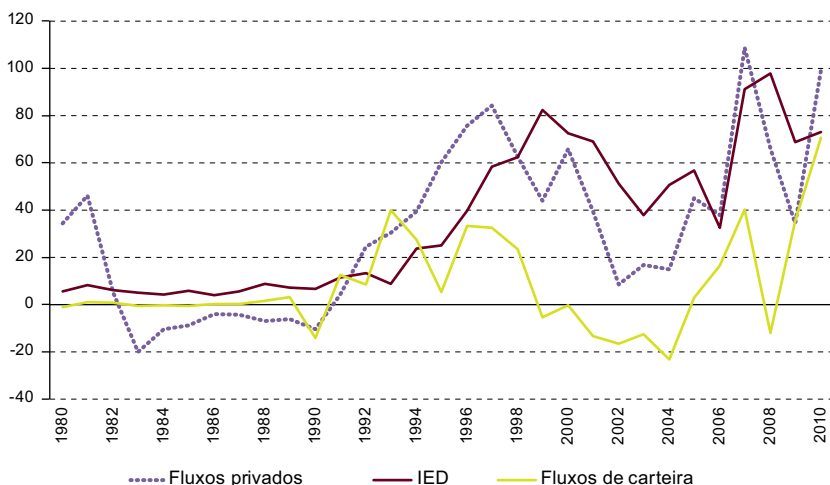
^a O índice Chinn-Ito é padronizado de 0 a 1 e os valores mais altos indicam maior abertura financeira. O Caribe não está incluído porque os dados não são compatíveis.

A crescente liberalização financeira levou a um aumento do grau de sincronização entre os ciclos de liquidez de algumas economias centrais —fundamentalmente a dos Estados Unidos e da Europa— e as flutuações econômicas dos países da região (Rigobon, 2002). O gráfico III.4 mostra que os ciclos de aumento e diminuição da entrada de capital estrangeiro guardam uma relação positiva com os períodos de expansão e retração da atividade econômica, embora com alguma defasagem.

Gráfico III.4

AMÉRICA LATINA E CARIBE: FLUXOS FINANCEIROS PRIVADOS, 1980-2010

(Em bilhões de dólares)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), *World Economic Outlook*, 2011.

A abertura financeira também intensificou a volatilidade; na verdade, a identificação e a quantificação dos choques financeiros indicam que a sua frequência e importância aumentaram a partir da abertura comercial e financeira dos anos noventa (Titelman, Pineda e Pérez Caldentey, 2008). A crescente volatilidade da segunda metade dos anos noventa e da segunda metade da década de 2000 é uma característica dos fluxos financeiros e, ademais, afeta o comportamento do IED.

De meados dos anos oitenta até a crise asiática (1997-1998), houve um aumento tendencial dos fluxos financeiros privados, liderado pelos recursos correspondentes a IED, para o qual foram fundamentais os processos de privatização de grandes empresas públicas na década de 1990 em vários países. Essa expansão representou o retorno da América Latina ao mercado de capitais internacionais após a crise da dívida, e ele foi facilitado tanto pelos processos internos de reforma e pela estabilidade, como pela renegociação da dívida externa. A aplicação do Plano Brady proporcionou um alívio com respeito aos compromissos externos, em claro contraste com as condições extremamente desvantajosas prevalentes nos anos oitenta.⁶ Também houve uma forte entrada de capitais na fase de expansão do período 2004-2008, o de maior crescimento da América Latina e do Caribe nas últimas três décadas. Nesses anos, o saldo dos movimentos de capital subiu de 8,7 bilhões de dólares para 72,3 bilhões de dólares, chegando a 112,5 bilhões em 2007 (CEPAL, 2011b).

2. O impacto interno da volatilidade financeira externa

O aprofundamento da globalização financeira nas últimas décadas foi um fator determinante dos ciclos de expansão e retração na região. Esse processo trouxe consigo um aumento da influência dos mercados financeiros internacionais nos mercados locais e elevou a incidência das flutuações causadas por mudanças na conjuntura financeira mundial. A despeito da possível contribuição desse processo para o financiamento do investimento, vários países se viram expostos a crescentes flutuações no acesso a recursos financeiros externos, frequentemente derivadas de episódios insustentáveis de euforia seguidos de períodos de pânico e comportamento de manada por parte dos agentes externos. Isso foi alimentado pela insuficiente regulação e supervisão, tanto nos mercados de países desenvolvidos, como nos mercados mundiais. Em alguns casos, essas flutuações foram causadas por episódios de incerteza quanto à capacidade de pagamento dos países da região e, mais recentemente, dos países da zona do euro.

⁶ O Plano Brady foi uma estratégia aplicada no fim da década de 1980 com o propósito de reestruturar a dívida externa e o serviço da dívida dos países em desenvolvimento com bancos comerciais.

As flutuações no cenário financeiro externo tiveram diferentes desdobramentos, que variaram segundo o grau de exposição aos fluxos financeiros mais voláteis, situação que tampouco foi homogênea na região. As consequências para a economia dos países também foram variadas e dependeram dos mecanismos internos de propagação dos choques; nos quais um dos aspectos-chave é a profundidade dos mercados financeiros.

O grau de exposição às flutuações financeiras externas pode ser estimado com base nos números da posição líquida dos países em termos de ativos e passivos externos, mas estes, de modo geral, não estão disponíveis. No seu lugar, em CEPAL (2011b) se utilizam indicadores das fontes de financiamento externo da região correspondentes a fluxos e que, portanto, se traduzem em variações líquidas de alguns instrumentos financeiros. Entre eles, destacam-se os fluxos líquidos de investimento em carteira e os passivos de outros investimentos (créditos comerciais e empréstimos entre bancos centrais, entre outros) detidos por não residentes, que apresentam o nível mais alto de volatilidade. O quadro III.6 mostra uma classificação dos países da região de acordo com o grau de profundidade financeira (que influencia a propagação das flutuações externas nas economias) e com o grau de exposição às flutuações financeiras externas no período 2007-2009.

Quadro III.6

AMÉRICA LATINA E CARIBE: CLASSIFICAÇÃO DOS PAÍSES PELO GRAU DE EXPOSIÇÃO AOS COMPONENTES MAIS VARIÁVEIS DO FINANCIAMENTO EXTERNO E PELO GRAU DE PROFUNDIDADE FINANCEIRA, 2007-2009

| | Países com menor exposição | Países com maior exposição |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Menor profundidade do sistema financeiro | Guiana Granada Suriname Trinidad e Tobago Bolívia (Estado Plurinacional da) Paraguai Equador Guatemala Honduras Venezuela (República Bolivariana da) Argentina República Dominicana e Haiti | Antígua e Barbuda Dominica Belize Jamaica São Cristóvão e Névis São Vicente e Granadinas Santa Lúcia Uruguai Peru |
| Maior profundidade do sistema financeiro | México | Barbados Brasil Chile Colômbia Panamá Bahamas |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

Quando se passa do quadrante superior esquerdo para o inferior direito (isto é, dos países com menor exposição aos fluxos de capital e baixa profundidade financeira para os que apresentam um maior nível em ambas as variáveis), as

fontes dos choques externos mudam substancialmente. Nos países do primeiro grupo, com menor profundidade financeira e menos expostos, os choques externos provêm principalmente da demanda externa (*quantum* e preços de bens e serviços) e não dos mercados financeiros. Quando aumentam a profundidade financeira interna e a integração financeira externa, a volatilidade dos mercados financeiros se soma à dos mercados externos de bens e serviços. A política fiscal e a cambial são decisivas na grande maioria dos países, porém aqueles que apresentam maior profundidade financeira podem lançar mão de políticas monetárias e financeiras, inclusive as de regulação macroprudencial, que lhes deem maior margem de ação frente aos choques externos.

3. A composição dos fluxos financeiros externos

Os fluxos de capital privado (também conhecidos como “fluxos de capital não oficial”) vêm se transformando na fonte mais importante de financiamento externo para a região. Atualmente, representam mais de 80% dos fluxos financeiros privados recebidos pelos países emergentes e mais de 90% do total no caso da América Latina e do Caribe. O principal componente dos fluxos de capital são os fluxos de investimento estrangeiro direto, que, em média, na última década representam aproximadamente 42% do total nos países em desenvolvimento e 52% do total na região (veja o quadro III.7). Por sua vez, os fluxos de investimento de carteira cresceram nas duas últimas décadas, passando a representar 7% do total dos fluxos de capital que ingressam na região. Após a Ásia e o Pacífico, a região da América Latina e do Caribe foi a mais dependente do financiamento proveniente desses fluxos de curto prazo. As entradas correspondentes a endividamento externo da América Latina sofreram uma forte queda, do início da década de 1990 até o ano de 2010, de 30,1% para 5,6%. Além disso, na região se observa um aumento significativo das entradas correspondentes a remessas de emigrantes,⁷ que, junto com o investimento estrangeiro direto, se transformaram em um componente importante dos recursos financeiros externos. As remessas respondem por 31,2% do total desses fluxos financeiros e chegam a superar 10% do PIB em algumas economias da América Central e do Caribe.

A participação do IED mostrou uma tendência de crescimento nas duas últimas décadas, enquanto o endividamento externo perdia importância, o que se manifesta numa variação da relação entre o valor da dívida e a soma da dívida como estoque de IED. Essa relação caiu na última década na América Latina e no Caribe, tanto na região como um todo, como nas suas sub-regiões.

⁷ O quadro III.7 inclui as remessas de emigrantes na receita financeira em virtude da sua crescente importância como fonte de recursos externos para muitos países da região.

Quadro III.7

COMPOSIÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS EXTERNOS E REMESSAS, 1970-2010

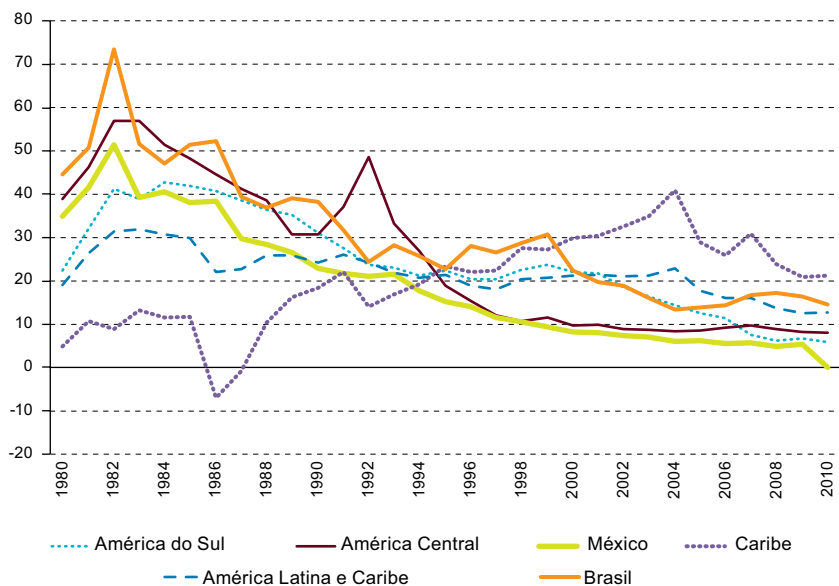
(Em porcentagens do total)

| | 1970-1980 | 1981-1990 | 1991-2000 | 2001-2010 |
|-----------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Investimento estrangeiro direto | 7,3 | 13,6 | 28,5 | 42,2 |
| Leste Asiático e Pacífico | 8,0 | 18,0 | 57,9 | 53,5 |
| Europa e Ásia Central | 0,8 | 9,5 | 17,3 | 40,9 |
| América Latina e Caribe | 9,3 | 29,2 | 41,2 | 52,1 |
| Oriente Médio e África Setentrional | 6,2 | 5,1 | 10,3 | 32,8 |
| África Subsaariana | 12,3 | 6,2 | 15,6 | 31,9 |
| Dívida externa | 58,0 | 32,6 | 18,8 | 10,8 |
| Leste Asiático e Pacífico | 54,3 | 50,6 | 15,1 | 10,3 |
| Europa e Ásia Central | 72,4 | 9,7 | 34,8 | 33,7 |
| América Latina e Caribe | 80,3 | 35,6 | 30,1 | 5,6 |
| Oriente Médio e África Setentrional | 38,0 | 30,7 | 5,1 | -0,1 |
| África Subsaariana | 45,2 | 36,1 | 8,7 | 4,7 |
| Assistência oficial ao desenvolvimento | 26,7 | 26,1 | 25,2 | 15,2 |
| Leste Asiático e Pacífico | 35,3 | 20,2 | 11,9 | 4,0 |
| Europa e Ásia Central | 9,3 | 12,9 | 24,8 | 6,9 |
| América Latina e Caribe | 8,8 | 18,0 | 6,2 | 4,4 |
| Oriente Médio e África Setentrional | 40,9 | 27,7 | 27,7 | 20,7 |
| África Subsaariana | 39,0 | 51,5 | 55,3 | 40,1 |
| Investimentos de carteira | 0,0 | 0,4 | 5,0 | 4,8 |
| Leste Asiático e Pacífico | 0,0 | 1,1 | 2,3 | 8,3 |
| Europa e Ásia Central | 0,0 | 0,2 | 2,4 | 2,4 |
| América Latina e Caribe | 0,0 | 1,0 | 9,5 | 6,7 |
| Oriente Médio e África Setentrional | 0,0 | 0,2 | 1,2 | 0,5 |
| África Subsaariana | 0,1 | -0,5 | 9,7 | 6,2 |
| Remessas de trabalhadores | 8,0 | 27,4 | 22,5 | 26,9 |
| Leste Asiático e Pacífico | 2,4 | 10,0 | 12,7 | 23,8 |
| Europa e Ásia Central | 17,5 | 67,6 | 20,6 | 16,0 |
| América Latina e Caribe | 1,6 | 16,2 | 13,0 | 31,2 |
| Oriente Médio e África Setentrional | 14,9 | 36,3 | 55,7 | 46,1 |
| África Subsaariana | 3,4 | 6,7 | 10,7 | 17,2 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

O gráfico III.5 mostra uma queda de longo prazo da soma do serviço da dívida externa e da remessa de lucros na região como um todo. Essa tendência vale também para todas as sub-regiões, exceto o Caribe. O serviço da dívida externa apresentou uma tendência de queda na década de 2000, ao passo que a remessa de lucros e dividendos das empresas transnacionais para suas matrizes subiu de 5% do valor das exportações para 17%. Dentro dessa tendência, Argentina, Nicarágua, Panamá e Venezuela (República Bolivariana da) são os países onde mais diminuiu o peso dos juros medido como porcentagem das exportações. Por outro lado, os países em que mais cresceu a participação das remessas de lucros e dividendos são Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e algumas economias do Caribe.

Gráfico III.5

SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA E REMESSA DE LUCROS E DIVIDENDOS, 1980 A 2010*(Em porcentagens das exportações)*

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

Em suma, apesar da ampliação da oferta de recursos externos, a transferência líquida de recursos foi negativa, uma vez que as saídas superaram as entradas, salvo na América Central (veja o quadro III.8). No caso da América do Sul, isso reflete resultados favoráveis no comportamento da balança comercial, associados a uma alta dos preços dos produtos primários. A combinação de acesso ao capital internacional, melhoria dos termos de troca e reforço da disciplina fiscal permitiu que a América do Sul aprofundasse a abertura financeira na década de 2000, seguindo uma lógica distinta da prevalente nos anos noventa. O acesso aos mercados financeiros internacionais se tornou

menos segmentado e a sub-região conseguiu reduzir os seus níveis de risco (Damill e Frenkel, 2011). A situação foi diferente nos países da América Central e do Caribe, em especial nos caribenhos. O elevado endividamento externo unido à deterioração dos termos de troca agravou a sua fragilidade externa nos últimos anos, o que os obrigou, em alguns casos, a recorrer ao Fundo Monetário Internacional, como ocorreu durante a crise internacional de 2008-2009.

Quadro III.8

**AMÉRICA LATINA E CARIBE: TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA DE RECURSOS,
MÉDIA ANUAL, 1982-2010**

(Em milhões de dólares)

| Região | 1982-1990 | 1991-1996 | 1997-2002 | 2003-2007 | 2008-2010 |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| América Latina e Caribe | -24 706 | 19 158 | 4 427 | -52 772 | -13 737 |
| América Latina | -24 307 | 19 731 | 3 401 | -51 312 | -12 349 |
| Caribe | -400 | -573 | 1 026 | -1 460 | -1 388 |
| América Central | -871 | 936 | 1 186 | 246 | 1 462 |
| América do Sul | -1 762 | 1 201 | -612 | -5 289 | -2 470 |

Fonte: Comissão Econômica para América e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

Após uma trajetória histórica em que predominaram situações de restrição externa, a região conseguiu acumular um nível de reservas internacionais sem precedentes, cujos acervos aumentaram de pouco mais de 3% do PIB em 1990 para mais de 14% em 2011. A Bolívia (Estado Plurinacional da) e Trinidad e Tobago apresentaram as cifras mais altas, 52,4% e 43,8%, respectivamente, no fim desse período.

Uma acumulação de reservas tão grande, combinada com a redução da dívida externa, indica que os problemas de vulnerabilidade externa se reduziram, pelo menos em algumas economias da região, apesar da maior volatilidade dos termos de troca. No entanto, não se deve apostar na continuidade da etapa expansiva da demanda de produtos primários. Assim, convém aproveitá-la para construir uma base produtiva que proporcione à região uma maior resistência às flutuações dos termos de troca e à volatilidade dos fluxos externos de capital. Esse tema será retomado no capítulo VI, que destaca a necessidade de não se deixar levar pela autocomplacência em virtude dos resultados favoráveis da última década.

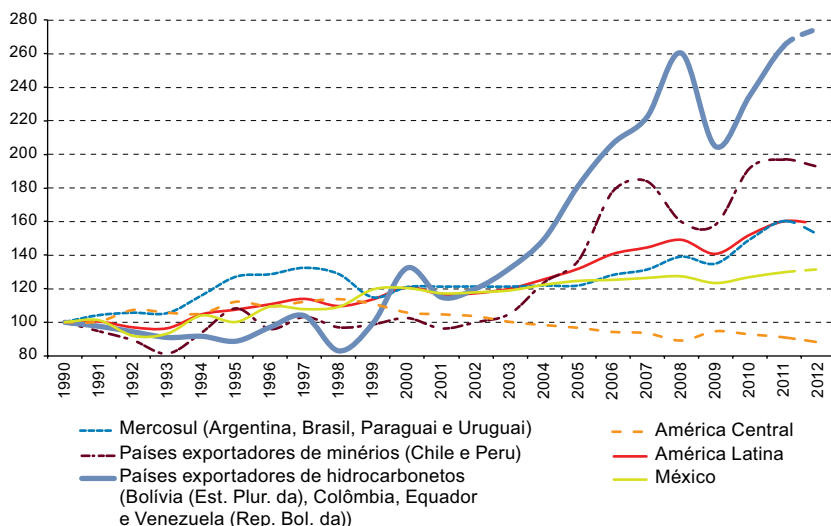
C. A dinâmica do comércio e os termos de troca

O aumento da volatilidade no âmbito financeiro esteve ligado à evolução volátil dos termos de troca e foi reforçado por esta, sobretudo a partir da metade da década de 2000 (veja o gráfico III.6). Isso se deu em função das intensas variações dos preços das matérias-primas, cujo peso e relevância no comércio internacional dos países da região foram tradicionalmente significativos e, até mesmo, aumentaram na última década.

Gráfico III.6

AMÉRICA LATINA E CARIBE: TERMOS DE TROCA, 1990-2011

(Índice 1990=100)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

A evolução dos preços das matérias-primas mostrada no gráfico III.7 se deve, entre outros fatores, ao aumento da demanda impulsionada pelo maior crescimento econômico dos países emergentes, que interage com a rigidez da oferta de curto prazo, elevando os custos de produção. O crescimento acelerado e sustentado da China e da Índia, assim como o de outras economias emergentes e em desenvolvimento, estimulou a demanda de matérias-primas e produtos ligados à energia, pressionando os preços para cima. Do lado da oferta, os baixos níveis de investimento no setor agrícola se traduziram em um fraco aumento da produtividade agrícola e em um aumento ainda menor da produção, o que reduziu os estoques e diminuiu a elasticidade da oferta. Nesse ínterim, a alta dos preços do petróleo elevou os custos dos fertilizantes e do transporte, o que, por sua vez, resultou em custos de produção mais elevados.

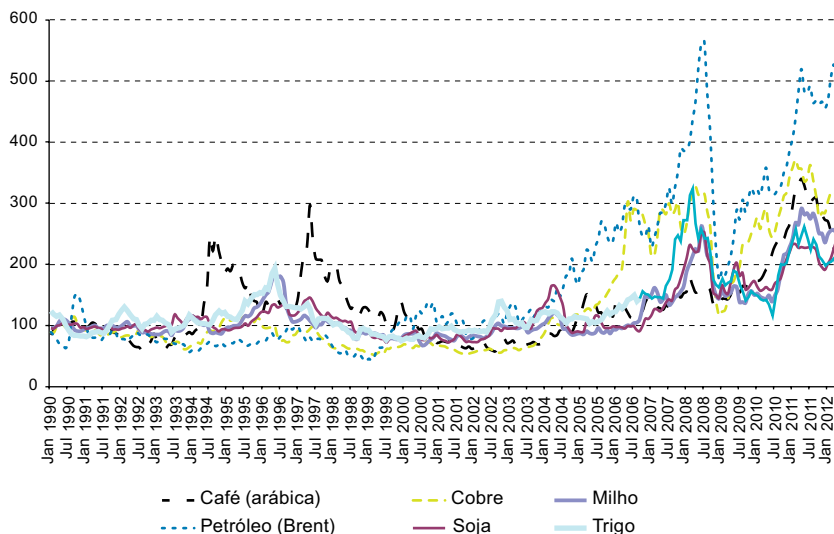
Na evolução dos preços dos produtos primários incidiram também fatores financeiros, como as flutuações do câmbio e das taxas de juros, sobretudo a partir da crise de 2008. A depreciação do dólar estadunidense gerou uma desvalorização dos ativos avaliados nessa moeda e estimulou a recomposição das carteiras com derivativos (*derivatives*) de produtos primários, que passaram a desempenhar um papel de “reserva de valor”, o que intensificou as elevações de preços motivadas por variáveis financeiras. A depreciação do dólar influenciou também na rentabilidade e nos custos de produção calculados nessa moeda, de maneira que os produtores com poder de mercado tenderam, em alguns casos, a reduzir a oferta e elevar os preços para compensar a diminuição dos lucros.

Além disso, os países consumidores cujas moedas se valorizaram em relação ao dólar viram aumentar o seu poder aquisitivo externo, o que lhes permitiu sustentar o nível da demanda de produtos primários e, portanto, exercer uma pressão de alta sobre os seus preços.

Gráfico III.7

**EVOLUÇÃO DOS PREÇOS MUNDIAIS DOS PRODUTOS PRIMÁRIOS,
MÉDIA ANUAL, 1990-2011**

(Índice 1990=100)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

A redução das taxas de juros nos Estados Unidos e em outras economias avançadas atuou na mesma direção, o que incentivou os fluxos de capital para os países emergentes. Além disso, a redução mencionada afetou o rendimento de ativos tais como os títulos de dívida, o que tornou mais atraentes outros instrumentos vinculados aos produtos primários e empurrou os seus preços para cima. Por outro lado, as baixas taxas de juros reduziram o custo de oportunidade de manter estoques de produtos primários e aumentou ainda mais a demanda destes. Na última década, o número de transações com ativos derivados de produtos primários tem aumentado em forma desproporcional, em comparação com os níveis históricos associados à cobertura de riscos comerciais (Basu e Gavin, 2011). O predomínio dos especuladores sobre os investidores comerciais nas operações realizadas no mercado futuro teria determinado uma elevação dos preços dos produtos primários a níveis irracionalmente altos, que não refletem as tendências reais da oferta e da demanda pertinentes (De Schutter, 2010; Masters e White, 2008). Esse tipo de investidores, atraídos para os mercados de derivativos de produtos primários

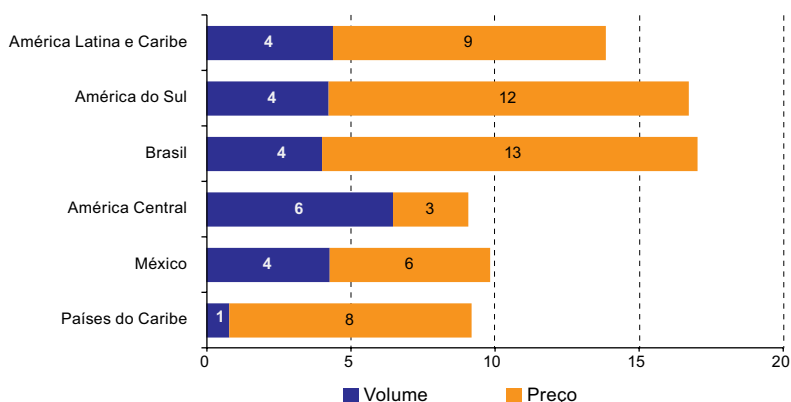
peelo fato de as flutuações dos preços desses produtos normalmente estarem desvinculadas das flutuações registradas nos mercados de ações e de títulos, costumam operar com índices compostos por diversos produtos primários e alocam seus recursos de forma independente dos fundamentos econômicos (oferta e demanda) de um determinado mercado físico (UNCTAD, 2008, 2009 e 2011).

Essa dinâmica dos preços explica grande parte do crescimento (69%) das exportações da região, que se expandiram a um ritmo de 13% ao ano entre 2003 e 2011. A alta dos preços superou em muito o aumento dos volumes exportados, fenômeno especialmente importante em termos relativos nos países da América do Sul que são exportadores de hidrocarbonetos e de minérios (veja o gráfico III.8).

Gráfico III.8

AMÉRICA LATINA E CARIBE: TAXAS ANUAIS DE AUMENTO DO VOLUME E DO PREÇO DAS EXPORTAÇÕES DE BENS, 2003-2011^a

(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

^a Os números referentes ao Caribe abrangem dados de Barbados, Haiti, Jamaica, República Dominicana, Suriname e Trinidad e Tobago.

Nesse contexto, as exportações da região para os seus três principais mercados extrarregionais (Ásia e Pacífico, Estados Unidos e União Europeia) se concentraram em matérias-primas e manufaturas baseadas em recursos naturais. Isso reflete uma tendência de reprimarização, induzida pelos altos preços das matérias-primas durante a maior parte desse período (veja o gráfico III.9).

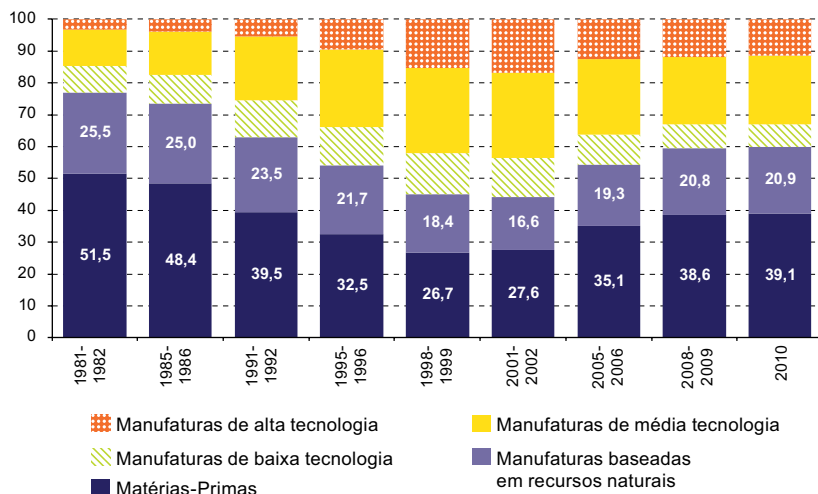
As exportações regionais para os Estados Unidos caíram de 58% em 2000 para 40% em 2010, enquanto as importações desse país recuaram de 49% para 32%, no mesmo período. As exportações da região para a União Europeia, segundo maior parceiro comercial da América Latina e do Caribe, registraram uma ligeira elevação na década passada, de 12% para 13%, enquanto as

importações procedentes dos países que a integram se mantiveram estáveis em 14%. Em contrapartida, em 2010 a China passou a absorver 8% das exportações regionais, frente a 1% em 2000, enquanto a sua participação nas importações regionais aumentou de 2% para 14% no mesmo período.

Gráfico III.9

AMÉRICA LATINA E CARIBE: ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES PELO NÍVEL DE INTENSIDADE TECNOLÓGICA, 1981-2010^a

(Em porcentagens do total)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de Dados Estatísticos sobre o Comércio de Mercadorias (COMTRADE).

^a Com a exceção de Cuba e Haiti. Os dados sobre Antígua e Barbuda correspondem apenas a 2007 e os da Venezuela (República Bolivariana da), a 2008; as informações sobre Honduras não abrangem dados de 2008; já as informações correspondentes a Belize, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, Suriname e Granada (apenas exportações) não abrangem dados de 2009.

As exportações da região para a Ásia se caracterizam por um padrão mais concentrado que as destinadas aos demais mercados. Os produtos primários e as manufaturas baseadas em recursos naturais (principalmente produtos minerais processados) predominam nas exportações da região para a China, Índia, Japão e República da Coreia. A crescente demanda chinesa foi um fator determinante para a recuperação do protagonismo das matérias-primas na estrutura exportadora regional, que contribuiu para a reprimarização do setor exportador da região nos últimos anos (veja CEPAL, 2009, 2010b e 2011c).

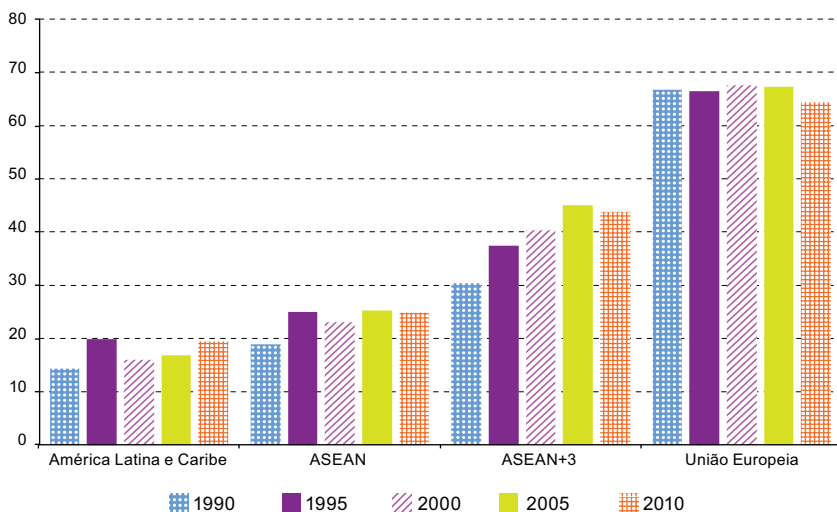
O comércio intrarregional na América Latina mostra um conteúdo tecnológico superior ao do comércio extrarregional. Isso se reveste de especial importância em um contexto em que o comércio dentro da região em 2010 representou apenas 19,5% do total; enquanto na União Europeia a cifra

correspondente foi de 64,4% e, em um grupo de países asiáticos formado pelos membros da ASEAN mais a China, o Japão e a República da Coreia chegou a 43,8% (veja o gráfico III.10). Na América Latina, o Mercado Comum Centro-Americano apresenta o maior nível de comércio intrarregional (26,7%), seguido pela Comunidade do Caribe (CARICOM) e pelo Mercosul, que apresentam porcentagens da ordem de 16%.

Gráfico III.10

AMÉRICA LATINA: PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES INTRARREGIONAIS NO TOTAL DAS EXPORTAÇÕES, POR GRUPOS DE PAÍSES

(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

Nota: ASEAN+3 abrange os países membros da ASEAN mais a China, o Japão e a República da Coreia.

Embora haja diferenças significativas quanto à orientação das exportações de cada sub-região da América Latina e do Caribe, todas enfrentam o mesmo problema: escasso valor agregado e baixa incorporação de conhecimentos e tecnologia. Os países da América do Sul se especializam na exportação de produtos primários e processados, padrão que foi reforçado pela forte demanda asiática, em especial da China. Já os países centro-americanos e o México intensificaram para a exportação de vestuário e de alguns produtos eletrônicos e elétricos (além dos automóveis e peças automotivas no caso do México). Parte importante dessas exportações provém das operações de montagem, muitas vezes realizadas em zonas francas. Por último, os países do Caribe reforçaram o seu foco nas exportações de serviços, em particular os relacionados ao turismo, os financeiros, e as atividades administrativas e auxiliares de empresas e as centrais de atendimento.

O denominador comum desses três padrões é a especialização baseada em vantagens comparativas estáticas, como mão de obra não qualificada e recursos naturais abundantes, com baixo valor agregado e escassa incorporação de conhecimentos em produtos finais e processos produtivos. Em todos os grupos de países, os produtos de exportação da região ficaram concentrados em produtos primários vulneráveis à evolução econômica dos países desenvolvidos e com preços instáveis. Além disso, alguns desses produtos são intensivos em componentes importados, especialmente os que se processam em operações de ensablagem, o que afeta o saldo comercial e produz poucos vínculos com o restante da matriz produtiva.

Devido ao fraco vínculo entre o processo de inserção internacional e a estrutura produtiva, o aumento do dinamismo dos fluxos comerciais se reflete de forma mais intensa na expansão das importações do que no aumento das exportações de bens e serviços. De fato, nas últimas três décadas, a América Latina e o Caribe não conseguiram aumentar significativamente a sua participação nas exportações mundiais de bens. Entre 1980 e 2010, essa participação apresentou uma alta marginal, de 5,1% para 5,7%. A despeito dos altos preços de vários dos produtos primários exportados pela região entre os anos 2003 e 2008, a sua participação nas exportações mundiais de bens no fim da década passada era praticamente idêntica à registrada no começo. Isso revela um desempenho muito pouco dinâmico em termos do volume exportado.⁸

D. Evolução e composição do investimento

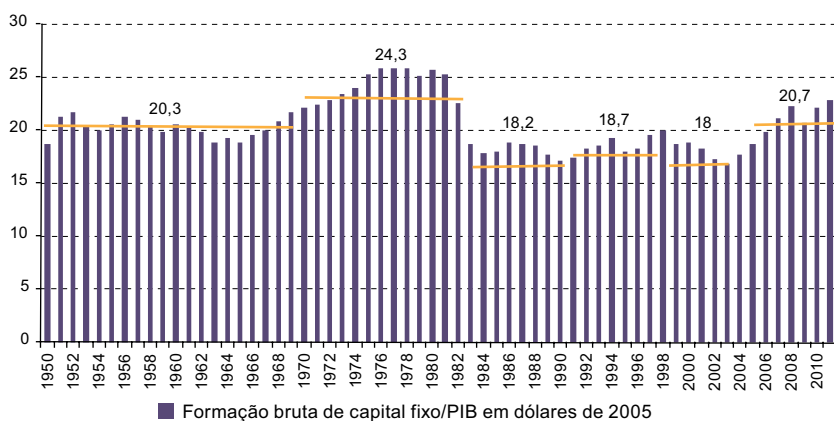
1. Tendências gerais

A taxa de investimento da América Latina tem sido historicamente inferior à de outras regiões emergentes, em particular à dos países da Ásia em desenvolvimento, que aumentou de 27,8% do PIB em 1980 para quase 35% em meados dos anos noventa e para mais de 40% atualmente. Em contraste, em 2008, ano em que a região registrou a mais alta taxa de investimento desde 1980, essa taxa representou apenas 23,6% do PIB calculado em dólares correntes (Jiménez e Manuelito, 2011).

⁸ Também nas últimas três décadas, a região viu diminuir a sua participação nas exportações mundiais de serviços, de 4,5% em 1980 para 3,4% em 2010. Mais preocupante ainda é a reduzida participação da região na categoria "Outros serviços comerciais", a de maior crescimento em nível mundial na última década. Nesta categoria se incluem as atividades mais intensivas em tecnologia e conhecimentos, como os serviços de engenharia, arquitetura, desenho, informática, jurídicos e contábeis.

O gráfico III.11 ilustra a evolução histórica da formação bruta de capital fixo na América Latina entre 1950 e 2010, calculada como porcentagem do PIB.⁹ Como se observa no gráfico, o período durante o qual a região apresentou os níveis mais altos de investimento foi o compreendido entre o início da década de 1970 e 1982, anos em que a média anual elevou-se a 24,3% do PIB e, em alguns momentos, chegou a registrar valores superiores a 25%. Esse período foi precedido por duas décadas durante as quais as taxas de investimento giraram em torno de uma média anual de 20%.

Gráfico III.11

AMÉRICA LATINA: FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO, 1950-2010*(Em porcentagens do PIB com base em dólares constantes de 2005)*

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais dos países.

Entre 1982 e 2003 vários fatores contribuíram para que o investimento regional se mantivesse em níveis muito baixos: a crise da dívida nos anos oitenta; as hiperinflações que afetaram vários países entre o final da década de 1980 e o início da seguinte; as crises financeiras da Argentina e do México em 1995; as consequências da crise asiática em 1997 e o contágio das crises financeiras do Brasil e da Federação Russa (1998), da Turquia (2000) e da Argentina (2001). Só no período 2004-2011 e em uma conjuntura de preços externos muito favoráveis para as exportações, a América Latina recuperou os níveis de investimento das décadas de 1950 e 1960, não logrando, porém, chegar aos picos históricos. Em 2011, a formação bruta de capital fixo equivalia a 22,9% do PIB, porcentagem próxima à da segunda metade dos anos setenta.

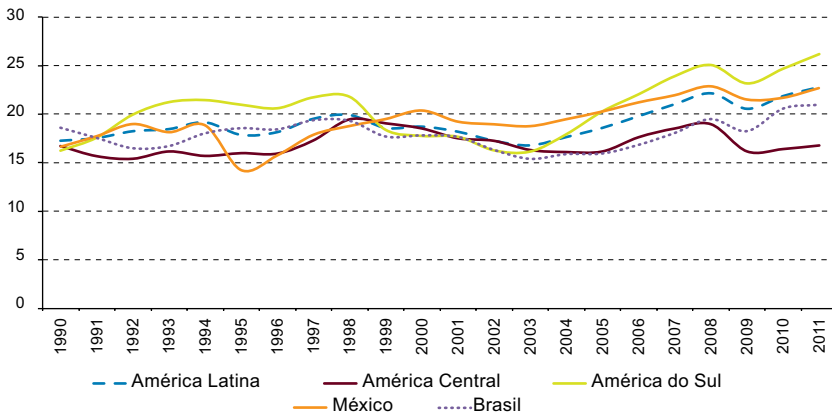
Por outro lado, as sub-regiões mostraram uma evolução heterogênea no que respeita ao investimento (veja o gráfico III.12). Em contraste com o período 2004-2008, durante o qual a elevação das taxas de investimento foi generalizada,

⁹ Média regional em dólares constantes de 2005. Corresponde à média ponderada pela participação relativa de cada um dos países da América Latina no total da formação bruta de capital fixo na região.

no período 2010-2011 a sua recuperação se concentrou nos países da América do Sul e no México. Nos países da América Central, a taxa de investimento caiu consideravelmente em 2009 e, desde então, se manteve em níveis semelhantes aos da primeira metade da década de 1990 e consideravelmente inferiores aos picos registrados em 1998. Embora a taxa de investimento no México tenha se recuperado após o recuo de 2009, ainda não retomou o nível de 2008. Em ambos os casos, esse fraco desempenho do investimento pode ser atribuído, em parte, aos efeitos da crise financeira mundial no principal mercado de destino das exportações desses países (os Estados Unidos) e, por extensão, nas suas perspectivas de crescimento. Essa situação foi agravada por variáveis nacionais, como a posição fiscal ainda por consolidar, que dificultaram a adoção de medidas anticíclicas baseadas na elevação do investimento público.

Gráfico III.12

AMÉRICA LATINA: FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO POR SUB-REGIÕES, 1990-2011^a
(Em porcentagens do PIB com base em dólares constantes de 2005)

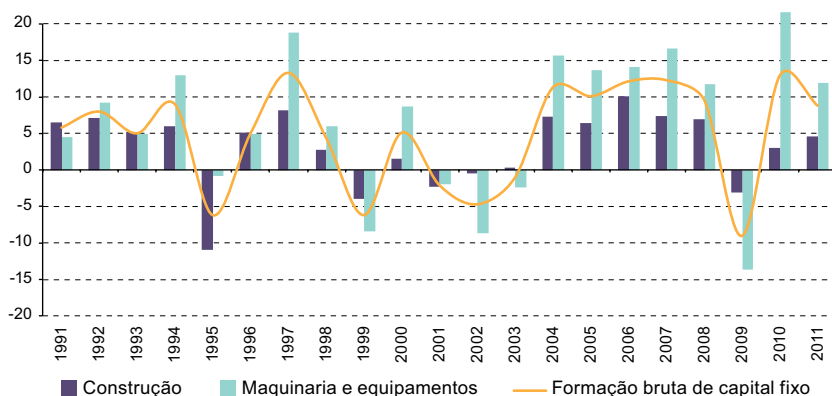


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2011* (LC/G.2512-P), Santiago do Chile, dezembro de 2011. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.12.II.G.2.

^a Composição da formação bruta de capital fixo: construção e maquinaria e equipamentos.

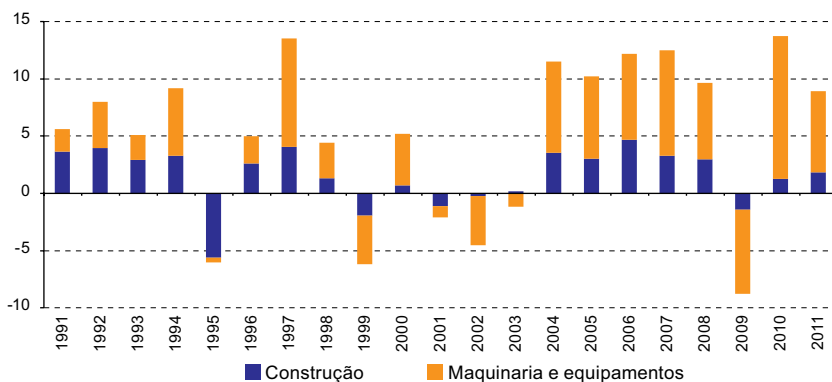
Os dados disponíveis mostram que, no período compreendido entre 1990 e 2011, a formação bruta de capital fixo cresceu com mais intensidade nos componentes maquinaria e equipamentos (veja o gráfico III.13). Durante o período 1990-2003 (os anos anteriores à alta dos preços das exportações de bens primários), a formação bruta de capital fixo cresceu a uma taxa média anual de 2,7%, enquanto a taxa de crescimento média anual do investimento na construção foi de 1,9% e a de investimento em maquinaria e equipamentos, 3,7%. Essas taxas aumentaram consideravelmente no período 2004-2011, com a formação bruta de capital fixo se expandindo a uma taxa média anual de 8,5% e o investimento em construção e em maquinaria e equipamentos crescendo a taxas de 5,3% e 11,4%, respectivamente (veja o gráfico III.14).

Gráfico III.13
**AMÉRICA LATINA: FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO,
 TAXAS DE VARIAÇÃO ANUAL, 1991-2011**
 (Em porcentagens com base em dólares constantes de 2005)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

Gráfico III.14
**AMÉRICA LATINA: CONTRIBUIÇÃO PARA O CRESCIMENTO DA FORMAÇÃO BRUTA
 DE CAPITAL FIXO, 1991-2011**
 (Em porcentagens, com base em dólares constantes de 2005)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

Em consequência, a contribuição do investimento em maquinaria e equipamentos para o crescimento da formação bruta de capital fixo aumentou de forma considerável a partir do fim da década de 1990. No início dos anos noventa, a construção representava em torno de 55% da formação bruta de capital fixo e o investimento em maquinaria e equipamentos, cerca de 45%. Ao fim da primeira década do presente século, essas porcentagens haviam se invertido.

A evolução do investimento na região foi bastante determinada pelas crises internas e externas. O seu desempenho deficiente se vincula, ademais, com a

reação dos governos diante das crises, em especial no tocante às decisões sobre o investimento público. Os quadros III.8 e III.9 mostram o investimento público e o investimento privado como porcentagem do PIB nos países da América Latina e do Caribe no período 1980-2010, com uma divisão em subperíodos definidos de acordo com os anos em que os países enfrentaram turbulências que acarretaram uma mudança de trajetória na evolução desse indicador.

Quadro III.9

AMÉRICA LATINA E CARIBE: MÉDIA ANUAL DO INVESTIMENTO PÚBLICO POR PERÍODO^a
(Em porcentagens do PIB com base em preços constantes em moeda nacional de cada país)

| | 1980- 1981 | 1982- 1990 | 1991- 1994 | 1995- 1998 | 1999- 2003 | 2004- 2010 |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Argentina | 2,2 | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,2 | 2,5 |
| Bolívia (Estado Plurinacional da) | 6,9 | 8,2 | 8,4 | 6,4 | 5,2 | 7,7 |
| Brasil | 2,2 | 2,2 | 3,2 | 2,2 | 1,7 | 1,8 |
| Chile | 1,9 | 2,4 | 2,0 | 2,5 | 2,4 | 2,4 |
| Colômbia | 7,1 | 7,5 | 4,7 | 4,4 | 3,2 | 3,7 |
| Costa Rica | 8,0 | 5,5 | 4,8 | 4,2 | 2,6 | 2,0 |
| Cuba | -- | -- | -- | 7,1 | 6,8 | 9,4 |
| Equador | 8,9 | 5,0 | 4,5 | 3,8 | 5,2 | 7,6 |
| El Salvador | 2,0 | 2,1 | 3,5 | 3,5 | 3,0 | 2,1 |
| Guatemala | 5,6 | 3,0 | 2,8 | 3,2 | 3,4 | 2,6 |
| Honduras | 8,3 | 7,4 | 9,1 | 6,8 | 4,9 | 3,9 |
| México | 11,3 | 5,8 | 4,2 | 3,1 | 3,4 | 4,9 |
| Nicarágua | 10,5 | 10,5 | 7,7 | 6,6 | 5,7 | 3,9 |
| Panamá | 8,9 | 4,4 | 3,4 | 4,6 | 5,0 | 5,9 |
| Paraguai | 5,0 | 5,1 | 3,7 | 3,9 | 2,7 | 3,1 |
| Peru | 6,3 | 5,0 | 4,3 | 4,5 | 3,5 | 4,1 |
| República Dominicana | 4,4 | 4,2 | 2,9 | 3,2 | 2,1 | 1,5 |
| Uruguai | 5,3 | 4,3 | 4,1 | 3,3 | 3,1 | 4,3 |
| Venezuela (República Bolivariana da) | 16,0 | 10,0 | 10,0 | 9,5 | 8,8 | 16,8 |
| América Latina ^b | 6,7 | 5,2 | 4,7 | 4,4 | 3,9 | 4,8 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, vários anos; e "América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", *Cuadernos estadísticos* N° 37 (LC/G.2415-P), Santiago do Chile, agosto de 2009. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.72.

^a O investimento público corresponde à formação bruta de capital fixo do governo geral como porcentagem do PIB.

^b Corresponde à média simples dos países considerados.

A composição da formação bruta de capital fixo por setor institucional se modificou na América Latina no período 1980-2010. No caso do investimento público, regional e como porcentagem do PIB, os níveis mais elevados se registraram nos anos 1980-1981 (6,7%), após o que ocorreu uma diminuição paulatina até 1999-2003 (3,9%) (veja o quadro III.9). No período 2004-2010, observou-se uma retomada generalizada (4,8%), embora de intensidade variada de um país para o outro. Nessa etapa, a média regional do investimento público

subiu até alcançar o maior valor registrado desde 1990. Não obstante, em alguns países (El Salvador, Guatemala e República Dominicana), o nível de investimento público se manteve persistentemente baixo no período 1980-2010.

A despeito da melhoria recente, o comportamento historicamente pró-cíclico do investimento público e a sua tendência de queda no longo prazo são preocupantes pela influência que exercem no crescimento. Em Martner, González e Espada (2012), se indica que, entre 1991 e 2010, em uma amostra de 18 países da América Latina e do Caribe, um conjunto de variáveis guardava uma relação positiva com a expansão do PIB per capita. São elas: a taxa de investimento público, a taxa de investimento privado, as despesas em educação e a taxa de câmbio real. Diferentemente, a inflação e a dívida pública mostravam uma relação negativa. A elasticidade do crescimento em função do investimento público (7%) apresentava valores altos e significativos, o que ratifica a importância dessa variável.

Em termos de agentes, observam-se na região diferenças entre o investimento privado e o público. Como porcentagem do PIB em nível regional, o investimento privado caiu de uma média anual de 14,3% em 1980-1981 para uma média anual de 11,1% no período 1982-1990, o que coincide com a crise da dívida, tendo subido posteriormente em 1991-1994 (14,1%) e 1995-1998 (15,6%). Entre os anos de 1999 e 2003, o nível do investimento privado registrou uma diminuição em relação ao período anterior (14,7%), fenômeno que está relacionado com as flutuações externas registradas nesse período e que afetaram as expectativas de crescimento. Dois exemplos disso são a crise das empresas de tecnologia digital nos Estados Unidos e as crises internas como a que sofreu a Argentina em 2000 (veja o quadro III.10). No período 2004-2010, durante o qual subiram os preços dos produtos primários exportados pelos países da região e melhoraram as expectativas de crescimento, o ritmo do investimento privado aumentou de forma apreciável, elevando a média regional para 15,9%.

O desempenho do investimento privado apresentou variações entre os países. Em alguns casos, o seu nível no período 2004-2010 continuou a ser inferior ao registrado em 1980-1981 (Argentina, Brasil e Paraguai), ao passo que, em outros, o nível médio anual alcançado em 2004-2010 foi significativamente superior ao de 1980 e 1981 (Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México e Nicarágua). A Bolívia (Estado Plurinacional da), o Uruguai e a Venezuela (República Bolivariana da) são os países da região com os menores níveis de investimento privado. Por último, o Panamá e o Peru apresentaram, em 2004-2010, níveis semelhantes aos registrados em 1980-1981, embora esse tipo de investimento tenha sido muito volátil ao longo do período considerado. Com as exceções da Bolívia (Estado Plurinacional da), do Equador e da Venezuela (República Bolivariana da), o aumento da formação bruta de capital fixo como porcentagem do PIB no período 2004-2010 obedeceu, na sua maior parte, à elevação do investimento privado, embora isso não tenha sido suficiente para compensar totalmente a retração do investimento público.

Quadro III.10

AMÉRICA LATINA E CARIBE: MÉDIA ANUAL DO INVESTIMENTO PRIVADO POR PERÍODO
(Em porcentagens do PIB com base em preços constantes em moeda nacional de cada país)

| | 1980- 1981 | 1982- 1990 | 1991- 1994 | 1995- 1998 | 1999- 2003 | 2004- 2010 |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Argentina | 22,9 | 15,8 | 16,8 | 18,2 | 14,5 | 18,6 |
| Bolívia (Estado Plurinacional da) | 7,1 | 3,5 | 6,3 | 11,8 | 10,8 | 7,2 |
| Brasil | 20,3 | 15,1 | 15,8 | 15,7 | 14,1 | 15,7 |
| Chile | 16,6 | 15,7 | 23,4 | 25,3 | 20,0 | 23,0 |
| Colômbia | 10,0 | 9,0 | 15,1 | 16,4 | 10,9 | 18,6 |
| Costa Rica | 14,2 | 14,1 | 15,3 | 16,7 | 18,5 | 19,8 |
| Cuba | - | - | - | 4,7 | 4,5 | 2,4 |
| Equador | 13,5 | 13,1 | 21,2 | 20,8 | 18,2 | 19,6 |
| El Salvador | 10,6 | 10,5 | 14,0 | 15,7 | 16,3 | 15,8 |
| Guatemala | 6,8 | 6,0 | 7,1 | 8,1 | 12,8 | 14,6 |
| Honduras | 12,2 | 8,5 | 12,8 | 16,2 | 19,4 | 21,3 |
| México | 14,3 | 11,4 | 14,7 | 14,0 | 16,4 | 16,5 |
| Nicarágua | 7,8 | 7,5 | 8,4 | 15,5 | 18,8 | 17,8 |
| Panamá | 15,5 | 11,4 | 18,8 | 18,1 | 13,1 | 15,5 |
| Paraguai | 23,0 | 15,5 | 19,9 | 18,6 | 13,7 | 13,1 |
| Peru | 19,2 | 14,1 | 13,9 | 19,2 | 15,1 | 19,2 |
| República Dominicana | 16,8 | 14,3 | 13,4 | 17,8 | 20,0 | 17,8 |
| Uruguai | 12,2 | 7,1 | 10,1 | 12,4 | 9,1 | 13,7 |
| Venezuela (República Bolivariana da) | 13,3 | 8,1 | 6,7 | 10,6 | 13,9 | 12,7 |
| América Latina ^a | 14,3 | 11,1 | 14,1 | 15,6 | 14,7 | 15,9 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, vários anos; e "América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008", *Cuadernos estadísticos* Nº 37 (LC/G.2415-P), Santiago do Chile, agosto de 2009. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.09.II.G.72.

^a Corresponde à média simples dos países considerados. (-) Dado não disponível.

2. O investimento em infraestrutura

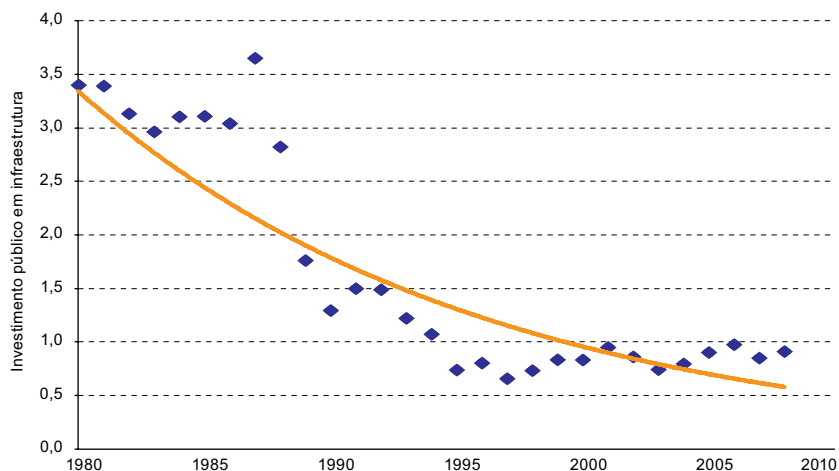
A infraestrutura é o principal componente do investimento público. O gráfico III.15 mostra a tendência de queda desse componente, a qual foi particularmente pronunciada durante a década perdida de 1980 e nos anos noventa. O recuo do investimento público reflete, em boa medida, a menor participação do governo na economia na maior parte dos países da região, em particular em virtude dos processos de privatização realizados, na sua maioria, nos anos noventa, e da participação de agentes privados na oferta de bens e serviços que até então eram providos por instituições públicas.

Essa tendência de queda se prolongou durante o período 2000-2004, com o investimento em infraestrutura somando apenas 0,8% do PIB, situação que se reverteu ligeiramente entre 2005 e 2008, período em que subiu

para 0,9% do PIB. Entre as explicações para esse aumento está o saneamento das contas públicas que, junto com a redução da dívida, a melhoria do perfil da dívida e o aumento das reservas internacionais, permitiu que vários países da região dispusessem de uma margem mais ampla para implementar as políticas públicas (CEPAL, 2010a).

Gráfico III.15

AMÉRICA LATINA E CARIBE: INVESTIMENTO PÚBLICO EM INFRAESTRUTURA, 1980-2010
(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Georgina Cipoletta Tomassian e Ricardo Sánchez, *UNASUR: Infraestructura para la integración regional* (LC/L.3408), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2011.

O gasto público em infraestrutura apresentou um comportamento pró-cíclico, salvo durante a crise de 2008-2009, o que indica que foram usadas como variável de ajuste. Conforme observado no quadro III.11, que apresenta informações sobre seis países da região,¹⁰ essas despesas caem, em média, 36% na fase de retração do ciclo econômico. A diminuição do investimento público em infraestrutura costuma ser superior ao aumento na fase de recuperação; de fato, nos setores considerados, a intensidade da retração supera em 40% a intensidade da expansão. No setor elétrico e no de telecomunicações, a diferença entre a queda do nível de investimento na fase de contração e o aumento na fase de expansão é ainda maior: 48% e 200%, respectivamente. Um comportamento desse tipo tem efeitos negativos sobre a acumulação de capital no decorrer do tempo.

¹⁰ Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru, países que representam 85,5% do PIB regional.

Quadro III.11

AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): DURAÇÃO E INTENSIDADE DAS FASES DE EXPANSÃO E CONTRAÇÃO DO CICLO DE INVESTIMENTO PÚBLICO EM INFRAESTRUTURA, 1980-2010

| | Expansão | | Contração | |
|----------------------|----------|-------------|-----------|-------------|
| | Duração | Intensidade | Duração | Intensidade |
| Total | 2,7 | 25,6 | 2,2 | -35,6 |
| Setor elétrico | 1,9 | 34,7 | 2,0 | -51,5 |
| Estradas e ferrovias | 2,1 | 32,3 | 1,7 | -33,1 |
| Telecomunicações | 1,8 | 28,1 | 1,9 | -58,0 |
| Água e saneamento | 1,6 | 24,2 | 1,7 | -23,8 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

O investimento público tem um efeito positivo sobre a trajetória de crescimento no médio e longo prazo, razão pela qual se considera necessário que os países o protejam dos altos e baixos da atividade econômica. Isso significa que, mais do que orientar-se pelas necessidades de ajuste conjuntural da demanda agregada no curto prazo, as políticas de investimento público deveriam ser formuladas em função dos seus efeitos sobre a estrutura produtiva e sobre o crescimento no médio e longo prazo (veja o capítulo VI). Isso permitiria sustentar a transformação da estrutura produtiva das economias, no intuito de elevar permanentemente as taxas de crescimento de maneira compatível com as necessidades de desenvolvimento dos países da região.

No contexto da revolução tecnológica, o investimento em infraestrutura de banda larga é crucial, pois serve de plataforma para a provisão de serviços de variados tipos que permeiam os mais diversos setores e, ademais, tem efeitos diretos sobre o crescimento econômico e a inclusão social. Entre esses serviços, destacam-se os de educação (serviços e acesso à informação a distância, desenvolvimento de novos modelos de ensino e aprendizagem), saúde (serviços de diagnóstico remoto), gestão pública (maior transparência, participação dos cidadãos, acesso a informações do governo) e proteção do meio ambiente (Jordán, Galperin e Peres, 2010).

Apesar dos avanços obtidos nos últimos anos em alguns países da região, a banda larga continua sendo cara, tanto em termos absolutos, como em relação à renda per capita. A sua qualidade, medida em termos de velocidade de conexão e latência, é baixa. Isso se traduz em uma importante brecha de acesso e uso em comparação com os países mais avançados. De acordo com a União Internacional de Telecomunicações (UIT), em 2010 a penetração média da modalidade de acesso fixo era de 7% na América Latina e de 26% nos países da OCDE; na modalidade de acesso móvel, 8% e 57%, respectivamente.

Quanto ao custo do acesso, na América Latina o preço médio de uma conexão com velocidade de 1 Mbps é de 25 dólares e, em casos extremos, passa dos 100 dólares. Na Europa —em países como Espanha, Itália e França—

a tarifa média de acesso à mesma velocidade é de cerca de 5 dólares, enquanto, na República da Coreia, é inferior a 1 dólar. Na América Latina, a velocidade de conexão (fator determinante da qualidade) é de 3,1 Mbps para *download* e 1,3 Mbps para *upload*, em comparação com, respectivamente, 12,1 Mbps e 3,0 Mbps nos países da OCDE e 13,8 Mbps e 4,0 Mbps nos países da União Europeia.

Assim, a região apresenta uma importante defasagem em termos de desenvolvimento da infraestrutura de banda larga, o que se reflete em crescentes brechas de acesso, velocidade de conexão e qualidade. A solução desse problema exige uma combinação de mais investimento público e privado para expandir a infraestrutura, em particular as conexões internacionais e o desenvolvimento de pontos de troca de tráfego (PTTs ou IXPs, na sigla em inglês) tanto em nível nacional, como entre grupos de países.¹¹

Em suma, o investimento é uma ponte fundamental entre o presente e o futuro, entre o ciclo e a tendência. A presente seção demonstrou o forte impacto que tiveram as crises no investimento, que não conseguiu voltar aos níveis da década de 1970, apesar da significativa retomada dos últimos anos. O investimento público não foi suficientemente dinâmico para atrair um volume importante de investimentos privados (*crowding in*), sobretudo em áreas como a infraestrutura, em que as carências são bastante significativas.¹² O fato de que durante as crises seja mais fácil cortar o gasto público em investimento do que o gasto em outras áreas tem limitado o dinamismo dessa variável como catalisador do investimento privado. Ademais, apesar da abundância de recursos externos à disposição em alguns períodos, este último ocupou apenas parcialmente o vazio deixado pelo investimento público. A principal variável que influencia as decisões de investimento não é a disponibilidade de poupança, mas sim a rentabilidade esperada. Os macropreços e os escassos investimentos públicos, em um contexto de volatilidade e incerteza, impediram uma resposta do investimento privado à altura das exigências do desenvolvimento, com os consequentes efeitos sobre o crescimento, a produtividade e o emprego.

¹¹ No campo das conexões internacionais e do desenvolvimento de pontos de troca de tráfego, a CEPAL, com apoio técnico e financeiro da União Europeia, atua como secretaria técnica do Diálogo Regional de Banda Larga, integrado por dez países, na sua maioria da América do Sul, e implementou o Observatório Regional de Banda Larga (ORBA, na sigla em espanhol).

¹² Estima-se que o investimento anual em infraestrutura necessário para suprir a demanda prevista na região seria da ordem de 5% do PIB regional durante 15 anos (Perrotti e Sánchez, 2011).

E. O investimento estrangeiro direto

Durante as últimas décadas, os fluxos de IED para a América Latina e o Caribe cresceram de forma considerável e as empresas transnacionais se consolidaram como uma pedra angular da estrutura produtiva dos países da região.¹³ A partir das reformas de mercado, predominou a convicção de que o IED era um propulsor do desenvolvimento que tinha efeitos positivos automáticos nas economias receptoras. De acordo com essa visão, se destacava a função do IED como complemento da poupança interna e fonte de novos aportes de capital e de benefícios em matéria de transferência de tecnologia e de transbordamentos (*spillovers*) em matéria de produtividade. Além disso, o montante era considerado mais importante do que a qualidade, o que levou os países a procurar maximizar o IED das empresas transnacionais, principais agentes por trás desse fenômeno. De fato, nas operações que realizam tanto nos seus países de origem como no exterior, essas empresas geram um valor agregado que corresponde a quase 25% do PIB mundial. Nas suas atividades no exterior, as subsidiárias das empresas transnacionais respondem por mais de 10% do PIB mundial e por um terço das exportações do mundo, o que destaca ainda mais a sua importância nas cadeias de valor mundiais (UNCTAD, 2011, p. 24). Além disso, as empresas transnacionais são os agentes mais ativos na área de pesquisa e desenvolvimento (P&D); de fato, são a fonte de aproximadamente 50% do total de gastos em P&D e de mais de dois terços dos gastos privados mundiais nessa área (UNCTAD, 2005, p. 119). Nesse universo, se observa uma tendência de aumento da participação das empresas das economias emergentes. Na região, as empresas “translatinas” têm se mostrado particularmente dinâmicas em setores como telecomunicações, produção de cimento, siderurgia, petroquímica, linhas aéreas, bancos, geração de energia elétrica, produção de carne e lojas de departamentos (CEPAL, 2012).

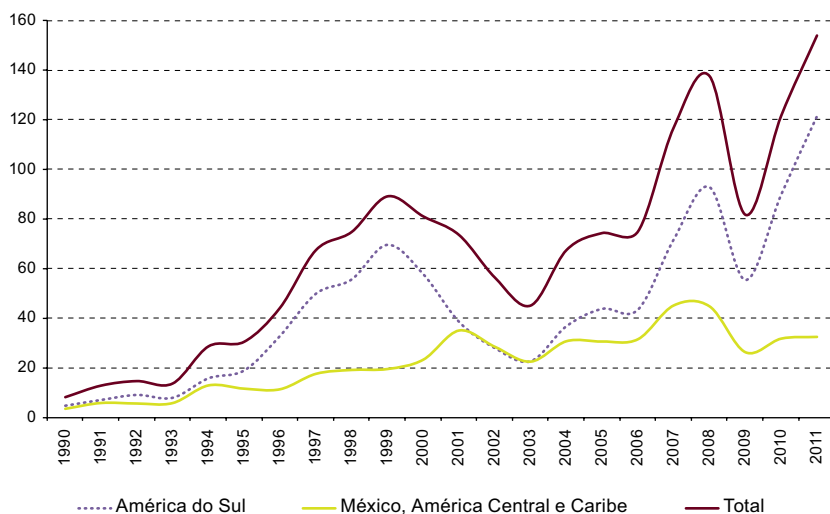
Nesse contexto, o IED e as empresas transnacionais são um elemento relevante da estrutura produtiva da América Latina e do Caribe por diversos motivos. Em primeiro lugar, essas empresas estão presentes em praticamente todos os países e em todas as atividades produtivas e de serviços. Muitas delas são atores destacados, que costumam ter uma posição oligopolista nos seus respectivos mercados. Em segundo, o IED é feito por meio de dois mecanismos: fusões e aquisições, e investimentos em novas instalações. Estas últimas são componentes da formação bruta de capital fixo. Em terceiro, o posicionamento dessas empresas é um fator-chave para entender os padrões de inserção internacional dos países da região, especialmente no que diz respeito às suas

¹³ As cifras do IED correspondem a fluxos de entrada de investimento estrangeiro direto, descontados os desinvestimentos (repatriação de capital) por parte de investidores estrangeiros. Essas cifras não consideram os fluxos recebidos pelos principais centros financeiros do Caribe. Os dados diferem dos publicados no *Estudio económico de América Latina y el Caribe* e no *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* (2011), em que se apresenta o saldo líquido do investimento estrangeiro, que corresponde ao investimento direto na economia declarante menos o investimento direto no exterior.

exportações. Em quarto lugar, as transnacionais são relevantes nos setores mais modernos e nas atividades com maior conteúdo tecnológico levadas a cabo na região. Em quinto, têm uma forte participação nas atividades de P&D e de inovação industrial nas economias regionais de maior porte, como a Argentina, o Brasil e o México.

Nos últimos anos, a América Latina e o Caribe se tornaram um destino mais atraente para as empresas transnacionais. Entre os anos de 2007 e 2011, os fluxos de entrada de IED na região somaram em média mais de 120 bilhões de dólares por ano (veja o gráfico III.16). Em 2010 e 2011, a região recebeu montantes de IED sem precedentes, equivalentes a quase 10% do total mundial.

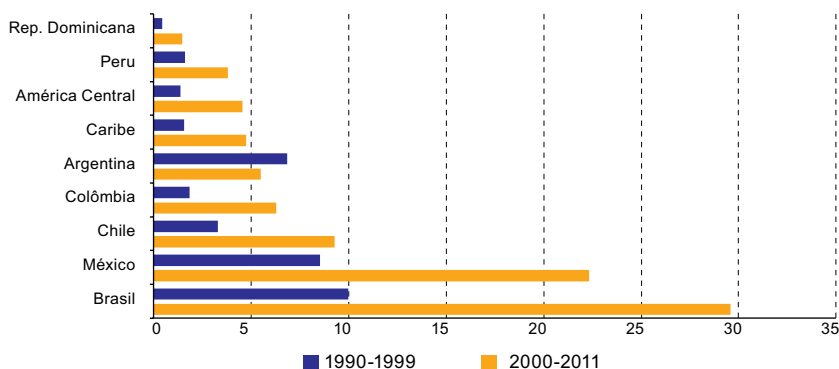
Gráfico III.16
AMÉRICA LATINA E CARIBE: FLUXO DE ENTRADA DE IED, TOTAL E POR SUB-REGIÃO, 1990-2011
(Em bilhões de dólares)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais em 16 de abril de 2012.

As empresas transnacionais tiraram partido do bom desempenho econômico da região, onde encontram mercados atraentes com grande potencial de crescimento. Todos os países e subregiões incluídos no gráfico III.17 apresentam um forte aumento do IED na década de 2000 em comparação com a anterior, apesar da grande importância dos processos de privatização de empresas estatais nos anos noventa (nos quais participaram empresas transnacionais). Os maiores receptores de IED foram as duas maiores economias da região (Brasil e México), seguidas pela Argentina, Chile e Colômbia. Contudo, em comparação com o PIB dos países, o Chile e as pequenas economias do Caribe se destacam por sua importância relativa como receptores (CEPAL, 2012).

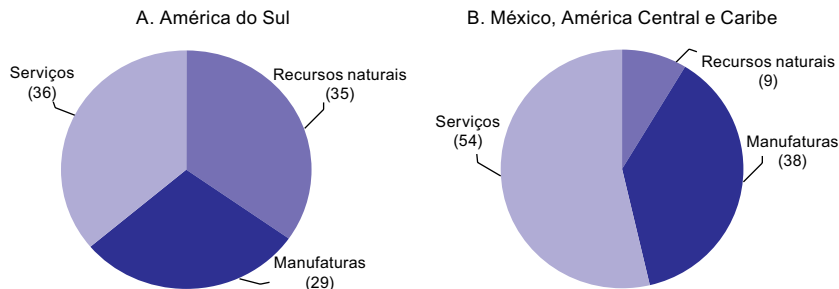
Gráfico III.17
AMÉRICA LATINA E CARIBE: PRINCIPAIS PAÍSES RECEPTORES DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO, 1990-2011
 (Em bilhões de dólares, médias anuais)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais em 16 de abril de 2012.

Em termos de composição, o setor de serviços (telecomunicações, energia e comércio varejista, entre outros) foi o maior receptor de IED. Dois padrões se observam na produção de bens. Na América do Sul, o IED se concentrou nos setores de recursos naturais e, em menor medida, no setor manufatureiro, fundamentalmente no Brasil, país em que se destacam os investimentos na produção de automóveis. No México, na América Central e no Caribe, o IED destinado aos setores produtivos está mais relacionado com as atividades da indústria manufatureira de exportação e mostra uma elevada concentração no setor de automóveis (México) e na ensablagem nas zonas francas. Contudo, ele tem uma baixa participação na elaboração de produtos baseados em recursos naturais (veja o gráfico III.18).

Gráfico III.18
AMÉRICA LATINA E CARIBE: DISTRIBUIÇÃO DOS FLUXOS DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO POR SETORES, 2005-2011
 (Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras e estimativas oficiais em 16 de abril de 2012.

As empresas transnacionais tendem a seguir estratégias centradas na busca de matérias-primas, mercados internos, eficiência nas plataformas de exportação, ativos tecnológicos de importância estratégica e capital humano altamente capacitado (Dunning, 2002). Esse marco de referência ajuda a entender as características da inserção internacional dos países da região, determinada, acima de tudo, pela presença de empresas transnacionais (veja o quadro III.12). As orientadas para a busca de recursos naturais têm se concentrado nos países do Cone Sul e, nos últimos anos, passaram por um período de expansão graças ao alto preço das matérias-primas. Os principais benefícios das operações das empresas transnacionais são o aumento das exportações, a geração de emprego em áreas não urbanas e o aumento da arrecadação tributária.

Quadro III.12

AMÉRICA LATINA E CARIBE: OPERAÇÕES DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS

| Estratégia | Busca de recursos naturais | Busca de mercados | Busca de eficiência em plataformas de exportação |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Produção de bens (por setor) | Petróleo e gás: Argentina, Comunidade Andina Mineração: Chile, Argentina, Comunidade Andina | Automóveis: Brasil e Argentina Indústria química: Brasil Alimentos e bebidas: Argentina, Brasil e México | Automóveis: México Eletrônica: México, América Central e Caribe Confecções: América Central e México |
| Serviços | Turismo: México, América Central e Caribe | Finanças: México, Chile, Argentina, República Bolivariana da Venezuela, Colômbia, Peru, Brasil Telecomunicações: Brasil, Argentina, Chile, Peru, República Bolivariana da Venezuela Comércio: México, Brasil e Argentina Energia: Colômbia, Brasil, Chile, Argentina, América Central Gás: Argentina, Chile, Colômbia, Estado Plurinacional da Bolívia | Serviços para empresas: México, América Central e Caribe |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

Os principais problemas que surgem com relação às atividades financiadas com recursos de IED têm a ver com o fato de que essas empresas costumam operar em enclaves. Além disso, tais empresas se caracterizam por um baixo processamento dos recursos naturais, pela geração de efeitos negativos em termos de sustentabilidade do meio ambiente, que deram origem a graves conflitos com comunidades locais, e por uma forte dependência dos ciclos dos preços das matérias-primas. Além disso, dado o alto grau de concentração da propriedade e da aplicação do enfoque baseado em enclaves, o aumento da produtividade se concentra em poucas empresas e a sua disseminação para outros setores da economia é bastante limitada.

As empresas transnacionais aplicaram a sua estratégia de buscar mercados locais ou regionais fundamentalmente nas economias de maior porte da região (Argentina, Brasil e México), em que o IED se concentra nos setores de serviços e na produção de bens como automóveis, produtos químicos e alimentos e bebidas. Nos últimos anos, as empresas transnacionais aumentaram os investimentos associados a essa estratégia, tirando proveito do bom desempenho econômico da região e da existência de uma crescente classe média com maior poder aquisitivo (Franco, Hopenhayn e León, 2010). Essas atividades deram lugar à criação de encadeamentos produtivos e ao desenvolvimento do empresariado local em alguns setores, como o de alimentos e bebidas, e algumas contribuem bastante para a difusão de tecnologia. No Brasil, as empresas transnacionais respondem por cerca de 50% dos gastos do setor privado em P&D industrial, sobretudo nos setores automotivo e eletrônico. O Brasil consolidou-se como destino de investimentos associados a atividades de P&D das empresas transnacionais a tal ponto que algumas subsidiárias ganharam um papel de destaque na estratégia mundial de inovação das casas matrizes.

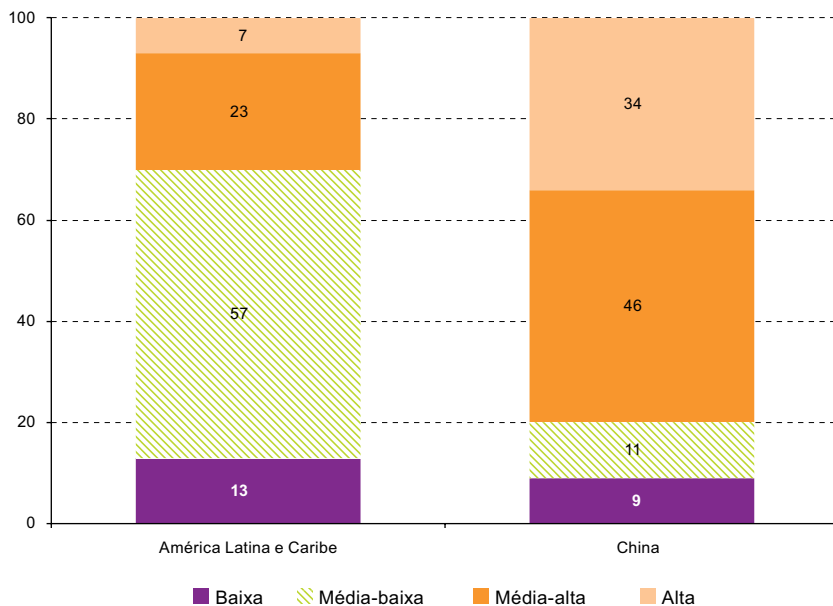
No México, na América Central e no Caribe, prevaleceu uma estratégia de busca de eficiência em plataformas de exportação (operações de ensablagem de produtos de exportação destinados fundamentalmente ao mercado dos Estados Unidos). Essas atividades se traduziram em um aumento das exportações, porém foram insuficientes em matéria de transferência de tecnologia, capacitação de recursos humanos, criação e aprofundamento de encadeamentos produtivos com empresas locais. Além disso, em um contexto mais amplo, não facilitaram a transformação das plataformas de exportação em centros de manufatura. Nesse sentido, os principais fatores limitantes desse tipo de IED estão associados à concentração na produção de bens de baixo valor agregado e à escassa criação de aglomerações produtivas.

Ao examinar os investimentos em novas instalações manufatureiras, principal mecanismo para aumentar a capacidade produtiva, é possível tirar conclusões ilustrativas por meio de uma classificação tecnológica setorial. Como mostra o gráfico III.19, 70% dos investimentos estrangeiros diretos no setor manufatureiro da América Latina e do Caribe entre 2003 e 2011 se concentraram em setores com conteúdo tecnológico baixo ou médio-baixo (alimentos e bebidas, têxteis, calçados, papel e mineração e metais, entre outros); comparativamente, 80% desses investimentos na China são canalizados para setores de tecnologia média-alta ou alta (automotivo, farmacêutico, de maquinaria, de instrumentos médicos e de produtos químicos, entre outros).

Gráfico III.19

AMÉRICA LATINA E CARIBE: DISTRIBUIÇÃO DOS MONTANTES DE PROJETOS DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO SEGUNDO A INTENSIDADE TECNOLÓGICA, 2003-2011

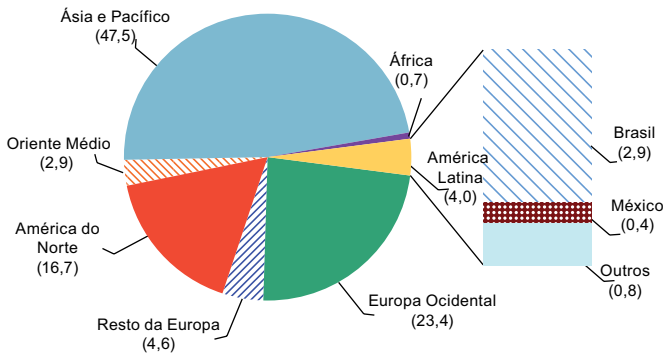
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

Por outro lado, em matéria de atividades de P&D relacionadas com investimentos estrangeiros diretos, a região ocupa uma posição marginal, por ser o destino de apenas 4% dessas atividades em todo o mundo (veja o gráfico III.20). Em contraste, os países da Ásia em desenvolvimento recebem quase 50% desse tipo de investimento, que, no caso da América Latina e do Caribe, se concentra no Brasil, único país que conseguiu uma inserção significativa no processo de internacionalização das atividades de P&D das empresas transnacionais. A grande diferença entre o IED recebido pela região e o destinado aos países em desenvolvimento mais dinâmicos suscita dúvidas sobre os efeitos indiretos do IED em matéria de desenvolvimento de capacidades e efeitos de transbordamento na esfera da tecnologia.

Gráfico III.20
DISTRIBUIÇÃO DOS MONTANTES CORRESPONDENTES A PROJETOS INTERNACIONAIS ASSOCIADOS A ATIVIDADES DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO, 2008-2011
 (Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

A busca de mercados de serviços ocorreu praticamente em toda a região, e as empresas aproveitaram os amplos processos de privatização dos anos noventa para assumirem posições de liderança nesse campo (em muitos casos, chegando a posições oligopolistas). Atualmente, as grandes empresas transnacionais são determinantes na evolução setorial em áreas como telecomunicações, energia, banco e comércio, entre outras. As atividades dessas empresas contribuíram para aumentar a competitividade sistêmica das economias. As principais dificuldades que surgiram nesse âmbito estão relacionadas com a regulação e a falta de incentivos para promover uma maior concorrência e, portanto, a transmissão de mais benefícios em matéria de acesso e custos para segmentos mais amplos da população.

As informações disponíveis mostram que os efeitos das operações das empresas transnacionais na região são muito heterogêneos. Contudo, resta claro que grande parte dos seus efeitos está associada, por um lado, às capacidades produtivas, tecnológicas e de capital humano de cada país e, por outro, aos marcos regulatórios setoriais, em particular aos do setor de serviços.¹⁴ No conjunto, esses fatores formam um sistema que pode favorecer ou limitar os benefícios do IED para os países receptores. Portanto, um conjunto de políticas que combine a atração do investimento estrangeiro direto com medidas de mudança estrutural não apenas fomentaria o estabelecimento de empresas transnacionais de maior qualidade em setores com maiores possibilidades de

¹⁴ Em termos gerais, a visão crítica a respeito do fenômeno do IED na região se baseia em fatores como o deslocamento do investimento interno, a perda da soberania, a exploração excessiva de recursos não renováveis, o aumento da vulnerabilidade externa, a maior concentração em indústrias não competitivas, a degradação do meio ambiente e o descumprimento da legislação trabalhista.

transbordamento e desenvolvimento de capacidades, mas também facilitaria a integração dessas empresas às economias locais e reforçaria as várias dimensões do desenvolvimento (CEPAL, 2012).

F. O financiamento do investimento

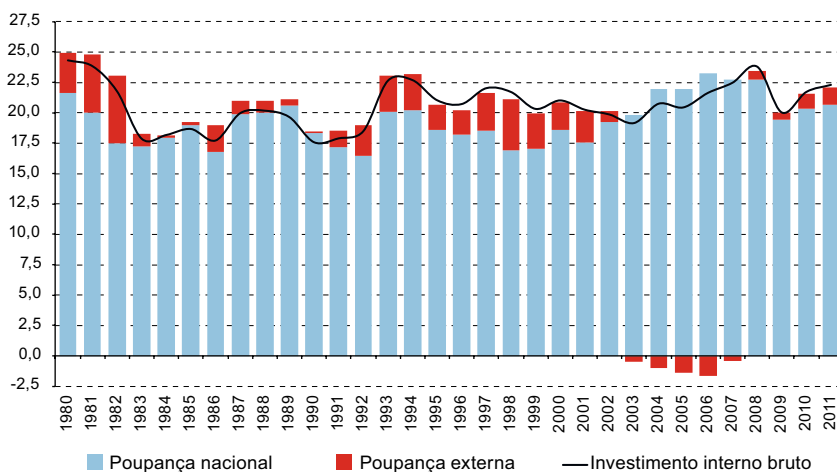
1. As fontes de financiamento: poupança interna e poupança externa

Numa perspectiva de longo prazo, o financiamento externo, condicionado pelo acesso aos mercados internacionais de capital, vem contribuindo para a ampliação do investimento na região. Os episódios de restrição desse tipo de financiamento atribuíveis a mudanças na conjuntura financeira mundial ou a crise internas que aumentam o risco representado por um país se traduziram em diminuições das taxas de investimento, pelo menos entre o início da crise da dívida externa em 1982 e o ano de 2003 (veja o gráfico III.21).

Gráfico III.21

AMÉRICA LATINA: FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO, 1980-2011

(Em porcentagens do PIB com base em dólares correntes)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

Em várias economias, esse cenário sofreu uma mudança considerável no período 2003-2008, durante o qual se registraram um aumento sustentado da taxa de investimento e uma elevação apreciável da poupança nacional, fundamentalmente em consequência do forte crescimento da renda.

No âmbito regional, se observam diferenças entre os países. Os quadros III.13, III.14 e III.15 apresentam informações sobre a poupança total, nacional e externa, em dólares correntes e como porcentagem do PIB. Tanto no nível regional como na maioria dos países da América Latina e do Caribe, no período 2004-2010 a

poupança total cresceu em relação às cifras registradas nos períodos anteriores. Contudo, em muitos países as taxas de poupança desse período, consideradas em termos de média anual, se situam em um nível semelhante ou inferior ao dos anos 1980 e 1981.

Quadro III.13

AMÉRICA LATINA: POUPANÇA TOTAL, MÉDIAS SIMPLES, 1980-2010

(Em porcentagens do PIB com base em dólares correntes)

| | 1980- 1981 | 1982- 1990 | 1991- 1994 | 1995- 1998 | 1999- 2003 | 2004- 2010 |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Argentina | 24,5 | 18,4 | 17,7 | 20,0 | 15,2 | 22,5 |
| Bolívia (Estado Plurinacional da) | 15,8 | 13,5 | 15,8 | 18,7 | 16,1 | 15,1 |
| Brasil | 24,1 | 21,5 | 20,4 | 17,4 | 17,2 | 18,1 |
| Chile | 21,5 | 19,0 | 24,2 | 26,9 | 21,5 | 21,3 |
| Colômbia | 19,8 | 19,9 | 22,5 | 22,2 | 16,2 | 22,1 |
| Costa Rica | 27,8 | 25,4 | 19,8 | 18,2 | 19,5 | 23,2 |
| Cuba | | 25,4 | 8,0 | 12,8 | 10,7 | 11,0 |
| Equador | 12,8 | 17,1 | 14,1 | 13,8 | 13,8 | 16,9 |
| El Salvador | | 13,9 | 18,1 | 17,0 | 16,7 | 15,3 |
| Guatemala | 16,5 | 12,6 | 16,4 | 14,7 | 19,1 | 18,6 |
| Honduras | 22,9 | 17,5 | 30,5 | 31,4 | 27,7 | 28,3 |
| México | 27,3 | 21,2 | 22,3 | 23,3 | 22,3 | 25,0 |
| Nicarágua | 20,2 | 21,6 | 20,4 | 27,5 | 29,9 | 29,6 |
| Panamá | 28,2 | 15,7 | 23,6 | 27,5 | 20,5 | 22,8 |
| Paraguai | 28,8 | 23,7 | 23,8 | 25,2 | 19,4 | 18,3 |
| Peru | 29,4 | 23,5 | 19,0 | 23,8 | 19,4 | 22,1 |
| República Dominicana | 23,7 | 21,0 | 18,2 | 17,0 | 21,4 | 17,8 |
| Uruguai | 16,4 | 13,1 | 15,5 | 15,4 | 13,4 | 18,1 |
| Venezuela (República Bolivariana da) | 23,8 | 18,9 | 18,8 | 23,3 | 22,9 | 25,2 |
| América Latina | 22,6 | 19,1 | 19,4 | 20,8 | 19,1 | 20,6 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

Quadro III.14

AMÉRICA LATINA: POUPANÇA NACIONAL, MÉDIAS SIMPLES, 1980-2010

(Em porcentagens do PIB com base em dólares correntes)

| | 1980- 1981 | 1982- 1990 | 1991- 1994 | 1995- 1998 | 1999- 2003 | 2004- 2010 |
|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Argentina | 22,0 | 16,5 | 15,4 | 16,6 | 16,2 | 24,8 |
| Bolívia (Estado Plurinacional da) | 15,5 | 14,8 | 7,9 | 11,8 | 10,8 | 23,3 |
| Brasil | 19,3 | 20,2 | 19,9 | 14,1 | 14,3 | 17,7 |
| Chile | 10,8 | 13,3 | 21,5 | 22,9 | 20,6 | 23,3 |
| Colômbia | 18,2 | 19,1 | 22,4 | 18,2 | 16,1 | 20,1 |
| Costa Rica | 12,8 | 17,1 | 14,1 | 13,8 | 13,8 | 16,9 |
| Cuba | | | | | | 10,9 |
| Equador | 10,8 | (0,2) | 15,9 | 18,0 | 21,7 | 22,3 |
| El Salvador | | | 15,7 | 15,4 | 13,9 | 11,5 |
| Guatemala | 12,1 | 9,0 | 12,3 | 10,7 | 13,5 | 14,5 |

Quadro III.14 (conclusão)

| | 1980-1981 | 1982-1990 | 1991-1994 | 1995-1998 | 1999-2003 | 2004-2010 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Honduras | 5,1 | 5,4 | 15,9 | 21,7 | 16,7 | 20,8 |
| México | 21,8 | 21,6 | 16,3 | 21,5 | 19,9 | 24,3 |
| Nicarágua | (1,8) | 5,7 | (7,7) | 6,8 | 10,2 | 13,6 |
| Panamá | 25,7 | 24,4 | 25,6 | 24,1 | 18,3 | 22,6 |
| Paraguai | 23,4 | 18,8 | 21,3 | 22,3 | 19,5 | 18,6 |
| Peru | 24,2 | 20,5 | 13,1 | 16,9 | 17,2 | 22,2 |
| República Dominicana | 13,7 | 16,6 | 14,8 | 16,1 | 20,2 | 13,7 |
| Uruguai | 10,8 | 11,8 | 14,5 | 14,1 | 11,5 | 16,0 |
| Venezuela (República Bolivariana da) | 30,8 | 21,3 | 18,3 | 27,2 | 30,5 | 35,0 |
| América Latina | 16,2 | 15,0 | 15,4 | 17,3 | 16,9 | 19,6 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

Quadro III.15

AMÉRICA LATINA: POUPANÇA EXTERNA, MÉDIAS SIMPLES, 1980-2010

(Em porcentagens do PIB com base em dólares correntes)

| | 1980-1981 | 1982-1990 | 1991-1994 | 1995-1998 | 1999-2003 | 2004-2010 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Argentina | 2,5 | 1,9 | 2,7 | 3,4 | (1,0) | (2,3) |
| Bolívia (Estado Plurinacional da) | 0,3 | (1,3) | 7,9 | 6,9 | 5,3 | (8,5) |
| Brasil | 5,0 | 1,3 | 0,5 | 3,3 | 2,8 | 0,3 |
| Chile | 10,7 | 5,7 | 2,8 | 4,0 | 0,9 | (2,0) |
| Colômbia | 1,6 | 0,8 | (0,8) | 4,0 | 0,1 | 1,9 |
| Costa Rica | 15,0 | 8,3 | 5,6 | 4,3 | 5,7 | 6,3 |
| Cuba | | | | | | 1,0 |
| Equador | 4,4 | 6,5 | 5,2 | 4,0 | (0,3) | 2,1 |
| El Salvador | | 4,3 | 2,3 | 1,6 | 2,8 | 3,7 |
| Guatemala | 4,4 | 3,6 | 2,0 | 3,9 | 5,7 | 4,1 |
| Honduras | 11,5 | 5,2 | 8,2 | 3,8 | 5,8 | 6,7 |
| México | 5,5 | (0,3) | 6,1 | 1,7 | 2,4 | 0,7 |
| Nicarágua | 22,0 | 15,0 | 28,3 | 20,7 | 19,7 | 16,0 |
| Panamá | 2,5 | (8,7) | (2,0) | 3,4 | 2,2 | 0,2 |
| Paraguai | 5,4 | 4,8 | 2,5 | 2,8 | 0,1 | (0,3) |
| Peru | 5,3 | 3,0 | 5,9 | 6,9 | 2,1 | (0,0) |
| República Dominicana | 10,0 | 4,4 | 1,6 | 1,3 | 1,1 | 4,1 |
| Uruguai | 5,5 | 1,3 | 1,0 | 1,3 | 1,9 | 2,5 |
| Venezuela (República Bolivariana da) | (7,0) | (2,4) | 0,5 | (4,0) | (7,5) | (9,2) |
| América Latina | 5,1 | 1,9 | 5,0 | 4,4 | 2,8 | 1,5 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

A análise da estrutura da poupança permite observar que a poupança nacional cresceu de forma paulatina, ao passo que a poupança externa foi diminuindo. Nos anos 2004-2010, foram registrados os mais elevados níveis de poupança nacional do período 1980-2010, porém as taxas variaram muito de um país para outro. No México e na América do Sul, com exceção da Bolívia (Estado

Plurinacional da), Brasil, Equador, Paraguai e Uruguai, as taxas de poupança nacional são superiores a 20%, enquanto a América Central, com a exceção de Honduras, apresenta taxas de 10% a 17%.¹⁵

A evolução da poupança externa teve um comportamento diametralmente oposto nos últimos anos (2004-2010), período em que se registram os menores níveis desse agregado, devido ao melhor desempenho das contas externas de todos os países da região. Não obstante, nesse âmbito também se observa uma acentuada heterogeneidade. Vários países da América do Sul apresentam taxas de poupança externa negativas, de 2,5% do PIB ou menos. A queda da poupança externa reflete o melhor desempenho das contas externas graças ao considerável aumento dos preços dos metais e dos hidrocarbonetos, que levaram a uma alta significativa das exportações de bens e a um forte crescimento da renda nacional. Nesse grupo, destacam-se o Estado Plurinacional da Bolívia e a República Bolivariana da Venezuela.

Nos países da América Central, o panorama geral costuma ser distinto, com a manutenção de valores elevados e positivos de poupança externa. Em conjunto com os baixos níveis de poupança nacional, isso ilustra a sua dependência da poupança externa para sustentar os níveis de investimento.¹⁶

2. O sistema financeiro e o financiamento do setor produtivo

a) Caracterização do sistema financeiro

O desenvolvimento dos sistemas financeiros, especificamente da capacidade das entidades financeiras para canalizar a poupança para o financiamento de atividades produtivas, continua a constituir uma pendência na América Latina e no Caribe.

Um sistema financeiro mais desenvolvido precisaria levar em consideração a heterogeneidade estrutural da região e estar apto a oferecer instrumentos ou prestar serviços que respondessem à diversidade da estrutura produtiva e à necessidade de fortalecer os seus encadeamentos. Os mercados financeiros da região apresentam problemas de segmentação e de dificuldade de acesso ao crédito por grande parte das empresas, especialmente as micro e pequenas empresas, o que produz consequências negativas em termos de geração de emprego. As assimetrias no acesso ao financiamento reforçam as desigualdades preexistentes em matéria de capacidade e inserção nos mercados externos e dão origem a um círculo vicioso que acentua a vulnerabilidade das empresas

¹⁵ Conforme indicado no quadro III.14, a República Bolivariana da Venezuela é o país da região com a mais alta taxa de poupança nacional (35%), bem superior à dos demais países. Se a Venezuela fosse excluída do cálculo, a média regional da taxa de poupança interna seria 19,1%.

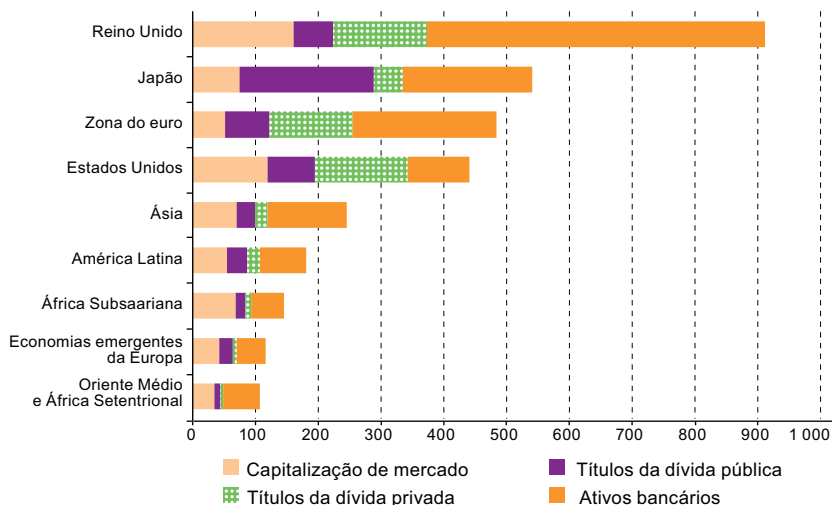
¹⁶ O anexo II.2 apresenta informações detalhadas sobre a dinâmica da poupança pública e privada.

de menor porte e estorva o seu processo de expansão (CEPAL, 2010a). Essas assimetrias impõem obstáculos à inovação e à integração de inovações intensivas em capital físico e mão de obra mais qualificada.

O sistema bancário, o componente mais importante da estrutura financeira dos países da região, costuma oferecer empréstimos de curto prazo que nem sempre suprem as necessidades de financiamento de projetos de investimento. Os mercados de crédito bancário estão segmentados e as empresas de maior porte são as que têm mais facilidade de acesso ao crédito. Por não contar com garantias suficientes e por serem pequenas demais, a grande maioria das micro e pequenas empresas não tem acesso a crédito. O financiamento na forma de créditos bancários externos cresceu nos últimos anos, porém também costuma estar voltado para as empresas de maior porte. Fora do sistema bancário, há outras entidades que oferecem financiamento ao setor produtivo, mas elas também são excludentes e o acesso a elas é segmentado.

O estoque de ativos financeiros (incluindo os ativos bancários, a capitalização de mercado e o estoque de títulos de dívida pública e privada), que constitui o principal indicador da profundidade do sistema financeiro da região, chegava a cerca de 8,4 bilhões de dólares em 2010, cifra equivalente a 180% do PIB regional. Contudo, isso é muito inferior aos ativos financeiros dos Estados Unidos (mais de 64 bilhões de dólares ou 442% do PIB) e da zona do euro (quase 59 bilhões de dólares ou 484% do PIB) e está bem abaixo até mesmo dos níveis da Ásia (veja o gráfico III.22).

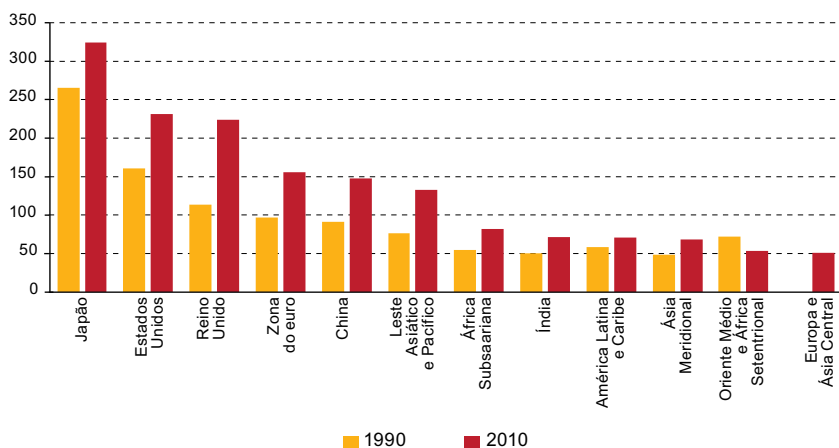
Gráfico III.22

PROFUNDIDADE FINANCEIRA EM REGIÕES E PAÍSES SELECIONADOS*(Estoque de ativos financeiros como porcentagem do PIB)*

Fonte: Elaboração própria com base em cifras do Global Financial Stability Report (FMI), vários números.

O componente bancário do sistema financeiro da região é menos profundo do que o de vários sistemas de países desenvolvidos e de outras regiões em desenvolvimento (veja o gráfico III.23). Em 2010, o crédito interno do setor bancário equivaliu, em média, a 71% do PIB, cerca de 62 pontos percentuais inferior ao dos países do Leste Asiático e do Pacífico. Além disso, a transformação de depósitos em créditos é baixa, o que reflete a preferência dos bancos por manter parte dos seus ativos em títulos públicos, o que limita o montante de empréstimos que podem oferecer às empresas privadas.

Gráfico III.23
AMÉRICA LATINA E CARIBE E OUTRAS REGIÕES SELECIONADAS: CRÉDITO INTERNO DO SISTEMA BANCÁRIO, 1990 E 2010^a
(Em porcentagens do PIB)



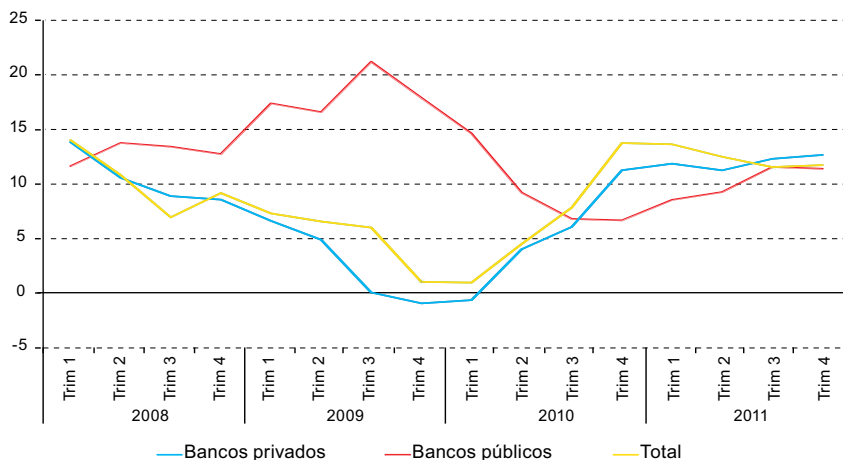
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

^a Com a exceção da zona do euro, apenas os países considerados em desenvolvimento estão incluídos em cada região.

Os bancos privados em geral tiveram um comportamento pró-cíclico, que restringe a expansão do crédito em períodos de menor atividade econômica, à diferença dos bancos públicos que tenderam a atuar de forma anticíclica, como ocorreu no biênio 2008-2009 devido à crise financeira mundial (veja o gráfico III.24).

A carteira de empréstimos bancários a empresas é composta, em sua maioria, por créditos de curto prazo e por créditos para capital de giro. A mudança de orientação na última década, no sentido de aumento do crédito ao consumidor, tende a acentuar ainda mais o viés de curto prazo da carteira bancária. O crédito imobiliário, de mais longo prazo, teve um fraco desenvolvimento, salvo no Chile, país em que esse tipo de financiamento passou de 19,4% do total em 2000 para 25,5% em 2009 (Jiménez e Manuelito, 2011).

Gráfico III.24

AMÉRICA LATINA: TAXA MÉDIA DE VARIAÇÃO REAL DO CRÉDITO^a

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

^a Países incluídos no cálculo: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai.

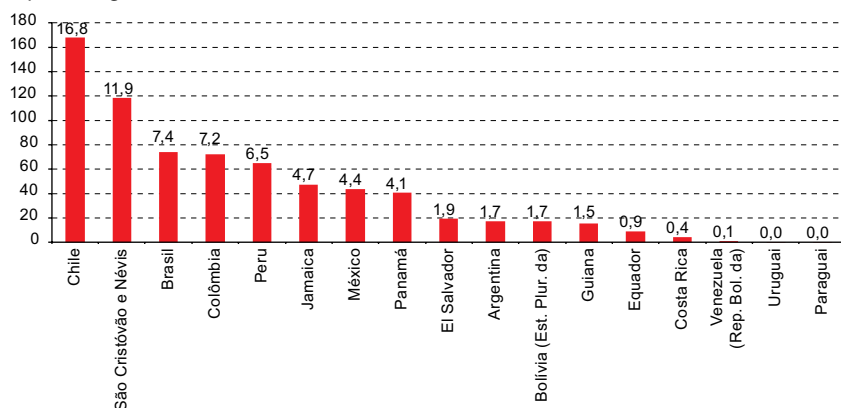
Os mercados de ações, que oferecem capital de longo prazo, mais adequado aos projetos de investimento, também se encontram pouco desenvolvidos na maioria dos países da região. A profundidade do mercado de ações, calculada com base na capitalização de mercado como porcentagem do PIB, aumentou nas últimas décadas, porém continua a ser reduzida em comparação com a dos países desenvolvidos e de outras regiões em desenvolvimento.¹⁷ O Chile é o país da região que apresenta o maior índice de capitalização de mercado, equivalente a quase 170% do PIB em 2010 (veja o gráfico III.25). A insuficiência dos mercados de ações como mecanismo de financiamento do investimento se reflete também no reduzido valor das novas emissões de ações como porcentagem da formação bruta de capital.

¹⁷ No ano de 2010, a capitalização de mercado foi inferior a 60% do PIB, em contraste com, por exemplo, 117% nos Estados Unidos, 93% na Índia e mais de 80% na China. A capitalização de mercado na região também é baixa em comparação com outras regiões em desenvolvimento cujos níveis de renda per capita são menores que os da América Latina e do Caribe. Na Ásia meridional e no leste asiático e Pacífico, o coeficiente de capitalização é superior a 80%, ao passo que o PIB per capita dessas regiões é 70% e 40% inferior ao da América Latina e do Caribe, respectivamente. A zona do euro apresenta níveis inferiores aos da região porque, a partir de 2007, esse coeficiente caiu quase 50 pontos percentuais, de 85% para 38%, em consequência da crise.

Gráfico III.25

CAPITALIZAÇÃO DE MERCADO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE, 2010

(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

A liquidez nos mercados de ações da região também é baixa em comparação com a dos países desenvolvidos e de outras regiões em desenvolvimento. Esta variável é medida pela taxa de rotatividade, isto é, o montante total negociado em um determinado período como porcentagem da capitalização de mercado média. Nesse quesito, o Brasil se sobressai como o mercado com o maior índice de liquidez, seguido do México.

Quanto à composição setorial da capitalização de mercado, os setores mais relevantes nos países da região são o bancário, o de finanças e seguros e o industrial (veja o quadro III.16).¹⁸ Nesse sentido, existem nítidas diferenças entre os países; em alguns, como El Salvador e o Panamá, o setor financeiro é o mais importante, enquanto, em outros, como a Colômbia e o Peru, as empresas de mineração ocupam o primeiro lugar.

Os mercados de ações são complementados pelos sistemas bancários (Beck e Levine, 2004). Essa complementação é importante no caso das empresas que não dispõem de garantias suficientes para ter acesso a financiamento bancário ou que desfrutem desse acesso, porém necessitam aumentar o seu capital para evitar uma alavancagem excessiva (Morales, 2009). De todo modo, quando se compara a situação regional com a dos países desenvolvidos e de países em desenvolvimento como a Índia e a China, fica evidente que o acesso aos mercados de ações na América Latina continua concentrado em algumas poucas grandes empresas. O número de empresas com ações negociadas em bolsa tem inclusive diminuído em vários países.

¹⁸ Os dados correspondem exclusivamente às empresas nacionais com ações negociadas nas respectivas bolsas.

Quadro III.16

**ESTRUTURA DA CAPITALIZAÇÃO DE MERCADO DAS EMPRESAS NACIONAIS
POR SETOR ECONÔMICO, 2010^a**
(Em porcentagens)

| | Industrial | Mineração | Bancário, financeiro e de seguros | Agropecuário | Vendas no varejo | Comunicações e tecnologia | Serviços públicos | Outros | Total |
|--------------------------------------|------------|-----------|-----------------------------------------|--------------|------------------------|------------------------------|----------------------|--------|-------|
| Argentina | 54,6 | - | 20,7 | - | - | - | 13,7 | 11,0 | 100 |
| Bolívia (Estado Plurinacional da) | 20,0 | - | 15,0 | - | - | - | 3,0 | 62,0 | 100 |
| Brasil | 21,4 | 11,3 | 26,5 | 0,1 | 2,4 | 5,4 | 8,4 | 24,5 | 100 |
| Chile | 6,1 | - | 12,2 | - | 16,8 | 2,2 | - | 62,7 | 100 |
| Colômbia | 11,5 | 42,0 | 30,0 | 0,1 | 1,9 | - | 13,2 | 1,4 | 100 |
| Costa Rica | 66,0 | - | 28,0 | - | - | 4,0 | - | 2,0 | 100 |
| Equador | 44,2 | - | 28,2 | 0,4 | 24,2 | - | - | 2,9 | 100 |
| El Salvador | - | - | 82,0 | - | - | 18,0 | - | - | 100 |
| México | 9,9 | - | 8,9 | - | - | 31,3 | - | 49,9 | 100 |
| Panamá | - | 0,0 | 75,0 | 1,0 | 4,3 | - | - | 19,6 | 100 |
| Peru | 11,0 | 46,1 | 21,0 | 1,3 | 0,6 | 3,8 | 5,8 | 10,3 | 100 |
| Uruguai | 73,0 | - | - | - | - | - | 27,0 | - | 100 |
| Média | 31,8 | 24,9 | 31,6 | 0,6 | 8,4 | 10,8 | 11,8 | 24,6 | 100,0 |

Fonte: Federação Ibero-Americana de Bolsas (FIAB), *relatório anual 2011*.

^a A categoria "Outros" abrange os seguintes setores: Bolívia (Estado Plurinacional da): empresas petrolíferas; Brasil: petróleo, gás e biocombustível (17,87%) e vários (6,58%); Chile: produtos primários (15,54%), construção e imobiliárias (1,15%), consumo (2,92%), serviços públicos (14,25%) e vários (28,79%); México: materiais (15,90%), serviços e bens de consumo (32,94%) e serviços de saúde (1,05%).

Na maior parte da região, o mercado de ações não vem desempenhando um papel relevante no financiamento do investimento. Em alguns países, a sua importância foi praticamente nula (Bolívia (Estado Plurinacional da), Costa Rica, El Salvador e Uruguai) ou muito pequena (Equador e Venezuela (República Bolivariana da)). Em contraste, no Brasil, Colômbia, Chile, Peru e México, as emissões de ações desempenham um papel importante, embora as porcentagens sejam sempre inferiores ao investimento financiado por emissões de ações na Espanha e em Portugal em 2007, antes do começo da crise.

Outros mecanismos que permitem às empresas obter financiamento do capital é a participação em bolsas estrangeiras como as de Londres, Nova York (NYSE e NASDAQ) e Tóquio, mediante a colocação de títulos de depósito no mercado estadunidense (*American Depository Receipts-ADR*) ou diretamente por meio da inclusão na lista de empresas cujas ações são negociadas nessas bolsas. Os países de todas as regiões emergentes aumentaram as emissões de ações nos mercados internacionais, e o Brasil foi o país mais ativo da América Latina e no Caribe. O fato de que as grandes empresas de alguns países latino-americanos recorram cada vez mais a emissões em mercados de ações no exterior poderia estar incidindo no lento desenvolvimento desses mercados nos países da região.

Os mercados de títulos também são pouco profundos em comparação com os de outros países e regiões. Em 2000-2009, o estoque médio de títulos correspondia a 33% do PIB em sete países da região, o que contrasta com uma porcentagem superior a 100% nos países do Grupo dos Sete, de 64% em outras economias desenvolvidas e de 56% nos países asiáticos.¹⁹ Além disso, os mercados da região são dominados por títulos soberanos emitidos pelo setor público e são raras as emissões por parte das empresas privadas. A existência de títulos públicos é considerada necessária para o desenvolvimento dos mercados de dívida e, por extensão, para melhorar o acesso das empresas privadas a eles. Isso ocorre porque se trata de ativos seguros ou livres de risco que servem de referência para a definição do custo dos recursos (*benchmark*) e podem ser oferecidos como garantia em operações financeiras, o que ajuda a ampliar o alcance do mercado e possibilita o desenvolvimento de novos segmentos (Jiménez e Manuelito, 2011). Contudo, quando o rendimento dos títulos públicos é muito elevado, os bancos se veem incentivados a destinar recursos para a sua aquisição, em vez de conceder crédito para fins de investimento produtivo. De todo modo, as empresas da região ainda recorrem muito pouco ao mercado de títulos para o seu financiamento. Assim como sucede no mercado de ações, a liquidez nesse mercado é muito baixa para os padrões internacionais.

b) Outros mercados e atores relevantes

Os mercados de derivativos são pouco desenvolvidos na maioria dos países da região, salvo raras exceções. Esses mercados são eficazes para a cobertura de riscos, porém não podem ser usados diretamente para financiar investimentos, embora possam favorecê-los de maneira indireta. O desenvolvimento do mercado de derivativos nos mercados emergentes guarda uma relação positiva com o comércio, com a atividade financeira e, em última análise, com a renda per capita (Mihaljek e Packer, 2010).

O Brasil é o país com o mercado de derivativos mais desenvolvido da América Latina; de fato, em 2010 o volume de transações diárias (turnover) alcançou cerca de 184 bilhões de dólares, equivalentes a 9% do PIB.²⁰ Esse montante se compara com um volume em torno de 13,8 trilhões de dólares (36% do PIB) nas economias avançadas e um total de 1,2 trilhão de dólares (em torno de 6% do PIB) referente a todos os mercados emergentes (Mihaljek e Packer, 2010).²¹ No México, cujo mercado de derivativos tem alguma importância, o volume de transações diárias equivale a 1% do PIB.

¹⁹ Os países asiáticos considerados são Indonésia, Malásia, Filipinas, República da Coreia e Tailândia. A categoria "Outras economias avançadas" abrange Austrália, Espanha, Finlândia, Israel, Noruega, Nova Zelândia e Suécia. Os sete países da América Latina são Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Uruguai.

²⁰ O volume de transações diárias é definido como o valor total das operações realizadas por dia, expresso como média diária em dólares.

²¹ Os dados sobre o volume de transações diárias correspondem a abril de 2010. Em média, o volume diário quadruplicou na última década.

A importância desses mercados no futuro dos países latino-americanos pode influenciar o desenvolvimento de outros mercados financeiros, como os de títulos e os de ações. Assim como no caso da complementaridade entre o sistema bancário e o mercado de ações, o desenvolvimento em paralelo de diferentes mercados e subsistemas financeiros poderia desencadear um processo de retroalimentação que facilitaria a canalização da poupança para o financiamento de longo prazo.

A complexidade dos sistemas financeiros da região tem aumentado nas últimas décadas, período em que surgiram novos atores. Em muitos países, os investidores institucionais, como os fundos de pensão, os fundos mútuos e as companhias de seguro, estão ganhando uma importância crescente (Banco Mundial, 2011). Esses investidores exigem ativos de longo prazo e, portanto, poderiam contribuir para o desenvolvimento dos mercados de ações e de dívida do setor empresarial a médio e longo prazo. Contudo, em vários países o financiamento da formação de capital por parte desses agentes se viu limitada pela sua tendência de investir em depósitos bancários ou em títulos públicos, como resposta às disposições regulatórias ou às elevadas taxas de juros oferecidas por essas modalidades de investimento.

Os fundos de pensão têm origem nas reformas dos sistemas de previdência que substituíram os antigos regimes de repartição simples por regimes de capitalização individual ou que os combinaram. Esses fundos foram ganhando espaço gradativamente e, em 2010, administravam 456 bilhões de dólares, o equivalente a 30% do PIB dos países incluídos no quadro III.17. O Chile foi o primeiro país da região a levar a cabo esse tipo de reforma, no início da década de 1980; atualmente, os países com os maiores fundos de pensão são o próprio Chile (68,7% do PIB) e o Panamá (319,7%).²²

Quadro III.17

AMÉRICA LATINA: RECURSOS ADMINISTRADOS PELOS FUNDOS DE PENSÃO*(Em porcentagens do PIB)*

| País | Junho de 2004 | Junho de 2005 | Junho de 2006 | Junho de 2007 | Junho de 2008 | Junho de 2009 | Junho de 2010 |
|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Argentina | 11,3 | 12,3 | 12,3 | 13,2 | 11,8 | | |
| Bolívia (Estado Plurinacional da) | 19,5 | 20,1 | 21,0 | 22,0 | 25,2 | 22,6 | 28,9 |
| Chile | 62,6 | 63,9 | 63,2 | 68,5 | 65,1 | 59,9 | 68,7 |
| Colômbia | 9,7 | 11,7 | 12,9 | 13,4 | 15,0 | 14,1 | 16,7 |
| Costa Rica | 2,1 | 3,0 | 3,9 | 4,9 | 5,0 | 5,9 | 6,8 |
| El Salvador | 12,7 | 16,4 | 19,5 | 19,6 | 22,8 | 25,5 | 24,1 |
| México | 5,8 | 6,3 | 7,1 | 8,4 | 7,1 | 8,5 | 10,3 |
| Panamá | | | | | | | 319,7 |

²² Em comparação, nos países do Grupo dos Sete os recursos administrados pelos fundos de pensão equivalem, em média, a apenas 34% do PIB.

Quadro III.17 (conclusão)

| País | Junho de 2004 | Junho de 2005 | Junho de 2006 | Junho de 2007 | Junho de 2008 | Junho de 2009 | Junho de 2010 |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Peru | 11,2 | 12,3 | 14,2 | 20,5 | 17,5 | 15,3 | 17,7 |
| República Dominicana | 0,4 | 1,7 | 1,7 | 2,2 | 2,9 | 3,7 | 4,7 |
| Uruguai | 14,4 | 14,8 | 13,1 | 14,5 | 14,2 | 12,0 | 14,3 |
| Total | 11,4 | 12,5 | 13,7 | 15,9 | 14,0 | 15,6 | 30,1 |

Fonte: Associação Internacional de Organismos de Supervisão de Fundos de Pensão (AIOS/IOPS), *Boletín estadístico* AIOS, N° 23, junho de 2010.

Quanto aos demais investidores institucionais, os ativos dos fundos mútuos representam 10% do PIB em sete países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Uruguai), enquanto os das companhias de seguro representam 6%. Nos países da região, houve um avanço maior no desenvolvimento dos fundos de pensão do que no dos demais investidores institucionais.²³

Tradicionalmente, os investidores institucionais da região montaram parte significativa das suas carteiras com títulos ou ativos de renda fixa (títulos de dívida pública ou depósitos bancários), o que reduz os recursos disponíveis para investir em instrumentos de dívida de empresas e em participações de capital. No ano de 2005, por exemplo, os fundos de pensão tinham, em média, mais da metade da sua carteira composta por dívida pública e apenas 10,7% por ações. Em 2010, embora a proporção da carteira investida em títulos públicos houvesse caído para 26%, ela continuava a ser elevada em comparação com a situação nos países desenvolvidos. No Grupo dos Sete, por exemplo, títulos públicos compunham apenas 16% da carteira dos fundos de pensão (Banco Mundial, 2011). Por outro lado, na região, o aumento da participação no capital de empresas foi pequeno: de 10,7% em 2005 para 13,5% em 2010. Os fundos mútuos apresentam padrões semelhantes, pois investem uma porcentagem alta da sua carteira em títulos do governo e em instrumentos do mercado monetário, embora também mostrem uma tendência de redução do estoque de dívida pública.²⁴

Dois outros tipos de investidores institucionais operam na região: i) os fundos de investimento em participações societárias (*private equity*), que costumam fazer investimentos de longo prazo em ações de empresas não negociadas nas bolsas de valores (o que explica seu grau de liquidez bastante baixo) e ii) os fundos de capital de risco (*venture capital*), que adquirem participações no capital de empresas de setores dinâmicos da economia e das quais se esperam

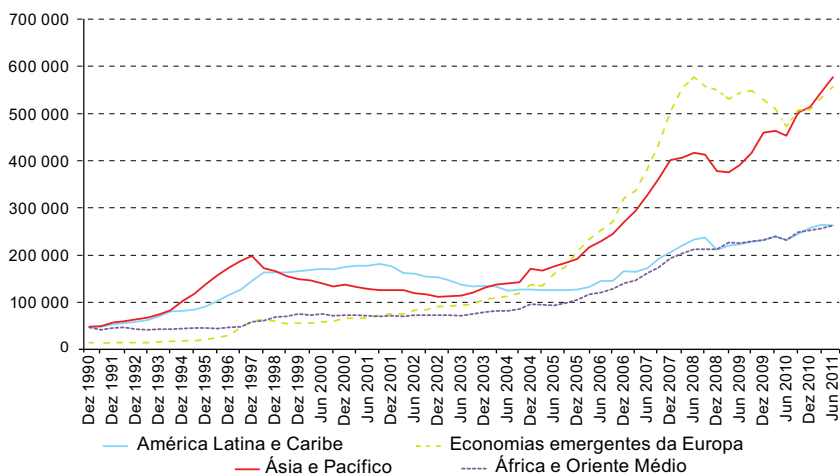
²³ Nesse sentido, existem diferenças entre os países da região; por exemplo, no Brasil, os fundos mútuos são muito importantes e administram um total de ativos equivalente a 42% do PIB (Banco Mundial, 2011).

²⁴ Por exemplo, no Brasil a porcentagem de títulos públicos que compõem a carteira dos fundos mútuos diminuiu de 73% em 2003-2004 para 48% em 2005-2009 (Banco Mundial, 2011). No Chile, essa variável caiu de 14% para 6% e os depósitos bancários continuam a ser o principal componente da carteira de investimentos (63%), ao passo que as ações nacionais representam apenas 9% do total.

rendimentos elevados no futuro próximo. Ambos os tipos de fundo poderiam ser importantes para o financiamento das empresas de menor porte, mas, embora sua presença na região tenha crescido na última década, ainda não estão muito desenvolvidos (Banco Mundial, 2011).

As empresas da América Latina e do Caribe recorrem cada vez mais a créditos bancários externos para o seu financiamento, porém a expansão desse mecanismo é reduzida quando comparada com a porcentagem do PIB por ele representada em outras regiões em desenvolvimento. A concessão de empréstimos bancários externos às empresas da região cresceu de 4% do PIB em 1990 para 5% do PIB em 2011. Embora, em 1990, o nível de empréstimos dos bancos internacionais para o setor privado não financeiro fosse comparável e, até mesmo, superior ao de outras regiões em desenvolvimento, ele era bem menor em 2011 (veja o gráfico III.26). De modo geral, os agentes econômicos que recebem esse tipo de empréstimo são as empresas maiores, enquanto as pequenas e médias empresas (PME) dificilmente conseguem ter acesso aos mercados externos. Assim, as possibilidades de crescimento destas empresas são limitadas pelas carências do sistema nacional de financiamento.

Gráfico III.26

EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS EXTERNOS AO SETOR PRIVADO NÃO FINANCEIRO*(Em milhões de dólares)*

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação do Banco de Compensações Internacionais (BIS na sigla em inglês).

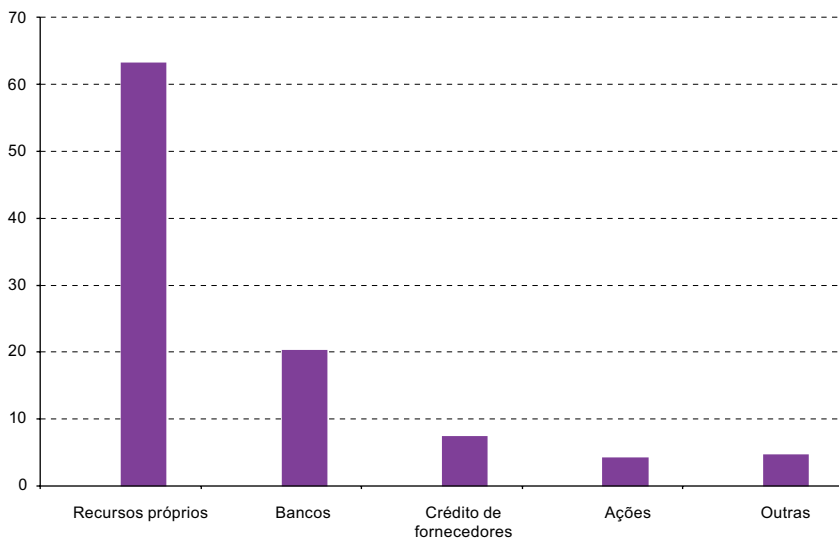
c) O financiamento das empresas

As necessidades de financiamento do setor produtivo variam de acordo com o estágio de desenvolvimento em que se encontram as empresas. Em um primeiro estágio, elas precisam de capital inicial e de recursos para novos empreendimentos; posteriormente, necessitam de financiamento para capital

de giro e investimentos; por último, surge a necessidade de recursos para financiar o aumento do capital visando o crescimento e a expansão.

Considerando o fraco desenvolvimento dos vários componentes do sistema financeiro, os recursos disponíveis na América Latina para o setor produtivo cobrir essas necessidades são, em geral, escassos. Isso explica a forte tendência das empresas da região de financiar os seus investimentos usando recursos próprios em vez de recorrer aos mercados financeiros (veja o gráfico III.27). A segunda fonte mais comum de financiamento dos investimentos das empresas são os empréstimos bancários, ao passo que a terceira é o crédito de fornecedores. Já a emissão de ações representa uma porcentagem relativamente baixa.

Gráfico III.27
AMÉRICA LATINA E CARIBE (31 PAÍSES): ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO DAS EMPRESAS, 2010
(Em porcentagens médias)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em pesquisas a empresas feitas pelo Banco Mundial referentes a 2010. A exceção é o Brasil, cuja pesquisa se refere a 2009.

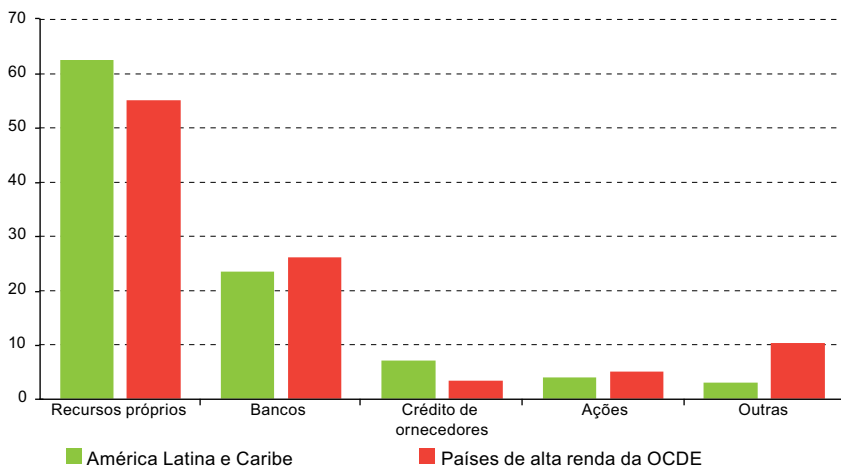
O gráfico anterior mostra tanto o peso do sistema bancário na estrutura financeira como o fraco desenvolvimento dos mercados de ações e de títulos de dívida empresarial. A tendência de financiar-se com recursos próprios é generalizada e independe do tamanho da empresa. Mesmo as grandes empresas, com 100 ou mais funcionários, costumam financiar uma maior porcentagem dos seus investimentos com recursos próprios do que as empresas semelhantes dos países de alta renda da OCDE (veja o gráfico III.28). Embora o menor desenvolvimento dos sistemas financeiros afete o financiamento disponível para todos os tipos de empresas, os maiores prejudicados, na prática, são as de menor tamanho e as novas empresas, o que reforça as desigualdades em matéria

de capacidade produtiva e inserção externa. Além disso, quando as pequenas empresas conseguem financiamento bancário, o custo é consideravelmente mais elevado do que para as empresas maiores.

Gráfico III.28

AMÉRICA LATINA E CARIBE E PAÍSES DE ALTA RENDA DA OCDE: PROPORÇÃO DOS INVESTIMENTOS DAS GRANDES EMPRESAS POR FONTE DE FINANCIAMENTO, 2010^a

(Em porcentagens médias)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em pesquisas a empresas feitas pelo Banco Mundial referentes a 2010. A exceção é o Brasil, cuja pesquisa se refere a 2009.

^a Os dados da América Latina e do Caribe correspondem a 31 países da região.

d) Os bancos de desenvolvimento

Conforme destacado acima, os sistemas financeiros da região são pouco profundos e apresentam um grau de desenvolvimento que não facilita a mudança estrutural, pois oferecem um conjunto muito limitado de instrumentos de longo prazo para financiar investimentos. Em contrapartida, os bancos de desenvolvimento, cuja evolução é analisada a seguir, estão em condições de desempenhar essa função.

As instituições financeiras de desenvolvimento existentes na região são predominantemente instituições públicas (70% do total em dezembro de 2009). Essas instituições tiveram um papel importante na oferta de financiamento de médio e longo prazo, facilitando assim o investimento produtivo e o desenvolvimento financeiro dos países por meio da criação de instrumentos e mercados em segmentos em que o setor privado demonstrou pouco ou nenhum dinamismo (ALIDE, 2010).

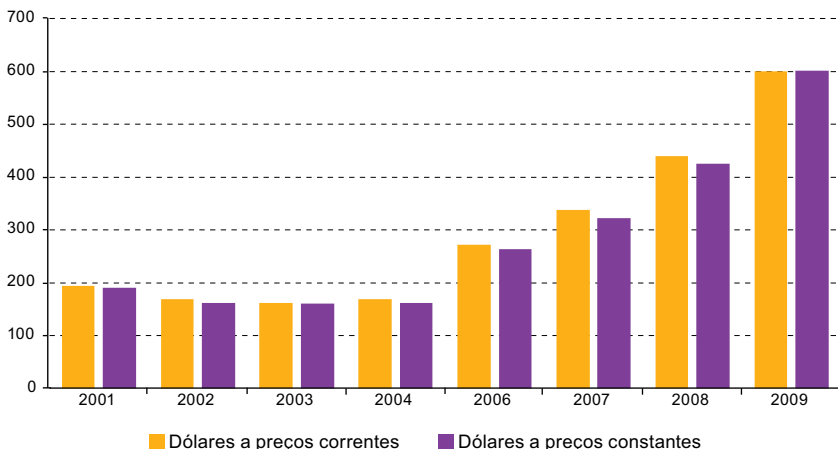
Os bancos de desenvolvimento têm apoiado diretamente o investimento por meio da identificação, fomento e financiamento de atividades comerciais, assim como da promoção de projetos em consonância com as estratégias de

desenvolvimento nacionais, passando pelo desenvolvimento tecnológico. Ao promover o desenvolvimento financeiro, impulsionaram a criação de novos instrumentos (*factoring, leasing* financeiro, securitização de ativos, administração de fundos fiduciários e provisão de garantias) que têm ampliado o leque de instrumentos à disposição do setor produtivo.

Os bancos nacionais de desenvolvimento cumprem funções de primeiro nível e de segundo nível (concessão de empréstimos a outras instituições para financiar projetos de desenvolvimento), complementando as funções dos bancos comerciais ao, fundamentalmente, ampliar o acesso, a inovação financeira e a gestão de riscos.

Durante a década de 1980, os bancos de desenvolvimento da região viram diminuir a sua participação no financiamento produtivo, situação que se manteve invariável nos anos noventa, período em que se deu prioridade à sua função de segundo nível no âmbito das reformas econômicas. A partir da década de 2000, eles ganharam novo ímpeto ao serem reconhecidos por seu papel no financiamento destinado a suprir as demandas sociais e econômicas. Entre os anos 2000 e 2009, a carteira de crédito desses bancos cresce em média 15% ao ano e se triplica, chegando a quase 600 bilhões de dólares em 2009 (veja o gráfico III.29).

Gráfico III.29
AMÉRICA LATINA E CARIBE: CARTEIRA DE CRÉDITO DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO, 2001-2009
 (Em bilhões de dólares)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações da Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ALIDE).

Esse dinamismo se reflete no aumento da relevância dos bancos de desenvolvimento nos sistemas financeiros de vários países da região. Em 2009, a participação dos bancos de desenvolvimento dos países da América Latina

no total de créditos concedidos ao setor privado foi de quase 30%. As maiores participações foram registradas na Costa Rica e no Uruguai, com quase 50% dos empréstimos, e na Argentina, no Brasil e na República Dominicana, com mais de um terço do total (veja o quadro III.18). Os depósitos do sistema financeiro nacional mostram um padrão semelhante, pois em média 24% destes são canalizados para os bancos de desenvolvimento. Nesse caso, a Costa Rica também se destaca, com os bancos de desenvolvimento captando 70% do total de depósitos, assim como a Argentina e o Uruguai (em torno de 45%), e o Brasil e a República Dominicana (quase a terça parte).

Quadro III.18

PARTICIPAÇÃO DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO NA CARTEIRA DE CRÉDITOS AO SETOR PRIVADO, 2009

(Em porcentagens)

| País | Participação |
|-----------------------------------|---------------------|
| Argentina | 37,7 |
| Bolívia (Estado Plurinacional da) | 0,3 |
| Brasil | 37,0 |
| Chile | 20,8 |
| Colômbia | 15,6 |
| Costa Rica | 49,0 |
| Equador | 18,6 |
| El Salvador | 8,0 |
| Guatemala | 22,0 |
| Honduras | 11,6 |
| México | 14,3 |
| Panamá | 10,4 |
| Paraguai | 7,6 |
| Peru | 3,5 |
| República Dominicana | 36,3 |
| Uruguai | 47,8 |
| América Latina | 29,9 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações da Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ALIDE) e do Latin American and Caribbean Macro Watch do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Na região, os bancos de desenvolvimento têm apoiado o financiamento de moradias e de infraestrutura. Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru mostram avanços significativos na securitização de créditos imobiliários.²⁵ A modalidade de financiamento de projetos em

²⁵ A securitização de créditos (*securization*) é uma operação por meio da qual os bancos de desenvolvimento compram carteiras de direitos de crédito de bancos de primeiro nível e os transformam em pacotes de créditos para colocação no mercado de valores. Isso permite aos bancos transferir os seus riscos de crédito para esse mercado e captar recursos para a concessão de novos créditos.

conjunto com entidades públicas e privadas ganhou importância em alguns países no financiamento de obras de infraestrutura, enquanto a constituição de fundos de garantia em vários países é um exemplo de desenvolvimento de instrumentos que estimulam sinergias entre o financiamento público e o privado destinado às PMEs.²⁶ Os bancos multilaterais de desenvolvimento cumpriram um papel complementar, discutido em mais detalhe no boxe III.1.

Boxe III.1

OS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO

Os bancos multilaterais de desenvolvimento captam recursos nos mercados financeiros internacionais em condições geralmente vantajosas, pois têm uma melhor classificação de crédito que a dos seus países membros, e canaliza esses recursos para esses países. Na região, operam, entre outros, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial), de alcance mundial; o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma instituição regional, o Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE), o Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF). Originalmente, os bancos multilaterais de desenvolvimento se dedicavam à mobilização de recursos de médio e longo prazo para o financiamento de investimentos produtivos em áreas que favoreciam a complementação econômica. Paulatinamente, os bancos de desenvolvimento regional e subregional passaram a assumir funções mais amplas, como a intermediação financeira indireta por meio de crédito ou investimento destinado a instituições financeiras locais (para empréstimo a empresas) e do apoio a fundos (de capital de risco e de capital privado) para que efetuem aportes de capital às empresas.

Assim como no caso dos bancos de desenvolvimento nacionais, os bancos sub-regionais perderam parte da sua importância nos anos oitenta e começaram a recuperá-la nos anos noventa. Na década de 2000, os bancos sub-regionais aumentaram consideravelmente o montante de recursos canalizados e a sua participação relativa no total de créditos concedidos pelos bancos multilaterais de desenvolvimento à América Latina e ao Caribe. Com efeito, em 2011 os bancos sub-regionais concederam um total de quase 12 bilhões de dólares à região, montante que representa 36% do total de créditos concedidos pelos bancos multilaterais de desenvolvimento à região. Já o Banco Interamericano de Desenvolvimento respondeu por 34% dos créditos e o Banco Mundial, 30%. Apesar da sua importância, essas cifras são bem inferiores às da carteira de crédito do maior banco de fomento da região (BNDES) e aos créditos concedidos pela China à América Latina e ao Caribe nos últimos anos (73 bilhões de dólares, ou mais de 50% do oferecido pelo Banco Mundial) (Kevin Gallagher, *China and the Latin American economies*, trabalho apresentado na CEPAL em 17 de julho de 2012).

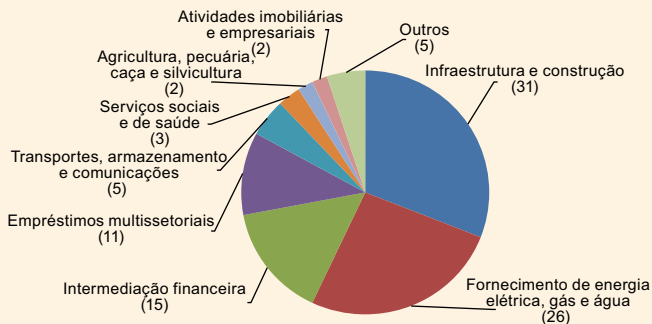
Os gráficos a seguir mostram a estrutura setorial das carteiras do Banco Centro-Americano de Integração Econômica, do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e do Banco de Desenvolvimento do Caribe.

²⁶ No México, o programa de desenvolvimento de fornecedores por meio do *factoring* eletrônico promovido pela *Nacional Financiera* (NAFIN) permitiu um financiamento oportuno e com menor custo para as PMEs.

Boxe III.1 (conclusão)

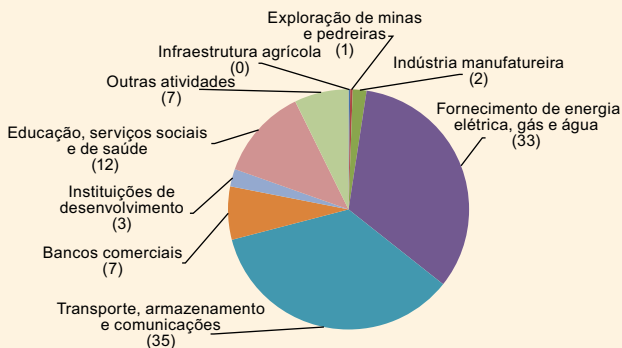
A. BANCO CENTRO-AMERICANO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

(Em porcentagens)



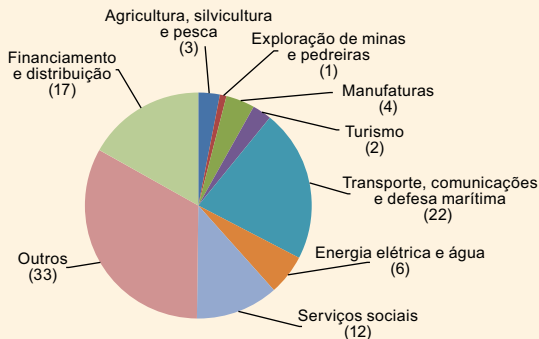
B. BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA (CAF)

(Em porcentagens)



C. BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO CARIBE

(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em relatórios anuais publicados pelas respectivas instituições.

G. A rentabilidade do investimento e a inércia da estrutura produtiva

1. A dimensão microeconômica

Para transformar um padrão de especialização, é necessário que as decisões de investimento tomadas pelos agentes econômicos se voltem para novos setores, em vez de reforçar os já existentes. Para que isso ocorra, a estrutura de incentivos (rentabilidades relativas) em que os agentes baseiam as suas decisões deve favorecer esses novos setores.²⁷ São muitos os fatores inerciais que dificultam a diversificação, especialmente na América Latina e no Caribe, região na qual a competitividade depende de vantagens comparativas estáticas e não das capacidades tecnológicas. Há fortes assimetrias que fazem com que a eficiência e a rentabilidade dos setores intensivos em tecnologia sejam relativamente mais baixas na região. Isso é agravado pelo efeito da alta dos preços dos produtos primários, que aumentou a rentabilidade relativa dos setores intensivos em recursos naturais e, por extensão, reforçou o investimento nesses setores por parte dos principais agentes produtivos.

As decisões de investimento dependem, em última instância, das rentabilidades relativas que caracterizam uma determinada estrutura produtiva. São de particular interesse as decisões de investimento das grandes empresas, pelo seu papel de liderança tecnológica e produtiva em muitos setores dinâmicos da economia.²⁸

A rentabilidade relativa dos setores não depende apenas da defasagem tecnológica em um dado momento, mas também da inércia da evolução tecnológica e dos processos de aprendizagem, que dificultam o início de uma nova trajetória. Essa influência do passado é conhecida como "dependência da trajetória" (*path dependence*), conceito segundo o qual há situações ou eventos históricos que podem ter importantes consequências para o desenvolvimento futuro de um sistema, gerando efeitos que não são necessariamente os ideais. O conceito de dependência da trajetória supõe a existência de retornos crescentes ou de uma retroalimentação positiva, em virtude dos quais as vantagens de uma trajetória tecnológica (ou de um determinado tipo de instituição ou decisão) se ampliam à medida que elas são adotadas por mais agentes. Portanto, abandonar

²⁷ A estrutura de incentivos depende de variáveis estáticas, como a dotação de fatores produtivos em um dado momento e a existência ou inexistência de políticas destinadas a redefinir as vantagens comparativas estáticas para transformá-las em vantagens comparativas dinâmicas, também conhecidas como "vantagens competitivas".

²⁸ A participação das grandes empresas da América Latina nos setores intensivos em conhecimento foi limitada. Isso se deve a diversas razões, entre as quais se destacam o contexto macroeconômico, as políticas públicas implementadas em resposta a esse contexto, as deficiências institucionais, as limitações na execução das políticas de industrialização, as modalidades de atração de investimentos estrangeiros, e fatores relacionados aos padrões de gestão e ao controle familiar.

essa trajetória tem um custo cada vez mais alto porque ocorre o bloqueio de outras opções possíveis (David, 1985; Arrow, 2000).

No caso de um bloqueio, as decisões dos agentes podem criar obstáculos à revisão e à correção de resultados abaixo do ideal. Essas decisões refletem a estrutura vigente de preços e as barreiras à difusão tecnológica. Em situações como essa, o papel das políticas é crucial para pôr fim ao bloqueio e criar instituições que favoreçam a aprendizagem e a inovação. O Estado deve intervir para mudar a estrutura produtiva ou transformar a relação subjacente dos agentes (David, 2000). Na falta dessa intervenção, o padrão vigente tende a perpetuar-se, conforme explicado a seguir.

Indo mais além, em vez de promover uma trajetória de desenvolvimento sustentável, a política pública às vezes aumenta o bloqueio da estrutura produtiva, por exemplo, ao subsidiar o consumo de combustíveis fósseis e de eletricidade para aumentar a rentabilidade de atividades maduras e poluentes por força da captura regulatória (veja no quadro III.19 o caso dos combustíveis fósseis). Em alguns países, o montante desses subsídios supera, por exemplo, os gastos públicos em saúde (Nações Unidas, 2012). Esse viés da política, combinado com a forte correlação entre consumo de energia e renda e uma elasticidade-preço da demanda muito baixa, dificulta os esforços para avançar rumo a um padrão produtivo sustentável (Galindo e Samaniego, 2010).

Quadro III.19

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): SUBSÍDIOS AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS, 2008-2010

(Em bilhões de dólares e porcentagens do PIB)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | 18,1 | 5,9 | 6,5 | 5,5 | 1,9 | 1,8 |
| Colômbia | 1,0 | 0,3 | 0,5 | 0,4 | 0,1 | 0,2 |
| Equador | 4,6 | 1,6 | 3,7 | 8,4 | 3,1 | 6,7 |
| El Salvador | 0,0 | 0,0 | 1,2 | 0,0 | 0,0 | 5,6 |
| México | 22,5 | 3,4 | 9,5 | 2,1 | 0,4 | 0,9 |
| Peru | 0,6 | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 0,0 | 0,0 |
| Venezuela (República Bolivariana da) | 24,2 | 14,1 | 20,0 | 7,8 | 4,3 | 5,1 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados oficiais dos países e da Agência Internacional de Energia (AIE), *World Energy Outlook 2011*, novembro de 2011.

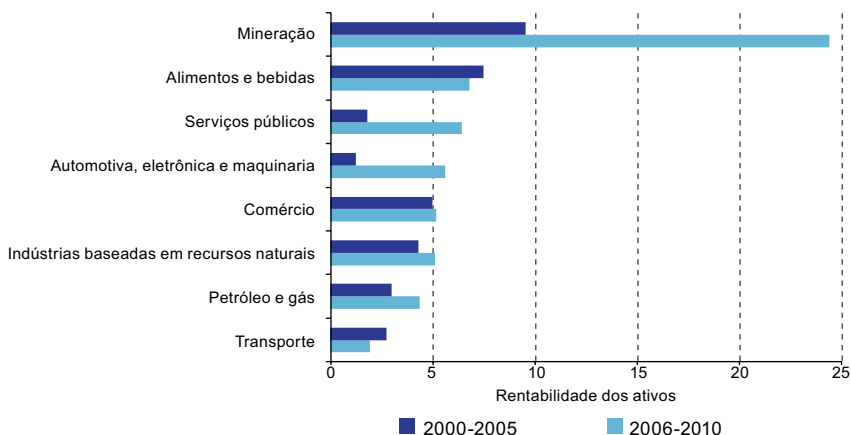
2. Incentivos microeconômicos e inércia estrutural

A dinâmica da especialização produtiva depende dos incentivos econômicos e da conduta dos agentes produtivos. Esse é um aspecto importante para entender não apenas o padrão de especialização, mas também as forças que levam ao seu autofortalecimento e o efeito dos choques externos no funcionamento do modelo de desenvolvimento. As diferenças de rentabilidade entre os setores definem a orientação do investimento. Se as rentabilidades maiores estiverem

associadas a setores com menor intensidade de conhecimentos, a estrutura produtiva se manterá bloqueada em uma trajetória tecnológica menos dinâmica. Além disso, ao não levar em consideração as externalidades negativas do meio ambiente, os sinais de custos e de rentabilidade distorcem o modelo de crescimento em uma direção não sustentável. Isso impede o desenvolvimento de novas tecnologias que ofereçam, por exemplo, opções energéticas em matéria de transportes, desenvolvimento urbano e produção com um menor nível de emissões de carbono.

O gráfico III.30 apresenta os coeficientes médios de rentabilidade dos ativos ponderados pelo tamanho das empresas de diversos setores nos períodos 2000-2005 e 2006-2010, o que permite comparar a rentabilidade relativa dos setores. Em ambos os períodos, os setores intensivos em conhecimentos não aparecem como os mais rentáveis. A indústria eletrônica e de informática, e a de maquinaria e automotiva têm taxas de rentabilidade de ativos próximas a 25% da rentabilidade da mineração em 2006-2010.²⁹ Ademais, as atividades intensivas em conhecimento não superam a rentabilidade dos setores de consumo de massa (alimentos e bebidas) e serviços públicos.

Gráfico III.30
**AMÉRICA LATINA: RENTABILIDADE DOS ATIVOS POR SETORES,
 MÉDIA PONDERADA, 2000-2005 E 2006-2010^a**
 (Em porcentagens)



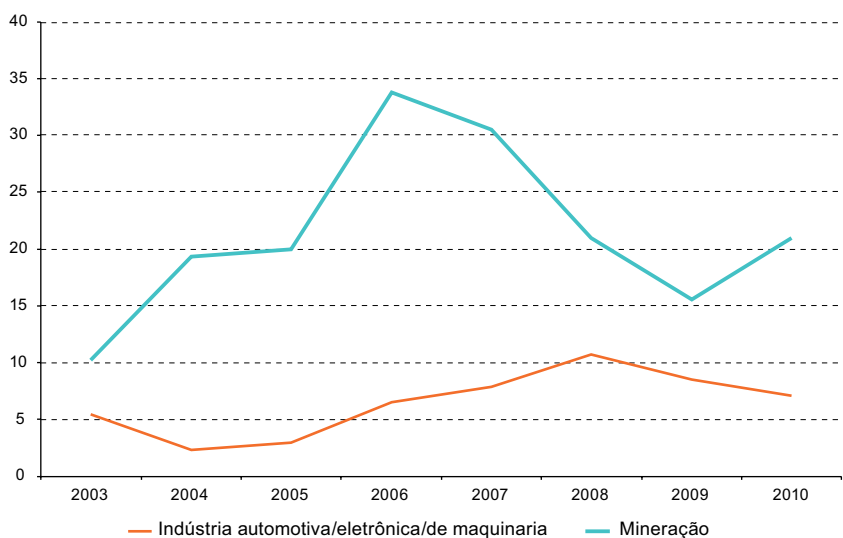
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados proporcionados pelo Departamento de Estudos e Projetos Especiais da revista *AméricaEconomia*.

^a Ponderação com base na participação de cada empresa nas vendas do setor. As indústrias baseadas em recursos naturais são as produtoras de cimento e alumínio, siderúrgicas, químicas, petroquímicas, produtoras de papel e celulose, e agroindustriais.

²⁹ Um exame das 500 maiores empresas do mundo mostra que os setores de recursos naturais também apresentam uma rentabilidade relativamente alta, embora inferior, em valores absolutos, à registrada na América Latina e no Caribe. Outra diferença crucial é a menor concentração nesses setores, tanto em nível mundial, como em determinadas regiões.

O gráfico III.31 ilustra a rentabilidade dos ativos das empresas de setores intensivos em conhecimentos em comparação com as empresas de mineração no período de crescimento compreendido entre os anos 2003 e 2010. A partir de 2004, o incremento da rentabilidade daqueles setores se deveu, fundamentalmente, ao desenvolvimento do mercado interno, fenômeno de particular importância para a indústria automotiva, e às sustentadas medidas de política favoráveis a esse setor, sobretudo no Brasil, maior mercado da região, onde foram postas em prática medidas anticíclicas, tanto na área fiscal como de crédito, durante a crise de 2008-2009. Essa situação contrasta com a elevada rentabilidade do setor da mineração desde princípios da década, uma tendência decorrente da disparada dos preços internacionais. Na amostra de empresas considerada, observam-se grandes diferenças de rentabilidade que explicam por que o investimento é canalizado para os setores baseados em recursos naturais.

Gráfico III.31

AMÉRICA LATINA: RENTABILIDADE DOS ATIVOS EM SETORES INTENSIVOS EM CONHECIMENTO E NA MINERAÇÃO, 2003-2010*(Em porcentagens)*

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados proporcionados pelo Departamento de Estudos e Projetos Especiais da revista *América economia*.

Em suma, as diferenças tecnológicas entre a América Latina e o Caribe, de um lado, e os países desenvolvidos, de outro, são mais nítidas nos setores intensivos em conhecimentos. Essas diferenças se manifestam na brecha de produtividade e reduzem a competitividade, motivo pelo qual a rentabilidade desses setores é inferior à dos especializados em produtos de exportação baseados na dotação de recursos naturais. Se não houver políticas ativas que

modifiquem as rentabilidades relativas, se perpetuará a relação negativa entre intensidade de conhecimentos e rentabilidade, o que ajudará a reproduzir o padrão de especialização vigente.

Em um contexto de grande demanda de produtos primários e preços em elevação, o modelo de abertura consolidou um vetor de incentivos que resultou no autofortalecimento da especialização produtiva da região em produtos que já formavam a sua base competitiva inicial. As decisões sobre investimento reforçam a trajetória vigente, enquanto os macropreços não favorecem os investimentos que podem diversificar a estrutura produtiva e fortalecer os encadeamentos para frente e para trás. Para superar esse problema, é necessário redefinir a estrutura setorial de incentivos ao investimento, desafio que os encarregados da formulação das políticas públicas não poderão ignorar nos próximos anos se o objetivo é avançar em um processo de mudança estrutural com criação de empregos de qualidade.

CAPÍTULO IV

Macroeconomia e estrutura produtiva

Nas duas últimas décadas o desempenho macroeconômico dos países da América Latina e do Caribe melhorou consideravelmente do ponto de vista da estabilidade nominal, um objetivo de política cuja consecução havia se tornado bastante difícil nos anos setenta, nos oitenta e no início da década de 1990. Contudo, essa conquista —normalmente associada a uma taxa de inflação baixa e estável e a uma situação fiscal equilibrada— de modo geral não esteve acompanhada por um crescimento econômico elevado e sustentado, nem por uma menor volatilidade da atividade produtiva. De fato, o crescimento econômico da região tem sido menor que o de outras economias emergentes. De acordo com a evidência sobre os ciclos econômicos apresentadas no capítulo anterior, o ritmo da expansão econômica dos países da América Latina e do Caribe sofreu grandes flutuações nas duas últimas décadas, com graves crises financeiras e do balanço de pagamentos.

A CEPAL já advertiu sobre os riscos de aplicar um conceito parcial de estabilidade como o mencionado acima, circunscrita apenas à esfera nominal. A instabilidade real se manifesta em baixos níveis de utilização da capacidade produtiva, baixo investimento, desemprego, e crescimento lento e volátil, e pode ser tão prejudicial para o desenvolvimento como a própria instabilidade nominal (CEPAL, 2002, 2004 e 2010b).¹ Faz-se necessária uma visão mais ampla da estabilidade macroeconômica, cujos objetivos não se limitem à redução da inflação e ao equilíbrio das finanças públicas, mas sim que se estendam à esfera real da produção, passando pela magnitude e pela estabilidade do ritmo de crescimento da economia e do emprego. Assim, a política macroeconômica

¹ A noção de estabilidade merece uma revisão à luz da última crise internacional e deve ser entendida em um sentido amplo, que abarque o monitoramento de diferentes mercados. Veja Ffrench-Davis (2008).

deve abranger objetivos, como a melhoria da distribuição de renda e a mudança estrutural (CEPAL, 2000 e 2010a, cap. II).² A estabilidade real e a estabilidade nominal devem alimentar-se mutuamente e de maneira positiva.³

Conforme estabelecido em *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir*, é fundamental que a política macroeconômica avance e adote um enfoque que priorize de maneira explícita o desenvolvimento produtivo, nivelando para cima as capacidades e oportunidades sociais. Desse modo, haverá diminuição das disparidades de produtividade, gerando sustentabilidade para redução efetiva das desigualdades. Será necessária uma concepção de estabilidade que, além do controle da inflação, impulsione o desenvolvimento. Será necessário ainda que a visão excessivamente compartimentada da micro e da macroeconomia seja substituída por um enfoque integrado que dê uma adequada atenção às inter-relações entre ambas (CEPAL, 2010a).

A necessidade de uma macroeconomia para o desenvolvimento —para manter a expressão usada em *A hora da igualdade*— não surge por acaso. Após um período de crescimento extraordinário em grande parte da América Latina e do Caribe entre 2003 e 2008, estimulado por condições internacionais favoráveis, a distinção clássica entre crescimento e desenvolvimento volta a ganhar importância na região. Embora se trate de um período em que, pela primeira vez em décadas, se observa uma importante redução da pobreza e, até mesmo, certas melhorias dos indicadores de distribuição de renda (Cornia, 2010; Gasparini, Cruces e Tornarolli, 2011; CEPAL, 2011), não se observa o mesmo grau de avanço do ponto de vista do progresso técnico e da modernização da estrutura produtiva, conforme argumentado nos capítulos anteriores.

A política macroeconômica pode incidir de forma decisiva sobre a estrutura produtiva ao afetar, entre outras variáveis, o montante e a composição setorial dos fluxos de investimento, os quais são determinantes para a eficiência dinâmica (keynesiana e schumpeteriana) dessa estrutura. A política fiscal regula o nível de atividade ao longo do ciclo e, assim, impacta as gastos de investimento, sobretudo (mas não exclusivamente) ao definir o volume de investimento público, com seus efeitos de maior atração de recursos privados, que perfazem a maior parte do investimento total. O destino do investimento público, por sua vez, deve estar relacionado aos objetivos das políticas industrial e social. Já a política monetária afeta a oferta de crédito e os macropreços, que, ao incidirem sobre as rentabilidades relativas entre transáveis e não transáveis, ou

² Uma postura semelhante pode ser encontrada em Stiglitz e outros (2006) e em Bresser-Pereira e Oreiro (2012).

³ Uma lição extraída das crises econômicas latino-americanas, bem como da recente crise financeira internacional, é que o desempenho macroeconômico pode desestabilizar-se mesmo quando a inflação e o déficit fiscal são baixos, em consequência dos efeitos da transmissão de desequilíbrios nos balanços e na estrutura de ativos e passivos de grandes agentes financeiros ou bancários. Esses desequilíbrios podem surgir no caso de mudanças grandes e repentinas na avaliação de ativos ou quando ocorrem descasamentos entre os perfis de vencimento em termos de horizonte temporal ou exposição cambial.

entre setores com diferentes exigências em matéria de financiamento, afetam a direção do gasto de investimento.

O efeito da política monetária sobre os macropreços está associado à abertura da conta financeira do balanço de pagamentos, o que implica que elevações da taxa de juros podem gerar processos de depreciação da taxa de câmbio associados à entrada de capitais de curto prazo. Esse problema é conhecido como o “trilema”: é impossível ter uma conta financeira aberta e, ao mesmo tempo, sustentar uma política monetária independente e atingir metas de taxa de câmbio. Um dos principais objetivos da política macroeconômica, como se verá no capítulo VI, é precisamente tornar o trilema menos restritivo e ampliar os espaços da política monetária para o desenvolvimento.

A igualdade e o crescimento não se contrapõem. Pelo contrário, apresentam uma interdependência que os retroalimenta e que torna indispensável avançar rumo a uma maior igualdade na distribuição de renda, a fim de alcançar um crescimento econômico robusto e estável de longo prazo. A premissa fundamental formulada pela CEPAL, “crescer para igualar e igualar para crescer”, ganha ainda mais relevância nas condições atuais em que o impulso da economia mundial é fraco ou reduzido. Com efeito, a queda da demanda externa associada à recessão em grande parte do mundo desenvolvido obriga diversas economias latino-americanas de médio ou grande porte a depender mais do mercado interno para a sua expansão.

Alcançar o crescimento econômico sustentado exige uma visão de longo prazo na concepção da política macroeconômica para que ela incorpore, de forma explícita, as políticas de estabilização nominal e real com os objetivos do desenvolvimento, da mudança estrutural, da convergência e da igualdade. Do ponto de vista da CEPAL, não existe um único modelo de política macroeconômica que possa ser aplicado nos países da região, a despeito das suas características estruturais (geográficas, produtivas, institucionais). Essas características exercem uma influência decisiva sobre as opções de política e a margem de manobra disponíveis para a sua instrumentação. Este documento enfoca (veja o capítulo VI) a necessidade de adotar um conjunto amplo de instrumentos que combine as políticas fiscal, monetária e cambial com as regulações macroprudenciais, a administração dos fluxos de capital transfronteiriços e a regulação dos mercados financeiros nacionais, aliado a —se o contexto institucional o permitir— políticas de renda. Desse modo, propõem-se uma ampliação e um reordenamento do conjunto de objetivos que a formulação e a implementação das políticas macroeconômicas tradicionalmente visam.

A seguir, este capítulo analisa a evolução da política fiscal (na seção A) e da política monetária (na seção B) nas últimas décadas, a partir de uma perspectiva que ressalta a relação entre as políticas macroeconômicas, a estrutura produtiva e o crescimento. Em consequência, se discute como essas políticas contribuíram para a acumulação de capacidades produtivas; para as condições

para empreender ações anticíclicas, de forma a alcançar a estabilidade real e, com isso, promover o aumento do investimento, e para a prevenção de desequilíbrios externos não sustentáveis. A premissa é que a consecução desses objetivos contribui para o fortalecimento de uma agenda política em cujo centro está a igualdade.

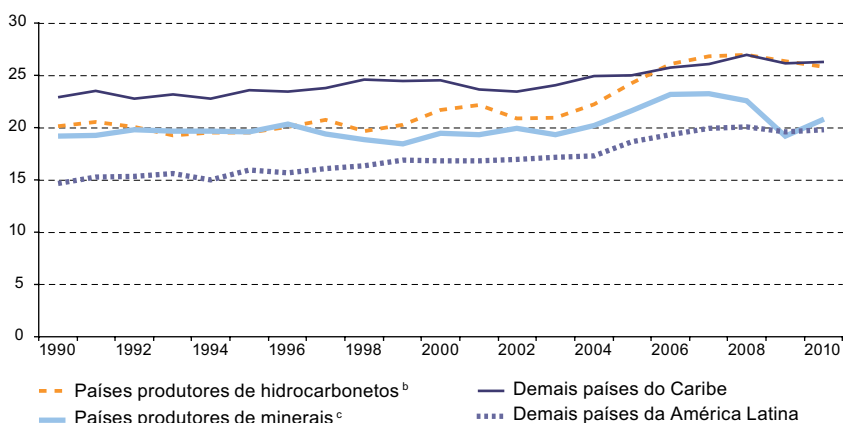
A. Finanças públicas

Sustentar o crescimento econômico em um ritmo suficientemente elevado e estável, ampliar a cobertura dos sistemas de proteção social, aumentar o investimento em infraestrutura, saúde e educação, e apoiar as políticas industriais necessárias para a mudança estrutural são tarefas que exigem um novo pacto fiscal e os acordos sociais para chegar a esse pacto (CEPAL, 2010a, cap. VII). A CEPAL foi pioneira ao propor um pacto dessa natureza, que procurasse fortalecer o Estado a partir de uma carga tributária maior e mais progressiva, de acordo com o grau de desenvolvimento de cada país.⁴ Segundo essa visão, um acordo político explícito ou implícito entre os vários setores da sociedade sobre o que o Estado deve fazer ajuda a legitimar o nível, a composição e a tendência do gasto público e da carga tributária necessária para custeá-los (CEPAL, 1998, p. 7).

Em grande parte da região, foram obtidos avanços significativos em matéria de receitas fiscais nas últimas décadas (veja o gráfico IV.1). Esse crescimento não foi homogêneo nos diversos países, como tampouco foram as fontes das receitas fiscais. Em alguns países (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haiti, República Dominicana e Uruguai) as receitas tributárias, incluídas as contribuições sociais, constituem praticamente a única fonte de receitas correntes dos governos. Em outros (Bolívia (Estado Plurinacional da), Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Trinidad e Tobago e Venezuela (República Bolivariana da)), as receitas tributárias são complementadas por fontes como a receita de recursos naturais (hidrocarbonetos e mineração), que se caracterizam por serem mais voláteis. A elevada proporção de receitas não tributárias em alguns países se deve ao fato de o Estado ser o proprietário dos recursos naturais ou receber *royalties* e receitas decorrentes da sua exploração. O Panamá e o Paraguai são casos semelhantes, em que outras receitas correntes derivadas de atividades de serviços são somadas às receitas tributárias. Em Cuba, a exploração de bens e serviços por parte do Estado também gera receitas não tributárias significativas. Por outro lado, em Honduras, na Nicarágua e, em menor medida, no Haiti, assim como em outros países do Caribe, as doações elevam as receitas correntes em relação às receitas tributárias. Os fluxos de capitais respondem por uma parcela pequena do total das receitas fiscais dos países da região.

⁴ A contribuição principal nesse sentido pode ser encontrada em CEPAL (1998), a qual é ampliada e desenvolvida em CEPAL (2000, 2004 e 2010a), entre outros.

Gráfico IV.1

AMÉRICA LATINA E CARIBE: RECURSOS FISCAIS, 1990-2010^a*(Em porcentagens do PIB)*

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

^a Os dados correspondem ao governo central, salvo no caso da Bolívia (Estado Plurinacional da), em que foram usadas informações do governo geral.

^b Abrange a Bolívia (Estado Plurinacional da), Colômbia, Equador, México, Suriname, Trinidad e Tobago e Venezuela (República Bolivariana da).

^c Abrange o Chile, a Guiana e o Peru.

Conforme descrito mais à frente, em parte importante da região se conseguiu aumentar a pressão tributária nas últimas décadas. Contudo, a situação ainda está longe da encontrada nos países desenvolvidos e, até mesmo, em muitos países com um grau de desenvolvimento semelhante. Também foram concretizadas algumas melhorias do ponto de vista da estrutura do sistema tributário, embora, nesse campo, a distância em relação aos países desenvolvidos ainda seja bem significativa.

Os problemas da baixa pressão dos tributos e do impacto distributivo regressivo da estrutura tributária estão estreitamente relacionados. Os países da região enfrentam menos dificuldades para arrecadar impostos indiretos do que impostos diretos (potencialmente progressivos), tais como os impostos sobre a renda pessoal e a propriedade. O aumento da pressão tributária e a melhoria do impacto distributivo da estrutura arrecadadora são temas de destaque na agenda de desenvolvimento da América Latina e do Caribe. Não obstante, o gasto público é o principal instrumento redistributivo da política fiscal. Em uma comparação internacional, se observa que a maior parte do esforço redistributivo nos países desenvolvidos se baseia no gasto público social, em particular no sistema de transferências, mais do que no sistema tributário (Gofiñ, López e Servén, 2008).⁵

⁵ Nesse sentido, Barreix, Bes e Roca (2009) analisam a política fiscal na América Central, no Panamá e na República Dominicana e constatam que, nesse grupo de países, o impacto distributivo do gasto público social é 4,4 vezes maior que o da política tributária.

Em outro plano, do ponto de vista macroeconômico, e também como parte integrante das políticas de desenvolvimento, a política fiscal deve cumprir uma função de estabilização da atividade econômica e redução do desequilíbrio externo. A experiência histórica da América Latina e do Caribe e, mais recentemente, a resposta à crise dos anos de 2008 e 2009 na região e no resto do mundo, põem em relevo o papel fundamental dos instrumentos de política fiscal para enfrentar os vaivéns da atividade econômica, em especial os causados por choques externos de natureza comercial ou financeira (veja CEPAL, 2010b).

Uma das principais linhas de ação tendentes a fortalecer a capacidade de agir de maneira anticíclica está vinculada à consolidação da margem de manobra ou espaço fiscal. Nesse sentido, a solvência fiscal constitui uma condição para a capacidade de reação anticíclica, embora a situação do setor externo da economia seja igualmente importante ao definir a margem de ação do setor público, como demonstra a experiência das últimas décadas (Martner e Tromben, 2004).

Nos últimos anos, se observou uma melhoria da condução da política macroeconômica na maioria dos países da região, o que lhes permitiu reduzir a vulnerabilidade externa e, ao mesmo tempo, dispor de um maior espaço fiscal para enfrentar choques exógenos. Pela primeira vez em décadas, diversos governos da região não encontraram na situação externa de suas economias nem nas restrições fiscais um obstáculo intransponível para, por exemplo, ampliar a cobertura dos sistemas de proteção social.

Diante deste desafio —promover uma carga tributária progressiva e adequada às necessidades do desenvolvimento e fortalecer a solvência das finanças públicas— a região basicamente apresenta duas realidades. De um lado, se encontram os países caracterizados por uma pressão tributária insuficiente, nos quais as reformas tributárias tendentes a ampliar a capacidade de intervenção do Estado deveriam constituir o objetivo principal. Nesses casos, é necessário um novo pacto fiscal, concebido como o veículo que permite dotar o Estado da capacidade para desempenhar um papel ativo na promoção do desenvolvimento.

Do outro lado, figuram os países cuja pressão tributária está mais de acordo com o seu nível de desenvolvimento e, fundamentalmente, com as necessidades de um Estado moderno, capaz de sustentar um sistema ampliado de proteção social, fomentar o investimento público (em infraestrutura, saúde e educação) e financiar as políticas industriais e tecnológicas. Nesses países, a questão essencial não está relacionada à disponibilidade de recursos, mas sim à sua administração ao longo do ciclo e às possibilidades de promover a expansão da economia e a mudança estrutural que está na base de todo processo de desenvolvimento.

A análise a seguir examina o desempenho fiscal da região nas duas últimas décadas à luz das realidades enfrentadas pelos países. Em primeiro lugar, a análise se centra na dinâmica da arrecadação tributária, no gasto do governo

e no processo de endividamento ou desendividamento público resultante; em seguida, se analisam o caráter pró-cíclico ou anticíclico da política fiscal e a evolução do espaço fiscal ao longo do período mencionado. As implicações em matéria de política serão analisadas no capítulo VI. A política monetária e a cambial são discutidas na seção B.

1. As receitas tributárias

Os países da América Latina e do Caribe têm se caracterizado historicamente pela sua reduzida carga tributária. Em média, a pressão tributária em 2010 foi da ordem de 18% do PIB na América Latina e de 22% do PIB no Caribe. Esses números contrastam, por exemplo, com os registrados nos países da OCDE, onde a carga média é praticamente 35%.⁶

Essa insuficiência da receita dos tributos não está vinculada necessariamente ao nível de desenvolvimento dos países da região.⁷ Ao analisar a correlação entre a carga tributária e o PIB per capita de 121 países em meados da década de 2000 (veja o gráfico IV.2), se observa que grande parte dos países da América Latina e do Caribe tem uma carga tributária inferior à que lhes corresponderia segundo o seu grau de desenvolvimento (medido em termos do PIB per capita). Na Argentina e no Brasil, a pressão tributária se situa acima do nível estabelecido pela linha de regressão, ao passo que, no Uruguai, Costa Rica, Bolívia (Estado Plurinacional da) e Honduras, se situa em torno dessa linha. Os outros 12 países da região representados na amostra se situam abaixo dessa linha, o que indica a existência de uma pressão tributária significativamente menor do que a que lhes corresponderia de acordo com o seu PIB per capita. Nesse sentido, é ilustrativo que alguns países ainda não contem com um imposto de renda, ou que tributem a renda marginalmente, sobretudo no caso das pessoas físicas. Como será visto mais adiante, o problema da baixa pressão tributária está estreitamente relacionado ao baixo nível de tributação da renda pessoal.

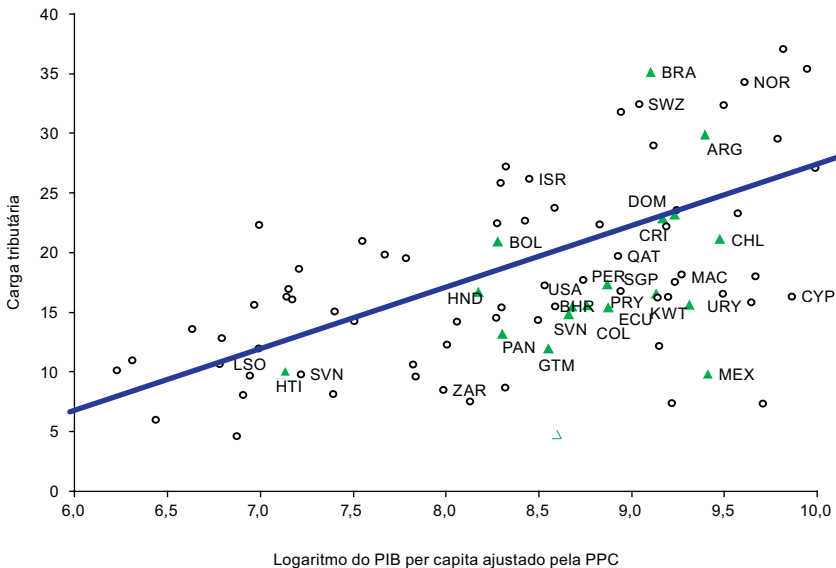
⁶ Salvo exceções, entre as quais se destacam a Argentina, o Brasil, o Uruguai e alguns países do Caribe, as receitas tributárias nos países da região não ultrapassam 20% do PIB. A América do Sul e o Caribe têm cargas tributárias mais altas que as da América Central (apenas 15,6% do PIB entre 2005 e 2010) e que a do México (10,6% do PIB).

⁷ Esse tipo de comparação não reflete toda a disponibilidade de recursos fiscais, pois, conforme mencionado, não contabiliza as receitas não tributárias nem as doações. Em vários países da região, como Bolívia (Estado Plurinacional da), Chile, Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela (República Bolivariana da), as receitas não tributárias constituem uma porção considerável das receitas públicas. Nesses casos, a capacidade do Estado para financiar políticas públicas é significativamente maior do que a que seria calculada pela estimação convencional da carga tributária. Por outro lado, em Honduras e na Nicarágua, e, em menor medida, no Haiti, as doações elevam as receitas correntes em relação às receitas tributárias.

Gráfico IV.2

PAÍSES SELECIONADOS: CARGA TRIBUTÁRIA EM COMPARAÇÃO COM O PIB PER CAPITA AJUSTADO PELA PARIDADE DO PODER DE COMPRA (PPC), MEADOS DA DÉCADA DE 2000 ^a

(Em porcentagens do PIB e logaritmos)



Fonte: Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Gómez Sabaini e Andrea Podestá (comps.), "Evasión y equidad en América Latina", Documento de proyecto, nº 309 (LC/W.309), Santiago do Chile, 2010; e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Mundial, World Development Indicators [base de dados *on-line*].

^a Nos países da América Latina, a cobertura corresponde ao governo central, exceto na Argentina, Brasil, Bolívia (Estado Plurinacional da), Chile e Costa Rica, em que corresponde ao governo geral.

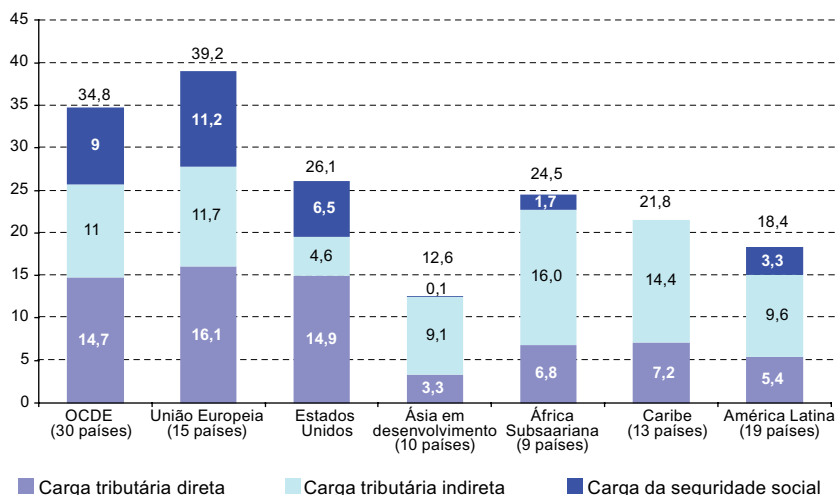
A reduzida carga tributária derivada dos impostos diretos não se relaciona apenas aos elevados níveis de descumprimento, evasão e elisão, que atentam contra o princípio da equidade horizontal, mas também às bases de incidência, pequenas em termos relativos. Tudo isso torna praticamente ineficaz o impacto redistributivo da tributação da renda. A iniquidade (vertical) derivada da proliferação de isenções desse imposto, por sua vez, é agravada pelo nível de evasão, que tende a ser muito maior no caso do imposto de renda do que no imposto sobre o valor agregado (IVA) (Jiménez, Gómez Sabaini e Podestá, 2010). A política tributária tem reforçado a tributação geral do consumo por meio do fortalecimento do IVA e, além disso, a tributação da renda foi orientada basicamente para as pessoas jurídicas e, em menor medida, para as pessoas físicas, o que reduz o seu efeito redistributivo. Isso se manifesta, por exemplo, em uma comparação com os países da União Europeia, aonde os impostos diretos e indiretos chegam, respectivamente, a 16,1% e 11,7% do PIB, ao passo que, na América Latina, correspondem a 5,4% e 9,6% do PIB, respectivamente

(veja o gráfico IV.3).⁸ Também é bastante baixa a carga sobre a arrecadação da seguridade social (3,3% do PIB na América Latina frente a 11,2% na União Europeia e 9,0% nos países da OCDE), um sintoma tanto da elevada informalidade do trabalho como da diversidade de sistemas públicos e privados de seguridade social na região. Por sua vez, os países do Caribe têm uma carga tributária maior que os países da América Latina, porém a participação relativa dos impostos diretos e indiretos é semelhante.

Gráfico IV.3

COMPARAÇÃO INTERNACIONAL DO NÍVEL E DA ESTRUTURA DA CARGA TRIBUTÁRIA, VÁRIOS ANOS ENTRE 2002 E 2010^a

(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

^a Na média da América Latina, a cobertura corresponde ao governo central, exceto na Argentina, Brasil, Bolívia (Estado Plurinacional da), Chile e Costa Rica, em que corresponde ao governo geral.

Existem tendências positivas no campo tributário. O nível da carga tributária média da América Latina, incluídas as contribuições para a seguridade social, subiu de maneira sustentada nas duas últimas décadas. Frente à média do período 1990-1992, a média do período 2008-2010 mostra um aumento em termos absolutos de aproximadamente 5 pontos percentuais do PIB e uma taxa de crescimento de 35%.

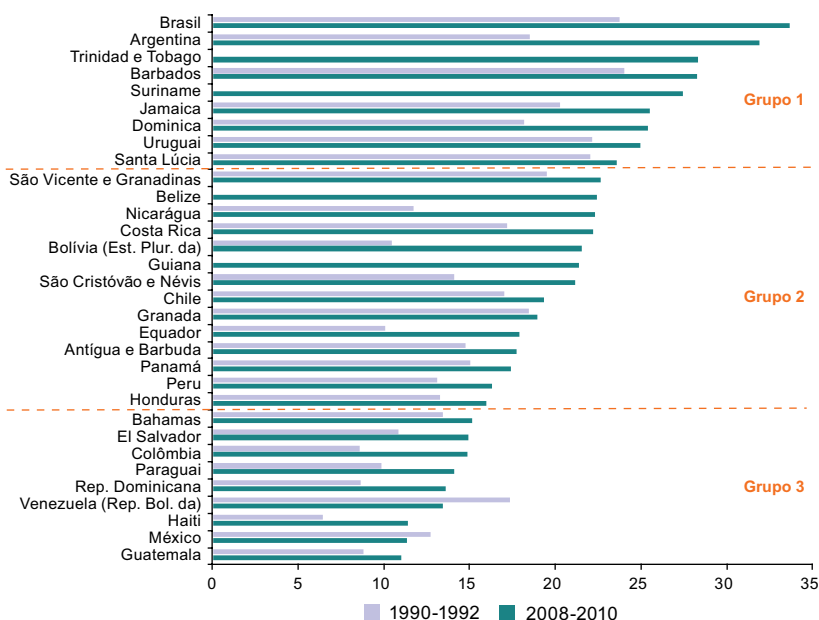
⁸ Na região, os impostos incidentes sobre a renda das pessoas físicas, em média, não chegam a representar 1% do PIB (no período entre 2000 e 2008, representaram, efetivamente, 0,46% do PIB), ao passo que, nos países da OCDE, chegam a 9,1% do PIB. No caso do imposto de renda das sociedades, a diferença também é significativa, porém bem menor: no período entre 2000 e 2008, a arrecadação desses impostos representou, em média, 1,6% do PIB nos países da região e 3,3% do PIB nos países da OCDE. Veja também Rossignolo e Gómez Sabaini (2011).

Existe uma alta heterogeneidade entre os países da região quanto ao nível das suas receitas tributárias e à sua evolução recente. Enquanto alguns países como o Brasil, a Argentina, Trinidad e Tobago e Barbados atualmente apresentam cargas tributárias superiores a 30% do PIB, em outros países como Guatemala, México e Haiti, ela não supera 14% do PIB e mostra um ritmo de crescimento relativo menor do que no primeiro grupo de países (veja o gráfico IV.4).

Gráfico IV.4

AMÉRICA LATINA E CARIBE: CARGA TRIBUTÁRIA (INCLUÍDAS AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS), PERÍODOS 1990-1992 E 2008-2010^a

(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

^a A cobertura corresponde ao governo central, salvo na Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), o Brasil, Chile, Costa Rica e México, em que corresponde ao governo geral. Nos países do Caribe, não se incluem as contribuições para a seguridade social.

Quanto à estrutura tributária, a formulação das reformas nas duas últimas décadas se baseou na busca de maior solvência fiscal, deixando de lado outros objetivos centrais da política tributária. Um dos fenômenos mais significativos dessa política no período em análise foi o considerável aumento da importância dos impostos gerais sobre bens e serviços (IVA ou semelhantes) no total das receitas tributárias. O peso relativo desses impostos na estrutura tributária da América Latina mostra um crescimento de 37% ao longo do período analisado (veja o quadro IV.1). Observa-se, além disso, que quase todo o aumento da ponderação percentual desse tipo de imposto ocorreu na década de 1990, em função das reformas que ampliaram a sua base tributária e elevaram as suas alíquotas legais.

Quadro IV.1

**AMÉRICA LATINA: ESTRUTURA TRIBUTÁRIA MÉDIA,
PERÍODOS 1990-1992, 1999-2001 E 2007-2009***(Em porcentagens do PIB e porcentagens do total das receitas tributárias)*

| Tipo de imposto | Em porcentagens do PIB | | | Em porcentagens do total das receitas tributárias | | |
|--------------------------------------|------------------------|-----------|-----------|---------------------------------------------------|-----------|-----------|
| | 1990-1992 | 1999-2001 | 2007-2009 | 1990-1992 | 1999-2001 | 2007-2009 |
| Renda e ganhos de capital | 2,4 | 3,2 | 4,9 | 17,1 | 19,7 | 25,7 |
| Propriedade | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 3,8 | 3,8 | 4,0 |
| Generais sobre bens e serviços (IVA) | 3,6 | 5,5 | 6,8 | 26,0 | 33,5 | 35,7 |
| Específicos sobre bens e serviços | 2,1 | 2,3 | 1,9 | 15,2 | 13,9 | 9,7 |
| Comércio internacional | 1,9 | 1,5 | 1,2 | 13,9 | 9,4 | 6,2 |
| Outros impostos | 0,7 | 0,4 | 0,4 | 5,4 | 2,2 | 2,0 |
| Seguridade social | 2,6 | 2,9 | 3,2 | 18,7 | 17,6 | 16,8 |
| Total da receita tributária | 13,8 | 16,4 | 19,1 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

O segundo fator que explica o aumento da carga tributária regional nas duas últimas décadas é o crescimento da arrecadação via imposto de renda e tributação dos ganhos de capital, que subiu mais de 50% no período. Apesar da diminuição das alíquotas do imposto de renda das sociedades, registrou-se um aumento da participação percentual desses tributos no total dos recursos tributários. Nesse caso, o maior crescimento se deu na última década devido à ampliação parcial de algumas bases tributárias que incidem sobre os serviços, às melhorias obtidas no controle do universo de contribuintes e, em alguns países, à apropriação de um volume maior de recursos provenientes da produção e exportação de bens. Nesse tipo de tributo, o imposto de renda das sociedades é o menos direto, dado que algumas empresas têm a possibilidade de repassar a carga fiscal para os preços dos bens e serviços consumidos pelas pessoas, o que enfraquece a sua capacidade redistributiva. Além disso, nos países com maior dotação de recursos naturais, isso provoca maior volatilidade das receitas tributárias frente à variação dos preços internacionais.

Por outro lado, em consequência da abertura comercial, houve uma queda significativa dos impostos sobre o comércio exterior. Da mesma maneira, em função dos processos de simplificação dos esquemas tributários mencionados acima, os impostos sobre o consumo específico de bens e serviços (impostos seletivos) também perderam peso relativo na estrutura tributária média da região. As contribuições para a seguridade social representam uma porcentagem importante dos recursos tributários na média regional e a sua participação na estrutura tributária média da América Latina tem se mantido razoavelmente

estável, em torno de 17% do total.⁹ Por último, os impostos incidentes sobre o patrimônio mantiveram uma proporção quase constante em termos relativos entre os dois períodos.

Assim, tanto a tendência de tributar o consumo como as estreitas bases de incidência dos impostos de renda, combinadas com o alto grau de evasão e de descumprimento das obrigações tributárias, limitaram a capacidade dos sistemas tributários de promover a igualdade e, em alguns casos, de contar com recursos para impulsionar os objetivos do desenvolvimento.

O aumento das receitas tributárias na maioria dos países da região nas duas últimas décadas se deve fundamentalmente ao aumento dos impostos gerais sobre bens e serviços e à expansão das bases de incidência gerada por três fatores principais: i) um forte e acelerado processo de crescimento econômico em diversos países; ii) a adoção de iniciativas inovadoras como impostos mínimos e impostos sobre transações financeiras, além da instituição de impostos sobre as receitas dos recursos naturais,¹⁰ e iii) diversas reformas da estrutura e administração tributárias.

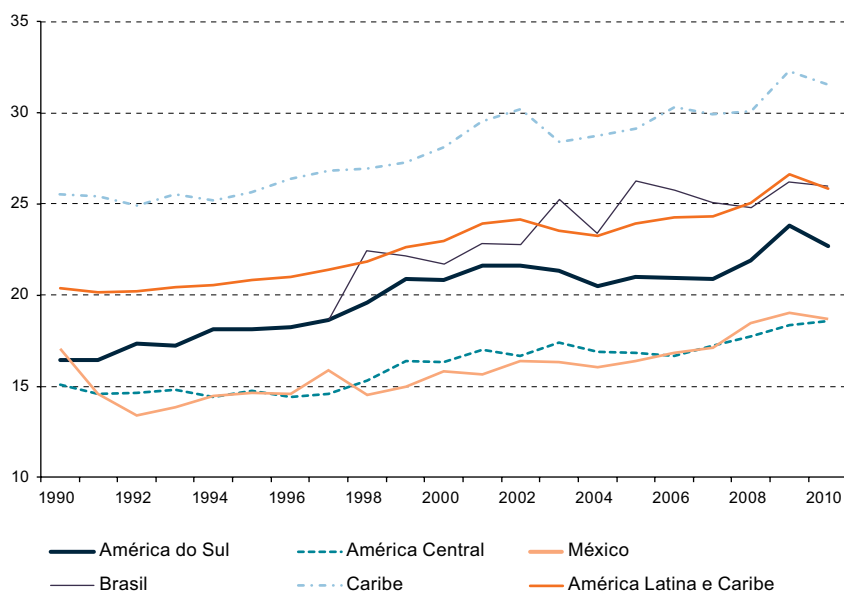
2. Gasto público e resultado fiscal

O avanço da arrecadação tributária nas duas últimas décadas possibilitou um aumento importante do gasto público como porcentagem do PIB (veja o gráfico IV.5). Na América do Sul, registra-se um gasto público total da ordem de 17,1% do PIB, em média, no período entre 1991 e 2000, e de 21,4% do PIB, em média, no período entre 2001 e 2010, níveis superiores à média da região. O México se situa no extremo oposto, com um quociente entre gasto total e PIB de 14,7% entre 1991 e 2000 e de 18,1% entre 2001 e 2010.

⁹ Não obstante, é importante levar em conta que, ao longo dos últimos 20 anos, houve profundas modificações na amplitude dos programas de seguridade social e na participação e financiamento do Estado. Além disso, observa-se nos países da região uma considerável heterogeneidade quanto ao critério de financiamento da seguridade social: existem sistemas de pensão em que a presença do setor público vem sendo substituída por administradoras privadas de fundos capitalizáveis, sistemas em que o setor público convive com o privado e sistemas exclusivamente públicos.

¹⁰ Embora a maior parte das receitas provenientes dos recursos naturais seja considerada receita não tributária, o aumento decorrente da subida dos preços se observa, sobretudo, no crescimento da arrecadação fiscal, em que uma parcela significativa dos recursos de natureza tributária é derivada do imposto de renda das empresas do setor.

Gráfico IV.5

AMÉRICA LATINA E CARIBE: GASTO PÚBLICO TOTAL, 1990-2010^a*(Em porcentagens do PIB)*

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

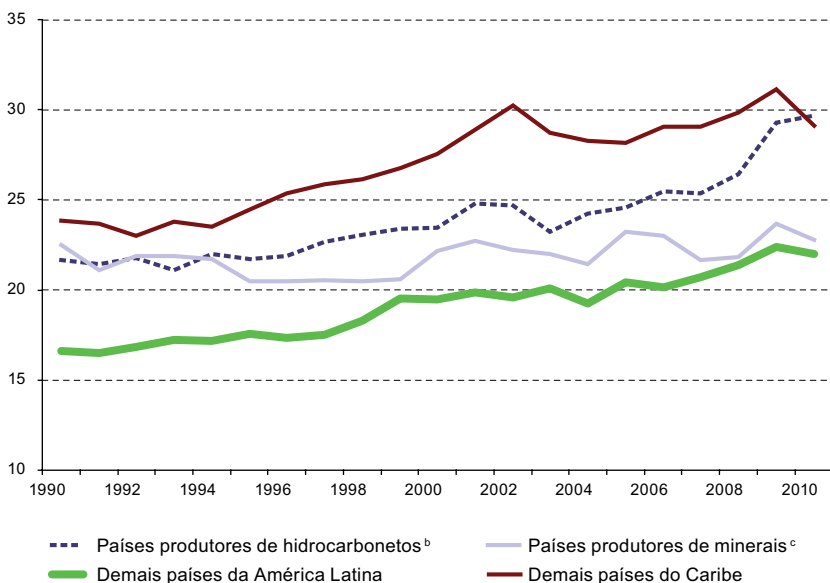
^a Os dados correspondem ao governo central.

Do ponto de vista das finanças públicas, a estrutura produtiva também é decisiva. Quando se analisa o nível e a trajetória do gasto público dos distintos países segundo a especialização produtiva dominante e a sua dotação de recursos, observa-se que os produtores de petróleo e gás lideram o grupo com uma relação entre o gasto público total e o PIB de 26,5% (média do período entre 2001 e 2010), o que é superior à média da região. Os países da América Latina que não são especializados em hidrocarbonetos e minerais se situam no extremo oposto, com um quociente entre gasto e PIB de 20,6% entre 2001 e 2010, enquanto os produtores de minerais alcançam um nível médio de 22,4% nesse mesmo período (veja o gráfico IV.6).

Gráfico IV.6

AMÉRICA LATINA E CARIBE: GASTO PÚBLICO TOTAL, 1990-2010^a

(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

^a Os dados correspondem ao governo central, salvo no caso da Bolívia (Estado Plurinacional da), em que foram usadas informações do governo geral.

^b Abrange a Bolívia (Estado Plurinacional da), Colômbia, Equador, México, Suriname, Trinidad e Tobago e Venezuela (República Bolivariana da).

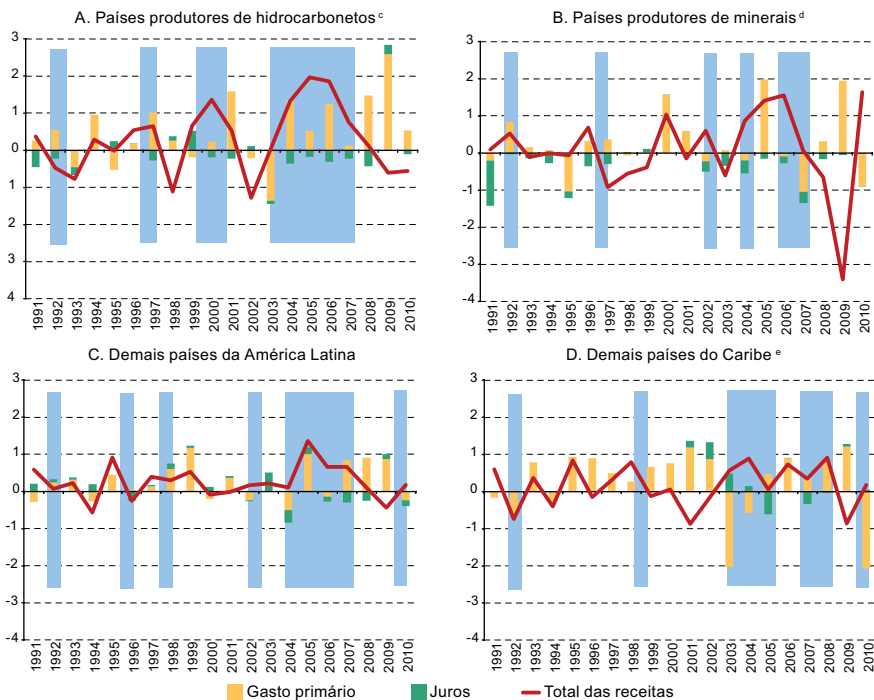
^c Abrange o Chile, a Guiana e o Peru.

Nem todo o aumento dos recursos fiscais foi destinado ao financiamento do gasto público. A seguir, apresenta-se o aumento anual das receitas tributárias, do gasto primário e do pagamento de juros na América Latina e no Caribe, medido em pontos percentuais do PIB (veja o gráfico IV.7). Em várias oportunidades, o aumento das receitas foi superior ao incremento do gasto público total (como proporção do PIB), sobretudo na década de 2000. Essa tendência se manifesta tanto nos países especializados em recursos naturais não renováveis, como nos demais países da região, e explica a redução do endividamento público registrada nessa década. Implica, ademais, um comportamento fiscal anticíclico praticamente inédito, conforme analisado abaixo. O gráfico também mostra uma maior volatilidade das receitas e gastos dos países produtores de hidrocarbonetos e minerais em comparação com os demais países.

Gráfico IV.7

AMÉRICA LATINA E CARIBE: AUMENTO ANUAL DAS RECEITAS FISCAIS, DO GASTO PRIMÁRIO E DOS JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA, POR GRUPOS DE PAÍSES, 1991-2010^{a,b}

(Em pontos percentuais do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

^a Os dados correspondem ao governo central, salvo no caso da Bolívia (Estado Plurinacional da), em que foram usadas informações do governo geral.

^b As áreas sombreadas indicam os anos em que o aumento das receitas supera o do gasto total (a soma do gasto primário e dos pagamentos de juros da dívida pública), melhorando o resultado fiscal.

^c Abrange a Bolívia (Estado Plurinacional da), Colômbia, Equador, México, Suriname, Trinidad e Tobago e Venezuela (República Bolivariana da).

^d Abrange o Chile, a Guiana e o Peru.

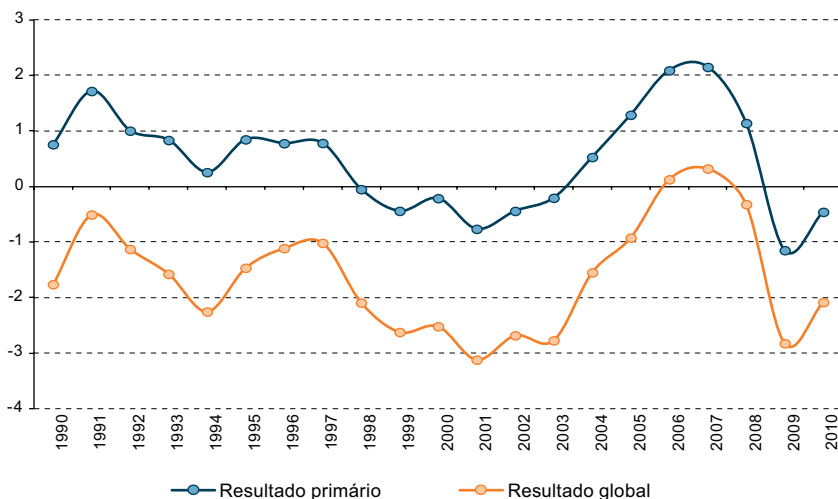
^e No caso dos demais países do Caribe, até 2000 os dados correspondem à variação do gasto total.

Ao observar a evolução dos resultados fiscais primário e global da região nas duas últimas décadas (veja o gráfico IV.8), distinguem-se dois períodos com tendências definidas: uma tendência de deterioração entre 1990 e 2001, e uma melhoria sistemática entre 2002 e 2007. A dinâmica descrita representa o ocorrido tanto em países especializados em recursos naturais não renováveis

como no resto da região, independentemente da sua especialização produtiva. Em consequência da crise financeira internacional dos anos 2008 e 2009, da queda das receitas e da implementação de diversos pacotes de medidas anticíclicas, as contas públicas da região se ressentiram de forma considerável e voltaram a uma situação de déficit financeiro. Embora a recuperação econômica de 2010 tenha sido bastante intensa, sobretudo nos países produtores de minerais e em outros da América do Sul, os resultados das contas públicas não retornaram aos níveis anteriores à crise, embora tenham apresentado um comportamento anticíclico.

Gráfico IV.8

AMÉRICA LATINA E CARIBE (33 PAÍSES): RESULTADO PRIMÁRIO E GLOBAL, 1990-2010^a
 (Em pontos percentuais do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

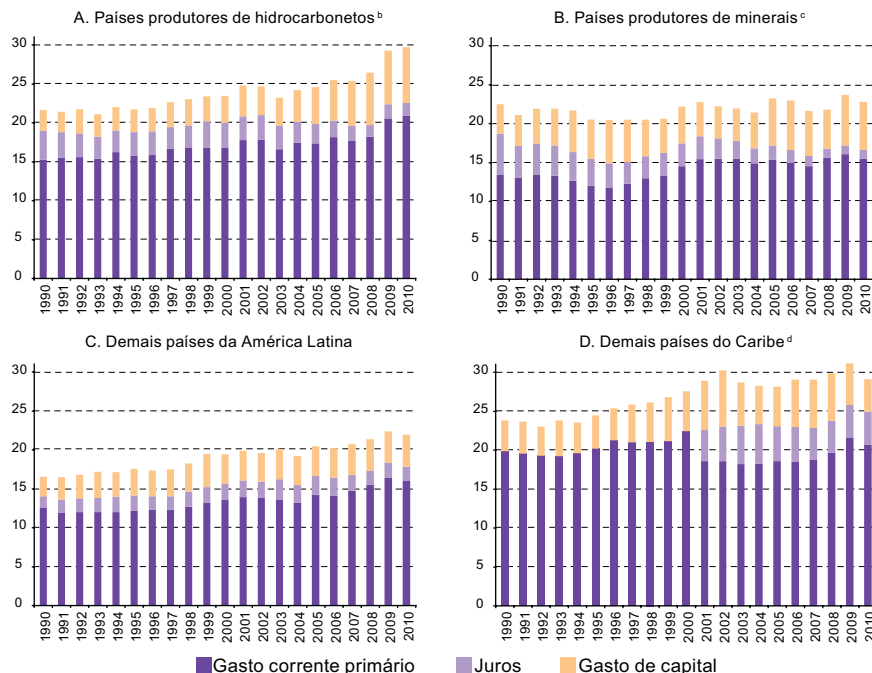
^a O resultado primário é calculado como receitas menos gastos, excluídos os juros. O resultado global é calculado como receitas menos gastos, incluídos os juros.

A melhoria do resultado fiscal e a concomitante redução do quociente entre dívida e PIB vieram acompanhadas de uma redução do peso do pagamento de juros da dívida pública e possibilitaram o aumento do gasto de capital (em que o investimento em infraestrutura tem uma participação importante), que praticamente se duplicou entre os extremos da série, tanto nos países especializados em recursos naturais não renováveis, como nos demais países da América Latina (veja o gráfico IV.9). Contudo, o primeiro grupo de países tem um nível de gasto de capital bem superior ao registrado no segundo grupo. No caso do grupo “demais países do Caribe”, os gastos de capital se mantiveram relativamente estáveis.

Gráfico IV.9

AMÉRICA LATINA E CARIBE: JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA, GASTO CORRENTE PRIMÁRIO E GASTO DE CAPITAL, 1990-2010^a

(Em percentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

^a Os dados correspondem ao governo central, salvo no caso da Bolívia (Estado Plurinacional da), em que foram usadas informações do governo geral.

^b Abrange a Bolívia (Estado Plurinacional da), Colômbia, Equador, México, Suriname, Trinidad e Tobago e Venezuela (República Bolivariana da).

^c Abrange o Chile, a Guiana e o Peru.

^d No caso dos demais países do Caribe, até 2000 os dados correspondem ao gasto corrente.

Como média de toda a região o pagamento de juros caiu o equivalente a quase 0,5% do PIB ao longo da década de 2000. Contudo, a evolução desse item difere entre os grupos considerados: nos países produtores de petróleo, gás e minerais, a redução média do pagamento dos juros superou 1,5% do PIB, ao passo que nos demais países da América Latina e do Caribe, e se manteve praticamente constante.¹¹

¹¹ Na década de 2000, o peso do pagamento dos juros caiu de 15% para 6% das receitas fiscais nos países exportadores de hidrocarbonetos e minerais, de 12% para 9% nos demais países da América Latina e de 17% para 16% no resto do Caribe.

O gasto público social registrou uma tendência de alta, independentemente da trajetória dos pagamentos de juros da dívida pública, passando de 44,9% do gasto público no período entre 1990 e 1991 para 62,2% no período entre 2008 e 2009. Como porcentagem do PIB, o aumento correspondente é de 11,3% para 17,9% (CEPAL, 2011). Em contrapartida, o gasto público em infraestrutura estancou entre os anos 1999 e 2002, período em que os pagamentos de juros alcançaram o seu pico, e apenas tornaram a subir quando os desembolsos para o pagamento de juros foram reduzidos (veja o capítulo III). Por grupos de países, essa tendência se observa com maior intensidade nos produtores de hidrocarbonetos. O investimento público em infraestrutura tem efeitos duradouros do ponto de vista da mudança estrutural e do desenvolvimento de longo prazo (veja o capítulo VI), motivo pelo qual a sua sustentação deveria constituir um objetivo de primeira ordem da política macroeconômica em geral e da política fiscal em particular. Elevar o gasto público social, especialmente em educação, também tem claras implicações positivas para a mudança estrutural.

3. Dívida pública

A crise da dívida externa no início da década dos anos oitenta afetou bastante as finanças públicas, produziu uma grande recessão e limitou a margem de manobra macroeconômica para além desse decênio. O problema não se tratava apenas do nível excessivo de endividamento dos países da região, mas também, mais especificamente, da elevada proporção da dívida pública com denominação em moeda estrangeira.¹² A magnitude da dívida externa do setor público, à qual se somava o fato de o Estado haver assumido a dívida externa do setor privado, implicava que a dívida externa era o determinante principal da dinâmica da dívida pública total.

Após a década perdida, caracterizada por ajustes fiscais e externos que impediram a recuperação da região, a relação entre a dívida pública e o PIB tendeu a melhorar, ao cair de cerca de 80% no início da década de 1990 para 43% em 1997.¹³ Isso se deveu a uma conjunção de fatores, como uma recuperação econômica generalizada —associada, em parte, à reestruturação da dívida em vários países da região e à consequente reabertura dos mercados financeiros—¹⁴ e a tendência de apreciação das moedas nacionais em vários países da região. A partir de 1998, o quociente entre a dívida pública e o PIB tornou a subir em

¹² Esse é o chamado "pecado original", segundo a expressão de Eichengreen e Hausmann (1999), que consiste em uma situação em que não se usa a moeda nacional para obter empréstimos no exterior, nem para obter empréstimos de longo prazo no mercado interno.

¹³ Os fortes ajustes, que resultaram em uma forte queda da taxa de investimento, estiveram associados a programas de ajuste estrutural e à sua respectiva condicionalidade impostos pelo Fundo Monetário Internacional e pelos bancos internacionais organizados em um grupo de credores (CEPAL, 2002).

¹⁴ A emissão dos chamados bônus Brady a partir do fim dos anos oitenta esteve na base da integração aos mercados financeiros internacionais. A opção de usar esses títulos para pagar a compra de ativos estatais contribuiu para a redução do endividamento do setor público.

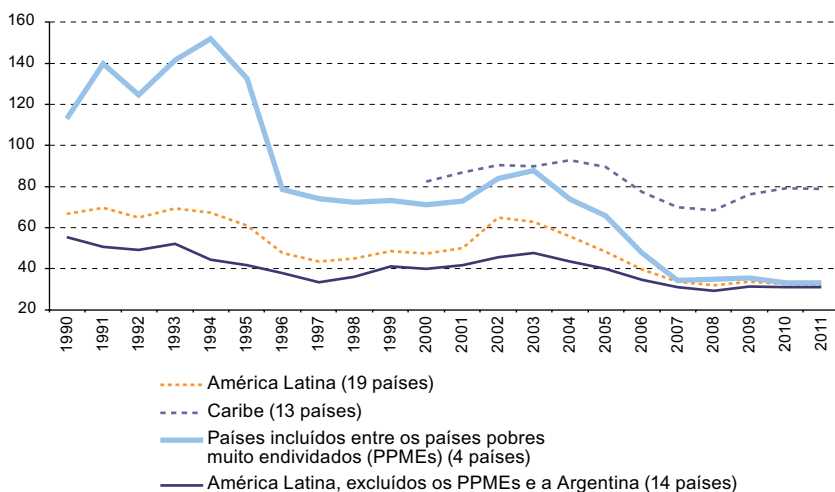
consequência da relativa estagnação que a região experimentou no quinquênio seguinte, bem como das fortes desvalorizações das moedas nacionais em alguns países (no Brasil, em 1999, e na Argentina, em 2001). O grau de endividamento público em 2002, quando um novo período de elevação do quociente entre a dívida pública e o PIB chegou ao fim, era um pouco menor do que o existente no início da década de 1990.

Assim, a trajetória da dívida da América Latina e do Caribe entre o início da década de 1990 e 2002 descreve um perfil com forma de U (veja o gráfico IV.10). O alto grau de endividamento inicial e a queda registrada até 1997 são distorcidos pela trajetória do endividamento do Estado Plurinacional da Bolívia (72% do PIB), da Nicarágua (270% do PIB) e de Honduras (80% do PIB), países que, junto com o Haiti, vieram a se beneficiar do alívio das suas dívidas no âmbito da Iniciativa para a Redução da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados (Iniciativa HIPC). Na Argentina, a desvalorização da moeda fez com que até 2002 a dívida se triplicasse, chegando a superar a casa de 180% do PIB. Um fenômeno semelhante pode ser observado no Uruguai, onde a dívida dobrou e alcançou 100% do PIB. Ambos esses desdobramentos marcam o ponto máximo de endividamento da região como um todo nas duas últimas décadas. A evolução dos quocientes entre a dívida pública e o PIB do resto da região é menos volátil e se caracteriza por níveis de endividamento relativamente mais elevados no Caribe e na América Central do que nos países da América do Sul.

Gráfico IV.10

AMÉRICA LATINA E CARIBE: DÍVIDA TOTAL DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO, 1990-2011^a

(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

^a As cifras de 2011 são provisórias.

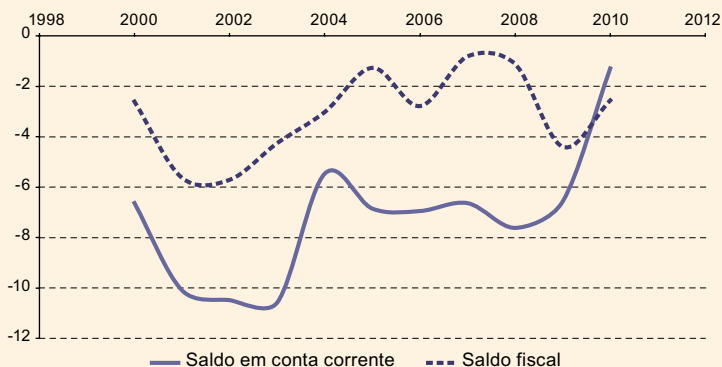
De 2003 até a crise do período entre 2008 e 2009, a relação entre a dívida pública e o PIB tornou a cair de forma considerável. Embora essa evolução tenha sido generalizada, o alívio da dívida dos países abrangidos pela Iniciativa HIPC, assim como a redução das dívidas da Argentina e do Uruguai, influenciou a forte redução ocorrida até 2008.¹⁵ A exceção é o Haiti, país que nos últimos anos se beneficiou do alívio da dívida por parte dos seus credores externos. Os países do Caribe são o grupo com maior nível de endividamento público em relação ao PIB, que chega a 80% em 2011 (veja o boxe IV.1).

Boxe IV.1

A DÍVIDA EXTERNA NO CARIBE E OS SEUS DETERMINANTES

Nas análises da dívida externa no Caribe dois fatos sobressaem. Primeiro, trata-se de um problema regional mais do que um problema de alcance nacional. Embora algumas das economias mais endividadadas também sejam as de menor porte, as maiores economias da região, como Barbados ou Jamaica, não estão à margem desse problema. Em segundo lugar, os critérios padrão de sustentabilidade mostram que, em muitas economias da sub-região, o nível de endividamento é insustentável. Em nível mundial, as economias que tendem a parecer estruturalmente com as do Caribe também enfrentam problemas de dívida. Em 2010, dos 31 países considerados pequenos Estados insulares em desenvolvimento, 14 apresentavam níveis de dívida superiores a 60% do seu PIB. O elevado endividamento, embora em alguns casos seja explicado por aumentos desmedidos do gasto público, também está vinculado ao comportamento e desempenho do setor externo. A vulnerabilidade externa, intensificada nos países do Caribe pelo seu tamanho, pela exposição a desastres naturais e pela perda de competitividade, explica em grande medida o desempenho fiscal. Como mostra o gráfico a seguir, existe uma relação entre o saldo em conta corrente e o saldo fiscal.

CARIBE: SALDO EM CONTA CORRENTE E SALDO FISCAL GLOBAL, 2000-2010
(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

¹⁵ A dívida pública média dos 32 países que informam esse dado chegou a 47% do PIB em 2008. Em dezembro de 2011, com um nível de 51% do PIB, a dívida pública da região não havia retornado ao nível anterior à crise de 2009.

Boxe IV.1 (conclusão)

Essa relação se revela por meio de dois indicadores: a postura fiscal (gasto do governo dividido pela pressão fiscal) e o desempenho exportador (exportações divididas pela propensão média a importar). Uma postura fiscal que supere o desempenho exportador implica uma situação de déficit fiscal e em conta corrente. Esse é o caso da maior parte das economias do Caribe. Disso se deduz que a melhoria das contas fiscais, em um cenário em que o governo deve contribuir para aumentar o bem-estar da população, exige uma melhoria da competitividade e das condições externas dessas economias.

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Achieving Debt Sustainability and the MDGs in Small Island Developing States*, 2010; R. Sahay, "Stabilization, debt and fiscal policy in the Caribbean", *IMF Working Paper*, Nº WP/05/26, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional, 2004; R. Machado, "Economic growth in the Caribbean", Port of Spain, sede sub-regional da CEPAL para o Caribe, 2009; E. Pérez Caldentey, "Debt accumulation in the Caribbean: origins, consequences and strategies", *série Studies and Perspectives*, Port of Spain, sede subregional da CEPAL para o Caribe, 2007; A. Birchwood, "Should SIDS follow monetary and fiscal rules?", documento apresentado na reunião de especialistas sobre crescimento e desenvolvimento dos pequenos Estados, Malta, 17 e 18 de novembro de 2011.

Tão ou mais importante do que a diminuição relativamente generalizada dos coeficientes entre dívida pública e PIB é a queda do peso da dívida pública externa, uma tendência que pode ser observada na América do Sul e, especialmente, no México, do início da década de 2000 até a atualidade (veja o quadro IV.2). Na América Central, percebe-se uma tendência semelhante, porém menos pronunciada. Além da redução dos indicadores de endividamento total, essa melhoria bastante generalizada do perfil dos passivos do setor público constitui um elemento-chave na recuperação da margem de ação macroeconômica na região.

Quadro IV.2

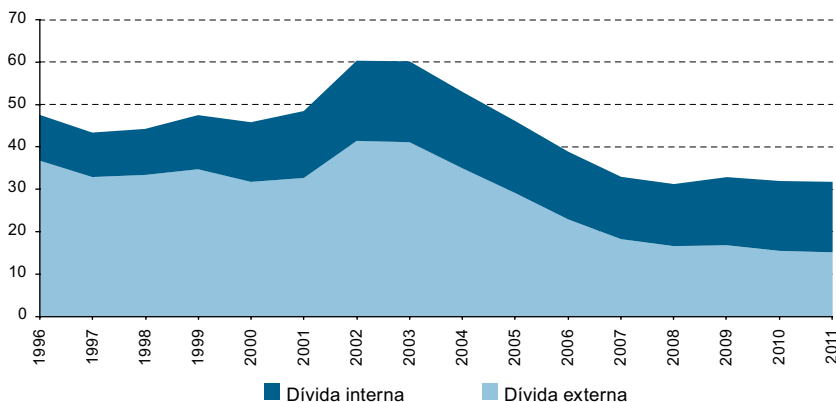
AMÉRICA LATINA E CARIBE: DÍVIDA PÚBLICA INTERNA E EXTERNA, 1990, 2000 E 2010
(Em porcentagens do PIB)

| | 1995 | 2000 | 2008 | 2011 |
|------------------------------------------------------|------|------|-------|-------|
| América Latina e Caribe | | | | |
| Total | 58,3 | 45,1 | 31,2 | 31,8 |
| Interna | 10,1 | 14,1 | 14,7 | 16,8 |
| Externa | 50,4 | 31,8 | 16,5 | 15,0 |
| América Central, República Dominicana e Haiti | | | | |
| Total | 90,8 | 49,6 | 32,6 | 34,5 |
| Interna | 8,2 | 11,3 | 11,0 | 13,6 |
| Externa | 85,9 | 39,6 | 21,6 | 20,9 |
| América do Sul | | | | |
| Total | 39,3 | 43,6 | 30,5 | 29,2 |
| Interna | 11,0 | 16,2 | 17,0 | 18,5 |
| Externa | 29,7 | 27,3 | 13,5 | 10,7 |
| Caribe | | | | |
| Total | ... | 82,5 | 68,6 | 77,7 |
| Brasil (dívida pública líquida) | | | | |
| Total | 24,2 | 38,3 | 38,5 | 39,4 |
| Interna | 24,2 | 38,3 | 49,5 | 53,5 |
| Externa | 0,0 | 0,0 | -11,0 | -14,1 |
| México | | | | |
| Total | 47,4 | 25,3 | 26,9 | 36,3 |
| Interna | 9,1 | 11,8 | 20,6 | 24,7 |
| Externa | 38,3 | 13,5 | 6,3 | 11,6 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com base em cifras oficiais.

A partir da década de 2000, o melhor desempenho relativo da América do Sul e do México quando comparado com o da América Central está relacionado diretamente ao impacto assimétrico do aumento dos preços internacionais dos produtos primários nos termos de troca das diversas sub-regiões. De fato, em 2010, quando voltaram a melhorar os termos de troca dos países dessa sub-região, apenas a América do Sul retomou a tendência de desendividamento característica do período anterior à crise. Contudo, nem toda a melhoria se deve à evolução favorável dos termos de troca. A existência de regras fiscais em vários países da América do Sul, assim como a implementação de estratégias bem-sucedidas de administração de passivos (melhoria do perfil de vencimentos, renegociações, reestruturação da dívida, redução do descasamento de taxas, desdolarização de obrigações, entre outras), também contribuiu para esse resultado. Nesse sentido, nota-se uma clara tendência de um uso mais intensivo de instrumentos de dívida interna (veja o gráfico IV.11). O resto da região não conseguiu retomar esse rumo após a crise de 2008. Os países da América Central, na sua condição de importadores líquidos de alimentos e de energia, enfrentaram tensões fiscais em função do aumento dos preços internacionais dos produtos primários.

Gráfico IV.11
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): TOTAL DA DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO POR RESIDÊNCIA DO CREDOR, 1996-2011
(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

4. Espaço fiscal e desempenho econômico

Em face das limitações enfrentadas na condução da política monetária em economias com uma grande abertura da conta capital e financeira e, em geral, um grau relativamente baixo de intermediação financeira em comparação com o dos países desenvolvidos, como é o caso de praticamente todos os países da

América Latina e do Caribe, a política fiscal deve desempenhar um papel de suma importância.¹⁶

O comportamento da política fiscal emitiu sinais positivos na última década. No passado, a política fiscal dos países da região foi muitas vezes pró-cíclica, ao acentuar, mais do que atenuar, as flutuações econômicas¹⁷. Essa tendência mudou de modo tal que, na década de 2000, grande parte dos países da região adotou uma postura anticíclica ou, em todo caso, menos pró-cíclica, como se constata na reação efetiva dos governos frente à grande recessão internacional de 2008 e 2009 (CEPAL, 2010b).

As políticas anticíclicas aplicadas durante essa crise foram benéficas para a estabilidade e o crescimento. A política fiscal não apenas se transformou em um fator estabilizador das expectativas dos agentes econômicos, como também assumiu um papel de maior protagonismo na criação de empregos e na sustentação do dinamismo econômico da região. Nesse sentido, o controle das finanças públicas é hoje um ativo significativo da região como um todo. Conforme demonstrado na crise e no período posterior, os espaços fiscais bem aproveitados podem contribuir para o fortalecimento do ciclo de expansão da região, além de moderar as reversões da conjuntura e promover (por meio do investimento público) uma estratégia de mudança estrutural em direção à eficiência dinâmica.

Em outras palavras, tudo indica que a região atualmente está mais bem preparada para formular e aplicar políticas fiscais anticíclicas. Os gráficos a seguir ilustram isso a partir de informações sobre o desempenho fiscal nas duas últimas décadas (veja os gráficos IV.12.a e IV.12.b). Neles se refletem a evolução do gasto público e da dívida pública nas duas fases de crescimento (1991-1998 e 2003-2008) e de recessão (1999-2002 e 2008-2010). Isso permite identificar situações em que, mediante a política fiscal, se adotou uma posição anticíclica em sentido estrito —quando o gasto público e a dívida pública se contraem na expansão (ou aumentam na recessão) simultaneamente— e em sentido amplo —quando a dívida pública cai (aumenta) e o gasto público cresce (diminui). Em todos os casos, as variáveis são expressas como porcentagens do PIB.

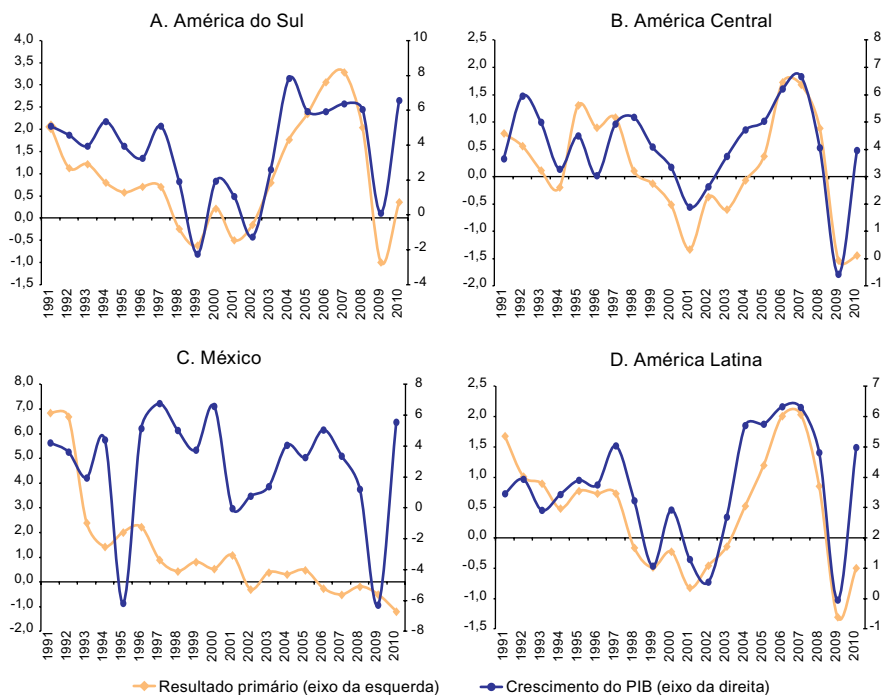
¹⁶ A política monetária não apenas tem menos eficácia relativa nos países da região do ponto de vista do seu impacto sobre a demanda agregada, como também apresenta um efeito às vezes contraditório (veja a seção B). Usar a taxa de juros para frear a demanda agregada, causando uma queda da taxa de câmbio, pode gerar um aumento de consumo que vai contra o objetivo inicial, sem esquecer os seus efeitos sobre a rentabilidade relativa de bens transáveis e não transáveis e sobre a dinâmica do investimento.

¹⁷ Trata-se, na realidade, de um traço característico da maioria dos países em desenvolvimento (Kaminsky, Reinhart e Végh, 2005).

A resposta da política fiscal nos países da região tendeu a modificar-se entre a década de 1990 e a de 2000 (veja o gráfico IV.13). Embora na década de 1990 os países tendessem a adotar posições anticíclicas na primeira fase de recessão (1999-2002), na fase de expansão anterior (1991-1998), grande parte deles (cerca da metade) havia adotado políticas pró-cíclicas. Em compensação, na década de 2000, os países da região tenderam a adotar, de maneira praticamente generalizada, posições anticíclicas —em sentido estrito ou amplo— tanto na expansão (2003-2008) como na contração (2009). A fase de expansão (2003-2008) se caracterizou, em muitos casos, por aumentos, em geral moderados, do gasto público e por reduções bastante significativas da dívida pública, ao passo que a fase de recessão (2009) registrou aumentos paralelos do gasto e da dívida pública.¹⁸

Gráfico IV.13

AMÉRICA LATINA E CARIBE: RESULTADO PRIMÁRIO E CRESCIMENTO DO PIB, 1991-2010 (Em pontos percentuais do PIB e porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

¹⁸ Uma particularidade da política fiscal recente (2008-2010) é que, na maioria dos países, grande parte do gasto foi financiada com recursos próprios, motivo pelo qual os incrementos da dívida pública bruta foram pequenos.

Na implementação de uma política fiscal anticíclica, se enfrentam dois grandes desafios. O primeiro é conseguir espaço fiscal suficiente para cobrir o aumento do nível do gasto que é necessário para impulsionar a demanda agregada e o crescimento da economia na fase de contração do ciclo. Esse espaço fiscal maior pode ser gerado, na época de crescimento, por meio de um aumento da poupança pública que permita administrar os impactos de choques adversos sem pôr em risco a sustentabilidade financeira do Estado (veja o capítulo VI).

Um segundo desafio é que o aumento do espaço fiscal deve ser complementado por uma melhoria na posição externa da economia que permita suplementar os recursos gerados internamente com outros procedentes do exterior. Isto é, uma política fiscal anticíclica também deve ter o respaldo de uma política monetária e cambial que possibilite contar com reservas internacionais que evitem o estrangulamento externo e com níveis de taxa de câmbio real que previnam o surgimento de um déficit externo insustentável. Nesse sentido, um fator relevante para explicar a capacidade de reação no período entre 2008 e 2009 foi a existência de uma folga externa em parte importante da região no período anterior à crise, seja por motivos exógenos (melhoria nos termos de troca, condições financeiras internacionais favoráveis) ou endógenos (uma atitude alerta para os efeitos negativos do excesso de endividamento externo em contextos de elevada liquidez internacional, de políticas de desendividamento externo e de acumulação de reservas internacionais).

Em outras palavras, a análise do espaço fiscal deve considerar a dinâmica do setor externo da economia. Um mesmo pacote de medidas anticíclicas pode implicar diferentes trajetórias em matéria de desequilíbrio externo, dependendo do resultado da conta corrente e das possibilidades de financiá-lo. Daí a necessidade de fazer uma análise integrada das restrições externa e fiscal, sem prejuízo da importância da gestão sustentável das finanças públicas por si mesmo.

Existem diferentes medidas de espaço fiscal na literatura. Algumas enfatizam a relação entre a margem de manobra fiscal e o equilíbrio financeiro do setor público (Heller, 2005);¹⁹ outras frisam a relação entre as políticas públicas e a capacidade de mobilizar recursos do Estado para cumprir determinados objetivos de desenvolvimento (Roy e Heuty, 2009). Nas primeiras, privilegia-se a análise da sustentabilidade da dívida pública, dando atenção especial ao eventual surgimento de inconsistências entre acervos e fluxos; nas outras, destaca-se o problema da disponibilidade de recursos do Estado, em geral associada a uma carga tributária insuficiente, embora a falta de recursos para financiar as políticas públicas também possa estar associada a inconsistências entre acervos e fluxos.

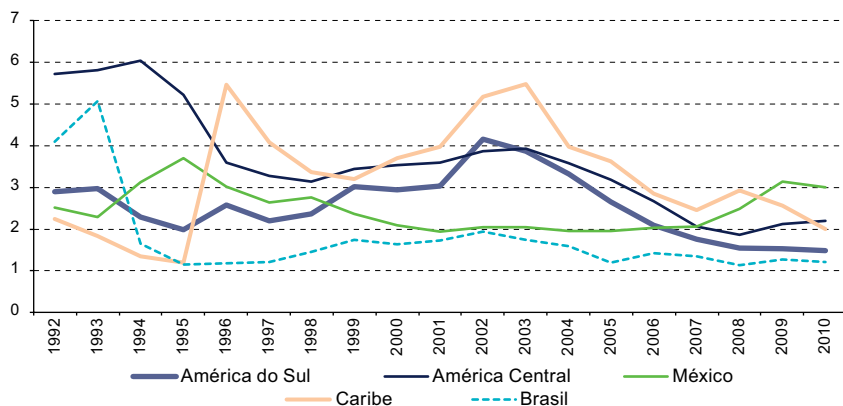
¹⁹ Para Heller (2005), essa noção alude à capacidade orçamentária dos governos para destinar recursos para os fins desejados sem pôr em risco a sustentabilidade da sua posição financeira nem a estabilidade da sua economia (veja também Schick, 2009).

O exercício a seguir busca combinar essas duas visões, enfatizando tanto o grau de endividamento do setor público como a arrecadação tributária como porcentagem do PIB. De acordo com Aizenman e Jinjarak (2011), considera-se que o espaço fiscal está inversamente relacionado com o quociente entre o total da dívida pública (D) e a arrecadação tributária (T).²⁰ Quanto menor seja o quociente entre D e T, maior será o espaço fiscal. O gráfico IV.14 mostra a evolução desse quociente (o inverso do espaço fiscal) nas sub-regiões da América Latina e do Caribe.²¹ Na América Central, há uma trajetória de longo prazo favorável (ou seja, o quociente decresce), diferentemente do que ocorre no México, onde, após um longo período de estabilidade do indicador, observa-se uma deterioração do espaço fiscal no período recente (o quociente aumenta). Na América do Sul e no Caribe, o quociente tendeu a aumentar na década de 1990 e a diminuir na de 2000, o que significa um aumento do espaço fiscal na última dessas duas décadas. Na região como um todo, a melhoria antes da crise internacional de 2008-2009 permitiu um aumento da capacidade de reação anticíclica.

Gráfico IV.14

AMÉRICA LATINA E CARIBE: QUOCIENTE ENTRE A DÍVIDA PÚBLICA E A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MÉDIA, 1992-2010^a

(Em número de anos ou exercícios fiscais)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

^a O quociente está inversamente relacionado com o espaço fiscal e é um indicador do número de anos ou exercícios fiscais necessários para pagar o total da dívida pública com a arrecadação de um dado momento. Empregou-se uma média móvel de três anos para a pressão tributária.

²⁰ Este quociente é um indicador da quantidade de anos (exercícios fiscais) que seriam necessários em uma economia para pagar o total da dívida pública com a arrecadação tributária de um dado momento de tempo, embora não constitua um objetivo da política econômica. O indicador não supõe que o governo tenha como objetivo pagar toda a dívida, mas sim que ele busca captar a margem existente para ampliar o gasto público sem pressionar excessivamente as contas públicas.

²¹ Para suavizar o impacto do ciclo ao estimar esse coeficiente, no caso da pressão tributária, empregou-se uma média móvel de três anos, tal como em Aizenman e Jinjarak (2011).

Outra opção para estimar o espaço fiscal diz respeito à consistência necessária entre acervos e fluxos para conseguir um determinado objetivo de solvência fiscal no tempo, partindo das condições iniciais e da dinâmica do crescimento de cada país. Para isso, com base no nível de endividamento e de pagamentos de juros, calcula-se, para cada ano, o saldo primário necessário para estabilizar a razão entre a dívida pública e o PIB em 40% em um período de dez anos. Pressupõe-se que o PIB evolui de acordo com o crescimento médio dos dez anos anteriores. Esse indicador deve ser tomado como uma medida da solvência fiscal, mas não como um guia para a ação anticíclica, pois ele abstrai a interação entre o gasto público e o crescimento. Um aumento do superávit primário tendente a melhorar a solvência fiscal pode implicar uma redução do gasto público e, assim, induzir uma desaceleração do crescimento ou até mesmo uma recessão, tornando mais difícil alcançar o quociente buscado entre a dívida e o PIB.

Para mostrar a evolução do espaço fiscal na região, o saldo necessário é contrastado com o saldo primário efetivo. Se o saldo necessário for superior ao efetivo, o espaço fiscal é negativo. Inversamente, se o saldo primário necessário for inferior ao efetivo, o gasto poderá ser incrementado (tantos pontos percentuais do PIB quanto os correspondentes à diferença) sem pôr em risco a sustentabilidade das finanças públicas.

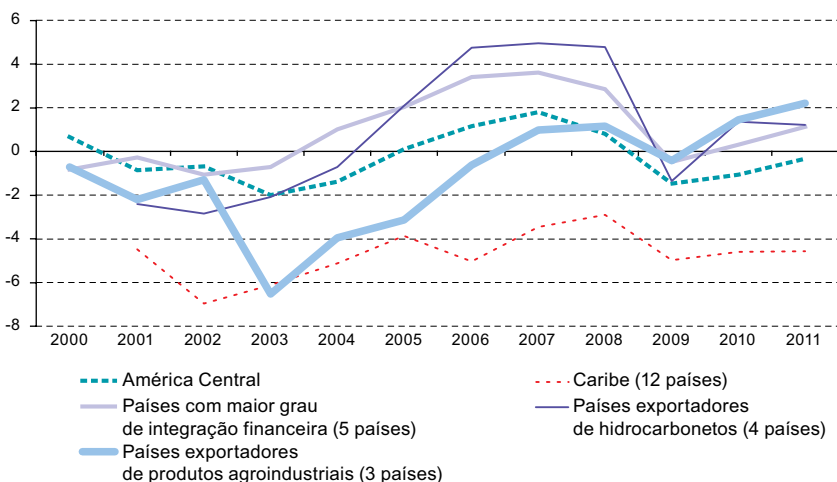
A evolução do espaço fiscal das sub-regiões e países da região (veja o gráfico IV.15 e o quadro IV.3, respectivamente) mostra, a partir de 2003, uma melhora contínua, com a exceção dos países do Caribe, cujo espaço se manteve em um nível negativo de forma sistemática devido ao seu maior nível de endividamento e às dificuldades enfrentadas no setor fiscal por causa de fatores exógenos, como choques climáticos ou preços externos. A evolução positiva da região é explicada tanto pela aceleração do seu crescimento, como pela melhoria das condições externas e pelas políticas de desendividamento (inclusive a Iniciativa para a Redução da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados). Além disso, demonstra o uso da capacidade fiscal para fazer face à crise, que se expressa em uma redução da brecha entre o saldo primário necessário e o efetivo. A grande maioria dos países tendeu a recuperar o espaço fiscal após a crise, embora com uma lentidão um pouco maior no caso da América Central.

A existência de espaço fiscal não é suficiente para uma política anticíclica. Além da dinâmica dos seus indicadores, é necessário considerar a sua interação com o setor externo. Desse ponto de vista, se observam entre os países da região tendências díspares na sua capacidade para enfrentar choques e evitar que a disponibilidade de recursos externos se transforme em um entrave para a ação anticíclica e para o crescimento.

Gráfico IV.15

AMÉRICA LATINA E CARIBE: EVOLUÇÃO DO ESPAÇO FISCAL POR GRUPOS DE PAÍSES, 2000-2011

(Saldo primário efetivo menos saldo necessário, em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

Nota: O gráfico estabelece cinco grupos de países, segundo critérios de estrutura econômica (comercial e financeira) e geográfica: os países com maior grau de integração financeira (Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru), os exportadores de produtos agroindustriais da América do Sul (Argentina, Paraguai e Uruguai), os exportadores de hidrocarbonetos (Bolívia (Estado Plurinacional da), Equador, Trinidad e Tobago e Venezuela (República Bolivariana da)), América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana, além de Cuba, quando se dispõe de dados) e o Caribe, excluindo Trinidad e Tobago (Barbados, Bahamas, Jamaica, Suriname, Guiana e membros da OECS).

Quadro IV.3

AMÉRICA LATINA E CARIBE: EVOLUÇÃO DO ESPAÇO FISCAL, POR PAÍSES, 2000-2011

(Saldo primário efetivo menos saldo necessário, em porcentagens do PIB)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------------------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | -2 | -5,7 | -1,4 | -11,2 | -6,6 | -7,3 | -1,2 | -0,7 | -0,5 | -2,1 | 0,4 | 1,2 |
| Bolívia (Estado Plurinacional da) | -3,8 | -7 | -10 | -9,1 | -7,6 | -3,9 | 3,1 | 2,2 | 4,5 | 1,7 | 3,2 | 2,5 |
| Brasil | -2,5 | -2,1 | -3,3 | -3,9 | -1,9 | -2,2 | -2,1 | -1,9 | -0,9 | -1,8 | -1,1 | -1 |
| Chile | 1,7 | 2,7 | 0,6 | 1,4 | 5,9 | 9,4 | 13,7 | 12,6 | 7,4 | -0,3 | 3,8 | 3,8 |
| Colômbia | -1,8 | -2,3 | -2,7 | -2 | -1 | 0,1 | -0,4 | -0,2 | 1,1 | -1,1 | -1,7 | -0,7 |
| Costa Rica | 7,1 | 0,5 | -1,8 | -0,6 | -0,4 | 1,2 | 3,1 | 4,1 | 2,5 | -2,2 | -3,4 | -3,4 |
| Equador | -1 | -1,7 | 0,1 | 1,5 | 2,5 | 1,6 | 4,7 | 4 | 2,5 | -1,8 | 1,4 | 1,8 |
| El Salvador | 8,9 | 5,7 | 4,6 | 4,1 | 3,8 | 1,9 | 4,1 | 2,7 | 0,8 | -4,9 | -2,8 | -2,2 |
| Guatemala (GC) | 0,6 | 0,5 | 1,5 | 0 | 1,4 | 0,7 | 0,5 | 1 | 0,9 | -0,6 | -1 | -0,7 |
| Haiti (GC) | -2,1 | -2,5 | -3,4 | -4,9 | -4,3 | -0,3 | 0,1 | -0,9 | -0,4 | -1,2 | 0,2 | 3,6 |

Quadro IV.3 (conclusão)

| | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| Honduras (GC) | -5,4 | -4,4 | -3,8 | -4,8 | -3,2 | -2,3 | 0 | -0,7 | 0,5 | -3,3 | -2,2 | -1,6 |
| México (SP) | 0,9 | 1,4 | 1 | 1,3 | 1,7 | 1,8 | 2,3 | 2,3 | 2,2 | -0,4 | -1,7 | -1,3 |
| Nicarágua | -9,4 | -10,7 | -5,5 | -7,3 | -6,8 | -3,5 | -1,4 | 0,7 | 0,6 | 0,1 | 0,3 | 0,3 |
| Panamá | 1,6 | 0,3 | -2 | -4,9 | -4,9 | -2,4 | 1,2 | 4,5 | 2,1 | 1,1 | 0,2 | 0,5 |
| Paraguai | 1,3 | 0,9 | 0,3 | -1,7 | -0,3 | 0,3 | 0,8 | 4,4 | 5,4 | 2,2 | 3,8 | 4,4 |
| Peru | -2,5 | -1,1 | -0,9 | -0,3 | 0,3 | 1 | 3,5 | 5,2 | 4,4 | 1,2 | 2,4 | 4,9 |
| República Dominicana (GC) | 3,9 | 4 | 4,9 | 2,4 | 3,3 | 5,6 | 1,8 | 3,2 | -0,5 | -0,7 | 0,1 | 1 |
| Uruguai | -1,4 | -1,8 | -2,8 | -6,7 | -5 | -2,4 | -1,5 | -0,8 | -1,4 | -1,4 | 0,2 | 1,1 |
| Venezuela (República Bolivariana da) (GC) | -0,1 | -2,8 | -2,9 | -4,5 | -2,7 | 2,3 | 1,2 | 5,1 | 1,2 | -2,5 | -1,1 | -1,3 |
| Antígua e Barbuda (GC) | | -13 | -14,4 | -10 | -6,8 | 9,4 | -9,4 | -7 | -6,4 | -11,5 | -4 | -3,9 |
| Bahamas (GC) | | -0,5 | -0,2 | 0,1 | 0,3 | 1 | 0,2 | 0,4 | -1,5 | -1,6 | -2,6 | -3,2 |
| Barbados | | -3,2 | -5,8 | -3,1 | -2,3 | -3,8 | -2,1 | -1,7 | -5,2 | -9,8 | -10,2 | -11,4 |
| Belize (GC) | | 3,3 | -7,5 | -9,3 | -8,1 | -7,8 | -3,2 | -4,4 | 1,7 | -2,5 | -1,9 | -2,5 |
| Dominica (GC) | | -10,4 | -7,4 | -6,9 | -4,2 | -3,8 | -2,6 | -3,8 | -4,8 | -3,5 | 0,5 | -0,1 |
| Granada (GC) | | -5,1 | -13,6 | -4,3 | -1,8 | 1,2 | -5,5 | -6,3 | -5,6 | -5,3 | -3,7 | -5 |
| Guiana (GC) | | -1,2 | -7 | -10,9 | -9,6 | -13,8 | -13,2 | -9,2 | -5,2 | -4,6 | -4 | -0,6 |
| Jamaica (GC) | | -10,3 | -11,6 | -10,7 | -9,6 | -8,5 | -9,8 | -8,1 | -7,3 | -9,3 | -11,1 | -10,3 |
| São Cristóvão e Névis (GF) | | -9,6 | -13 | -7,9 | -9,7 | -7,2 | -7,2 | -6,6 | -4,3 | -3,8 | -9,2 | -10,6 |
| São Vicente e Granadinas (GC) | | -1,4 | -1 | -1,7 | -1,1 | -3,3 | -3,3 | -2 | 0,3 | -2,1 | -3,8 | -4,2 |
| Santa Lúcia (GC) | | -2,5 | -2,2 | -7,1 | -5,3 | -7,3 | -7 | -2,7 | -0,8 | -2,8 | -1,6 | -1,5 |
| Suriname (GC) | | 0 | 0 | -1,6 | -3,5 | -2,5 | 2,5 | 9,9 | 4,5 | -3 | -3,3 | -1,4 |
| Trinidad e Tobago (GC) | | 1,9 | 1,5 | 3,8 | 4,9 | 8,3 | 10 | 8,6 | 10,9 | -2,9 | 2 | 1,8 |
| Média da brecha na América Latina e no Caribe | | -2,4 | -3,4 | -3,8 | -2,6 | -1,1 | -0,5 | 0,4 | 0,3 | -2,5 | -1,6 | -1,3 |
| Média da brecha na América Latina | | -0,3 | -1,4 | -1,4 | -2,7 | -1,4 | 0,1 | 1,8 | 2,5 | 1,7 | -0,9 | 0 |
| Média da brecha no Caribe | | | -4 | -6,3 | -5,4 | -4,4 | -2,9 | -3,9 | -2,5 | -1,8 | -4,8 | -4,1 |
| Máximo | | 8,9 | 5,7 | 4,9 | 4,1 | 5,9 | 9,4 | 13,7 | 12,6 | 10,9 | 2,2 | 3,8 |
| Mínimo | | -9,4 | -13 | -14,4 | -11,2 | -9,7 | -13,8 | -13,2 | -9,2 | -7,3 | -11,5 | -11,4 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

Nota: GC: governo central; SP: setor público; GF: governo federal.

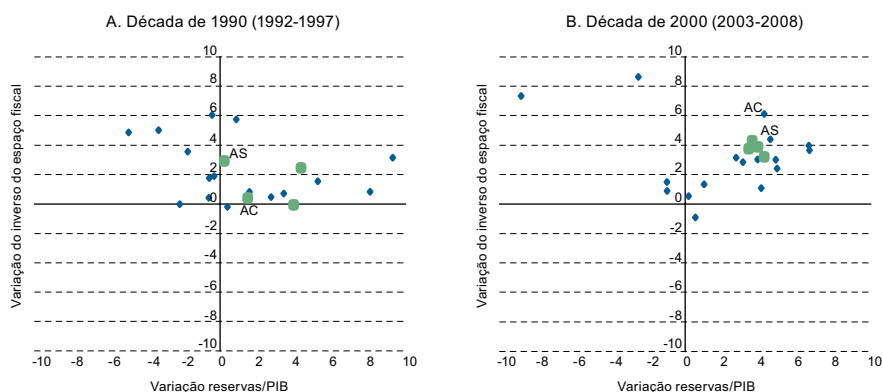
Para considerar em conjunto os setores externo e fiscal, são apresentadas abaixo as variações do quociente entre o total da dívida pública (D) e a arrecadação tributária (T) (o inverso do espaço fiscal) e as variações da razão entre reservas internacionais e PIB dos países da região (veja o gráfico IV.16). Um aumento da variável no eixo das ordenadas pressupõe uma redução do espaço fiscal; um aumento do coeficiente entre reservas internacionais e PIB

(no eixo das abscissas) implica uma diminuição da vulnerabilidade externa.²² Dessa maneira, as situações de maior vulnerabilidade serão refletidas no quadrante superior esquerdo, onde se reduz o espaço fiscal e cai a posição das reservas, ao passo que as de menor vulnerabilidade se situarão no quadrante inferior direito, onde se amplia o espaço fiscal e melhora a posição das reservas internacionais. Assim, ao comparar a posição dos países nas fases ascendentes do ciclo nas décadas de 1990 (1992-1997) e 2000 (2003-2008), observa-se que a maioria deles se move na direção do quadrante virtuoso. Os países da América do Sul apresentam o melhor desempenho relativo, em consequência da alta dos preços internacionais dos produtos primários.

Gráfico IV.16

AMÉRICA LATINA E CARIBE: INVERSO DO ESPAÇO FISCAL E DO SETOR EXTERNO POR PAÍS, DÉCADAS DE 1990 E DE 2000^a

(Em pontos percentuais)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

^a AS: América do Sul; AC: América Central.

A evolução das reservas internacionais está associada ao comportamento dos componentes do balanço de pagamentos. Entre 2003 e 2008, os países exportadores líquidos de produtos primários registraram superávits da conta corrente, aos quais foram somados fortes fluxos de entrada de capitais. Os países da América Central têm uma maior vulnerabilidade externa e mostraram uma melhoria passageira em 2008, como resultado da forte diminuição do valor das suas importações. Os países do Caribe, com a exceção de Trinidad e Tobago,

²² O indicador da vulnerabilidade externa deve ser interpretado com cautela e é usado para ilustrar variações na posição externa dos países. A rigor, a sustentabilidade externa depende de um conjunto amplo de variáveis que não podem ser representadas em um único gráfico: a posição devedora ou credora externa do Estado, o nível da dívida externa e as taxas de juros aplicadas segundo a sua composição, a posição estrutural da conta corrente (isto é, medindo as exportações e importações a preços de tendência, além de outros componentes, como as remessas) e a facilidade de acesso aos mercados de financiamento (qualificação e nível do risco soberano).

apresentaram déficits sustentados das contas correntes, os quais foram agravados em 2008 pela forte queda da demanda externa em função da crise mundial. Nesses dois grupos, salvo algumas exceções, especialmente em países com forte investimento estrangeiro direto, a folga na frente externo é limitada. Além disso, a Iniciativa HIPC aliviou as obrigações de pagamento da dívida externa de dois países da América Central. Já o Caribe não foi beneficiado pelas tendências do financiamento externo que favoreceram as demais sub-regiões e se viu obrigado a enfrentar altas dos preços das importações e quedas da demanda pelas suas exportações nos países desenvolvidos (em especial, pelos serviços de turismo), ao que se somaram as consequências dos choques climáticos.

É importante evitar situações de vulnerabilidade externa que criem obstáculos para a implementação de políticas fiscais anticíclicas. Nesse sentido, a partir de uma perspectiva que contemple o predomínio do balanço de pagamentos na dinâmica de curto prazo, a posição externa de uma economia pode ser tão importante quanto a do setor público. Nesse plano, além da política fiscal, a política monetária e a cambial cumprem um papel fundamental devido à sua influência sobre o setor externo. A dinâmica dos termos de troca nem sempre ajudará a fortalecer as áreas externa e fiscal simultaneamente nem empurrará as economias para o quadrante virtuoso.

Em suma, foram obtidos avanços importantes no setor fiscal, os quais devem ser aprofundados tanto em termos das políticas fiscais visando a igualdade, como em termos da criação de espaço fiscal e do seu vínculo mais efetivo com a qualidade do investimento e o seu papel na mudança estrutural.

A melhoria do espaço fiscal para formular políticas anticíclicas exige a aplicação de medidas que permitam aumentar, de maneira sistemática, a poupança de recursos nas épocas de expansão. O capítulo VI discutirá os diversos instrumentos de política aos quais se pode recorrer com essa finalidade, como os fundos de estabilização para a acumulação de receitas extraordinárias derivadas de mudanças favoráveis nos termos de troca, as regras fiscais estruturais e os diversos tipos de estabilizadores automáticos.

B. Política monetária, taxa de câmbio e inflação

1. Inflação, política monetária e a taxa de câmbio como âncora nominal nos anos noventa

A política monetária tem um papel importante na busca da estabilidade e do crescimento, atuando de forma coordenada com a política fiscal. Em um grupo importante de países da região, o desafio nos anos noventa foi reduzir os níveis de inflação bastante altos, herdados da década perdida dos anos oitenta. Com efeito, após experimentar taxas de inflação elevadas durante os anos setenta, oitenta e início dos anos noventa, inclusive com vários episódios de hiperinflação, os países da América Latina e do Caribe conseguiram baixar

o ritmo de aumento dos preços durante a segunda metade dos anos noventa. Registraram-se taxas de inflação bastante elevadas na primeira metade desta última década (veja o quadro IV.4); entre 1991 e 1994, em alguns dos países da região, foram registradas taxas de inflação de três dígitos (Argentina, Peru, Suriname e Uruguai) e quatro dígitos (Brasil e Nicarágua). Posteriormente, no fim desse decênio, as taxas de inflação tenderam a convergir para um dígito em quase toda a região, salvo poucas exceções.

Quadro IV.4

AMÉRICA LATINA E CARIBE: INFLAÇÃO ANUAL, 1991-2000*(Em porcentagens)*

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------------------------|---------|-------|---------|---------|-------|------|------|------|------|------|
| América do Sul ^a | 129,7 | 127,4 | 218,6 | 229,9 | 25,8 | 23,1 | 15,3 | 13,7 | 11,2 | 15,3 |
| Argentina | 171,7 | 24,9 | 10,6 | 4,2 | 3,4 | 0,2 | 0,5 | 0,9 | -1,2 | -0,9 |
| Bolívia (Estado Plurinacional da) | 21,4 | 12,1 | 8,5 | 7,9 | 10,2 | 12,4 | 4,9 | 7,7 | 2,2 | 4,4 |
| Brasil | 432,8 | 951,6 | 1 928,0 | 2 075,9 | 66,0 | 15,8 | 6,9 | 3,2 | 4,9 | 7,0 |
| Chile | 21,8 | 15,4 | 12,7 | 11,4 | 8,2 | 7,4 | 6,1 | 5,1 | 3,3 | 3,8 |
| Colômbia | 30,4 | 27,0 | 22,4 | 22,8 | 20,9 | 20,8 | 18,5 | 18,7 | 10,9 | 9,2 |
| Equador | 48,7 | 54,6 | 45,0 | 27,3 | 22,9 | 24,4 | 30,7 | 36,1 | 52,2 | 96,1 |
| Paraguai | 24,2 | 15,2 | 18,2 | 20,6 | 13,4 | 9,8 | 7,0 | 11,6 | 6,7 | 9,0 |
| Peru | 409,5 | 73,5 | 48,6 | 23,7 | 11,1 | 11,5 | 8,5 | 7,3 | 3,5 | 3,8 |
| Uruguai | 102,0 | 68,5 | 54,1 | 44,7 | 42,2 | 28,3 | 19,8 | 10,8 | 5,7 | 4,8 |
| Venezuela (República Bolivariana da) | 34,2 | 31,4 | 38,1 | 60,8 | 59,9 | 99,9 | 50,1 | 35,7 | 23,6 | 16,2 |
| América Central e México ^a | 349,3 | 13,0 | 13,9 | 12,9 | 17,3 | 14,8 | 11,4 | 8,8 | 8,0 | 7,5 |
| Costa Rica | 28,7 | 21,8 | 9,8 | 13,5 | 23,2 | 17,5 | 13,3 | 11,7 | 10,0 | 11,0 |
| Cuba | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 0,3 |
| El Salvador | 14,4 | 11,2 | 18,5 | 7,2 | 9,7 | 9,8 | 4,5 | 2,5 | 0,5 | 2,3 |
| Guatemala | 35,1 | 10,2 | 13,4 | 12,5 | 8,4 | 11,1 | 9,2 | 6,6 | 5,2 | 6,0 |
| Haiti | 15,2 | 19,3 | 36,5 | 37,3 | 25,1 | 18,3 | 16,4 | 10,6 | 8,7 | 13,7 |
| Honduras | 34,0 | 8,8 | 10,7 | 21,7 | 29,5 | 23,8 | 20,2 | 13,7 | 11,6 | 11,1 |
| México | 22,7 | 15,5 | 9,8 | 7,0 | 35,0 | 34,4 | 20,6 | 15,9 | 16,6 | 9,5 |
| Nicarágua | 2 945,0 | 23,7 | 20,4 | 7,8 | 10,9 | 11,6 | 9,2 | 13,0 | 11,2 | 11,5 |
| Panamá | 1,2 | 1,8 | 0,4 | 1,3 | 1,0 | 1,3 | 1,2 | 0,6 | 1,3 | 1,4 |
| República Dominicana | 47,1 | 4,3 | 5,2 | 8,3 | 12,5 | 5,4 | 8,3 | 4,8 | 6,5 | 7,8 |
| Caribe ^a | 16,7 | 24,0 | 30,2 | 69,5 | 45,1 | 5,8 | 4,8 | 5,6 | 19,7 | 13,8 |
| Bahamas | 7,3 | 5,7 | 2,8 | 1,3 | 2,1 | 1,4 | 0,5 | -0,6 | 3,2 | 1,6 |
| Barbados | 6,2 | 6,1 | 1,1 | 0,7 | 1,9 | 2,4 | 7,7 | -1,2 | 1,5 | 2,4 |
| Jamaica | 51,1 | 77,3 | 22,1 | 35,1 | 19,9 | 26,4 | 9,7 | 8,6 | 6,0 | 2,7 |
| Santa Lúcia | 5,7 | 5,1 | 1,0 | 2,5 | 5,7 | 1,8 | 0,2 | 2,2 | 5,3 | 1,9 |
| Suriname | 26,0 | 43,6 | 143,5 | 368,5 | 235,5 | -0,7 | 7,1 | 19,0 | 98,8 | 70,9 |
| Trinidad e Tobago | 3,9 | 6,4 | 10,8 | 8,8 | 5,3 | 3,3 | 3,6 | 5,6 | 3,4 | 3,6 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

^a Corresponde à média simples dos países.

Em muitos casos, a estabilização de preços foi alcançada mediante a instrumentação de programas monetários que estabeleceram a taxa de câmbio como âncora nominal, não só nas menores economias da América Central e do Caribe —onde esse tipo de regime monetário ainda tem alguma preponderância—, mas também em algumas das maiores economias da América do Sul.²³ De modo geral, esses programas foram implementados junto com políticas de abertura comercial e financeira, e de desregulamentação dos mercados internos, como o financeiro e o de trabalho.

A combinação de programas de estabilização baseados na taxa de câmbio como âncora nominal e em reformas de mercado, sobretudo abertura comercial, deu lugar a um forte alinhamento dos preços dos bens e serviços transáveis com os preços externos, o que contribuiu para a conquista da estabilização, mas levou a processos de significativa apreciação da taxa de câmbio, especialmente na Argentina e no Brasil. Em alguns casos, isso acelerou o processo de especialização da produção e a exportação de recursos naturais decorrente das reformas econômicas consolidadas nos anos noventa. Essas reformas não apenas implicavam a redução da proteção tarifária e de outros instrumentos de política comercial, mas também o desmantelamento dos instrumentos de política industrial (veja o capítulo VI).²⁴

Nos anos noventa, o aumento do desemprego provocado pelo retrocesso dos setores transáveis —fenômeno que, mais uma vez, afetou especialmente alguns países da América do Sul— contribuiu para a queda da participação do trabalho assalariado na renda (veja o capítulo V).²⁵ Esse retrocesso se deu no âmbito das políticas de flexibilização do trabalho e foi facilitado por elas.²⁶ A influência da incorporação da força de trabalho do continente asiático (fundamentalmente da China e, em menor medida, da Índia) na dinâmica dos custos da mão de obra em escala mundial, assim como o seu crescente peso nos mercados internacionais de produtos manufaturados, tendeu a reforçar essa tendência (Epstein e Yeldan, 2009). Esse fenômeno teve impacto, sobretudo, na América Central e no México, dada a sua vocação para a exportação de bens manufaturados intensivos em mão de obra (em concorrência direta com

²³ Nos regimes de paridade fixa, foram adotadas formas de paridade "dura" (*currency board*, dolarização e taxa de câmbio fixa) e de paridade "flutuante" (paridades móveis e bandas móveis).

²⁴ Os processos de abertura comercial, que resultaram em quedas importantes nas tarifas, ajudaram a elevar a participação das importações mais baratas no consumo e a conter a inflação (Sáinz e Manuelito, 2006).

²⁵ O mesmo fenômeno se advierte nos países centrais durante a chamada era da "grande moderação", que se refere ao período de baixa inflação e reduzida volatilidade observado nos países industrializados entre 1987 e 2007. Nesse período, em todos os países centrais houve uma queda importante da participação assalariada na renda nacional, independentemente da situação política e do regime macroeconômico vigente (Wittwer, 2009; Torres, 2011; Keen, 2011).

²⁶ Em algumas situações particulares, a queda da participação assalariada na renda foi ampliada pela diminuição do Estado (veja Novick e outros, 2007).

a produção asiática), mas também incidiu sobre os setores manufatureiros intensivos em mão de obra dos países mais industrializados da América do Sul. À tendência de apreciação do câmbio e à redução da participação assalariada na renda devem ser somados, na primeira parte da década de 1990, à queda dos preços internacionais dos hidrocarbonetos e de outras matérias-primas e ao desmantelamento dos processos de indexação de preços que existiam em alguns países.

A redução da média regional das taxas de inflação também reflete a importante diminuição dessas taxas em países onde haviam ocorrido episódios recentes de inflação de três e de quatro dígitos (Argentina, Brasil, Nicarágua, Suriname, Peru e Uruguai). A partir de 1995, em nenhum país da região se registrou uma taxa de três dígitos e vários países já apresentavam taxas de inflação de um dígito. Desse modo, em 2000 a taxa de inflação média da região (média simples) era de 12%.

Esses fatores —a abertura comercial e a substituição da oferta nacional por oferta importada, a apreciação das moedas nacionais e a queda dos preços internacionais dos hidrocarbonetos e dos metais e minerais— contribuiram para a redução das pressões inflacionárias do lado da oferta, ao diminuir os custos da mão de obra e dos insumos e bens finais transáveis.

Isso permite compreender o fato de o processo de estabilização haver ocorrido *a contrario sensu*, em um período de relativa prosperidade econômica em grande parte da região, entre 1990 e a crise asiática de 1997 (apesar da crise mexicana de 1994). Embora a redução da inflação tenha sido um fenômeno mundial, a obtenção de superávits primários foi uma conquista maior das finanças públicas na região, com efeitos sobre a dinâmica da demanda agregada e sobre as expectativas inflacionárias (Rogoff, 2006).

Além do seu impacto no setor real, os processos de apreciação cambial associados ao tipo de programa de estabilização que proliferou na década de 1990 causaram profundas crises de balanço de pagamentos nas maiores economias da região (México em 1994, Brasil em 1999 e Argentina em 2001).²⁷ A repercussão negativa dessas crises nos sistemas financeiros e nas finanças públicas dos países envolvidos, incluídos os graves danos colaterais em grande parte dos demais países da região,²⁸ tendeu a solapar a legitimidade dos programas de estabilização baseados em “âncoras cambiais”.

Após a crise financeira nos países do Leste Asiático em 1997, quando ainda estava por ocorrer o mesmo tipo de processo em países da região

²⁷ De fato, crises semelhantes já haviam ocorrido na região com as experiências pioneiras do Cone Sul no fim dos anos setenta, em que os programas de estabilização baseados na taxa de câmbio também foram implementados simultaneamente com políticas de desregulação financeira, liberalização do fluxo internacional de capitais e abertura comercial indiscriminada.

²⁸ Esse é o caso, por exemplo, do Uruguai, que enfrentou os efeitos colaterais das crises do Brasil (1999) e da Argentina (2001) em um período de poucos anos.

(Brasil e Argentina), os programas macroeconômicos baseados na taxa de câmbio nominal já haviam começado a perder aceitação dentro do enfoque convencional, apesar da sua reconhecida eficácia em reduzir ou conter a inflação. Nesse sentido, a necessidade de contar com um maior grau de flexibilidade cambial constituiu uma das lições da década de 1990, embora a experiência da região já lhe oferecesse elementos suficientes para chegar a esse tipo de conclusão.²⁹ Contudo, as reformas tendentes a aprofundar a abertura financeira internacional não foram questionadas da mesma maneira, apesar de terem sido decisivas na configuração da dinâmica desestabilizadora que antecedeu as crises mencionadas. Ainda que alguns países tenham dado prosseguimento à abertura financeira, outros tomaram medidas para restringir os fluxos transfronteiriços de capital (Calderón e outros, 2011).

Embora muitas das economias mais abertas e de menor porte na América Central e no Caribe tenham conservado regimes cambiais de paridade fixa ou semelhantes, em várias das economias da América do Sul e no México, os programas de estabilização baseados na taxa de câmbio tenderam a ser substituídos por regimes monetários mais flexíveis do ponto de vista cambial, como os de metas de inflação instituídos no Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru entre o fim da década de 1990 e o início da de 2000 (Frenkel e Rapetti, 2011).³⁰

2. Rumo a uma maior flexibilidade cambial

A partir do fim dos anos noventa, os regimes de metas de inflação ganharam aceitação internacional (Blanchard, 2008). Eles se caracterizam pelo anúncio oficial de uma meta inflacionária para um ou mais períodos consecutivos, com o reconhecimento explícito de que uma taxa de inflação baixa e estável é o objetivo primordial da política monetária (Bernanke e Mishkin, 1997).

Nesse tipo de sistema, a principal ferramenta para a estabilização da inflação é a taxa de juros nominal de curto prazo. Por meio dessa taxa, busca-se incidir na estrutura das taxas de juros segundo os prazos e, assim, nas decisões de carteira dos agentes econômicos e nos diversos componentes da demanda agregada, a fim de sustentar a atividade e o emprego em um nível que mantenha as expectativas de inflação alinhadas com a meta oficial.³¹ Em um cenário ideal, os regimes de metas de inflação pressupõem sistemas cambiais de livre flutuação, embora, conforme descrito mais à frente, situações intermediárias ou

²⁹ Nesse sentido, veja o artigo clássico de Díaz-Alejandro (1985).

³⁰ A Guatemala também usa um sistema de metas de inflação, ao passo que o Uruguai, apesar das particularidades de sua economia, também costuma ser incluído no grupo que segue o regime de metas de inflação.

³¹ Do ponto de vista da administração da demanda agregada ao longo do ciclo, a política fiscal tende a cumprir um papel subsidiário nos regimes de metas de inflação, estando praticamente confinada à ação anticíclica dos estabilizadores automáticos. Para evitar situações de "dominância fiscal", nesse tipo de regime macroeconômico procura-se reduzir a um mínimo o ativismo ou a discricionariedade fiscal, salvo em situações de crise macroeconômica generalizada (Arestis, 2009).

de “flutuação administrada” tendam a predominar na prática. Em um regime de metas de inflação, a meta oficial constitui a âncora nominal da economia; é por isso que, nesse tipo de sistema, a credibilidade da autoridade monetária assume uma importância crucial. Um pressuposto básico é que a credibilidade do banco central contribui a que a meta oficial de inflação seja internalizada pelos agentes econômicos no processo de formação de expectativas e tomada de decisões sobre consumo, investimento e carteira. Isso explica, por sua vez, a importância atribuída à independência ou autonomia operacional dos bancos centrais nesse tipo de regime monetário.³² Desse ponto de vista, outros dois conceitos importantes são os de previsibilidade e reputação do banco central.³³

Nesse tipo de sistema, em que a credibilidade do banco central é determinante para a eficácia da política monetária, estabelecer e consolidar a reputação pode se transformar em um dos objetivos intermediários da autoridade monetária. Contudo, existe o risco de que esse objetivo intermediário se converta em um objetivo final. Assim, por exemplo, no afã de fortalecer a sua reputação, as autoridades monetárias podem ser levadas a reagir de maneira exagerada diante de um choque de oferta transitório, como um aumento temporário dos preços internacionais dos produtos primários. Essa é uma questão relevante em uma região como a América Latina e o Caribe, relativamente mais suscetível a choques de oferta do que a perturbações da demanda (Arestis, De Paula e Ferrari-Filho, 2008). Nesses casos, costuma-se recomendar a adoção de metas de inflação mais flexíveis, na forma de uma ampliação dos limites da meta ou dos prazos de convergência para a meta, ou mesmo com a alteração da própria meta com o compromisso de manter a meta de longo prazo.³⁴

Nesse contexto, e dadas as dificuldades que podem existir para trazer a inflação observada para o centro da meta oficial, as autoridades monetárias podem revelar espontaneamente funções de reação “assimétricas”, isto é, podem mostrar maior tolerância aos defeitos do que aos excessos em relação ao centro da meta de inflação do que quando ela o ultrapassa (Carlin e Soskice, 2006). Essa assimetria é de especial interesse na região no que diz respeito à evolução da taxa de câmbio nominal. Considerando a preponderância do objetivo anti-inflacionário sobre outros objetivos, a autoridade monetária tende a frear mais as depreciações do que as apreciações cambiais, devido ao efeito inflacionário daquelas e ao efeito desinflacionário destas (Barbosa-Filho, 2008; Ocampo, 2011; Ros, 2012).

³² Quando um banco central é independente, ele decide a meta de inflação e a forma de persegui-la. Por sua vez, em casos de autonomia operacional, a meta de inflação é fixada pelo governo e o banco opera instrumentos para alcançá-la. Bibow (2010) faz uma reconstrução histórica da noção de independência dos bancos centrais.

³³ O conceito de previsibilidade remete à necessidade de as instituições terem objetivos claros, como o seria uma política monetária confiável que gere os efeitos esperados pelos agentes. A reputação se baseia na transparência das preferências da entidade perante o público e no fato de que elas sejam estáveis (Drazen, 2000).

³⁴ Nesse sentido, existe a possibilidade de adotar cláusulas de escape em face de choques significativos, como ocorre nos casos do Brasil, Nova Zelândia e Reino Unido.

Não obstante o exposto acima, nos últimos anos se verifica uma preocupação crescente dos bancos centrais com os processos de apreciação do câmbio (Levy-Yeyati e Sturzenegger, 2007).³⁵ Diferentemente dos argumentos convencionais sobre a necessidade de contar com um regime de “flutuação pura”, a realidade mostra que, mesmo no âmbito dos regimes de metas de inflação, se aceita a possibilidade de intervir no mercado cambial em determinadas circunstâncias, por exemplo, em situações de forte volatilidade nesse mercado que possam afetar a dinâmica da formação de preços ou a estabilidade financeira.³⁶

Os bancos centrais da região exercem diferentes graus de intervenção no mercado de câmbio, inclusive naqueles que mantêm regimes de metas de inflação (Brasil, Chile, Colômbia, México, Guatemala, Peru e Uruguai), conforme apresentado abaixo (veja o gráfico IV.17, onde esses países são destacados com um quadrado). O eixo das ordenadas mostra a volatilidade das reservas internacionais, enquanto o das abscissas, a volatilidade da taxa de câmbio nominal. Nessa representação, se espera que os regimes de flutuação livre reflitam uma elevada volatilidade cambial e uma reduzida volatilidade na evolução das reservas internacionais. No outro extremo, se espera que os regimes de taxa de câmbio fixo reflitam uma elevada volatilidade das reservas e uma volatilidade cambial nula. Por último, os regimes intermediários deveriam tender a refletir uma volatilidade cambial menor que a dos regimes de flutuação livre, porém maior que a dos regimes de taxa de câmbio fixa, e uma volatilidade das reservas menor que a dos regimes de taxa de câmbio fixa e maior que a dos regimes de flutuação livre.³⁷

As características previstas não são observadas em todos os países com o regime de metas de inflação. O Brasil, Chile, Colômbia e México tendem a estar na situação esperada (zona I no gráfico), embora com uma menor volatilidade cambial do que a que resultaria de um regime de flutuação totalmente livre. As posições do Peru e da Guatemala (zona II), por exemplo, não diferem tanto daquela da Argentina (zona II), que, no período considerado, seguiu uma estratégia deliberada de sustentação da taxa de câmbio, nem se distinguem tão claramente dos casos da Costa Rica (zona II) e de Honduras (zona III), que mantêm regimes de paridade móvel ou de paridade quase fixa.

³⁵ Esses autores se referem ao “medo da apreciação” em contraposição ao mais usual “medo da flutuação”, popularizado por Calvo e Reinhart (2000).

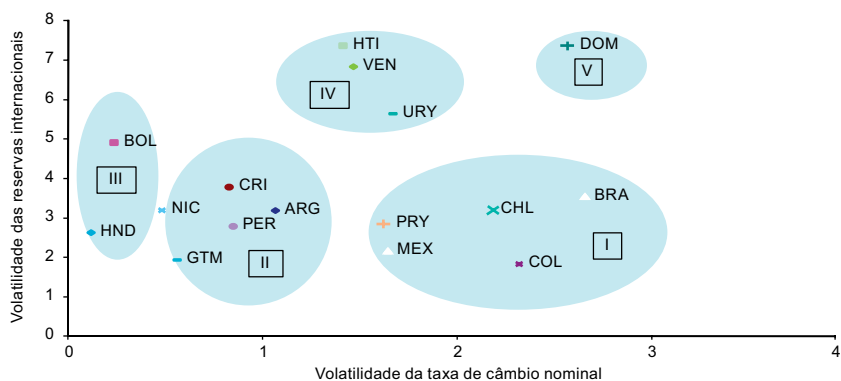
³⁶ As intervenções para compra de divisas por parte do banco central têm sido habituais em momentos de forte entrada de recursos externos (conforme observado nos períodos anterior e posterior à crise internacional de 2008 e 2009). O intuito é evitar excessivas apreciações cambiais (um motivo neomercantilista, seguindo o termo empregado por LevyYeyati e Sturzenegger, 2007) ou acumular um volume maior de reservas internacionais por segurança (um motivo de precaução), mas sem procurar impedir a apreciação cambial (veja Pérez Caldentey, 2009).

³⁷ Dependendo do período considerado, uma volatilidade excessiva de ambas as variáveis pode refletir uma situação de crise, com uma queda precipitada das reservas, seguida por uma desvalorização.

Gráfico IV.17

AMÉRICA LATINA E CARIBE (16 PAÍSES): GRAUS DE INTERVENÇÃO NO MERCADO DE CÂMBIO, 2003-2011^a

(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

^a Destacam-se com um quadrado os países cujos bancos centrais mantêm um regime de metas de inflação.

Assim, na prática, tendem a prevalecer situações intermediárias. Não obstante, cabe advertir que as autoridades monetárias enfatizam que a sua intervenção nos mercados de divisas é uma resposta ao surgimento de choques de caráter transitório e que não pretendem induzir uma paridade predeterminada —baseada, por exemplo, em critérios da política industrial— que possa ser incompatível com os fundamentos da economia. Contudo, a forte tendência a acumular reservas internacionais —por motivos de precaução ou para frear a apreciação do câmbio— sugere que os bancos centrais reconhecem, cada vez mais, que a apreciação da taxa de câmbio pode ter custos significativos no médio ou longo prazo.

Em economias pequenas e abertas e com baixos níveis de intermediação financeira —como é o caso da maioria dos países da América Latina e do Caribe— o canal cambial tende a prevalecer como a principal correia de transmissão dos impulsos monetários para os preços, em contraposição ao canal do crédito.³⁸ As evidências indicam que a elasticidade da demanda agregada em relação à taxa de juros é baixa na região (Barbosa-Filho, 2008; Frenkel, 2008; Galindo e Ros, 2008). Em regimes de taxa de câmbio flexível e abertura irrestrita da conta financeira, a elevação (diminuição) da taxa de juros interna atrai para o país (expulsa para o exterior) o capital, tendendo a causar uma apreciação (depreciação) da moeda local. Isso repercute diretamente sobre o preço interno dos bens transáveis e, em consequência, sobre a inflação. Também afeta, porém de forma menos imediata, a evolução do crédito, cujo ritmo de expansão

³⁸ A discussão sobre a relação entre a taxa de câmbio e as metas de inflação também é de suma importância em alguns países desenvolvidos e em transição. Veja Bernanke e Woodford (2004).

pode até acelerar caso ocorra um “efeito riqueza” do lado da demanda de financiamento como corolário do processo de apreciação do câmbio (Stiglitz e outros, 2006; Ocampo, 2011). Dessa maneira, em países com baixos níveis de aprofundamento financeiro, uma política monetária contracionista tende a reduzir a taxa de inflação primordialmente através do canal cambial e, em menor medida, através do canal do crédito.³⁹

Precisamente devido a essa maior eficácia do canal cambial, as autoridades costumam reagir rapidamente diante de uma possibilidade mínima de aumento, isto é, desvalorização, da taxa de câmbio nominal —elevando a taxa de referência, intervindo diretamente no mercado de câmbio ou aplicando uma combinação de ambas as medidas— a fim de evitar o repasse para os preços. Contudo, a reação não é tão imediata no caso de uma diminuição, ou seja, uma apreciação. Daí se depreende, na prática, alguma assimetria na gestão cambial por parte dos bancos centrais em países em desenvolvimento ou com baixo grau de aprofundamento financeiro. Essa assimetria está incorporada ao próprio sistema de incentivos que está na base dos regimes de metas de inflação. Esse viés pode ser problemático, pois prejudica a produção de transáveis e pode comprometer a diversificação produtiva (conforme discutido no capítulo I).⁴⁰

A discussão anterior sobre o papel central do canal cambial tem importantes repercussões para a estrutura produtiva. Se o efeito da política macroeconômica sobre os macropreços é muito forte, haverá um impacto sobre as rentabilidades relativas (e sobre a direção do investimento) que será difícil reverter por meio da política industrial. Esse efeito será ainda mais dominante quando essa política estiver ausente ou for muito fraca, como ocorre na maior parte dos países da América Latina e do Caribe.

3. Política monetária e taxa de câmbio no contexto da alta dos preços dos produtos primários

Durante a década de 2000, os países da América Latina e do Caribe tiveram de enfrentar o desafio de controlar a inflação em um contexto de elevação dos preços internacionais dos produtos primários e de grande liquidez externa. Não obstante, as taxas de inflação na região se mantiveram relativamente baixas,

³⁹ Isso não implica que o canal do crédito não funcione nos países da região, mas sim que ele é menos relevante do que nas economias avançadas, em que o sistema financeiro está muito mais desenvolvido. Essa menor relevância não apenas está relacionada ao menor grau de desenvolvimento e profundidade que, de modo geral, caracteriza os sistemas financeiros da região, mas também aos efeitos contraditórios derivados das decisões da política monetária. Dada a incidência das variações da taxa de política sobre a taxa de câmbio, e desta taxa sobre a percepção dos agentes quanto à evolução da sua própria situação patrimonial (efeitos riqueza), o impacto contracionista (expansionista) dos aumentos (diminuições) da taxa de juros pode ser compensado pelos efeitos riqueza positivos (negativos). O capítulo VI discute as implicações macroeconômicas dos diversos graus de abertura financeira encontrados nos países da região.

⁴⁰ Veja Abeles e Borzel (2010).

situando-se entre 6% e 10%, salvo em 2009, quando caíram para 4,5%. Em vários países que adotam metas de inflação, em um número significativo de anos, os resultados obtidos se situaram muito próximo do limite superior das metas estabelecidas, ultrapassando-o em vários anos (veja o quadro IV.5). Isso ocorreu no contexto de uma tendência bastante generalizada de apreciação cambial, induzida pela conjuntura financeira internacional e pelas próprias políticas dos países da região em resposta a esse quadro.

Quadro IV.5

AMÉRICA LATINA E CARIBE: INFLAÇÃO ANUAL, 2001-2011*(Em porcentagens)*

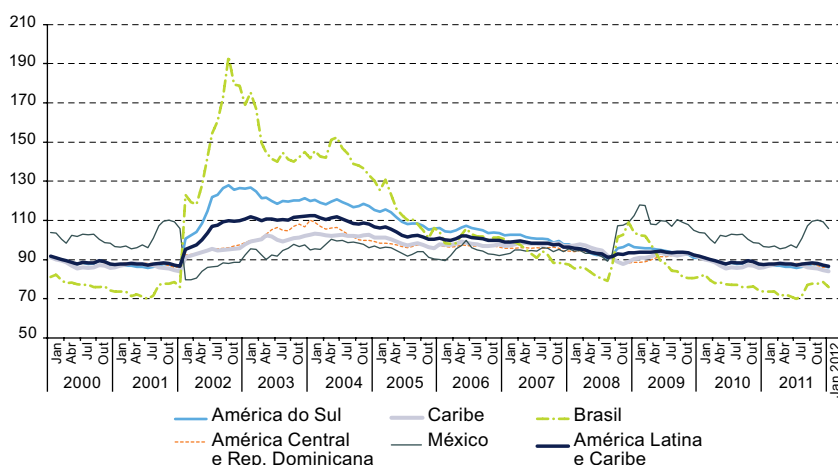
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| América do Sul ^a | 8,3 | 10,4 | 11,6 | 6,4 | 6,1 | 6,2 | 7,0 | 10,8 | 6,7 | 6,7 | 7,8 |
| Argentina | -1,1 | 25,9 | 13,4 | 4,4 | 9,6 | 10,9 | 8,8 | 8,6 | 6,3 | 10,5 | 9,0 |
| Bolívia (Estado Plurinacional da) | 1,6 | 0,9 | 3,3 | 4,4 | 5,4 | 4,3 | 8,7 | 14,0 | 3,3 | 2,5 | 9,5 |
| Brasil | 6,8 | 8,5 | 14,7 | 6,6 | 6,9 | 4,2 | 3,6 | 5,7 | 4,9 | 5,0 | 6,2 |
| Chile | 3,6 | 2,5 | 2,8 | 1,1 | 3,1 | 3,4 | 4,4 | 8,7 | 1,5 | 1,5 | 3,0 |
| Colômbia | 8,0 | 6,3 | 7,1 | 5,9 | 5,1 | 4,3 | 5,5 | 7,0 | 4,2 | 2,3 | 3,2 |
| Equador | 37,7 | 12,5 | 7,9 | 2,8 | 2,1 | 3,3 | 2,3 | 8,4 | 5,2 | 3,6 | 4,0 |
| Paraguai | 7,3 | 10,5 | 14,2 | 4,3 | 6,8 | 9,6 | 8,1 | 10,1 | 2,6 | 4,8 | 8,1 |
| Peru | 2,0 | 0,2 | 2,3 | 3,7 | 1,6 | 2,0 | 1,8 | 5,8 | 2,9 | 1,5 | 3,3 |
| Uruguai | 4,4 | 14,0 | 19,4 | 9,2 | 4,7 | 6,4 | 8,1 | 7,9 | 7,1 | 6,7 | 7,5 |
| Venezuela (República Bolivariana da) | 12,5 | 22,4 | 31,1 | 21,7 | 16,0 | 13,7 | 18,7 | 31,4 | 28,6 | 29,1 | 24,5 |
| América Central e México ^a | 8,1 | 4,7 | 10,5 | 11,9 | 7,3 | 7,0 | 6,8 | 10,5 | 2,7 | 4,2 | 5,5 |
| Costa Rica | 11,3 | 9,2 | 9,4 | 12,3 | 13,8 | 11,5 | 9,4 | 13,4 | 7,8 | 5,7 | 4,7 |
| Cuba | 12,0 | -5,2 | 2,0 | -2,2 | 2,8 | 5,1 | 7,1 | 1,6 | -1,2 | 1,3 | 0,9 |
| El Salvador | 3,8 | 1,9 | 2,1 | 4,4 | 4,7 | 4,0 | 4,6 | 7,3 | 0,5 | 0,9 | 4,9 |
| Guatemala | 7,3 | 8,1 | 5,6 | 7,6 | 9,1 | 6,6 | 6,8 | 11,4 | 1,9 | 3,9 | 5,8 |
| Haiti | 14,2 | 9,9 | 39,3 | 22,8 | 15,1 | 13,2 | 8,5 | 15,5 | 0,0 | 5,7 | 7,9 |
| Honduras | 9,7 | 7,7 | 7,7 | 8,1 | 8,8 | 5,6 | 6,9 | 11,4 | 5,5 | 4,7 | 6,6 |
| México | 6,4 | 5,0 | 4,5 | 4,7 | 4,0 | 3,6 | 4,0 | 5,1 | 5,3 | 4,2 | 3,0 |
| Nicarágua | 7,4 | 4,0 | 5,1 | 8,4 | 9,4 | 10,0 | 10,7 | 19,6 | 3,0 | 5,9 | 7,7 |
| Panamá | 0,3 | 1,1 | 1,4 | 1,6 | 0,9 | 2,5 | 4,2 | 8,8 | 2,4 | 3,5 | 5,4 |
| República Dominicana | 8,8 | 5,2 | 27,5 | 51,5 | 4,2 | 7,6 | 6,1 | 10,6 | 1,4 | 6,3 | 8,0 |
| Caribe ^a | 11,2 | 4,8 | 7,1 | 5,2 | 7,4 | 7,4 | 4,9 | 11,1 | 3,8 | 6,4 | 6,1 |
| Bahamas | 2,1 | 2,1 | 3,0 | 1,2 | 1,8 | 1,9 | 2,5 | 4,4 | 1,3 | 1,8 | 1,0 |
| Barbados | 2,8 | 0,2 | 1,6 | 1,1 | 6,4 | 7,3 | 4,0 | 8,1 | 3,6 | 5,8 | 7,9 |
| Jamaica | 12,7 | 7,1 | 10,3 | 13,6 | 15,3 | 8,6 | 6,2 | 21,8 | 9,4 | 13,1 | 6,9 |
| Santa Lúcia | 5,3 | -0,3 | 1,0 | 1,5 | 3,9 | 6,9 | 2,2 | 5,9 | 1,5 | 1,9 | -0,3 |
| Suriname | 38,6 | 15,5 | 23,0 | 9,9 | 10,0 | 11,3 | 6,5 | 14,6 | -0,1 | 5,1 | 16,8 |
| Trinidad e Tobago | 5,5 | 4,2 | 3,8 | 3,7 | 6,9 | 8,2 | 8,0 | 12,0 | 7,0 | 10,5 | 4,1 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

^a Corresponde à média simples dos países.

Na América do Sul e, até certo ponto, no México, é possível identificar na última década quatro etapas nas áreas cambial, monetária e inflacionária, as quais, em grande medida, respondem às flutuações dos preços internacionais dos produtos primários. A primeira etapa, entre 2003 e 2006, se caracterizou pela desaceleração contínua da inflação, em linha com a trajetória iniciada nos anos noventa, e por certa tendência de apreciação do câmbio (veja o gráfico IV.18), outro sintoma de continuidade em relação à década anterior. Nesse período, os preços internacionais dos produtos primários permaneceram relativamente estáveis.⁴¹

Gráfico IV.18
AMÉRICA LATINA E CARIBE: TAXA DE CÂMBIO REAL MULTILATERAL, 2000-2012
 (Em índices, base 1990-1998=100)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Na segunda etapa, do fim de 2006 a meados de 2008, ressurgiram as pressões inflacionárias (embora os aumentos de preços tenham sido moderados em relação aos níveis históricos da região) ligadas ao aumento do nível e da volatilidade dos preços internacionais dos produtos primários, da energia e, acima de tudo, dos alimentos.⁴² Na ausência de mecanismos compensatórios

⁴¹ Cumpre destacar que os regimes de metas de inflação mencionados acima foram instituídos entre o fim da década de 1990 e o início da de 2000, no Brasil (1999), Chile (1999), Colômbia (1999), México (2001) e Peru (2002).

⁴² Três fatores ajudam a explicar esse fenômeno: primeiro, o aumento da demanda asiática por produtos primários e o seu efeito sobre o nível dos preços internacionais das matérias-primas; segundo, o viés expansionista da política monetária dos países industrializados, em particular dos Estados Unidos, e o seu impacto sobre a volatilidade dos preços dos produtos primários derivado do aumento da liquidez global; e, por último, a tendência crescente de produção de combustíveis com base em recursos agrícolas (CEPAL, 2011 e UNCTAD, 2011).

eficazes,⁴³ o aumento dos preços internacionais dos alimentos pressionou a inflação local para cima.⁴⁴

A apreciação do câmbio teve um papel particularmente relevante na contenção do impacto local do aumento dos preços internacionais dos produtos primários em alguns países da América do Sul (veja o gráfico IV.19). Trata-se dos países exportadores de matérias-primas cujas políticas monetárias se baseiam em regimes de metas de inflação: Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai.⁴⁵ Diversos estudos constatam o efeito compensatório que a queda da taxa de câmbio nominal exerceu sobre os preços internos (Lora, Powell e Tavella, 2011; BPI/FMI, 2011). Em contrapartida, os países que mantiveram a paridade cambial nominal durante a elevação dos preços internacionais, como a Argentina e a República Bolivariana da Venezuela, sofreram um impacto inflacionário maior.

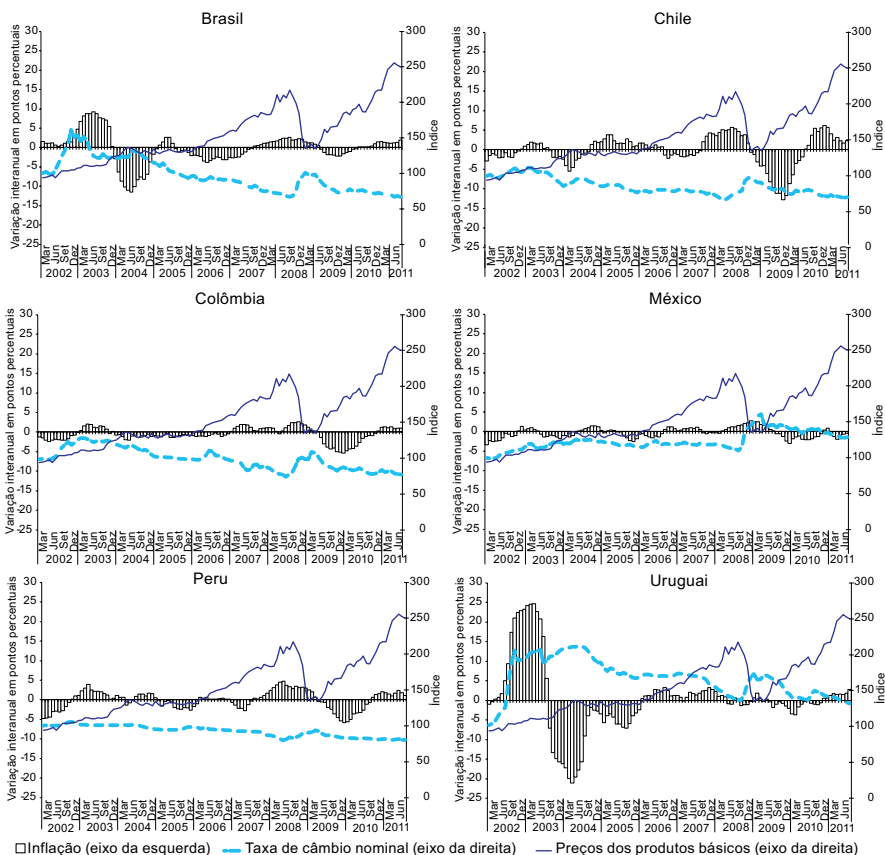
A terceira etapa corresponde a 2009, o ponto mais baixo da crise internacional, quando os preços internacionais dos produtos primários tiveram uma queda transitória — embora significativa. Isso fez a inflação desacelerar em várias economias da região, embora alguns países tenham experimentado desvalorizações cambiais significativas entre o fim de 2008 e o início de 2009, em consequência do processo de fuga em busca de maior qualidade (*flight to quality*) provocado pela queda do Lehman Brothers. Após o choque inicial, em um contexto de baixa generalizada da taxa de inflação, em 2009 e até o fim do primeiro trimestre de 2010, a política monetária foi orientada, de modo geral, para a recuperação econômica.

⁴³ Por exemplo, a Argentina aumentou os direitos de exportação das principais matérias-primas alimentares; o Brasil conteve o preço interno dos combustíveis por intermédio da Petrobras, a empresa petrolífera estatal; o Peru eliminou tarifas de importação de vários produtos agrícolas. Em todos os casos, as medidas ajudaram a compensar o impacto do aumento dos preços internacionais das matérias-primas sobre os preços internos. Veja Bianchi, Calidoni e Menegatti (2009).

⁴⁴ Como ocorre, de modo geral, nos países em desenvolvimento, o preço dos alimentos é decisivo para a dinâmica do nível geral de preços no varejo devido ao peso desse item na cesta de consumo da população. Segundo o FMI (2011), a mediana do peso dos alimentos no consumo das famílias é de 31% nos países em desenvolvimento e de 17% nos desenvolvidos.

⁴⁵ Embora o esquema monetário do Uruguai não seja formalmente o de um regime de metas de inflação, na prática ele tende a funcionar como tal.

Gráfico IV.19
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): PREÇOS DOS PRODUTOS BÁSICOS,
TAXA DE CÂMBIO NOMINAL E INFLAÇÃO, 2002-2011
(Em pontos percentuais e índices com base em dezembro de 2000=100)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

A quarta etapa, de 2010 a 2011, coincide —assim como o período entre 2007 e 2008— com a volta da tendência de alta dos preços internacionais dos produtos primários. A reação das políticas monetária e cambial dos bancos centrais não diferiu muito da observada no período anterior. A política monetária expansionista dos países desenvolvidos estimulou, mais uma vez, os fluxos de entrada de capitais nos mercados emergentes, inclusive nas economias da região. Nessa ocasião, as autoridades monetárias tenderam a internalizar a preocupação com os efeitos negativos da apreciação excessiva do câmbio, tanto por seus efeitos na economia real como nos mercados financeiros.⁴⁶ Um exemplo do primeiro caso é a reprimarização, enquanto um exemplo do segundo é o surgimento de uma dinâmica desestabilizadora que provoca

⁴⁶ Nesse período, foi cunhada a expressão “guerra cambial”.

crises do balanço de pagamentos, como as registradas nos anos noventa. Nesse sentido, observa-se um maior ativismo cambial em 2010 e 2011.⁴⁷ No intuito de moderar a volatilidade cambial e evitar uma apreciação excessiva, vários países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru) adotaram posições fortemente compradoras nos mercados de câmbio, levando a uma importante acumulação de reservas. Em alguns casos também começaram a adotar medidas para complementar as políticas monetárias e cambiais, com o objetivo de evitar apreciações excessivas.⁴⁸

A análise acima reflete uma atitude anticíclica inovadora por parte das autoridades monetárias da região. Diferentemente do ocorrido em períodos anteriores, a postura da política monetária manteve certa coerência com a atuação anticíclica da política fiscal em resposta à crise do período entre 2008 e 2009. De 2009 até o fim de 2010, o Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru, assim como a Argentina e a República Bolivariana da Venezuela, —dois países que não têm metas de inflação—, cortaram as taxas de política monetária (veja o gráfico IV.20).

Ao examinar a situação dos países com regimes de metas de inflação, observa-se que o Brasil, o Chile e o Peru elevaram as taxas de política monetária durante o primeiro trimestre de 2010. A Colômbia e o México optaram por não fazer assim, buscando fortalecer uma recuperação incipiente. Entre os países sem metas de inflação explícitas, o Uruguai elevou as taxas (embora os aumentos tenham sido menores e posteriores), enquanto o Paraguai reduziu o ritmo de crescimento dos agregados monetários.⁴⁹ Já a Argentina aplicou políticas mais expansionistas.⁵⁰ As maiores apreciações no início dessa quarta etapa (os primeiros nove meses de 2010) ocorreram no Brasil (13,6%), na Colômbia (13,2%), no Uruguai (13,1%) e no Chile (9,4%), embora vários desses países (Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México e Peru) tenham assumido posições fortemente compradoras nos mercados de câmbio, no intuito de moderar a volatilidade cambial e prevenir a sua excessiva apreciação, o que levou a uma importante acumulação de reservas.

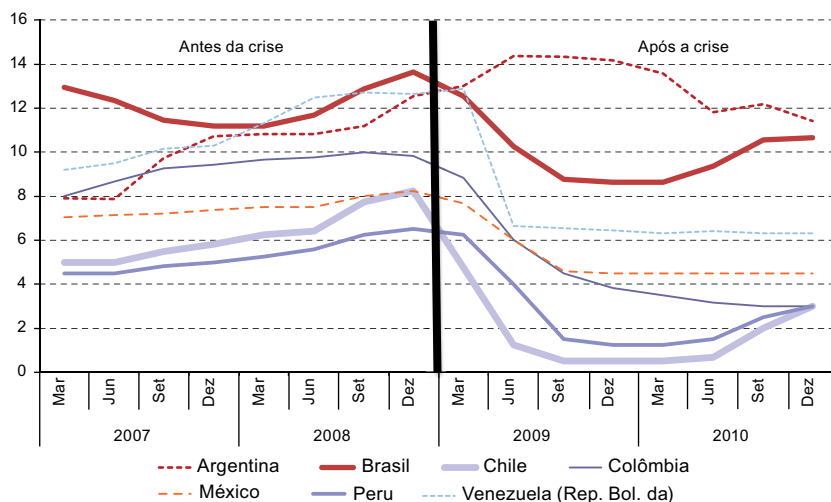
⁴⁷ Dois trabalhos publicados pelo FMI são paradigmáticos nesse processo de abertura para um maior pragmatismo. FMI (2011) e Ostry e outros (2011) aceitam a aplicação de medidas tendentes a regular a conta financeira, enquanto Ostry, Ghosh e Chamon (2012) propõem a intervenção no câmbio (“flutuação administrada”) como uma estratégia dominante, tanto em relação aos regimes de “flutuação pura”, como aos sistemas mais rígidos de taxa de câmbio fixa.

⁴⁸ O Brasil instituiu um imposto sobre operações financeiras cobrado sobre os investimentos estrangeiros em instrumentos de renda fixa, cuja alíquota foi sendo elevada até chegar a 6% em outubro de 2010. Já o Chile e o Peru aumentaram o limite global sobre os investimentos no exterior por parte dos fundos de pensão.

⁴⁹ O Uruguai elevou a taxa de política em 25 pontos-base em setembro de 2010. O Paraguai moderou significativamente o crescimento dos agregados monetários a partir de dezembro de 2009, com um crescimento de M2 de apenas 5,6% (2,6% em termos reais) entre essa data e setembro de 2010.

⁵⁰ Na Argentina, o ritmo de expansão dos agregados monetários aumentou, especialmente a partir de março de 2010.

Gráfico IV.20
**AMÉRICA LATINA: TAXAS DE POLÍTICA MONETÁRIA, MARÇO DE 2007
 A NOVEMBRO DE 2010**
 (Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

Nesse período, também foram adotadas medidas para reduzir a entrada de capitais de curto prazo e aumentar os fluxos de saída. Apesar desse pragmatismo mais acentuado, refletido em um maior ativismo cambial e em uma atitude mais firme em relação ao controle dos fluxos de capital transfronteiriços, a taxa de câmbio real se apreciou de maneira generalizada, levando as paridades cambiais (reais) a níveis inferiores aos observados antes da crise. De fato, em alguns países, a taxa de câmbio efetiva real apresenta níveis significativamente inferiores à média dos últimos vinte anos.⁵¹ Por sua vez, os países não dolarizados e sem regimes de metas de inflação, que costumam usar os agregados monetários como instrumentos de política monetária, continuaram apresentando um comportamento heterogêneo.

Os países da América Central e a República Dominicana apresentam regimes monetários diversos. O enfoque das metas de inflação é aplicado na Guatemala e está em vias de ser implementado na Costa Rica. O controle dos agregados monetários é aplicado em Honduras, na Nicarágua e na República Dominicana, ao passo que El Salvador e o Panamá não contam com uma política monetária própria, pois são economias dolarizadas. Durante a década de 2000, a inflação na sub-região esteve sob controle, ultrapassando o patamar de um dígito em apenas duas ocasiões: em 2004, devido ao aumento temporário da inflação

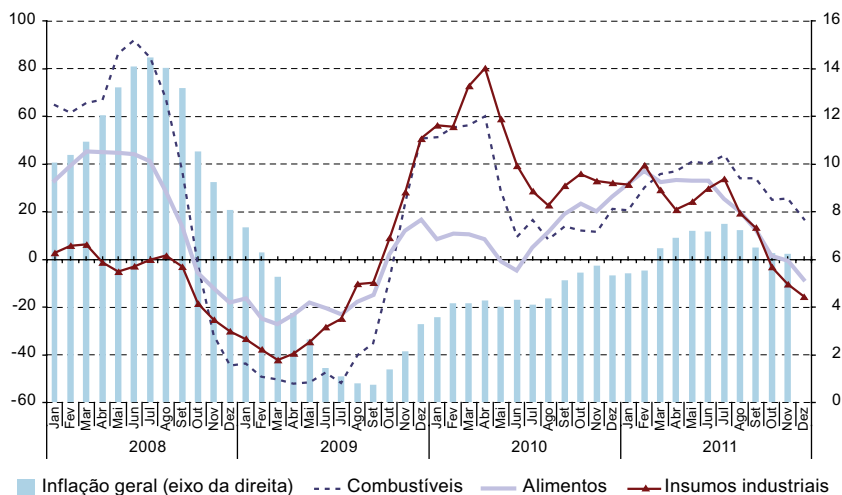
⁵¹ Cinco países registram níveis mais de 20% inferiores às suas médias históricas: Trinidad e Tobago (27,7%), Colômbia (27,7%), Brasil (25,3%), República Bolivariana da Venezuela (23,5%) e Honduras (20,5%).

na República Dominicana, em consequência da desvalorização da sua moeda no ano anterior, e em 2008, quando a média sub-regional chegou a 11,8%, pressionada pelos preços internacionais dos combustíveis, dos alimentos e dos insumos industriais (veja o gráfico IV.21).

Gráfico IV.21

AMÉRICA CENTRAL E REPÚBLICA DOMINICANA: PREÇOS INTERNACIONAIS DE PRODUTOS SELECIONADOS E INFLAÇÃO, 2008-2011

(Em taxas de variação média anual)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

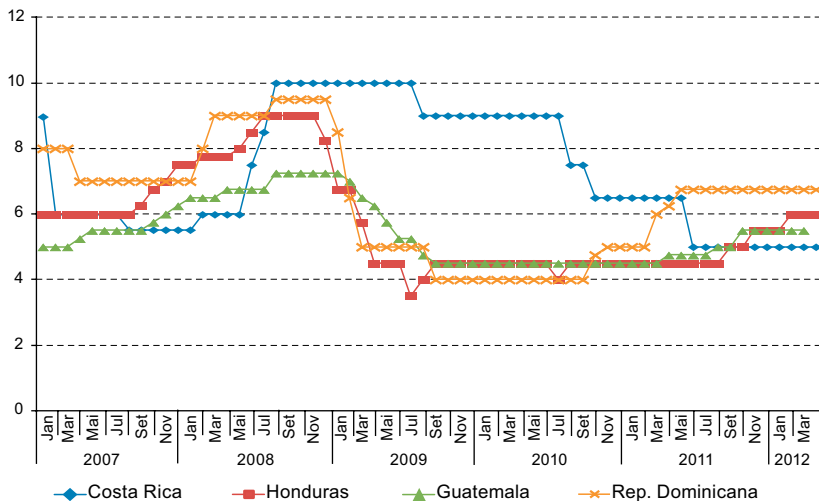
A resposta imediata à aceleração da inflação foi o aumento das taxas de referência da política monetária. Durante 2008, também se permitiu alguma apreciação do câmbio na Costa Rica e na Guatemala a fim de moderar o impacto da inflação importada.

Uma vez que grande parte da população destina uma parcela considerável da sua renda para a compra de alimentos, parcela especialmente grande no caso das famílias de menos recursos, uma elevação da inflação interna resultante de choques externos não apenas desestimula o crescimento da demanda nacional e da produção, mas também deteriora seriamente a distribuição da renda e aumenta a pobreza na ausência de outras ações complementares. Por isso, vários países também adotaram subsídios, implementaram programas de transferência condicionada de renda, aumentaram os montantes dessas transferências ou ampliaram a população beneficiada, e distribuíram gêneros alimentícios de primeira necessidade às populações com menos recursos.

Em 2009, a inflação caiu, chegando a 3,3%, em consequência da queda dos preços internacionais de alimentos, combustíveis e insumos industriais, e do colapso da demanda interna decorrente da crise econômica internacional.

Contudo, em 2010 e 2011, houve repiques inflacionários que se traduziram em aumentos importantes dos preços dos alimentos e dos transportes.

Gráfico IV.22
AMÉRICA CENTRAL (3 PAÍSES) E REPÚBLICA DOMINICANA: TAXAS DE REFERÊNCIA DA POLÍTICA MONETÁRIA, 2007-2012
 (Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Com o aumento da inflação em 2010 e 2011, surgiu um dilema para a política monetária: moderar as pressões inflacionárias ou contribuir para uma recuperação sustentada em face da crise internacional. Algumas autoridades monetárias começaram a aumentar as taxas de referência; esse foi o caso da República Dominicana no fim de 2010, seguida pela Guatemala e por Honduras em 2011. A Costa Rica, em contrapartida, manteve a política de taxas reduzidas até o segundo trimestre de 2011.

No Caribe, a evolução da taxa de inflação se encontra fortemente influenciada por choques externos e internos, como eventos climáticos extremos e choques nos preços dos alimentos e combustíveis. Nas duas últimas décadas, as taxas de inflação variaram consideravelmente entre os países da sub-região. Os que têm regimes de taxa de câmbio flexível registraram taxas de inflação muito superiores às do grupo que manteve regimes de taxa de câmbio fixa (veja o quadro IV.6). Uma explicação desse resultado é que, com taxas de câmbio fixas, o gasto fiscal é restringido, por exemplo, pelas regras da União Monetária do Caribe Oriental (Dutttagupta e Tolosa, 2006).

Quadro IV.6

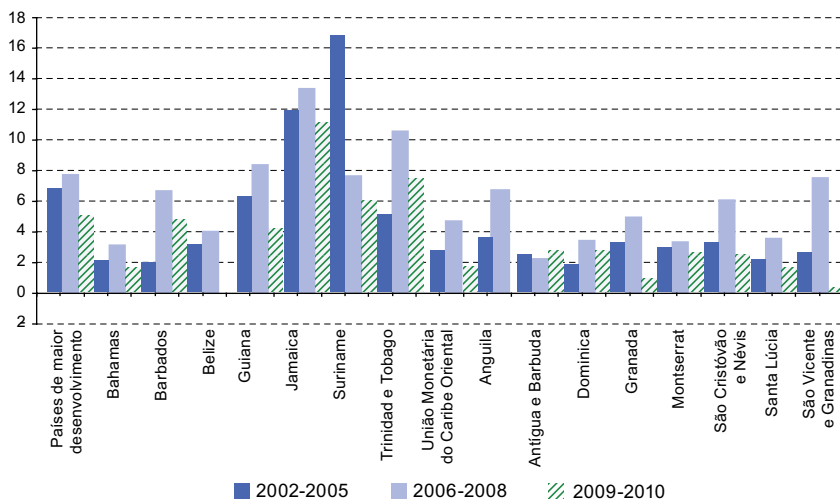
CARIBE: INFLAÇÃO SEGUNDO O REGIME DE POLÍTICA CAMBIAL*(Em porcentagens)*

| | Taxa de câmbio fixa | | | Taxa de câmbio flexível | | |
|-----------|---------------------|--------|------------------------------------|-------------------------|---------|-------------------|
| | Barbados | Belize | União Monetária do Caribe Oriental | Guiana | Jamaica | Trinidad e Tobago |
| 1990-1999 | 2,9 | 2,2 | 2,9 | 15,5 | 28,1 | 6,2 |
| 2000-2011 | 3,9 | 2,4 | 2,8 | 5,6 | 11,3 | 6,7 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

Apresentam-se abaixo as taxas de inflação dos países, individualmente e em grupo em três períodos: 2002-2005, 2006-2008 e 2009-2010 (veja o gráfico IV.23). Durante todo esse período, as taxas de inflação foram mais altas na Guiana, na Jamaica, no Suriname e em Trinidad e Tobago do que em Belize e em Barbados. Os países com regimes de taxa de câmbio fixa registraram taxas de inflação inferiores a 5% durante os três subperíodos, ao passo que os que mantiveram regimes de taxa de câmbio flexível tiveram taxas de inflação superiores a 10% nos primeiros dois subperíodos e superiores a 7% no último. Em média, a inflação nos países de desenvolvimento médio da região continua a mostrar uma tendência decrescente e uma convergência às taxas dos países da União Monetária do Caribe Oriental.

Gráfico IV.23

CARIBE: TAXAS DE INFLAÇÃO MÉDIAS, 2002-2010*(Em porcentagens)*

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

Os desastres naturais são uma causa frequente de choques econômicos no Caribe. No período entre 1990 e 2011, ao menos cinco tormentas tropicais afetaram praticamente todas as ilhas do Caribe, com a exceção de Trinidad e Tobago. Os efeitos econômicos e sociais desses eventos tendem a durar vários anos após o seu impacto inicial e, uma vez que costumam se repetir no tempo, fazem parte do cenário econômico da sub-região e são causa de frequentes choques nas suas economias.

4. Políticas macroprudenciais

A experiência da região e de outros países em desenvolvimento mostra que a significativa concentração do crédito em determinados segmentos do mercado, em particular o imobiliário (residencial e comercial), é um antecedente típico de uma crise, ao dar origem a um sobreinvestimento nesses setores. Esse comportamento é explicado, em parte, pela miopia e pelo comportamento de manada (*herd behaviour*) dos agentes financeiros individuais ao avaliar os riscos de mercado causados pela concentração do crédito em nível agregado, voltando a sua atenção quase exclusivamente para os riscos da sua própria carteira de créditos. Por trás disso está um otimismo excessivo quanto à sua capacidade de desfazer-se de posições na sua carteira diante de possíveis dificuldades —otimismo que costuma ser reforçado pelo comportamento pró-cíclico das agências de classificação de risco.

A crescente globalização financeira aumentou a importância da política macroprudencial. As economias da região se viram obrigadas a enfrentar uma volatilidade crescente no acesso aos recursos financeiros externos, que em várias ocasiões foi provocada por situações de euforia —alimentadas pelo impacto do financiamento externo nos mercados de ativos locais—, seguidas de episódios de pânico e comportamentos de manada por parte dos agentes econômicos externos, em um sentido e com uma dinâmica semelhantes aos descritos por Minsky (1975) e Kindleberger (1978).⁵²

Vários países da região optaram por regimes cambiais flexíveis, evitando assim as garantias implícitas na taxa de câmbio, obrigando os agentes a assumirem os riscos das suas operações. Um esquema de flutuação administrada que acrescenta uma dose adequada de incerteza cambial nominal no curto prazo —sem prejuízo da conveniência de enviar sinais de estabilidade no médio e longo prazo— é uma das principais medidas para prevenir as crises provocadas pelo excesso de otimismo quanto à capacidade de captar recursos externos. Contudo, dada a maior tolerância ao risco em fases de expansão, esse fator dissuasivo pode ser insuficiente em contextos de elevada liquidez externa e em presença de taxas de juros baixas nos

⁵² Esse aumento da exposição e da volatilidade foi facilitado, por sua vez, por uma regulação financeira deficiente nos países desenvolvidos, conforme demonstrado pela crise *subprime* nos Estados Unidos a partir de 2007. Veja Crotty (2009) e Kregel (2009).

principais centros financeiros mundiais.⁵³ As autoridades reguladoras devem enviar mensagens claras sobre os riscos em que incorrem as instituições, tanto em termos individuais como em termos do sistema como um todo.⁵⁴

A crise mundial de 2008-2009 demonstrou uma vez mais que o comportamento da liquidez pode desempenhar uma função pró-cíclica, tanto na fase de acumulação de riscos sistêmicos como na eclosão da crise e na sua transmissão ao resto da economia. O erro de percepção dos agentes —que pensavam que podiam assumir posições e se desfazer delas com relativa facilidade em um mercado de grande amplitude e liquidez— se tornou evidente na fase crítica. Vários mercados que eram líquidos até então, praticamente desapareceram em um prazo muito curto ou se mantiveram com níveis de operação baixos, acentuando a incerteza e a contração do crédito em nível mundial, o que obrigou vários bancos centrais da região a oferecer liquidez imediata em caráter emergencial.

Os mercados financeiros são regidos pelo comportamento das expectativas de rentabilidade, em alguns casos de curtíssimo prazo e não necessariamente ligadas de maneira estreita ao desempenho econômico real. Essas expectativas se mostram demasiado otimistas nas fases ascendentes, aumentando a tolerância dos agentes ao risco, e demasiado pessimistas e avessas ao risco durante as fases de retração do mercado.⁵⁵ Os efeitos do aumento da tolerância ao risco durante as fases de crescimento são agravados por sistemas de incentivos que premiam a rentabilidade de curto prazo, o que leva os agentes a emular comportamentos de risco e tende a corroer a governabilidade das instituições, relaxando os pesos e contrapesos internos que, teoricamente, deveriam mitigar a assunção de riscos.

Por outro lado, algumas normas regulatórias podem acentuar a prociclicidade, em particular a mensuração do risco com base no comportamento de curto prazo da carteira.⁵⁶ Segundo as normas vigentes em vários países da região,

⁵³ Borio e Zhu (2008) exploram a relação entre o ciclo econômico e a percepção do risco e argumentam que essa relação pró-cíclica recentemente passou a ter uma influência maior na gênese de crises financeiras.

⁵⁴ Magud, Reinhart e Vesperoni (2011) recomendam limitar os incentivos para o sistema financeiro local captar ou emprestar recursos em divisas. Isso pode ser feito elevando as exigências de liquidez para os passivos e ativos em moeda estrangeira, níveis mais altos de capital ou provisões dinâmicas para empréstimos em moeda estrangeira, a redução das razões entre a dívida e a renda dos clientes e entre o empréstimo concedido e o valor do colateral ou das garantias nos períodos de expansão, a fim de fazer um controle direto do aumento do crédito interno. Essas medidas podem ser mais eficazes do que recorrer à taxa de juros no âmbito da concessão do crédito. Não obstante, a taxa de juros tem um impacto e uma cobertura muito mais amplos do que, por exemplo, os coeficientes de capital (Hannoun, 2010).

⁵⁵ Esse comportamento eufórico-depressivo não afeta apenas os agentes privados. O comportamento do gasto público e as expectativas salariais também costumam apresentar características pró-cíclicas.

⁵⁶ Veja, por exemplo, Rochet (2008), Bikker e Metzmakers (2002), Gordy e Howells (2006), Taylor e Goodhart (2006) e Griffith-Jones (2009).

as provisões (que são imputações do custo do crédito) devem ser constituídas segundo a categoria de cumprimento dos créditos. Na grande maioria dos casos, essas provisões são estabelecidas com base no comportamento observado (em contraste com o esperado) da carteira. Como o referido cumprimento é pró-cíclico, as provisões tendem a aumentar durante as fases ascendentes e a diminuir nas fases descendentes. O Novo Acordo de Capital de Basileia (Basileia II), em aplicação em vários países, poderia agravar esse comportamento pró-cíclico porque vincula, de forma mais estreita, o capital regulatório ao risco da carteira (veja, por exemplo, Ocampo, Rada e Taylor, 2009).⁵⁷

O quadro IV.7 descreve os instrumentos de política macroprudencial utilizados em países da América Latina e do Caribe, como os diversos tipos de controle de capital.⁵⁸ Um relatório conjunto do Conselho de Estabilidade Financeira (FSB), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco de Compensações Internacionais (BIS) para o Grupo dos 20 (G-20) (FSB/BPI/FMI, 2011) indica que, embora seja difícil avaliar empiricamente o efeito dos instrumentos macroprudenciais, a experiência de diversos países sugere que a aplicação de medidas como tetos às razões crédito/valor da garantia e serviço da dívida/renda, limites ao crédito ou ao seu crescimento, depósitos compulsórios e provisões dinâmicas surtiram efeitos anticíclicos. Esses efeitos não dependeram nem do nível de desenvolvimento nem do regime cambial.

⁵⁷ Encontra-se em fase de discussão um novo Acordo de Capital, o Basileia III.

⁵⁸ Vários bancos centrais asiáticos impulsionaram a adoção de diversos instrumentos macroprudenciais antes e depois da crise de 1997, incluindo a constituição de provisões anticíclicas na China, em Hong Kong (Região Administrativa Especial da China), na República da Coreia e em Cingapura (Hannoun, 2010).

Quadro IV.7
AMÉRICA LATINA E CARIBE: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA MACROPRUDENCIAL UTILIZADOS

| Medida | Casos de países | Justificativa/objetivo | Explicação |
|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Exigências de capital anticíclicas | Basileia III, Brasil (<i>de facto</i> , não <i>de jure</i>) | Constituir uma reserva de capital na fase de alta do ciclo de crédito para uso em cenários de estresse (no âmbito do Basileia III, essa reserva varia entre 0% e 2,5%). | No caso do Brasil, os empréstimos para compra de automóveis com níveis elevados de razão financiamento/garantia são punidos com uma maior ponderação do risco. |
| Limites aos coeficientes de endividamento (<i>leverage</i>) | Basileia III | Reduzir o risco de que seja necessário um processo de desalavancagem de tal magnitude que desestabilize todo o sistema e tenha efeitos muito adversos sobre o setor real. | |
| Liquidez obrigatória | Basileia III, Colômbia (2008) | Identificar, medir e monitorar o risco de iliquidez mediante a construção de indicadores que levem em conta possíveis cenários de estresse. | Em um recente relatório de estabilidade financeira, o Chile apresenta estimativas de razões semelhantes às propostas pelo Basileia III. A Colômbia instituiu, em abril de 2009, o Sistema de Administração do Risco de Liquidez (SARL), que monitora e controla a situação da liquidez do sistema e permite incorporar aos cálculos algumas variáveis que levem em conta possíveis cenários de estresse. |
| Provisões dinâmicas | Bolívia (Estado Plurinacional da) (2008), Colômbia (2007), Peru (2008), Uruguai (2001) | Na fase de alta do ciclo, constituir uma proteção por meio de provisões que possam ser usadas para enfrentar perdas na fase de baixa. | Na Bolívia (Estado Plurinacional da), a provisão anticíclica se situa em um faixa entre 1,5% e 5,5% dos empréstimos. Na Colômbia, as provisões anticíclicas são obtidas aplicando cenários de risco a diversas categorias de empréstimo. O Peru não mantém um fundo cumulativo, mas ativa e desativa as provisões segundo um critério de crescimento do PIB. As provisões gerais se situam em uma faixa entre 0,7% e 1,0% dos empréstimos, enquanto as anticíclicas crescem 0,3% a 1,5% a essa faixa. No Uruguai, o fundo para as provisões anticíclicas varia entre 0% e 3% do total dos empréstimos. Isso é calculado pela diferença entre as provisões para dívidas de cobrança duvidosa e o valor obtido da aplicação de determinadas porcentagens de inadimplência estatística aos riscos diretos e contingentes das instituições financeiras. No Chile, existe a possibilidade de que os bancos constituam voluntariamente provisões anticíclicas (veja o relatório de estabilidade financeira do primeiro semestre de 2011, Banco Central do Chile). |
| Razão financiamento/garantia | Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, República Dominicana | Limite regulatório para controlar o crescimento do crédito a certos setores específicos e, com isso, reduzir a demanda por certos ativos (em geral, ativos considerados sujeitos a um boom nos preços). | Na maioria dos casos dos países da América Latina, os limites são aplicados a empréstimos imobiliários. |
| Razão dívida/renda | Chile, Colômbia, Costa Rica, Nicarágua, Panamá | Limite regulatório ao grau de alavancagem dos tomadores de empréstimos para, com isso, reduzir o risco do crédito bancário. | |

Quadro IV.7 (conclusão)

| Medida | Casos de países | Justificativa/objetivo | Explicação |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reservas compulsórias sobre depósitos bancários | Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela (República Bolivariana da) | Instrumento antícipado para atuar sobre o crescimento e a alocação do crédito. Além disso, é um instrumento de política monetária. | É um instrumento comumente utilizado. A maioria dos países da região o usa (com as notáveis exceções do México e do Panamá, que não têm um coeficiente de reservas compulsórias). |
| Reservas compulsórias sobre outros passivos do sistema bancário (em particular, por exemplo, sobre passivos de curto prazo com o exterior) | Chile, Costa Rica (2012), El Salvador, Peru (2010-2011) | As reservas compulsórias se aplicam aos passivos bancários que as autoridades desejem desestimular. Um caso comum é aplicá-las aos passivos externos de curto prazo para direcionar a captação de recursos para passivos de prazo mais longo e, por extensão, mais estáveis. | O Peru usou ativamente as reservas compulsórias sobre passivos bancários de curto prazo com o exterior (inferior a dois anos) para direcionar o financiamento bancário para prazos mais longos. A Costa Rica adotará (2012) uma reserva compulsória sobre empréstimos externos com prazo inferior a um ano. El Salvador também aplica uma, mas a empréstimos externos com prazo inferior a cinco anos. A Colômbia tem uma reserva compulsória, porém o coeficiente é zero desde 2008. |
| Limites às posições abertas em moeda estrangeira | Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai | São limites impostos sobre a quantidade de risco cambial que as instituições financeiras podem assumir. | Os limites quantitativos costumam ser expressos como uma porcentagem do capital bancário. Na maioria dos casos, os limites são aplicados a posições spot e a instrumentos derivados. Às vezes, são simétricos no caso de posições compradas e vendidas. Outras vezes, são assimétricos (por exemplo, na Colômbia, Guatemala, Honduras e Peru). No Chile, o antigo limite às posições abertas foi substituído por uma exigência de capital adicional quando essas posições excedem certo limiar. A Costa Rica e a Nicarágua também aplicam uma exigência de capital adicional. |
| Gestão do risco de crédito pelo descasamento de moedas no balanço de devedores ao sistema financeiro | Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Peru (2010), Uruguai | O objetivo é que os bancos internalizem (por meio de exigências de capital ou provisões mais elevadas) o risco de emprestar a devedores cujos balanços tenham posições abertas em divisas. | No Peru e no Uruguai, por exemplo, existem exigências de capital adicionais no caso de créditos a devedores cujos balanços apresentem descasamento de moedas. Além disso, o Peru havia estabelecido em 2006 provisões adicionais para riscos de crédito por esse tipo de descasamento. O Uruguai exige provisões adicionais para créditos em moeda estrangeira, seja qual for o nível de descasamento de moedas nos balanços dos devedores. |
| Controles sobre as entradas de capitais | Brasil | Ferramenta para aumentar o custo do financiamento externo e fazer com que os investimentos externos no país sejam menos rentáveis. | O Brasil voltou a cobrar o imposto sobre Operações Financeiras (IOF) em outubro de 2009 (após suspendê-lo em outubro de 2008), desta vez isentando empresas de prazo superior a três anos. |
| Depósitos compulsórios Reservas | Peru (2008, 2010) Chile e El Salvador (apenas sobre linhas de crédito externas de curto prazo ao sistema bancário) | | O Chile (década de 1990) e a Colômbia (década de 1990 e 2006/2008) aplicaram reservas compulsórias não remuneradas aos fluxos de entrada de capitais. Em 2008 e, novamente, em 2010, o Peru lançou mão de reservas compulsórias sobre depósitos de não residentes no sistema bancário e também sobre passivos bancários externos de curto prazo. |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações oficiais.

C. Recapitulação

Este capítulo discutiu os principais aspectos da evolução da política macroeconômica na região nas duas últimas décadas, destacando os seus pontos fortes e fracos. Foram obtidos avanços importantes na construção do espaço fiscal e no uso anticíclico da política fiscal e monetária, porém há muito a fazer para estreitar os vínculos entre a política industrial e a política macroeconômica, para que atuem em conjunto em favor da mudança estrutural.

Em termos da política fiscal, foram adotados instrumentos anticíclicos (embora ainda não de forma generalizada), como métodos de elaboração de orçamentos plurianuais e fundos de estabilização ou de acumulação de receitas extraordinárias (esse tema é tratado no capítulo VI). Esses instrumentos, junto com a redução da dívida externa pública —como resultado, entre outros fatores, dos altos preços das exportações e dos programas de redução direta, como a Iniciativa para a Redução da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados— foram gerando maior capacidade de ação anticíclica. Esse esforço não encontrou paralelo no reforço do financiamento das necessidades de gasto por meio do sistema tributário. Embora tenha havido avanços, a carga tributária na região continua a ser inferior à que corresponderia ao nível de desenvolvimento dos seus países, com uma composição caracterizada pela predominância dos impostos indiretos, de viés regressivo. Assim, apesar dos avanços mencionados, a situação fiscal da região ainda está longe da consolidação plena. Um esforço nesse sentido exigirá um pacto fiscal que estabeleça as bases do financiamento equitativo e progressivo das necessidades que o desenvolvimento econômico e social comporta.

A política monetária também assumiu gradativamente um caráter anticíclico, embora ainda haja diferenças significativas entre os países nesse aspecto, em geral associadas ao grau de desenvolvimento financeiro. Em um número relevante de países, a orientação é definida por políticas regidas por objetivos de inflação, que têm a taxa de juros como principal ferramenta. Em outros, em contrapartida, são usados métodos de regulação dos agregados monetários para esse fim.

Durante as duas últimas décadas, sobretudo a partir de 2001, os países da América Latina e do Caribe fizeram progressos importantes em relação à queda das taxas de inflação, o que representa um avanço significativo para as políticas de redução da pobreza e da miséria, dados os efeitos regressivos da inflação. Isso é um dos resultados das lições extraídas das experiências com a alta inflação de décadas anteriores, assim como de fatores externos, como as quedas dos preços mundiais dos combustíveis e dos alimentos nos anos noventa e a redução dos custos salariais decorrente do significativo crescimento da produção da China e da participação desse país no comércio mundial. Por sua vez, essa conquista também foi resultado de finanças públicas mais equilibradas presentes a partir do novo século, fortalecidas tanto pelas reformas tributárias como, em vários

casos, pela bonança fiscal derivada da alta dos preços das exportações de produtos primários. Conforme destacado, este último fator afetou as economias de forma heterogênea, e os países da América Central e do Caribe que são importadores líquidos de alimentos e de combustíveis se viram prejudicados nos seus termos de troca, o que também afetou negativamente a sua situação fiscal em face da necessidade de compensar os efeitos sociais dessas elevações de preços.

Com alguma independência do regime monetário adotado, se observa na região uma tendência de apreciação real no longo prazo. Embora isso se verifique no âmbito de uma tendência mundial de perda de valor das moedas de reserva, em certos casos isso decorreu do uso direto ou indireto da taxa de câmbio nominal como ferramenta para combater a inflação. Essa tendência de apreciação do câmbio cria a necessidade de escolher entre dois objetivos: estabilizar a inflação no curto prazo ou dar um impulso estratégico a setores exportadores e a novos setores, inclusive àqueles que substituem importações. Os processos de apreciação real não apenas afetam a rentabilidade dos setores produtores de bens transáveis não tradicionais, dificultando a diversificação da estrutura produtiva e, por extensão, comprometendo a estabilidade e o ritmo do crescimento no médio e longo prazo, mas também podem expor as economias da região a dinâmicas de vulnerabilidade externa que costumam levar a situações de instabilidade real.

A situação do setor externo condiciona o espaço fiscal. É importante considerar as políticas macroeconômicas de forma integrada, além de incluir na análise os efeitos que transcendam os campos tradicionais da política fiscal e monetária, como os efeitos sobre a estrutura produtiva e o risco da perda de capacidade no longo prazo. O papel dos diversos instrumentos, inclusive, entre outros, a política cambial e as regulações macroprudenciais, assim como a sua relação com os objetivos de mudança estrutural e inclusão social, são discutidos mais à frente (veja o capítulo VI).

CAPÍTULO V

Heterogeneidade estrutural, segmentação do mercado de trabalho e desigualdade social

A mudança estrutural proposta neste documento, que envolve um estímulo às atividades de alta produtividade, constitui claramente uma política distributiva.¹ No longo prazo, o conjunto de políticas de desenvolvimento econômico que impulsionariam a mudança estrutural virtuosa seriam iniciativas distributivas em sentido amplo, pois modificariam a geração de renda decorrente do processo produtivo. Essa mudança estrutural permitiria criar oportunidades de emprego em setores de maior produtividade e incrementar o nível de emprego de modo geral. Em consequência, a renda da população aumentaria e, ao fim do processo, se conseguiria uma distribuição mais igualitária.²

Contudo, no curto e médio prazo, a maior demanda de trabalhadores qualificados para os setores de alta produtividade em expansão poderia provocar um aumento da desigualdade no trabalho e, por extensão, da desigualdade em geral. Na transição a economias mais homogêneas e com um nível mais alto de produtividade, a elevada participação do setor informal nos mercados de trabalho da região continuará sendo o principal desafio em termos de proteção social, uma área em que a região ainda enfrenta importantes deficiências. Também poderiam ocorrer tensões significativas no mercado de trabalho, que deveria contar com mecanismos de proteção para os trabalhadores mais vulneráveis. Além disso, nesse contexto de mudança estrutural, é fundamental

¹ Tradicionalmente, a CEPAL faz uma distinção entre políticas distributivas e redistributivas, considerando distributivas as que levam a uma modificação das condições que determinam a renda ou a sua distribuição inicial, e redistributivas as políticas que implicam mudanças *ex post* na distribuição (ver, por exemplo, Pinto e di Filippo, 1973).

² O termo “emprego” é usado em sentido amplo, pois abrange todo o universo dos trabalhadores.

adequar a oferta de trabalho às exigências da nova demanda, o que afeta, sobretudo, a capacitação e a formação de capacidades.

Em última análise, o objetivo continua a ser garantir a universalidade da proteção social. Isso implica um triplo desafio: a) solucionar as deficiências históricas em matéria de proteção social que, em grande medida, decorrem do déficit de cobertura do sistema contributivo e das insuficiências do sistema não contributivo, o que priva muitas pessoas do acesso oportuno às redes de proteção; b) mitigar os efeitos em termos de vulnerabilidade provocados pelas flutuações do crescimento e pelo impacto das crises econômicas e c) proteger a população afetada temporariamente pelas mudanças estruturais no mercado de trabalho.

No longo prazo, a expansão das atividades de alta produtividade ocasionaria importantes melhorias em matéria de seguridade social. Não obstante, no período de transição, seria necessário estabelecer e fortalecer instrumentos redistributivos que oferecessem garantias concretas de proteção. Esses instrumentos deveriam levar em conta as particularidades e necessidades específicas de cada sociedade, assim como os diversos grupos populacionais.

Os capítulos anteriores evidenciaram que os padrões de investimento reforçam um cenário de profundas brechas de produtividade, o que, por sua vez, se traduz na segmentação estrutural do mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao acesso a empregos dignos, como aos rendimentos salariais. Essa segmentação revela a elevada incidência do emprego informal e a pequena parcela da população protegida pela seguridade social em função do emprego, o que provoca profundas desigualdades e lacunas em matéria de proteção social.³

Assim, o elevado grau de desigualdade persistente na região está relacionado ao funcionamento interativo de uma cadeia composta pela heterogeneidade estrutural, pelo mercado de trabalho e pela proteção social. Nessa sequência, a heterogeneidade estrutural é o ponto de partida fundamental, pois é o primeiro elo da cadeia de reprodução da desigualdade. O mercado de trabalho opera como um "espaço de articulação" para o qual se transferem os efeitos da desigualdade estrutural, onde se distribuem os ganhos de produtividade, onde ocorre a estratificação dos empregos e da renda, e a partir do qual se tem acesso, também de forma estratificada, à proteção social. O terceiro elo, a proteção social, reflete em boa medida o que ocorre nos dois anteriores, mas também é um espaço que permite reforçar ou neutralizar a desigualdade, segundo as políticas adotadas nessa área.

Em compensação, a dinâmica positiva entre a gestão do ciclo e a mudança estrutural, com convergência produtiva, permitiria que a economia

³ São considerados trabalhadores do setor informal os trabalhadores autônomos não qualificados, os trabalhadores não remunerados, os proprietários de microempresas e os seus funcionários assalariados (salvo os trabalhadores qualificados) e os empregados domésticos. Outra forma de analisar a qualidade do trabalho é considerar se ele conta ou não com proteção social.

desenvolvesse as suas potencialidades e, no longo prazo, que a sociedade se beneficiasse disso de maneira mais igualitária. O principal mecanismo por meio do qual convergem esses dois processos (o desenvolvimento produtivo e a igualdade social) é, sem dúvida, o mercado de trabalho, que poderia ser qualificado como o principal motor da inclusão social. É nesse âmbito que se deveria garantir que a ampliação da inclusão social ocorresse em um contexto de maior desenvolvimento das capacidades de todos os membros da sociedade, com melhores oportunidades para recompensar essas capacidades produtivamente e melhores condições para harmonizar os interesses dos vários atores no campo do trabalho.

As conquistas no campo do emprego não apenas estão relacionadas a uma maior convergência em torno do emprego de qualidade e à consequente diminuição das brechas em termos da renda do trabalho e do acesso à seguridade social, mas também estão inseridas no âmbito do “emprego com plenos direitos sociais”, conforme destacado em *A hora da igualdade* (CEPAL, 2010a). Isso implica que os impactos positivos da mudança estrutural deveriam se articular por intermédio de instituições próprias do campo do trabalho e da negociação coletiva, o que ajudaria a efetivar os direitos específicos do trabalho decente e permitir uma apropriação mais igualitária dos benefícios do progresso e do aumento da produtividade. Portanto, conforme apresentado no documento recém-mencionado, o aumento da igualdade no âmbito do emprego está relacionado, ao mesmo tempo, à renda e à cidadania.

Ao abordar a transição de uma estrutura produtiva altamente heterogênea para a existência de famílias com renda acentuadamente desigual, é necessário analisar o que ocorre no mercado de trabalho, no que tange tanto ao emprego como à renda do trabalho. As diferenças de produtividade se traduzem em diferenças em termos de renda do trabalho, o que, juntamente com o emprego, afeta o padrão distributivo entre as famílias. Não obstante, cabe assinalar que diversos fatores influenciam essa transição, transformando-a em uma relação complexa, conforme analisado mais adiante. Entre esses fatores, destacam-se a propriedade dos ativos produtivos e não produtivos,⁴ o nível de escolaridade, as políticas públicas em termos de transferência de renda e impostos, as instituições ligadas ao trabalho e a estrutura familiar.

Em *A hora da igualdade*, já se destacou a importância de conjugar a diminuição das brechas de produtividade com o seu impacto inclusivo e igualitário, tanto no que diz respeito à renda do trabalho e ao acesso aos ativos produtivos, como em relação a um conjunto de políticas sociais que tenham um

⁴ Ativos produtivos podem ser definidos como os que, juntamente com o trabalho, participam diretamente dos processos produtivos de bens e serviços, e geram renda associada a essa participação. Os demais ativos físicos ou financeiros (ativos não produtivos) das famílias também geram renda (por exemplo, o aluguel de um imóvel residencial ou as aplicações financeiras) e influenciam a distribuição final da renda, embora não estejam associados diretamente aos mercados produtivos.

efeito redistributivo, diminuam os riscos da população vulnerável e promovam o desenvolvimento das capacidades no conjunto da sociedade (CEPAL, 2010a). Também se destacou que a igualdade social e um dinamismo econômico que transforme a estrutura produtiva não são conflitantes, mas sim que é necessário crescer com menos heterogeneidade estrutural e mais desenvolvimento produtivo, além de promover a igualdade ao potencializar a capacidade das pessoas e mobilizar energias do Estado. Além disso, indicou-se que, em termos de igualdade, o Estado deve preocupar-se em aumentar a participação dos setores excluídos e vulneráveis nos benefícios do crescimento. Nesse contexto, a igualdade dos cidadãos —quanto a direitos, participação pública e atuação como indivíduos plenos— é o fator que vincula as políticas à igualdade social. Isso exige um Estado que influa na orientação do desenvolvimento e que tenha a capacidade efetiva para alocar recursos e cumprir as funções de regulação.

Este capítulo explora mais a fundo as orientações apresentadas em *A hora da igualdade*, destacando, acima de tudo e como ponto de partida, a forma como a mudança estrutural virtuosa deve operar de modo a favorecer a igualdade no âmbito do emprego e da renda. Em primeiro lugar, são analisados os canais de vinculação entre a heterogeneidade estrutural e a desigualdade. O campo do emprego é especialmente importante para compreender essa relação e, portanto, é examinado de forma mais detalhada a partir de uma perspectiva que leva em conta os ciclos econômicos e a estrutura produtiva. Analisam-se, em particular, as desigualdades criadas no mercado de trabalho, que podem ser abordadas a partir da perspectiva da desigualdade funcional da renda ou da perspectiva relacionada aos rendimentos do trabalho das pessoas. Por último, examina-se a evolução da desigualdade de renda na região nas duas últimas décadas.

A. Heterogeneidade estrutural e desigualdade social: leituras complementares

Ao longo das últimas décadas, a CEPAL vem destacando duas características distintivas da estrutura econômica e social da região: a alta heterogeneidade da estrutura produtiva e os elevados níveis de desigualdade em diversos âmbitos, que costumam resumir-se em elevados índices de desigualdade de renda. Conforme discutido em CEPAL (2010a), a heterogeneidade estrutural constitui um elemento fundamental a ser considerado na formulação de políticas que tenham como objetivo harmonizar o aumento do crescimento e a igualdade.

Os estudos que deram lugar ao conceito de heterogeneidade estrutural assinalavam a existência de três setores: um tradicional, com baixos níveis de produtividade e de renda; outro moderno, integrado por atividades fundamentalmente exportadoras e grandes empresas; e um segmento intermediário, composto por setores cuja produtividade era semelhante à da média dos países da região (CEPAL, 1964; Pinto, 1973). A heterogeneidade

estrutural se caracteriza pela coexistência, em uma mesma economia, de setores produtivos característicos das economias em distintos estágios do seu desenvolvimento, com um grande peso relativo dos setores de baixa produtividade. Nos países da região, existe uma estrutura exportadora baseada em matérias-primas e pouco diversificada; isso impacta a estrutura produtiva, em que as dificuldades para a propagação do progresso técnico impedem que se supere a situação e perpetuam as brechas de produtividade.

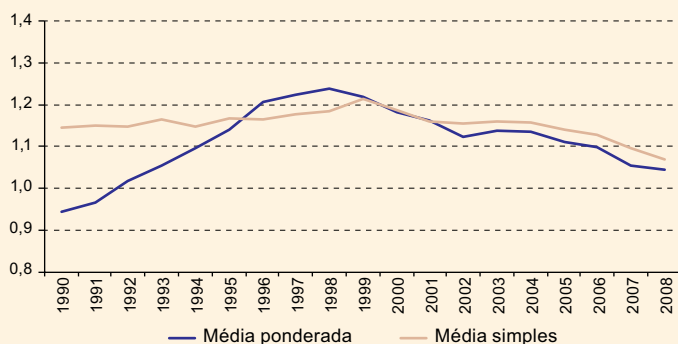
A CEPAL analisou a heterogeneidade estrutural por intermédio de diferentes indicadores. Um dos enfoques se debruça sobre as diferenças de produtividade dos variados setores de atividade, enquanto outro analisa, fundamentalmente, as diferenças entre as diversas unidades de produção segundo o tamanho das empresas e a forma de inserção no mercado de trabalho (veja o boxe V.1). As duas análises da heterogeneidade (por setores e por segmentos produtivos) são complementares e permitem compreender o fenômeno da heterogeneidade estrutural na região.

Boxe V.1

COMO MEDIR A HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL

Em um dos enfoques, a heterogeneidade estrutural é medida pelo coeficiente de variação do nível de produtividade dos diversos setores (CEPAL, 2010a). Tanto a média simples como a média ponderada desse indicador, mostram um aumento da heterogeneidade estrutural de 1990 a 1998 (período em que as reformas estruturais lançadas na região, em especial a abertura comercial e os investimentos em setores de recursos naturais e de produtos primários, tiveram forte repercussão). Ambas as médias também revelam uma tendência decrescente a partir desse ponto (veja o gráfico abaixo). O indicador elaborado com base nas médias ponderadas dos países mostra um crescimento consideravelmente mais acentuado do que o que se baseia na média simples: de 1990 a 2008, esse indicador aumentou 10,9% e, de 1990 a 1998, mais de 31,3%.^a

AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE INTERSETORIAL, 1990-2008



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações das bases de dados CEPALSTAT e LABORSTAT da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Boxe V.1 (continuação)

De acordo com os valores assumidos pelo indicador ao fim do período, os países podem ser classificados em três grupos. No primeiro grupo, de heterogeneidade grave (indicador igual ou superior a 1,2), estariam o Equador, o México e a Venezuela (República Bolivariana da), onde as produtividades são altamente diferenciadas por setor de atividade. No outro extremo, se encontrariam a Argentina, o Chile, a Costa Rica e o Uruguai, cuja estrutura produtiva, no contexto da região, apresenta uma heterogeneidade moderada (indicador inferior a 0,9). Por último, os indicadores do Brasil, da Colômbia, de El Salvador e do Peru têm valores intermediários (entre 0,9 e 1,2).^b

Segundo a outra perspectiva, a heterogeneidade estrutural é analisada em relação ao mercado de trabalho (Infante, 1981; Tokman, 1982). Propõe-se uma medição baseada na distinção de três segmentos produtivos segundo o tamanho das empresas e a categoria ocupacional dos trabalhadores (Infante, 2011). A fundamentação é que cada setor tem segmentos produtivos com acentuadas diferenças de produtividade. O segmento de alta produtividade abrange os empregadores e os trabalhadores das empresas com 200 funcionários ou mais, e o de baixa produtividade abarca os das empresas com um máximo de cinco empregados, além dos trabalhadores por conta própria não qualificados, os trabalhadores familiares não remunerados e os trabalhadores domésticos, isto é, o que se costuma denominar o "setor informal". O segmento intermediário é composto pelos empregadores e pelos funcionários das pequenas e médias empresas (6 a 199 funcionários).

De acordo com as diferenças de produtividade desses três segmentos, e levando em conta o peso relativo do segmento mais baixo no conjunto do emprego, os países são classificados em três grupos: países de heterogeneidade estrutural moderada, de heterogeneidade estrutural intermediária e de heterogeneidade estrutural grave (veja o quadro anexo). Dado o grande volume de informações estatísticas necessário, a construção do indicador foi possível apenas para um dado momento (2009) e não é possível analisar a sua evolução temporal.^c

CLASSIFICAÇÃO DOS PAÍSES SEGUNDO O NÍVEL DE HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL

| Moderada | Intermediária | Grave |
|------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Argentina | Brasil | Bolívia (Estado Plurinacional da) |
| Chile | Colômbia | Equador |
| Costa Rica | México | El Salvador |
| Uruguai | Panamá | Guatemala |
| | Venezuela (República Bolivariana da) | Honduras |
| | | Nicarágua |
| | | Paraguai |
| | | Peru |
| | | República Dominicana |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em R. Infante, "América Latina en el "umbral del desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, nº 14, projeto Desenvolvimento Inclusivo, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), junho de 2011, inédito.

Essa classificação é coerente com a classificação dos países segundo a proporção de emprego formal e informal. Em 2010, os quatro países classificados como de heterogeneidade estrutural moderada tinham mais de 60% da população

Boxe V.1 (conclusão)

economicamente ativa (PEA) empregada no setor formal. Nesse mesmo ano, quatro dos cinco países classificados como de heterogeneidade estrutural intermediária (Brasil, México, Panamá e Venezuela (República Bolivariana da)) tinham uma formalização da PEA inferior a 60%, porém superior a 50%. Nesse mesmo ano, nos países classificados como de heterogeneidade estrutural grave, a porcentagem da PEA trabalhando no setor formal era inferior a 50%, exceto na Colômbia, cuja PEA ocupada no setor formal era de cerca de 48% (muito próxima do limiar de 50%).

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

^a A média ponderada é muito sensível à evolução do indicador no México e no Brasil.

^b Os indicadores foram calculados com base nos dados da CEPALSTAT e da LABORSTAT da OIT.

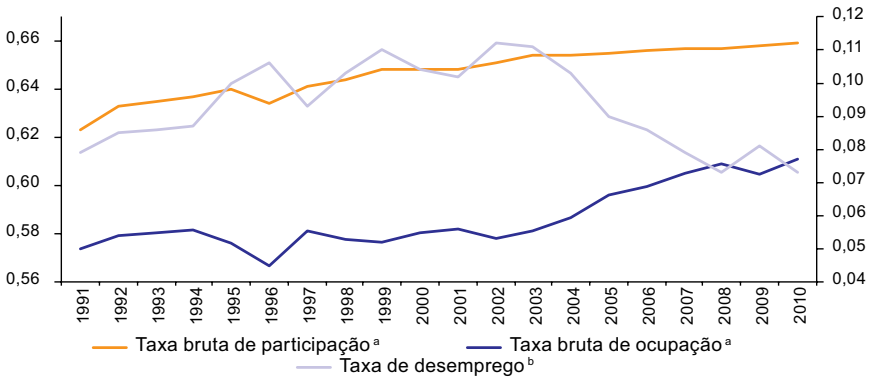
^c Ao aplicar os dois critérios na classificação das estruturas produtivas da região, os resultados mais divergentes foram os do México; no quadro V.1, optou-se por incluí-lo no grupo intermediário.

A renda dos trabalhadores é um elo fundamental que vincula a heterogeneidade estrutural e a desigualdade de renda. Para aprofundar a compreensão das diferenças em matéria de renda do trabalho, é preciso levar em conta não apenas as diferenças de produtividade entre os diversos setores de atividade ou segmentos produtivos, mas também as diferenças quanto ao desenvolvimento das capacidades, que sofrem forte influência da origem socioeconômica da população ocupada, e as assimetrias de poder entre os empregadores e os trabalhadores, manifestas nas negociações salariais. De fato, as desigualdades em termos de produtividade não ocorrem apenas entre os setores e segmentos produtivos da economia, mas também no âmbito desses segmentos e setores, onde convivem trabalhadores com produtividades muito diferentes, associadas a diferentes níveis de escolaridade. Por isso, é mister harmonizar a promoção da mudança estrutural virtuosa (e a expansão do emprego em setores de maior produtividade) com um grande esforço destinado a igualar as oportunidades de desenvolvimento das capacidades, tanto no sistema educacional formal como nos sistemas de capacitação.

O diagrama V.1 mostra a maneira como as diferenças na estrutura produtiva se traduzem (embora não de forma automática) em diferenças na renda do trabalho e, conseqüentemente, na renda das famílias.

Conforme indicado anteriormente, a heterogeneidade da estrutura produtiva implica diferenças substanciais em termos de produtividade entre os diferentes setores e segmentos produtivos. Além disso, essas diferenças estão relacionadas com os diferentes níveis de escolaridade da população economicamente ativa. Outra característica das estruturas produtivas da região é a importante participação do setor de baixa produtividade, que costuma empregar trabalhadores com baixa escolaridade. Cabe destacar, ademais, que a cobertura da seguridade social nos setores cuja produtividade é mais baixa costuma ser bastante escassa.

Diagrama V.1
DA HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL À DESIGUALDADE



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Em um contexto neoclássico, o salário real dos trabalhadores se igualaria à sua produtividade marginal. Contudo, os mercados de trabalho estão longe de serem competitivos, devido a fatores tais como as assimetrias de poder entre os empregadores e os empregados, o acesso desigual aos ativos produtivos, os déficits de informação e uma mobilidade incompleta, entre outros. Esses fatores diversos que afastam o funcionamento real dos mercados de trabalho do modelo teórico de concorrência perfeita tornam imperfeita a relação entre a renda do trabalho e a produtividade, embora ela seja verificável nos países da região (veja o boxe V.2). Na relação entre a produtividade e a renda do trabalho, também são determinantes as instituições ligadas ao trabalho, pois afetam a capacidade dos trabalhadores de se beneficiar dos frutos do processo produtivo, bem como a divisão da remuneração entre o capital e o trabalho pela sua contribuição no processo produtivo. A negociação salarial desempenha um papel fundamental nessa relação: os dados empíricos indicam que a negociação centralizada está associada a níveis mais baixos de desigualdade salarial entre os trabalhadores abrangidos (Aidt e Tzannatos, 2002; Freeman, 1984; Card, 1992, entre outros), sobretudo no âmbito de cada setor. Esse potencial equalizador da negociação coletiva será maior nas economias mais formalizadas, pois ela abrange uma quantidade maior de trabalhadores. A negociação salarial também implica salários médios mais altos ou, de maneira equivalente, uma maior capacidade dos trabalhadores de se beneficiar dos frutos do processo produtivo. Portanto,

o fortalecimento da negociação coletiva é fundamental para que os ganhos de produtividade se traduzam em aumentos salariais, o que repercutiria de maneira favorável na proporção da massa salarial no total da renda, diminuindo as brechas de desigualdade.

Boxe V.2

PRODUTIVIDADE SETORIAL E SALÁRIOS

No modelo neoclássico, em uma situação de equilíbrio, o salário real de um trabalhador deveria ser igual à produtividade marginal do seu trabalho. Esse enunciado deriva de uma série de pressupostos bastante restritivos sobre o funcionamento dos mercados e o comportamento dos agentes econômicos, razão pela qual não é nenhuma surpresa que seja difícil comprovar essa relação na prática.

A hipótese estabelecida pela CEPAL, de que a elevada heterogeneidade produtiva da região está relacionada com a grande desigualdade de renda, também se baseia em um vínculo entre a produtividade do trabalho e a renda do trabalho, embora essa concepção seja consideravelmente mais ampla do que a postulada pela teoria ortodoxa, pois busca incorporar, entre outros, os condicionantes institucionais que influenciam a relação entre a produtividade e a renda.

Na sua formulação inicial, o conceito de heterogeneidade estrutural se baseia nas diferenças da produtividade do trabalho —não entre os trabalhadores individualmente, mas sim entre os setores de atividade ou segmentos produtivos (uma combinação de setores e tamanhos das empresas). A produtividade setorial do trabalho se refere à produtividade média (isto é, a relação entre o produto gerado no setor e o número de trabalhadores) e, teoricamente, os salários deveriam incluir todos os pagamentos que percebem os trabalhadores, inclusive a remuneração e os benefícios.

Não é fácil documentar a associação entre a heterogeneidade produtiva e a desigualdade de renda, mesmo quando a análise se restringe à renda proveniente do mercado de trabalho. Um obstáculo importante é a disponibilidade de séries temporais de dados estatísticos com um nível de agregação adequado. Os esforços para vincular o coeficiente de variação da produtividade setorial do trabalho com a desigualdade da renda do trabalho, ou mesmo com o coeficiente de variação da renda do trabalho por setor, não produziram resultados claros nos países da região. Uma razão é que as séries temporais são relativamente recentes e a desagregação por elas permitida (nove setores de atividade) é muito limitada para captar um fenômeno desse tipo. Contudo, em todos os casos nacionais analisados se detecta uma dispersão consideravelmente maior nas produtividades setoriais do que na renda do trabalho média por setor.

Não obstante, os dados revelam que, nos vários países, o ordenamento dos setores de atividade de acordo com a sua produtividade média do trabalho e com a sua renda média do trabalho é semelhante. O quadro a seguir apresenta, para cada setor de atividade de dez países da região em 2008, a razão entre a produtividade ou a renda média do trabalho desse setor e a média de toda a economia. Salvo algumas poucas exceções, os setores de atividade cuja produtividade é superior à média da economia (superior a 1) também apresentam uma renda do trabalho superior à média da economia. Conforme indicado acima, as desigualdades são mais acentuadas em termos de produtividade do que em termos de renda do trabalho.

Boxe V.2 (continuação)

| | Argentina | | Brasil | | Chile | | Colômbia | | Costa Rica | |
|----------------------------------------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Renda do trabalho | Produtividade | Renda do trabalho | Produtividade | Renda do trabalho | Produtividade | Renda do trabalho | Produtividade | Renda do trabalho | Produtividade |
| Agricultura | 1,00 | 0,60 | 0,59 | 0,28 | 0,66 | 0,44 | 0,58 | 0,48 | 0,83 | 0,61 |
| Exploração de minas e pedreiras | 2,00 | 4,18 | 1,66 | 3,95 | 1,65 | 3,70 | 1,34 | 5,57 | 0,63 | 1,42 |
| Indústria manufatureira | 0,98 | 1,30 | 0,98 | 1,01 | 0,93 | 1,13 | 1,12 | 1,06 | 0,88 | 1,70 |
| Energia elétrica, gás e água | 1,27 | 4,53 | 1,67 | 7,37 | 1,07 | 3,75 | 1,68 | 6,07 | 1,49 | 1,61 |
| Construção | 0,90 | 0,64 | 0,80 | 0,62 | 0,99 | 0,89 | 0,94 | 1,03 | 0,83 | 0,62 |
| Comércio, hotéis e restaurantes | 0,92 | 0,71 | 0,95 | 0,46 | 0,90 | 0,59 | 0,97 | 0,50 | 0,91 | 0,66 |
| Transportes, armazenamento e comercialização | 1,15 | 1,54 | 1,17 | 1,57 | 1,12 | 1,29 | 1,02 | 0,83 | 1,17 | 1,58 |
| Instituições financeiras | 1,46 | 1,69 | 1,52 | 2,16 | 1,64 | 2,43 | 2,27 | 2,30 | 1,43 | 1,44 |
| Serviços comunitários, sociais e pessoais | 0,91 | 0,57 | 1,05 | 0,96 | 0,97 | 0,54 | 1,67 | 0,88 | 1,04 | 0,68 |
| Total | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |

Boxe V.2 (conclusão)

| | El Salvador | | México | | Peru | | Uruguai | | Venezuela (República Bolivariana da) | |
|----------------------------------------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|--------------------------------------|---------------|
| | Renda do trabalho | Produtividade | Renda do trabalho | Produtividade | Renda do trabalho | Produtividade | Renda do trabalho | Produtividade | Renda do trabalho | Produtividade |
| Agricultura | 0,46 | 0,54 | 0,77 | 0,31 | 0,52 | 0,22 | 1,01 | 0,97 | 0,73 | 0,41 |
| Exploração de minas e pedreiras | 0,92 | 4,47 | 1,73 | 13,10 | 2,89 | 9,03 | | | 1,77 | 12,38 |
| Indústria manufatureira | 0,87 | 1,41 | 0,92 | 1,14 | 1,11 | 1,39 | 0,95 | 0,89 | 0,96 | 1,28 |
| Energia elétrica, gás e água | 1,58 | 4,78 | 1,28 | 2,60 | 2,35 | 6,07 | 1,64 | 1,63 | 1,58 | 4,91 |
| Construção | 0,98 | 0,57 | 0,95 | 0,74 | 1,29 | 1,47 | 0,79 | 0,96 | 1,12 | 0,84 |
| Comércio, hotéis e restaurantes | 0,99 | 0,64 | 0,98 | 0,65 | 0,89 | 1,06 | 0,82 | 0,63 | 0,85 | 0,50 |
| Transportes, armazenamento e comercialização | 1,28 | 2,11 | 1,19 | 1,76 | 1,15 | 1,29 | 1,25 | 2,23 | 1,18 | 1,03 |
| Instituições financeiras | 1,35 | 7,17 | 1,93 | 3,64 | 2,00 | 2,05 | 1,61 | 3,04 | 1,23 | 2,84 |
| Serviços comunitários, sociais e pessoais | 1,27 | 0,62 | 1,05 | 0,67 | 1,15 | 0,68 | 0,96 | 0,43 | 1,04 | 0,61 |
| Total | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações das bases de dados CEPALSTAT e LABORSTAT da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e no processamento de pesquisas de domicílios.

Outro aspecto relevante do mercado de trabalho é o salário mínimo. A adoção de um salário mínimo (ou a sua elevação) costuma produzir um aumento dos salários dos trabalhadores de menor renda, o que ajuda a reduzir a desigualdade (DiNardo, Fortin e Lemieux, 1996; Freeman, 1996).⁵

Dessa forma, são determinadas as remunerações que os fatores percebem pela sua contribuição no processo produtivo (basicamente, os rendimentos do trabalho e do capital), assim como as diferenças entre ambas as fontes de renda e as existentes no âmbito de cada uma delas. A forma como essas brechas de renda individuais e essas diferenças entre os rendimentos do trabalho e do capital se traduzem na desigualdade de renda das famílias é determinada pelas políticas públicas, pelo acesso aos ativos não produtivos e pelos fatores demográficos. Com respeito às políticas públicas, as transferências contributivas (pensões) e não contributivas são fontes importantes da renda familiar total e, segundo o seu nível de progressividade, podem contribuir ou não para um maior nível de igualdade. Algo semelhante ocorre com a tributação direta, que, se for progressiva, também pode contribuir para uma maior igualdade da renda disponível para as famílias.⁶ A desigualdade de renda em uma sociedade dependerá, ademais, de outros dois fatores: o acesso aos ativos não produtivos e os fatores demográficos. Os ativos não produtivos formam parte da riqueza das pessoas e das famílias, e são geradores de fluxos de renda altamente concentrados (juros, lucros ou renda).⁷ Por outro lado, os fatores demográficos, em particular a forma como se compõem as famílias (estrutura, número de filhos e homogamia educacional, entre outros) afetam a desigualdade de renda nos países.

Portanto, as brechas na estrutura produtiva das economias da região vão gerando diferenças que caracterizam sociedades segmentadas e desiguais. A segmentação na esfera da produtividade está determinada por brechas em vários âmbitos: o nível de escolaridade e o desenvolvimento das capacidades da PEA; o acesso aos mercados de comercialização (locais e externos) e o crédito para o investimento produtivo; a incorporação do progresso técnico aos processos produtivos; uma maior ou menor articulação com as instituições políticas de fomento e apoio; as redes de capital social e, mais recentemente,

⁵ Os efeitos do salário mínimo no emprego foram amplamente analisados, e as constatações são contraditórias. O salário mínimo deve estar alinhado com o PIB per capita da economia, pois a adoção de um salário mínimo elevado demais pode prejudicar o emprego, especialmente no caso dos trabalhadores jovens ou menos qualificados, que costumam figurar nessa faixa de renda.

⁶ Nesta discussão, pressupõe-se que a tributação direta atua no nível familiar e não no nível individual, porém isso não altera o argumento.

⁷ Nos países desenvolvidos, onde existem pesquisas específicas sobre a distribuição da riqueza, constatou-se que a riqueza costuma estar muito mais concentrada do que a renda das famílias. Infelizmente, a região não dispõe de informações adequadas para permitir analisar quantitativamente esse aspecto.

a conectividade. As brechas em todos esses campos costumam estar inter-relacionadas e, no seu conjunto, dão lugar a uma estrutura produtiva profundamente heterogênea, que abarca desde os setores informais urbanos e os setores rurais dispersos de muito baixa produtividade, até outros muito dinâmicos e internacionalmente competitivos.⁸

Boxe V.3

BRASIL: HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL E DESIGUALDADE

Em um estudo realizado sobre o Brasil (Soares, 2012), no âmbito do projeto “Desenvolvimento Inclusivo no Brasil”, da CEPAL e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apresenta-se um cálculo do coeficiente de variação da produtividade setorial no período 2000-2009, considerando os setores de atividade com uma alta desagregação (49 setores). Esse coeficiente caiu de maneira sustentada na última década. Simultaneamente, houve uma diminuição da desigualdade de renda, tanto da renda total como da renda do trabalho, como mostra o gráfico abaixo.

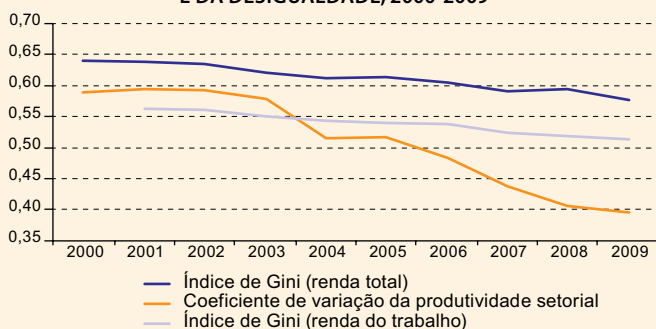
Esse estudo analisa a relação entre esses dois fenômenos. Em uma primeira etapa, o autor mostra que existem importantes diferenças salariais entre os diversos setores de atividade (grupos), inclusive levando em conta as variáveis tradicionais que refletem a acumulação de capital humano, e que essas diferenças são relativamente estáveis ao longo da década. Essa constatação sugere que as diferenças salariais estão associadas a diferenças de produtividade segundo os variados setores de atividade. Além disso, o autor apresenta uma decomposição aditiva do índice de Theil, o que permite separar a desigualdade total em dois componentes: o explicado pelas diferenças entre grupos (intergrupar) e o explicado pelas diferenças dentro dos grupos (intragrupar).

O componente intergrupar reflete as diferenças de renda média entre os grupos, enquanto o componente intragrupal reflete a dispersão da renda no interior de cada grupo. O resultado que indica uma diminuição da parte da desigualdade total explicada pela desigualdade entre os setores é compatível com a hipótese de que uma redução na heterogeneidade estrutural poderia explicar parte da recente diminuição da desigualdade no Brasil. Esse estudo reforça a necessidade de avançar na pesquisa empírica sobre a relação entre a desigualdade salarial e a heterogeneidade estrutural, pois os estudos específicos são escassos e ainda pouco conclusivos. Essa recomendação se aplica a todos os países da região.

⁸ Provar empiricamente a relação entre a heterogeneidade da estrutura produtiva e a desigualdade de renda exigiria que os países compilhassem dados com uma ampla cobertura setorial, territorial e temporal, que permitissem calcular indicadores que refletissem adequadamente o fenômeno. Essa é uma tarefa ainda pendente.

Boxe V.3 (conclusão)

BRASIL: EVOLUÇÃO DA HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL E DA DESIGUALDADE, 2000-2009



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em processamentos especiais das pesquisas de domicílios e em informações do projeto "Desenvolvimento Inclusivo no Brasil", da CEPAL e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em S. Soares, "A Queda na heterogeneidade estrutural explica a queda da desigualdade dos rendimentos do trabalho? Uma análise preliminar", Brasília, projeto Desenvolvimento Inclusivo no Brasil, da CEPAL e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

B. Mercado de trabalho: emprego e renda

O mercado de trabalho e as suas instituições são o ponto de conexão entre a heterogeneidade da estrutura produtiva e as acentuadas desigualdades de renda das famílias. O acesso ao emprego e a renda do trabalho são os determinantes fundamentais da desigualdade de renda. No caso do emprego, seguindo a lógica exposta nos capítulos anteriores, é fundamental a sua vinculação com o ciclo econômico, por um lado, e com a estrutura produtiva, por outro. Ambos os aspectos são discutidos a seguir. Ao considerar a renda do trabalho, a análise mostra a sua relação com o ciclo econômico e analisa a desigualdade do ponto de vista funcional e pessoal.

1. Emprego e ciclo econômico

Conforme destacado no capítulo I, nas duas últimas décadas (1990-2010) a América Latina e o Caribe registraram uma taxa de crescimento econômico superior a 3% ao ano, em média —o que supõe uma recuperação em relação à década de 1980. Nesse período, podem ser identificadas duas fases ascendentes (1991-1997 e 2003-2008) separadas por cinco anos (1998-2002) de relativa estagnação (ou mesmo retração em alguns países) do nível de atividade.

As duas fases de expansão apresentam diferenças importantes do ponto de vista da dinâmica do emprego e, por extensão, da evolução das condições de vida da população. Em termos gerais, caberia esperar que uma maior taxa de crescimento econômico viesse acompanhada de um aumento da demanda

de mão de obra e das taxas de ocupação, o que ajudaria a reduzir a taxa de desemprego. Contudo, nem sempre se produz esse tipo de dinâmica virtuosa. A estrutura produtiva, considerada segundo o tamanho dos agentes econômicos, é decisiva na hora de explicar a dinâmica do emprego ao longo do ciclo. De modo geral, na falta de negociações e de políticas de proteção do emprego, as empresas maiores costumam reduzir o emprego na fase de contração do ciclo e aumentar as contratações na fase de expansão. As empresas de menor porte, embora demonstrem uma maior resistência à demissão de funcionários durante recessões e uma incorporação mais lenta nas fases de crescimento, são particularmente vulneráveis à queda da demanda. Nas crises econômicas, as microempresas funcionam como um refúgio, pois o número de empregos oferecidos por elas pode subir, dado que concentram o trabalho por conta própria e, em muitos casos, o setor informal. Isso reflete o esforço dos trabalhadores para sobreviver em economias que carecem de seguro-desemprego. A dinâmica da oferta de trabalho também é fundamental para explicar o impacto dos processos de crescimento no emprego e, sobretudo, no desemprego (OIT, 2000).⁹

A dinâmica do ciclo econômico não afeta apenas o número de postos de trabalho criados, mas também a sua qualidade. Nas fases recessivas, a contração da atividade econômica costuma aumentar o desemprego e a informalidade do trabalho. A falta de dinamismo econômico na fase descendente do ciclo leva amplos setores da população a buscar opções fora do mercado de trabalho formal, na tentativa de obter renda (CEPAL/OIT, 2009). Esse aumento da informalidade pressupõe uma deterioração das condições de vida da população, pois costuma se basear em atividades que implicam uma menor produtividade e, portanto, menor renda e a ausência ou debilidade dos mecanismos de proteção social vinculados ao trabalho. Trata-se, no entanto, de uma deterioração do padrão de vida menor do que a que resultaria de uma situação de desemprego total. Isso afeta particularmente os trabalhadores com níveis de qualificação e renda mais baixos, as mulheres e os jovens, assim como as suas famílias, que costumam ser os mais afetados pelas recessões. Contudo, a experiência da crise de 2008-2009 indica que é possível adotar políticas anticíclicas que se concentrem no emprego e nas famílias de baixa renda, as quais permitiriam atenuar as consequências negativas. Entre essas medidas, figuram a promoção e o desenvolvimento de programas de emprego direto, em alguns casos mediante o reforço dos investimentos em infraestrutura; os subsídios à contratação de mão de obra; o aumento dos salários públicos ou do salário mínimo; o fortalecimento, a defesa ou a ampliação dos programas sociais de combate à pobreza e de assistência social; e a criação ou a ampliação dos subsídios aos transportes, moradia ou alimentação, entre outros (CEPAL/OIT, 2011).

⁹ Um aumento da taxa de participação, isto é, uma maior inserção da população em idade economicamente ativa no mercado de trabalho, pode neutralizar parcialmente o efeito das variações do nível de atividade econômica sobre o desemprego. Se uma parte das pessoas que se incorpora à força de trabalho encontra emprego, porém outra parte continua desempregada, a taxa de desemprego poderia manter-se estável ou até mesmo subir, apesar do aumento da taxa de ocupação.

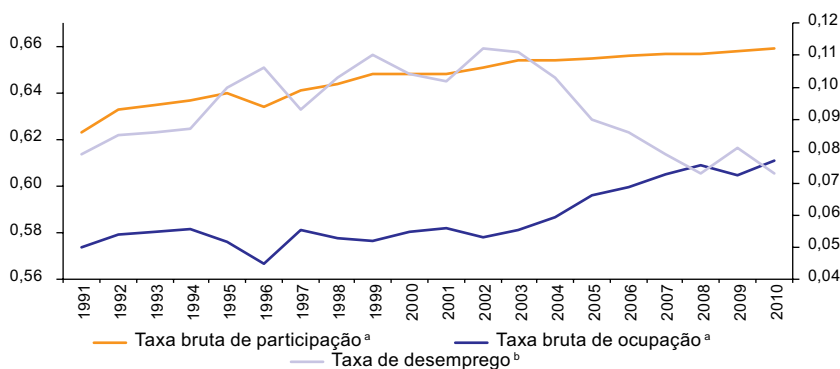
A relação entre o crescimento econômico e as mudanças no emprego é diferente em cada país. A correlação entre o crescimento econômico e o emprego é maior nos países cuja renda média é mais elevada, onde o peso dos setores de média e alta produtividade é maior. O motivo disso é que a correlação com o crescimento econômico é mais alta no emprego assalariado do que nas demais ocupações, e os países de renda média mais elevada têm uma porcentagem maior da sua força de trabalho em relações laborais assalariadas (Weller, 2012).

A experiência dos países da região nas duas últimas décadas mostra que o aumento do desemprego e a estagnação do emprego não ocorrem apenas em situações de estagnação ou retração econômica (veja o gráfico V.1 e o quadro V.1). Por exemplo, o comportamento do mercado de trabalho na região em 1990-1997 mostra que o crescimento econômico não foi acompanhado por uma melhoria nos indicadores do emprego (CEPAL, 2010b). Nesse período, a taxa de desemprego aumentou 17,7% (de 7,9% para 9,3%), ao passo que a taxa bruta de ocupação subiu apenas 1,3% (de 57,3% para 58,2%) em um contexto de participação crescente no mercado de trabalho (a taxa bruta de participação aumentou 2,9%, de 62,3% para 64,1%, impulsionada pela crescente participação das mulheres e da continuidade da migração do campo para a cidade).¹⁰

Gráfico V.1

AMÉRICA LATINA E CARIBE: EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS INDICADORES DO MERCADO DE TRABALHO, 1991-2010

(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação da CEPALSTAT.

^a A taxa bruta de participação e a taxa bruta de ocupação são medidas sobre o eixo esquerdo.

^b A taxa de desemprego é medida sobre o eixo direito.

¹⁰ A taxa bruta de participação é a proporção entre a população economicamente ativa (ou força de trabalho) e a população total. A taxa de desemprego é a proporção entre a população desocupada e a população economicamente ativa. A partir desses indicadores, se constrói a taxa bruta de ocupação, definida como o quociente entre a população ocupada e a população total.

Quadro V.1

AMÉRICA LATINA E CARIBE: VARIAÇÃO DO PIB E DOS INDICADORES DO MERCADO DE TRABALHO, 1991-2010*(Em porcentagens)*

| | 1991-1997 | 1998-2002 | 2003-2010 | 1991-2010 |
|----------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Taxas acumuladas | | | | |
| Variação do PIB | 26,2 | 8,9 | 35,6 | 86,5 |
| Variação da taxa de desemprego | 17,7 | 20,4 | -34,8 | -7,6 |
| Variação da taxa bruta de participação | 2,9 | 1,6 | 1,2 | 5,8 |
| Variação da taxa bruta de ocupação | 1,3 | -0,6 | 5,7 | 6,5 |
| Média anual | | | | |
| Variação do PIB | 3,4 | 1,7 | 3,9 | 3,2 |
| Variação da taxa de desemprego | 2,4 | 3,8 | -5,2 | -0,4 |
| Variação da taxa bruta de participação | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,3 |
| Variação da taxa bruta de ocupação | 0,2 | -0,1 | 0,7 | 0,3 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação da CEPALSTAT.

Nos anos noventa, o emprego se viu afetado de forma negativa por vários fatores, muitos deles associados às reformas econômicas levadas a cabo na região, além de outros relacionados com a forma limitada como a região incorporou as transformações técnicas e produtivas experimentadas pela economia mundial. Entre as reformas econômicas, cabe destacar a abertura comercial e a tendência à apreciação da moeda nacional em decorrência dos planos de estabilização baseados na taxa de câmbio como âncora nominal, analisadas nos capítulos II e IV. Nesse contexto, a oferta crescente (a um preço decrescente) de produtos importados rompeu os encadeamentos e enfraqueceu o tecido produtivo, provocando uma redução do número de postos de trabalho, sobretudo naquelas atividades com um alto coeficiente de mão de obra. Outra consequência foi a queda na produção de bens de consumo duráveis e de bens de capital nos países com setores manufatureiros relativamente mais desenvolvidos.

Também houve a influência de fatores externos. Na primeira metade dos anos noventa, houve importantes ganhos de produtividade associados à modernização das estruturas produtivas, que incorporaram processos de automação que economizavam mão de obra, o que reduziu consideravelmente os custos do trabalho. A nova lógica de funcionamento das empresas transnacionais — com os seus esquemas globais de fornecimento de insumos — também solapou a relação entre as filiais localizadas na região e as empresas locais, o que prejudicou o emprego.

Nesse contexto geral, também ocorreram algumas mudanças decisivas nas instituições ligadas ao trabalho na região. Além das diferenças institucionais entre os países, houve na região uma tendência de promover, com maior ou menor ênfase, reformas destinadas a desregular e flexibilizar o mercado de trabalho (Lora, 1997; Lora e Panizza, 2003). O conjunto de reformas comerciais, financeiras e trabalhistas não conseguiu criar os postos de trabalho esperados por aqueles que propunham a mudança do sistema (Correa, 2002; Weller, 2000).

Assim, em um contexto institucional caracterizado pela debilidade das políticas de emprego, em um âmbito de crescente abertura comercial (em muitos casos, acentuado por processos de apreciação da moeda nacional) e em uma conjuntura mundial de transformações técnicas e produtivas que economizavam mão de obra, o crescimento na década de 1990 (1991-1997) não se traduziu em um nível suficiente de geração de emprego nem conseguiu evitar um aumento importante do desemprego. Portanto, não foram corrigidos os graves problemas distributivos que se haviam acentuado na década anterior.

No período 1998-2002, o PIB da região cresceu apenas 8,9% (a taxa média anual foi de 1,7%). A taxa de desemprego manteve a sua tendência ascendente, e o mesmo ocorreu com a taxa bruta de participação. O emprego permaneceu praticamente estagnado. Ao comparar a fase de expansão de 2003-2010 com a de 1991-1997, se constata que, nos anos noventa, a taxa de crescimento anual do PIB foi ligeiramente inferior à da década de 2000. Apesar disso, nos anos noventa a taxa de desemprego e a informalidade aumentaram significativamente. No último período de expansão, em contrapartida, o crescimento veio acompanhado de uma queda da taxa de desemprego e de um aumento da incorporação de trabalhadores ao emprego.

Assim, pela primeira vez em duas décadas, o desemprego começou a cair. Diferentemente da fase de crescimento anterior (em que a volatilidade havia afetado bastante o desempenho do emprego em consequência da debilidade das políticas anticíclicas e de emprego), nesse período se empreenderam ações que contribuíram para estimular o crescimento e tiveram um efeito positivo na geração de postos de trabalho (CEPAL/OIT, 2011).

As políticas redistributivas tiveram um efeito direto sobre a demanda por bens salariais (*wage goods*) e sobre a expansão da sua produção para o mercado interno, o que contribuiu para a eficiência keynesiana.¹¹ Essa tendência, aliada ao contexto internacional favorável, caracterizado por uma expansão econômica geral em todo o mundo e, em particular, nas economias emergentes, permitiu sustentar taxas positivas de crescimento do emprego na região, com a exceção do intervalo provocado pela crise internacional de 2008-2009.

Ao longo dos ciclos econômicos das duas últimas décadas, a região testemunhou importantes transformações qualitativas, as quais são analisadas em mais detalhe a seguir.

2. O emprego e a estrutura produtiva

Durante as duas últimas décadas, ocorreram mudanças na estrutura produtiva que repercutiram de diversas maneiras sobre o emprego. O setor de serviços, que reúne a maior proporção de empregados da região, aumentou a sua participação relativa em detrimento da agricultura (veja o quadro V.2). Essa mudança já vinha se manifestando há mais de duas décadas e se manteve nas etapas de crescimento

¹¹ Os bens salariais são aqueles que compõem a cesta de consumo dos trabalhadores, como alimentos, vestuário e serviços básicos, entre outros.

e de estagnação da atividade econômica do período em questão.¹² No setor agropecuário, reduziu-se o coeficiente de utilização da mão de obra e, além disso, houve uma recomposição do emprego, com uma transição para trabalhos mais precários no setor agroexportador moderno (Weller, 1998). Também se observou uma redução relativa do emprego nas unidades de pequena escala, que costuma ser de pior qualidade. A utilização de técnicas intensivas em capital afetou uma parte, embora minoritária, do emprego agropecuário, enquanto os serviços de menor produtividade continuaram a exigir um elevado coeficiente de mão de obra. A menor perda de participação relativa das atividades primárias no emprego ocorreu nos países da América do Sul.

Quadro V.2

DISTRIBUIÇÃO DO EMPREGO POR SETOR DE ATIVIDADE, 1990-2010

(Em porcentagens)

| | América Latina | | | América do Sul ^a | | | América Central | | | México | | | Brasil | | |
|------|----------------|-----------|----------|-----------------------------|-----------|----------|-----------------|-----------|----------|-------------|-----------|----------|-------------|-----------|----------|
| | Agricultura | Indústria | Serviços | Agricultura | Indústria | Serviços | Agricultura | Indústria | Serviços | Agricultura | Indústria | Serviços | Agricultura | Indústria | Serviços |
| 1990 | 20 | 25 | 56 | 18 | 25 | 58 | 36 | 21 | 43 | 22 | 26 | 52 | 16 | 25 | 59 |
| 1997 | 18 | 23 | 59 | 17 | 22 | 61 | 30 | 22 | 48 | 17 | 27 | 56 | 16 | 22 | 62 |
| 2003 | 16 | 23 | 62 | 15 | 22 | 63 | 26 | 23 | 51 | 15 | 27 | 58 | 13 | 23 | 64 |
| 2010 | 13 | 24 | 64 | 12 | 23 | 64 | 21 | 21 | 58 | 11 | 26 | 62 | 10 | 24 | 66 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a América do Sul inclui o Brasil.

O quadro V.3 apresenta a participação do emprego assalariado na ocupação total. No último período de crescimento econômico (2003-2010), notou-se uma mudança importante na estrutura da ocupação, pois subiu a proporção de assalariados (do setor público e privado) no total de ocupados. Essa proporção havia se mantido relativamente estável no primeiro período de crescimento econômico (1990-1997) e na “meia década perdida” (1998-2002). O recente aumento ainda é incipiente, porém constitui um bom sinal porque indica que o crescimento da ocupação se deu com incorporação de assalariados. Embora o trabalho por conta própria continue a funcionar na região como uma opção de trabalho “de reserva” e consista fundamentalmente em atividades de baixa produtividade, pela primeira vez em duas décadas ele perdeu importância relativa.¹³

¹² Desde a década de 1950, as economias da região vinham passando por importantes transformações, com uma diminuição da participação dos setores agrícolas, que se desacelerou durante os anos oitenta, quando a agricultura de pequena escala serviu de refúgio para a mão de obra deslocada durante a crise econômica. Na segunda metade da década de 1980 e na de 1990, a importância do emprego agrícola continuou na sua tendência descendente (Weller, 1998).

¹³ Além dos assalariados e dos trabalhadores por conta própria, a outra categoria que compõe o emprego total são os empregadores, que responderam por cerca de 5% do emprego total ao longo de todo o período.

Quadro V.3

EMPREGO ASSALARIADO: PORCENTAGEM DE ASSALARIADOS NA OCUPAÇÃO TOTAL,^a 1990-2010

| | América Latina | América do Sul^b | América Central | México | Brasil |
|------|-----------------------|-----------------------------------|------------------------|---------------|---------------|
| 1990 | 65,2 | 63,1 | 61,0 | 72,5 | 64,6 |
| 1997 | 66,9 | 65,8 | 61,9 | 78,5 | 69,6 |
| 2003 | 65,6 | 64,4 | 59,7 | 71,8 | 70,0 |
| 2010 | 69,0 | 66,4 | 63,6 | 79,1 | 73,4 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a Abrange tanto os assalariados do setor público como os do setor privado.

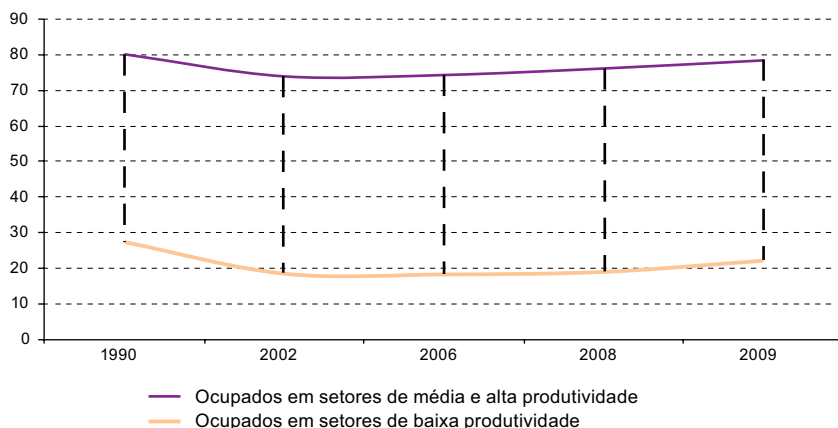
^b América do Sul abrange o Brasil.

A evolução da importância relativa dos setores formal e informal é de suma importância em termos de proteção social, pois existe uma forte relação entre a informalidade e a falta de cobertura da seguridade social (veja o gráfico V.2). Em 2009, a porcentagem de trabalhadores cobertos pela seguridade social em relação ao total de ocupados em setores de média e alta produtividade era quase quatro vezes superior à correspondente aos ocupados em setores de baixa produtividade, brecha que havia aumentado em comparação com 1990. Isso implica uma diferença muito significativa no bem-estar presente e futuro desses trabalhadores e das suas famílias em relação ao acesso a diversos benefícios durante a sua vida ativa e, em especial, após a aposentadoria. Além disso, é preciso levar em conta a importante brecha salarial entre ambos os setores, conforme analisado abaixo.

Gráfico V.2

AMÉRICA LATINA: OCUPADOS COBERTOS PELA SEGURIDADE SOCIAL POR SETOR (MÉDIA PONDERADA)^a POR VOLTA DE 1990, 2002, 2006 E 2009

(Porcentagem em relação ao total de ocupados de cada setor)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

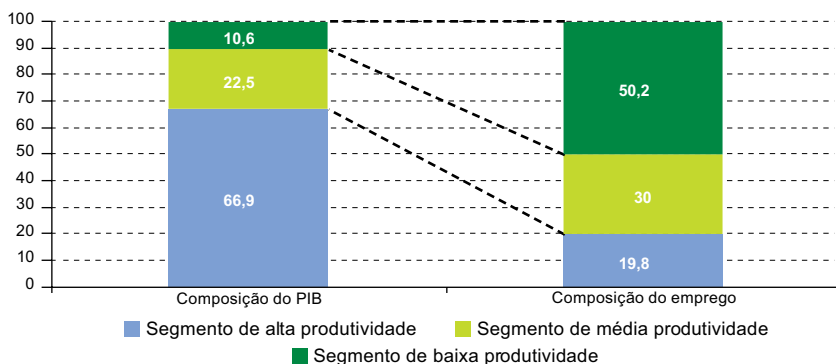
^a Média ponderada dos países para os quais há dados disponíveis referentes a todo o período considerado.

Infante (2011) analisa a estrutura do emprego em função da definição de heterogeneidade estrutural vinculada aos segmentos produtivos (veja o box V.1). Consta que, na América Latina, o segmento de alta produtividade responde por dois terços do PIB (ou 66,9%), o segmento intermediário produz 22,5% e o setor de menor produtividade gera apenas 10,6% do PIB. Contudo, essa distribuição se inverte em relação ao emprego: o segmento de alta produtividade gera apenas 19,8% do emprego, o segmento intermediário responde por 30% e o segmento de baixa produtividade, 50,2% (veja o gráfico V.3). Essa enorme disparidade na contribuição de cada setor para o produto e para o emprego se traduz em uma distribuição também muito desigual dos ganhos de produtividade entre os trabalhadores. Assim, um emprego de alta produtividade contribui 16,3 vezes mais do que um emprego de baixa produtividade e 4,5 vezes mais do que um do segmento intermediário. Já a contribuição para o PIB de um emprego de média produtividade é 3,7 vezes maior do que a do segmento de baixa produtividade (veja o gráfico V.4). Esses números mostram como a região “fabrica a desigualdade”: brechas enormes de produtividade, uma distribuição do emprego inversamente proporcional à produtividade e importantes desigualdades na renda do trabalho. Além disso, é preciso levar em conta as brechas de capacidade, pois os resultados educacionais positivos estão bastante condicionados pela origem socioeconômica das famílias. Por outro lado, para que o desenvolvimento da capacidade seja compatível com o deslocamento do emprego para setores de maior produtividade, é necessário tornar a examinar e conceber sistemas de educação, de capacitação para o trabalho e de difusão do uso das tecnologias da informação e das comunicações (TIC) no âmbito de projetos nacionais voltados para a transição a sociedades e economias baseadas no conhecimento.

Gráfico V.3

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL, POR VOLTA DE 2009

(Em porcentagens)

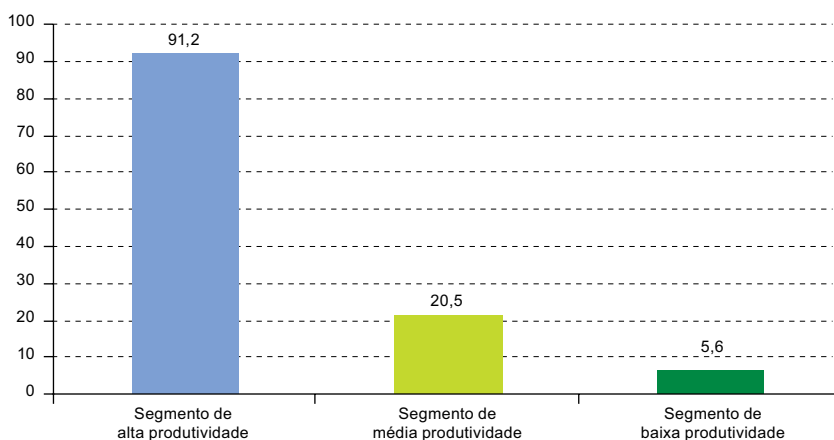


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em R. Infante, “América Latina en el ‘umbral del desarrollo’: Un ejercicio de convergencia productiva”, *Documento de trabajo*, nº 14, Santiago do Chile, 2011, inédito.

Gráfico V.4

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PIB POR OCUPADO, PPC POR VOLTA DE 2009

(Em milhares de dólares)

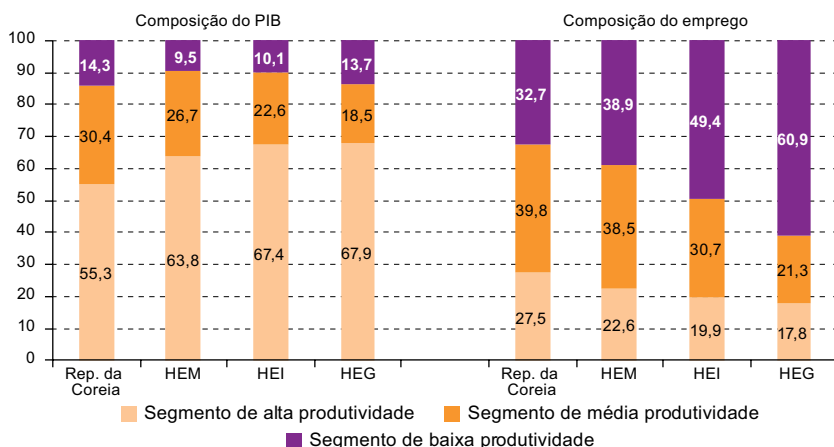


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em R. Infante, "América Latina en el umbral del desarrollo: Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, nº 14, Santiago do Chile, 2011, inédito.

Para examinar a estrutura do emprego e do produto da região, os países são classificados nos três grupos de heterogeneidade estrutural e, em seguida, comparados com as variáveis correspondentes da República da Coreia (veja o gráfico V.5).¹⁴ Em primeiro lugar, ressalta-se a grande disparidade da região, onde, quanto maior a heterogeneidade, maior a concentração do PIB no segmento de alta produtividade e maior a concentração do emprego no segmento de baixa produtividade. Comparativamente, cabe destacar a maior concentração do emprego no segmento intermediário na República da Coreia (quase 40%) e uma menor concentração do produto no segmento alto, especialmente quando comparada com o grupo de heterogeneidade grave da região, o que sugere que a estrutura produtiva do país asiático é mais homogênea.

¹⁴ Conforme assinalado, esses três grupos têm uma forte relação com o nível de formalidade e informalidade da PEA, sendo mais formalizado o emprego no grupo de países com heterogeneidade estrutural moderada; esse grupo abrange Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai. Os países de heterogeneidade intermediária são Brasil, Colômbia, Panamá, Venezuela (República Bolivariana da) e México. Os países de heterogeneidade grave são Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana (veja o boxe V.1).

Gráfico V.5

AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES SEGUNDO A HETEROGENEIDADE)^a E REPÚBLICA DA COREIA: INDICADORES DE HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL, POR VOLTA DE 2009
(Em porcentagens)


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo': Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, nº 14, Santiago do Chile, 2011, inédito.

^a HEM: heterogeneidade estrutural moderada; HEI: heterogeneidade estrutural intermediária; e HEG: heterogeneidade estrutural grave.

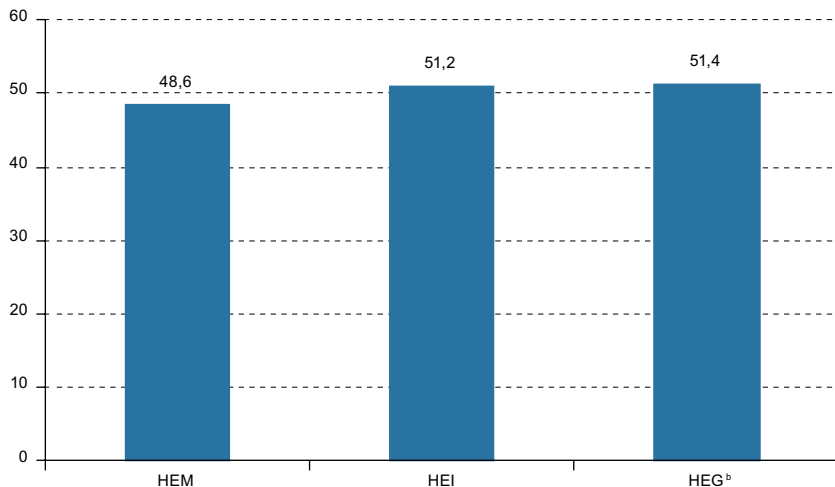
Por último, cabe destacar as diferenças entre a República da Coreia e a América Latina e o Caribe quanto à contribuição do segmento de menor produtividade para o PIB e para o emprego. O peso desse segmento no PIB total da Coreia é ligeiramente mais importante do que nos países da região. Contudo, na Coreia apenas um terço do emprego corresponde ao setor de baixa produtividade, ao passo que, nos países da região, esse setor concentra uma proporção muito significativa do emprego, que aumenta de acordo com o nível de heterogeneidade dos países.

Por outro lado, a taxa global de participação das mulheres no mercado de trabalho e a taxa de desemprego juvenil não apresentam grandes diferenças entre os três grupos de países da região (veja o gráfico V.6).¹⁵ A taxa de participação média das mulheres no grupo de países com heterogeneidade estrutural moderada é menor (48,6%) do que as registradas nos de heterogeneidade estrutural intermediária (51,2%) e grave (51,4%). Além disso, em todos os países, independentemente do nível de heterogeneidade estrutural, a participação das mulheres no mercado de trabalho e o desemprego juvenil estão claramente estratificados (CEPAL, 2010b).

¹⁵ A taxa global de participação é o quociente entre a PEA e a população em idade ativa (PIA).

Gráfico V.6

AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES SEGUNDO A HETEROGENEIDADE):^a
TAXA GLOBAL DE PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES DE 15 ANOS OU MAIS
NO MERCADO DE TRABALHO (MÉDIAS SIMPLÉS), POR VOLTA DE 2009
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a HEM: heterogeneidade estrutural moderada; HEI: heterogeneidade estrutural intermediária; e HEG: heterogeneidade estrutural grave.

^b O grupo HEG não abrange a Nicarágua nem a Guatemala.

A estratificação da participação das mulheres no mercado trabalho está associada a níveis de escolaridade mais baixos entre as mulheres com menos recursos e à menor disponibilidade de empregos nesses setores, pois os mercados de trabalho foram aumentando as exigências em termos de escolaridade. Contudo, numerosos estudos confirmam que boa parte da estratificação reflete as capacidades e possibilidades bastante estratificadas das mulheres no que diz respeito à conciliação do trabalho remunerado e do não remunerado. Quando os recursos são escassos, as famílias são mais numerosas e as conexões sociais e culturais são mais frágeis, as opções para as mulheres são restritas e a possibilidade de ingressar no mercado de trabalho diminui (CEPAL, 2010b; Montaña, 2010; CEPAL, 2012). A exceção ocorre em segmentos muito precários do emprego informal em que, conforme mencionado, o trabalho faz parte das estratégias de sobrevivência nos setores de muito baixa produtividade.

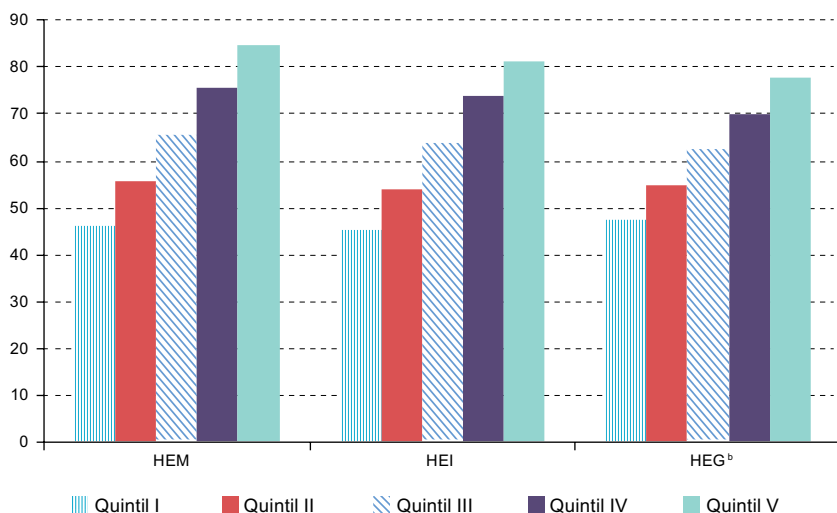
Essa estratificação da participação das mulheres no mercado de trabalho é mais preocupante justamente nos países com uma estrutura econômica mais homogênea, em que essa participação tradicionalmente é menor. Ao comparar esse grupo de países com o grupo de heterogeneidade estrutural intermediária,

se observam taxas menores de participação em todos os quintis; contudo, é no primeiro quintil em que as distâncias são maiores (veja o gráfico V.7). Esse fato obriga a uma análise mais profunda dos fenômenos que determinam a participação no mercado de trabalho, como o nível de escolaridade, a experiência profissional da população feminina e as características das suas famílias, bem como a estrutura produtiva e a estratificação das oportunidades de trabalho disponíveis para as mulheres dos setores mais pobres.

Gráfico V.7

**AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES SEGUNDO A HETEROGENEIDADE):^a
TAXA GLOBAL DE PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES DE 25 A 54 ANOS
NO MERCADO DE TRABALHO, POR QUINTIS DE RENDA
PER CAPITA (MÉDIAS SIMPLES), POR VOLTA DE 2009**

(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

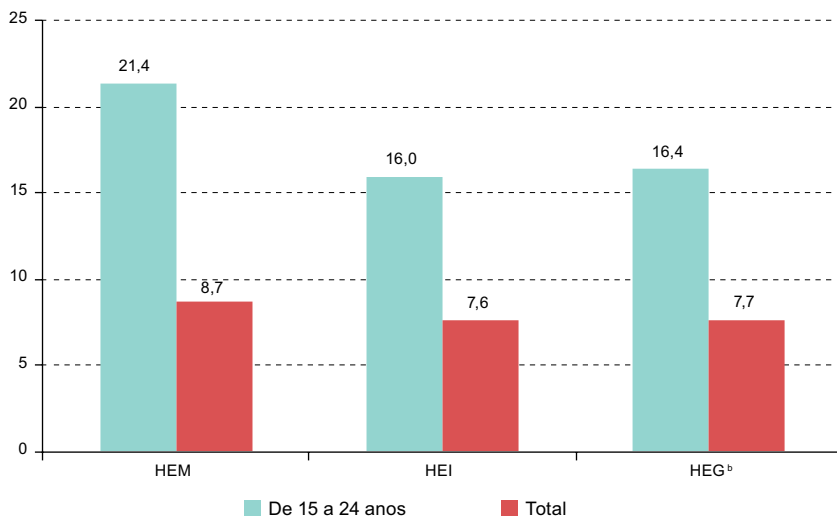
^a HEM: heterogeneidade estrutural moderada; HEI: heterogeneidade estrutural intermediária; e HEG: heterogeneidade estrutural grave.

^b O grupo HEG não abrange a Nicarágua nem a Guatemala.

A taxa de desemprego juvenil (entre 15 e 24 anos) é maior nos países de heterogeneidade moderada e é menor e similar nos outros dois grupos de países (veja o gráfico V.8). Nos três grupos, porém, destaca-se o elevado nível de desemprego entre os jovens (a taxa de desemprego é mais que o dobro da média da economia). Embora as taxas de desemprego costumem cair nos períodos de crescimento econômico, na primeira década do século XXI observou-se que o desemprego juvenil tem apresentado um menor dinamismo que o desemprego dos adultos, aumentando as disparidades entre os diferentes grupos etários.

Gráfico V.8

AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES SEGUNDO A HETEROGENEIDADE):^a
TAXA DE DESEMPREGO DOS JOVENS (15 A 24 ANOS) E TOTAL
(MÉDIAS SIMPLES), POR VOLTA DE 2009
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais de pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a HEM: heterogeneidade estrutural moderada; HEI: heterogeneidade estrutural intermediária; e HEG: heterogeneidade estrutural grave.

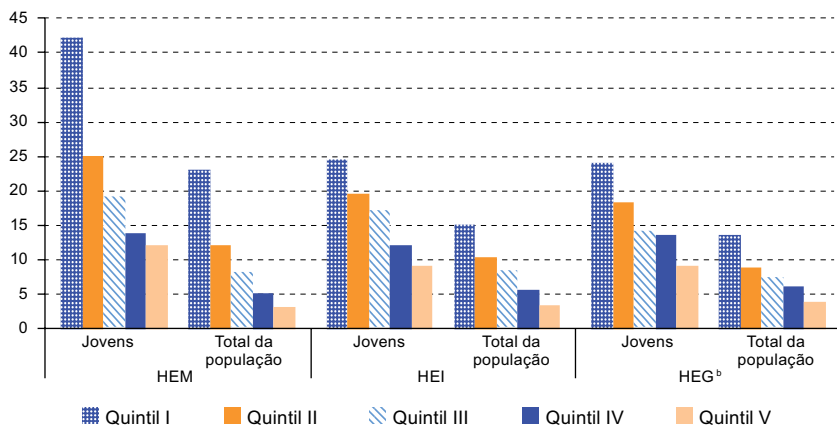
^b O grupo HEG não abrange a Nicarágua nem a Guatemala.

As taxas de desemprego juvenil decrescem à medida que se passa do primeiro quintil de renda ao último; em todos os quintis se verificam as grandes diferenças deste grupo etário com os níveis médios de desemprego dos três grupos de países (veja o gráfico V.9). O elevado desemprego juvenil deve ser visto como um grave alerta, pois é um sintoma da incapacidade das sociedades integrarem econômica e socialmente amplos grupos sociais. Reflete também a incapacidade dos mercados de trabalho para incorporar a mão de obra disponível e, em certa medida, a ausência de uma concepção de desenvolvimento em que os jovens sejam vistos como atores estratégicos do processo. Além disso, a persistência de taxas de desemprego juvenil elevadas reforça o processo de desvalorização da educação, em particular do ensino médio. Na atualidade, o limiar real a ser transposto para ter acesso a níveis aceitáveis de bem-estar (estar fora da pobreza ou obter uma renda do trabalho superior à percebida pela média das pessoas ocupadas) é, na maioria dos países, o ensino “pós-secundário”. O caminho a ser percorrido pelas crianças e jovens para ter ferramentas suficientes para a inclusão econômica e social é cada vez mais longo, embora esse esforço lhes aumente a capacidade de exercer plenamente os seus direitos como cidadãos (CEPAL, 2011).

Gráfico V.9

**AMÉRICA LATINA E CARIBE (GRUPOS DE PAÍSES SEGUNDO A HETEROGENEIDADE):^a
TAXA DE DESEMPREGO DOS JOVENS (15 A 24 ANOS) E TOTAL, POR QUINTIS
DE RENDA PER CAPITA (MÉDIAS SIMPLES), POR VOLTA DE 2009**

(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a HEM: heterogeneidade estrutural moderada; HEI: heterogeneidade estrutural intermediária; e HEG: heterogeneidade estrutural grave.

^b O grupo HEG não abrange a Nicarágua nem a Guatemala.

3. Renda do trabalho e ciclo econômico

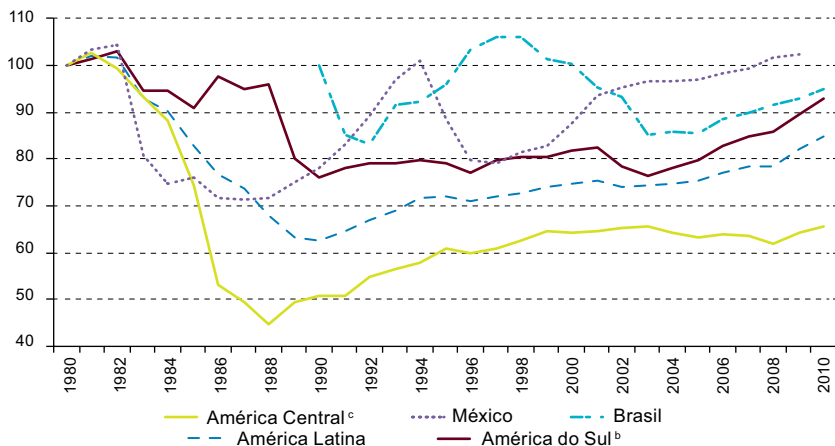
A evolução do salário real na região guarda uma estreita relação com os ciclos econômicos. De 1980 a 1990, o salário real caiu 34% (em médias simples) na região, com uma queda ainda maior nos países da América Central (49%). No período 1990-1997 essa tendência se reverteu, com um aumento mais forte na América Central. No México, após um período de crescimento considerável, viu-se uma diminuição significativa durante a crise econômica iniciada em 1994. No Brasil, país do qual se dispõe de informações a partir de 1990, o salário real diminuiu nos primeiros anos dessa década e, em seguida, se recuperou. De 1998 a 2003, os salários reais da região, em média, diminuíram em função do comportamento dos salários na América do Sul. Contudo, nesse mesmo período, no México, em plena recuperação econômica, o salário real teve um forte aumento. No mais recente período de crescimento, o qual foi satisfatório em termos de acesso ao emprego e de qualidade do trabalho, os salários reais também evoluíram de maneira favorável no agregado regional (veja o gráfico V.10 e o quadro V.4).

O crescimento da renda real no período mais recente não se deve apenas à expansão econômica, mas também ao papel desempenhado pelas políticas trabalhistas, em particular as relativas ao salário mínimo. Nos últimos anos, a recuperação do salário mínimo é significativa em todas as sub-regiões, salvo no

México (veja o quadro V.5). A América do Sul se sobressai, ao conseguir uma taxa de crescimento anual média de quase 6%, ao passo que, na América Central essa taxa foi de 4%. A Argentina, o Uruguai e alguns países da América Central, como Honduras e Nicarágua, registraram as maiores taxas médias de crescimento anual. O Brasil se destaca por haver experimentado um aumento sustentado do salário mínimo nas duas últimas décadas.

Gráfico V.10

EVOLUÇÃO DO SALÁRIO REAL, 1980-2010^a



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação da CEPALSTAT.

^a Médias não ponderadas, onde os índices de 1980=100, salvo no caso do Brasil, onde o índice de 1990=100.

^b A média da América do Sul abrange Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru e Venezuela (República Bolivariana da).

^c A média da América Central abrange Costa Rica, Guatemala, México, Nicarágua e Panamá.

Quadro V.4

SALÁRIO REAL E CRESCIMENTO ECONÔMICO, 1980-2010

(Em porcentagens)

| | 1981-1990 | 1991-1997 | 1998-2002 | 2003-2010 | 1980-2010 |
|--------------------------------|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Varição do PIB | 14,4 | 26,2 | 8,9 | 35,6 | 113,2 |
| Varição do salário real | | | | | |
| América Latina | -37,5 | 14,9 | 3,1 | 14,3 | -15,3 |
| América do Sul ^a | -24,0 | 5,0 | -1,9 | 18,7 | -7,1 |
| América Central | -49,1 | 19,5 | 7,2 | 0,6 | -34,4 |
| México | -22,1 | 1,7 | 20,2 | 7,3 | 2,2 |
| Brasil | n.d. | 6,0 | -11,9 | 1,5 | n.d. |
| | Taxas anuais médias | | | | |
| Varição do PIB | 1,4 | 3,4 | 1,7 | 3,9 | 2,6 |
| Varição do salário real | | | | | |
| América Latina | -6,5 | 2,0 | 0,6 | 1,7 | -0,6 |
| América do Sul ^a | -3,8 | 0,7 | -0,4 | 2,2 | -0,2 |
| América Central | -9,2 | 2,6 | 1,4 | 0,1 | -1,4 |
| México | -3,5 | 0,2 | 3,8 | 1,0 | 0,1 |
| Brasil | n.d. | 0,8 | -2,5 | 0,2 | n.d. |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações da CEPALSTAT.

^a América do Sul abrange o Brasil.

Quadro V.5

AMÉRICA LATINA: VARIAÇÃO REAL DO SALÁRIO MÍNIMO*(Em porcentagens)*

| | 1991-1997 | 1998-2002 | 2003-2010 | 1991-2010 |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| América Latina | -6,8 | 5,7 | 38,2 | 36,1 |
| América do Sul | 13,3 | 7,4 | 49,7 | 82,2 |
| América Central | -20,8 | 4,5 | 29,0 | 6,7 |
| México | -29,3 | -0,9 | -5,5 | -33,8 |
| Brasil | 25,1 | 23,8 | 59,2 | 146,6 |
| Taxas anuais médias | | | | |
| América Latina | -1,0 | 0,8 | 4,7 | 4,5 |
| América do Sul | 1,8 | 1,0 | 5,9 | 8,9 |
| América Central | -3,3 | 0,6 | 3,7 | 0,9 |
| México | -4,8 | -0,1 | -0,8 | -5,7 |
| Brasil | 3,2 | 3,1 | 6,9 | 13,8 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações da CEPALSTAT.

Em suma, ao comparar o crescimento nos anos noventa com o do período mais recente, apenas no período recente foi possível combinar a melhoria das taxas de emprego com um aumento sustentado e significativo da renda do trabalho. A seguir, analisa-se em que medida esse aumento afetou o conjunto dos trabalhadores, levando em conta a desigualdade distributiva a partir de diferentes pontos de vista.

4. Renda do trabalho e desigualdade

Nas últimas décadas, o enfoque mais usado para analisar a desigualdade de renda consiste em estudar a distribuição entre pessoas ou domicílios. Esse enfoque tem um fundamento essencialmente microeconômico e as ferramentas teóricas e metodológicas disponíveis permitem avançar na compreensão dos determinantes. Contudo, a perspectiva inicial da teoria econômica sobre a distribuição da renda partia de um enfoque agregado, em que era fundamental analisar como era dividida a renda gerada pela atividade econômica entre os participantes do processo produtivo (basicamente, a apropriação da renda pelos fatores produtivos). Nessa linha clássica, o peso da massa salarial no produto total gerado pela economia é um indicador fundamental (Atkinson, 1997).

A complexidade dos processos produtivos modernos, assim como a notável heterogeneidade dentro dos grupos associados aos diversos fatores de produção, explica o fato de que as análises da desigualdade se centralizem na distribuição pessoal da renda. Além disso, esse enfoque permite aprofundar-se na ação distributiva do Estado, pois considera o efeito dos impostos e das transferências sobre a renda, com base nas informações estatísticas das pesquisas de domicílios. Paradoxalmente, as informações sobre a participação da massa salarial no PIB, que deveriam basear-se nas contas nacionais, nem sempre estão disponíveis. Além da transição para uma análise da distribuição

pessoal da renda, ocorrida na década de 1970, cabe levar em conta que esse tipo de distribuição está estreitamente relacionado com a distribuição funcional ou fatorial. Daudey e García Peñalosa (2007) oferecem dados empíricos que indicam que a baixa participação da massa salarial no produto tem um efeito negativo considerável sobre a desigualdade pessoal da renda. Esses argumentos são sugestivos e seria pertinente aprofundar-se na relação entre a heterogeneidade estrutural e ambas as medidas da distribuição da renda, considerando a dinâmica da geração e da apropriação dos ganhos de produtividade.

Esta seção apresenta uma primeira tentativa de sistematização das informações comparáveis sobre a evolução da participação assalariada na renda nacional de alguns países da região. Essa análise exige um cabedal de informações que, em muitos países da região, não está sistematizado. Além disso, em vista da diversidade de metodologias empregadas pelos países para estabelecer a participação dos assalariados na renda nacional, as comparações transversais nem sempre são possíveis ou confiáveis. Cabe notar que as informações apresentadas aqui provêm dos sistemas de contas nacionais dos países. Nesse sistema contábil, a renda percebida pelos trabalhadores autônomos ou por conta própria, denominada renda mista, faz parte do excedente de exploração. Para avançar nessa linha, seria necessário estimar esse componente da renda do trabalho e incorporá-lo à análise.

Nas últimas décadas, a participação dos assalariados na renda nos países da América Latina e do Caribe tem refletido a mesma tendência de queda registrada em nível internacional, tendência que se manteve inclusive nos períodos de crescimento econômico. Os dados disponíveis mais recentes indicam que, na região, o peso dos salários na renda total oscila entre 31% e 47% (veja o quadro V.6). Essa participação mostrou uma tendência de queda nas duas últimas décadas, salvo no Chile e no Paraguai. No último ciclo de crescimento (2003-2009), os salários perderam peso na renda total em todos os países, com a exceção do Brasil. Weller (2012) destaca que, de acordo com a análise empírica apresentada em OIT/IIEL (2011), nos países da região, a abertura da conta financeira teve um impacto negativo na participação dos salários no produto.

Quadro V.6

PARTICIPAÇÃO ASSALARIADA NA RENDA, EM CUSTO DE FATORES, 1990-2009

| | 1990 | 1997 | 2002 | 2009 | Variação | | | |
|------------------------------------------------|------|------|------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | | | | 1991-1997 | 1998-2002 | 2003-2009 | 1991-2009 |
| Bolívia (Estado Plurinacional da) ^a | 39,0 | 39,7 | 37,8 | 31,1 | 1,9 | -4,9 | -17,7 | -20,3 |
| Brasil ^a | 53,5 | 47,1 | 46,8 | 48,3 | -11,9 | -0,7 | 3,2 | -9,7 |
| Chile | 38,7 | 44,1 | 46,7 | 44,5 | 13,9 | 5,8 | -4,6 | 15,0 |
| Colômbia | 41,6 | 40,7 | 37,2 | 36,1 | -2,2 | -8,6 | -3,0 | -13,3 |
| Honduras | 54,1 | 50,1 | 50,8 | 47,5 | -7,3 | 1,3 | -6,4 | -12,1 |
| México | 32,2 | 32,7 | 35,6 | 31,4 | 1,6 | 8,6 | -11,8 | -2,6 |
| Panamá | 58,6 | 39,3 | 38,6 | 35,2 | -32,9 | -2,0 | -8,7 | -39,9 |

Quadro V.6 (conclusão)

| | 1990 | 1997 | 2002 | 2009 | Variação | | | |
|--------------------------------------------|------|------|------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | | | | 1991-1997 | 1998-2002 | 2003-2009 | 1991-2009 |
| Paraguai ^a | 43,4 | 57,1 | 49,2 | 47,2 | 31,6 | -13,9 | -4,0 | 8,8 |
| Peru | 24,9 | 27,3 | 27,5 | 23,3 | 9,8 | 0,5 | -15,2 | -6,4 |
| Venezuela (República Bolivariana da) | 31,1 | 37,0 | 36,1 | 33,5 | 18,8 | -2,4 | -7,3 | 7,6 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

^a Nos casos da Bolívia (Estado Plurinacional da), do Brasil e do Paraguai, os dados disponíveis mais recentes correspondem a 2006.

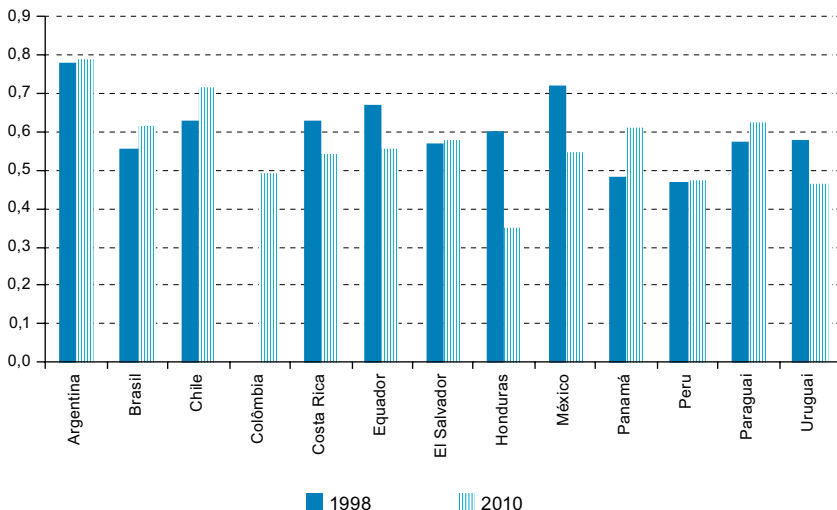
A outra face da moeda no tocante a essa diminuição da participação dos salários na renda é o aumento do peso do excedente bruto de exploração, que constitui uma boa medida aproximada da poupança das empresas. Esse aumento não corresponde totalmente a uma elevação da poupança privada porque, em países como Chile, Colômbia e Venezuela (República Bolivariana da), o setor público participa de maneira importante na produção. No período 2003-2009, o aumento do excedente de exploração está relacionado ao aumento da poupança pública que, em alguns casos, permitiu a redução do endividamento e a aplicação de políticas anticíclicas durante a crise financeira de 2008-2009. Esse enfoque agregado revela a ausência de melhorias na distribuição funcional da renda e sugere que os trabalhadores assalariados não tenham sido o grupo mais beneficiado pelos aumentos de produtividade.

Embora não se disponha de dados comparáveis para fazer uma análise semelhante da Argentina, algumas estimativas produzidas com base nos dados das contas nacionais sugerem que o desempenho do país em relação ao do Brasil foi parecido —ou até mesmo melhor—, com a participação da massa salarial na renda passando de 35% em 2002 para 43% em 2007 (Peirano, Tavosnanska e Goldstein, 2010). As estimativas disponíveis referentes ao Uruguai indicam que, se a massa salarial e a renda do trabalho dos trabalhadores dependentes fossem consideradas em conjunto, a participação da renda do trabalho no PIB seria de quase 49% em 1997, 39% em 2003 e pouco menos de 44% em 2009 (Amarante e Vigorito, 2011). Nesses países, a recente diminuição da desigualdade da renda pessoal (examinada abaixo) esteve acompanhada de uma melhoria da participação da renda salarial na renda total.

Outra maneira de analisar a desigualdade de renda no mercado de trabalho é vinculá-la às brechas de produtividade. A remuneração dos trabalhadores do setor informal é, em média, consideravelmente inferior à dos trabalhadores do setor formal. A comparação das médias no fim do período indica que os trabalhadores informais ganhavam entre 36% e 80% menos do que os trabalhadores do setor formal, dependendo do país (veja o gráfico V.11). Ao comparar as médias simples correspondentes a 1998 e 2010, não se detecta uma tendência uniforme entre os países. Em alguns (Argentina, Brasil, Chile, Panamá e Paraguai) a relação entre as remunerações dos trabalhadores dos setores

formal e informal aumentou, o que indica uma diminuição da brecha, ao passo que, em outros (Costa Rica, Equador, Honduras, México e Uruguai) essa relação diminuiu, o que aponta para um alargamento da brecha.

Gráfico V.11
AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): RENDA MÉDIA DO TRABALHO NO SETOR INFORMAL EM RELAÇÃO AOS SALÁRIOS DOS TRABALHADORES DO SETOR FORMAL, 1998 E 2010



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Essas brechas obedecem, em parte, às diversas características dos trabalhadores de ambos os setores, sobretudo o nível de escolaridade, a idade e os setores de atividade. Conforme indicado no quadro V.7, os anos de educação escolar dos trabalhadores do setor informal são consideravelmente inferiores aos do setor formal, embora essa diferença tenha diminuído na maioria dos países na última década. O gráfico V.12 mostra que a probabilidade de ingressar no setor informal ou de baixa produtividade cai à medida que a escolaridade aumenta (CEPAL, 2011).

Quando se analisam as diferenças salariais entre os trabalhadores do setor formal e do informal à luz das características dos trabalhadores de cada setor, é possível observar que nos casos da Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da) e República Dominicana, os trabalhadores do setor informal têm salários inferiores aos dos trabalhadores similares do setor formal (Perry e outros, 2007). Quando são incluídos na análise os trabalhadores autônomos, essa conclusão continua sendo válida nos dois primeiros países, porém a situação em termos salariais dos autônomos no setor informal da República Dominicana é vantajosa.

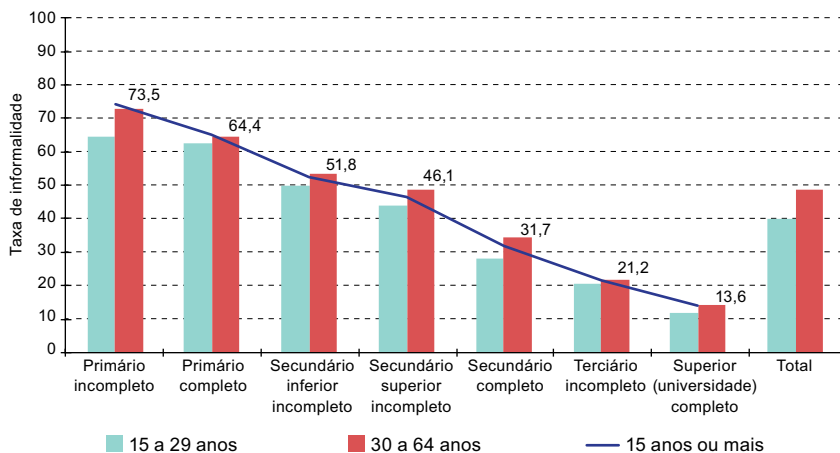
Quadro V.7

AMÉRICA LATINA: ANOS DE EDUCAÇÃO ESCOLAR DOS TRABALHADORES SEGUNDO SUA CONDIÇÃO DE FORMALIDADE, 1998-2010

| | 1998 | | | 2010 | | | Informal/formal | |
|--------------------------------------|-------|--------|----------|-------|--------|----------|-----------------|------|
| | Total | Formal | Informal | Total | Formal | Informal | 1998 | 2010 |
| Argentina | 10,5 | 11,7 | 8,7 | 12,0 | 13,0 | 10,1 | 75% | 78% |
| Brasil | 6,8 | 8,1 | 5,2 | 8,8 | 9,7 | 6,8 | 64% | 70% |
| Chile | 10,9 | 11,7 | 9,0 | 11,3 | 12,2 | 9,4 | 77% | 77% |
| Colômbia | -- | -- | -- | 8,0 | 10,7 | 6,7 | -- | 63% |
| Costa Rica | 7,9 | 9,3 | 6,4 | 9,1 | 9,8 | 7,1 | 69% | 73% |
| Equador | 10,0 | 11,9 | 8,1 | 10,7 | 12,9 | 8,7 | 68% | 67% |
| El Salvador | 6,3 | 8,7 | 4,4 | 7,9 | 10,3 | 5,9 | 51% | 58% |
| Honduras | 5,4 | 7,9 | 4,0 | 6,3 | 9,6 | 4,8 | 50% | 51% |
| México | 7,0 | 8,8 | 5,2 | 9,3 | 11,1 | 7,3 | 59% | 66% |
| Panamá | 9,6 | 11,6 | 7,0 | 10,3 | 12,2 | 7,9 | 61% | 65% |
| Peru | 7,8 | 10,6 | 6,2 | 9,5 | 12,4 | 7,7 | 58% | 62% |
| Paraguai | 8,2 | 10,2 | 6,9 | 8,8 | 11,5 | 7,1 | 67% | 62% |
| República Dominicana | 7,1 | 8,7 | 5,7 | 8,8 | 11,1 | 6,9 | 66% | 62% |
| Uruguai | 9,1 | 10,0 | 7,7 | 10,0 | 11,1 | 8,2 | 77% | 74% |
| Venezuela (República Bolivariana da) | 8,5 | 10,0 | 6,8 | 9,9 | 11,7 | 8,1 | 68% | 69% |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Gráfico V.12

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TAXAS DE INFORMALIDADE DA POPULAÇÃO OCUPADA, POR FAIXA ETÁRIA, SEGUNDO O NÍVEL DE ESCOLARIDADE, POR VOLTA DE 2008


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

C. Evolução recente da desigualdade de renda das famílias

Finalmente, depois de muito tempo, nos últimos anos houve notícias positivas em relação à distribuição de renda na região (veja o gráfico V.13).¹⁶ Embora a desigualdade na região tenha apresentado uma tendência de alta na maioria dos países na década de 1990 e no início da década de 2000, nos últimos anos começou a manifestar-se uma tendência de queda em um amplo grupo de países, a qual não parece haver se alterado na recente crise econômica.

Gráfico V.13

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI, 1990-2002, 2002-2008^a E 2008-2010^b



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a Corresponde aos períodos 2004-2006 na Argentina; 2001-2008 no Brasil, Paraguai e Peru, 2000-2006 no Chile; 2001-2004 em El Salvador e 2002-2007 em Honduras.

^b Corresponde aos períodos 2006-2010 na Argentina; 2004-2010 em El Salvador e 2007-2010 em Honduras.

^c Áreas urbanas.

^d Áreas urbanas apenas no período 1990-2002.

O aumento da desigualdade de renda das famílias nos anos noventa foi determinado pelo aumento da desigualdade da renda proveniente do mercado de trabalho. Nessa década, o prêmio salarial percebido pelos trabalhadores qualificados aumentou substancialmente. A literatura especializada atribui esse aumento ao crescimento da demanda relativa por trabalhadores qualificados, a qual foi compensada apenas parcialmente pela ampliação da oferta (Manacorda, Sánchez-Páramo e Schady, 2010; Gasparini e outros, 2011).

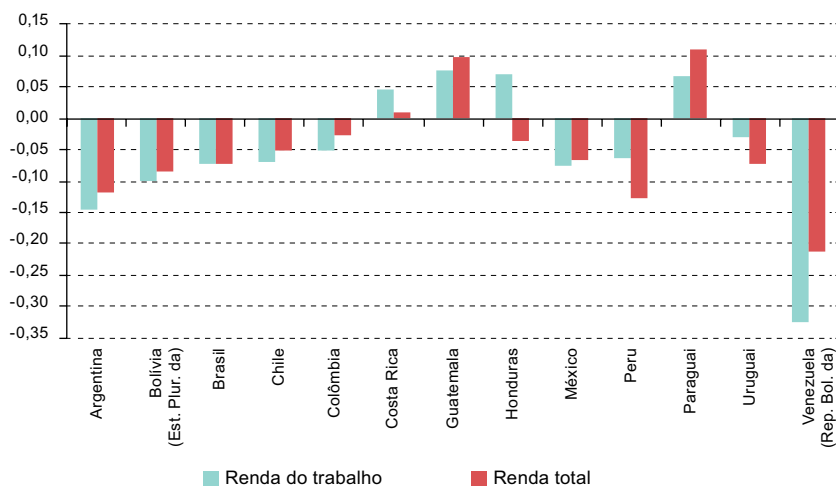
¹⁶ Os indicadores tradicionais de desigualdade da distribuição de renda são calculados com base nas pesquisas de domicílios, que costumam ser uma fonte imperfeita de dados sobre a renda do capital.

As razões por trás desse crescimento relativo da demanda por trabalhadores qualificados continuam a ser objeto de debate. Assim como nos países industrializados, as várias explicações fazem referência à mudança tecnológica e ao seu viés favorável ao trabalho qualificado, bem como às repercussões da abertura comercial. Também se tem destacado como outro possível fator o enfraquecimento das instituições relacionadas ao trabalho, sobretudo no que diz respeito à redução dos salários mínimos e ao menor nível de sindicalização (Cornia, 2012).

Embora a desigualdade de renda das famílias tenha diminuído na maioria dos países da região nos últimos anos, não é fácil ponderar as causas que concorrem para essa tendência: houve motivações políticas, derivadas das demandas dos cidadãos por mais igualdade, assim como fatores econômicos, como as transferências não contributivas e a dinâmica do mercado de trabalho no recente ciclo de crescimento, que se baseou em algumas condições externas favoráveis e não em uma mudança estrutural (veja o gráfico V.14). Em CEPAL (2011), reitera-se que o que ocorre no mercado de trabalho é o fator mais importante por trás da diminuição da desigualdade de renda das famílias. Diversos estudos atribuem diferentes níveis de importância a dois fatores determinantes: o aumento da oferta relativa de trabalhadores qualificados e o aumento da demanda relativa por trabalhadores não qualificados, associada à expansão do setor de bens não comercializáveis (veja Gasparini e outros (2011) e López Calva e Lustig (2011)).

Gráfico V.14

VARIAÇÃO DA DESIGUALDADE DA RENDA DO TRABALHO E DA RENDA TOTAL, ÍNDICE DE GINI, 2002-2010



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Em resumo, embora tenha havido uma diminuição da desigualdade da renda pessoal, isso não implicou uma melhoria na distribuição funcional, que é a resultante da relação entre os proprietários dos fatores produtivos, particularmente entre o capital e o trabalho. A melhoria da distribuição pessoal foi impulsionada por políticas públicas destinadas a fechar as brechas educacionais e salariais, assim como por políticas de redistribuição, como as transferências não contributivas, o aumento do salário mínimo e a negociação salarial. A dinâmica em favor da igualdade vinculada à mudança estrutural proposta neste documento implicaria um mercado de trabalho em que a crescente oferta de trabalhadores qualificados encontraria uma demanda igualmente dinâmica. Dessa maneira, à medida que o poder de negociação dos trabalhadores fosse fortalecido, eles poderiam apropriar-se de uma parcela maior dos ganhos de produtividade (na forma de salários reais mais elevados). Esse processo não ocorrerá espontaneamente; antes, exigirá que sejam levadas a cabo ações simultâneas em três áreas: a adoção de políticas industriais destinadas a concretizar a mudança estrutural, o estabelecimento de políticas macroeconômicas cujo objetivo seja o crescimento e o emprego, e a criação ou o reforço dos sistemas de proteção social baseados em direitos. Essas três áreas são analisadas no próximo capítulo.

CAPÍTULO VI

Políticas para uma visão integrada do desenvolvimento

A mudança estrutural para a igualdade é uma visão de longo prazo, em que a política tem o papel de priorizar, orientar e conciliar, e em que o desenvolvimento de instituições democráticas e eficientes estabelece uma ponte entre a visão e a sua efetiva implementação. Essa visão se assenta em uma genuína vocação de futuro, voltada para as gerações vindouras como protagonistas no exercício pleno de seus direitos e potencialidades. Não existe um modelo único que concretize essa visão; ela se realizará de diferentes maneiras, de acordo com as especificidades nacionais.

A crise de 2008-2009 marcou um ponto de inflexão, pois abriu espaços de reflexão e discussão considerados anátema no modelo predominante de desenvolvimento, sobretudo em termos da aceitação de políticas industriais, políticas macroeconômicas voltadas para o crescimento mais do que para a estabilidade nominal e políticas em favor da igualdade fundamentada em direitos.

A revolução tecnológica em curso está acelerando e gerando novas trajetórias que permitem harmonizar o crescimento com a sustentabilidade ambiental, como ocorre com o aumento da virtualização que poupa materiais, energia e a movimentação de pessoas e bens. A mudança tecnológica pode ser orientada de modo a tornar os aumentos de produtividade compatíveis com critérios ambientais.

No campo demográfico, as sociedades da região envelhecerão e dependerão cada vez mais da produtividade da geração ativa. A fase atual de bônus demográfico, com uma diminuição relativa da população infantil e um aumento relativo da população em idade ativa, é o momento certo para investir na

capacidade das novas gerações. Isso torna imperativo aproveitar as oportunidades e antecipar-se aos riscos criados pelas mudanças na pirâmide etária.

Essas forças estabelecem uma estreita conexão entre essa proposta e as novas gerações. Hoje, são os jovens que se mobilizam, com a sua vocação inclusiva e com a versatilidade própria das redes sociais, no intuito de garantir maior igualdade de direitos, o acesso mais oportuno ao desenvolvimento das suas capacidades e uma defesa mais consciente da sustentabilidade ambiental.

Este capítulo enfoca três áreas: a política industrial no espaço da mudança estrutural; a política macroeconômica na criação de um ambiente favorável ao crescimento, ao investimento e à estabilidade real e nominal; e as políticas sociais e de emprego no campo da distribuição de renda e da igualdade.

Este documento mostrou que a mudança estrutural é o eixo de um processo de crescimento com emprego e igualdade no longo prazo. Essa mudança não ocorre espontaneamente; todas as experiências bem-sucedidas de desenvolvimento são resultado de políticas ativas de estímulo a setores de alta produtividade com maior intensidade em conhecimento (eficiência schumpeteriana) e forte dinamismo de suas demandas interna e externa (eficiência keynesiana).

A primeira seção deste capítulo analisa a evolução das políticas industriais na região e enfatiza a necessidade de uma política que defina explicitamente uma direção para o esforço sustentado da mudança estrutural, respeitando as especificidades produtivas, institucionais e de escala dos países da região. Ter políticas industriais implica escolher setores que impulsionem esse processo. Tal esforço seria totalmente improdutivo se não vier acompanhado pelo desenvolvimento institucional que assegura a implementação efetiva dessas políticas e pelo consenso social em torno desse objetivo, aspectos em que a região não tem sido eficaz.

Também se mostrou que o processo de mudança estrutural não é independente do ciclo econômico e que a sua duração, a intensidade da expansão e da contração, o montante dos investimentos e a sua composição afetam a estrutura produtiva e contribuem para a definição da sua trajetória no tempo. Por esse motivo, a segunda seção deste capítulo aborda a política macroeconômica por um ângulo diferente, enfatizando os seus efeitos sobre a estrutura e o longo prazo. Dois aspectos merecem atenção especial. Primeiro, a necessidade de que essas políticas sustentem a demanda agregada, a utilização da capacidade instalada e o emprego, isto é, a eficiência keynesiana. Segundo, essas políticas devem impedir que a volatilidade e a estrutura dos macropreços comprometam os esforços de diversificação da produção. As políticas macroeconômicas que apoiam a mudança estrutural se baseiam em uma noção mais ampla de estabilização que incorpora objetivos de crescimento e emprego, sem descuidar da evolução das variáveis nominais. Em especial, essas políticas devem sustentar os períodos de expansão, evitando que sejam

interrompidos prematuramente devido a desequilíbrios e crises que deterioraram o investimento e comprometem a produção de bens transáveis não tradicionais. Uma tarefa importante de uma macroeconomia voltada para o longo prazo é ampliar os espaços das políticas fiscais e monetárias. Como exemplos, destacam-se as políticas macroprudenciais e as de controle de capitais de curto prazo que permitam superar as restrições impostas pelo trilema discutido no capítulo IV.¹

Por último, mostrou-se que o crescimento sustentado do emprego e uma melhor distribuição funcional e pessoal da renda no longo prazo estão relacionados com a diversificação da produção. A urgente tarefa de corrigir a desigualdade exige ações de curto prazo no plano social, como políticas de transferência de renda, conforme tratado na terceira seção deste capítulo. Essas políticas são compatíveis com os esforços para sustentar a eficiência keynesiana e a demanda agregada. Elas devem ser complementadas por políticas destinadas a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho e aumentar a incorporação dos trabalhadores a empregos formais e com proteção social. Assim, a capacitação dos trabalhadores e a educação são variáveis estratégicas que contribuem, ao mesmo tempo, para a melhoria da distribuição de renda e para a geração das capacidades exigidas por um processo intenso de mudança estrutural com igualdade.

A. Política industrial

A América Latina e o Caribe tiveram experiências com diversos tipos de políticas industriais, resultantes dos objetivos, da experiência e das capacidades econômicas e institucionais de cada país. Em particular, conceberam-se medidas que foram desde a implementação de políticas setoriais até a formulação de políticas horizontais, passando pelo fomento dos aglomerados produtivos ou das cadeias produtivas. Ademais, há uma crescente aceitação da necessidade de desenvolver políticas de alcance setorial, às quais muitos países resistiam fortemente até pouco tempo. Assim, paulatinamente se vem reconhecendo que as políticas industriais são o núcleo das estratégias de diversificação da estrutura produtiva e da mudança estrutural.

1. Evolução da política industrial

As políticas destinadas a criar novos setores estiveram no centro da política industrial até 1980.² O objetivo, válido até hoje, era a densificação da malha produtiva dos países. Naquela época, buscava-se alcançar esse objetivo aproveitando os efeitos do crescimento da demanda interna, sobretudo de investimento, que, de outro modo, se traduziriam em aumento das importações,

¹ Esse capítulo destacou que é impossível ter, simultaneamente, uma política monetária independente, uma meta de taxa de câmbio e uma conta financeira totalmente aberta.

² De modo geral, as economias da região eram fechadas no mercado financeiro e comercial, inclusive com alguns mercados reservados para a oferta de produtores locais.

com o conseqüente impacto negativo sobre a restrição externa. Nas décadas de 1950 e 1960, as maiores economias da região avançaram na criação de indústrias de consumo de massa e de bens de consumo durável de alto valor, como os automóveis. Durante a década de 1970, ganhou força a percepção de que os efeitos do investimento se dividiam em dois: por um lado, a instalação de capacidade produtiva, com impactos positivos sobre a oferta agregada; por outro, a demanda derivada de bens de capital que, pela insuficiência de uma oferta interna adequada, se traduzia em demanda por importações, com a perda dos efeitos de arraste sobre o restante da estrutura produtiva. Naquela época, os conceitos de política industrial, política manufatureira e política de fomento à produção de bens de capital estavam estreitamente vinculados.

As políticas industriais organizavam a expansão da oferta interna e concentravam os esforços de planejamento ou programação no nível da estrutura produtiva.³ Três fatores vinculados fortaleciam esse papel organizador: os mecanismos de fomento do setor público se organizavam no nível setorial e, até mesmo, subsetorial;⁴ os interesses privados se organizavam também em câmaras ou associações setoriais, que eram as principais defensoras da estrutura de proteção comercial, e as negociações comerciais internacionais eram feitas com base em listas negativas ou positivas de preferências setoriais. As políticas setoriais se concentraram no setor agropecuário e no de manufaturas, embora o peso deste último fosse tal que os conceitos de política industrial e de política para a indústria manufatureira não raro eram confundidos.

Após haver ocupado essa posição central, as políticas voltadas para o setor manufatureiro foram perdendo legitimidade ao longo da década de 1980, chegando a ser praticamente excluídas da visão do novo modelo econômico implementado com as reformas, ao menos na sua formulação mais estrita. As políticas industriais perderam aceitação por diversos motivos. Os principais foram: a privatização ou o fechamento de empresas públicas que investiam diretamente em novos setores, uma vez que, segundo a nova visão, o Estado deveria desempenhar apenas um papel subsidiário na dinâmica econômica; a necessidade de equilibrar as finanças públicas mediante a eliminação de subsídios, em particular os fiscais e os componentes de subsídio das operações de crédito, e a percepção de que numerosos investimentos haviam implicado um mau planejamento, gestão deficiente de projetos, corrupção e, até mesmo, projetos inúteis, os chamados "elefantes brancos". Essa perda de legitimidade não se deu em todas as partes do mundo. Assim, em vários países do leste e do

³ Os exemplos mais notórios na década de 1970, antes do rompimento produzido pela crise da dívida externa, foram o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento no Brasil e o Programa Nacional de Fomento Industrial 1979-1982 no México, que esteve em vigor durante a fase ascendente que acompanhou o crescimento da plataforma de produção de petróleo.

⁴ Por exemplo, em ministérios da indústria, da agricultura e das minas, entre outros e, dentro desses ministérios, em direções gerais encarregadas de alimentos, das indústrias metalmeccânica e química, de bens de capital, etc.

sudeste da Ásia, as políticas ativas que visavam setores, ou mesmo empresas, se mantiveram em vigor até a década de 1990, mas perderam força à medida que esses países foram adotando gradativamente, embora a ritmos diferentes, o novo regime internacional de comércio.⁵

Indo além dos argumentos econômicos contra a política industrial, o debate sobre políticas ficou polarizado no estereótipo “desenvolvimentistas contra neoliberais”. Os defensores das reformas pró-mercado culpavam as políticas industriais pela distorção na alocação de recursos e pelos desequilíbrios fiscais por trás dos processos inflacionários. Essa posição foi assumida por um número crescente de governos na região.⁶ Contudo, essa visão extrema nem sempre condizia com os fatos; mesmo alguns governos fortemente a favor do mercado mantiveram certas políticas setoriais, em particular para a indústria automotiva.

a) A política industrial após as reformas econômicas

Conforme indicado no capítulo II, a abertura comercial e financeira, combinada com as privatizações, teve uma forte repercussão na matriz industrial e levou a uma mudança estrutural que alterou a propriedade, o emprego e a dinâmica empresarial, assim como a organização dos principais mercados de bens e serviços. Grande parte da experiência da região em matéria de política industrial após as reformas é englobada pelo conceito de “políticas de competitividade”.⁷ Após um primeiro momento, que vai até meados da década de 1990, quando o auge das reformas econômicas levou praticamente à exclusão das políticas industriais da agenda pública, houve um ressurgimento do interesse pela competitividade, entendida como a capacidade de ampliar a presença nos mercados internacionais.

Nesse novo contexto, forjaram-se três maneiras de enfocar as políticas de competitividade. Alguns países —fundamentalmente o Brasil, o México e alguns países de língua inglesa do Caribe, como a Jamaica, com a sua *National Industrial Policy* de 1996, e Trinidad e Tobago, com a sua *Industrial Policy 1996-2000*— formularam documentos de política voltados especificamente para o setor manufatureiro e para a sua vinculação com o desenvolvimento tecnológico e com a inserção no cenário internacional. Mais do que planos

⁵ A bibliografia sobre as políticas industriais no Leste Asiático é muito ampla. Uma revisão dessas políticas pode ser encontrada, por exemplo, em Devlin e Moguillansky (2010, anexo do capítulo II) e Peres e Primi (2009).

⁶ No início da década de 1990, era comum ouvir de funcionários de alto escalão encarregados da política macroeconômica o apotegma de Gary Becker (1985): “a melhor política industrial é não fazer política industrial” (“*the best industrial policy is none at all*”). Apesar da sua simplicidade, essa frase refletia bem a postura deles em relação a esse tema.

⁷ Convém manter a distinção entre políticas industriais e de competitividade para ressaltar a necessidade de políticas de criação de novos setores em sentido estrito. As políticas de competitividade não são suficientes para mudar a estrutura produtiva já que nem todos os setores têm o mesmo potencial para se beneficiar de maneira análoga dos ganhos de eficiência. Naturalmente, a criação de setores implica o desenvolvimento dos respectivos agentes econômicos e instituições.

ou programas industriais estritamente falando, esses documentos foram agendas de trabalho conjunto entre o governo e o setor privado, o que levou os seus críticos a acusá-los de serem “programas sem metas” e, até mesmo, “sem recursos”.

Em segundo lugar, nos países andinos e centro-americanos, predominaram enfoques tendentes a aumentar a competitividade da economia como um todo, sem dar prioridade ao setor manufatureiro, e formularam-se estratégias nacionais de competitividade baseadas na metodologia da análise de agrupamentos (*clusters*), que receberam diversos nomes, como aglomerações industriais, arranjos produtivos e aglomerados produtivos.⁸ Ao serem aplicados, esses enfoques se traduziam na negociação e implementação de acordos setoriais, geralmente ao longo de cadeias de valor, entre a iniciativa privada e o governo, em que este cumpria a função de catalisador ou facilitador.

As políticas de apoio a *clusters* se estenderam rapidamente. Em alguns países, eles se tornaram o centro das estratégias nacionais de competitividade, como na Colômbia, onde políticas baseadas nesses agrupamentos vigoram desde o início dos anos noventa,⁹ ou em El Salvador, país com uma forte política de apoio aos aglomerados produtivos e às micro e pequenas empresas. Em outros, geralmente de maior porte, essas medidas foram o centro das estratégias de promoção do desenvolvimento no nível subnacional. Isso é ilustrado, no caso do México, pelo apoio ao setor de calçados em Guanajuato ou de eletrônica em Jalisco (Unger, 2003; Dussel Peters, 1999), e, no caso do Brasil, pelas ações do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) em todo o país, no âmbito do projeto de desenvolvimento dos arranjos produtivos locais (APL). Esse tipo de política ainda tem grande aceitação, inclusive entre os organismos financeiros internacionais, o que facilitou a sua adoção pelos governos e, inclusive, fez com que algumas políticas setoriais fossem apresentadas como políticas de apoio a aglomerados produtivos.

⁸ Esse enfoque foi desenvolvido com base em Porter (1990) e culminou nos trabalhos do Monitor Group nos países andinos no início da década de 1990 e no projeto “América Central no século XXI: uma agenda para a competitividade e o desenvolvimento sustentável”, coordenado pelo INCAE/Centro Latino-Americano para a Competitividade e o Desenvolvimento Sustentável (CLACDS), em meados dessa década.

⁹ Em 2006, o governo colombiano estabeleceu o Sistema Administrativo Nacional de Competitividade (SNC) como a instituição encarregada das atividades de formulação, execução e acompanhamento das políticas para o fortalecimento das empresas no mercado interno e externo. A Política Nacional de Competitividade e Produtividade (PNCP), com horizonte até 2032, estava centrada em cinco estratégias: desenvolvimento de setores ou *clusters* de nível internacional, salto na produtividade e no emprego, formalização das empresas e do trabalho, fomento da ciência, da tecnologia e da inovação, e estratégias transversais de promoção da concorrência e do investimento. Em junho de 2008, essa estratégia concretizou-se em 15 planos de ação (Gómez Restrepo, 2009). Essa visão, que combina políticas de alcance transversal e setorial, foi reformulada pela Política de Desenvolvimento Produtivo apresentada em 2011 (Díaz Granados e Pinto, 2011).

Por último, a Argentina, o Chile e o Uruguai não trabalharam com base em políticas industriais nem em estratégias nacionais de competitividade. Deram preferência às políticas transversais ou horizontais, que buscavam não discriminar entre setores e que deveriam ser levadas a cabo por meio de incentivos à demanda das empresas, em contraste com os subsídios à oferta que caracterizavam o modelo de política industrial da substituição de importações.¹⁰ Quando surgissem problemas de alcance setorial, as políticas horizontais concentrariam os seus instrumentos na solução desses problemas, desconsiderando que, por esse motivo, essas políticas haviam perdido o seu caráter essencialmente neutro. Foi no Chile onde se formulou o conceito e se implementou de forma mais decidida esse tipo de intervenção, embora o país tenha mantido, por um longo período, subsídios diretos ao setor florestal e ao de mineração, bem como às atividades de exportação (Moguillansky, 2000)¹¹ conceituado.

b) As políticas para a competitividade

Conforme reiterado nas análises sobre o tema (BID, 2001; Melo, 2001; Peres, 1997), as políticas de competitividade na região, inclusive as de alcance fundamentalmente setorial, se preocuparam muito mais de aumentar a eficiência dos setores existentes do que criar novos setores, o que é compatível com a busca de uma maior penetração nos mercados internacionais, principalmente com base em vantagens comparativas estáticas (recursos naturais e mão de obra não qualificada). Isso ocorreu tanto em países com uma estrutura produtiva diversificada (Brasil e México, entre outros), como em países com estruturas mais especializadas. Dos primeiros, se poderia dizer que são poucos os setores ausentes e que as políticas setoriais se detectam em nível de produtos específicos. Embora isso seja correto, os indícios apontam que, no Brasil, sobretudo até a Política de Desenvolvimento Produtivo de 2008, e, no México, de modo geral, as medidas de caráter setorial se concentraram em fortalecer e expandir setores já instalados, sendo o caso mais notório o da indústria automotiva, mencionado anteriormente.

A criação de novas atividades aparece esporadicamente como objetivo de política. Quando isso ocorreu, foram seguidas duas linhas de ação principais: as negociações comerciais internacionais para garantir o acesso aos mercados, sobretudo por meio de tratados bilaterais ou multilaterais de livre comércio,

¹⁰ A expressão “políticas neutras ou horizontais”, de uso generalizado na região, oculta o fato de que toda política acaba favorecendo mais uns setores do que outros. Isso ocorre porque essas políticas buscam tornar mais eficiente os mercados de fatores produtivos que são utilizados em diferentes proporções pelos diversos setores ou produtos. Em alguns casos, políticas apresentadas como neutras para que tenham mais aceitação estão orientadas, desde o princípio, para setores específicos. Isso costuma ocorrer com as políticas de desenvolvimento tecnológico.

¹¹ Como se verá mais adiante, a experiência chilena começou a assumir características diferentes entre 2007 e 2010. A Argentina e o Uruguai, por sua vez, implementaram políticas voltadas para cadeias produtivas em 2011.

e a atração de investimento estrangeiro direto (IED) para desenvolver plataformas de exportação, como as atividades de zona franca e as plantas de ensablagem (*maquila*).

A atração de investimento estrangeiro direto foi o principal mecanismo pelo qual foram criados novos setores na maioria dos países da região. As medidas nesse sentido abrangem, entre outras, o aprofundamento da plataforma exportadora do México no âmbito do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (automóveis e peças, eletrônica e vestuário), as atividades mais elementares de montagem em zonas de exportação em alguns países da América Central e do Caribe¹² e os investimentos na privatização de serviços e setores primários em países da América do Sul (Mortimore, 2000; Peres e Reinhardt, 2000). As diferentes combinações de estratégias das multinacionais investidoras (discutidas no capítulo III) e de políticas públicas setoriais determinaram, em grande medida, as atividades que levaram a certa diversificação das estruturas produtivas, embora com as limitações decorrentes do baixo valor agregado resultante da concentração em atividades de montagem e da pouca articulação com o restante da economia nacional em questão (CEPAL, 2011a).

Os instrumentos que foram usados para atrair investimento estrangeiro podem ser classificados em três grupos: i) incentivos, principalmente na forma de zona franca e benefícios fiscais; ii) normas que geram um ambiente de negócios eficiente —estado de direito, transparência, acesso garantido a mercados internacionais, boa infraestrutura, entre outros— e iii) criação de fatores de produção especializados, em particular mão de obra qualificada. Os países da região aplicaram esses três tipos de instrumentos com diferentes níveis de intensidade; contudo, salvo algumas exceções, os dois primeiros costumam predominar, (Mortimore e Peres, 1998).

Além dos instrumentos específicos para atrair investimento estrangeiro, foram usados outros que se destinam a todo tipo de investimento (nacional ou estrangeiro). Trata-se dos incentivos financeiros e fiscais e de um amplo grupo de medidas por meio das quais os governos buscam criar ambientes competitivos para o funcionamento das empresas (defesa da concorrência e regulação de setores monopólicos), cortar os custos de transação (redução de controles administrativos, entre outros) ou permitir o aproveitamento de economias de escala mediante a ação coletiva das empresas (acordos setoriais ao longo de cadeias produtivas,¹³ apoio à associação entre empresas, entre outros).

¹² No seu início, essas atividades foram impulsionadas pela Iniciativa para a Bacia do Caribe na década de 1980 e, mais recentemente, pelo Tratado de Livre Comércio entre a República Dominicana, a América Central e os Estados Unidos (CAFTA-RD).

¹³ Em economias pequenas, como muitas da região, as políticas para o apoio a cadeias produtivas necessariamente consistem em políticas para promover a inserção das empresas locais em cadeias de valor mundiais. Essas políticas exigem linhas de ação para reduzir os custos de transação enfrentados pelas empresas, que podem ser especialmente pesados para as de menor porte.

As políticas para a competitividade na região podem ser agrupadas de acordo com o seu grau de aceitação (embora essa classificação não tenha relação com a sua eficiência): políticas com grande aceitação, políticas com baixa aceitação e políticas emergentes. As políticas com grande aceitação são as que foram geralmente mais bem acolhidas pelos governos. Além das políticas já mencionadas para promover as exportações (promoção comercial) e para atrair investimento estrangeiro direto, esse grupo abrange as políticas para impulsionar o desenvolvimento científicotecnológico e a inovação (veja o boxe VI.1); a formação de recursos humanos, inclusive a capacitação empresarial; o apoio às micro e pequenas empresas (veja o boxe VI.2)¹⁴ e o desenvolvimento produtivo em nível local ou subnacional, com estas duas últimas estando estreitamente vinculadas. A aceitação dessas políticas se deve à sua suposta neutralidade setorial em decorrência do fato de incidirem sobre mercados de fatores produtivos (tecnologia e formação) e também ao seu impacto positivo sobre a geração de empregos, especialmente em nível subnacional ou local.¹⁵

Boxe VI.1

AS POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Até princípios da década de 1980, embora não existisse uma política clara para a ciência, tecnologia e inovação (CTI) na região, os setores públicos cumpriram um papel fundamental para assentar as bases para o desenvolvimento científico e tecnológico e implementaram a infraestrutura institucional para a gestão dessas políticas no futuro. Os governos adotaram políticas lineares de oferta seletiva, isto é, políticas que se baseavam em uma causalidade unidirecional, da geração do conhecimento à sua aplicação tecnológica. Como resultado dessas políticas, que buscavam expandir a capacidade tecnológica endógena, 80% dos gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) foram de origem pública e a maioria dessas atividades ficou a cargo de empresas públicas em setores estratégicos, como os de energia e telecomunicações. Além disso, foram criados institutos de pesquisa e conselhos científicos para apoiar a geração de capacidades e sustentar as estratégias nacionais de desenvolvimento.

Após as reformas econômicas, esse modelo foi substituído por outro, voltado para a *demanda*, com base na mesma visão linear do conhecimento. As políticas públicas tiveram um papel marginal; os principais instrumentos foram os incentivos à implementação de políticas horizontais, que priorizavam a demanda do sistema de produção. Além disso,

¹⁴ Um caso possivelmente único é o do Estado Plurinacional da Bolívia, onde, o artigo 318 II da Constituição Política de 2008 estabelece que “o Estado reconhece e priorizará o apoio à organização de estruturas associativas de micro, pequenas e médias empresas produtoras, urbanas e rurais”. Ademais, o artigo 334 estipula que “o Estado protegerá e fomentará: (...) 4. As micro e pequenas empresas, bem como as organizações econômicas camponesas e as organizações ou associações de pequenos produtores, que terão preferência nas compras do Estado.” Veja também Ministério de Desenvolvimento Produtivo e Economia Plural (2009).

¹⁵ Essas políticas de competitividade não abarcam a totalidade do universo de ações públicas que influenciam a competitividade de uma economia. Destacam-se também as políticas macroeconômicas (discutidas na próxima seção) e as políticas para o desenvolvimento de infraestruturas, entre outras.

Boxe VI.1 (continuação)

a intervenção estatal era aceita apenas para corrigir falhas do mercado e dinamizar o setor privado. Em consequência, as políticas para CTI ficaram sujeitas ao comportamento do mercado e fortaleceu-se a tendência de importar conhecimento e tecnologia, favorecendo os investimentos estrangeiros diretos como fonte de tecnologia, ao mesmo tempo em que foram modificadas as normas sobre a propriedade intelectual (CEPAL, 2004). Simultaneamente, a infraestrutura institucional e as rotinas organizacionais das instituições de fomento foram racionalizadas e modernizadas, alguns institutos de pesquisa foram fechados e critérios de gestão mais próximos dos modelos privados foram instituídos, privilegiando uma lógica de prestação de serviços.

Nos últimos anos, os países da região têm dado cada vez mais importância às políticas para CTI —cada um no seu ritmo e com diferentes níveis de sucesso— e acumularam experiência na sua formulação e implementação. O principal avanço foi a incorporação do conceito de “sistema nacional de inovação”, em que a inovação é vista como um fenômeno complexo, não linear, de caráter sistêmico e que não depende apenas do esforço de empresas ou centros de pesquisa isolados, mas sim da interação de atores que respondem a incentivos de mercado (empresas) ou de outro tipo (algumas universidades e centros de pesquisa), bem como das instituições públicas que estabelecem os sistemas regulatórios e de incentivos (CEPAL/OCDE, 2011). Assim, consolidou-se a ideia de que a geração de conhecimento e inovação exige a interação de políticas de oferta —recursos públicos e apoio a setores e tecnologias específicas— e políticas para incentivar e subsidiar a demanda do setor produtivo (CEPAL, 2010a; Cimoli, Ferraz e Primi, 2005).

Apenas recentemente alguns governos da região adotaram esse conceito “sistêmico” da inovação na sua lógica de intervenção e no desenho da estrutura e gestão institucionais e priorizaram reformas para a modernização das agências de gestão da política para CTI (Calza, Cimoli e Laplane, 2009). Cinco países têm um ministério relacionado à inovação (Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba e Venezuela (República Bolivariana da)). Nos demais, prevalecem modelos diferentes: conselhos nacionais de inovação dependentes da presidência (Chile e Nicarágua) ou de ministérios da indústria ou da educação (México, por exemplo). O sistema mais desenvolvido na região é o do Brasil, onde opera um grande número de organismos de decisão, execução e financiamento de programas, e onde a relação entre os gastos em P&D e o PIB é a mais alta da região (1,2%). Em matéria de novos instrumentos, esse país instituiu os fundos setoriais de apoio à inovação, que combinam mecanismos de oferta e incentivos à demanda (Pacheco, 2003).

A aprendizagem da formulação e implementação de políticas para CTI tem sido, de modo geral, lenta na região e, por diversas razões, tem estado acompanhada por instrumentos deficientes. Primeiro, embora as atividades de CTI exijam um forte apoio financeiro para a sua execução, os gastos em CTI na região continuam a ser baixo e a participação do setor privado é muito pequena. Segundo, essa política continua a depender de outras políticas econômicas, com base na ideia equivocada de que, quando os sinais macroeconômicos estão corretos, a produção e a tecnologia se adaptam virtuosamente à trajetória do crescimento. Contudo, a implementação de políticas para CTI exige uma arquitetura institucional que as retire dessa posição subsidiária. Por último, não existe coordenação entre a política para CTI e uma estratégia de mudança estrutural. Com isso, essas políticas continuam limitadas por uma estrutura produtiva com pouca complexidade e diversificação, escassa capacidade tecnológica endógena e baixa demanda do setor privado, que não tem incentivos para priorizar a geração de conhecimento e a inovação na atividade produtiva.

Boxe V.I1 (conclusão)

Uma política pública para impulsionar o investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação deve conceber modelos que envolvam o setor privado, considerando as restrições que este enfrenta ao decidir os seus investimentos (grande incerteza associada aos investimentos em P&D, taxas de juros altas, custos operacionais elevados, pouco acesso ao mercado de crédito, sobretudo para as empresas de menor porte, reduzidas possibilidades de vinculação com outras empresas, universidades ou centros de pesquisa, entre outros).

O papel do Estado e, em particular, dos seus bancos de fomento no financiamento da inovação é fundamental para reduzir a incerteza e aumentar a rentabilidade privada do investimento, internalizando as externalidades típicas da atividade tecnológica (CEPAL, 2010a). O modelo de política deve considerar a inclusão de incentivos à colaboração entre o setor público e o privado, tanto em nível de estratégia como de financiamento, com base em espaços de discussão onde possam ser conciliados interesses diversos, como os do empresariado, das instituições de CTI e da sociedade civil.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial.

Boxe VI.2

AS POLÍTICAS DE APOIO À PME: AVANÇOS NA FORMULAÇÃO E FALHAS NA IMPLEMENTAÇÃO

As políticas de apoio às pequenas e médias empresas (PMEs)^a e às microempresas fazem parte da agenda dos governos da região em contextos institucionais que revelam diversos níveis de eficácia, cobertura e continuidade dos esforços. Na última década, avançou-se na reorganização das instituições de apoio e entraram em operação instrumentos inovadores e de difusão relativamente ampla, como os vinculados à articulação produtiva, os programas de parceria e o desenvolvimento de redes e aglomerados produtivos, além da facilitação do acesso a serviços não financeiros de apoio. Em alguns países, também se registraram avanços no acesso dessas empresas a financiamento graças a melhorias na gestão institucional e à criação de instrumentos financeiros (CEPAL/BID/OEA, 2011).

A adoção de instrumentos como o arrendamento mercantil com opção de compra, o *factoring* e os sistemas de garantia e o capital de risco apontam na direção correta, embora não tenham sido suficientes para eliminar o viés do crédito desfavorável às empresas de menor porte. Para avançar na construção de um sistema financeiro inclusivo e que dê um forte impulso às PMEs, é necessário fortalecer os bancos públicos de desenvolvimento para compensar os vieses dos bancos privados (Ferraro e Goldstein, 2011). Para prover recursos de capital às empresas de médio porte e às empresas inovadoras, é preciso enfrentar os problemas cruciais do risco moral e das assimetrias de informação entre os investidores (ou capitalistas de risco) e a administração das empresas. Nesse segmento de mercado, os bancos de desenvolvimento podem cumprir um papel essencial, seja como provedores de recursos por meio de sociedades intermediárias, no caso do capital de risco, ou por meio da participação direta na empresa como acionistas minoritários.

A incorporação das microempresas na política para as PMEs multiplicou o número de beneficiários e aumentou a complexidade em um universo de agentes que já era amplo e heterogêneo (CEPAL, 2010a). Isso exigiu a formulação e implementação de políticas focalizadas como parte de uma abordagem sistêmica, especialmente políticas voltadas para os setores com forte presença de PMEs.

Boxe VI.2 (conclusão)

Apesar dos avanços, as conquistas da política de apoio às PMEs foram insuficientes, pois persiste uma ampla brecha entre esforços e resultados, bem como entre a formulação de políticas e sua implementação. Muitos países anunciaram, formularam e aprovaram políticas que não entraram em operação devido à falta de coerência entre os objetivos, os instrumentos e as dotações orçamentárias. O único país da região com um orçamento de apoio a essas empresas, próximo a 0,1% do PIB, é o Brasil. Outros problemas são a debilidade das instituições envolvidas na execução das políticas e um marco conceitual limitado que justifica as suas ações de política apenas para solucionar falhas de mercado (Goldstein e Kulfas, 2011). Ademais, além das falhas na implementação, os processos de avaliação das políticas são fracos e pouco se sabe sobre a eficácia dos programas e instrumentos, os resultados obtidos e o nível de cobertura e assistência às empresas, bem como sobre o efeito dos instrumentos no desempenho das empresas.

Após as reformas, predomina a ideia de que a intervenção econômica dos governos só se justifica quando os mercados não operam de forma eficiente, e as medidas devem ser de alcance horizontal, excluindo políticas seletivas de apoio a PMEs e políticas setoriais. Em contrapartida, segundo uma abordagem estruturalista, a política de apoio a essas empresas deve fazer parte de uma política industrial destinada a estimular mudanças na estrutura produtiva. Na prática, a tensão entre ambos os enfoques se manifesta na contradição entre políticas de assistência individual e intervenções de caráter sistêmico. No primeiro caso, as ações tendem a ser pontuais e a sua finalidade é atenuar ou eliminar distorções no funcionamento dos mercados; o segundo enfoque busca aplicar estratégias de apoio integrais.

Como a orientação que aceita o uso de políticas apenas para corrigir falhas de mercado leva a intervenções unicamente para resolver problemas pontuais, uma política de apoio às PMEs concebida por essa ótica resulta em um somatório de medidas desarticuladas e incompletas que não reconhece os setores produtivos como peças-chave do desenvolvimento econômico nem contempla uma opção de aumentar, em especial, o crescimento das PMEs mais dinâmicas. Em alguns países da região há intenção de aplicar políticas mais seletivas, distinguindo grupos de PMEs segundo o seu grau de desenvolvimento e localização setorial e implementar instrumentos de acordo com as necessidades de cada grupo. Embora esse processo ainda seja incipiente, reflete avanços rumo a uma maior focalização das políticas.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial.

^a A CEPAL analisou o papel das políticas de apoio às PMEs para promover a inovação, enfrentar crises e ampliar o acesso a financiamento no âmbito do programa de cooperação "Políticas e instrumentos para a promoção do crescimento na América Latina e no Caribe", implementado no período 2009-2010 com o apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

As políticas com baixa aceitação, por sua vez, são aquelas que mais claramente entram em contradição com o modelo de desenvolvimento vigente, em particular com o modelo de economia aberta e equilíbrio das finanças públicas. Entre elas se incluem os subsídios fiscais diretos, as isenções tributárias não focalizadas, o crédito direcionado e o uso de taxas de juros subsidiadas, as tarifas sobre o comércio exterior e o uso do poder de compra do Estado. Com relação a este último, a situação varia de um país para outro; enquanto alguns

usam esse instrumento em nível nacional ou subnacional,¹⁶ outros o veem fora da gama de políticas aplicáveis, pois consideram que ele iria contra os objetivos de eficiência e transparência dos gastos.

Por último, as políticas emergentes —entre as quais se destacam a defesa da concorrência, a regulação de setores de infraestrutura cujos mercados não funcionam com eficiência e as políticas ambientais— estão ganhando cada vez mais aceitação, porém ainda estão em um processo de maturação e, dentro da região, o seu grau de desenvolvimento varia muito entre os países (veja o boxe VI.3).¹⁷ Em alguns deles, há uma legislação moderna e instituições relativamente sólidas para implementar essas políticas, ao passo que, em outros, elas ainda estão em instâncias de debate e decisão, ou não constituem um tema de peso na agenda pública.

Boxe VI.3

DEFESA DA CONCORRÊNCIA E CRIAÇÃO DE SETORES AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEIS

Defesa da concorrência

Práticas anticoncorrenciais são comuns na região devido ao pequeno tamanho e à forte concentração prevalente em grande parte dos mercados nacionais. Em muitos deles, existem empresas que, apesar de pouco eficientes, gozam de grande poder de mercado. Por isso, implementar políticas de regulação e defesa da concorrência pode não apenas reduzir os preços ao consumidor, mas também promover a inovação e aumentar a eficiência e a produtividade.

As normas nessa área devem: i) distinguir a concentração que supre a necessidade de ampliar a escala de produção para reduzir custos da concentração que busca apenas aumentar o poder de mercado; ii) diferenciar as concentrações derivadas de práticas anticoncorrenciais das que são normais em pequenas economias, onde é comum que poucas empresas dominem um setor, e iii) decidir se é oportuno disciplinar as empresas locais —geralmente distantes da fronteira tecnológica e de produtividade— por meio do aumento da concorrência externa, ou permitir que celebrem acordos para aproveitar economias de escala e de aprendizagem.

As particularidades das pequenas economias destacam a importância de que as normas sobre concorrência sejam específicas para cada país. Em alguns casos, a proibição de cartéis é a melhor defesa da concorrência, enquanto, em outros, a proibição do abuso da posição dominante, a regulação das fusões ou a vigilância dos contratos de exclusividade talvez surtam melhores resultados (Stewart, 2006). Dada a assimetria de poder entre as empresas transnacionais e os governos de países economicamente pequenos, acordos regionais de concorrência devem ser desenvolvidos ou fortalecidos, possibilitando que o método para recolher provas ou medir o poder de mercado seja também de alcance regional e não apenas nacional.

¹⁶ Um exemplo notório, apresentado mais à frente neste capítulo, é o *Plano Brasil Maior*, de agosto de 2011.

¹⁷ Outras políticas importantes são a melhoria dos regimes de governança corporativa e da responsabilidade social das empresas.

Boxe VI.3 (conclusão)

Políticas ambientais

Alcançar um padrão sustentável de desenvolvimento implica a implementação de estratégias que abordem, simultaneamente, questões nos campos econômico, social e ambiental. Elas devem determinar um novo conjunto de incentivos econômicos, bem como novos marcos regulatórios e institucional. Para isso, são necessárias as seguintes medidas:

Modificar o vetor de preços relativos em uma direção compatível com o uso sustentável dos recursos naturais e do meio ambiente. Isso exige a internalização de externalidades negativas — muitas delas ambientais — associadas à produção, à distribuição e ao consumo de bens e serviços, e reconhecer a necessidade de aplicar instrumentos econômicos, como impostos, incentivos fiscais ou programas de licenças negociáveis, que permitam reduzir os seus impactos mais negativos.

Instrumentar regulações compatíveis com os incentivos econômicos. Evidenciam-se na região falhas de mercado persistentes que coexistem com uma baixa sensibilidade de resposta dos agentes aos incentivos econômicos devido à debilidade da sinalização de preços e de rentabilidade de longo prazo. Isso é agravado pela inexistência de bens e serviços que substituam, por exemplo, o transporte privado ou o uso de combustíveis fósseis. As políticas de preços relativos devem ser acompanhadas por regulações em áreas em que esses sinais sejam insuficientes e exista o risco de perdas irreversíveis, por exemplo, em matéria de biodiversidade ou de desmatamento.

Levar à frente um paradigma tecnológico sustentável do ponto de vista ambiental. Para isso, é necessário acumular conhecimentos, desenvolver infraestruturas, estabelecer incentivos econômicos e reforçar os gastos em pesquisa e desenvolvimento tecnológicos. Tudo isso deve ocorrer no âmbito de políticas industriais destinadas à criação de novos setores intensivos em conhecimento e sustentáveis do ponto de vista ambiental. Em última análise, isso implica selecionar e desenvolver trajetórias tecnológicas de longo prazo.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial.

Na região, o conteúdo dos documentos de política mais recentes apresenta uma forte convergência, salvo no que diz respeito à aceitação de políticas setoriais. Independentemente das diferenças nacionais, essa convergência se dá em torno de seis elementos básicos:

- i) ênfase no aumento da competitividade no mercado mundial;
- ii) legitimidade de instrumentos de tipo horizontal ou neutro, que, conforme assinalado anteriormente, na prática, *ex post* falham neste aspecto;
- iii) apoio às micro e pequenas empresas, fundamentalmente pela sua capacidade de geração de empregos;
- iv) expansão de programas de apoio a *clusters* ou aglomerados produtivos;
- v) fortalecimento das políticas científicas, tecnológicas e de inovação e, mais recentemente, das políticas de massificação do uso da Internet de banda larga;
- vi) focalização em áreas econômicas subnacionais ou locais.

O fato de que esses seis elementos apareçam sistematicamente na formulação das políticas de competitividade indica certa acumulação de capacidades e experiências na formulação de políticas, o que pode servir de base para a formulação e implementação de políticas industriais renovadas.

2. O retorno urgente das políticas setoriais

O padrão de especialização produtiva dos países da América Latina e do Caribe levou a um fechamento ou travamento (*lock-in*) em uma estrutura produtiva centrada em atividades pouco intensivas em conhecimento e ineficientes do ponto de vista ambiental. As atividades que caracterizam a revolução tecnológica em curso têm uma participação pequena nessa estrutura, com os consequentes impactos negativos sobre a brecha de produtividade em relação à fronteira tecnológica (veja o capítulo I). Superar esse travamento implica mudar a estrutura de rentabilidades relativas em favor de setores que usem bastante conhecimento, resultado que pode ser obtido apenas por meio de políticas destinadas a conseguir uma mudança estrutural progressiva, isto é, políticas industriais tendentes a criar novos setores, sejam eles manufatureiros, primários ou de serviços. Essas políticas são um componente necessário do desenvolvimento que incorpora e transcende políticas de competitividade que buscam aumentar a eficiência dos setores existentes. Transcender os setores existentes é imprescindível para impulsionar setores mais eficientes no uso de materiais e energia, e promover atividades com maior conteúdo de conhecimento.

No início da década de 2010, diferentemente do que ocorre em outras áreas da política de desenvolvimento, ainda não há uma convergência das posições dos países da América Latina e do Caribe em termos de políticas setoriais. Enquanto, em um número cada vez menor de países, o discurso público rechaça vigorosamente essas políticas (embora haja práticas pontuais de apoio setorial), em outros, elas são reconhecidas como válidas para aumentar a competitividade de atividades com potencial para penetrar em mercados externos ou que enfrentam uma forte concorrência das importações. Fora isso, nota-se “um peso, duas medidas” em relação a essas políticas: países que negam a sua utilidade, em especial quando apoiam o setor manufatureiro, as usam abertamente, e sem necessidade de legitimá-las, em numerosas áreas da agricultura e dos serviços (como o turismo, por exemplo).

Observa-se um retorno paulatino das políticas setoriais na América Latina e no Caribe. Assim, após a crise do início da década de 2000, a Argentina selecionou nove cadeias produtivas que seriam apoiadas por meio do programa dos Fóruns Nacionais de Competitividade Industrial das Cadeias Produtivas. Pouco depois, no México, a partir da Política Econômica para a Competitividade de 2002, foram selecionados 12 ramos produtivos prioritários que seriam objeto de programas setoriais. Mais recentemente, o governo mexicano definiu “Dez diretrizes para aumentar a competitividade, 2008-2012”, que abrangem ações

com conteúdo setorial: a promoção da ampliação progressiva rumo a atividades com alto valor agregado, a aceleração da reconversão de indústrias tradicionais e o uso de tecnologias pioneiras. Em 2005, o Peru elaborou um "Plano Nacional de Competitividade" que se concentrou em seis áreas, entre as quais se destacam as que determinam ações para cadeias competitivas, inovação e competitividade.¹⁸

Por sua vez, entre 2007 e 2010, o Chile passou de uma posição de contar apenas com políticas horizontais para o desenvolvimento a uma política de inovação e competitividade baseada na seleção de um conjunto de "*clusters* prioritários".¹⁹ Lançada em 2007, a Estratégia Nacional de Inovação para a Competitividade mostrou uma mudança de ênfase, com certo avanço das ações centradas nesses *clusters* (Agosín, Larraín e Grau, 2009). No início de 2010, essa estratégia foi explicitada na Agenda de Inovação e Competitividade 2010-2020, que definiu prioridades no nível de *clusters* e plataformas horizontais para a competitividade (Conselho Nacional de Inovação para a Competitividade, 2010). Desde a mudança de governo em março de 2010, se discute se essa estratégia deve ser mantida.

Em outros países, as medidas de fomento foram aplicadas de maneira mais focalizada, chegando inclusive a apoiar projetos individuais de certas empresas. Alguns exemplos disso são os incentivos ao investimento em megaprojetos de mineração no Peru, as ações do governo da Costa Rica para que a Intel se instalasse no país (Alonso, 2003) e as exonerações fiscais destinadas a respaldar projetos declarados de interesse nacional no Uruguai. O retorno das políticas setoriais se manifesta mais claramente no Brasil. As três experiências do país, apresentadas no boxe VI.4, têm características em comum: a continuidade das prioridades, em particular a inovação e a competitividade; a flexibilidade para levar em conta problemas imprevistos; uma crescente preocupação com explicitar metas, mobilizar instrumentos e estabelecer uma interação eficaz com o setor privado; e a integração com outras políticas de desenvolvimento, como as de educação e de ciência e tecnologia (Ferraz, 2012).

¹⁸ Esforços semelhantes para situar o conhecimento e a inovação como motores do crescimento também estiveram presentes no "Plano Nacional de Desenvolvimento 2006-2010" da Costa Rica e no "Plano Estratégico Nacional de Barbados, 2005-2025" (veja Devlin e Mogueillansky, 2010).

¹⁹ Os *clusters* considerados são: aquíicultura, fruticultura, suinocultura e avicultura, alimentos funcionais, mineração, turismo de interesses especiais, logística e transporte, serviços financeiros, terceirização e construção, isto é, setores primários ou de serviços em que o país tenha demonstrado vantagens comparativas, quase sem presença de atividades manufatureiras (Conselho Nacional de Inovação para a Competitividade, 2007 e 2008). Posteriormente, foi acrescido à lista o acesso à Internet de banda larga (Conselho Nacional de Inovação para a Competitividade, 2010). Esse último documento foi elaborado pouco antes da mudança de governo, ocorrida em março de 2010.

Boxe VI.4

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM POLÍTICA INDUSTRIAL NOS ANOS 2000

Em novembro de 2003, o Governo do Brasil anunciou as Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que definia as suas opções estratégicas setoriais em quatro atividades produtivas intensivas em conhecimento —semicondutores, *software*, fármacos e medicamentos, e bens de capital— e criou a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI),^a para coordenar a implementação dessa política. Suzigan e Furtado (2006), ao avaliar essa política, assinalam que, apesar de aspectos positivos como a ênfase na inovação, as metas claras e uma nova organização institucional, havia pontos fracos, como a sua incompatibilidade com a política macroeconômica, incoerências entre instrumentos, deficiências na infraestrutura e no sistema de ciência, tecnologia e inovação, e falta de coordenação.

Em maio de 2008, o Brasil implementou uma nova política industrial, denominada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), com maior ênfase setorial. Além de medidas horizontais, fundamentalmente de caráter fiscal e creditício, e de seis programas tecnológicos estratégicos coordenados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), essa política abrangia sete programas coordenados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) dirigidos a setores líderes: indústria aeronáutica; petróleo, gás natural e petroquímica; bioetanol; mineração; papel e celulose, e carnes. Além disso, abrangia 12 programas de competitividade, coordenados pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) em outros setores: indústria automotiva, bens de capital, têxteis e confecções, madeira e móveis, cosméticos, construção civil, serviços, construção naval, couro e calçados, agroindústria, biodiesel, plásticos e outros (Governo do Brasil, 2008; Ferraz, Nassif e Oliva, 2009).

Para implementar o PDP, foi concebida uma estrutura em que a coordenação geral cabia ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), sob a orientação estratégica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)^b e com o apoio de uma instituição *sui generis*: uma secretaria executiva composta por representantes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Ministério da Fazenda, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). A criação dessa secretaria atendia a necessidade de superar os gargalos presentes nas instituições, que poderiam prejudicar a operação da política, particularmente quando gerida por ministérios com menos poder *de facto* do que as instituições encarregadas da execução dos recursos financeiros, problema já indicado em Suzigan e Furtado (2006).

Embora o PDP seja o esforço mais avançado e ambicioso em matéria de política industrial na região até o momento, teve de enfrentar um forte problema a poucos meses da sua implementação. A crise financeira internacional que eclodiu no segundo semestre de 2008 alterou grande parte dos parâmetros em que se baseava a política. A partir de então, o seu objetivo foi muito mais impedir uma forte queda da economia, por meio de crédito e medidas fiscais para reduzir o custo do capital, do que impulsionar a mudança estrutural e o crescimento.

A rápida recuperação do Brasil em 2009 e o forte crescimento de 2010 reabriram o espaço para a política industrial. Em agosto de 2011, o governo que havia tomado posse em janeiro daquele ano implementou o Plano Brasil Maior, que atribui mais importância aos regimes setoriais de fomento, em particular para setores intensivos em mão de obra ou tecnologia. O novo plano, que abarca o período 2011-2014, tem um alcance mais amplo que o PDP e inclui, além de políticas para impulsionar a inovação, o investimento e o comércio exterior, ações para proteger o mercado interno e a produção manufatureira

Boxe VI.4 (conclusão)

local, entre as quais se destaca o uso do poder de compra do Estado. Esse enfoque defensivo é particularmente importante em um contexto em que a forte apreciação da moeda local aumentou a pressão das importações sobre a produção nacional, com a consequente queda do conteúdo nacional nesta última.^c Em abril de 2012, o governo brasileiro anunciou uma série de medidas complementares ao plano, como a prevenção de delitos aduaneiros e o reforço do cumprimento de normas técnicas como medidas defensivas, com sugestivos títulos como "Fronteira blindada", "Panos quentes" (têxteis e vestuário) e "Passos largos" (calçados).^d

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial.

- ^a O respectivo documento indica que esses setores foram selecionados porque i) apresentam dinamismo crescente e sustentável; ii) são responsáveis por parcelas expressivas dos investimentos internacionais em pesquisa e desenvolvimento; iii) abrem novas oportunidades de negócios; iv) relacionam-se diretamente com a inovação de processos, produtos e formas de uso; v) promovem a densificação do tecido produtivo e vi) são importantes para o futuro do país e mostram potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2003, p. 16).
- ^b O CNDI, criado em 2004, é um órgão consultivo responsável pela identificação das principais prioridades de política. É presidido pelo MDIC e integrado por 13 ministérios setoriais, pelo presidente do BNDES e por 14 representantes de associações empresariais, principais setores industriais e sindicatos.
- ^c Veja www.brasilmaior.mdic.gov.br/oplano/brasilmaior.
- ^d Veja Governo Federal, *Novas Medidas do Plano Brasil Maior*, Brasília, 3 de abril de 2012.

A ênfase renovada das estratégias brasileiras nas políticas setoriais aumentou o interesse regional nessas políticas, em particular no Mercosul, onde, em 2011, a Argentina implementou o Plano Estratégico Industrial 2020, contendo ações para impulsionar 11 cadeias industriais, enquanto o Uruguai envidou um esforço similar beneficiando 15 cadeias de valor a partir de 2010 (Torres, 2010).

Contudo, o lento processo de retorno das políticas setoriais na região não condiz com a necessidade premente de os países avançarem rumo à mudança estrutural para destravar a sua estrutura produtiva. A recuperação das políticas industriais na sua função de criar novos setores, em vez de apenas aumentar a competitividade, deve ganhar mais legitimidade e figurar no centro da agenda de políticas, ajudando a avançar rumo a um paradigma tecnológico sustentável do ponto de vista do meio ambiente. Essas políticas são imprescindíveis para que a região participe plenamente da revolução tecnológica em curso, impulsionando trajetórias sustentáveis do ponto de vista ambiental na nanotecnologia, na biotecnologia, na tecnologia da informação e nas comunicações, com as suas realizações em matéria de geração de novas fontes de energia e melhoria substancial dos serviços urbanos. Contudo, isso implica superar as falhas de implementação a serem analisadas a seguir.

3. O papel central da implementação e da avaliação

a) Falhas na implementação e falta de avaliações do impacto

Com algumas exceções, o nível de aplicação das políticas na América Latina e no Caribe tem sido tradicionalmente baixo, como já havia sido indicado em Peres (1997 e 2009). Nesse sentido, são bastante claras as análises de Alonso (2003)

sobre a situação dos cinco países centroamericanos e de Fairbanks e Lindsay (1997) sobre os países andinos que conceberam estratégias de competitividade em torno do conceito de aglomerados produtivos. Segundo esses estudos, as causas das falhas generalizadas na implementação das políticas —ou seja, das “falhas do governo”— e a consequente brecha entre o que se decide e o que se executa se encaixam em diversas categorias, conforme discutido a seguir.

i) Objetivos não operacionais ou inalcançáveis

A inclusão de objetivos não operacionais ou inalcançáveis na formulação das políticas transfere a decisão real de implementá-las para a etapa de alocação dos recursos orçamentários. Nesses casos, o problema é que, por falhas na sua formulação, as políticas costumam parecer mais uma declaração do que um instrumento de destinação de recursos.²⁰ Nesse sentido, a avaliação dos fatores para o sucesso de 41 acordos setoriais na Colômbia é valiosa e mostra que: i) os convênios com compromissos bem estruturados, quantificáveis e por prazos definidos são mais fáceis de acompanhar e cumprir; ii) os convênios com compromissos pouco numerosos e simples conseguem maior sucesso; iii) a liderança e o poder de decisão das pessoas por trás dos convênios são fundamentais e iv) as cadeias produtivas que haviam sido apoiadas desde antes dos convênios conseguiram melhores resultados (Velasco, 2003). A prática na região costuma não levar em conta esses fatores. Assim, os documentos de política acabam se transformando em longas listas de necessidades e objetivos. Embora a multiplicidade de objetivos possa ser resultado da ação de muitos agentes em sociedades complexas, também reflete a incapacidade de definir prioridades e de estabelecer consensos em torno de algumas políticas que, efetivamente, possam ser postas em prática.

ii) Escassez de recursos humanos e financeiros

A implementação dessas políticas demanda importantes recursos humanos e financeiros. A escassez de recursos para implementar políticas em geral, que é especialmente grave nos países menores e mais pobres, muitas vezes implica a dependência de recursos externos (na forma de empréstimos ou de ajuda) para formulá-las e também para aplicá-las. Quando mudam as prioridades dos doadores e eles cessam o apoio a uma política, ela geralmente desaparece. Além disso, o anúncio das políticas não costuma vir acompanhado de um programa de execução, nem se usa considerar o seu custo e o financiamento necessário para a sua execução e avaliação. Mais uma vez, trata-se de “primeiro decidimos, depois vemos o que fazer e com que recursos”. A situação se torna ainda mais complexa pelo fato de que os subsídios fiscais diretos, além do crédito dirigido e com taxas de juros subsidiadas, são políticas de baixa aceitação. Precisa-se dispor de uma política macroeconômica cujas regras reconheçam a necessidade de usar esses instrumentos.

²⁰ Embora haja dados sobre os recursos financeiros destinados a algumas políticas, as informações são insuficientes para avaliar se as políticas foram efetivamente implementadas.

iii) Pouca capacidade institucional

Quase todos os países da região têm pouca capacidade institucional para implementar políticas, mesmo algumas bastante simples. A dificuldade é maior quando se trata de implementar políticas que reflitam mais a “melhor prática internacional” do que as necessidades e as especificidades dos países interessados em aplicá-la. Isso se traduz na formulação de políticas desconectadas da realidade e, ainda pior, muitas vezes impulsionadas por instâncias estatais com pouco peso na estrutura de poder dos governos ou por associações empresariais com baixa representatividade e escassa influência econômica e política. O problema se agrava porque, na região, normalmente as autoridades que formulam as políticas e as que as implementam estão separadas. Embora os países possam aumentar a sua capacidade institucional ao longo do tempo —e alguns da região o fizeram—, a criação e a inovação institucionais exigem objetivos estáveis e continuidade institucional por períodos mais longos do que os quatro a seis anos habituais dos mandatos na América Latina e no Caribe, além de recursos financeiros que outorguem capacidade de ação. Nesse sentido, a grande disparidade das cargas tributárias entre os diversos países da região —de menos de 10% a mais de 30% do PIB— cria diferenças estruturais nas possibilidades de avançar nesse terreno (veja o capítulo IV).

Apesar desses problemas, na década de 2000 houve avanços importantes no desenvolvimento de instituições para a formulação e implementação das políticas, desde a criação de órgãos como a Comissão Nacional de Competitividade (CNC) na Colômbia ou o Conselho Nacional de Inovação para a Competitividade (CNIC) no Chile, até desdobramentos mais complexos como a implementação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008, no Brasil.

iv) Debilidade dos acordos público-privados

Os acordos entre o governo e o setor privado para implementar as políticas são precários, o que se comprova no momento da realização dos gastos do setor público ou da efetivação dos compromissos de investimento e dos gastos em contrapartida do setor privado. Ademais, proliferam os planos e programas elaborados apenas para responder a pressões políticas de agentes econômicos, para obter financiamento internacional ou para cumprir disposições legais ou constitucionais. O empresariado, que defendeu vigorosamente as políticas de proteção até o fim da década de 1970, não mostra o mesmo vigor para levar à frente políticas de diversificação e de melhoria da especialização produtiva nos países da região (CEPAL, 2008a).²¹

v) Debilidade dos sinais econômicos

Os problemas na implementação das políticas setoriais atuais são agravados pela debilidade e ambiguidade dos sinais econômicos dos programas. Na

²¹ Por outro lado, embora as discrepâncias entre o governo e o setor privado tenham diminuído, elas ainda estão longe de desaparecer.

melhor das hipóteses, se oferece ao empresário um conjunto de sinais difíceis de interpretar e de traduzir em medidas concretas e cujo efeito sobre a rentabilidade é incerto. Uma política, por mais bem formulada que esteja, dificilmente atingirá os seus objetivos se não vier acompanhada de sinais claros de rentabilidade.

As falhas na implementação e a percepção de que “as políticas não funcionam” afetam a legitimidade das políticas industriais e o interesse que poderão despertar nos seus principais destinatários —os empresários. Isso leva a uma situação paradoxal: os empresários consideram que os recursos disponíveis para pôr em prática as políticas são escassos e o risco é alto, e, ao mesmo tempo, não usam a totalidade desses recursos.

Superar essas cinco causas de falhas na implementação e fazer com que as políticas funcionem são dois dos principais desafios para as estratégias de desenvolvimento.

As avaliações da implementação e os efeitos das políticas industriais estão limitados não apenas pelas informações disponíveis, mas também pelo fato de que, até há pouco tempo, raras vezes essas políticas especificavam os critérios e mecanismos para a sua avaliação. A isso se agrega a complexidade técnica de avaliar políticas com múltiplos objetivos e linhas de ação, muitas vezes sem estabelecer metas quantitativas verificáveis.

O que se tem feito para avaliar os efeitos das políticas industriais é, inclusive, mais limitado e insatisfatório do que o realizado para avaliar a implementação dessas políticas. Na região, existem apenas avaliações de alguns programas específicos, como os de apoio às pequenas empresas ou à inovação tecnológica, ou avaliações gerais sobre o ocorrido *após* a aplicação das políticas, sem apresentar argumentos que indiquem claramente se há *causalidade* entre as ações da política e os resultados observados.

b) Como superar as deficiências

O que se pode fazer para superar esses problemas de discrepância entre o que é decidido e anunciado e o que é feito e avaliado? Três linhas de ação, que não se excluem entre si, surgem como promissoras.

Em primeiro lugar, a formulação de políticas deve ser acompanhada por considerações explícitas sobre as instituições encarregadas da sua execução. Isso implica que os interessados na política industrial deverão aventurar-se nos temas da reforma da estrutura do Estado. A ideia é transformar essa estrutura, fortalecendo os órgãos executores ao dotá-los de poder político, instrumentos orçamentários eficazes e capacidade técnica, para que essa estrutura seja funcional em relação às políticas formuladas. Isso é importante, acima de tudo, quando se trata de aplicar políticas de alcance sistêmico ou transversal que, por definição, abarcarão mais de um setor ou mais de uma entidade executora.

Dada a escassez de recursos humanos qualificados nas áreas do Estado vinculadas à implementação das políticas, uma segunda linha de ação consiste

em transferir para essas áreas quadros altamente qualificados e com perfil executivo que estejam trabalhando na formulação das políticas. No curto prazo, será indispensável realocar recursos humanos, o que deve ser acompanhado de estímulos apropriados.

Uma terceira linha de ação é desenvolver e fortalecer os operadores de política, isto é, as instituições e pessoas que garantam a sua execução combinando capacidades de formulação, de ação e de financiamento. Para tanto, podem ser identificadas e reforçadas instituições públicas ou privadas para que liderem a implementação e a tornem eficaz.

A experiência da região mostra que o desenvolvimento institucional de longo prazo dentro do Estado é possível, como ocorreu nos ministérios encarregados da política macroeconômica e nos bancos centrais. Muitos países da região criaram e mantêm instituições vigorosas também nos setores agrícola e extrativo, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e os institutos do petróleo no México e na República Bolivariana da Venezuela. Essa experiência pode ser emulada nas áreas ligadas ao desenvolvimento de outros setores produtivos, o que exige liderança, recursos e continuidade.

A liderança privada em matéria de políticas tem sido eficiente em alguns casos (por exemplo, na formação de alguns aglomerados produtivos em nível local) e deve ser usada sempre que possível. Contudo, percebe-se que essa liderança é difícil de ser sistematizada na região e está concentrada em setores relativamente fortes. Assim, setores economicamente fracos, que necessitam grandes esforços dos operadores de políticas, também tendem a ter lideranças fracas.

O fortalecimento de entidades intermediárias de implementação foi uma estratégia bem-sucedida em países como o Chile, onde ela foi utilizada para levar a cabo os programas de fomento da articulação produtiva de pequenas e médias empresas (PROFO), embora não tenham deixado de estar presentes problemas previsíveis de seleção adversa e risco moral.

Nenhuma dessas ações é uma panaceia nem fácil de pôr em prática. Contudo, criam opções e merecem ser exploradas a partir de configurações que combinem as dimensões econômica, institucional e administrativa.

4. Como avançar

Ao propor estratégias de política industrial, é preciso considerar cinco aspectos importantes: os critérios para selecionar os setores a serem promovidos; os instrumentos de política disponíveis; as restrições impostas pelo tamanho dos mercados nacionais e as capacidades acumuladas nos diversos países da região; as margens de ação permitidas pelos acordos multilaterais e bilaterais de comércio; e a vontade política de levar a cabo ações como essas.

A seleção de setores deve começar pelo reconhecimento de que não há critérios universais para decidir que atividades devem ser promovidas. Contudo, a ampla experiência internacional mostra que os países escolheram e continuam

a escolher setores e que o fazem com base em alguns poucos critérios mais ou menos precisos. Entre esses critérios, destacam-se o conteúdo de conhecimento das atividades, o seu dinamismo no mercado internacional em virtude de uma elevada elasticidade em relação ao crescimento da renda mundial e, em especial, dos países desenvolvidos, e o potencial de crescimento da sua produtividade. A esses critérios, juntam-se outros relacionados à natureza estratégica de certas atividades, fundamentalmente pela sua participação no produto, nas exportações ou no emprego, geralmente em nível nacional, mas também em nível local ou subnacional. O exame das políticas ilustra bem o uso, nem sempre explícito, desses critérios nos países da região.

A dimensão tecnológica vem sendo usada cada vez mais para definir o alcance das políticas industriais. Embora o termo “setor” tradicionalmente venha sendo aplicado a grupos de atividades cuja característica é a produção de bens ou serviços com alta elasticidade-preço da demanda cruzada, também é possível definir como “setor” aquelas atividades com a mesma trajetória tecnológica (Robinson, 1953): assim, se fala do setor aeroespacial, do setor de biotecnologia ou do setor de tecnologias da informação e das comunicações. Para promover as atividades que têm uma determinada tecnologia em comum, há tanto experiências centradas em políticas horizontais como outras em que se intervém diretamente no nível das empresas, em segmentos de mercado ou em redes de conhecimento.

Em última instância, os critérios para selecionar setores se baseiam em diferentes visões sobre o papel do mercado e a importância da eficiência ricardiana baseada nas vantagens comparativas para a alocação dos recursos produtivos. Assim, as perspectivas que ressaltam as limitações do mercado para alocar os recursos produtivos de forma eficiente consideram que o desenvolvimento de capacidades se dá sobre trajetórias muito distantes das vantagens estáticas (Cimoli, Dosi e Stiglitz, 2009; Chang, 1994 e 2002) e, em geral, concentradas no setor industrial em função de rendimentos crescentes, transbordamentos tecnológicos e inovação (Greenwald e Stiglitz, 2006). Diferentemente Outras visões mais favoráveis à eficiência do mercado, ao contrário, reconhecem a necessidade de diversificar a economia, mas insistem em que a economia deve mover-se cerca das vantagens comparativas estáticas (Lin, 2011; Hausmann e Klinger, 2006; Hausmann e Rodrik, 2003).

Por outro lado, à medida que as políticas ganham um alcance sistêmico, deve-se dar atenção especial ao seu impacto sobre as condições de competitividade do conjunto da economia. Os maiores custos associados às etapas iniciais das curvas de aprendizagem não devem ter uma magnitude que ponha em risco a competitividade das empresas que usam os novos bens ou serviços, especialmente se essas empresas estiverem fortemente voltadas para o comércio exterior. Não é fácil alcançar o equilíbrio entre o apoio à diversificação do matriz produtiva interna e o aproveitamento das oportunidades de importar bens de capital e insumos mais baratos ou melhores em termos tecnológicos;

esse equilíbrio apenas pode ser buscado a partir da experimentação e de processos de “tentativa e erro”, ou seja, por meio de políticas de base mais pragmática do que doutrinária. Como as políticas pragmáticas costumam ser reativas, um importante desafio para a região é combinar o pragmatismo com políticas muito mais proativas.

Muitos dos instrumentos disponíveis para pôr em prática as políticas industriais estão presentes nos programas dos países da região, já mencionados. Consistem, fundamentalmente, na combinação dos instrumentos das políticas de competitividade com instrumentos diretos de ação pública em matéria de financiamento —especialmente, bancos de fomento—, estímulos fiscais e investimento público, assim como a gestão do poder de compra do Estado e das suas empresas. A visão que sustenta a formulação dessas políticas se baseia em proporcionar, temporariamente, condições favoráveis de rentabilidade a novas atividades e trajetórias tecnológicas, como a massificação do acesso à Internet de banda larga como plataforma para a computação em nuvem.

A concentração de instrumentos no apoio a novos setores tem muito em comum com a promoção de “indústrias nascentes” (*infant industry*), conceito ampliado por Greenwald e Stiglitz (2006) para abarcar “economias nascentes” (*infant economies*). Mas agora, diferentemente do que ocorria anteriormente, dentro e fora da região, opera-se no âmbito de economias abertas e não é possível usar instrumentos de proteção comercial de forma generalizada e permanente. Essa restrição debilita o sinal econômico (rentabilidade esperada) enviado aos possíveis investidores nas novas atividades e faz com que parte significativa do custo e do risco das atividades de fomento recaia sobre o Estado. Isso acarreta problemas no que se refere tanto à determinação das prioridades para alocar recursos orçamentários, como à estabilidade desses recursos em períodos de restrição fiscal. A sustentação dos mecanismos de fomento no longo prazo, inclusive além do mandato de um governo, continua a ser um desafio que muitos países da região ainda não conseguiram vencer.

Outro poderoso instrumento de política setorial seria o investimento direto do Estado que é possível executar por intermédio das suas empresas —as quais são muito importantes em setores-chave em vários países da região. Embora os graus de liberdade nessa matéria sejam grandes, como mostram diversos casos, sobretudo em nível local ou subnacional, o seu uso na região é limitado. A experiência parece indicar que os conjuntos de instrumentos aplicados até agora, cujos efeitos cumulativos ainda não foram avaliados, não tiveram a força indutora necessária.

Também há quem sustente que os países pequenos e com capacidade institucional menor não devem nem podem estabelecer políticas de alcance setorial. Embora seja importante usar o mercado interno para obter economias de escala e aprendizagem, não se deve negar que esse tema perde força em economias abertas ou com possibilidade de integração regional ou sub-regional, como mostra a experiência de numerosos países de pequeno porte

que funcionam como plataformas de exportação muito competitivas. Não há dúvida de que a capacidade institucional é um requisito significativo, especialmente no curto prazo, mas o fato de ela ser limitada não significa que as atividades de alcance setorial devam ser descartadas; antes, elas devem ser concentradas em subsetores, segmentos ou mesmo produtos que estejam ao alcance das capacidades existentes. Nesse sentido, a experiência da região com as políticas de fomento dos aglomerados produtivos revela que até mesmo os países de pequeno porte puderam formular políticas para melhorar o seu padrão de especialização.

Com respeito aos espaços de ação contemplados nos acordos comerciais internacionais, atualmente o alcance da política industrial está restringido pela crescente ingerência das normas da Organização Mundial do Comércio (OMC) em campos anteriormente considerados próprios das políticas internas de cada país (Rodrik, 2001; Ul-Haque, 2007). Além da redução geral das barreiras ao comércio, as regras da OMC estabelecem a proibição de subsídios à exportação e restrições quantitativas ao comércio, salvo no caso dos países menos desenvolvidos. As regras também abrangem medidas na área do investimento estrangeiro vinculadas ao comércio (não se permite a aplicação de exigências de conteúdo nacional ou de desempenho) e medidas relacionadas à propriedade intelectual (as normas sobre o tema devem cumprir ao menos certos padrões mínimos). Contudo, o peso dessas limitações não deve ser exagerado, pois, como indica Rodrik (2004), o que trava o desenvolvimento das políticas industriais não é a capacidade dos governos de implementá-las, mas sim a sua vontade de fazê-lo, como mostram os casos da República da Coreia e de Cingapura, entre outros.

No que se refere à vontade política de levar a cabo as ações setoriais, a situação na região é ambígua. Mesmo em países que não consideram aceitáveis as políticas setoriais, elas são praticadas de maneira *ad hoc* e, não raro, se aplicam medidas específicas de apoio a setores em crise. Uma vez que essas políticas são necessárias para avançar no desenvolvimento da região, cabe perguntar o que precisa ser feito para aumentar a sua legitimidade.

Duas linhas de ação são prioritárias. Por um lado, é preciso melhorar a capacidade de implementação, reduzindo a brecha existente entre a formulação das políticas e a capacidade institucional para implementá-las; a persistência dessa brecha prejudica a credibilidade de quem estabelece as políticas e, por extensão, das próprias políticas. Por outro lado, é preciso avançar consideravelmente na tarefa de avaliar o impacto das políticas em função dos seus objetivos finais: crescimento econômico, progresso tecnológico, aumento da produtividade. Dado que os recursos públicos são escassos, apenas fazendo avaliações robustas será possível criar espaço para a realocação de recursos de outras áreas de política para essas e, assim, reunir os argumentos necessários para demonstrar que destinar recursos fiscais a essas políticas é tão importante quanto investir em educação, saúde ou segurança pública.

Apesar dos grandes avanços desde a época em que se acreditava que “a melhor política industrial é não fazer política industrial”, uma questão crucial de um ponto de vista mais geral continua sem resposta. Além de melhorar a implementação e a avaliação das políticas para diversificar a estrutura produtiva, é preciso fortalecer os atores sociais interessados em que essas políticas se generalizem nos países da região, isto é, atores que empenhariam os seus recursos econômicos e políticos para apoiar iniciativas dessa natureza. As políticas industriais retornaram de forma lenta à América Latina e têm conseguido funcionar, embora em pequena escala na maioria dos países, em economias abertas e com políticas macroeconômicas que privilegiam a estabilidade nominal em relação às das variáveis reais, apesar da crença anterior de que essas políticas macroeconômicas seriam incompatíveis com a aplicação de políticas industriais. Para que a adoção dessas políticas deixe de ser apenas marginal, os atores sociais, inclusive o Estado, terão de assumi-las, comprometer o seu poder e recursos para apoiá-las, e articulá-las com políticas macroeconômicas, sociais e ambientais que impulsionem o desenvolvimento produtivo.

B. Políticas macroeconômicas

Uma política macroeconômica voltada para o desenvolvimento tem diversos desafios: a estabilidade real e nominal da economia, a transformação da estrutura produtiva e a redistribuição progressiva da renda visando a igualdade. Sem desprezar os bons resultados obtidos na região em termos de estabilidade nominal (ao evitar pressões inflacionárias ou pressões insuperáveis sobre o balanço de pagamentos e as finanças públicas), o objetivo é alcançar e sustentar uma elevada taxa de expansão da atividade produtiva. Essa expansão deveria ser capaz de gerar os empregos necessários para absorver a crescente força de trabalho e manter a plena utilização da capacidade instalada, estimulando o investimento e a mudança estrutural.

Dentro do proposto neste documento, é de especial importância o impacto da política macroeconômica sobre a distribuição de renda. Além dos já conhecidos efeitos da inflação sobre a população mais pobre, destacam-se os efeitos da taxa de câmbio real sobre o salário real e a distribuição do emprego entre setores transáveis e não transáveis, bem como os impactos do gasto público e da estrutura de impostos sobre a renda dos diversos estratos econômicos.

A política macroeconômica abrange as políticas fiscal, monetária, cambial, financeira (inclusive as medidas de regulação macropudencial) e as políticas de renda. Não existe uma “receita” única que combine políticas e instrumentos de maneira ideal e que possa ser replicada nos diversos países da região a despeito das suas características estruturais. Ademais, como esta proposta amplia o número de objetivos de política em relação à visão que prioriza apenas a estabilidade nominal, é necessário revisar e ampliar o repertório de instrumentos.

Esta seção trata, em primeiro lugar, do papel da política fiscal; em segundo, do papel e da articulação entre as políticas monetária e cambial; em terceiro, da regulação macroprudencial; e em quarto, da regulação dos fluxos de capital transfronteiriços.²²

1. Política fiscal

a) Política fiscal anticíclica

Conforme mencionado no capítulo IV, a política fiscal é um dos instrumentos mais eficazes em uma política macroeconômica anticíclica. Para tanto, é necessário que ela tenha um papel complementar ao desempenhado tradicionalmente pela política monetária na gestão da demanda agregada e no controle da inflação. Implementar uma política anticíclica implica: identificar, em tempo hábil, o início, o fim e a intensidade de cada fase do ciclo; contar com as instituições apropriadas para acompanhar as variáveis macroeconômicas e estimar os impactos dos choques; e dispor de espaço fiscal suficiente para realizar o gasto público necessário para compensar o enfraquecimento da demanda agregada durante a fase de retração, sem pôr em risco as finanças públicas e o balanço de pagamentos.

i) Ampliação do espaço fiscal

A importância de ampliar o espaço fiscal durante os períodos de expansão é evidente se forem considerados os custos de fazer ajustes drásticos durante a fase de contração. Isso reduziria ainda mais a renda disponível e a arrecadação de impostos, aumentaria o endividamento em relação ao PIB e agravaria a desigualdade.²³ O fato de a maior parte dos países da região (com exceções como o Brasil e a Argentina) ter uma carga tributária reduzida —com uma proporção de impostos diretos inferior à de outros países— justificaria o aumento desta carga, sobretudo os tributos sobre a renda pessoal, como forma de ampliar o espaço fiscal na fase ascendente. Poderiam ser aproveitadas as circunstâncias favoráveis associadas às fases de crescimento do ciclo para eliminar, ou pelo menos limitar, as isenções do imposto de renda da pessoa física (a chamada “renúncia fiscal”). A mesma lógica poderia ser aplicada também à tributação da renda oriunda da exploração de recursos naturais em momentos de alta dos seus preços internacionais. Naqueles países onde os recursos naturais não são uma fonte importante de receitas orçamentárias, com maior nível de endividamento público e resultados fiscais mais modestos —como vários do Caribe e da América Central—, os desafios para ampliar o seu espaço fiscal serão maiores e as suas opções, mais limitadas.

²² A política de renda é discutida na seção VI.C.

²³ Além de contribuir para a gestão da demanda segundo uma abordagem anticíclica, o fortalecimento do espaço fiscal também se justifica para manter superávits fiscais que permitam responder às tensões no sistema financeiro, as quais podem se ampliar durante a fase de contração do ciclo (Hannoun, 2010).

ii) Estabilizadores fiscais automáticos

Os estabilizadores fiscais automáticos podem ser aplicados tanto à receita como ao gasto. Pode-se promover um comportamento anticíclico das receitas fiscais ao combinar a tributação progressiva (isto é, alíquotas que sobem com a renda real) com uma base tributária ampla. Isso geraria uma redução relativa da arrecadação durante a fase de contração do ciclo e o seu aumento relativo durante a fase de expansão, levando a uma dinâmica anticíclica da renda disponível e do gasto.

O imposto que melhor cumpre essas condições é o imposto de renda. Contudo, conforme mencionado no capítulo IV, na maioria dos países da América Latina e do Caribe, esse tipo de imposto é precisamente o que enfrenta mais problemas, devido às estreitas bases de incidência, aos elevados níveis de evasão e elusão, e aos tratamentos preferenciais ou isenções bastante significativas (Gómez Sabaini, Jiménez e Podestá, 2010). Ampliar a sua base, reduzir as isenções, fortalecer a fiscalização, assegurar a progressividade e simplificar esse imposto (por exemplo, de forma semelhante aos sistemas duais dos países escandinavos, da Espanha ou do Uruguai) são medidas que o reforçariam como instrumento anticíclico e melhorariam a relação entre tributação e igualdade. Os impostos sobre as vendas ou sobre o valor agregado (IVA) também têm um caráter estabilizador em virtude do seu comportamento anticíclico, porém seus efeitos redistributivos são potencialmente regressivos.

Pelo lado do gasto público, embora existam certos mecanismos anticíclicos nos países da América Latina e do Caribe, a sua magnitude é demasiado reduzida para que se possa depender exclusivamente deles. Assim, apenas sete países da região contam com subsídios ou regimes de seguro-desemprego (Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da)) e mesmo neles a cobertura é insuficiente em virtude do grau de informalidade e da falta de registro de uma porcentagem importante dos ocupados. Diante disso, já foi sugerido que, dentro de determinadas condições associadas ao período de contração do ciclo, os órgãos legislativos da região autorizassem o poder executivo a implementar, de maneira automática, programas de investimento de emergência, intensivos —direta ou indiretamente—em mão de obra (CEPAL 2010a). De forma complementar se poderia contemplar programas temporários de transferência condicionada de renda, voltados para populações vulneráveis, assim como programas de capacitação para desempregados, como existem em vários países. Em situações especiais de contração da economia, o poder executivo disporia da aprovação prévia do poder legislativo para ampliá-los automaticamente. As autorizações precisariam definir um prazo limitado para assegurar que as intervenções sejam transitórias e compatíveis com a intenção de produzir um impacto anticíclico.

iii) Regras fiscais

O objetivo das regras fiscais é conferir credibilidade à condução da política macroeconômica ao limitar as possibilidades de intervenção discricionária por parte das autoridades.²⁴ As primeiras regras fiscais na região estiveram associadas a programas de estabilização financiados pelos organismos multilaterais de crédito. Essa primeira geração de regras se baseou em metas quantitativas para o resultado financeiro do setor público —por exemplo, equilíbrio fiscal ou um teto para o déficit— que acabavam contendo um viés tão pró-cíclico quanto o viés que se desejava evitar ou, às vezes, até maior.²⁵ Três fatores impulsionaram as propostas de redução do poder discricionário dos governos na região: i) a debilidade dos estabilizadores automáticos, ii) o viés pró-cíclico das finanças públicas e iii) a oposição à intervenção econômica do Estado, prevalecente desde meados dos anos oitenta.²⁶

Políticas anticíclicas exigem a manutenção de um resultado fiscal ajustado ciclicamente que obrigue o governo a economizar recursos durante os períodos de expansão (gerando um superávit fiscal) e lhe permita gastá-los durante a contração (com um déficit temporário).²⁷ Trabalhar com um resultado fiscal ajustado ciclicamente permitiria estabilizar os gastos, ao reduzir ou eliminar o viés pró-cíclico de uma política voltada para a obtenção do equilíbrio anual do saldo fiscal ou de uma determinada meta de saldo global. O quadro VI.1 detalha as principais características das regras fiscais adotadas na região entre 2000 e 2010, algumas com uma orientação procíclica e outras com uma orientação anticíclica ou acíclica, como nos casos do Chile e da Colômbia.

²⁴ Existem diversos tipos de regras fiscais. Enquanto a Austrália, o Canadá, a Nova Zelândia e o Reino Unido priorizam a transparência e a prestação de contas na gestão das finanças públicas, na Europa continental e em algumas economias emergentes, como vários países da América Latina, as regras fiscais se baseiam mais em valores numéricos de referência (metas ou limites) correspondentes ao desempenho de certos indicadores fiscais do que em questões de procedimento (Kopits, 2001).

²⁵ Os problemas que a zona do euro enfrenta reforçam essa visão.

²⁶ De modo geral, a argumentação em favor da utilidade das regras fiscais tem-se nutrido da contribuição da, assim chamada, nova economia política. Essa vertente assinala que as regras fiscais em sociedades democráticas são necessárias para limitar o poder dos governantes, propensos a adotar medidas discricionárias com um viés deficitário (*deficit bias*) ou pró-cíclico quando enfrentam um eleitorado que pode se mostrar incapaz de compreender as consequências negativas dessa discricionariedade, ou que seja indiferente à restrição orçamentária intertemporal do setor público (Buchanan e Wagner, 1977).

²⁷ Ou seja, excluindo da estimativa as variações decorrentes da expansão, desaceleração ou mesmo contração da atividade econômica em cada momento.

Quadro VI.1

AMÉRICA LATINA: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS REGRAS FISCAIS

| País | Regra(s) | Tipo | Cobertura | Prazo de ajuste | Forma | Ano de adoção |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|----------------------|----------------------|
| Argentina | O crescimento nominal dos gastos primários não deve ser superior ao crescimento do PIB nominal. | Regra sobre os gastos | Governo geral | Anual | Lei | 2004 |
| | As jurisdições devem executar os seus orçamentos mantendo o equilíbrio financeiro. | Regra sobre o saldo | Governo geral | Anual | Lei | 2004 |
| | Em cada exercício fiscal, o serviço da dívida não deve ultrapassar 15% das transferências líquidas por coparticipação feitas aos municípios. | Regra sobre a dívida | Governos subnacionais | Anual | Lei | 2004 |
| Brasil | Meta de gastos estabelecida pelo governo. | Regra sobre os gastos | Governo geral | Anual | Lei | 2000 |
| | Meta de saldo orçamentário estabelecida pelo governo. | Regra sobre o saldo | Governo geral | Anual | Lei | 2000 |
| | Meta e limites da dívida estabelecidos pelo governo. | Regra sobre a dívida | Governo geral | Anual | Lei | 2001 |
| Chile | Calcula-se o orçamento para o gasto público considerando as "receitas estruturais" que seriam obtidas em diversos cenários de médio prazo, eliminando os componentes cíclicos (saldo estrutural). | Regra sobre o saldo | Governo central | Cíclico | Compromisso político | 2000 |
| Colômbia | Meta de superávit primário do setor público não financeiro (SPNF) ajustada pelo ciclo econômico estabelecida pelo governo. | Regra sobre o saldo | Governo geral | Anual | Lei | 2003 |
| | Os gastos operacionais das entidades territoriais devem ser financiados com as suas receitas correntes. | Regra sobre o saldo | Governos subnacionais | Anual | Lei | 2001 |
| Equador | O gasto corrente do governo central não deve crescer mais que 3,5% em termos reais. | Regra sobre os gastos | Governo central | Anual | Lei | 2003 |
| | Os gastos operacionais correntes do setor público não financeiro (SPNF) não deverão crescer mais de 2,5% em termos reais. | Regra sobre os gastos | Governo geral | Anual | Lei | 2003 |
| | O déficit não petrolífero deve reduzir-se anualmente em valor correspondente a 0,2% do PIB (até chegar a zero). | Regra sobre o saldo | Governo geral | Anual | Lei | 2003 |

Quadro VI.1 (conclusão)

| País | Regra(s) | Tipo | Cobertura | Prazo de ajuste | Forma | Ano de adoção |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------|-----------------------------------|-------|---------------|
| México | Toda proposta de aumento ou criação de gasto deve ter como correspondente uma iniciativa de receita que não seja advinda de financiamento ou ser compensada por reduções em outras previsões de gastos (orçamento equilibrado). | Regra sobre as receitas | Governo geral | Plurianual, com teto orçamentário | Lei | 2006 |
| | Os superávits de receita (acima do orçado) deverão ser destinados a compensar o aumento no gasto não programado. Se houver recursos remanescentes, deverão ser destinados a quatro diferentes fundos na proporção estabelecida em lei. | Regra sobre as receitas | Governo geral | Plurianual, com teto orçamentário | Lei | 2006 |
| Panamá | Déficit do setor público não financeiro (SPNF) de 2% a 2,5% do PIB. | Regra sobre o saldo | Governo geral | Anual | Lei | 2002 |
| | Redução da dívida pública para alcançar uma relação inferior a 40% do PIB até 2017. | Regra sobre a dívida | Governo geral | Anual | Lei | 2002 |
| Peru | Crescimento do gasto corrente inferior ou igual a 3% em termos reais. | Regra sobre os gastos | Governo geral | Anual | Lei | 2000 |
| | Déficit do setor público não financeiro (SPNF) equivalente a 1% do PIB. | Regra sobre o saldo | Governo geral | Anual | Lei | 2000 |
| Venezuela (República Bolivariana da) | Equilíbrio corrente. | Regra sobre o saldo | Governo geral | Anual | Lei | 2000 |

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago do Chile, 2011. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.11.II.G.3.

A adoção de uma regra sobre o saldo estrutural cria problemas metodológicos ligados ao cálculo de parâmetros, especialmente a tendência de longo prazo do crescimento do PIB potencial. A regra adotada poderia gerar uma situação em que a subestimação do ritmo de crescimento sustentável do PIB potencial redunde em uma taxa de crescimento efetiva mais baixa do que a que teria sido factível. Com efeito, a definição das receitas tributárias ajustadas ciclicamente depende desse parâmetro fundamental. Com a expectativa de crescimento menor dos tributos, o saldo fiscal exige uma menor expansão dos gastos públicos, o que reduz o crescimento efetivo. Assim, a subestimação da taxa de crescimento potencial reduz o crescimento, dando lugar a uma “profecia que se autorrealiza”. Na concepção e análise das regras do saldo estrutural, é preciso levar em conta o impacto das políticas de renda, gasto e financiamento

fiscal sobre a trajetória do produto no longo prazo, bem como a qualidade ou composição do gasto público, reconhecendo que, para um mesmo nível de gasto, a participação maior ou menor do investimento tenderá a afetar a taxa de crescimento de longo prazo da economia.

Em virtude das suas implicações institucionais, o estabelecimento de uma regra fiscal — caso se opte por esse mecanismo — deveria fazer parte de um processo gradual de aprendizagem em cada país. Uma regra assim poderia fazer parte de um pacto fiscal que, ao dar uma forma concreta a um consenso político, proporcione maior solidez institucional. Após alcançar esse consenso, seria possível definir outros componentes da regra, como a eliminação simultânea de fatores de rigidez orçamentária e a metodologia para medir o déficit ajustado ciclicamente, bem como as cláusulas de escape e mecanismos institucionais para assegurar a fiscalização e a prestação de contas adequadas. Sendo obtidos os acordos necessários, é possível recorrer a medidas discricionárias transitórias para enfrentar as fases e mudanças do ciclo, mas sem descuidar das incoerências temporárias que poderiam ser geradas.

iv) Políticas discricionárias

Um ponto importante na discussão sobre a conveniência de instituir regras fiscais remete à sua credibilidade. Considerando que, na prática, a credibilidade é alcançada no decorrer do tempo e não com o mero anúncio da regra, em princípio, nada impede que os governos adotem condutas fiscais coerentes, apoiados em um comportamento discricionário restrito. Os benefícios associados à credibilidade seriam iguais aos obtidos com o cumprimento de uma regra fiscal, porém sem perder a margem de manobra nem a possibilidade de atuar de maneira discricionária, sobretudo em circunstâncias extremas (veja, por exemplo, Leith e Wren-Lewis, 2005). Muitos países da região adotaram medidas discricionárias limitadas e de caráter anticíclico durante a crise de 2008-2009, com destaque para o aumento temporário do investimento público e dos gastos correntes, em especial as transferências para setores vulneráveis, e a redução de tributos (CEPAL, 2009).

São vários os problemas práticos associados às intervenções discricionárias, sobretudo durante a fase de contração do ciclo. Primeiro, as decisões político-administrativas podem atrasar as mudanças no gasto ou nos tributos e impedir uma intervenção oportuna.²⁸ Para evitar esse tipo de problema, um programa de investimentos que abarque um período longo, associado às prioridades da política industrial, deveria fazer parte de uma gestão discricionária restrita. Segundo, nem sempre é claro o momento em que a fase de contração (ou expansão) do ciclo chegou ao fim, nem com que rapidez se pode ativar o gasto público. Com isso, o momento de passar de uma política fiscal expansionista

²⁸ Esse problema pode também afetar esquemas regidos por regras fiscais quando não especificam *ex ante* o tipo de gasto que pode ser feito na fase de contração do ciclo.

para uma de reversão dos pacotes de estímulo é discutível. Nesse sentido, existem dois riscos: suspender os estímulos antes do tempo, como ocorreu em alguns países desenvolvidos em consequência de critérios políticos centrados na austeridade fiscal, não necessariamente coincidentes com critérios técnicos (Romer, 2011), ou mantê-los quando já não se justificam, como teria ocorrido em alguns países da região após a crise de 2008-2009.²⁹ Uma forma de evitar inconvenientes desse tipo é avançar na criação ou no fortalecimento dos estabilizadores automáticos.

É importante que a política fiscal anticíclica esteja estreitamente relacionada com a política industrial, no que se refere tanto ao destino do gasto como à arrecadação. O uso dos recursos do espaço fiscal deve ser definido à luz dos objetivos não apenas da estabilidade e da suavização do ciclo econômico, mas também da mudança estrutural e da igualdade. As políticas fiscais anticíclicas definem montantes de recursos e o melhor momento para realizar os gastos e investimentos em função da dinâmica do ciclo. Contudo, os setores a que se destinam esses recursos —a dimensão qualitativa do gasto— devem ser definidos levando em conta os objetivos do desenvolvimento. Só com a manutenção do investimento, especialmente nos setores dinâmicos, será possível sustentar os aumentos do produto e da produtividade, evitando uma recessão aguda e o conseqüente aumento da brecha tecnológica.

Os setores em que se arrecadam os tributos é um fator importante. A escolha dos setores e atores que financiam o aumento do espaço fiscal tem implicações não apenas distributivas, mas também para a política industrial. Um exemplo de combinação da dimensão qualitativa da arrecadação com a política de mudança estrutural são os impostos ambientais, conforme discutido mais adiante.

v) Outros instrumentos

A constituição de fundos de estabilização das receitas fiscais, tanto tributárias como provenientes da exploração de recursos naturais, pode ajudar a estabilizar o gasto corrente e agregar financiamento anticíclico. Pode também ajudar a estabilizar o mercado de câmbio, regulando a oferta de divisas, o que torna essencial manter uma estreita coordenação entre as autoridades fiscais e cambiais, normalmente encontradas em instituições diferentes.³⁰ Exemplos de alguns países da região podem servir de base para a concepção desses fundos (veja o boxe VI.5).

²⁹ Esse tipo de problema pode surgir também no âmbito de uma regra fiscal, dadas as dificuldades impostas pela sua calibragem, ou em conjunturas de choques externos extraordinariamente favoráveis ou adversos.

³⁰ Uma descrição desses fundos de estabilização na região pode ser vista em CEPAL (2011b), French-Davis (2010b) e Martner e Tromben (2004).

Boxe VI.5

O HERITAGE AND STABILIZATION FUND DE TRINIDAD E TOBAGO

Em março de 2007, foi criado o *Heritage and Stabilization Fund* – HSF (Fundo de Estabilização Patrimonial) de Trinidad e Tobago com a aprovação da Lei Nº 6 do HSF. Esse fundo era conhecido pelo nome *Interim Revenue Stabilization Fund* (IRSF), criado em 2000. Todos os recursos do IRSF foram transferidos para o HSF e expressados em dólares. A Lei do HSF incorpora várias das “melhores práticas” identificadas na literatura relacionada com fundos de investimento em matérias-primas. Também contém informações sobre a criação e a gestão do fundo, como as diretrizes operacionais, os recursos do fundo e os acordos de governança. A sua finalidade é poupar e investir os excedentes de receita obtidos com a produção de petróleo com vistas a:

- amortecer o impacto sobre a capacidade de gasto público, ou manter essa capacidade, durante períodos de diminuição das receitas em consequência de uma queda dos preços do petróleo ou do gás natural;
- gerar um fluxo alternativo de receita para manter a capacidade de gasto público no caso da diminuição das receitas provocada pela exaustão dos recursos petrolíferos não renováveis;
- oferecer um patrimônio às futuras gerações de Trinidad e Tobago, a partir da poupança e da renda obtida pelo investimento dos excedentes de receita.

Fonte: Ministério das Finanças de Trinidad e Tobago [on-line], <http://www.finance.gov.tt/legislation.php?mid=20>.

Na crise de 2008-2009, os organismos multilaterais de financiamento desempenharam um papel anticíclico importante ao conceder empréstimos que foram ampliados consideravelmente naquele momento.³¹ Embora não seja um estabilizador automático, essa modalidade de acesso rápido a crédito poderia ser sistematizada e, em particular, esses organismos poderiam facilitar a formulação e implementação ágil de programas bilaterais ou sub-regionais de investimento, em áreas como infraestrutura, durante a fase de contração do ciclo. O reforço da arquitetura financeira regional poderia apoiar os objetivos da integração econômica e contribuir para a política anticíclica, particularmente em economias pequenas abertas.

³¹ Vários países da América Latina e do Caribe tiveram acesso a novos programas de financiamento implementados pelo FMI, tais como a Linha de Crédito Flexível (FCL), os acordos *stand-by* “preventivos” e a modalidade de “acesso rápido” do Mecanismo de Proteção contra Choques Exógenos (*Exogenous Shocks Facility* – ESF). Os onze acordos firmados em 2009 foram celebrados no âmbito dessas novas modalidades. Costa Rica, El Salvador, Guatemala e República Dominicana firmaram acordos *stand-by* preventivos; México (47 bilhões de dólares) e Colômbia (10,5 bilhões de dólares) recorreram à FCL. Dominica, Santa Lúcia e São Vicente e Granadinas obtiveram créditos do ESF, e Belize e São Cristóvão e Névis tiveram acesso à assistência emergencial em casos de desastres naturais (ENDA, na sigla inglesa). Na primeira metade de 2010, El Salvador e Jamaica firmaram acordos *stand-by* não preventivos, Granada ampliou o seu acordo no âmbito do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF) e o México estendeu a linha de crédito flexível obtida em 2009. Veja Jiménez e Lorenzo (2010) e CEPAL (2010a).

A consolidação de mercados sub-regionais ou regionais ampliados poderia aumentar o âmbito geográfico do efeito de medidas anticíclicas nacionais. Isso poderia ser alcançado —como vem sendo tentado na América Central e como já foi feito na União Europeia— mediante a constituição de um mercado único que permitisse a livre circulação de mercadorias. São necessários acordos que evitem a cobrança de impostos sobre as vendas (IVA e impostos seletivos) nas fronteiras,³² assim como melhorias nos transportes e na infraestrutura e acordos logísticos nas aduanas que reduzam os custos de transação entre os países (Funes, 2011). Nesse sentido, há experiências valiosas que devem ser fortalecidas, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA-COSIPLAN-UNASUL) e o Projeto de Integração e Desenvolvimento da Mesoamérica (Projeto Mesoamérica).

b) Fiscalidade e mudança estrutural

A política fiscal deve transcender os aspectos quantitativos e as regras numéricas sobre a dívida pública, o déficit ou o gasto. Ela precisa levar em conta o impacto das finanças públicas sobre os objetivos do desenvolvimento, o crescimento de longo prazo e a distribuição de renda. Nesse sentido, não é apenas o gasto público que importa, mas também a sua qualidade, pois esta tem um impacto decisivo sobre a trajetória de longo prazo da economia (Stiglitz, 2002). Entre os componentes mais importantes do gasto público, destacam-se o gasto social e o investimento público em infraestrutura, saúde e educação, como será discutido na seção seguinte. O gasto em investimento público pode compensar a diminuição do gasto privado em épocas de contração; além disso, permite assentar as bases para um maior crescimento de longo prazo, pois aumenta o estoque de capital e pode mudar a estrutura produtiva. Por isso, deve-se evitar o uso do gasto social e do investimento público como variáveis de ajuste na fase recessiva do ciclo, como costuma ocorrer na região, embora não tenha sido esse o caso na crise de 2008-2009 (veja o capítulo III).

Destacam-se, a seguir, duas áreas com potencial para combinar o aumento dos recursos fiscais com estratégias e linhas de ação para avançar na mudança estrutural com sustentabilidade ambiental. Elas podem resultar em um forte impacto à medida que modifiquem os incentivos de rentabilidade entre setores, internalizando externalidades negativas e reduzindo a taxa de esgotamento de recursos não renováveis. As externalidades a serem corrigidas ocorrem tanto na produção como no consumo, no que foi chamado de “modernização de fachada” no capítulo II.

³² Para que os governos não tenham perdas fiscais, essas receitas podem ser compensadas por outros mecanismos de arrecadação.

A primeira área é a reforma fiscal ambiental.³³ A eliminação de subsídios ao consumo de combustíveis fósseis e uma boa concepção dos tributos ambientais são fundamentais para corrigir preços relativos e internalizar externalidades negativas (Ekins e Speck, 2011; Kreiser e outros, 2011; Cnossen, 2005). Isso ajudaria a gerar os recursos necessários para uma mudança estrutural voltada para setores intensivos em conhecimento e com baixa emissão de poluentes. A reforma fiscal ambiental deve vir acompanhada de um conjunto de regulações que apoiem essas transformações com incentivos econômicos e uma sinalização de preços adequados, além de um marco institucional apropriado. Na região, uma reforma com essa orientação permitiria ampliar o espaço fiscal e reduzir as brechas na distribuição de renda, pois os custos ambientais recaem, principalmente, sobre a população mais pobre.

Há espaço para reduzir os subsídios ao consumo de combustíveis fósseis, sobretudo a gasolina, pondo em prática mecanismos compensatórios para os setores de menor renda e reconhecendo que alguns países em etapas iniciais do desenvolvimento consideram que esses subsídios podem ser um instrumento eficaz para impulsionar a sua industrialização. Trata-se de um dilema (*trade-off*) difícil; superá-lo implica fortalecer os esforços para desenvolver novas tecnologias, por exemplo, para a produção de bens e serviços substitutivos, como novas formas de transporte público. Por sua vez, o aumento dos tributos ambientais tem um grande potencial de arrecadação em virtude da forte expansão da frota de automóveis na região, entre outras razões. Dados referentes aos países da OCDE indicam que os tributos sobre a energia e os veículos automotores correspondem a cifras que variam entre 1,5% e 2% do PIB (veja OCDE, 2010).

Reformas fiscais ambientais, regulação adequada, compras públicas ecológicas, incorporação de critérios ambientais nos projetos de investimento, apoio ao crédito e políticas setoriais alinhadas são algumas das formas de gerar um marco adequado para a mudança estrutural com sustentabilidade ambiental.

Um segundo exemplo é uma boa governança dos recursos naturais. No contexto da alta de preços dos produtos primários, entre 2004 e 2010 a região viu a renda do setor de mineração como porcentagem do PIB quase quadruplicar, enquanto a do setor de hidrocarbonetos dobrou, em relação à média de 1990-2003.³⁴ Com base nesta renda, o Estado arrecada impostos, *royalties* e outros tributos.

³³ A CEPAL tem reiterado a necessidade de aplicar reformas fiscais ambientais no âmbito do programa de cooperação "Promoção do Desenvolvimento Sustentável e Coesão Social na América Latina e no Caribe: Investir em Bens Públicos Regionais", implementado no período 2010-2012 com apoio financeiro e técnico do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ) e da Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ).

³⁴ Veja CEPAL (2012a). Esse documento examina a participação dos Estados na renda econômica dos setores de mineração e de hidrocarbonetos durante a última década. Por exemplo, a renda estimada do setor de mineração regional passou de uma média de 0,54% do PIB no período 1990-2003 para uma média de 2,08% do PIB no período 2004-2010 (*World Development Indicators, Database 2011*).

Uma boa governança dos recursos naturais compreende as políticas soberanas dos países relacionadas à propriedade desses recursos e à apropriação e distribuição das suas rendas para maximizar a sua contribuição para o desenvolvimento. Nesse contexto, é crucial combinar os seguintes objetivos:

- Aumentar a captação, com progressividade, das rendas dos setores extrativos nos ciclos de alta de preços, sem prejudicar o dinamismo do investimento.
- Canalizar esses recursos para investimentos em capacidades, inovação e desenvolvimento tecnológico, infraestrutura e outros investimentos de longo prazo. Investir com eficiência as rendas dos recursos não renováveis é um critério básico da sustentabilidade de longo prazo, conhecido como a Regra de Hartwick.³⁵
- Institucionalizar a gestão macroeconômica adequada dessas rendas e, ao mesmo tempo, evitar os seus efeitos negativos sobre a taxa de câmbio e o sistema produtivo.

Para aumentar a captação das rendas diante de altas de preços, é necessário fazer ajustes no marco regulatório e no tratamento fiscal. Em contraste com o setor de hidrocarbonetos —em que são comuns os contratos de partilha de produção e a tributação de ganhos extraordinários (*windfall taxes*), entre outros instrumentos—, os regimes fiscais do setor de mineração têm sido mais lentos em incorporar os instrumentos progressivos frente a lucros extraordinários, uma vez que os projetos recuperam os seus “custos irre recuperáveis” (*sunk cost*) de exploração e o investimento de capital, e alcançam ou superam patamares crescentes nas suas taxas de retorno.³⁶

Os países da América Latina e do Caribe encontram dificuldades para transformar os períodos de alta das exportações dos seus recursos naturais em processos de desenvolvimento. Persistem desafios na organização eficiente e na criação de instituições que tenham importância especial no atual ciclo de preços. Isso exige formar consensos políticos para melhorar as instituições, os marcos regulatórios e os instrumentos de política que regem a exploração dos recursos não renováveis.

³⁵ A regra de Hartwick define o montante de investimento em capital produzido (edifícios, estradas, estoque de conhecimentos, entre outros) que é necessário para compensar uma redução do estoque de recursos naturais. Esse montante permite manter o nível de vida de uma sociedade em um futuro indefinido (Hartwick, 1977).

³⁶ A principal exceção no setor de mineração na região é o contrato do projeto Pueblo Viejo, celebrado entre o Governo da República Dominicana e a Barrick Gold Corporation. Uma das condições desse contrato é que, uma vez que o projeto tenha alcançado a taxa interna de retorno de 10%, o Estado passa a fazer jus a uma participação de 28,75% nos lucros líquidos. Em combinação com *royalties* de 3,2% e uma alíquota de 25% no imposto de renda, esse instrumento elevaria a participação do Estado dominicano nos fluxos líquidos do projeto para quase 50%. Exemplos de instrumentos progressivos no setor de hidrocarbonetos podem ser encontrados em FMI (2010).

2. Políticas monetária e cambial

a) Níveis de liberdade da política monetária

Os objetivos da política monetária são manter uma inflação baixa e estável, moderar as flutuações cíclicas das variáveis reais e contribuir para a determinação dos principais macropreços visando promover o desenvolvimento. Além disso, como a política monetária está estreitamente vinculada à estabilidade e à solvência do setor financeiro, ela precisa ser coordenada com as políticas macroprudencial e de controle dos fluxos de capital transfronteiriços. Também é necessário coordená-la com outras políticas, como a fiscal, a industrial e as políticas de renda. A estratégia a ser adotada pela autoridade monetária de cada país dependerá, em grande medida, das características estruturais da sua economia e da conjuntura externa (evolução dos termos de troca, exposição a choques na liquidez internacional, mudanças nas expectativas da demanda externa, entre outros).

O papel da política monetária está condicionado pela resposta dos fluxos de capital a mudanças nas taxas de juros em economias que liberalizaram a conta financeira, o chamado “trilema” descrito no capítulo IV.³⁷ Ao longo do documento, mostrou-se a importância estratégica do nível, da variância e da dinâmica da taxa de câmbio real em uma perspectiva de médio e longo prazo. O aprofundamento da globalização financeira, após a queda do regime de paridades fixas de Bretton Woods e, em particular, nas duas últimas décadas, pôs em evidência as limitações que as autoridades monetárias enfrentam para conduzir a política monetária com autonomia, mantendo, ao mesmo tempo, certo controle sobre a trajetória da taxa de câmbio, sobretudo nos países mais integrados aos mercados financeiros internacionais (Eatwell e Taylor, 2000). Essas limitações, conforme discutido no capítulo IV, ilustram a importância do canal cambial na região.

Uma política monetária anticíclica que eleve a taxa de juros durante a fase de expansão pode entrar em conflito com o efeito pró-cíclico resultante da entrada de capitais por ela estimulada, o que favorece a apreciação da moeda nacional em relação ao dólar estadunidense. Embora essa apreciação durante a etapa de expansão possa ajudar a manter a inflação sob controle, o estímulo às importações e a pressão sobre as exportações aumentam o déficit externo e desestimulam o investimento e o emprego na produção de bens e serviços transáveis. Não raro, os preços dos bens transáveis caem em relação aos não transáveis, uma tendência insustentável em um contexto de crescente desequilíbrio da conta corrente. A percepção de vulnerabilidade pode levar então a uma interrupção dos fluxos de entrada de capital. Em forma recíproca, durante a etapa de contração, esse processo pode se inverter; a redução da taxa

³⁷ O trilema postula a impossibilidade de que uma economia conte, ao mesmo tempo, com i) livre entrada e saída de capitais do exterior, ii) uma política monetária independente e iii) uma meta para a taxa de câmbio.

de juros provoca uma saída de capitais que contribui para uma depreciação do câmbio. Isso estimula a inflação e dá vez, em resposta, a um aumento da taxa de juros para combatê-la, o que agrava a etapa de contração.

O uso da política monetária com o objetivo de sustentar uma taxa de câmbio competitiva também apresenta problemas, que se manifestam em um aumento da pressão inflacionária. Nesse caso, talvez seja necessário reduzir o ritmo de expansão da demanda agregada por meio de mecanismos que não a taxa de juros, como a política fiscal, o que entra em conflito com a sua aplicação para atingir objetivos de desenvolvimento. São várias as linhas complementares para responder a esse tipo de desafio.

Uma primeira linha de resposta consiste em modificar as condições de partida do trilema, limitando a livre entrada e saída de capitais de curto prazo. Ao restringir esses movimentos, as alterações na taxa de juros não gerarão as oportunidades de arbitragem que atraem capitais do exterior, limitando o seu impacto sobre o mercado de câmbio. A regulação dos fluxos de capitais de curto prazo outorga mais graus de liberdade à condução da política monetária, permitindo conter a expansão da demanda agregada quando ela se acelera excessivamente, porém sem os riscos de gerar uma situação insustentável no setor externo. Por sua vez, ao reduzir as necessidades de intervenção no mercado de câmbio em momentos de elevada afluência de capitais, esse tipo de regulação reduz o custo quase-fiscal associado a essas intervenções. No intuito de dotar a política cambial de maiores graus de liberdade, vários países da região adotaram medidas para reduzir as possibilidades de obter ganhos elevados de curto prazo por meio da arbitragem de taxas (*carry trade*).³⁸

A subseção a seguir discute em mais detalhe os diversos tipos de controle impostos aos fluxos internacionais de capital e os seus principais efeitos. Uma política complementar de regulação da conta financeira é a regulação macroprudencial dos sistemas financeiros internos, que também será analisada abaixo. Ao restringir o ritmo de expansão do crédito interno na fase de alta do ciclo, a regulação macroprudencial pode cumprir —além do seu objetivo original de mitigar o risco sistêmico dos sistemas financeiros internos— um papel anticíclico complementar ao da política monetária do ponto de vista do controle da inflação.

Uma segunda linha de resposta consiste em dar à política fiscal um papel de maior influência na gestão da demanda agregada. Esse papel será tanto maior quanto menor for o grau de autonomia da política monetária (maior abertura da conta financeira). Isso exige avaliar os dilemas (*trade-offs*) entre o uso da política fiscal como ferramenta de combate à inflação e o seu uso como motor do crescimento de longo prazo.

³⁸ Destacam-se os exemplos do Chile no início dos anos noventa, da Colômbia desde os anos noventa, da Argentina após a reestruturação da dívida no início de 2005 e, mais recentemente, do Brasil e Peru.

Quando o fator que alimenta a inflação é exógeno (tipicamente, o aumento de preço de algum insumo básico ou de alimentos), a experiência internacional mostra que existem instrumentos de política (por exemplo, impostos ou tarifas variáveis aplicadas ao consumo interno ou ao comércio exterior) que podem ajudar a conter a inflação, reduzindo a necessidade de uma política monetária ou fiscal contracionista (Jones e Kwiecinski, 2010).

Por esse motivo, uma análise de curto prazo da inter-relação entre política monetária e cambial, e entre inflação e crescimento, precisa fazer a distinção entre pressões de oferta e pressões de demanda. Se a aceleração inflacionária foi causada por choques nos preços internacionais, será necessário recorrer a instrumentos de estabilização que reduzam a sua volatilidade, evitando pressões altistas sobre as expectativas inflacionárias.

Esses dilemas de política econômica não são simples de resolver na prática. Se a política monetária abandona, embora parcialmente, o seu tradicional papel de combate à inflação em favor de um objetivo cambial (ou, de forma mais genérica, de preservação do equilíbrio externo) e transfere para a política fiscal o papel de conter eventuais aumentos da inflação, isso pode restringir excessivamente o raio de ação das políticas de investimento público. Nesse sentido, deveria haver mais tolerância à inflação de curto prazo derivada de grandes pacotes de investimento que geram demanda antes de efetivar o aumento da capacidade produtiva; essa conduta evitaria a interrupção prematura do processo de investimento. Por esse e outros motivos, a coordenação entre as políticas monetária e fiscal é essencial para moderar os ciclos e resolver conflitos entre objetivos de crescimento e de estabilidade de preços.³⁹

Uma terceira linha de resposta remete às políticas de renda baseadas na coordenação dos aumentos de preços e salários entre sindicatos e empresários. Esse tipo de política busca reduzir o ritmo de aumento de preços e salários mediante acordos com o propósito de evitar medidas recessivas. Isso é viável apenas onde as organizações de trabalhadores e empregadores sejam fortes e representativas, com capacidade para chegar a compromissos confiáveis e verificáveis.⁴⁰

b) Política cambial: efeitos sobre a diversificação da produção e a distribuição

A experiência da região nas últimas décadas indica que é necessário evitar que a taxa de câmbio seja a única variável de ajuste diante de desequilíbrios externos. Especialmente diante da perspectiva ou da presença de um período de elevação dos fluxos de entrada de capital, uma política macroeconômica

³⁹ Um mecanismo institucional para facilitar essa coordenação seria um comitê ou gabinete de política econômica que buscasse conciliar os objetivos das áreas macroeconômica e financeira com os das áreas produtivas e sociais.

⁴⁰ Uma discussão sobre o papel das políticas de renda na administração do ciclo econômico pode ser encontrada em Abeles, Gerstenfeld e Vega, 2011, seções 2 e 3).

estabilizadora deveria contemplar políticas para evitar flutuações excessivas da taxa de câmbio no curto prazo que causem efeitos negativos permanentes na alocação de recursos. Isso implica ter uma taxa de câmbio flexível administrada, que apresenta vantagens frente à rigidez dos regimes de taxa de câmbio fixa.

Uma política de gestão das reservas internacionais é um meio de conseguir uma taxa de câmbio mais estável e competitiva. Na implementação dessa política, devem ser considerados os benefícios e custos de acumular reservas. Os benefícios abrangem o desestímulo a movimentos especulativos de capitais de curto prazo e a proteção frente a súbitas saídas de capital. Um estoque suficientemente confortável de reservas internacionais permitiria evitar ajustes repentinos do balanço de pagamentos, especialmente durante a fase de contração do ciclo, quando aumentam os riscos de desvalorizações repentinas ou bruscas. Entre os custos, destaca-se o menor rendimento dos investimentos de curto prazo das reservas internacionais em comparação com o que se obteria com outras aplicações desses recursos. Quando não há esterilização da acumulação de reservas, tem-se um custo a mais em termos de pressões inflacionárias. No caso de essa política estar acompanhada de medidas de esterilização, deve-se considerar o custo quase-fiscal.⁴¹

Por sua vez, políticas para aumentar a produtividade, que elevam a competitividade para um dado valor da taxa de câmbio nominal, também ajudam a reduzir a pressão sobre o câmbio. Uma maior diversificação da economia na direção do aumento da qualidade da cesta de bens gera condições de competitividade que transcendem a variável preço (*non-price competition*) e permite certa independência da rentabilidade do investimento em relação à taxa de câmbio real.⁴²

Além disso, a fim de apoiar os esforços dos governos para evitar ajustes excessivos e desnecessários da taxa de câmbio, a arquitetura financeira internacional (tanto a mundial como a regional) deveria oferecer financiamentos compensatórios oportunos e suficientes, em condições que deem impulso ao desenvolvimento.

Na relação entre a política cambial e a distribuição de renda, é necessário considerar o impacto negativo das depreciações cambiais sobre o salário real (Díaz-Alejandro, 1963; Krugman e Taylor, 1978). Mantidas as demais condições, o salário real aumentará ou diminuirá à medida que o câmbio se aprecie ou deprecie. A correlação positiva entre salário real e apreciação do câmbio levou alguns analistas a qualificar episódios prolongados de apreciação do câmbio, que terminam sendo insustentáveis, como situações de “populismo cambial” (Dornbusch e Edwards, 1991; Bresser-Pereira, 2010, cap. 4). Trata-se, como já

⁴¹ Frenkel (2007) faz uma análise do impacto quase-fiscal e da sustentabilidade da política de esterilização associada a uma política tendente a evitar a apreciação cambial.

⁴² Existe uma importante literatura que destaca a relevância da taxa de câmbio como instrumento de desenvolvimento produtivo e de estabilidade macroeconômica real (Ffrench-Davis, 2010a; Rodrik, 2011).

foi visto, de situações em que o salário real se eleva artificialmente, ao mesmo tempo em que o saldo em conta corrente se deteriora e a geração de emprego se contrai devido ao efeito negativo da apreciação sobre a produção dos setores transáveis. Contudo, a manutenção de taxas de câmbio real competitivas pode gerar trajetórias de aumento do salário real sustentáveis no tempo, na medida em que possibilitam a ampliação do acesso ao mercado mundial, a obtenção de economias de escala e um rápido crescimento do produto, da produtividade e do emprego.⁴³

Assim como as políticas de renda, a política de defesa da concorrência tem um papel importante. Ela evita o repasse desproporcional dos custos para os preços por parte de empresas com elevado poder de mercado e, ao mesmo tempo, modera a intensidade da luta distributiva no processo de formação de preços e salários.

Em suma, é necessário garantir que o crescimento da massa salarial não fique defasado frente ao aumento do PIB nominal. Para isso, o “efeito-preço” (queda dos salários reais diante da depreciação da taxa de câmbio nominal no curto prazo) deve ser mais que compensado pelo “efeito-emprego” (aumento do número de postos de trabalho ligado à melhoria da rentabilidade do setor transável, ao aumento do investimento e à maior demanda por trabalho no longo prazo) somado ao “efeito-produtividade” (associado ao crescimento mais rápido e ao acesso às economias de escala no mercado internacional (Kaldor-Verdoorn)).

3. Política macroprudencial

O objetivo da regulação macroprudencial é preservar a estabilidade do sistema financeiro por meio da minimização do risco sistêmico (Correia, Jiménez e Manuelito, 2009).⁴⁴ Isso permite evitar a contração (expansão) excessiva dos balanços das instituições financeiras que costuma prevalecer na fase de recessão (expansão) do ciclo econômico, bem como controlar os seus custos econômicos e sociais (Hanson, Kashyap e Stein, 2011).

Até hoje, as medidas macroprudenciais anticíclicas na região se limitaram à constituição de provisões dinâmicas contra perdas de crédito,

⁴³ Deve-se levar em conta o grau e a velocidade do repasse (*pass-through*) das variações da taxa de câmbio nominal para os preços, o que afeta a taxa de inflação. Se esse efeito for forte, uma desvalorização resultará em um aumento significativo dos preços internos, sem que a taxa de câmbio real seja afetada de forma substancial.

⁴⁴ Definido como “o risco de interrupção dos serviços financeiros causado por um transtorno na totalidade ou em parte do sistema financeiro que pode ter importantes repercussões negativas sobre a economia real”. Os riscos sistêmicos têm duas dimensões relevantes: uma temporal, referente a como o risco do sistema financeiro evolui no tempo, se acumula e se vincula com o ciclo econômico real; e outra intersetorial, que diz respeito a como o risco se distribui no sistema financeiro e que interconexões e exposições comuns podem existir entre os seus agentes (FMI, 2010). Veja Kaufman e Scott (2003).

como na Bolívia (Estado Plurinacional da), na Colômbia e no Peru.⁴⁵ Quanto às regulações anticíclicas sobre o capital das instituições financeiras, as propostas são mais diversas.

Para minimizar a prociclicidade da atual norma de capital (a relação entre o capital e os ativos ponderados pelo risco), propôs-se empregar, de forma complementar, um limite à alavancagem com base na relação entre o *Core capital* ou *Tier 1 capital* (*Financial Services Authority*, 2009) e os ativos brutos (isto é, os seus créditos, mas desta vez sem ponderá-los pelo risco).⁴⁶ Argumenta-se que é uma medida mais robusta da solvência de uma instituição financeira e, também, menos pró-cíclica que o critério aplicado atualmente. Uma segunda proposta consiste em exigências de capital dinâmicas, que seriam aumentadas nas fases de expansão do crédito e reduzidas em fases de declínio, diminuindo o comportamento pró-cíclico do crédito porque o custo (a necessidade de captar novo capital) subiria nas fases ascendentes do ciclo.

Em termos de liquidez, a discussão mal começou e a expectativa é que a regulação desse aspecto se torne ainda mais importante do que a referente ao capital, exigindo a adoção de medidas que tenderão a restringir a modificação de prazos e, assim, reduzir a distância entre a estrutura de prazos de ativos e passivos. Embora isso constitua um custo em termos da capacidade para apoiar empreendimentos de longo prazo, tem o benefício de promover um sistema financeiro mais estável, com consequências positivas para o crescimento de longo prazo.

Os instrumentos de regulação macroprudencial interna têm como objetivo primário prevenir a instabilidade e a fragilidade financeiras. Na prática, podem gerar efeitos semelhantes aos de uma política monetária anticíclica, induzindo mudanças na demanda agregada, mas sem que seja estritamente necessário modificar a taxa de juros de referência e que, por extensão, resulta em efeitos secundários menores no mercado de câmbio. Com efeito, na fase de alta (baixa) do ciclo, a política macroprudencial tende a atenuar (estimular) o crescimento do crédito interno que, de modo geral, é usado para aumentar o consumo do setor privado, evitando que todo o peso do ajuste (estímulo) na demanda agregada recaia sobre a política monetária e a fiscal. Assim, a regulação macroprudencial pode ajudar a distribuir o peso das medidas anticíclicas entre uma gama mais ampla de instrumentos, aumentando as possibilidades de êxito e diminuindo os efeitos colaterais indesejados associados à aplicação de cada instrumento em forma isolada.

⁴⁵ Na Colômbia, por exemplo, os bancos chegaram a um acordo com a agência reguladora para que uma parte dos seus ganhos fosse depositada em um fundo de reserva para emergências. No Brasil, aplicam-se (*de facto*, não *de jure*) reservas de capital ajustadas ciclicamente.

⁴⁶ O *Core capital* ou *Tier 1 capital* se refere à parte do capital regulatório fornecida diretamente pelos acionistas. Embora as definições variem caso a caso, seria semelhante ao patrimônio líquido efetivo, excluídos os títulos subordinados.

Do ponto de vista macroprudencial, a regulação da conta financeira é crucial para atenuar o impacto local dos fluxos financeiros internacionais mais voláteis. Além disso, pode efetivamente influenciar o comportamento das instituições financeiras locais e as decisões de carteira dos agentes externos, influenciando sobre o saldo da conta financeira. Dadas as dificuldades para controlar essa conta, alguns autores sugerem concentrar os esforços na regulação macroprudencial (Calvo, 2010).

Ademais, a regulação da conta financeira é um complemento necessário das políticas cambiais de "flutuação administrada", pois aumenta a autonomia das decisões de política monetária em relação à dinâmica dos mercados de câmbio. Sem a regulação da conta financeira, a opção por um regime de flutuação administrada implicaria abandonar quase por completo a possibilidade de exercer uma política monetária autônoma.

4. Regulação da conta financeira

A liberalização da conta financeira após as reformas partia do pressuposto de que o livre movimento internacional de capitais estimularia o crescimento. Desse ponto de vista, uma abertura incompleta aos fluxos de capital transfronteiriços atuaria em contra da diversificação de riscos em escala mundial e reduziria o investimento nos países em desenvolvimento, diminuindo o seu crescimento no longo prazo.⁴⁷

Contudo, a volatilidade e a reversão abrupta dos fluxos de capitais têm operado como fator de propagação de crises financeiras, acentuando a volatilidade macroeconômica, com consequências adversas para o crescimento, o emprego e a distribuição de renda (Akyuz, 2012; Easterly, 2001). A maior instabilidade macroeconômica associada à volatilidade dos fluxos transfronteiriços amplifica as tendências pro-cíclicas das demais políticas públicas, reduzindo a margem de manobra para que os governos lancem mão de medidas anticíclicas (Kaminsky, Reinhart e Végh, 2005). Nesse sentido, a administração dos fluxos financeiros transfronteiriços surge como condição necessária para avançar rumo a uma política macroeconômica mais integrada com os objetivos da política industrial (French-Davis, 2005; Ocampo, 2009 e 2011).

Existem dois tipos de instrumentos para regular a conta financeira (Epstein, Grabel e Jomo, 2003). Os instrumentos diretos estão associados a medidas administrativas como proibições ou limites quantitativos aos fluxos de capital. Os indiretos —ou baseados em preços— normalmente estão associados a medidas que aumentam o custo dos fluxos, como os tributos explícitos ou reservas compulsórias não remuneradas sobre os fluxos. Os impostos explícitos se baseiam em uma cobrança percentual, geralmente sobre o montante bruto

⁴⁷ Nesse sentido, cumpre notar que, durante a década de 1990, o Fundo Monetário Internacional discutiu a possibilidade de modificar o Artigo VI do seu Convênio Constitutivo, que autoriza os países membros a usar controles sobre a entrada e a saída de capitais do exterior. O projeto foi frustrado pela crise financeira asiática de 1997.

de capital proveniente do exterior. As reservas compulsórias não remuneradas constituem uma obrigação para os possíveis investidores externos de depositar no banco central —e sem receber juros— uma fração dos capitais que entram no país. Na prática, o seu efeito é equivalente ao de um imposto.⁴⁸

A região teve boas e más experiências na regulação da conta financeira. A experiência do Chile no primeiro quinquênio dos anos noventa foi bem-sucedida.⁴⁹ Mais recentemente, houve tentativas de regulação para evitar apreciações excessivas da taxa de câmbio, com destaque para os casos da Argentina, do Brasil, da Colômbia e do Peru (CEPAL, 2009; CEPAL, 2010a, cap. II).⁵⁰ Além disso, vários países aumentaram o número de instrumentos para regular os fluxos de capital transfronteiriços. A Costa Rica (2012), El Salvador e o Peru (2010-2011) adotaram reservas compulsórias não remuneradas sobre os passivos bancários de curto prazo com o exterior para direcionar a captação de recursos no exterior pelos bancos para prazos mais longos. O Chile e El Salvador aplicam reservas compulsórias a empréstimos do exterior a bancos com prazos inferiores a um determinado piso, e a Costa Rica deve pôr em prática mecanismo semelhante em 2012. Nos últimos anos, o Peru se destaca pelo uso desses instrumentos com o objetivo de direcionar a captação de recursos externos pelos bancos para o longo prazo. Em 2007, em um cenário de entrada de capitais, o Peru isentou os empréstimos externos de longo prazo da reserva de 30% então aplicada às obrigações externas. Isso reduziu o custo dessa forma de captação e melhorou o perfil dos passivos bancários, tornando os bancos menos vulneráveis a mudanças nas condições financeiras externas. Em 2008, as reservas compulsórias foram eliminadas para fazer face às restrições de liquidez de então. Contudo, no início de 2010, a retomada dos fluxos de entrada de capital trouxe de volta a reserva compulsória sobre os empréstimos externos aos bancos com prazos inferiores a dois anos (Terrier e outros, 2011).

⁴⁸ O cálculo da alíquota do imposto implícita nas reservas compulsórias pode ser encontrado em Gregorio, Edwards e Valdés (2000) e em Ocampo e Tovar (2003).

⁴⁹ Naquele período, o Chile enfrentou uma oferta considerável de financiamento externo, que levou as autoridades à regular o volume e a composição dos fluxos de entrada de capitais, encarecendo os fluxos de curto prazo mediante a aplicação de uma reserva compulsória não remunerada depositada no Banco Central. Isso abriu espaço para a aplicação simultânea de políticas monetárias e cambiais anticíclicas (Magud e Reinhart, 2006; Edwards e Rigobon, 2009). No segundo quinquênio dos anos noventa, o Chile mudou a política e reduziu o poder regulador da reserva compulsória, até liberar a conta de capitais em 2001 (Ffrench-Davis, 2010b, cap. IX; Le Fort e Lehmann, 2003).

⁵⁰ Por exemplo, o Brasil conta com um imposto explícito para as entradas de capitais (o imposto sobre operações financeiras, IOF). Esse imposto foi eliminado em outubro de 2008 após a quebra do Lehman Brothers, em um cenário de forte iliquidez externa; porém foi reinstituído —dessa vez deixando de fora o investimento estrangeiro direto (IED) e os créditos externos a bancos e empresas com prazo superior a três anos— no fim de 2009, em um cenário de forte entrada de capitais no país e pressão para apreciação de sua moeda.

Existe um debate na região sobre a eficácia desse tipo de regulação devido à capacidade dos agentes econômicos de driblar ou evitar os esquemas regulatórios ao criar novos instrumentos financeiros não contemplados na regulamentação original. Autores como Stiglitz e outros (2006) consideram que não é necessário que as intervenções sejam completamente eficazes para justificar a sua aplicação. O propósito das regulações sobre a entrada de capitais é reduzir o montante dos fluxos de curto prazo, alterando a sua composição para projetos de investimento de longo prazo, taxando a sua saída “prematura” e aumentando a autonomia das políticas monetária e cambial. Elas também ajudam a administrar a política cambial em momentos de fuga de recursos especulativos (*flight to quality*), reduzindo a vulnerabilidade financeira e externa associada a reversões abruptas dos fluxos de capital (*sudden stops*) (Magud e Reinhart, 2006).

Sem uma regulação eficaz dos fluxos de capital de curto prazo, a instabilidade dos mercados financeiros internacionais tem implicações negativas para a distribuição de renda. Os setores mais pobres tendem a arcar com os maiores custos das crises cambiais e financeiras, na forma de aumento do desemprego e queda dos salários reais. No caso dos países em desenvolvimento, a debilidade das redes de proteção social amplifica os efeitos negativos da crise. Ademais, a assimetria na mobilidade internacional dos fatores de produção (imobilidade do trabalho *versus* mobilidade do capital) resulta em um maior poder de negociação do capital em relação aos trabalhadores (especialmente os não qualificados), o que também gera impactos sobre a distribuição.

5. Comentários finais

A análise feita nesta seção mostra a necessidade de ampliar os objetivos e instrumentos da política macroeconômica, bem como de aumentar a coordenação entre as autoridades encarregadas das suas diversas áreas, e entre elas e as instituições responsáveis pelas políticas industriais e sociais. Ressaltou-se, além disso, a importância de contar com um espaço fiscal que possibilite a aplicação de políticas anticíclicas e associar a estrutura da tributação e a qualidade dos gastos aos objetivos do desenvolvimento.

Os instrumentos existem e já há experiências bem-sucedidas do seu uso. O desafio não é escolher qual usar nem discutir a sua utilidade, mas sim contar com (ou construir) a base institucional e o apoio político necessário para a sua efetiva implementação e funcionamento.

Os instrumentos propostos relacionados aos movimentos de capital transfronteiriços e à regulação do sistema financeiro exigem uma negociação complexa com um setor econômico muito concentrado e organizado, com fortes conexões internacionais, sendo este um problema clássico de ação coletiva (*collective action*). Outros instrumentos influenciam a taxa de câmbio real, com efeitos fortes sobre o poder de compra dos trabalhadores e das classes médias. Não é de surpreender que o “populismo cambial” seja tão frequente na

região, pois oferece benefícios políticos imediatos e custos diferidos, ao gerar uma percepção de poder de compra que não condiz com os reais níveis de produtividade e competitividade.

A partir da crise de 2008-2009, a sociedade civil passou a exigir uma regulação mais rigorosa do sistema financeiro, em resposta aos elevados custos econômicos, sociais e políticos causados pelas altas insustentáveis nos mercados financeiros e imobiliários. Esse problema se agrava com a “socialização” dos desequilíbrios do setor financeiro quando os governos acabam assumindo esses passivos e transferem o risco e os custos para as dívidas soberanas e para a sociedade como um todo. As dificuldades com que se depara a Europa —assim como as enfrentadas pelos Estados Unidos há não muito tempo (e que ainda não foram superadas totalmente) e as que pesaram sobre o Japão nos anos noventa (com efeitos que perduram até hoje)— são exemplos desses custos e de quão difícil é a recuperação posterior.

De maneira análoga, a experiência das décadas passadas também deixou bem claros os custos de uma apreciação excessiva da taxa de câmbio real. Essas apreciações estiveram por trás das fortes crises externas que a região viveu desde os anos setenta e que, muitas vezes, se sobrepõem e reforçam as crises financeiras internas. Evitar a apreciação excessiva é crucial para a estabilidade e o crescimento da economia; o consenso internacional agora gira em torno de uma regulação mais firme dos movimentos de capital de curto prazo.

Contudo, não se deve esquecer que, no curto prazo, uma taxa de câmbio real mais alta tem um efeito negativo sobre os salários reais. Isso seria aceitável apenas se a contrapartida fosse um aumento do emprego (de tal forma que a participação da massa salarial no produto não se reduzisse), acompanhado de taxas mais elevadas de aumento da produtividade, com o salário real e a produtividade crescendo no mesmo ritmo. Assim, ao longo do tempo, se poderia compensar a perda inicial.

Chegar a acordos entre os principais atores (o governo, os empresários e os trabalhadores) sobre a distribuição de custos e benefícios, e compromissos compensatórios viáveis são tarefas que exigem do Estado um alto grau de construção institucional.

C. Políticas sociais

As seções anteriores mostraram que a política macroeconômica e a política industrial devem articular-se e não podem seguir por caminhos separados. O objetivo seria estabelecer sinergias entre o curto e o longo prazo, em que as políticas cambiais, fiscais e financeiras incidem não apenas na amplitude e duração, custos e benefícios dos ciclos, mas também podem gerar incentivos ou desestimular o investimento, a diversificação da estrutura produtiva e, acima de tudo, a maior convergência ou divergência nos níveis de produtividade na economia como um todo. Inversamente, uma maior diversificação da

produção, com forte incorporação de progresso técnico e redução das brechas de produtividade, é fundamental para amortecer o efeito dos ciclos e criar capacidades endógenas para sustentar a competitividade e avançar na mudança estrutural.

A relação entre a política macroeconômica e a política industrial constitui o prelúdio de uma série de dinâmicas que ocorrem no âmbito do emprego e da distribuição dos ganhos de produtividade.

As brechas de produtividade resultam em brechas na qualidade do emprego, o que, por sua vez, segmenta o acesso à proteção social. Nesse sentido, o desafio mais importante continua a ser o avanço rumo à universalização da proteção social. Isso implica: i) preencher as lacunas históricas na área da proteção social, que decorrem, principalmente, dos déficits de cobertura do sistema contributivo e da cobertura insuficiente pelas receitas gerais do Estado, o que priva muitas pessoas do acesso oportuno a redes de proteção; ii) mitigar os efeitos em termos de vulnerabilidade provocados pelas flutuações do crescimento e pelo impacto das crises econômicas e iii) proteger, conforme mencionado no capítulo V, a população temporariamente afetada pelas mudanças no mercado de trabalho em relação às mudanças estruturais que se busca impulsar.

No âmbito da seguridade social no mercado de trabalho, o cenário de longo prazo, com um maior peso das atividades de alta produtividade, viria acompanhado de importantes melhorias. Contudo, na transição para esse cenário, é preciso estabelecer e fortalecer instrumentos redistributivos que ofereçam garantias concretas de proteção. Esses instrumentos devem atender às particularidades e exigências específicas de cada sociedade e dos seus diversos grupos populacionais.

No contexto mais amplo da proteção social, as políticas redistributivas mais tradicionais (transferências e tributação) e as políticas trabalhistas são relevantes no contexto regional. No âmbito das políticas trabalhistas, incluem-se as de proteção contra riscos (fundamentalmente o seguro-desemprego) e as mobilizadoras (capacitação, intermediação no mercado de trabalho, geração de emprego); ambas são imprescindíveis para acompanhar e reforçar o processo de mudança estrutural. Por último, o processo de transformação para uma estrutura produtiva mais homogênea e com predominância de setores de alta produtividade implica profundas mudanças no mercado de trabalho, que devem ocorrer no âmbito de instituições trabalhistas mais fortes, em que o salário mínimo e as negociações salariais tenham um papel fundamental.

Este documento sustenta que o processo virtuoso de mudança estrutural criaria as condições necessárias para a geração de empregos de qualidade e com direitos. Isso é uma condição necessária, mas não suficiente. Por esse motivo, as instituições trabalhistas devem ser concebidas de modo a criar e fortalecer círculos virtuosos entre aumentos da produtividade, aumentos salariais e geração de empregos de qualidade (Weller e Roethlisberger, 2011). Isso, primeiro, implica reforçar a transferência de parte dos ganhos de produtividade

para as condições de trabalho (na forma de melhores salários, outros benefícios monetários e aspectos não monetários relacionados à qualidade do emprego) e, segundo, fortalecer aspectos objetivos e subjetivos da qualidade do emprego que resultam em uma produtividade crescente. Leis e regulamentos concebidos por meio da negociação coletiva são mecanismos que favorecem essas metas.

Por outro lado, as estratégias de crescimento e de desenvolvimento centradas no aumento da produtividade e na crescente incorporação de conhecimento e tecnologias exigem saltos em termos de capacidade humana e maior igualdade de oportunidades para desenvolvê-las. É difícil aproveitar os novos investimentos de forma eficiente e realizar os possíveis ganhos de produtividade sem uma força de trabalho com capacidades e conhecimento crescentes. Além disso, a redução das brechas em matéria de capacidade permite tirar partido dos novos investimentos na estrutura produtiva de maneira tal que o emprego aumente a produtividade e reduza as disparidades na renda do trabalho.

Apresentam-se abaixo propostas para diversas áreas das políticas trabalhistas e sociais relevantes para as mudanças defendidas no presente documento.

1. Políticas anticíclicas de emprego e de renda

Os salários, combinados com a produtividade, incidem na competitividade das empresas e das economias, assim como no consumo das famílias e, por extensão, na demanda interna. Direcionar as políticas para apenas uma dessas dimensões traz consequências distributivas negativas. Assim, políticas que enfatizam, em demasia, o aspecto dos salários como custos de produção tendem a levar a uma maior desigualdade. A manutenção desse tipo de política no longo prazo, em regiões onde há muita desigualdade como a América Latina e o Caribe, é questionável por motivos éticos e põe em risco a sustentabilidade social dos padrões preponderantes do crescimento econômico.⁵¹ Já as políticas que buscam estimular a demanda interna por meio de elevados aumentos salariais desvinculados da evolução da produtividade podem ocasionar uma aceleração da inflação,⁵² gerando desequilíbrios externos e prejudicando a competitividade de muitas empresas, além de criar o risco da eliminação de empregos de menor produtividade. Portanto, as políticas de renda devem buscar um equilíbrio sustentável entre ambos os aspectos, tanto nos seus objetivos de longo prazo como na sua gestão ao longo do ciclo.

⁵¹ Já foi argumentado que uma forte desigualdade tem efeitos negativos sobre o crescimento econômico, tanto em termos do seu ritmo como da sustentabilidade dos períodos de crescimento (Bourguignon, Ferreira e Walton, 2005; Bourguignon e Walton, 2007; Berg e Ostry, 2011). Um dos fatores que esteve presente na origem da crise financeira desencadeada nos Estados Unidos em 2007 foi crescente endividamento das famílias de menor renda (em cartões de crédito e crédito imobiliário) para compensar o aumento da desigualdade de renda e o seu impacto no poder de compra (OIT-IIEL, 2011).

⁵² Nos casos em que os aumentos de produtividade sejam maiores que o aumento dos salários reais, como ocorreu na região em certos períodos, é viável e desejável que, por um tempo, os salários reais aumentem mais que a produtividade.

A geração de empregos de qualidade é um elemento crucial na luta contra a pobreza, assim como um mecanismo para aumentar a capacidade de crescimento de longo prazo. Nas crises que afetaram as economias da região, o emprego formal serviu tipicamente como uma variável de ajuste. Embora tenha havido diferenças entre os países, isso resultou em aumentos da taxa de desemprego e da informalidade, com pesos diferentes para cada efeito.⁵³

A queda dos salários reais em função de contrações da demanda por mão de obra, combinada com fases de elevada inflação, de modo geral tem um efeito de longo prazo. Por exemplo, foi só em 2005 que os salários reais do setor formal do México alcançaram o nível anterior à crise de 1994-1995. Do mesmo modo, os salários reais no Uruguai demoraram até 2010 para retomar o nível de 1999.⁵⁴

Por sua vez, a variabilidade do crescimento também afeta de forma negativa o emprego no longo prazo porque as perdas sofridas durante as recessões não são suficientemente compensadas pelos ganhos durante as recuperações. Assim, entre meados dos anos noventa e 2002, período em que se verificou uma sequência de fases de recessão seguidas por breves períodos de retomada, a taxa de desemprego de muitos países da região se caracterizou por um "sobe e desce com uma tendência geral ascendente".⁵⁵

Durante a recente crise de 2008-2009, dois aspectos diferenciaram o desempenho do mercado de trabalho em relação à situação em crises anteriores. Ambos estão relacionados às políticas públicas implementadas durante a crise, que oferecem lições para a implementação de políticas de emprego e renda anticíclicas (veja CEPAL/OIT, 2011).

Em primeiro lugar, contrariamente ao ocorrido em crises anteriores, os salários reais não caíram em 2009. Já em 2008, em reação à estagnação ou à perda do poder de compra salarial, causados pelo repique inflacionário (sobretudo dos alimentos), os salários nominais aumentaram de forma significativa. A posterior queda da inflação, de 8,2% em 2008 para 4,7% em 2009, na média ponderada da região, principalmente a partir da queda dos preços internacionais de alimentos e hidrocarbonetos, permitiu que uma porcentagem relevante dos aumentos nominais se traduzisse em ganhos reais. Além disso, os países aplicaram políticas de salário mínimo, que resultaram em aumentos dos salários mínimos reais, na

⁵³ Conforme destacado por Ros (2006), o salário não foi uma variável de ajuste alternativa. Embora, historicamente, os salários reais na região tenham sido mais flexíveis do que, por exemplo, nos Estados Unidos (González Anaya, 1999), as quedas dos salários reais tiveram pouco impacto na manutenção do emprego formal durante as crises. Antes, a queda do número de empregos formais e do poder de compra dos salários foi simultânea, pois frequentemente as contrações do produto vieram acompanhadas por uma inflação elevada.

⁵⁴ Os trabalhadores que enfrentam períodos de desemprego tendem a sofrer perdas na qualidade de emprego e quedas na renda do trabalho, em suas trajetórias futuras (Bucheli e Furtado, 2002; Herrera e Hidalgo, 2003).

⁵⁵ Em um estudo de painel, Navarro (2009) constatou que a elasticidade do emprego em relação ao crescimento econômico é muito maior durante as fases recessivas do que em períodos de expansão.

mediana de 16 países, de 3,6%. Assim, a evolução dos salários reais, tanto na média como nos seus níveis mais baixos, contribuiu para a estabilização do poder de compra das famílias dos assalariados.

Em segundo lugar, vários países envidaram esforços para salvaguardar o emprego por meio da proteção social. Apesar da contração do PIB regional em 2009, o emprego formal cresceu ligeiramente. Contribuíram para isso as expectativas favoráveis de muitas empresas de que a crise seria passageira, bem como a recuperação rápida e vigorosa da atividade econômica da região. Algumas políticas para o mercado de trabalho já vigentes ou implementadas durante a crise também ajudaram a impulsionar o emprego formal (CEPAL, 2009).⁵⁶

Além das políticas para proteger o emprego com proteção social, a região lançou mão de outros instrumentos trabalhistas que podem ser aplicados de forma eficiente na fase de baixa do ciclo e ser desenvolvidos ainda mais. Nesse contexto, cabe ressaltar os esquemas de seguro-desemprego, que constituem estabilizadores automáticos por excelência e cumpriram um papel importante em alguns países durante as crises. O aprofundamento dos esquemas de seguro-desemprego já existentes e a criação de novos esquemas em outros países são tarefas cruciais para as políticas trabalhistas que buscam combinar a gestão do ciclo econômico com a proteção da renda dos trabalhadores no caso de perda do emprego.

Os países da região têm ampla experiência em matéria de programas de emprego público de emergência, cuja função é a estabilização da renda das famílias na fase baixa do ciclo. A prioridade desses programas são as pessoas que não têm um emprego formal e que, portanto, tampouco estão vinculadas a um seguro-desemprego baseado em contribuições. A vantagem desses programas é que, se prévia e adequadamente formulados, podem ser aplicados e ampliados com rapidez em um contexto de choque. Por outro lado, apresentam o desafio de geri-los ao longo do ciclo, pois geralmente há resistência para sua eliminação na fase de expansão. Por último, os programas sociais focalizados que estavam em operação puderam ser ampliados rapidamente para estabilizar a renda das famílias mais necessitadas, complementando as políticas trabalhistas.

A redução negociada e parcialmente subsidiada da jornada de trabalho é um instrumento pouco usado na América Latina e no Caribe, mas que se mostrou eficaz em outras regiões (FMI, 2010). Esse mecanismo combina a redução dos custos das empresas durante a crise e uma perda de renda do trabalho proporcionalmente menor que a redução da jornada (com ganhos em termos de tempo livre). Isso permitiria evitar a perda do emprego.

⁵⁶ Vários países continuaram aplicando políticas para formalizar as empresas e as relações trabalhistas, o que resultou em um forte aumento relativo dos empregos com proteção social, superior às taxas de geração de novos empregos. Contribuiu para isso o fortalecimento da fiscalização do trabalho, após um período de enfraquecimento, o que foi típico dos anos noventa (Bensusán, 2009). Por sua vez, vários países facilitaram a capacitação de trabalhadores em risco de serem despedidos devido ao difícil contexto econômico.

Durante a década passada, muitos países fortaleceram as suas instituições trabalhistas, o que ajudou a melhorar a implementação das políticas mencionadas (Weller, 2009). Contudo, é preciso reconhecer que os recursos disponíveis para essas políticas costumam ser escassos, o que torna difícil acelerar os processos de descentralização e modernização exigidos para ampliar a sua cobertura e eficiência.

Em síntese, as políticas de salário mínimo, o seguro-desemprego, os programas de emprego de emergência e as transferências ou programas sociais para os setores mais pobres e vulneráveis podem ajudar a manter ou aumentar a demanda agregada e reduzir a duração da etapa de contração do ciclo, atuando de forma anticíclica em termos de emprego e renda.

2. Políticas trabalhistas e redes de cuidado

As políticas trabalhistas são fundamentais para sustentar e impulsionar o processo de mudança estrutural. Entre as políticas voltadas a proporcionar renda aos trabalhadores que perdem o emprego, destacam-se os efeitos estabilizadores dos seguros de desemprego. Além de serem um instrumento anticíclico, esses seguros, junto com programas de capacitação, podem ser um mecanismo compensatório em processos de mudança estrutural que venham a modificar a composição setorial da demanda de trabalho qualificado.

Como se viu acima, poucos países na região contam com seguro-desemprego e, mesmo nestes, o alcance é limitado devido à grande participação do trabalho sem proteção social. A mudança estrutural levaria a uma expansão do trabalho com proteção e, assim, a uma maior porcentagem de inscritos na seguridade social, com efeitos positivos para a arrecadação do sistema. A ampliação da cobertura dos esquemas de seguro-desemprego seria, portanto, resultado do aumento da convergência produtiva, da formalização de empresas e da expansão das empresas de média e alta produtividade. Contudo, é necessário avançar também na implementação desses programas nos países onde eles ainda não existem. Os aspectos específicos da formulação de novos programas (critérios para participação, duração, taxa de substituição, financiamento) exigem estudos preparatórios detalhados, bem como um exame das lições extraídas das experiências dos países da região em que esses sistemas já são empregados.

Até que a cobertura dos seguros seja ampliada, parte dos trabalhadores continuará desprotegida e, assim, será necessário garantir a sua cobertura por meio de outros esquemas financiados por meios não contributivos.

Uma deficiência importante dos esquemas de seguro-desemprego na região é a sua fraca vinculação com políticas que buscam contribuir para a melhoria do funcionamento dos mercados de trabalho e para o aumento da qualidade da oferta de trabalho. Costuma-se incluir nesse grupo de políticas os serviços de intermediação trabalhista, as políticas de capacitação e as políticas de geração de emprego (programas de emprego direto ou subsídios à demanda por trabalho). Conforme o caso, é necessário criar ou fortalecer os

sistemas públicos de emprego, que integram o apoio à procura por emprego com a capacitação e o seguro-desemprego. As tecnologias da informação e das comunicações (TIC) constituem uma ferramenta crucial para o processo de intermediação trabalhista, pois podem ajudar a alcançar uma correspondência (*matching*) mais eficiente entre trabalhadores e empresas, uma aplicação que ainda não foi explorada totalmente na região.

Por outro lado, esses sistemas têm outro papel a cumprir em relação à inclusão dos grupos menos integrados ao mercado de trabalho. Em particular, podem facilitar o acesso ao primeiro emprego mediante a adoção de incentivos orientados, por exemplo, para o aumento do emprego juvenil. O aumento do investimento público em infraestrutura exigido pela mudança estrutural impulsionará a geração de emprego. Outro instrumento são os programas de emprego público concebidos para compensar a recomposição da demanda por mão de obra frente à mudança estrutural, que devem ser coordenados com a capacitação e o apoio à procura de emprego.

Em um contexto de promoção das atividades de alta produtividade, a adequação da força de trabalho às exigências da demanda é de vital importância. É fundamental que o aprendizado seja compatível com as necessidades futuras de cada país, de acordo com o seu desenvolvimento produtivo. O fortalecimento do vínculo entre o sistema de capacitação técnica e o mercado de trabalho é uma pendência nos países da região. A consecução desse objetivo poderia ser facilitada por uma maior transparência no mercado de trabalho, em termos de informações sobre as condições de ingresso ao mercado para diferentes carreiras e ofícios, como emprego/desemprego, salários, entre outros. Essas informações poderiam ser fornecidas por observatórios do mercado de trabalho estabelecidos em vários países da região. Os sistemas de intermediação trabalhista devem ter acesso a essas informações, bem como às necessidades específicas das empresas e aos conhecimentos e qualificações dos desempregados, para que a intermediação alcance bons resultados não apenas em termos de quantidade (alta proporção de contratações), mas também em termos de qualidade (alto nível de correspondência entre qualificações e exigências). É preciso desenvolver e dar continuidade aos sistemas públicos de emprego para que consigam coordenar as diversas intervenções envolvidas.

Alguns desafios podem ser identificados com relação à formação profissional e à capacitação. Primeiro, é necessário que uma proporção crescente de jovens que não cursam uma carreira universitária ingressem no mercado de trabalho como técnico não universitário ou operário qualificado, ampliando continuamente a proporção de trabalhadores com nível de capacitação intermediário. Em muitos países da região, a formação técnica não universitária ainda é fraca (Jacinto, 2010). Segundo, as frequentes mudanças tecnológicas e organizacionais que caracterizam o mercado de trabalho atual exigem a aquisição, com a mesma frequência, de novas habilidades e conhecimentos por parte dos trabalhadores, o que se traduz em um processo de aprendizagem ao longo de toda a vida.

Deve ser dada atenção especial às redes de cuidado, em que as políticas trabalhistas se juntam aos sistemas de proteção social. Até o momento, em vista da organização social nessa área, o peso do cuidado de filhos, parentes doentes ou idosos tende a recair sobre os ombros das mulheres. As soluções disponíveis no mercado, a saber, pagar do próprio bolso por esse cuidado, beneficia, sobretudo, famílias e mulheres de renda mais alta, o que também é uma forma de desigualdade dentro do próprio gênero feminino. Assim, é preciso avançar de maneira decisiva para criar redes de cuidado em que o Estado tenha um papel de maior protagonismo na provisão dos serviços, oferecendo creches e jardins de infância nos locais de trabalho, escolas e centros comunitários, e centros de atenção e pessoal de apoio domiciliar para adultos que, por deficiência ou idade, não podem cuidar de si mesmos. Atualmente, em muito poucos países da região, a política de proteção social tem uma agenda clara destinada a integrar esses serviços e alcançar uma distribuição mais equilibrada das responsabilidades entre as quatro partes envolvidas: a família, a comunidade, o Estado e o mercado.

É evidente que podem ser obtidas sinergias das redes integradas de cuidado (onde confluem as políticas trabalhistas e de proteção social). Ao liberar parte do tempo das mulheres dessa atividade não remunerada e pouco reconhecida, ajuda-se a abrir caminho rumo à mudança estrutural com vocação igualitária. A inclusão das mulheres no emprego de qualidade tem sinergias com os aumentos de produtividade. O nível de escolaridade médio mais alto das mulheres em relação ao dos homens na região é um ativo que deve ser aproveitado tanto para aumentar essa oferta de mão de obra feminina, como para facilitar o seu emprego em setores mais intensivos em conhecimento, por meio de políticas que evitem a discriminação no mercado de trabalho.

As redes de assistência social, ao atender precisamente as famílias mais vulneráveis, apoiam aqueles que contam com menos recursos para pagar o cuidado, com maior número de filhos pequenos e, com maior frequência, famílias uniparentais com chefia feminina. A menor participação das mulheres de famílias de baixa renda no mercado de trabalho cria um círculo vicioso de reprodução da desigualdade e da pobreza, pois são precisamente essas famílias as que enfrentam a maior proporção entre dependentes e pessoas que geram renda. Por isso mesmo, para facilitar o aumento da participação no mercado de trabalho de mulheres desses grupos, é necessário elevar a renda familiar nos domicílios mais necessitados.

Por último, incorporar a organização do cuidado aos sistemas integrados de proteção social aumenta as opções vitais de muitas mulheres que, nos arranjos familiares, concentram o trabalho de cuidadoras. Por essa razão, isso poderia contribuir para a igualdade de gênero em termos de oportunidades de desenvolvimento pessoal e de participação na sociedade.

3. Instituições do mercado de trabalho

Durante a década passada, muitos países da região melhoraram os indicadores do trabalho e, ao mesmo tempo, fortaleceram as instituições trabalhistas, o que significou uma reversão das tendências anteriores (Weller, 2009). Contudo, essas instituições ainda apresentam diversos déficits e são várias as pendências em matéria da regulação dos mercados de trabalho. Há importantes vieses de gênero e idade, além de setores significativos de trabalhadores não cobertos pelas normas trabalhistas fundamentais. O modelo “dual” existente na região é um dos principais obstáculos à transferência de ganhos de produtividade para os trabalhadores de menor renda e à eliminação da barreira entre os trabalhadores formais (*insiders*) e os informais (*outsiders*), que logo se translada para a proteção social.

Em vista do cenário de mudança estrutural, as instituições trabalhistas devem ser concebidas de maneira tal a criar e expandir círculos virtuosos entre ganhos de produtividade e qualidade do emprego.

Os ganhos de produtividade devem ser destinados à melhoria das condições de trabalho, relacionada aos aspectos monetários e não monetários, sobretudo à capacitação para o trabalho. Isso ajudará a criar um círculo virtuoso de maior satisfação com o emprego e compromisso com o trabalho. O fortalecimento das instituições do trabalho ajudará a concretizar essas mudanças.

A região deve avançar rumo a leis e regulamentos que estabeleçam direitos trabalhistas mínimos relacionados à jornada de trabalho, aos benefícios sociais e a direitos como férias e décimo terceiro salário, entre outros. O salário mínimo, que faz parte da regulamentação trabalhista, existe nos países da região, mas a sua cobertura real é limitada devido à elevada proporção de empregos sem proteção social.⁵⁷ Mais uma vez, a expansão do emprego protegido como parte do processo do aumento da produtividade ajudaria a ampliar o alcance desse instrumento, incrementando seus efeitos positivos sobre a pobreza e a desigualdade. Nos últimos anos, os países da região revalorizaram o salário mínimo, fortalecendo a situação dos trabalhadores de menor renda. Essa orientação de política deve ser mantida, sem perder de vista que os aumentos devem ser compatíveis com o desenvolvimento da economia, para evitar o descumprimento de obrigações (Marinakakis, 2008).

A participação dos trabalhadores nos lucros das empresas deveria ser incluída na negociação coletiva, com base na premissa de que as maiores conquistas podem decorrer apenas de uma participação ativa dos trabalhadores

⁵⁷ Alguns países da região têm um salário mínimo de abrangência nacional (Argentina, Brasil, Chile, Peru, Uruguai), enquanto outros fixam níveis por categoria profissional (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguai) ou por regiões (México). No caso do Uruguai, o salário mínimo nacional, de aplicação geral em todo o país, é combinado com salários mínimos específicos por atividade e ocupação fixados pelos Conselhos de Salários (Marinakakis, 2008).

nessa instância (Durán, 2011). A legislação deve garantir dois outros direitos fundamentais para evitar a exclusão dos trabalhadores do emprego de qualidade e a transferência de ganhos de produtividade para os trabalhadores: a sindicalização e a negociação coletiva. Após uma forte redução do nível de sindicalização na região, verificou-se, na década passada, um crescimento das organizações sindicais em vários países. Em alguns casos, mudanças na legislação facilitaram a negociação coletiva, por exemplo, em favor de trabalhadores subcontratados e de empregadas domésticas. Assim, surge a necessidade de avançar rumo à institucionalização do diálogo social, enraizando esse processo em organismos governamentais, na forma dos conselhos de diálogo social que já operam em alguns países da região. Novas dimensões poderiam ser incorporadas aos espaços de negociação, ou mesmo cláusulas de reajuste no caso de crises econômicas, para enfrentar as diversas fases dos ciclos, moderando os custos dos ajustes durante as quedas e dinamizando as fases de crescimento, ao mesmo tempo em que se confere um papel central à relação entre os ganhos de produtividade e os aumentos salariais (Marinakis, 2008).

4. Políticas redistributivas

Embora a CEPAL tenha postulado que o emprego é a principal via para a inclusão social, também reconhece que, no curto e médio prazo, a própria segmentação no acesso a empregos de qualidade impede a região de atingir os níveis de bem-estar a que ela aspira (CEPAL, 2006). A equação contributiva clássica entre emprego e proteção social não fecha porque o grande peso do emprego no setor informal impõe um “teto” às possibilidades de aumentar a produtividade e a proteção social contributiva de grande parte da população ocupada. Além disso, determina o tipo de emprego a que teriam acesso aqueles que estão desempregados ou fora do mercado de trabalho.

É urgente tomar medidas imediatas para superar esse condicionamento estrutural, e que propiciem a obtenção de benefícios no longo prazo. Na maioria dos países, apenas uma parte da população está ocupada em setores de média e alta produtividade e inscrita no sistema de seguridade social. O emprego em setores de baixa produtividade, assim como o desemprego, está associado a famílias mais numerosas e com renda mais baixa, à população feminina e jovem com filhos pequenos, e a setores de escolaridade mais baixa, pobres ou mais vulneráveis à pobreza (CEPAL, 2012b).

Nesse contexto, o pilar não contributivo da proteção social, que nos países desenvolvidos, tinha como objetivo cobrir um setor residual da população, passa a ter um papel central. As exigências sobre esse pilar são muito altas, basicamente porque a parcela da população excluída da equação contributiva continua a ser demasiado grande. Embora no conjunto dos domicílios o peso das transferências públicas seja relativamente baixo, estas têm um peso significativo nos domicílios mais pobres, e sua importância duplica naqueles do primeiro decil. Apesar das limitações ainda existentes em termos de cobertura,

essas transferências têm uma distribuição altamente progressiva e um papel redistributivo importante na região (CEPAL, 2010b).

As transferências monetárias têm a vantagem de efetivamente atacar os riscos a que a população está sujeita, pois se concentram nas famílias com crianças, adolescentes e jovens, priorizam a cobertura de famílias pobres com chefia feminina e se focalizam adequadamente na população inativa e desempregada (CEPAL, 2011b). Em alguns países, ajudam a facilitar o acesso da população mais carente aos serviços sociais. Contudo, não se deve perder de vista que esses programas não substituem as funções que correspondem a outros instrumentos e que a sua eficácia depende, em grande medida, da presença de sólidos sistemas universais de saúde e educação (Cecchini e Madriaga, 2011). O fortalecimento da oferta desses serviços continua a ser uma prioridade na região.

Mesmo nos países com sistemas de proteção social já mais desenvolvidos, os programas de natureza não contributiva, como as pensões não contributivas, continuam sendo imprescindíveis para a proteção social da população, sobretudo onde os níveis de informalidade são altos. Tanto em termos de cobertura como de gasto, o pilar não contributivo ainda está longe de abranger a totalidade da população que enfrenta graves vulnerabilidades. A sua ampliação e consolidação continuam a ser objetivos prioritários e, para tanto, a conquista de uma maior estabilidade institucional e financeira é uma meta importante, a fim de transformar o pilar não contributivo em uma política de Estado.

Nesse contexto, além da redução das brechas salariais e de uma distribuição mais justa dos ganhos de produtividade entre os diversos fatores, a mudança estrutural deve considerar outro mecanismo a favor da igualdade. Trata-se da apropriação de uma parte dos incrementos produtivos pelo Estado, por meio da tributação, com o objetivo de reforçar o financiamento de políticas sociais voltadas para os setores que têm mais dificuldades, ou precisam de mais tempo, para inserir-se em empregos de qualidade e mais bem remunerados. Como se verá na seção a seguir, as transferências não contributivas têm o maior viés redistributivo, mas custam muito pouco em termos monetários e, em termos agregados, representam uma porcentagem muito reduzida do gasto social e do PIB. Assim, capitalizar os saltos de produtividade para ir configurando sistemas mais robustos e inclusivos de proteção social é parte de qualquer agenda que combine mudança estrutural e igualdade.

Conforme mencionado, durante períodos de adaptação à mudança dos padrões de produção, parte da população economicamente ativa e as suas famílias podem ser afetadas pela perda de emprego e dificuldade de reconstrução em condições satisfatórias. Por isso mesmo, investir em seguro-desemprego e em capacitação para o trabalho constitui parte fundamental de uma agenda de desenvolvimento que promova uma proteção social inclusiva vinculada ao desenvolvimento de capacidades e um retorno mais produtivo ao mercado de trabalho. Usar o próprio dinamismo da produção para obter uma

folga maior em termos de recursos para essas finalidades resultará, no longo prazo, em sociedades mais coesas em torno de uma estratégia compartilhada de desenvolvimento e, quando a mudança estrutural estiver concretizada, em uma população economicamente ativa menos segmentada.

As políticas tributárias, como já se mencionou, constituem um eixo da mudança estrutural com igualdade. Promovem a mudança não apenas mediante a geração de renda para financiar o gasto público (inclusive as transferências), mas também por meio da cobrança de impostos progressivos, cuja carga cresce com o nível de renda ou riqueza do contribuinte. Como as estruturas tributárias da região se baseiam essencialmente na tributação indireta de bens e serviços (sobretudo com impostos sobre o valor agregado) e a tributação da renda apresenta diversas deficiências (base estreita, alto grau de evasão e focalização na renda das empresas e não na renda pessoal), os possíveis efeitos redistributivos da tributação se veem enfraquecidos (veja o capítulo IV).

Em termos gerais, a tributação do capital é baixa (persistem os tratamentos diferenciais e as isenções) e os impostos sobre a riqueza têm um peso muito pequeno na arrecadação tributária. Embora a carga fiscal total tenha aumentado nas últimas décadas, ela é inferior à encontrada em países de níveis de desenvolvimento similares. A importância da tributação indireta reduz o impacto redistributivo do sistema fiscal, tornando-o até mesmo regressivo em alguns países.

Os níveis de desigualdade de renda anteriores à intervenção do Estado não são tão divergentes quando se compara a América Latina com os países desenvolvidos. Contudo, a capacidade redistributiva dos sistemas tributários dos países da região é, na melhor das hipóteses, escassa ou nula quando comparada à desses países. Por essa razão, as medidas de desigualdade de renda após considerar a intervenção estatal são consideravelmente superiores nos países da região. Assim, há espaço para tornar o sistema tributário mais progressivo, o que deve ser feito por meio de melhorias na concepção dos tributos sobre a renda e o patrimônio e do aumento da sua arrecadação. Não se trata de um caminho simples, pois existem fortes limitações estruturais, como o tamanho do setor informal, os baixos níveis de renda média e as deficiências das administrações tributárias, além da resistência que os impostos diretos costumam gerar. Aumentar a progressividade dos sistemas tributários é, portanto, um dos meios fundamentais para alcançar maiores níveis de igualdade de renda.

5. O gasto social na transição para a mudança estrutural com igualdade

Nas duas últimas décadas, os países da região fizeram esforços significativos para aumentar os recursos disponíveis para a execução da política social. Nesse sentido, é auspicioso que o gasto público social tenha registrado um crescimento constante em nível regional. Enquanto em 1990-1991 o gasto público social

correspondia a 45% do gasto público total, no início do terceiro milênio havia subido para 58% e, em 2006-2007, chegavam a 63%. Em um total de 21 países da América Latina e do Caribe, a participação do gasto social como porcentagem do PIB elevou-se de 11,3% em 1990-1991 para 17,9% em 2008-2009.

Com respeito à evolução setorial do gasto social, houve aumentos em todas as grandes partidas, porém de maneira desigual. A partida “assistência e seguridade social” foi a que mais cresceu, superando três pontos percentuais do PIB entre 1990-1991 e 2008-2009 respondendo por mais da metade de todo o incremento do gasto público social, seguida da educação, com um incremento de 1,85% do PIB no mesmo período (CEPAL, 2012b).

Como opera este gasto em assistência e seguridade social ao longo da sociedade? Ou seja, como se distribui este componente duplo da proteção social? Ambos os gastos têm vieses distributivos muito diferentes: enquanto as transferências assistenciais, sejam elas públicas ou privadas, beneficiam, principalmente, a população dos primeiros decis, as aposentadorias (em função do seu caráter contributivo ou de capitalização individual) beneficiam os decis mais ricos. As pensões se distribuem de maneira mais homogênea devido ao seu forte componente não contributivo (CEPAL, 2010b).

Em virtude da alta segmentação dos mercados de trabalho, a participação do pilar contributivo na seguridade social se traduz em pagamento de aposentadorias principalmente à população dos decis de renda mais altos. A expansão do emprego protegido em um contexto de aumento da produtividade, como parte de um processo de mudança estrutural, levaria a uma desconcentração dessa fonte de renda no longo prazo.

Contudo, conforme destacado, as transferências não contributivas são um recurso crucial para proteger a população mais exposta a riscos nas primeiras fases da mudança estrutural. Combinadas com o desenvolvimento adequado de capacidades geram as sinergias necessárias para que essa mudança seja socialmente inclusiva e, por sua vez, se nutra de uma gama mais ampla de trabalhadores capacitados para as novas exigências produtivas. Por outro lado, o gasto social é susceptível de reformas na sua composição e de incrementos no seu financiamento (em função de mudanças na apropriação de excedentes dos próprios aumentos de produtividade). Isso promoveria um viés distributivo favorável à igualdade, à medida que os pilares solidários da proteção social vão configurando uma porta de entrada a um sistema universal de pisos de bem-estar que irão aumentando com o tempo. Contudo, para que isso ocorra, é fundamental aumentar substancialmente as partidas correspondentes às transferências não contributivas, para continuar avançando de um viés assistencialista a sistemas integrados e inclusivos de proteção social.

É importante considerar a evolução dos enfoques da proteção social, que vem privilegiando progressivamente a proteção para aliviar episódios de queda da renda, que deixam as pessoas em situações de vulnerabilidade e risco social.

Esses enfoques rompem com a racionalidade da focalização e questionam os benefícios de modelos centrados na capitalização individual nos sistemas de proteção social. Buscam, também, combinar o eixo do combate à pobreza com o do combate à desigualdade, por meio da articulação e execução de diversos programas sociais, que coordenam os alcances da seguridade social tradicional, a provisão de serviços sociais e a oferta de transferências não contributivas.

Por último, o investimento em educação é crucial tanto para promover a mudança estrutural como para avançar rumo a sociedades mais igualitárias. A literatura que confirma isso é rica e conclusiva. Embora não faça parte da abrangência deste documento propor reformas no setor educacional, cabe a ele insistir no papel crucial do desenvolvimento de capacidades para a mudança estrutural. Nesse sentido, os sistemas educacionais têm um papel central de coordenar a demanda e a oferta de trabalho. Embora se reconheça a importância da educação como um fim em si mesmo, não se pode subestimar a importância dessa tarefa, sobretudo em um momento em que os modelos de produção e os modelos de organização do mercado de trabalho estão mudando à luz da forte incorporação do progresso técnico.

A maioria dos países da região tentou implementar uma ampla gama de reformas nos seus sistemas educacionais e injetou um volume crescente de recursos nesse setor em relação ao total dos gastos sociais. Decerto, as novas gerações contam com mais anos de educação formal do que as anteriores. Contudo, nem o aumento de recursos nem a orientação das reformas conseguiram reduzir as brechas nos resultados da educação entre os diversos grupos sociais, nem resultaram em melhorias claras na qualidade do ensino, medida em aprendizagens pertinentes ao longo de todo o ciclo da educação escolar.

A experiência mostra que algumas políticas efetivamente ajudam a reduzir brechas em trajetórias educacionais e a melhorar o aprendizado. Destacam-se a cobertura pública universal do nível pré-escolar; a difusão das TIC nas escolas públicas e o seu uso no ensino; o aumento dos investimentos em apoio ao aprendizado e à progressão escolar oportuna ao longo do ensino médio; a formação de docentes voltada para as novas formas de produzir e transmitir conhecimento; a consolidação de sistemas de ensino técnico-profissional que ofereçam opções a muitos jovens para ingressarem no mercado de trabalho e participarem das dinâmicas da mudança produtiva, entre outras.

Tudo isso exige mais recursos para o setor. O gasto corrente consome praticamente 90% do total do gasto, motivo pelo qual é indispensável contar com margens maiores de financiamento para empreender reformas sistêmicas no campo do desenvolvimento de capacidades. Como já foi dito tantas vezes, o gasto social em educação mais do que gasto —é um investimento social em capacidades humanas.

6. O papel central do Estado na inflexão social rumo à mudança estrutural com igualdade

Para adotar políticas sociais e trabalhistas com claro efeito redistributivo, conforme proposto nesta seção, é necessário reconhecer o papel central do Estado para harmonizar a mudança estrutural com a igualdade. Por um lado, o Estado deve zelar por instituições trabalhistas que favoreçam uma apropriação mais justa dos ganhos de produtividade entre os diversos atores no campo da produção. Por outro, deve promover um sistema de proteção social integrado, com base em um gasto social progressivo que permita fazer face aos riscos e vulnerabilidades gerados no âmbito do trabalho e das famílias dos trabalhadores, por efeito das dinâmicas de transformação próprias da mudança estrutural. Por último, dadas as defasagens e as brechas em termos de capacidade humana e a falta de articulação entre os requerimentos da demanda de trabalho e as características da oferta, o Estado deve assumir integralmente os desafios impostos pela sociedade do conhecimento nesse campo: uma sociedade mais instruída, em que o desenvolvimento das capacidades pertinentes para o novo mundo da produção e comunicação seja um direito de todos, e um sistema integrado de formação para o trabalho que abranja componentes de educação técnica e capacitação para o trabalho, e que ofereça oportunidades de emprego em consonância com a mudança estrutural.

Essa é a base da agenda social para uma mudança estrutural com igualdade. Conforme enunciamos há dois anos em *A Hora da igualdade*, esse papel central do Estado também implica um pacto fiscal. É necessário, por um lado, um pacto fiscal em que o impacto redistributivo das políticas públicas seja nutrido por uma reforma tributária que aumente o peso relativo dos impostos diretos (especialmente do imposto sobre a renda pessoal) na carga tributária total, e reduza a evasão e as isenções. Por outro lado, o pacto fiscal deve inserir no debate público e político uma agenda da recomposição dos gastos sociais com maior equilíbrio entre os componentes contributivos e não contributivos, e em que o acesso a boa educação e saúde, bem como a serviços de cuidado, não dependa exclusivamente do uso de recursos financeiros do próprio indivíduo.

Trata-se de atribuir ao Estado um papel mais ativo na provisão de bens públicos e na promoção do bem-estar, com um incremento sustentado do gasto social, avanços em termos de instituições sociais e trabalhistas para melhorar a gestão pública e reverter as assimetrias no mercado de trabalho, sistemas de transferência de renda com impacto claramente redistributivo e sistemas integrados de proteção social com fortes pilares não contributivos baseados na solidariedade e com clara vocação universalista, compatível com o princípio de igualdade de direitos.

CAPÍTULO VII

Reflexões finais: o Estado e a política na visão integrada do desenvolvimento

A. Política e Estado em uma visão integrada do desenvolvimento

As propostas apresentadas neste documento buscam dar continuidade às ideias lançadas em *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir*,¹ a partir de uma visão integrada do desenvolvimento que articule as dimensões econômicas, sociais e ambientais. Propõe-se avançar de maneira integrada e sistêmica no horizonte estratégico da mudança estrutural com igualdade, nos âmbitos das políticas industrial, macroeconômica, do trabalho, social e ambiental. Mas, acima de tudo, as propostas privilegiam as interdependências e sinergias entre essas esferas de intervenção.

A visão integrada formada a partir dessas propostas de longo alcance exige o envolvimento, o comprometimento e a coordenação de todas as partes interessadas. Exige também instituições robustas e eficientes, capazes de regular, orientar, selecionar e, inclusive, financiar grande parte das ações situadas entre as propostas e a sua efetiva realização ao longo do tempo.

Assim, a política e o Estado têm uma importância capital. A política porque, primeiro, a concorrência de agentes para transformar o padrão produtivo e selecionar setores a serem potencializados requer pactos políticos que garantam o apoio a essa opção de desenvolvimento e a sua sustentabilidade; segundo, porque a relação entre mudança estrutural com igualdade e legitimidade política é recíproca e, terceiro, porque, ao longo do tempo, dado o horizonte de longo prazo de uma estratégia de desenvolvimento como a que se propõe, é crucial a

¹ LC/G.2432(SES.33/3), 2010.

articulação entre as instituições políticas, os órgãos públicos, o empresariado, os trabalhadores e outros atores da sociedade civil.

Existe um vínculo bicausal entre a qualidade da democracia e a continuidade das políticas de desenvolvimento na ótica da mudança estrutural com igualdade. Quanto mais idôneas e transparentes sejam as instituições da democracia política, maior será a inclinação dos agentes e partes interessadas a unir-se em torno de uma estratégia compartilhada. Quanto mais fluidas sejam as engrenagens entre espaços deliberativos, canais de participação, mecanismos de representação política e de tomada de decisões da esfera política, também as engrenagens da “adaptação sistêmica” aqui proposta funcionam melhor.

Assim, tanto a vontade política como a qualidade da política são condições, ou conquistas, que devem estar na base de uma mudança profunda que exige acordos e uma ética compartilhada para gerar compromissos entre os agentes da mudança estrutural.

Mas, isso também exige um tipo diferente de Estado. Em primeiro lugar, um Estado politicamente legitimado por sua capacidade de definir o caminho rumo ao desenvolvimento futuro, em busca de horizontes como os descritos pela CEPAL em *A hora da igualdade* e no presente documento. Não bastam Estados que demonstrem probidade administrativa e eficiência no uso dos recursos, embora essas sejam condições fundamentais para a confiança da sociedade na administração pública. O Estado precisa ser capaz de mobilizar, de forma substantiva e comunicativa, o anseio dos cidadãos por bem-estar e progresso por meio de mensagens que articulem o presente e o futuro, traçando itinerários de uma geração para outra que despertem a adesão e o compromisso (o que não implica, em caso algum, a uniformidade de opiniões e visões).

Em segundo lugar, um Estado claramente apto para coordenar os atores em torno de projetos de longo alcance. Na América Latina e no Caribe, não há outro ator que possa assumir o papel de coordenação diante de políticas complexas em esferas tão diversas como a industrial, a macroeconômica, a laboral e a social. A experiência mostra que a autorregulação dos mercados não otimiza a alocação dos fatores, não promove sinergias, não integra socialmente, não seleciona da maneira mais adequada nem assegura uma orientação sustentável do desenvolvimento. Na segunda década do século XXI, estamos diante de indícios, nos âmbitos nacional, regional e mundial, de que a coordenação e a regulação são fundamentais nas mais diversas esferas (financeira, comercial, produtiva, ambiental e migratória, entre outras). Quem pode regular, fiscalizar, selecionar e coordenar no âmbito nacional, tanto para dentro como para fora, e de um ponto de vista que abranja os diversos âmbitos do desenvolvimento, é o Estado. Esse papel ativo do Estado na articulação das decisões dos agentes esteve ausente em grande parte das estratégias econômicas da região.

Por último, faz-se necessário um Estado com clareza de objetivos para impulsionar muitos dos processos propostos no âmbito da mudança estrutural, com igualdade e sustentabilidade ambiental. É preciso oferecer incentivos

adequados e investir de maneira forte e, ao mesmo tempo, seletiva, em setores industriais com intensiva incorporação de conhecimento e em atividades que absorvam emprego de qualidade, sejam competitivas internacionalmente e contem com um paradigma tecnológico que garanta menor intensidade de carbono e alta eficiência energética e ambiental. De maneira análoga, é indispensável investir em capacidades humanas visando a mudança estrutural e uma maior igualdade na renovação intergeracional. É imperativo formular e financiar políticas que protejam contra os riscos da perda de renda e garantam pisos mínimos de bem-estar na transição a um novo paradigma produtivo e informacional. Tudo isso também exige novos pactos e acordos fiscais que permitam ao Estado captar mais recursos para promover o dinamismo econômico e, simultaneamente, traduzir esse dinamismo em uma estratégia tributária mais ampla e mais progressiva.

A seguir, examina-se mais detalhadamente o papel central do Estado nas áreas de política propostas ao longo do presente documento.

B. O papel central do Estado nas políticas para a mudança estrutural com igualdade

1. Políticas industriais: institucionalidade a ser construída

O presente documento destaca o papel central das políticas industriais para a mudança estrutural com igualdade. Além disso, reconhece que o caminho em direção a um novo paradigma, compatível com o aumento da sustentabilidade ambiental e da eficiência energética, será possível apenas se este considerar uma profunda mudança nas estruturas produtivas que ataque a premissa de dar um salto tecnológico. Contudo, a região padece de uma falta aguda de políticas industriais e, sobretudo, de uma institucionalidade pública coerente capaz de levar adiante essas políticas de maneira sustentada, seletiva, financiada e em sintonia com os atuais desafios tecnológicos, produtivos, ambientais e de inserção mundial.

Dessa forma, a prioridade é a institucionalidade a ser construída. Assim como nos anos oitenta e noventa do século passado se consolidaram bancos centrais e ministérios da fazenda ou das finanças altamente profissionalizados, com capacidade de decisão e com a necessária autonomia para manter a coerência ao longo do tempo e deixar de lado os ciclos eleitorais, hoje também são necessários bancos de desenvolvimento e ministérios da indústria ou da produção. Essas instituições permitirão promover e conjugar os interesses dos diversos agentes em torno da mudança estrutural e oferecer um quadro de legitimidade institucional e competência técnica para tomar decisões que não são fáceis: quais setores privilegiar na mudança, como difundir capacidades tecnológicas, como articular as políticas industriais e a gestão macroeconômica, onde investir recursos fiscais para aumentar o alcance e a velocidade da

mudança estrutural e como incorporar ao processo de transformação os setores cujos investimentos e postos de trabalho podem vir a ser ameaçados pela aceleração do progresso técnico. Sem uma institucionalidade apropriada, não há capacidade de gestão nem vontade política viáveis para avançar, de modo consequente e com uma visão seletiva e de longo prazo, nas linhas propostas aqui em matéria de política industrial. Estamos diante da possibilidade de uma terceira revolução industrial com alcance semelhante ao das anteriores, mas que exige uma ação mais urgente e ativa do Estado frente às vulnerabilidades e incertezas de caráter mundial.

De acordo com a política industrial traçada neste documento, o Estado deve atuar em direções complementares, com vistas a dotar de maior capacidade e competitividade os setores existentes com claro potencial de especialização e incorporação de progresso técnico, bem como para diversificar a estrutura produtiva mediante a criação ou consolidação de novos setores de alta produtividade e maior eficiência ambiental. A isso se acrescenta a necessidade urgente de promover um aumento da produtividade no âmbito das pequenas e médias empresas e das microempresas, sobretudo por sua capacidade de gerar emprego e transformar-se em difusores do conhecimento e da apropriação da tecnologia. Essa mudança de modos de produção exige conhecimentos e sinergias técnico-científicas para combinar os avanços na biotecnologia, na nanotecnologia e nas tecnologias digitais que permitam dar um salto ao futuro em matéria de redução do uso de materiais, reciclagem de resíduos e novos conhecimentos derivados da biodiversidade.

Entre os diversos agentes, apenas o Estado, por meio de uma institucionalidade e de uma capacidade técnica e política adequada, pode coordenar os componentes da mudança estrutural para promover sinergias no conjunto da economia, com encadeamentos para trás e para frente, passando pelo apoio aos setores de produtividade intermediária no intuito de estabelecer vínculos mais dinâmicos com empresas maiores ou setores na fronteira da produtividade. Ademais, com uma institucionalidade estatal dotada da devida capacidade técnica, é possível avaliar o impacto das políticas em função dos seus objetivos finais: crescimento econômico, inovação e progresso tecnológico, e aumento da produtividade e das capacidades. A sustentabilidade dessa proposta de desenvolvimento depende da possibilidade de manter a integridade da base material da economia —água, energia, ar e biodiversidade— em um contexto de crescente urbanização. Esses temas, embora não tenham sido tratados em detalhe nos capítulos anteriores, são centrais em uma proposta de mudança estrutural para a igualdade. Dado que os recursos públicos são escassos, somente avaliações oportunas permitirão ao Estado realocar os recursos e conciliar os espaços fiscais em áreas tão diversas quanto o fomento e o investimento produtivo, a educação, a saúde pública, a proteção ambiental e a segurança cidadã.

O papel central do Estado também está relacionado com o financiamento da política industrial. No âmbito de economias abertas, que não deveriam

usar instrumentos de proteção comercial generalizada e permanente, o sinal econômico (rentabilidade esperada) transmitido aos possíveis investidores em novas atividades é enfraquecido. Por esse motivo, uma parte importante do custo e do risco das atividades de fomento deve recair sobre o Estado. Nesse ponto, uma institucionalidade sólida e com autonomia relativa é importante porque a política industrial deve sustentar-se em suas prioridades e orçamentos, inclusive nos períodos de restrição fiscal. Em outras palavras, a sustentação dos mecanismos de fomento no longo prazo, que transcenda um período de governo, é uma tarefa ainda pendente na América Latina e no Caribe.

O financiamento estatal é importante não apenas para as políticas de fomento, mas também como investimento direto do Estado. Existem aqui margens de ação importantes, embora com fortes variações entre países ou sub-regiões. Essas variações não implicam que países de menor porte ou desenvolvimento institucional devam deixar de empreender políticas de alcance setorial. Sempre há espaço para coordenar atividades setoriais no nível dos subsetores, dos segmentos ou mesmo dos produtos que estejam ao alcance das capacidades existentes. Nesse sentido, a experiência da região com as políticas de fomento dos aglomerados produtivos revela que mesmo os países menores puderam formular políticas para melhorar o seu padrão de especialização. Aqui, mais uma vez, o Estado deve promover o desenvolvimento dos setores ou subsetores de maior potencial e sinergia, bem como fazer investimentos nesse sentido. Além disso, não se deve esquecer que o papel do Estado não é apenas oferecer incentivos favoráveis aos que estão dispostos a investir na mudança estrutural, mas também punir os que se beneficiaram desses incentivos sem investir. Uma das principais diferenças entre as políticas industriais bem-sucedidas da Ásia e as de menor sucesso adotadas na América Latina no passado está, no caso da nossa região, na falta de fiscalização e na concessão de benefícios permanentes a empresas que não têm um comportamento dinâmico, nem no campo tecnológico nem nas exportações.

Atualmente, o financiamento nacional em apoio a políticas industriais consegue encontrar contrapartes internacionais concretas, por exemplo, para dinamizar a transição a economias com menos emissão de carbono. Entre 2006 e 2011, a região conseguiu captar 90 bilhões de dólares em investimentos em energia limpa, dos quais 80% foram destinados ao Brasil.² Contudo, a região conseguiria ter acesso a investimentos adicionais e mais bem distribuídos geograficamente se contasse com políticas industriais ativas que assegurassem práticas produtivas que emitissem menos carbono.³

² Bloomberg e Fundo Multilateral de Investimentos (Fumin), *Climascope 2012 [on-line]*, <http://www5.iadb.org/mif/climatescope/2012/overview.html>.

³ Em 2011, os novos investimentos em energia limpa chegaram a 280 bilhões de dólares, mas foram direcionados principalmente para a Europa, os Estados Unidos e a China. A região, América Latina e Caribe, atraiu menos de 5% do total.

2. O Estado e as políticas macroeconômicas: objetivos múltiplos e acordos necessários

O papel do Estado na política macroeconômica é indiscutível e, na região, se fortaleceu tanto no campo institucional como no técnico nas duas últimas décadas. Isso é demonstrado claramente pelo aumento da importância dos bancos centrais e dos ministérios da fazenda e das finanças. Um dos campos em que, sem dúvida, houve claros avanços na política de Estado e de governo é a macroeconomia. Nesse sentido, é importante tomar essas instituições do Estado como referência no momento de consolidar políticas industriais e sociais mais robustas e coerentes com o passar do tempo.

Contudo, conforme apontado enfaticamente no presente documento, é necessário ampliar os objetivos da política macroeconômica. Os instrumentos existem e já há experiências bem-sucedidas do seu uso. O desafio consiste menos em escolher os instrumentos a serem usados, ou em discutir a sua utilidade, e muito mais em ter (ou construir) a base institucional e o apoio político necessário para que sejam implementados e funcionem bem. Muitos dos instrumentos propostos têm a ver com movimentos de capital transfronteiriços e com o controle de crédito, o que obriga o Estado a entrar em uma negociação complexa com um setor que, por sua vez, está muito concentrado e organizado, e conta com fortes conexões externas.

A percepção do Estado e da sociedade civil passou a favorecer mais o fortalecimento da regulação do sistema financeiro diante dos enormes custos (econômicos, sociais e políticos) provocados pelas crises geradas sob a influência de bolhas, ciclos de liquidez, crises e altas insustentáveis no mercado financeiro e imobiliário. Da mesma forma, a experiência das décadas passadas também deixou claros os custos e benefícios de uma queda da taxa de câmbio real. Evitar a apreciação excessiva é uma questão central para a estabilidade e o crescimento, e o consenso internacional se voltou para uma regulação mais firme dos movimentos de capital de curto prazo. Contudo, não se deve esquecer que uma taxa de câmbio real mais alta implica, no curto prazo, um efeito negativo sobre os salários reais. Isso seria aceitável apenas se a contrapartida fosse um aumento do emprego (de tal forma que a participação da massa salarial no produto não se reduzisse), acompanhado de taxas mais altas de aumento da produtividade, com o salário real e a produtividade crescendo no mesmo ritmo. Assim, ao longo do tempo, é possível compensar a perda inicial.

Além disso, o Estado deve promover pactos por meio dos quais os diversos atores aceitem a distribuição de custos e benefícios no decorrer do tempo. Chegar a um acordo em torno da taxa de câmbio e dos salários, assim como em torno de compromissos compensatórios confiáveis entre os principais atores (o governo, os empresários e os trabalhadores), são tarefas que exigem do Estado um alto grau de construção institucional e coordenação política.

3. O papel central do Estado na política social e do trabalho com vistas à mudança estrutural com igualdade

Adotar políticas sociais e do trabalho com efeitos claramente redistributivos, conforme proposto neste documento, implica reconhecer um papel central do Estado na harmonização da mudança estrutural com a igualdade. Por um lado, o Estado deve zelar por uma institucionalidade laboral que favoreça uma apropriação mais justa dos ganhos de produtividade entre os diversos atores no campo da produção. Por outro, deve promover um sistema de proteção social integrado, com base em gastos sociais progressivos que permitam fazer face aos riscos e vulnerabilidades gerados no âmbito do trabalho e das famílias dos trabalhadores em função das dinâmicas de transformação próprias da mudança estrutural.

Por último, dadas as defasagens e as brechas em termos de capacidade humana e a falta de articulação entre as exigências da demanda de trabalho e as características da oferta, o Estado deve assumir integralmente os desafios impostos pela sociedade do conhecimento nesse campo: uma sociedade mais instruída, em que o desenvolvimento das capacidades pertinentes para o novo mundo da produção e comunicação seja um direito de todos, e um sistema integrado de formação para o trabalho que abranja componentes da educação técnica e da capacitação para o trabalho e que ofereça oportunidades de emprego de acordo com a mudança estrutural proposta.

Essa é a base da agenda social para uma mudança estrutural com igualdade. Conforme assinalado em 2010 em *A hora da igualdade*, esse papel central do Estado implica também um pacto fiscal. É necessário, por um lado, um pacto fiscal em que o impacto redistributivo das políticas públicas seja alimentado por uma reforma tributária que aumente o peso relativo dos impostos diretos (especialmente do imposto sobre a renda pessoal) e a carga tributária total, e reduza a evasão e as isenções. Por outro lado, o pacto fiscal deve inserir no debate público e político uma agenda de recomposição do gasto social com maior equilíbrio entre os componentes contributivos e não contributivos, em que o acesso à boa educação, à saúde e a serviços de cuidado e assistência não dependa exclusivamente dos gastos das pessoas.

Conforme assinalado em *A hora da igualdade*, trata-se de avançar na “inflexão do social”, o que passa por um papel mais ativo do Estado na oferta de bens públicos e na promoção do bemestar, com um aumento sustentado do gasto social, avanços em termos de instituições sociais e trabalhistas para melhorar a gestão pública e reverter as assimetrias no mercado de trabalho, sistemas de transferência de renda com um impacto claramente redistributivo e sistemas integrados de proteção social com fortes pilares não contributivos baseados na solidariedade.

4. Governança mundial, Estados nacionais e integração regional

Finalmente, do ponto de vista internacional, o início do século XXI deixou bem clara a necessidade urgente de maior coordenação entre países e Estados nacionais para fazer frente a mudanças que ocorrem em nível mundial e afetam a trajetória do desenvolvimento econômico, social e ambiental. Destacam-se o crescente peso das economias emergentes e das relações Sul-Sul na economia mundial; a urgência de atenuar os efeitos da mudança climática e impulsionar os critérios de sustentabilidade ambiental e de redução do conteúdo de carbono; e a necessidade de fortalecer as regulações do sistema financeiro mundial e de identificar mecanismos inovadores para financiar o desenvolvimento. Nesse sentido, a redefinição e a maior institucionalização da governança mundial continuam a ser uma tarefa pendente tanto para refletir os novos equilíbrios mundiais, como para reforçar o multilateralismo no momento de enfrentar esses desafios. Essa governança exige a participação ativa dos Estados nacionais, bem como a integração regional, em que os referidos Estados têm um papel central.

Os países da América Latina e do Caribe buscam desempenhar um papel de maior protagonismo nesses debates globais por meio de uma presença mais coordenada em fóruns inter-regionais e mundiais. A recente criação de sistemas de integração que transcendem o comércio mostra um caminho para a busca de uma maior cooperação regional e sub-regional. São exemplos disso, a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), que complementam os mecanismos de integração já existentes e ampliam os espaços para o diálogo político. Uma crescente coordenação de políticas em nível regional e sub-regional, por exemplo, em áreas como infraestrutura, telecomunicações, transporte ou energia, é conveniente e necessária para criar condições favoráveis à mudança estrutural com igualdade, proposta neste documento.

C. Sinergias e políticas integradas

Como já destacado, as possíveis sinergias entre macroeconomia e estrutura produtiva, entre ciclo econômico e tendência de crescimento, entre curto e longo prazo, criam o desafio de articular, da maneira mais virtuosa possível, a política macroeconômica com as políticas industriais baseadas em um novo paradigma tecnológico mais intensivo em conhecimento e mais eficiente do ponto de vista ambiental e, por sua vez, gerar as melhores condições para a inclusão e igualdade sociais. A macroeconomia voltada para o desenvolvimento não pode dissociar a gestão do ciclo e a estabilidade (real e nominal) da mudança estrutural e de um aumento da taxa de crescimento de longo prazo. Essa articulação deve ocorrer dentro de um enfoque integrado, que priorize, de maneira explícita, a mudança produtiva e nivele por cima as capacidades e oportunidades sociais. Por outro lado, conforme mencionado, as políticas sociais devem acompanhar

esse processo, sobretudo nas fases transitórias da mudança estrutural em que ainda não se tenha conseguido universalizar a via produtiva como principal caminho para a inclusão com bem-estar. Buscar a igualdade, investir e proteger o meio ambiente —a base material do desenvolvimento— não se contrapõem necessariamente. A ideia é estabelecer articulações virtuosas entre o econômico, o social e o ambiental pela via de uma industrialização renovada.

O capítulo anterior discutiu as direções das políticas em diversos campos —industrial, macroeconômico e social— voltadas para a promoção das três dimensões centrais do desenvolvimento aqui tratadas: a mudança estrutural, a convergência tecnológica e de renda com o mundo desenvolvido e a correção dos elevados níveis de desigualdade que têm caracterizado a América Latina e o Caribe. Diante desses desafios, cabe perguntar que sinergias e contradições podem existir entre essas políticas. A rigor, as sinergias tendem a ser maiores do que as contradições, o que abre a possibilidade de explorar as complementaridades entre as políticas de desenvolvimento. Não se deve esquecer, no entanto, que as sinergias funcionam nos dois sentidos, criando círculos virtuosos e círculos viciosos: quando as políticas são as corretas e se apoiam mutuamente, os seus efeitos podem ser superiores aos de uma política aplicada isoladamente; contudo, quando as políticas apontam em direções contrárias ou são aplicadas sem cumprir os objetivos integrais do desenvolvimento, os seus efeitos negativos tenderão a reforçar-se e podem dar lugar a círculos viciosos de crescente defasagem.

Existem diversos espaços para a sinergia entre políticas. Os aspectos mencionados a seguir permitem ilustrar esse ponto, porém sem esgotá-lo.

Existe uma forte complementaridade entre a implementação da política industrial e a necessidade de políticas anticíclicas e de distribuição da renda. A política industrial exige a sustentação do investimento público na fase descendente do ciclo e o cuidado para que o investimento privado não desabe em um conjunto de setores e atividades estratégicos (por serem eficientes do ponto de vista keynesiano e schumpeteriano). Um programa de investimentos sustentados, associado à política industrial, tem um forte elemento anticíclico inerente, pois reduz a elasticidade do investimento associada ao ciclo. E o cronograma de investimentos pode ser ajustado, na medida do possível, para aumentar os investimentos nas fases de recessão e desacelerá-los nas de expansão.

Por trás de um programa dessa natureza, está a percepção de que há políticas de Estado que transcendemos ciclos políticos e econômicos e refletem um consenso estável da sociedade em torno do objetivo do desenvolvimento. A política industrial deve definir a dimensão qualitativa ou de longo prazo (de composição do gasto) da política anticíclica ou de curto prazo (ampliar o espaço fiscal na fase de expansão e reduzi-lo na de recessão). Manter o programa de investimentos (público e privado) no tempo evitará que a defasagem tecnológica aumente nas fases de crescimento mais baixo, o que, por sua vez, facilita a

recuperação posterior à crise —outro fator que ajuda a suavizar o ciclo. A eficiência ambiental e a proteção da integridade do patrimônio natural são essenciais para definir a dimensão qualitativa do investimento e das políticas industriais.

Outra sinergia forte ocorre entre a política industrial e os controles de capitais de curto prazo para evitar a apreciação insustentável da moeda nacional, que poderia afastar o investimento dos setores prioritários da política industrial. Conforme mencionado, a política industrial se ocupa de modificar os incentivos para canalizar o investimento para onde os benefícios de longo prazo são mais fortes (com os custos das externalidades ambientais desses benefícios devendo ser incluídos no cálculo). Se a estrutura de preços relativos pune duramente os bens transáveis, será muito difícil reverter os sinais do mercado. Inversamente, com políticas que evitem a apreciação cambial, o mesmo efeito de estímulo à produção de bens transáveis será obtido com muito menos esforço fiscal.

Ao analisar os incentivos, percebe-se também o papel fundamental das políticas macroprudenciais. Quando se formam bolhas especulativas, sobretudo no setor imobiliário, se torna menos atraente o investimento na produção de bens transáveis, cuja rentabilidade esperada não conseguirá competir com a prometida por mercados em ebulição. Quando a bolha é estourada, ocorre uma retração geral do crédito, que também afeta intensamente a formação de capital fixo. Tanto o setor público como o privado sofreram processos Ponzi de fragilidade financeira no passado recente, cuja superação tem um custo muito alto. A literatura muitas vezes destaca os problemas de deslocamento do investimento privado pelo investimento público (*crowding out*), porém os problemas de *crowding out* entre diversos tipos de investimento são mais graves, sobretudo entre aqueles que buscam valorizar os ativos existentes frente aos que criam novos ativos. Um investimento insustentável no primeiro tipo de ativos pode vir a comprometer o investimento em novos ativos por períodos muito longos. Isso vale tanto para o setor público como para o privado. Investimentos em títulos públicos que oferecem taxas de juros muito altas batem investimentos no setor real cujos níveis de rentabilidade (corrigidos pelo risco financeiro e por não internalizar a vulnerabilidade ambiental)⁴ são mais baixos.

Outra sinergia muito importante é a existente entre as políticas voltadas para o mercado de trabalho, a política de estabilização e a política industrial. A política industrial deve procurar fazer com que, no longo prazo, a competitividade se baseie mais no conhecimento do que na abundância de recursos naturais ou em baixos salários. As políticas sociais e de capacitação devem apoiar essa transição de duas formas: ajudando a atenuar as demandas salariais na fase inicial por

⁴ A vulnerabilidade ambiental abrange os crescentes custos econômicos e sociais derivados dos eventos climáticos extremos. Em 2010, a região sofreu mais de 98 eventos extremos, com um custo aproximado de 50 bilhões de dólares, quase sete vezes mais que o na década anterior.

meio de compensações ao trabalhador, por exemplo, ampliando a cobertura dos serviços de educação e de saúde (que também têm efeitos positivos sobre a sua produtividade), e garantindo a oferta de mão de obra qualificada de acordo com as próprias prioridades definidas na política industrial. Por sua vez, a política industrial, ao promover os aumentos de produtividade, permite reduzir os custos e elevar os salários reais, sem incorrer em pressões inflacionárias. Deve-se mencionar que, ao oferecer taxas de investimento mais estáveis, reduzem-se as pressões do desemprego sobre os gastos sociais, “liberando” espaço fiscal para outros usos. É importante recuperar a ideia de que o salário real não pode ficar defasado em relação à produtividade. Já foi observado que, na última década, a distribuição funcional da renda piorou na região. Isso ajudou a controlar a inflação, porém a experiência histórica sugere que, quando os aumentos de produtividade não são repassados aos salários reais durante muito tempo, acumulam-se tensões que acabam alimentando as espirais de preços e salários.

Para serem aproveitadas plenamente, as sinergias anteriores exigem um ambiente institucional renovado, que permita a interação dos responsáveis pelas diversas políticas. Não chega a ser um exagero afirmar que, hoje em dia, cada ministério atua de forma bastante isolada dos demais. Em certas ocasiões, a autonomia de cada uma das autoridades em relação aos seus pares e ao governo —segundo a qual cada um se ocupa dos seus próprios assuntos e é responsável apenas pelos seus próprios indicadores— se revela como um caminho mais eficiente que o da coordenação. Contudo, a gestão de políticas está exposta aos mesmos problemas que afetam outras áreas em que há externalidades: para conseguir captar plenamente os seus benefícios e para não impor custos imperceptíveis de um agente sobre outros agentes, é necessário estabelecer mecanismos de diálogo, coordenação e avaliação. Isso remete novamente ao tema dos consensos sociais e da geração de políticas de Estado com visão integral e de longo prazo, que transcendem um ministério, um gabinete ministerial ou, até mesmo, uma única gestão governamental.

D. Um futuro com mais bem-estar

A proposta contida neste documento busca incutir na política e nas políticas uma visão de futuro. Trata-se de pensar a mudança estrutural através do prisma da igualdade progressiva e de considerar também uma dinâmica produtiva em renovação permanente, à altura dos desafios da globalização na sociedade do conhecimento, que incorpore as aspirações do desenvolvimento sustentável e tenha um impacto crescente na inclusão social por meio do mercado de trabalho. Os capítulos anteriores estabeleceram os principais desafios e obstáculos rumo a esse horizonte futuro, em campos tão distintos como a política industrial, a macroeconomia, o emprego e a política social. Apresentou-se aqui um diagnóstico crítico e uma visão esperançosa, um aprendizado dos fracassos e êxitos e, com base nisso, um itinerário que vincula o curto e o longo prazo à frente.

Destacamos que a mudança estrutural para a igualdade que também considere plenamente a sustentabilidade do meio ambiente é uma visão de longo prazo que implica transformações profundas, com a política voltando ao centro em sua insubstituível função de priorizar, orientar e conciliar. A CEPAL acredita que é o momento de reencantar a política, não apenas pelo avanço da democracia na região, mas também porque já não havendo mais modelos únicos, há mais liberdade para reinventar o futuro. Adotamos essa liberdade e a vemos como uma plataforma para o diálogo.

Nas páginas iniciais, dissemos que a proposta visa ao protagonismo das gerações vindouras para o exercício pleno de seus direitos e potencialidades. São as novas gerações que terão de desenvolver plenamente as capacidades necessárias para uma profunda mudança em termos de produtividade, conhecimento e progresso técnico, participação cidadã, cultura deliberativa e de cuidado com o meio ambiente. São essas as gerações que terão de promover as novas maneiras de produzir, organizar e se comunicar. São elas também que terão de zelar pela preservação e promoção do bem-estar de todos em sociedades mais pressionadas pelo envelhecimento da sua população e por uma urbanização crescente e uma maior escassez de bens públicos mundiais. São essas gerações, ademais, as que terão de conviver com os efeitos de vários séculos de uso predatório dos recursos naturais e com a menor capacidade desses recursos de sustentar taxas elevadas de crescimento.

Precisamente por isso, não há tempo a perder. Agora, mais do que nunca, deve ser impulsionada a mudança no intuito de assegurar uma maior produtividade e uma maior igualdade. Há margem no imaginário político, pois ele não é mais assombrado pelos fantasmas de modelos únicos e oferece mais espaço para que cada país desenhe o seu futuro de acordo com as suas próprias realidades e visões. Em algumas esferas, o ritmo está sendo ditado por fatores como a velocidade da revolução tecnológica, as mudanças no paradigma produtivo, a transição demográfica, a crise financeira e as catástrofes ambientais. A experiência acumulada mostra o que funciona e o que não funciona. Há ameaças crescentes à estabilidade política e à segurança dos cidadãos que devem ser enfrentadas, aproximando o futuro ao presente e reforçando a ação pública e política para o desenvolvimento e a inclusão social.

Não resta dúvida de que os saltos rumo ao futuro não são homogêneos entre os diversos países da América Latina e do Caribe. Diferimos em termos de estágios de desenvolvimento, pontos fortes e fracos da produção, tamanho das sociedades e mercados nacionais, consolidação institucional e fiscal, capacidades e cultura. Contudo, a diversidade não é obstáculo para a reflexão sobre qual deveria ser a marca em comum da região, ajustando os conteúdos às realidades próprias: a conjugação e a coordenação dinâmicas entre macroeconomia, mudança estrutural, sustentabilidade ambiental, emprego com direitos e redes de proteção social frente aos riscos. Não é por acaso que, ao longo do

documento, retomamos a heterogeneidade intrarregional para pensar políticas e estratégias que tenham a mesma orientação, embora ritmos diferentes.

Queríamos concluir enfatizando, mais uma vez, a importância dos pactos entre agentes que tornam possível essa orientação em comum. *A hora da igualdade* já destacava o caráter fundamental dos pactos fiscais e sociais para instituir a mudança com viabilidade política, apoio dos cidadãos e sustentabilidade no tempo. Toda estratégia que envolva mudanças radicais, conflito de interesses, opções de investimento de recursos e tensões entre os efeitos de curto e longo prazo exige pactos.

Para levar adiante esses pactos, é preciso maximizar, acima de tudo, a capacidade da política e do Estado. Esses pactos são processos de aprendizagem na democracia formal e substancial, e são cruciais para legitimar estratégias que transcendem os ciclos eleitorais. São conquistas jurídicas e políticas que incorporam a orientação da mudança — e a sua profundidade — ao texto das leis e ao imaginário dos cidadãos. São pactos que, em definitivo, vão além dos acordos para vincular e envolver os atores da sociedade em torno de uma visão compartilhada do desenvolvimento.

Bibliografia

Capítulo I

- Abeles, Martín, Pascual Gerstenfeld e Daniel Vega (2010), “Crecimiento, distribución y desarrollo: Un enfoque integrado”, Documentos de proyecto, N° 441 (LC/W.441), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Alesina, Alberto e Dani Rodrik (1994), “Distributive politics and economic growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, N° 2, maio.
- Alleyne, Dillon e Alfred Francis (2008), “Balance of payments constrained growth in developing countries: A theoretical perspective”, *Metroeconomica*, vol. 59, N° 2.
- Alleyne, Dillon, M. Hendrickson e Tom Amonde (2011), *Macroeconomics for Development: The Caribbean Experience*, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Amsden, A. (1989), *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nova York, Oxford University Press.
- Armbrust, Michael e outros (2009), “Above the clouds: a Berkeley view of cloud computing”, *Technical Report*, N° UCB/EECS-2009-28, Electrical Engineering and Computer Sciences, Universidade da Califórnia, Berkeley, fevereiro. Disponível em <http://www.eecs.berkeley.edu/Pubs/TechRpts/2009/EECS-2009-28.pdf>.
- Astorga, R., M. Cimoli e J.G. Porcile (2012), “Technological upgrading and employment: patterns from developing economies”, documento de trabalho apresentado na conferência “After the money’s gone: why industrial policy matters for inclusive growth and job creation”, Genebra, 16 e 17 de fevereiro.
- Baldwin, R. (1988), “Hysteresis in import prices: The beachhead effect”, *American Economic Review*, N° 78.

- Baldwin, R. e P. Krugman (1989), "Persistent trade effects of large exchange rate shocks", *Quarterly Journal of Economics*, N° 104.
- Barbosa-Filho, N.H. (2002), "The balance-of-payments constraint: from balance trade to sustainable debt", *CEPA Working Paper*, N° 2001.06, New School University.
- Barletta, F., M. Pereira e G. Yoguel (2011), "Schumpeterian, Keynesian, and endowment efficiency: some evidence on the export behaviour of Argentinian manufacturing firms", *Working Paper*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bell, M. (2006), "Time and technological learning in industrialising countries: how long does it take? How fast is it moving (if at all)?", *International Journal of Technology Management*, vol. 36, N° 1-3.
- Bértola, L. e J.A. Ocampo (2010), *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*, Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB).
- Blecker, R.A. (2011), "Long-run growth in open economies: export-led cumulative causation or a balance-of-payments constraint?", *Handbook of Post-Keynesian Economics*, G. Harcourt e P. Kriesler (orgs.), Oxford, Oxford University Press.
- _____(1999), "Kaleckian macro models for open economies", *Foundations of International Economics: Post Keynesian Perspectives*, Johan Deprez e John T. Harvey (orgs.), Londres, Routledge.
- Bresser-Pereira, L.C. (2008), "Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach", *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 28, N° 1.
- Calvo, Guillermo A. (1998), "Capital flows and capital-market crises: the simple economics of sudden stops", *Journal of Applied Economics*, vol. 1, N° 1, novembro.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2012), *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Junio de 2012* (LC/G.2541-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.12.II.G.14.
- _____(2011), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.11.II.G.3.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, Chile.
- _____(2009), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de marzo de 2009* (LC/L.3025), Santiago, Chile.
- _____(2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago, Chile.
- _____(2007), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", Documentos de proyecto, N° 136 (LG/W. 136), Santiago, Chile, outubro.
- _____(2003), *Estudio económico para América Latina y el Caribe 2002-2003* (LC/G.2208-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.03.II.G.2.
- _____(2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G,2157(SES.29/3)), Santiago, Chile.

- ____ (2001), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Alfaomega.
- ____ (1998), "El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos", *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago, Chile, julho. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.98.II.G.5.
- Chang, H.J. (2003), *Kicking Away the Ladder: How the Economic and Intellectual History of Capitalism Have been Rewritten to Justify neo-Liberal Capitalism*, Cambridge University Press.
- ____ (2001), "Infant industry promotion in historical perspective. A rope to hang oneself or a ladder to climb with?", documento apresentado na conferência Teoría del desarrollo en el umbral del siglo XXI, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.
- Cimoli, Mario (1992), "Exchange rate and productive structure in a technological gap model", *Economic Notes*, vol. 21, Monte dei Paschi di Siena.
- ____ (1988), "Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model with a continuum of goods", *Metroeconomica*, vol. 39, N° 3.
- Cimoli, M. e J. Katz (2003), "Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective", *Industrial and Corporate Change*, Oxford University Press, vol. 12, N° 2, abril.
- Cimoli, Mario e Gabriel Porcile (2011), "Learning, technological capabilities and structural dynamics", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo e J. Ros, Oxford University Press.
- ____ (2009), "Sources of learning paths and technological capabilities: an introductory roadmap of development processes", *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 18, N° 7.
- Cimoli, M. e G. Dosi (1995), "Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 5, N° 3, Springer.
- Cimoli, M., G. Dosi e J. Stiglitz (orgs.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Cimoli, M., G. Porcile e S. Rovira (2010), "Structural convergence and the balance-of-payments constraint: why did Latin America fail to converge", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, N° 2, março.
- Díaz Alejandro, C.F. (1983), "Stories of the 1930s for the 1980s", *Financial Policies and the World Capital Market: The Problem of Latin American Countries*, P. Aspe Armella, R. Dornbusch e M. Obstfeld (orgs.), Chicago, University of Chicago Press.
- Dosi, G. (1988), "Sources, procedures and microeconomic effects of innovation", *Journal of Economic Literature*, vol. 26, N° 3.
- Dosi, G., K. Pavitt e L. Soete (1990), *The Economic of Technical Change and International Trade*, Londres, Harvester Wheatsheaf Press.
- Dosi, G., S. Lechevalier e A. Secchi (2010), "Introduction: Interfirm heterogeneity? Nature, sources and consequences for industrial dynamics", *Industrial and Corporate Change*, vol. 19, N° 6.

- Eichengreen, B. (2008), "The real exchange rate and growth", *Working Paper*, N° 4, Commission on Growth and Development.
- Ffrench-Davis, R. (2006), *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*, Palgrave Macmillan, abril.
- ____ (2000), *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Macmillan.
- ____ (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas: Para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, Chile, McGraw Hill.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2011), "Recent Experiences in Managing Capital Inflow-Cross-Cutting Themes and Possible Policy Framework", IMF Strategy, Policy, and Review Department, Washington, D.C., fevereiro.
- Frenkel, R. (2004), "From the boom in capital inflows to financial traps", *IPD Working Paper*, Initiative for Policy Dialogue (IPD), maio.
- Frenkel, R. e J. Ros (2006), "Unemployment and the real exchange rate in Latin America", *World Development*, vol. 34, N° 4.
- Frenkel, R. e L. Taylor (2006), "Real exchange rate, monetary policy and employment", *DESA Working Paper*, N° 19 (ST/ESA/2006/DWP/19), fevereiro.
- Frenkel, R. e M. Rapetti (2011), "A concise history of exchange rate regimes in Latin America", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo e J. Ros, Oxford University Press.
- Freund, C. e M.D. Pierola (2008), "Export surges: the power of a competitive currency", *Policy Research Working Paper*, N° 4750, Washington, D.C., outubro.
- Friedrich, Roman e outros (2011), *Measuring Industry Digitization Leaders and Laggards in the Digital Economy*, Booz & Company Inc. Disponível em <http://www.booz.com/media/uploads/BoozCo-Measuring-Industry-Digitization-Leaders-Laggards-Digital-Economy.pdf>.
- Fuentes, Juan Alberto e Kelvin Sergeant (2011), "Dynamics of sustained growth and development among small developing States in Central America and the Caribbean", apresentação na Primeira Reunião da Mesa-Reonda para o Desenvolvimento do Caribe, Port of Spain, sede subregional da CEPAL para o Caribe, inédito.
- Gallagher, K. e J.C. Moreno-Brid (2008), "The dynamism of Mexican exports: Lost in (Chinese) translation?", *World Development*, vol. 8, N° 36.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press.
- Gouvea, R.R. e G.T. Lima (2010), "Structural change, balance of payments constraint and economic growth: evidence from the multi-sectoral Thirlwall's Law", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 33, N° 1, outubro.
- Guerrero de Lizardi, Carlos (2009), *Nuevas mediciones de la inflación y el crecimiento económico en México*, Tecnológico de Monterrey.
- Hamilton, James (2008), "Internet-scale service efficiency", Large Scale Distributed Systems & Middleware (LADIS 2008) Keynote, Yorktown Heights.

- Harms, Rolf e Michael Yamartino (2010), "The economics of the cloud", Microsoft, novembro. Disponível em <http://www.microsoft.com/en-us/news/presskits/cloud/docs/The-Economics-of-the-Cloud.pdf>.
- Hausmann, R., J. Hwang e D. Rodrik (2007), "What you export matters", *Journal of Economic Growth*, vol. 12, N° 1, março.
- IFR (International Federation of Robotics) (2011), "Robots to create more than a million jobs by 2016", novembro. Disponível em <http://www.ifr.org/news/ifr-press-release/robots-to-create-more-than-a-million-jobs-by-2016-295/>.
- ILPES (Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social) (2009) "Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas", *Libros de la CEPAL*, N° 99 (LC/G.2385-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.16.
- Jordán, Valeria, Hernán Galperin e Wilson Peres (coords.) (2010), *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe* (LC/R.2167), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Katz, J. (1997), "Structural reforms, the sources and nature of technical change and the functioning of the national systems of innovation: the case of Latin America", documento apresentado no simpósio STEPI sobre inovação e competitividade das economias de industrialização recente, Seul, maio.
- Katzenstein, P.J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kindleberger, Charles P. (1986), *The World in Depression, 1929-1939*, University of California Press, abril.
- Krugman, P.R. (1979), "A Model of innovation, technology transfer, and the world distribution of income", *Journal of Political Economy*, vol. 87, N° 2.
- Krugman, P. (1999), "Balance sheets, the transfer problem, and financial crises", *International Tax and Public Finance*, vol. 6, N° 4.
- Krugman, Paul e Lance Taylor (1978), "Contractionary effects of devaluation", *Journal of International Economics*, vol. 8, N° 3, agosto.
- Lall, S. (2000), "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985–98", *Oxford Development Studies*, vol. 28, N° 3.
- Lau, Lawrence J. e Jungsoo Park (2003), *The Sources of East Asian Economic Growth Revisited*, Stanford University e the State University of New York, Buffalo.
- Lima, G.T. e G. Porcile (2012), "Economic growth and income distribution with heterogeneous preferences on the real exchange rate", *Journal of Post-Keynesian Economics*, no prelo.
- Lipson, Hod e Melba Kurman (2010), "Factory @ home: the emerging economy of personal fabrication", dezembro. Disponível em <http://web.mae.cornell.edu/lipson/FactoryAtHome.pdf>.
- Lucas, Robert (2004), "The Industrial Revolution: past and future", *Annual Report of the Federal Reserve Bank of Minneapolis*, maio.

- McCombie, J.S.L. e A.P. Thirlwall (1999), "Growth in an international context: A Post-Keynesian view", *Foundations on International Economics: Post-Keynesian Perspectives*, J. Deprez e J. Harvey (orgs.), Londres, Routledge.
- McMillan, M. e D. Rodrik (2011), "Globalization, Structural Change and Productivity Growth", Organização Internacional do Trabalho (OIT)/Organização Mundial do Comércio (OMC), fevereiro.
- Moreno-Brid, J. (2003), "Capital flows, interest payments and the balance of payments constrained growth model: a theoretical and empirical analysis", *Metroeconomica*, vol. 54, N° 3.
- Moreno-Brid, J. e E. Pérez (1999), "Balance-of-payments-constrained growth in Central America: 1950-1996", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 22, N° 1.
- Ocampo, J.A. (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: Políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista de la CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.
- ____ (2005), "The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries", *Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford University Press.
- Ocampo, J.A., C. Rada e L. Taylor (2009), *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*, Nova York, Columbia University Press.
- Pacheco-López, P. e A.P. Thirlwall (2006), "Trade liberalization, the income elasticity of demand for imports and economic growth in Latin America", *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 29, N° 1.
- Peres, Wilson (2010), "The (slow) return of industrial policies in Latin America and the Caribbean", *The Political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*, M. Cimoli, G. Dosi e J.E. Stiglitz (orgs.), Oxford University Press.
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- ____ (1949), *El desarrollo económico de América Latina y su principales problemas*, Nova York.
- Pritchett, L. (1997), "Divergence: big time", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, N° 3.
- Rapetti, M. (2011), "Macroeconomic policy coordination in a competitive real exchange rate strategy for development", *Working Paper*, N° 2011-9, Amherst, Departamento de Economia, Universidade de Massachusetts.
- Razmi, A., M. Rapetti e P. Skott (2009), "The real exchange rate as an instrument of developing policy", *Working Paper*, N° 2009-7, Amherst, Departamento de Economia, Universidade de Massachusetts.
- Reinert, Erik S. (2000), "Full circle: economics from scholasticism through innovation and back into mathematical scholasticism. Reflections on a 1769 Price essay: "Why is it that economics so far has gained so few advantages from physics and mathematics", *Journal of Economic Studies*, vol. 27, N° 4/5, setembro, Emerald Group Publishing.

- _____(1995), "Competitiveness and its predecessors: a 500 year cross-national perspective", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 6.
- Rodríguez, O. (2007), *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F, Siglo XXI.
- Rodrik, D. (2008), "The real exchange rate and economic growth", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Saviotti, P e K. Frenken (2008), "Export variety and the economic performance of countries", *Journal of Evolutionary Economics*, N° 18.
- Setterfield, M. (2009), "Neoclassical growth theory and heterodox growth theory: opportunities for and obstacles to greater engagement", *Working Paper*, N° 09-1, Trinity College Department of Economics, dezembro.
- Shaikh, Anwar e Amr Ragab (2008), "The vast majority income (VMI): a new measure of global inequality", *Working Paper*, Nova York, Schwartz Centre for Economic Analysis (SCEPA).
- Stallings, B. e W. Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Thirlwall, A. (2011), "Balance of payments constrained growth models: history and overview", *School of Economics Discussion Paper*, N° 1111, Universidade de Kent, maio.
- Van Lieshout, M. e outros (2008), "Converging Applications Enabling the Information Society. Technical Report". Disponível em <http://fiste.jrc.ec.europa.eu/pages/documents/ConvTechReportforWEBv9.pdf>.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton, Princeton University Press.

Capítulo II

- Abraham, Katharine G. e Susan N. Houseman (1993), "Earnings inequality in Germany", *NBER Working Paper*, N° 4541, The National Bureau of Economic Research (NBER), Estados Unidos.
- Aghion, P. e P. Howitt (1998), *Endogenous Growth Theory*, MIT University Press.
- Alesina, Alberto e Dani Rodrik (1994), "Distributive politics and economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, N° 2, maio.
- Alleyne, Dillon e Alfred Francis (2008), "Balance of payments constrained growth in developing countries: A theoretical perspective", *Metroeconomica*, vol. 59, N° 2.
- Alleyne, Dillon e Beverly Lugay (2011), "Inflation and the variability of prices in the Caribbean: evidence from panel threshold models", *Documentos de proyecto*, sede sub-regional da CEPAL para o Caribe. Disponível em <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/45465/LCARL.347.pdf>.
- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nova York, Oxford University Press.
- Araujo, R.A. e G.T. Lima (2007), "A structural economic dynamics approach to balance-of-payments-constrained growth", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 31, N° 5, Oxford, Oxford University Press.

- Arellano, M. e S. Bond (1991), "Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations", *Review of Economic Studies*, N° 58.
- Arrow, K.J. (1963), "Uncertainty and the welfare economics of medical care", *American Economic Review*, vol. 53, N° 5.
- Arthur, W. Brian (1994), *Increasing Returns and Path-Dependency in the Economy*, University of Michigan Press.
- _____(1989), "Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events", *Economic Journal*, vol. 99, N° 1.
- Astorga, R., M. Cimoli e J.G. Porcile (2012), "Technological Upgrading and Employment: Patterns from Developing Economies", documento de trabalho apresentado na conferência "After the m-ney's gone: why industrial policy matters for inclusive growth and job creation", Genebra, 16 e 17 de fevereiro.
- Barbier, Edward (2011), "A global green recovery and the lessons of history", *The European Financial Review*. Disponível em <http://www.europeanfinancialreview.com/?p=2497>.
- Barbosa, Nelson (2010), "Industrial policy and macroeconomic policy", apresentação na conferência internacional Políticas Industriais no Século XXI, Rio de Janeiro, 10 e 11 de maio.
- Barbosa-Filho, N.H. (2002), "The balance-of-payments constraint: from balance trade to sustainable debt", *CEPAL Working Paper*, N° 2001.06, New School University.
- Bello, Omar, Rodrigo Heresi e Ramón E. Pineda (2010), "El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 82 (LC/L.3031-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Berg, A. e Y. Miao (2010), "The real exchange rate and growth revisited: the Washington Consensus strikes back?", *IMF Working Paper*, N° 10/58, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional, março.
- Bértola, Giuseppe e Richard Rogerson (1996), "Institutions and labour reallocation", *CEPR Discussion Papers*, N° 1519.
- Blecker, R.A. (2011), "Long-run growth in open economies: export-led cumulative causation or a balance-of-payments constraint?", *Handbook of Post-Keynesian Economics*, G. Harcourt e P. Kriesler (orgs.), Oxford, Oxford University Press.
- BNDES/CGEE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos) (coords.) (2008), *Bioetanol de caña de azúcar: Energía para el desarrollo sostenible*, Rio de Janeiro, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).
- Bresser-Pereira, L.C. e P. Gala (2008), "Foreign savings, insufficiency of demand, and low growth", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 30, N° 3.
- Buchanan, James M. e Yong J. Yoon (orgs.) (1994), *The Return to Increasing Returns*, University of Michigan Press.

- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SES.33/3)), Santiago, Chile.
- _____(2010b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010* (LC/G.2467-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.10.II.G.5.
- _____(2008), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008* (LC/G.2401-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.08.II.G.2.
- _____(2007), *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago, Chile, janeiro.
- Chang, H.J. (2001), "Infant Industry Promotion in Historical Perspective. A Rope to Hang Oneself or a Ladder to Climb With?", documento apresentado no seminário La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.
- Cimoli, M. (1992), "Exchange rate and productive structure in a technological gap model", *Economic Notes*, vol. 21, Monte dei Paaschi, Siena.
- _____(1988), "Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model with a continuum of goods", *Metroeconomica*, vol. 39, N° 3.
- Cimoli, Mario e Giovanni Dosi (1995), "Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 5, N° 3.
- Cimoli, M. e J. Katz (2003), "Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective", *Industrial and Corporate Change*, vol. 12, N° 2, Oxford University Press.
- Cimoli, M., G. Dosi e J. Stiglitz (orgs.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press.
- Cimoli, M. e G. Porcile (2011), "Learning, technological capabilities and structural dynamics", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo e J. Ros, Oxford University Press.
- _____(2009), "Sources of learning paths and technological capabilities: an introductory roadmap of development processes", *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 18, N° 7.
- Cimoli, M., G. Porcile e S. Rovira (2010), "Structural change and the BOP constraint: why did Latin America fail to converge?", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, N° 2.
- Cimoli, M. e S. Rovira (2008), "Elites and structural inertia in Latin America: an introductory note on the political economy of development", *Journal of Economic Issues*, vol. 42, N° 2, junho.
- De Miguel, Carlos e Osvaldo Sunkel (2011), "Environmental sustainability", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, José Antonio Ocampo e Jaime Ros (orgs.), Oxford University Press.

- Dosi, Giovanni (1988), "Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation", *Journal of Economic Literature*, vol. 26, N° 3.
- Dosi, G., K. Pavitt e L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Nova York, Harvester Wheatsheaf.
- Eichengreen, Barry (2008), "The real exchange rate and economic growth", *Working Paper*, N° 4, Washington, D.C., Comissão para o Crescimento e o Desenvolvimento/Banco Mundial.
- Eichengreen, Barry e David Leblang (2003), "Capital account liberalization and growth: was Mr. Mahathir right?", *International Journal of Finance & Economics*, vol.8, N° 3, John Wiley & Sons.
- Fajnzylber, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- Frenkel, Roberto (2008), "Tipo de cambio competitivo, inflación y política monetaria", *Revista de economía política de Buenos Aires*, ano 2, vols. 3 e 4.
- Frenkel, Roberto e Martín Rapetti (2011), "A Concise History of Exchange Rate Regimes in Latin America", Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research.
- Frenkel, Roberto e Jaime Ros (2006), "Unemployed and the real exchange rate in Latin America", *World Development*, vol. 34, N° 4.
- Frenkel, Roberto e Lance Taylor (2006), "Real exchange rate, monetary policy and employment", *DESA Working Paper*, N° 19 (ST/ESA/2006/DWP/19), fevereiro.
- Freund, C. e M.D. Pierola (2008), "Export surges: the power of a competitive currency", *Policy Research Working Paper*, N° 4750, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Friedrich, Roman e outros (2011), *Measuring Industry Digitization Leaders and Laggards in the Digital Economy*, Booz & Company Inc. Disponível em <http://www.booz.com/media/uploads/BoozCo-Measuring-Industry-Digitization-Leaders-Laggards-Digital-Economy.pdf>.
- Gallagher, K. e R. Porzecanski (2010), *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin America Industrialization*, Stanford University Press.
- Gouvea, R.R. e G.T. Lima (2010), "Structural change, balance of payments constraint and economic growth: evidence from the multi-sectoral Thirlwall's law", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 33, N° 1, outubro.
- Gylfason, Thorvaldur (2004), "Natural resources and economic growth: from dependence to diversification", *CEPR Discussion Papers*, N° 4804.
- Hausmann, R., J. Hwang e D. Rodrik (2007), "What you export matters", *Journal of Economic Growth*, vol. 12, N° 1.
- Holland, M., F.V. Vieira e O. Canuto (2004), "Economic growth and the balance of payments constraint in Latin America", *Investigación económica*, vol. LXIII, N° 249.
- IPCC (Grupo Intergovernamental de Peritos sobre Mudança Climática) (2007), *Cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Bruxelas.

- Jayme, F.G. (2003), "Balance of payments constrained economic growth in Brazil", *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 23, N° 1.
- Jayme, F.G., Adriana Moreira e Marco Flávio da Cunha (2007), "Growth cycles in Latin America and developed countries", *Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia*, ANPEC.
- Katz, Jorge (2008), "Cambios estructurales y ciclos de destrucción y creación de capacidades productivas y tecnológicas en América Latina", Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- _____(1997), "Structural reforms, the sources and nature of technical change and the functioning of the National Systems of Innovation: the case of Latin America", documento apresentado no simpósio internacional sobre inovação e competitividade, Seul, Science and Technology Policy Institute (STEPI), maio.
- Lall, S. (2000), "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985–98", *Oxford Development Studies*, vol. 28, N° 3.
- León-Ledesma, M.A. (2002) "Accumulation, innovation and catching-up: an extended cumulative growth model", *Cambridge Journal of Economics*, N° 26.
- López, J. e A. Cruz (2000), "Thirlwall's Law and beyond: the Latin American experience", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 22, N° 3.
- McMillan, M. e D. Rodrik (2011), "Globalization, structural change and productivity growth", *NBER Working Paper*, N° 17143.
- McCombie, J.S.L. e A.P. Thirlwall (1997), "The dynamic Harrod foreign trade multiplier and the demand-orientated approach to economic growth: an evaluation", *International Review of Applied Economics*, vol. 11, N° 1.
- Metcalfe, J.S. (2001), "Institutions and Progress", *Industrial and Corporate Change*, vol. 10, N° 3, Oxford University Press.
- Moreno-Brid, J. (2003), "Capital flows, interest payments and the balance of payments constrained growth model: a theoretical and empirical analysis", *Metroeconomica*, vol. 54, N° 3.
- _____(2002), "Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México", *Investigación económica*, vol. 62, N° 240, abril-junho.
- _____(1998), "On capital flows and the balance of payments constrained growth model", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 21, N° 2.
- Murphy, K., A. Shleifer e R.W. Vishny (1989), "Industrialization and the Big Push", *The Journal of Political Economy*, vol. 97, N° 5.
- Nações Unidas (2012), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev. 1), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Narula, R. (2004), "Understanding absorptive capacities in an innovation systems context: consequences for economic and employment growth", *DRUID Working Paper*, N° 04-02, dezembro.

- Nugent, J.B. e J.A. Robinson (2010), "Are factor endowments fate?", *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. 28, N° 1.
- Pacheco-Lopez, Penélope e A.P. Thirlwall (2007), "Trade liberalisation and the trade-off between growth and the balance of payments in Latin America", *International Review of Applied Economics*, vol. 21, N° 4.
- Pavitt, K. (1984), "Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, vol. 13.
- Peneder, M. (2002), "Tracing empirical trails of Schumpeterian development", *Papers on Economics and Evolution*, Viena, Max Planck Institute for Research in Economic Systems.
- Pérez, Carlota (2008), "Una visión para América Latina: Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales". Disponível em http://www.carlotaperez.org/Articulos/Perez_Vision_AL_castellano_v1.pdf
- Pérez Caldentey, E. (2009), "Can balance-of-payments constrained economies pursue inflation targeting? A look at the case of Chile", *Investigación económica*, vol. LXVIII.
- Prebisch, Raúl (1986), "Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico", *Revista de la CEPAL*, N° 28 (LC/G.1392), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), abril.
- _____(1980), "Hacia una teoría de la transformación", *Revista de la CEPAL*, N° 10 (E/CEPAL/G.1110), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro.
- _____(1961), *Economic Development, Planning and International Cooperation*, Nova York.
- Rodrigues, Monica e Adrián Rodríguez (orgs.) (2012), "Information and communication technologies (ICT) for agricultural development in Latin America: trends, barriers and policies", Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- Rodríguez, O. (1977), "Sobre la concepción del sistema centro-periferia", *Revista de la CEPAL*, N° 3, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), abril.
- Rodrik, D. (2008) "The real exchange rate and economic growth", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Ros, Jaime (2012), "Institutional and policy convergence with growth divergence in Latin America: the role of industrial and macroeconomic policy", documento apresentado na conferência internacional Políticas Industriais no Século XXI, Rio de Janeiro, 10 a 11 de maio.
- _____(2005), "El desempleo en América Latina desde 1990", *serie Estudios y perspectivas*, N° 29 (LC/L.2265-P), México, D.F., sede subregional da CEPAL no México, fevereiro.

- _____(2002), *Economic Growth and Development Theory*, Michigan University Press.
- Rosenberg, N. (1982), *Inside the Black Box: Technology and Economics*, Cambridge University Press.
- Rosenstein-Rodan, P. (1961), "Notes on the theory of the 'big push'", *Economic Development for Latin America*, H.S. Ellis e H.C. Wallich (orgs.), Nova York, St. Martin's.
- Sachs, J.D. e A.M. Warner (2001), "Natural resources and economic development: the curse of natural resources", *European Economic Review*, vol. 45.
- Samaniego, Joseluis (2010), "Presentación", seminário La vulnerabilidad del comercio internacional frente a la huella de carbono, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2 e 3 de setembro. Disponível em http://www.eclac.org/ddisah/noticias/paginas/1/40741/01_Joseluis_Samaniego.Introduccion.pdf.
- Sarukhán, José e outros (2010), *Patrimonio natural de México. Cien casos de éxito*, México, D.F., Comissão Nacional para o Conhecimento e Uso da Biodiversidade (CONABIO) do México.
- Schnabl, Günther (2007), "Exchange rate volatility and growth in small open economies at the EMU periphery", *Working Paper Series*, N° 773, Banco Central Europeu, julho.
- Schumpeter, J.A. (1911), *Theory of Economic Development*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sekkat, K. e A. Varoudakis (2000), "Exchange rate management and manufactured exports in Sub-Saharan Africa", *Journal of Development Economics*, vol. 61, N° 1.
- Sinnott, Emily, John Nash e Augusto de la Torre (2010), *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe ¿Más allá de bonanzas y crisis?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stern, Nicholas (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, janeiro.
- Thirlwall, A.P. (2011), "Balance of payments constrained growth models: history and overview", *School of Economics Discussion Paper*, N° 1111, University of Kent, maio.
- _____(1979), "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *Banca del Lavoro Quarterly Review*, N° 128.
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2010), "Background Note Prepared by the UNCTAD Secretariat for the Ad Hoc Expert Meeting on The Green Economy: Trade and Sustainable Development Implications" (UNCTAD/DITC/TED/2010/2), Genebra, 7 e 8 de outubro. Disponível em www.unctad.org/en/docs/ditcted20102_en.pdf.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.

Capítulo III

- ALIDE (Associação Latino-americana de Instituições Financeiras de Desenvolvimento) (2010), "Papel contracíclico de la banca de desarrollo y areas estratégicas de actuación", Lima, novembro.
- Arrow, K. (2000), "Increasing returns: histographic issues and path dependence", *European Journal of the History of Economic Thought*, vol. 7, N° 2.
- Banco Mundial (2011), *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, Washington, D.C., maio.
- Barbosa-Filho, N.H. (2002), "The balance-of-payments constraint: from balance trade to sustainable debt", *CEPA Working Paper*, N° 2001.06, New School University.
- Basu, Parantap e William T. Gavin (2011), "What explains the growth in commodity derivatives", *Excessive Speculation in Agricultural Commodities*, Ben Lilliston e Andrew Ranallo (orgs.), Institute for Agriculture and Trade Policy.
- Beck, Thorsten e Ross Levine (2004), "Legal institutions and financial development", *NBER Working Papers*, N° 10417, National Bureau of Economic Research.
- Bry, Gerhard e Charlotte Boschan (1971), "Cyclical analysis of time series: selected procedures and computer programs", *NBER Books*, N° 71-1, The National Bureau of Economic Research (NBER), Estados Unidos, maio.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2012), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*, Santiago, Chile.
- ____ (2011a), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010* (LC/G.2494-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.11.II.G.4.
- ____ (2011b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.11.II.G.3.
- ____ (2011c), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes* (LC/G.2502-P), Santiago, Chile.
- ____ (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SE5.33/3)), Santiago, Chile.
- ____ (2010b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010* (LC/G.2467-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.10.II.G.5.
- ____ (2009), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009* (LC/G.2413-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.62.
- Chinn, Menzie D. e Hiro Ito (2008), "A New Measure of Financial Openness", *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 10, N° 3.
- ____ (2006), "What matters for financial development? Capital controls, institutions, and interactions", *Journal of Development Economics*, vol. 81, N° 1.

- Cipoletta Tomassian, Georgina e Ricardo Sánchez (2011), *UNASUR: Infraestructura para la integración regional* (LC/L.3408), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Damill, Mario e Roberto Frenkel (2011), "Macroeconomic policies and performances in Latin America 1990-2010", Centro de Estudos de Estado e Sociedade (CEDES), dezembro.
- David, P. (2000), "Path dependence, its critics and the quest for historical economics", *Working Papers*, N° 00011, Standford University.
- _____(1985), "Clio and the economics of QWERTY", *The American Economic Review*, vol. 75, N° 2, maio.
- De Schutter, Olivier (2010), *Food Commodity Speculations and Food Prices*, Briefing Note, N° 2. Disponível em http://www.makefinancework.org/IMG/pdf/un_deschutter_2010_commodity_speculation.pdf.
- Díaz-Alejandro, Carlos (1985), "Good-bye financial repression, hello financial crash", *Journal of Development Economics*, vol. 19, N° 1-2.
- Dunning, J. (2002), "La inversión extranjera directa europea en América Latina", *Inversión extranjera directa en América Latina. El papel de los inversores europeos*, Z. Vodusek, (org.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2011a), "Recent Experiences in Managing Capital Inflows-Cross-Cutting Themes and Possible Policy Framework", IMF Strategy, Policy, and Review Department, Washington, D.C., fevereiro.
- _____(2011b), *World Economic Outlook*, Washington, D.C.
- Franco, Rolando, Martín Hopenhayn e Arturo León (2010), *Clases medias en América Latina. Retrospectiva y cambios recientes*, México, D.F., CEPAL-SEGIB/Siglo XXI editores.
- Galindo, J.M. e J. Samaniego (2010), "La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunos hechos estilizados", *Revista CEPAL*, N° 100 (LC/G.2442-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Harding, Don e Adrian Pagan (2005), "A suggested framework for classifying the modes of cycle research", *Journal of Applied Econometrics*, vol. 20, N° 2.
- Hodrick, Robert e Edward Prescott (1997), "Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation", *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 29, N° 1.
- Jiménez, Luis Felipe e Sandra Manuelito (2011), "América Latina: sistemas financieros y financiamiento de la inversión. Diagnósticos y propuestas", *Revista CEPAL*, N° 103 (LC/G.2487-P/E), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Kacef, Osvaldo e Sandra Manuelito (2008), "El ingreso nacional bruto disponible en América Latina: una perspectiva de largo plazo", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 69 (LC/L.2982-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

- Kaiser, Regina e Agustín Maravall (2001), *Measuring Business Cycles in Economic Time Series*, Nova York, Springer.
- Male, Rachel (2011), "Developing country business cycles: Characterizing the cycle", *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 47, N° 2.
- _____(2010), "Developing country business cycles: Characterising the cycle", *Working Paper*, N° 663, Universidade de Londres.
- Martner, Ricardo, Ivonne González e María Espada (2012), "Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas en América Latina", *serie Gestión pública*, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no prelo.
- Masters, M.W. e A.K White (2008), "The Accidental Hunt Brothers: How Institutional Investors are Driving up Food and Energy Prices". Disponível em <http://www.loe.org/images/content/080919/Act1.pdf>.
- McCombie, J.S.L. e A.P. Thirlwall (1999), "Growth in an international context: A Post-Keynesian view", J. Deprez e J. Harvey (orgs.), *Foundations on International Economics: Post-Keynesian Perspectives*, Routledge.
- Mihaljek, D. e F. Packer (2010), "Derivatives in emerging markets", *BIS Quarterly Review*, dezembro.
- Morales, M. (2009), "Bolsa, banca, productividad y crecimiento", *El reto de modernizar el mercado bursátil: Cinco principios*, Santiago, Chile, Superintendencia de Valores y Seguros de Chile.
- Moreno-Brid, Juan Carlos (1998), "On capital flows and the balance of payments constrained growth model", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 21, N° 2.
- _____(2002), "Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México", *Investigación económica*, vol. 62, N° 240, abril-junho.
- Nações Unidas (2012), La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe (LC/L.3346/Rev.1), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2009), *OECD Annual Report, 2009*, Paris.
- Pérez Caldentey, Esteban e Ramón Pineda (2010), "Does Latin America lag behind due to shaper recessions and/or slower recoveries?", *MPRA Paper*, N° 25036, University Library of Munich.
- Perrotti, Daniel e Ricardo Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Rigobon, R. (2002), *International Financial Contagion: Theory and Evidence in Evolution*, The Research Foundation of AIMR.
- Stiglitz, Joseph e outros (2006), *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, Nova York, Oxford University Press.

- Titelman, Daniel, Ramón Pineda e Esteban Pérez Caldentey (2008), “¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P/E), Santiago, Chile.
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2011), *World Investment Report 2011. Non-equity modes of international production and development*, Genebra. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.11.II.D.2.
- ____ (2009), *World Investment Report 2009. Transnational corporations, agricultural production and development* (UNCTAD/WIR/2009), Genebra. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.09.II.D.15.
- ____ (2008), *World Investment Report 2008. Transnational corporations and the infrastructure challenge*, Genebra. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.08.II.D.23.
- ____ (2005), *World Investment Report 2005. Transnational corporations and the internationalization of R&D*, Genebra. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.05.II.D.10.

Capítulo IV

- Abeles, Martín e Mariano Borzel (2010), “El régimen bajo presión: Los esquemas de metas de inflación en Brasil, Chile, Colombia y Perú durante el boom en los precios internacionales de materias primas”, *Documento de trabajo*, N° 31, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo.
- Aizenman, Joshua e Yothin Jinjarak (2011), “The fiscal stimulus of 2009-2010: trade openness, fiscal space, and exchange rate adjustment”, *NBER Chapters*, International Seminar on Macroeconomics.
- ____ (2009), “Current account patterns and national real estate markets”, *Journal of Urban Economics*, vol. 66, N° 2.
- Alleyne, D., M. Hendrickson e T. Amonde (2011), “Macroeconomics for development: the Caribbean experience”, Port of Spain, sede subregional da CEPAL para o Caribe, inédito.
- Arestis, P. (2009), “Fiscal policy within the new consensus macroeconomics framework”, *Working Paper*, N° WP06-09, Cambridge Centre for Economic and Public Policy (CCEPP), Universidade de Cambridge.
- Arestis, P., L. de Paula e F. Ferrari-Filho (2008), “Inflation targeting in Brazil”, *Working Paper*, N° 544, Levy Economics Institute of Bard College.
- Barbosa-Filho, N. (2008), “Inflation targeting in Brazil: 1999-2006”, *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy for Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, G. Epstein e E. Yeldan (orgs.), Edward Elgar.
- Barreix, Alberto, Martin Bes e Jerónimo Roca (2009), “Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

- Bernanke, Ben e F. Mishkin (1997), "Inflation targeting: a new framework for monetary policy?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, N° 2.
- Bernanke, Ben e Michael Woodford (2004), "The inflation-targeting debate", *NBER Books*, The National Bureau of Economic Research, maio.
- Bianchi,Carluccio,FedericaCalidonieMarioMenegatti(2009),"Pitfallsinestimating β -convergence by means of panel data: an empirical test", *International Review of Economics*, vol. 56, N° 4, dezembro.
- Bibow, Jörg (2010), "A post Keynesian perspective on the rise of central bank independence: a dubious success story in monetary economics", *Working Paper*, N° 625, Levy Economics Institute.
- Bikker, J.A. e P.A.J. Metzmakers (2002), "Bank provisioning behaviour and procyclicality", *Research Series Supervision (discontinued)*, N° 50, Netherlands Central Bank.
- Birchwood, Anthony (2011), "Should SIDS follow monetary and fiscal rules?", documento apresentado na reunião de especialistas sobre crescimento e desenvolvimento dos pequenos Estados, Malta, 17 e 18 de novembro.
- BIS/FMI (Banco de Pagamentos Internacionais /Fundo Monetário Internacional) (2011), "Macroprudential Policy Tools and Frameworks. Progress Report to G20", 27 de outubro. Disponível em <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/102711.pdf>.
- Blanchard, Olivier (2008), "The state of macro", *NBER Working Paper*, N° 14259, The National Bureau of Economic Research.
- Borio, Claudio e Haibin Zhu (2008), "Capital regulation, risk taking and monetary policy: a missing link in the transmission mechanism?", *BIS Working Papers*, N° 268, Basileia, Banco de Pagamentos Internacionais (BIS).
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e José Luis Oreiro (2012), "A Theoretical Framework for Structuralist Development Macroeconomics", documento apresentado na Conferencia sobre Estabilidad Financiera e Crescimento, Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, São Paulo, 22 e 23 de março.
- Calderón, César e outros (2011), "Macro-Prudential Policy Issues: A Latin American Perspective". Disponível em https://www.flar.net/documentos/4279_De_La_Torre.pdf.
- Calvo, Guillermo e Carmen Reinhart (2000), "Fear of floating", *NBER Working Paper*, N° 7993, The National Bureau of Economic Research.
- Carlin, W. e D. Soskice (2006), *Macroeconomics, Imperfections, Institutions & Policies*, Oxford University Press.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2011), *Panorama social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.12.11.G.6.
- ____ (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SE5.33/3)), Santiago, Chile.
- ____ (2010b), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de diciembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.6), Santiago, Chile, 31 de janeiro.

- ____ (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago, Chile.
- ____ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago, Chile, abril.
- ____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P/E), Santiago, Chile, agosto. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.G.81.
- ____ (1998), "El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos", *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.2024/E), Santiago, Chile.
- Cornia, Giovanni Andrea (2010), "Income distribution under Latin America's new left regimes", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 11, N° 1.
- Crotty, James (2009), "Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the 'new financial architecture'", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, N° 4, Oxford University Press.
- De Beaufort, J.O e A. Kapetyan (2001), "Reserve adequacy in emerging market economies", *IMF Working Paper*, N° WP/01/143, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional.
- Díaz Alejandro, Carlos (1985), "Good-bye financial repression, hello financial crash", *Journal of Development Economics*, vol. 19.
- Drazen, Allan (2000), "Political contagion in currency crises", *NBER Chapters*, The National Bureau of Economic Research.
- Duttgupta, Rupa e Guillermo Tolosa (2006), "Fiscal policy: is the Eastern Caribbean Currency Union a free riding paradise", *The Caribbean: from Vulnerability to Sustained Growth*, R. Sahay, D.O. Robinson e P. Cashin (orgs.), Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional.
- Eichengreen, Barry e Ricardo Hausmann (1999), "Exchange rates and financial fragility", *NBER Working Paper*, N° 7418, The National Bureau of Economic Research.
- Epstein, G. e E. Yeldan (orgs.) (2009), *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy for Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, Edward Elgar.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2008), "Del 'financierismo' a la macroeconomía real", *Ensayos económicos*, N° 52, serie Investigaciones económicas del Banco Central de la República Argentina, outubro-dezembro.
- ____ (2006), *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*, Palgrave Macmillan, abril.
- ____ (2000), *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Macmillan.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2011), *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*, Washington, D.C.
- Frenkel, R. (2008), "Tipo de cambio competitivo, inflación y política monetaria", *Revista de economía política de Buenos Aires*, ano 2, vols. 3 e 4.
- Frenkel, Roberto e Martín Rapetti (2011), *A Concise History of Exchange Rate Regimes in Latin America*, Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research (CEPR).

- FSB/BPI/FMI (Financial Stability Board/Banco de Pagamentos Internacionais/Fundo Monetário Internacional) (2011), "Macroprudential policy tools and frameworks. Progress Report to G20", outubro.
- Galindo, L.M. e J. Ros (2008), "Alternatives to inflation targeting in Mexico", *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, G. Epstein e E. Yeldan (orgs.), Edward Elgar.
- Gasparini, Leonardo, Guillero Cruces e Leopoldo Tornarolli (2011), "Recent trends in income inequality in Latin America", *Journal of LACEA Economia*, Associação de Economia da América Latina e do Caribe (LACEA).
- Goñi, Edwin, Humberto López e Luis Servén (2008), "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 4487, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gordy, Michael B. e Bradley Howells (2006), "Procyclicality in Basel II: can we treat the disease without killing the patient?", *Journal of Financial Intermediation*, vol. 15, N° 3.
- Griffith Jones, Stephanie (2009), "How To Create Better Financial Regulation and Institutions", *Briefing*, N° 2, Fundação Friedrich Ebert (FES), março.
- Hannoun, Hervé (2010), "Towards a Global Financial Stability Framework", discurso na 45ª Conferência de Governadores do SEACEN, Cambodja, 26 e 27 de fevereiro.
- Heller, Peter S. (2005), "Understanding fiscal space", *IMF Policy Discussion Paper*, N° PDP/05/4, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional.
- Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini e Andrea Podestá (orgs.) (2010), "Evasión y equidad en América Latina", *Documentos de proyecto*, N° 309 (LC/W.309/Rev.1), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ).
- Kaminsky, Graciela L., Carmen M. Reinhart e Carlos A. Végh (2005), "When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies", *NBER Chapters*, vol. 19.
- Keen, S. (2011), "A monetary Minsky model of the Great Moderation and the Great Recession", *Journal of Economic Behavior & Organization*.
- Kindleberger, Charles P. (1978), *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crisis*, Nova York, Basic Books.
- Kregel, J. (2009), "Managing the impact of volatility in international capital markets in an uncertain world", *Working Paper*, N° 558, The Levy Economics Institute.
- Levy-Yeyati, E. e F. Sturzenegger (2007), "Fear of appreciation", *KSG Working Paper*, N° 07-047, Universidade de Harvard.
- Lora, Eduardo, Andrew Powell e Pilar Tavella (2011), "¿Qué efecto inflacionario tendrá el shock de precios de los alimentos en América Latina?", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento, abril.

- Machado, Roberto (2009), "Economic growth in the Caribbean", Port of Spain, sede subregional da CEPAL para o Caribe, inédito.
- Magud, N., C. Reinhart e E. Vesperoni (2011), "Capital inflows, exchange rate flexibility, and credit booms", *NBER Working Paper*, N° 17670, National Bureau of Economic Research, dezembro.
- Martner, Ricardo e Varinia Tromben (2004), "La sostenibilidad de la deuda pública", *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P/E), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro.
- Minsky, Hyman P. (1975), *John Maynard Keynes*, Columbia University Press.
- Moreno Brid, Juan Carlos, Juan Carlos Rivas Valdivia e Francisco G. Villarreal (2012), "El trade off entre inflación y crecimiento económico: ¿Qué nos dice la econometría de panel de la evidencia internacional 1950-2010?", México, D.F., sede subregional da CEPAL no México, inédito.
- Novick, M. e outros (2007), "Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto", *serie de Investigación*, N° 114, Organização Internacional do Trabalho (OIT), Instituto de Estudos do Trabalho.
- Ocampo, José Antonio (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista CEPAL*, N°104 (LC/G.2498-P/E), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.
- Ocampo, J.A., C. Rada e L. Taylor (2009), *Growth and Policy in Developing Countries. A Structuralist Approach*, Nova York, Columbia University Press.
- Ocampo, J.A. e C.E. Tovar (2003), "La experiencia colombiana con los encajes a los flujos de capital", *Revista de la CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro.
- Ostry, Jonathan D., Atish R. Ghosh e Marcos Chamon (2012), "Two Targets, Two Instruments: Monetary and Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies", *IMF Discussion Note*, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional (FMI), fevereiro.
- Ostry, Jonathan D. e outros (2011), "Managing Capital Inflows: What Tools to Use", *IMF Discussion Note*, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional (FMI), abril.
- Pérez Caldentey, E. (2009), "Can balance-of-payments constrained economies pursue inflation targeting? A look at the case of Chile", *Investigación económica*, vol. LXVIII.
- _____(2007), "Debt accumulation in the Caribbean: origins, consequences and strategies" (LC/CAR/L.106), Port of Spain, sede subregional da CEPAL para o Caribe.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2010), *Achieving Debt Sustainability and the MDGs in Small Island Developing States*, Discussion Paper, Nova York.

- Pritchett, L. (1997), "Divergence: big time", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, N° 3.
- Rochet, Jean-Charles (2008), "Le futur de la réglementation bancaire", *TSE Notes*, N° 2, dezembro.
- Rodrik, D. (2011), "IMF macro presentation", IMF Conference on macro and growth policies in the wake of the crisis, Washington, D.C., março.
- Rogoff, Kenneth (2006), "Global imbalances and exchange rate adjustment", *Journal of Policy Modeling*, vol. 28, N° 6, Elsevier, setembro.
- Ros, Jaime (2012), "Estudio comparativo de las economías de Canadá y México en el período 1994-2011", *serie Estudios y perspectivas*, N° 136 (LC/MEXL.1059), México, D.F., sede subregional da CEPAL no México, maio.
- Rossignolo, Darío e Juan Carlos Gómez Sabaini (2011), "Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en los países de América Latina", *La desigualdad y los impuestos (II)*, José Nun (org.), Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Roy, R. e A. Heuty (2009), *Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development*, Nova York, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- Sahay, Ratna (2004), "Stabilization, debt and fiscal policy in the Caribbean", *IMF Working Paper*, N° WP/05/26, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional (FMI).
- Sáinz, P. e S. Manuelito (2006), "Precios relativos en América Latina en períodos de baja inflación y cambios estructurales", *Revista de la CEPAL*, N° 89 (LC/G.2312-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.
- Schick, Allen (2009), *Budgeting for Fiscal Space*, Paris, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- Stiglitz, Joseph e outros (2006), *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, Nova York, Oxford University Press.
- Taylor, Ashley e Charles Goodhart (2006), "Procyclicality and volatility in the financial system: the implementation of Basel II and IAS 39", *Procyclicality of Financial Systems in Asia*, Stefán Gerlach e Paul Gruenwald (orgs.), Houndsmill, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Torres, R. (2011), "From the "Great Moderation" to growth with equity", documento apresentado nas Jornadas Monetárias e Bancárias 2011, Buenos Aires, Banco Central da República Argentina.
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2011), *World Investment Report 2011. Non-equity Modes of International Production and Development*, Genebra. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.11.II.D.2.
- Wittwer, Glyn (2009), "The economic impacts of a new dam in South-East Queensland", *Australian Economic Review*, vol. 42, N° 1, Universidade de Melbourne.

Capítulo V

- Aidt, T. e Z. Tzannatos (2002), *Unions and Collective Bargaining. Economic Effects in a Global Environment*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Amarante, V. e A. Vigorito (2011), "Los futuros posibles de la desigualdad de ingresos", *La aventura uruguaya. ¿Naidés más que naidés?*, R. Arocena e G. Caetano (coord.), Montevideu, Editorial Debate.
- Atkinson, A. (1997), "Bringing income distribution in from the cold", *Economic Journal*, vol. 107, N° 441, Royal Economic Society.
- _____(1989), *The Economics of Inequality*, Oxford, Clarendon Press, segunda edição.
- Card, D. (1992), "The effect of unions on the distribution of wages: redistribution or relabeling?", *NBER Working Paper*, N° 4195, outubro.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2012), *Panorama social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.12.II.G.6.
- _____(2011), *Panorama social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: Número de venda: S.11.II.G.6.
- _____(2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, Chile.
- _____(2010b), *Panorama social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.135.
- _____(1964), *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, Santiago, Chile.
- CEPAL/OIT (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Organização Internacional do Trabalho) (2011), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín CEPAL/OIT N° 5, Santiago, Chile.
- _____(2009), "Crisis y mercado laboral", *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín CEPAL/OIT, N° 1, Santiago, Chile.
- Cornia, G. (2012), "Inequality Trends and their Determinants: Latin America over 1990-2011", *Working Papers*, Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (WIDER).
- Correa, R. (2002), "Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: Un análisis de sensibilidad", *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P/E), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Daudey, E. e C. García Peñalosa (2007), "The personal and the factor distributions of income in a cross-section of countries", *Journal of Development Studies*, vol. 43, N° 5.
- DiNardo, J., N. Fortin e T. Lemieux (1996), "Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: a semiparametric approach", *Econometrica*, N° 65.
- Freeman, R. (1984), "Longitudinal analyses of the effects of trade unionism", *Journal of Labor Economics*, janeiro.

- _____(1996), "The minimum wage as a redistributive tool", *Economic Journal*, N° 108.
- Infante, Ricardo (1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", *El trimestre económico*, vol. 48(2), N° 190, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junho.
- _____(2011), "América Latina en el "umbral del desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- Gasparini, L. e outros (2011), "Educational upgrading and returns to skills in Latin America. Evidence from a supply demand framework. 1990-2010", *Documento de trabajo*, N° 127, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad de la Plata.
- López Calva, L. e N. Lustig (2011), *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?*, Washington D.C., Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)/Brookings Institution.
- Lora, E. (1997), "Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo", *serie Documentos de trabajo*, N° 348, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Lora, E. e U. Panizza (2003), "The future of structural reform", *Journal of Democracy*, vol. 14, N° 2.
- Manacorda, M., C. Sánchez-Páramo e N. Schady (2010), "Changes in returns to education in Latin America: the role of demand and supply of skills", *Industrial and Labor Relations Review*, N° 63.
- Montaño, S. (2010), "El cuidado en acción", *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo* (LC/G.2454-P), S. Montaño e C. Calderón (coords.), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- OIT-IIEL (Organização Internacional do Trabalho-Instituto Internacional de Estudios Laborales) (2011), *World of Work Report 2011. Making Markets Work for Jobs*, Genebra.
- Peirano, F., A. Tavosnanska e E. Goldstein (2010), "El crecimiento de Argentina entre 2003 y 2008. Virtudes, tensiones y aspectos pendientes", *Consenso progresista. Política económica de los gobiernos del Cono Sur. Elementos comunes, diferencias y aprendizajes*, Red de Fundaciones Progresistas.
- Perry, G. e outros (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Pinto, A. (1973), "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural en la América Latina", *El trimestre económico*, N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. e A. Di Filippo (1973), "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina", *Distribución del ingreso*, A. Foxley (org.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Soares, S. (2012), "A Queda na heterogeneidade estrutural explica a queda da desigualdade dos rendimentos do trabalho? Uma análise preliminar", projeto IPEA/CEPAL sobre a heterogeneidade estrutural no Brasil e o desenvolvimento inclusivo, Brasília, abril.

- Tokman, V. (1982), "Desarrollo desigual y absorción del empleo. América Latina 1950-1980", *Revista de la CEPAL*, N° 17, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (2012), "Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina", *serie Macroeconomía del desarrollo*, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), por aparecer.
- _____(2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: Los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- _____(1998), "Los mercados laborales en América Latina: Su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", *serie Reformas económicas*, N° 11 (LC/L.1160), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Capítulo VI

- Abeles, Martín, Pascual Gerstenfeld e Daniel Vega (2011), "Crecimiento, distribución y desarrollo: Un enfoque integrado", Documentos de proyecto (LC/W.441), Santiago, Chile, junho.
- Agosin, Manuel, C. Larraín e N. Grau (2009), "Industrial policy in Chile", *Documento de trabajo*, N° 294, Santiago, Chile, Departamento de Economía, Universidade do Chile, março.
- Akyüz, Yilmaz (2012), "The staggering rise of the South?", *South Centre Research Paper*, N° 44.
- Alonso, E. (2003), *Centroamérica: Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica*, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Auerbach, A.J., W.G. Gale e B.H. Harris (2010), "Activist fiscal policy", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, N° 4.
- Becker, G. (1985), "The best industrial policy is none at all", *Business Week*, 25 de agosto.
- Bensusán, G. (2009), "Estándares laborales y calidad del empleo en América Latina", *Perfiles latinoamericanos*, Año 17, N° 34.
- Berg, A. e J. Ostry (2011), "Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?", *IMF Staff Discussion Note*, N° 11/08, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) (2001), *Competitividad: El motor del crecimiento. Progreso económico y social en América Latina: Informe 2001*, Washington, D.C.
- Bonelli, R. e P. Motta Veiga (2003), "A dinâmica das políticas setoriais no Brasil na década de 1990: continuidade e mudança", Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Bourguignon, Francois, Francisco Ferreira e Michael Walton (2005), "Is greater equity necessary for higher long term growth in Latin America?", documento apresentado no seminário Crecimiento económico con equidad: Desafíos para América Latina, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 1 e 2 de setembro.

- Bourguignon, F. e M. Walton (2007), "Is greater equity necessary for higher long-term growth in Latin America?", *Economic Growth with Equity: The Challenges for Latin America*, R. French-Davis e J.L. Machinea (orgs.), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Bresser-Pereira, L.C. (2010), *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*, Rio de Janeiro, Elsevier-Campus.
- ____ (2009), "The tendency to the overvaluation of the exchange rate", *Mondialisation et compétition*, Paris, La Découverte.
- Buchanan, James M. e Richard E. Wagner (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Nova York, Academic Press.
- Bucheli, M. e M. Furtado (2002), "Impacto del desempleo sobre el salario: Una estimación de la pérdida salarial para Uruguay", *Desarrollo económico*, vol. 42, N° 165, Buenos Aires, abril-junho.
- Calvo, Guillermo (2010), "Controls on cyclical capital inflows. Some skeptical notes", IDB Discussion Paper, N° IDB-DP-102, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Calza, E., M. Cimoli e A. Laplane (2009), "El proceso de aprendizaje en el diseño e implementación de las políticas de CTI", *Pensamiento iberoamericano*, N° 5, dezembro.
- Cecchini, S. e A. Madariaga (2011), "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, N° 95, (LC/G.2497-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.11.II.G.55.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2012a), "Rentas de recursos naturales no-renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2010 y participación estatal", documento apresentado no seminário internacional sobre a governança dos recursos naturais na América Latina e no Caribe, 24 e 25 de abril.
- ____ (2012b), *Panorama social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.12.II.G.6.
- ____ (2011a), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2010* (LC/G.2494-P-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.11.II.G.4.
- ____ (2011b), "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, N° 95, (LC/G.2497-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.11.II.G.55.
- ____ (2010a), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SE5.33/3)), Santiago, Chile.
- ____ (2010b), *Panorama social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.135.
- ____ (2009), "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de setembro de 2009" (LC/L.3025/Rev.5), Santiago, Chile.

- _____(2008a), *La transformación productiva 20 años después: Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago, Chile.
- _____(2008b), "La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo", *Libro de la CEPAL*, N° 98 (LC/G.2363-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas: S.08.II.G.72.
- _____(2007), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", Documentos de proyecto, N° 136 (LC/W.136), Santiago, Chile.
- _____(2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago, Chile.
- _____(2004), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2003* (LC/G.2226-P), Santiago, Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.04.II.G.54.
- CEPAL/BID/OEA (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Banco Interamericano de Desenvolvimento/Organização dos Estados Americanos) (2011), *Experiencias exitosas en innovación, inserción internacional e inclusión social: Una mirada desde las pymes* (LC/L.3371), Santiago, Chile, setembro.
- CEPAL/OCDE (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2011), *Perspectivas económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el desarrollo*, Paris, OECD Publishing.
- CEPAL/OIT (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Organização Internacional do Trabalho) (2011), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín CEPAL/OIT, N° 5, Santiago, Chile.
- Chang, Ha-Joon (2002), "Breaking the mould: an insitutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26, N° 5, Oxford University Press, setembro.
- _____(1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Macmillan Press.
- Cimoli, M., G. Dosi e J.E. Stiglitz (orgs.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press.
- Cimoli, M., J.C. Ferraz e A. Primi (2005), "Science and technology policies in open economies: the case of Latin America and the Caribbean", *serie Desarrollo productivo*, N° 165 (LC/L.2404-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), outubro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.05.II.G.151.
- Cnossen, Sijbren (2005), *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving*, Oxford University Press, abril.
- Conselho Nacional de Inovação para a Competitividade (2010), *Agenda de innovación y competitividad 2010-2020*, Santiago, Chile, março.
- _____(2008), *Estrategia nacional de innovación*, vol. 2, Santiago, Chile.
- _____(2007), *Estrategia nacional de innovación*, vol. 1, Santiago, Chile.
- Correia, Filipa, Luis Felipe Jiménez e Sandra Manuelito (2009), "Regulación y supervisión financiera: Lecciones de la crisis para América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 99 (LC/2418-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

- Crotty, James (2009), "Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the 'new financial architecture'," *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, N° 4, Oxford University Press.
- De Gregorio, J., S. Edwards e R. Valdés (2000), "Controls on capital inflows: do they work?," *Journal of Development Economics*, vol. 63, N° 1, Amsterdã, Elsevier Science Publishers, outubro.
- Devlin, Robert e Graciela Mognuillansky (2010), "Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo", *Libros de la CEPAL*, N° 108 (LC/G.2426-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), abril. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.152.
- Díaz-Alejandro, Carlos (1963), "A note on the impact of devaluation and the redistributive effect", *Journal of Political Economy*, vol. 71, N° 6.
- Díaz-Granados, S. e H. Pinto (2011), "Política de desarrollo empresarial: La política industrial de Colombia", Bogotá, Ministério do Comércio, Indústria e Turismo.
- Dornbusch, Rudiger e Sebastian Edwards (1991), *The Macroeconomics Populism in Latin America*, Chicago, Chicago University Press.
- Durán, G. (2011), "Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, R. Infante (coord.), Libros de la CEPAL, N°112 (LC/G.2500-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.11.II.G.56.
- Dussel Peters, E. (1999), "La subcontratación como proceso de aprendizaje: El caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa", *serie Desarrollo productivo*, N° 55 (LC/L.1183-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.99.II.G.16.
- Easterly, William (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, The MIT Press.
- Eatwell, John e Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nova York, New Press.
- Edwards, Sebastian e Roberto Rigobon (2009), "Capital controls on inflows, exchange rate volatility", *Journal of International Economics*, vol. 78, N° 2, Elsevier, julho.
- Ekins, Paul e Stefan Speck (2011), *Environmental Tax Reform (ETR): A Policy for Green Growth*, Oxford University Press, maio.
- Epstein, Gerald, Ilene Grabel e K.S. Jomo (2003), "Capital management techniques in developing countries: an assessment of experiences from the 1990's and lessons for the future", *G-24 Technical Paper*. Disponível em <http://www.umass.edu/peri/pdfs/WP56.pdf>.
- Fairbanks, M. e S. Lindsay (1997): *Plowing the Sea: Nurturing the Hidden Resources of Growth in the Developing World*, Boston, Harvard Business School Publishing.

- Fairlie, A. (2003), "Políticas sectoriales y cadenas productivas en el Perú reciente", Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Ferraro, C. e E. Goldstein (2011), "Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina", *Documento de proyecto* (LC/W.425), Santiago, Chile.
- Ferraz, J.C. (2012), "Política industrial para a transformação econômica", *O Estado de Sao Paulo*, 1 de maio. Disponível em <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/artigos/1765>.
- Ferraz, J.C., A. Nassif e R. Oliva (2009), "Avanços, desafios e oportunidades para políticas de desenvolvimento produtivo na América Latina", Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Ffrench-Davis, R. (2010a), "Macroeconomía para el desarrollo: Desde el 'financierismo' al 'productivismo'", *Revista de la CEPAL*, N° 102 (LC/G.2468-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro.
- _____(2010b), "Latin America: the structural fiscal balance policy in Chile: a move toward counter-cyclical macroeconomics", *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, N° 1, Berkeley Electronic Press.
- _____(2005), *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Financial Services Authority (2009). Disponível em http://www.fsa.gov.uk/pubs/plan/financial_risk_outlook_2009.pdf.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2010), "The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion", documento apresentado na Conferência da OIT/FMI "The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion", Oslo.
- Frenkel, Roberto (2007), "Argentina: the Central Bank in the foreign exchange market", *Issue Brief*, Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research (CEPR).
- Funes, O. (2011), "Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica", *serie estudios y perspectivas*, N° 131 (LC/MEX/L.1036), México, D.F., sede subregional da CEPAL no México, outubro.
- Governo do Brasil (2008), "Innovar e investir para sustener el crecimiento", Rio de Janeiro, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)/Ministério da Fazenda/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
- Governo Federal (2012), *Novas medidas do Plano Brasil Maior*, Brasília, 3 de abril.
- Goldstein, E. e M. Kulfas (2011), "Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual", *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe* (LC/R.2180), C. Ferraro (comp.), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Gómez Restrepo, Hernando José (2009), "Prioridades de la agenda competitiva y políticas a desarrollar", presentación en el INALDE, Bogotá, Consejo Privado de Competitividad, 21 de abril.

- Gómez Sabaini, J.C., J.P. Jiménez e A. Podestá (2010), "Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe", *Evasión y equidad en América Latina*, Documentos de proyectos, N° 309 (LC/W.309), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- González Anaya, J.A. (1999), *Labor Market Flexibility in Thirteen Latin American Countries and the United States: Revisiting and Expanding Okun Coefficients*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Greenwald, Bruce e Joseph E. Stiglitz (2006), "Helping infant economies grow: foundations of trade developing countries", *American Economic Review*, vol. 96, N° 2, maio.
- Hannoun, Hervé (2010), "Towards a Global Financial Stability Framework", discurso na 45ª Conferência de Governadores do SEACEN, Cambodja, 26 e 27 de fevereiro.
- Hanson, Samuel G., Anil K. Kashyap yJeremy C. Stein (2011), "A macroprudential approach to financial regulation", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, N° 1, American Economic Association.
- Hartwick, John M. (1977), "Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustive resources", *American Economic Review*, N° 67, dezembro.
- Hausmann, Ricardo e Bailey Klinger (2006), "Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space", *Working Paper series*, N° rwp06-041, Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- Hausmann, R. e D. Rodrik (2003), "Economic development as self-discovery", *Journal of Development Economics*, vol. 72, N° 2.
- Hendrickson, M. (2003), "Caribbean Tourism: Trends, Policies and Impact, 1985-2002" (LC/CAR/G.765), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Herrera J. e N. Hidalgo (2003), "Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de la encuesta de hogares", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 130 (LC/L.1880-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.03.II.G.49.
- Jacinto, C. (2010), *Recent Trends in Technical Education in Latin America*, Paris, Instituto Internacional de Planejamento da Educação, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).
- Jiménez, J.P. e F. Lorenzo (2010), "Los cambios en el FMI y el impacto en su relación con los países de América Latina", *Pensamiento iberoamericano*, N° 6.
- Jones, D. e A. Kwiecinski (2010), "Policy responses in emerging economies to international agricultural commodity price surges", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers*, N° 34, OECD Publishing.
- Kaminsky, Graciela L., Carmen M. Reinhart e Carlos A. Végh (2005), "When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies", *NBER Macroeconomics Annual 2004*, M. Gertler e K. Rogoff (orgs.), vol. 19, The MIT Press.
- Kaufman, George G. e Kenneth E. Scott (2003), "What is systemic risk, and do bank regulators retard or contribute to it?", *Independent Review*, N° 7.

- Kopits, George (2001), "Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament?", *IMF Working Paper*, N° WP 01/145, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional.
- Kreiser, Larry e outros (2011), *Environmental Taxation and Climate Change: Achieving Environmental Sustainability through Fiscal Policy*, Edward Elgar Publishing, novembro.
- Krugman, Paul e Lance Taylor (1978), "Contractionary effects of devaluation", *Journal of International Economics*, vol. 8, N° 3.
- Le Fort, Guillermo e Sergio Lehmann (2003), El encaje y la entrada neta de capitales: Chile en el decenio de 1990, *Revista de la CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Leith, Campbell e Simon Wren-Lewis (2005), "Fiscal stabilization policy and fiscal institutions", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 21, N° 4.
- Lin, Justin Yifu (2011), "New structural economics: a framework for rethinking development", *World Bank Research Observer*, vol. 26, N° 2, Oxford University Press, julho.
- Magud, Nicolás e Carmen Reinhart (2006), "Capital controls: an evaluation", *NBER Working Paper*, N° 11973, National Bureau of Economic Research.
- Marinakis, A. (2008), *Evolución de los salarios en América Latina, 1995-2006*, Santiago, Chile, Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- Martner, Ricardo e Varinia Tromben (2004), "La sostenibilidad de la deuda pública", *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro.
- Melo, A. (2001), "Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century", *IDB Working Paper*, N° 459, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Ministério de Desenvolvimento Produtivo e Economia Plural (2009), *Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno*, La Paz.
- Ministerio de Economía (2005), *Propuesta de la política industrial 2005-2009*, San Salvador, setembro.
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2003), *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*, Brasília, 20 de novembro.
- Moguillansky, G. (2000), *La inversión en Chile. ¿El final de un ciclo de expansión?*, Santiago, Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Mortimore, M. (2000), "Corporate strategies for FDI in the context of Latin America's new economic model", *World Development*, vol. 28, N° 9, Elsevier, Amsterdã, setembro.
- Mortimore, M. e W. Peres (1998), "Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean Basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic", *serie Desarrollo productivo*, N° 49 (LC/G.1991), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Navarro, L. (2009), "Dinámica del empleo y crisis en América Latina: Resultados de estimaciones de panel", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 94 (LC/L.3106-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.87.

- Ocampo, J.A. (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: Políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista de la CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.
- _____(2009), "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Ocampo, J.A. e C.E. Tovar (2003), "La experiencia colombiana con los encajes a los flujos de capital", *Revista de la CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2010), *Taxation, Innovation and the Environment*, Paris.
- OIT-IIEL (Organização Internacional do Trabalho-Instituto Internacional de Estudios Laborales) (2011), *World of Work Report 2011. Making Markets Work for Jobs*, Genebra.
- Pacheco, C.A. (2003), "As reformas da Política Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação no Brasil, 1999- 2002", Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Peres, W. (2009), "The (slow) return of industrial policies in Latin America", *Industrial Policy and Development*, M. Cimoli, G. Dosi e J.E. Stiglitz (orgs.), Oxford University Press.
- _____(2006), "El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- _____(coord.) (1997), *Políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- _____(1993), "¿Dónde estamos en política industrial?", *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Peres, W. e A. Primi (2009), "Theory and practice of industrial policy. Evidence from the Latin American experience", *serie Desarrollo productivo*, N° 187 (LC/L.3013-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), fevereiro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E.09.II.G.34.
- Peres, W. e N. Reinhardt (2000), "Latin America's new economic model: micro responses and economic restructuring", *World Development*, vol. 28, N° 9, Elsevier, Amsterdã, setembro.
- Peres, W. e G. Stumpo (2002), *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Pérez Caltendey, E. (2003), "Policies for productive development in Caribbean economies", Port of Spain, sede subregional da CEPAL para o Caribe.
- Porter, M. (1990), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.

- Robinson, J. (1953), "Imperfect competition revisited", *Economic Journal*, vol. 63, N° 251, Oxford.
- Rodrik, D. (2011), "IMF macro presentation", IMF Conference on macro and growth policies in the wake of the crisis, Washington, D.C., março.
- ____ (2004), "Industrial policy for the twenty-first century", UNIDO Background paper, Viena.
- ____ (2001), *The Global Governance of Trade: as if development really mattered*, Nova York, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- Romer, D. (2011), "What have we learn about fiscal policy from the crisis?", IMF Conference on Macro and Growth Policies in the Wake of the Crisis, Washington, D.C., março.
- Ros, J. (2006), "Patrones de especialización comercial y desempeño del mercado de trabajo en América Latina", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 49 (LC/L.2566-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.06.II.G.94.
- Scarone, C. (2003), "Las políticas sectoriales de Uruguay 1998-2002", proyecto regional CEPAL/GTZ "Una estrategia de desarrollo de *clusters* alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente", Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Secretaría de Economía (2003), *Política económica para la competitividad*, México, D.F.
- ____ (2001), *Programa de desarrollo empresarial de México, 2001-2006*, México, D.F.
- Stallings, B. e W. Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Stewart, Taimoon (2006), "Enhancing development through protection of competition: empirical findings in CARICOM", Senior Research Fellow, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), The University of the West Indies.
- Stiglitz, Joseph (2002), "New perspectives on public finance: recent achievements and future challenges", *Journal of Public Economics*, vol. 86.
- Stiglitz, Joseph e outros (2006), *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, Nova York, Oxford University Press.
- Subsecretaría de Industria y Comercio (2007), *Diez lineamientos para incrementar la competitividad, 2008-2012*, México, D.F., Secretaría de Economía.
- Suzigan, W. e J. Furtado (2006), "Política industrial y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 89 (LC/G.2312-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Terrier, Gilbert e outros (2011), "Policy Instruments to lean against the wind in Latin America", *IMF Working Paper*, N° 11/159, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional, julho. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11159.pdf>.

- Torres, S. (2010), "Políticas industriales y agendas regionales sur-sur: Próximos pasos", Encontro de Especialistas em Política Industrial e Integração Produtiva, Brasília, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)/Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
- Ul-Haque, Irfan (2007), "Rethinking industrial policy", *Discussion Papers*, N° 183, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
- Unger, K. (2003), "Clusters industriales en México: Especializaciones regionales y la política industrial", Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Velasco, M.P. (2003), "Una evaluación de las políticas de competitividad en Colombia", Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Velásquez Pinto, M. (2010), "Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 99 (L/L.3144-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.117.
- Villagómez, A. (2003), "Una revisión de la política sectorial en México: 1995-2003", Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (2009), *El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Buenos Aires, CEPAL/Siglo Veintiuno Editores.
- Weller, J. e C. Roethlisberger (2011), "La calidad del empleo en América Latina", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago, Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.11.II.G.39.



NACIONES UNIDAS
UNITED NATIONS



Publicaciones recientes de la CEPAL *ECLAC recent publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Economic Commission for Latin America and the Caribbean
Casilla 179-D, Santiago de Chile.

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Contacto / Contact: publications@cepal.org

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

También disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2013*, 94 p.
***Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2013*, 92 p.**
- *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013*, 222 p.
***Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2013*, 212 p.**
- *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013*, 130 p.
***Latin America and the Caribbean in the World Economy 2013*, 122 p.**
- *Panorama Social de América Latina, 2013*, 228 p.
***Social Panorama of Latin America, 2013*, 228 p.**
- *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2013*, 154 p.
***Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2012*, 142 p.**
- *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2013/ **Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2013***, 228 p

Libros y documentos institucionales *Institutional books and documents*

Prospectiva y desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020, 2013, 72 p.
Comercio internacional y desarrollo inclusivo: construyendo sinergias, 2013, 210 p.
El Estado frente a la autonomía de las mujeres, 2012, 238 p.
Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social, 2012, 266 p.
Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, 2012, 330 p.

Structural Change for Equality: an integrated approach to development, 2012, 308 p.

La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, 2010, 290 p.

Time for Equality: closing gaps, opening trails, 2010, 270 p.

A Hora da Igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir, 2010, 268 p.

Libros de la CEPAL / ECLAC books

120 Broadband in Latin America: beyond connectivity, Valeria Jordán, Hernán Galperin and Wilson Peres (editors), 2013, 348 p.

119 *La montaña rusa del financiamiento externo: el acceso de América Latina y el Caribe a los mercados internacionales de bonos desde la crisis de la deuda, 1982-2012, Inés Bustillo and Helvia Velloso, 2013, 150 p.*

119 Debt financing rollercoaster: Latin American and Caribbean access to international bond markets since the debt crisis, 1982-2012, Inés Bustillo and Helvia Velloso, 2013, 135 p

118 *Sistemas de innovación en Centroamérica. Fortalecimiento a través de la integración regional, Ramón Padilla Pérez (ed.), 2013, 222 p.*

117 *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad, Sandra Huenchuan, 2013. 190 p.*

117 Ageing, solidarity and social protection in Latin America and the Caribbean Time for progress towards equality, Sandra Huenchuan, 2013, 176 p.

116 *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972), Ricardo Martner y Jorge Máttar (comps.), 2012, 196 p.*

115 The changing nature of Asian-Latin American economic relations, German King, José Carlos Mattos, Nanno Mulder and Osvaldo Rosales (eds.), 2012, 196 p.

114 *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 258 p.*

114 China and Latin America and the Caribbean Building a strategic economic and trade relationship, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 244 p.

113 *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina*

y el Caribe, Octavio Sotomayor, Adrián Rodríguez y Mônica Rodrigues, 2012, 352 p.

Copublicaciones / Co-publications

Decentralization and reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC / Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012.

Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2011.

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL / Siglo XXI, México, 2010.

Innovation and Economic Development. The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America, Mario Cimoli, André Hofman and Nanno Mulder, ECLAC / Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010.

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL / Siglo Veintiuno, México, 2010.

Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008, Ricardo Bielschowsky (comp.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo, Jürgen Weller (ed.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

Coediciones / Co-editions

Perspectivas económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo, CEPAL/OCDE, 2013.

Latin American Economic Outlook 2014: Logistics and Competitiveness for Development, ECLAC/OECD, 2013

Juventud y bono demográfico en Iberoamérica, Paulo Saad, Tim Miller, Ciro Martínez y Mauricio Holz, CEPAL/OIJ/UNFPA, 2012.

Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de Pymes para el Cambio Estructural, OCDE / CEPAL, 2012.

Latin American Economic Outlook 2013. SME Policies For Structural Change, OECD / ECLAC, 2012.

Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2013, CEPAL / FAO / IICA, 2012.

Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?, Alicia Bárcena y Narcís Serra (editores), CEPAL/SEGIB / CIDOB, 2012.

La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra. Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe, CEPAL / ONU, 2012.

Sustainable development 20 years on from the Earth Summit. Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean, ECLAC / UN, 2012.

Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el desarrollo, CEPAL / OCDE, 2011.

Latin America Outlook 2012. Transforming the State for Development, ECLAC/OECD, 2011.

Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012. Transformation de l'État et Développement, CEPALC / OCDE, 2012.

Breeding Latin American Tigers. Operational principles for rehabilitating industrial policies, Robert Devlin and Graciela Moguillansky, ECLAC / World Bank, 2011.

Cuadernos de la CEPAL

101 *Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas*, Coral Calderón Magaña (coord.), 2013, 460 p.

101 Redistributing care: the policy challenge, Coral Calderón Magaña (coord.), 2013, 420 p.

100 *Construyendo autonomía. Compromiso e indicadores de género*, Karina Batthyáni Dighiero, 2012, 338 p.

99 *Si no se cuenta, no cuenta*, Diane Alméras y Coral Calderón Magaña (coordinadoras), 2012, 394 p.

98 **Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience**, Rodrigo Cárcamo-Díaz, 2012, 164 p.

97 *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*, Patricio Rozas Balbontín, José Luis Bonifaz y Gustavo Guerra-García, 2012, 414 p.

96 *Una mirada a la crisis desde los márgenes*, Sonia Montaña (coordinadora), 2011, 102 p.

95 *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Simone Cecchini y Aldo Madariaga, 2011, 226 p.

95 Conditional cash transfer programmes. The recent experience in Latin America and the Caribbean, Simone Cecchini and Aldo Madariaga, 2011, 220 p.

94 *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Sonia Montaña Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), 2010, 236 p.

93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 41 *Los cuadros de oferta y utilización, las matrices de insumo-producto y las matrices de empleo.* Solo disponible en CD, 2013.
- 40 *América Latina y el Caribe: Índices de precios al consumidor. Serie enero de 1995 a junio de 2012.* Solo disponible en CD, 2012.
- 39 *América Latina y el Caribe: indicadores macroeconómicos del turismo.* Solo disponible en CD, 2010.
- 38 *Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009.* Solo disponible en CD, 2010.
- 37 *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008.* Solo disponible en CD, 2009.

Documentos de proyecto / Project documents

La economía del cambio climático en la Argentina: primera aproximación, 2014, 240 p.

La economía del cambio climático en el Ecuador 2012, 2012, 206 p.

Economía digital para el cambio estructural y la igualdad, 2013, 130 p

The digital economy for structural change and equality, 2014, 128 p.

Desarrollo de la telesalud en América Latina: aspectos conceptuales y estado actual, Alaneir de Fátima dos Santos y Andrés Fernández (editores), 2013, 614 p.

La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe. Una mirada multidimensional, Guillermo Sunkel, Daniela Trucco, Andrés Espejo, 2013, 166 p.

Series de la CEPAL / ECLAC Series

*Asuntos de Género / Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del Desarrollo / Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales / Macroeconomía del Desarrollo / Manuales / Medio Ambiente y Desarrollo / Población y Desarrollo / Política Fiscal / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Reformas Económicas / Seminarios y Conferencias.*

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones.

A complete listing is available at: www.eclac.org/publications

Revista CEPAL / CEPAL Review

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización. La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization. CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Observatorio demográfico / Demographic Observatory

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc. Desde 2013 el Observatorio aparece una vez al año.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc. Since 2013, the Observatory appears once a year.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

**Las publicaciones de las Naciones Unidas y de la Comisión
Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
se pueden adquirir a través de:**

Publicaciones de las Naciones Unidas
PO Box 960
Herndon VA 20172
Estados Unidos

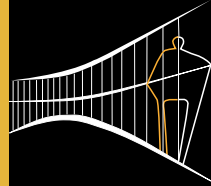
Tel. 1-703-661-1571
Fax 1-703-996-1010
Contacto: publications@un.org
Pedidos: order@un.org

***Publications of the United Nations and the Economic
Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
can be ordered through:***

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon VA 20172
USA

*Tel. 1-703-661-1571
Fax 1-703-996-1010
Contact: publications@un.org
Orders: order@un.org*

www.un.org/publications



Coleção “A hora da igualdade”

A América Latina e o Caribe demandam hoje perseverar em três direções para alcançar o necessário desenvolvimento: a mudança estrutural que permita avançar rumo a setores mais intensivos em conhecimento, a convergência para reduzir as brechas internas e externas de renda e produtividade, e a igualdade de direitos.

Isto supõe três grandes desafios: alcançar um crescimento sustentado a taxas elevadas, suficientes para fechar brechas estruturais e gerar empregos de qualidade; mudar os padrões de consumo e produção no contexto de uma verdadeira revolução tecnológica com sustentabilidade ambiental, e garantir a igualdade com base em uma estrutura produtiva mais convergente, com proteção social universal e construção de capacidades.

Estas são algumas das propostas centrais deste livro, originalmente apresentado pela CEPAL aos Estados membros, por ocasião do trigésimo quarto período de sessões da Comissão (San Salvador, 2012).

A coleção “La hora de la igualdad” responde à genuína necessidade de aprofundar as análises e as propostas feitas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, apresentado aos Estados membros em seu trigésimo terceiro período de sessões, celebrado em Brasília em 2010.

