

Instituições para a produtividade

Para um melhor
ambiente empresarial
Resumo executivo

Instituições para a produtividade

Para um melhor
ambiente empresarial

Resumo executivo

Título:

Instituições para a produtividade: para um melhor ambiente empresarial
Resumo executivo

Editor: CAF

publicaciones@caf.com

As ideias e abordagens contidas nesta edição
são de exclusiva responsabilidade de seus autores
e não comprometem a posição oficial da CAF.

Projeto gráfico: Estudio Bilder / Buenos Aires

© 2018 Corporación Andina de Fomento
Todos os direitos reservados

Instituições, produtividade e desenvolvimento

Em 1960, o habitante latino americano médio recebia o equivalente a 20% da renda de um estadunidense típico. Hoje, a situação segue sendo praticamente a mesma. Outros países, ao contrário, mostraram avanços importantes no mesmo período: a Espanha passou de um terço a dois terços do nível de renda per capita dos Estados Unidos, enquanto a Coreia do Sul passou de 7% para 67%. A América Latina, no entanto, ainda enfrenta o desafio de reduzir significativamente a enorme e persistente disparidade de renda por habitante em relação aos países mais desenvolvidos.

O principal responsável por esse atraso é a baixa produtividade. Por sua vez, isso se deve, principalmente, a uma produtividade muito baixa de todos os setores que compõem suas economias, mais do que a uma concentração de recursos em setores de produtividade particularmente baixa.

As principais causas dessa baixa produtividade podem ser identificadas nas instituições que afetam o ambiente produtivo das empresas, independentemente do setor no qual atuam. Este relatório se concentra em quatro âmbitos deste ambiente: a competição, o acesso a insumos e a cooperação entre as empresas, as relações de trabalho e o financiamento.

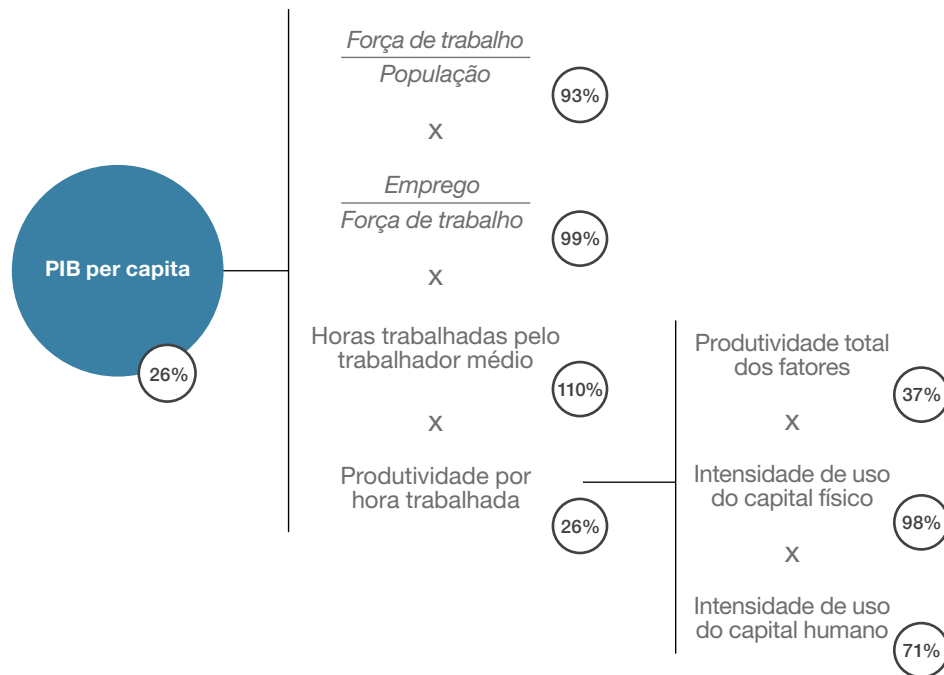
A baixa produtividade como problema fundamental do desenvolvimento

O produto per capita de um país pode ser decomposto em: i) a fração da população em idade de trabalhar que está ativa, ou seja, empregada ou em busca de emprego; ii) a fração da força laboral que se encontra empregada; iii) as horas trabalhadas pelo trabalhador médio; e iv) o produto por hora trabalhada. Ou seja, o produto por habitante depende de quantas horas a pessoa média gasta trabalhando e com que produtividade o faz.

Por sua vez, o produto por hora de trabalho depende de três componentes: um associado à contribuição do capital físico (representado por máquinas e equipamentos, edifícios, etc.), outro que representa a contribuição do capital humano (relacionado às habilidades dos trabalhadores), e um terceiro que reflete a contribuição da produtividade total dos fatores ou PTF (que mede a eficiência com a qual o capital físico e o humano são combinados para a produção de bens e serviços).

Quais componentes do produto per capita têm maior importância relativa na região? A resposta a essa pergunta é apresentada na Figura 1, onde são mostrados os valores de cada componente como um percentual de seu valor nos Estados Unidos.

A Figura 1 mostra que o baixo PIB per capita da região deve-se exclusivamente à produtividade (e não à quantidade) das horas trabalhadas. Por outro lado, a lacuna de produtividade por hora trabalhada é explicada, principalmente, pela lacuna da PTF e, em menor escala, pelas diferenças de capital humano. De fato, enquanto o capital humano da região alcança 71% do capital humano dos Estados Unidos, a PTF da região só alcança um nível de 37% da americana. Para ver esta lacuna de produtividade em perspectiva, se a PTF da região fosse a mesma dos Estados Unidos, o produto per capita seria em torno de 70% do americano, em vez de 26%. É por isso que a América Latina só poderá reduzir significativamente sua diferença de renda com o mundo desenvolvido à medida que aumente a produtividade total dos fatores.

Figura 1 Componentes do PIB per capita e seu valor na América Latina em relação aos Estados Unidos

Nota: A figura representa a decomposição do PIB per capita e mostra o valor de cada componente na América Latina como percentual do observado nos Estados Unidos. A América Latina está composta por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Peru, Uruguai e Venezuela, devido à disponibilidade dos dados sobre horas trabalhadas. Os dados correspondem a valores médios para o período 2004-2014.

Fonte: Elaboração própria com base em Penn World Tables 9.0 e World Development Indicators (Banco Mundial, 2018).

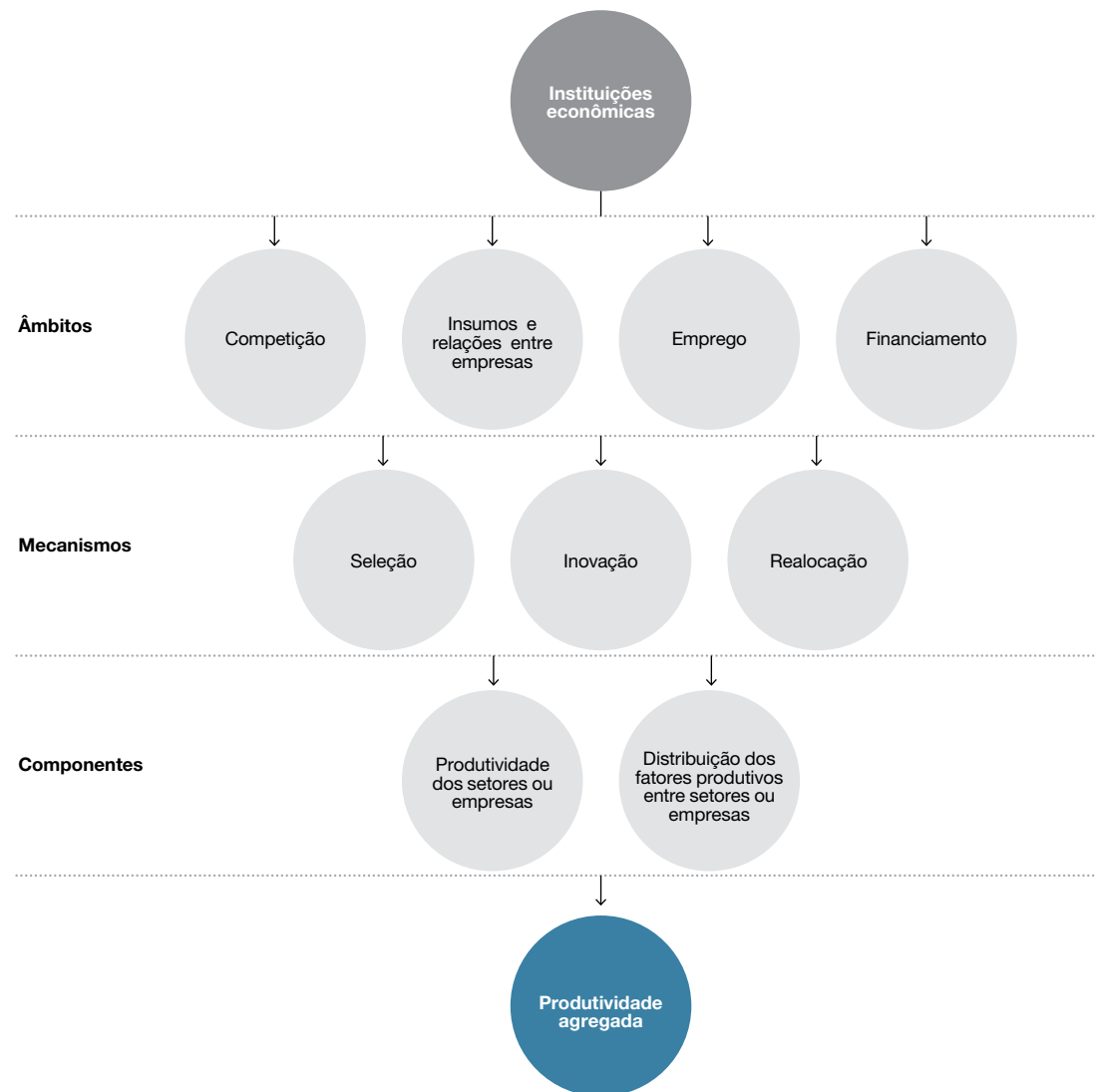
Marco conceitual: que há por trás da produtividade?

A produtividade agregada de uma economia pode ser decomposta em dois elementos. O primeiro é a produtividade do conjunto de empresas existentes e, o segundo, a maneira pela qual os recursos produtivos são distribuídos entre essas empresas. Ambos os elementos mudam ao longo do tempo em função de três mecanismos (ou canais) intimamente relacionados.

Primeiro, pela entrada e saída de empresas ou “canal de seleção”. Na medida em que a dinâmica da economia esteja caracterizada pela entrada de empresas mais produtivas e a saída daquelas que são menos produtivas, o nível de produtividade da economia será maior.

Em segundo lugar, pelo “canal de inovação”. A produtividade de cada empresa que sobrevive ao processo de entrada e saída depende de seu investimento em inovação e da adoção de tecnologias que envolvam redução de custos, desenvolvimento de novos produtos, uso de métodos de gestão mais eficientes e uso de métodos de gestão de talentos humanos que promovam tanto um alto esforço dos trabalhadores quanto uma boa combinação entre suas habilidades e as tarefas que desempenham.

Figura 2 Marco conceitual: que há por trás da produtividade?



Fonte: Elaboração própria.

Por último, pelo “canal de realocação”. As economias se caracterizam por uma expansão e/ou contração contínua das empresas que operam e sobrevivem, o que pode se traduzir em variações na produtividade agregada. Quando os recursos se movem em direção às unidades produtivas cuja produtividade é maior, há um aumento na produtividade agregada.

No entanto, o nível de inovação por parte das empresas e o grau de eficiência tanto no processo de seleção quanto na alocação de recursos entre as unidades produtivas são manifestações do nível de produtividade dos países, e não seus determinantes finais. Para explicar os problemas de produtividade em um país ou região, é necessário entender porque as empresas inovam pouco, porque algumas

empresas ineficientes sobrevivem enquanto, por outro lado, novos projetos com alto potencial de crescimento não se materializam e, ainda, porque os fatores de produção são alocados de forma ineficiente entre as empresas. A busca por respostas a essas questões nos leva a estudar o papel das instituições econômicas ou “determinantes profundos”.

Esses determinantes profundos condicionam os âmbitos nas quais as empresas atuam: para competir, para acessar insumos ou cooperar, para demandar trabalho e obter recursos para financiar suas operações. Entre esses fatores institucionais, aparecem, em primeiro lugar, os de natureza transversal, que determinam, por exemplo, a proteção dos direitos de propriedade, o cumprimento de contratos e as capacidades do Estado, incluindo o controle da corrupção. Em segundo lugar estão as instituições associadas aos marcos regulatórios e políticas públicas pertinentes para cada um dos âmbitos mencionados. Além disso, essa institucionalidade inclui não apenas as políticas e regulamentos legais ou *de jure*, mas também as organizações, procedimentos e costumes formais e informais que de fato determinam seu funcionamento e controle.

A Figura 2 ilustra esse enfoque para abordar o tema da produtividade. Em seguida, veremos, em primeiro lugar, como a produtividade é decomposta na América Latina e, posteriormente, como seus determinantes profundos operam nos diferentes campos de ação das empresas.

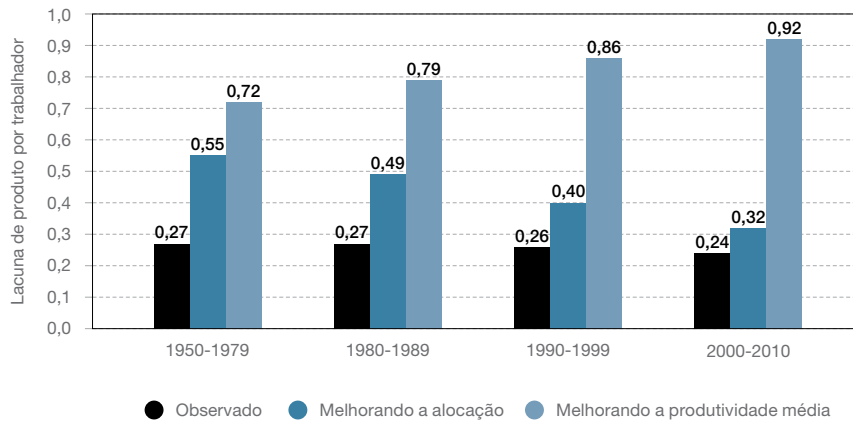
Anatomia da produtividade na América Latina

Para analisar o problema da produtividade na América Latina é conveniente decompor a produtividade agregada das economias da região em dois termos: um que reflete a produtividade média entre os diferentes setores, e outro que representa como a alocação de recursos entre os setores se relaciona com a produtividade dos mesmos. Isso pode ser útil para avaliar se o atraso produtivo da região se deve a um problema de baixa produtividade transversal a todos os setores ou, ao contrário, a um problema de maior alocação de recursos para setores de menor produtividade.

O Gráfico 1 mostra a diferença de produtividade entre a América Latina e os Estados Unidos, bem como dois exercícios contrafatuais com base nesta decomposição, considerando a produção por trabalhador como medida de produtividade e tomando três grandes setores de atividade: agricultura, manufatura e serviços. Para o primeiro exercício (melhorando a alocação) se impõe para a América Latina o valor do componente de eficiência na alocação de fatores correspondentes aos Estados Unidos (o termo que reflete o grau de associação entre a produtividade e a fração de emprego setorial). No segundo exercício (melhorando a produtividade média), se impõe para a América Latina a produtividade média simples dos setores observada nos Estados Unidos.

O gráfico mostra que o produto por trabalhador na América Latina se manteve relativamente constante durante esse período, em torno de 25% do registrado pelos Estados Unidos. Por outro lado, o exercício de decomposição sugere que essa diferença é explicada quase que inteiramente por uma produtividade média muito menor dos três setores (primeiro termo) e não tanto por deficiências de alocação (segundo termo). Por exemplo, se no período 2000-2010 a produtividade média dos três setores tivesse sido a mesma nas duas regiões, a produtividade agregada da América Latina teria sido 92% da dos Estados Unidos. Por outro lado, se a alocação de recursos entre os setores de acordo com sua produtividade tivesse sido igual, só teria chegado a 32%. A partir dessa análise conclui-se que a lacuna produtiva na América Latina não se deve ao fato de a região ter uma maior proporção de trabalhadores em setores de atividade especialmente pouco produtivos, mas sim a atrasos de produtividade em todos os setores.

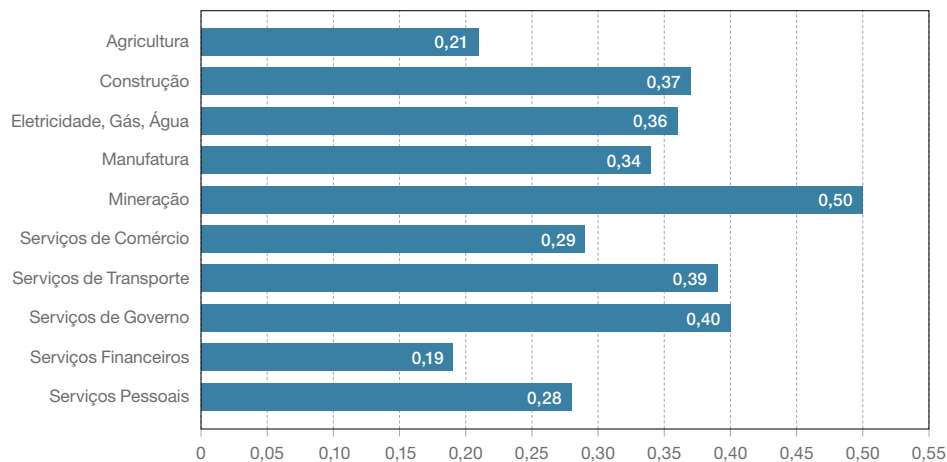
Gráfico 1 Contribuição da eficiência alocativa e da produtividade média à lacuna de produtividade



Nota: O gráfico mostra o quociente entre o produto por trabalhador na América Latina e nos Estados Unidos em quatro intervalos de tempo. Também informa o valor do indicador que seria observado se a América Latina tivesse a mesma eficiência na alocação de fatores entre os setores produtivos (covariância entre produtividade do setor e participação no emprego) do que os Estados Unidos e a que seria observada se a América Latina tivesse a mesma produtividade média dos setores produtivos que os Estados Unidos. A América Latina corresponde à média simples dos valores na Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Peru. Análise realizada considerando 3 setores de atividade.

Fonte: Cálculos próprios com dados do GGCD 10-Sector Database.

Gráfico 2 Produto por trabalhador na América Latina em relação aos Estados Unidos em 10 setores de atividade



Nota: O gráfico mostra o quociente entre a produção por trabalhador na América Latina e nos Estados Unidos em 2010, com base em medições em dólares de 2011, na paridade do poder aquisitivo. Os valores correspondem à média simples da Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Peru.

Fonte: Cálculos próprios com dados de GGDC 10-Sector Database.

A produtividade agregada também não melhoraria substancialmente se os recursos pudessem ser realocados para um nível mais alto de desagregação, por exemplo, entre 10 setores de atividade. Os modestos ganhos de produtividade que poderiam ser obtidos neste caso refletem que o problema de produtividade é transversal. O Gráfico 2 mostra que em nenhum dos 10 setores o produto por trabalhador excede 50% do dos Estados Unidos no mesmo setor. E em nove deles não supera sequer 40%. As maiores lacunas são encontradas na agricultura e nos serviços financeiros, com valores em torno de 20%, e ainda nos serviços pessoais e no comércio, com valores em torno de 30%. Portanto, fechar a lacuna da produtividade agregada exige um esforço primordial em melhorar a produtividade em cada um dos diferentes setores da economia.

Mas o que acontece dentro desses setores? Até que ponto as suas lacunas de produtividade se devem à baixa produtividade em seus subsetores e estabelecimentos versus o fato de que os recursos são alocados a subsetores e/ou estabelecimentos pouco produtivos?

No caso da manufatura, o produto por trabalhador da região é de apenas 34% do americano. A decomposição de cerca de 50 subsetores para os casos de Chile, Colômbia e México em comparação com os Estados Unidos indica que a lacuna de produtividade da manufatura nestes países se deve, principalmente, à baixa produtividade dos subsetores que a integram, e não a uma alocação deficiente de recursos entre eles, novamente em relação aos Estados Unidos. De fato, em comparação com este país, no Chile, Colômbia e México os recursos manufaturados estão relativamente mais concentrados nos subsetores mais produtivos, o que ajuda a fechar a lacuna de produtividade. Em contraste, em 2010, o produto por trabalhador médio dos subsetores que compõem a indústria de transformação nesses três países foi de apenas 30% em comparação com os Estados Unidos.

A decomposição em nível de estabelecimento dentro dos subsetores de manufatura mostra, por outro lado, uma alocação de recursos relativamente ineficiente entre estabelecimentos, o que reduz a produtividade em relação à dos Estados Unidos. No entanto, sua relevância é menor que a produtividade média dos estabelecimentos. Em particular, uma alocação de emprego entre estabelecimentos que fosse tão eficiente quanto a dos Estados Unidos aumentaria o produto por trabalhador do subsetor manufatureiro médio de 34% para 40% em comparação aos Estados Unidos se acontecesse no Chile, de 25% para 28% na Colômbia e de 32% para 40% no México. No entanto, se o produto por trabalhador no estabelecimento manufatureiro médio fosse igual ao observado nos Estados Unidos, a produção por trabalhador do subsetor médio saltaria para 85% da dos Estados Unidos no Chile, 91% na Colômbia e 78% no México.¹

No caso dos serviços, a diferença de produto por trabalhador da região em comparação com os Estados Unidos é maior do que no caso da manufatura. O exercício de decomposição com base em dados no nível de estabelecimentos sugere que essa lacuna maior se deve ao fato de que os problemas de eficiência na alocação de recursos são muito maiores nos serviços do que na manufatura. Com efeito, para os países para os quais existe informação sobre a produção por trabalhador em serviços (Uruguai e Colômbia), verifica-se que, tanto em termos de alocação de recursos entre subsetores quanto entre estabelecimentos dentro dos referidos subsetores, o termo que reflete a correlação entre a alocação de recursos e a produtividade é menor em serviços do que em manufaturas.

1 É importante mencionar que, devido à disponibilidade de dados, estes cálculos são realizados com base em informação de estabelecimentos com ao menos 10 empregados.

Finalmente, a estrutura produtiva da região apresenta dois traços característicos. Em primeiro lugar, uma alta porcentagem do emprego concentrada em estabelecimentos relativamente pequenos, de menos de 10 trabalhadores. O Quadro 1, por exemplo, mostra que enquanto na região aproximadamente 1 de cada 2 assalariados é empregado nesse tipo de estabelecimento, essa mesma proporção é de apenas 1 para cada 8 assalariados nos Estados Unidos. A concentração do emprego em micro e pequenas na região é especialmente significativa na agricultura e no comércio.

Quadro 1 Distribuição do emprego assalariado por tamanho de empresa segundo formalidade e setor

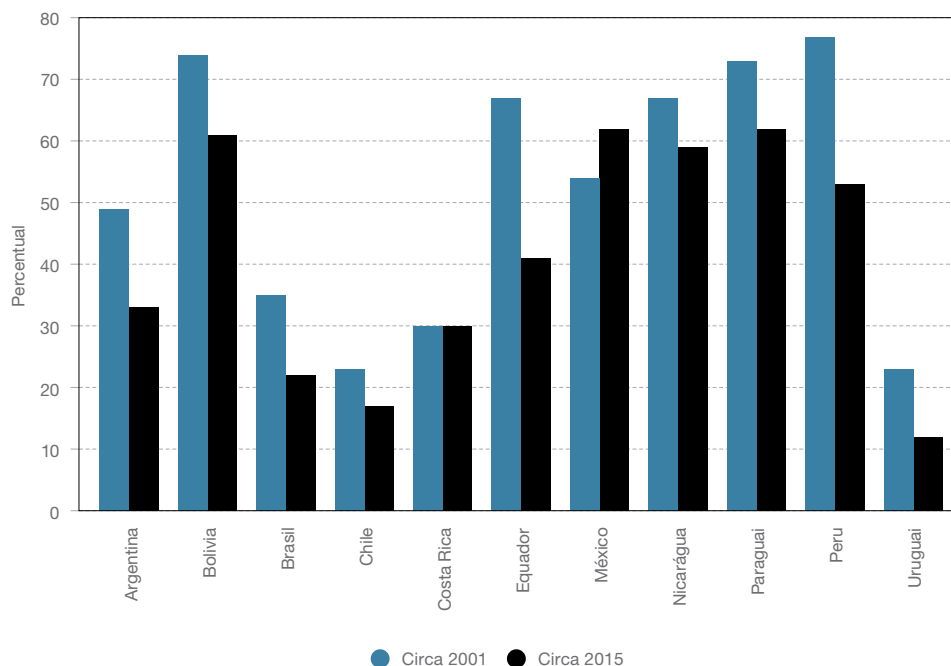
	Tamanho da empresa (empregados)	América Latina			Estados Unidos
		Assalariados formais	Assalariados Informais	Assalariados	Assalariados
Todos os setores	1 a 9	17	75	48	12
	10 a 99	32	16	23	
	100 ou mais	50	8	29	
Manufatura	1 a 9	10	69	36	4
	10 a 99	30	21	26	
	100 ou mais	60	10	38	
Comércio	1 a 9	28	82	58	11
	10 a 99	37	12	23	
	100 ou mais	35	6	19	
Outros serviços	1 a 9	15	60	31	13
	10 a 99	33	25	29	
	100 ou mais	52	15	40	
Agricultura	1 a 9	29	78	70	31
	10 a 99	32	16	19	
	100 ou mais	38	6	11	

Nota: O Quadro mostra a distribuição do emprego assalariado entre as categorias de tamanho de empresa, de acordo com a formalidade e o setor produtivo, para a média da América Latina. Além disso, mostra para os Estados Unidos a proporção do emprego assalariado em empresas com menos de 10 empregados. Os países considerados na América Latina são Argentina, Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Considera-se um empregado assalariado formal aquele que tem direito a pensão. Os dados são agrupados para o período entre 2011 e 2015.

Fonte: Elaboração própria baseada em pesquisas domiciliares homogeneizadas pelo CEDLAS para a América Latina e Business Dynamics.

Em segundo lugar, um alto percentual de emprego está na informalidade, atingindo mais de 50% dos trabalhadores em vários países da região até o ano de 2015 (Gráfico 3). Existem diferenças importantes entre os salários médios dos trabalhadores em posições formais e informais (entre 15% e 30%), mesmo depois de controlar as características dos trabalhadores (como educação, idade e gênero). Essas diferenças salariais são, em parte, indicativas de diferenças de produtividade entre empregos formais e informais.

A lacuna de produtividade dos empregos informais significa que se fosse possível migrar todo o emprego informal ao setor formal, sem alterar a produtividade média de cada setor, seria possível obter grandes ganhos de produtividade agregada, o que ilustra o peso que a informalidade tem sobre a produtividade na América Latina.

Gráfico 3 Evolução da taxa de informalidade na América Latina

Nota: A taxa de informalidade refere-se ao percentual de empregados que não fazem contribuições previdenciárias. É mostrada por país em dois momentos de tempo: por volta de 2001 e por volta de 2015. Os dados reportados para o primeiro e segundo momento de tempo, por país, respectivamente, são: Argentina, 2003 e 2015; Bolívia, 2002 e 2014; Brasil, 2001 e 2015; Chile, 2000 e 2015; Costa Rica, 2001 e 2015; Equador, 2003 e 2015; México, 2000 e 2014; Nicarágua, 2001 e 2014; Paraguai, 2002 e 2015; Peru, 2000 e 2015; e Uruguai, 2001 e 2015.

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de pesquisas domiciliares homogeneizadas pelo CEDLAS.

Um exercício de decomposição com base em dados de pesquisas domiciliares de 10 países da região mostra que cerca de 60% da lacuna de produtividade medida pelo salário (e descontados o efeito da educação, idade e gênero) de empregos informais em relação aos cargos formais é atribuível à menor produtividade média do trabalho no setor informal, independente do setor produtivo e do tamanho da empresa. Os 40% restantes são distribuídos em proporções iguais entre o fato de que existe uma maior concentração de empregos informais nas micro e pequenas empresas e o fato de que o emprego informal também está mais concentrado nos subsetores de baixa produtividade.

Analisando estes resultados como um todo, pode-se comprovar que a lacuna de produtividade na região não é tanto em sua estrutura produtiva, mas principalmente na baixa produtividade de todos os seus setores. A baixa produtividade dos setores, por sua vez, deve-se tanto à baixa produtividade dos estabelecimentos quanto ao fato de, dentro dos setores, os recursos não serem necessariamente destinados aos estabelecimentos mais produtivos. A baixa produtividade do setor informal também afeta transversalmente a maioria dos setores. Quais são os determinantes profundos desses problemas de produtividade no nível dos estabelecimentos e de alocação de recursos?

Determinantes profundos da produtividade: as instituições econômicas e seus âmbitos de ação

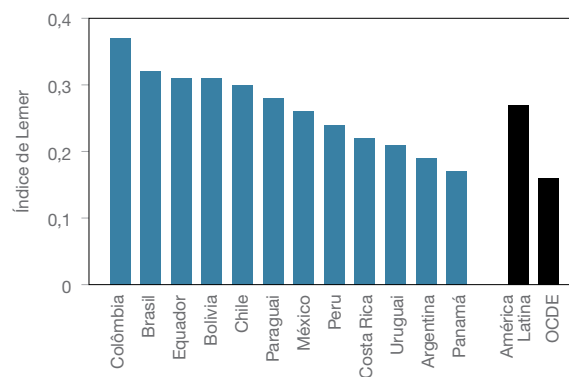
As causas fundamentais da baixa produtividade estão associadas a instituições que condicionam o ambiente produtivo onde as empresas interagem, mais além do setor na qual atuam. Os quatro principais âmbitos onde isso ocorre são a competição, o acesso a insumos e a cooperação entre as empresas, as relações de trabalho e o financiamento.

Competição

O primeiro âmbito-chave para se fazer uma análise da produtividade de uma economia é o mercado de bens e serviços no qual as empresas competem. A competição é fundamental para a produtividade, tanto porque promove maior produtividade dentro das empresas quanto uma melhor alocação de recursos entre elas.

Infelizmente, há vários indícios que mostram que as economias latino-americanas sofrem com a falta de competição em comparação com regiões mais desenvolvidas. Para começar, os indicadores que medem os custos de entrada são consideravelmente mais altos na região. Por exemplo, a América Latina é a região do mundo com o maior percentual de empresas que declaram que permissões e licenças são um obstáculo de moderado a grave. Esse percentual é de 43% na manufatura e de 49% nos serviços. Da mesma forma, os indicadores de regulamentações no mercado de bens e serviços não só confirmam a natureza restritiva do sistema de licenciamento e licença na região, mas também revelam as altas barreiras legais à entrada. Da mesma forma, o poder de mercado das empresas da região se reflete em maiores margens de preços sobre os custos. O Gráfico 4, com efeito, apresenta o índice de Lerner no setor manufatureiro (uma medida do poder de mercado) e revela margens mais altas em todos os países da região do que na OCDE.

Gráfico 4 Índice de Lerner: Setor manufatureiro da América Latina e OCDE, 2000-2015



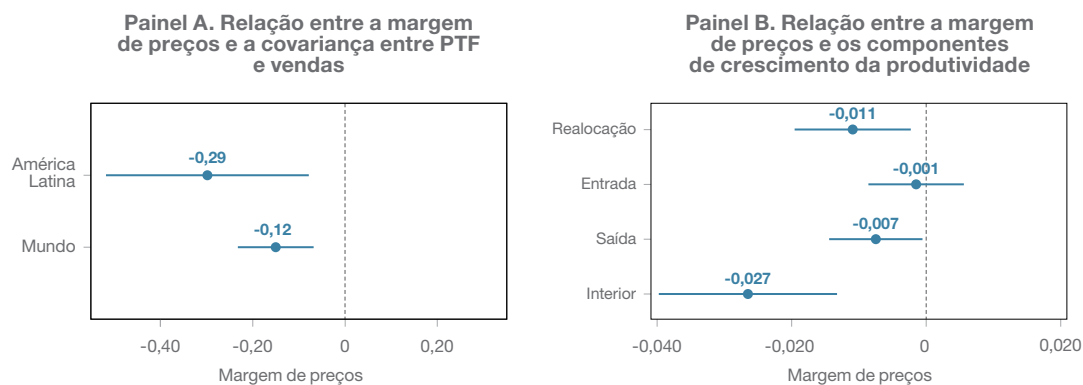
Nota: São mostradas médias simples dos anos disponíveis para cada país no período 2000-2015. Um valor elevado do índice é sinal de um baixo nível de competição. A média da América Latina corresponde aos países demonstrados. A OCDE exclui Chile e México.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de INDSTAT2.

A falta de competição tem implicações importantes para a produtividade. Em primeiro lugar, vários exercícios empíricos mostram que setores com margens de preço mais altas têm uma pior alocação de recursos (Gráfico 5, painel A). Por exemplo, uma queda nas margens de preço por um desvio padrão estaria associada a um aumento de aproximadamente 20% na produtividade industrial, apenas como resultado de uma melhor alocação. Os dados do Chile, Colômbia, México e Uruguai confirmam a associação positiva entre poder de mercado e ineficiência na alocação de recursos.

Em segundo lugar, uma análise dinâmica mostra que um maior poder de mercado a nível setorial (medido por margens de preços) está associado a uma menor taxa de crescimento da produtividade devido, principalmente, a menores ganhos de produtividade dentro dos estabelecimentos de sobreviventes (Gráfico 5, painel B). Este resultado é consistente com a hipótese de que a competição estimula a inovação e a eficiência produtiva das empresas. Deficiências no processo de realocação intrasectorial de fatores e na saída de estabelecimentos também explicam, ainda que em menor grau, o menor crescimento da produtividade em setores com maior poder de mercado.

Gráfico 5 Competição e produtividade



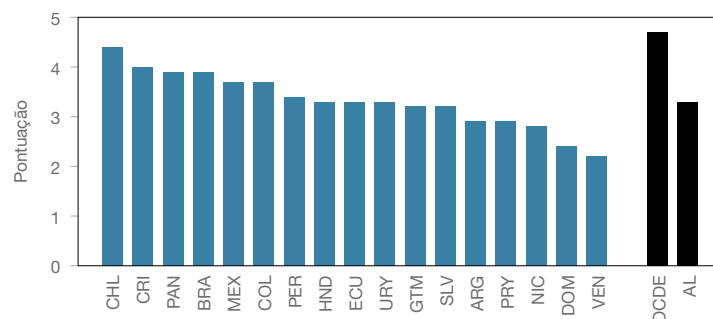
Nota: O Painel A mostra o coeficiente de regressão linear da variável independente "margem de preços", e seu respectivo intervalo de confiança de 95%, sobre a covariância entre PTF e vendas para dois grupos de países. A amostra inclui observações de 18 países da América Latina e 126 do mundo. As unidades de observação são os setores manufatureiros a 3 dígitos segundo a classificação CIIU, Rev. 3.1, para cada país e ano. Em cada regressão se incluem constantes e efeitos fixos das interações país-ano e país-setor a 2 dígitos. São descartados setores com menos de cinco empresas. O Painel B mostra o coeficiente de regressão linear da variável independente margem de preços setorial e seu respectivo intervalo de confiança de 95%, tomando como variáveis dependentes aos componentes da taxa de crescimento setorial da PTF em termos de ingressos. Estes são, de cima para baixo: o efeito da realocação, o aporte dos estabelecimentos que entram e saem, e o componente interno dos estabelecimentos existentes que continuam operando. A amostra inclui observações do Chile, Colômbia, México e Uruguai. As unidades de observação são os setores manufatureiros a 3 dígitos segundo a classificação CIIU, Rev. 3.1. Em cada regressão são incluídas a constante e efeitos fixos de interações de país-ano e país-setor a 2 dígitos. São descartadas observações com valores extremos de margem de preços (fora do intervalo p99-p1). São incluídos estabelecimentos com 10 ou mais empregados.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Enterprise Surveys para o painel A; dados da Pesquisa Industrial Anual do Chile (1995-2007) e Colômbia (1990-2012), Pesquisa Industrial Anual (2005-2009) e Pesquisa Anual para a Indústria Mexicana (2009-2015) de México e registros administrativos da Dirección geral de impuestos (2008-2015) do Uruguai para o painel B.

Como melhorar o ambiente de competição? Pelo menos dois tipos de ações poderiam ser relevantes. Por um lado, fortalecer as instituições e as políticas de defesa da competição; por outro, facilitar o comércio internacional, especialmente reduzindo as barreiras não tarifárias e melhorando a infraestrutura logística. A informação disponível para a região aponta para desafios em ambas as frentes.

Com relação aos regulamentos associados à defesa da competição, o indicador de efetividade da política antitruste compilado pelo Fórum Econômico Mundial mostra que todos os países latino-americanos estão abaixo da média dos países mais desenvolvidos, representados pela média da OCDE (Gráfico 6)

Gráfico 6 Efetividade da política antitruste



Nota: A pontuação para cada país se baseia na seguinte pergunta: Em seu país, quão efetivas são as políticas antitruste para garantir a competição leal? (1 = não são efetivas em absoluto; 7 = são extremamente efetivas). A média da América Latina (AL) inclui os países citados no gráfico. A OCDE exclui Chile e México.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Global Competitiveness Report 2017-2018.

A OCDE também oferece indicadores complementares da força das políticas e leis de competição no Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru, países que estão em uma posição avançada em relação ao restante da América Latina. Ainda que nos aspectos *de jure* (por exemplo, o alcance do marco jurídico antitruste) estes países não pareçam estar muito longe dos marcos da OCDE, são observadas diferenças significativas em aspectos de implementação, tais como o grau de probidade das investigações que visam o cumprimento das leis.

Com relação à promoção do comércio internacional, os indicadores disponíveis refletem novamente oportunidades de melhoria. Embora as tarifas médias na região tenham caído consideravelmente desde meados da década de 1990, ainda prevalecem importantes barreiras não tarifárias, incluindo medidas sanitárias e fitossanitárias, obstáculos técnicos e medidas especiais de proteção comercial. Considerando essas restrições, a tarifa equivalente em 2009 (os dados mais recentes disponíveis a partir deste indicador) de alguns países, como Colômbia e México, era superior a 20%, ainda quando as tarifas formais estavam bem abaixo desse valor. Além disso, há deficiências na logística, o que também se traduz em obstáculos efetivos ao comércio.

Insumos e relações entre empresas

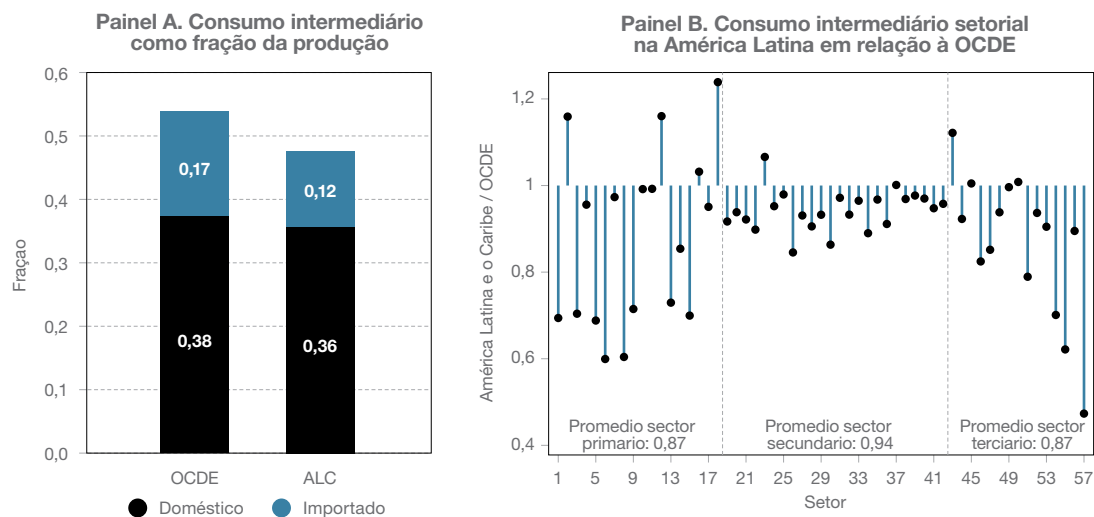
É difícil entender o problema da produtividade sem um olhar profundo sobre as relações entre as empresas. A razão mais óbvia é que, para produzir bens e serviços, é necessário usar outros bens e serviços como insumos e estes são obtidos de outras empresas. Além disso, as relações cliente-fornecedor, que são sintetizadas nas matrizes insumo-produto, são importantes para identificar como certas distorções e choques de produtividade a nível setorial se propagam em toda a cadeia de produção. Isso ajuda a identificar setores-chave para o desenvolvimento produtivo. Por último, as relações entre as

empresas também afetam a produtividade ao favorecer o compartilhamento de conhecimentos e ideias, bem como sinergias e a coordenação na tomada de decisões, efeitos que surgem com frequência no contexto de clusters.

Certamente, o acesso a insumos é uma parte essencial do ambiente de negócios de um país e, como tal, influencia a produtividade das empresas. Por exemplo, na Colômbia, se verifica uma importante dispersão na magnitude e complexidade do consumo intermediário entre os estabelecimentos de uma mesma indústria. Em particular, o número de materiais utilizados por estabelecimentos de uma indústria manufatureira típica na Colômbia varia de 2,69 para as empresas no percentil 10 da distribuição dessa variável, até mais de 21 para o negócio no percentil 90. Da mesma forma, a percentagem média dos gastos sobre vendas em materiais estrangeiros varia entre praticamente 0 para estabelecimentos no percentil 10, até quase 40 para estabelecimentos no percentil 90. A evidência apresentada no relatório sugere uma associação positiva entre estas medidas de consumo intermediário e a produtividade no nível da planta.

A análise de matrizes insumo-produto permite estudar a intensidade das relações entre empresas do tipo cliente-fornecedor na América Latina em níveis setoriais. Esta informação mostra que, em comparação com os países da OCDE, a fração de consumo intermediário na América Latina está deprimida; especialmente no que se refere aos insumos de origem externa e nas indústrias do setor primário e terciário. De fato, o Gráfico 7 (painel A) mostra que a porcentagem de consumo intermediário na região é, em média, 7 pontos percentuais menor do que na OCDE, principalmente devido a uma diferença de aproximadamente 5 pontos percentuais no componente importado. O mesmo gráfico (painel B) também mostra que, embora essa lacuna seja generalizada, é consideravelmente maior no setor primário (à esquerda) e no de serviços (à direita).

Gráfico 7 Consumo intermediário



Nota: O painel A mostra a fração do valor da produção que corresponde ao consumo intermediário, decomposto em seu componente doméstico e importado. O painel B mostra o quociente entre consumo intermediário total (doméstico + importado) e a produção para cada setor, tomando a média de países da América Latina e Caribe e a média de países da OCDE, excluindo aqueles na primeira região. As linhas pontilhadas separam os setores em três grandes grupos: atividades primárias, manufatureiras e de serviços. Todos os dados correspondem ao ano de 2011.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de GTAP v9.2.

Alguns autores sugerem que esses níveis relativamente baixos de consumo intermediário poderiam sinalizar distorções setoriais. Essas distorções afetam a alocação de recursos entre os setores e, dessa forma, a produtividade. Mas também funcionam de forma similar a um choque (negativo) de oferta do insumo produzido por este setor, o qual, através da estrutura de insumo-produto, se espalha por todos os sectores e se manifesta em perda de produtividade agregada, dependendo de seu grau de influência como fornecedor de insumos. De acordo com alguns estudos, remover essas distorções setoriais implicaria ganhos de produtividade modestos, mas não desprezíveis. Um trabalho desenvolvido no contexto deste relatório constata que, em média, para sete países da região os ganhos seriam de 14%.

O impulso, também conhecido como encadeamento para a frente, (ou um conceito relacionado chamado “grau de influência”) reflete a importância direta e indireta de cada setor no fornecimento de insumos e pode servir como uma base para identificar setores-chave para o desenvolvimento produtivo. Na América Latina, assim como nos países da OCDE, se destaca o impulso dos serviços. Indústrias como comércio, serviços para empresas, transporte, serviços financeiros e eletricidade aparecem como setores muito importantes em função de seu papel como fornecedores de insumos.

Juntamente com o grau de influência, a lacuna de produtividade pode ser incorporada como um critério complementar para identificar setores prioritários. Assim, combinar o grau de influência com o atraso produtivo promete ser um critério integral. Quando aplicado na região, mais uma vez destaca importantes indústrias do setor de serviços (outras atividades comerciais, comércio, transporte e eletricidade), mas também o setor agrícola.

Como melhorar o acesso a insumos de políticas públicas? Comércio internacional, melhor regulamentação, menos corrupção na prestação de serviços públicos e maior desenvolvimento de cadeias de valor dentro de clusters são pilares que favorecem esse âmbito.

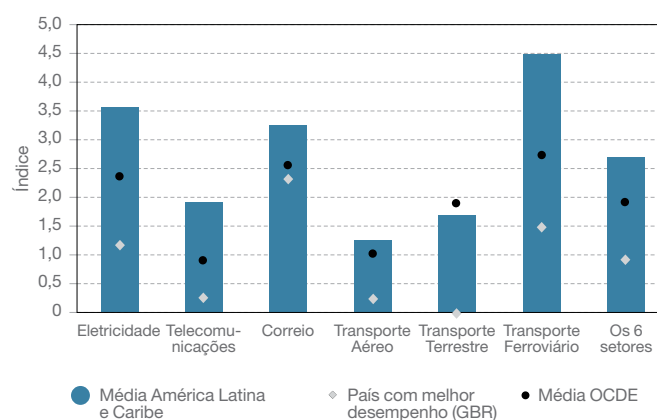
Com respeito ao comércio internacional, a evidência sugere que a abertura comercial, e o acesso e /ou barateamento de insumos que isso implica, melhora a produtividade das empresas locais, assim como sua capacidade de criar novos e/ou melhores produtos. Parte da explicação está ligada à ausência de substitutos para esses insumos nos mercados domésticos, mas também à transferência de tecnologia associada à importação desses bens de consumo intermediários. Os ganhos derivados da redução de tarifas são maiores quando acompanhados por outras reformas, como a redução de barreiras não tarifárias e a abertura aos investimentos estrangeiros diretos.

Em relação à regulamentação, existem espaços claros para melhorias na adequação dos marcos regulatórios voltados para a promoção da competição, comércio internacional, parcerias público-privadas e investimentos estrangeiros diretos, especialmente no setor de serviços. Por exemplo, o Gráfico 8 mostra, para seis setores de serviços de rede, o Índice de Regulação de Mercados preparado pela OCDE (valores mais baixos estão associados a um ambiente mais amigável à competição). O gráfico mostra que a região ainda possui marcos regulatórios menos amigáveis à competição do que os países da OCDE na maioria desses setores, e especialmente em eletricidade, telecomunicações e transporte ferroviário. As evidências indicam que melhorias nos marcos regulatórios que regem a prestação de serviços poderiam resultar em ganhos de produtividade, não apenas nos serviços diretamente afetados por essas melhorias, mas também nos fabricantes que os demandam como insumos.

Com respeito à redução da corrupção na prestação de serviços públicos, destacam-se como as tecnologias da informação e comunicação podem ajudar a melhorar o acesso a serviços de qualidade. Como

exemplo, a reforma alfandegária da Colômbia, que consistiu em automatizar o procedimento aduaneiro de forma que os importadores declarassem suas importações on-line em vez de fazê-lo pessoalmente, teve uma redução no número de casos de corrupção relacionados com a Direção Nacional de Impostos e Alfândegas (DIAN) registrados na Procuradoria Geral da República. Da mesma forma, foram encontrados efeitos positivos e quantitativamente importantes sobre as importações, o nível de capital e o valor agregado das empresas demandantes dos serviços aduaneiros.

Gráfico 8 Qualidade dos marcos regulatórios em serviços de rede



Nota: O gráfico mostra o valor do índice de qualidade regulatória na competência de setores de rede para a média da América Latina e Caribe, média da OCDE e o país com melhor desempenho (Reino Unido). O índice toma valores entre zero e seis, onde zero reflete o menor grau de restrição possível. Os dados correspondem a 2013.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Network Sector Regulation Indicators/Product Market Regulation Indicators.

Finalmente, no que diz respeito ao desenvolvimento de cadeias de valor no interior de conglomerados produtivos, diferentes experiências sugerem que elas podem ser um instrumento poderoso para melhorar as relações cliente-fornecedor e, com isso, o acesso a insumos e inovação. O desenvolvimento de clusters, além de favorecer o acesso a insumos, pode facilitar a cooperação entre empresas para solucionar questões de interesse coletivo e explorar sinergias e complementaridades. Por conseguinte, pode induzir a fenômenos que afetam favoravelmente a produtividade das empresas envolvidas, incluindo a divisão e especialização do trabalho, o desenvolvimento de uma grande variedade e qualidade de insumos e serviços-chave para o setor, a provisão de bens públicos e infraestruturas essenciais, a formação de associações empresariais, a melhor conexão com universidades e centros de pesquisa e capacitação especializados, bem como o aumento dos efeitos de derramamento do conhecimento.

No entanto, a simples aglomeração espacial das empresas não garante que as relações entre elas atinjam seu potencial e que as sinergias sejam exploradas ao máximo. O setor público pode desempenhar um papel catalisador. Para isso, as políticas devem ter um enfoque abrangente e de longo prazo e devem incorporar ações que favoreçam a promoção de capacitação (tanto no setor público como privado), a promoção de economias externas e o fortalecimento de elos dentro da cadeia de valor, bem como o fortalecimento de capacidades para promover a penetração nos mercados globais (Figura 3).

Figura 3 Menu de ações para apoiar o desenvolvimento de clusters

Identificação de Clusters e Criação de Capacidades Institucionais

- Desenvolver mapas de clusters e identificação de atores-chaves
- Favorecer a conformação e as capacidades das associações setoriais
- Favorecer capacidades em instituições públicas de promoção de clusters

Promoção de Economias Externas e Fortalecimento de Vínculos Internos

- Promover centros de formação de habilidades especializadas
- Promover inovação conjunta
- Fortalecer a fornecimento local de serviços essenciais ao cluster (incluindo os de infraestrutura)
- Melhorar as capacidades e escala dos provedores, incluindo seu acesso ao crédito
- Criar e ampliar a confiança entre as empresas
- Promover o estabelecimento de projetos coletivos
- Fortalecer associações de negócios

Fortalecimento de Conexões Externas

- Melhorar a infraestrutura de logística
- Desenvolvimento de marcas e marketing
- Apoiar o desenvolvimento de cadeias de distribuição
- Atrair líderes das cadeias de valor ao cluster e potenciais investidores
- Ajudar as empresas no cumprimento de padrões internacionais

Fonte: Elaboração própria com base em Cluster Policies [Folheto], OCDE (2010); e Upgrading to compete: Global value chains, clusters and SMEs in Latin America, Rabelotti e Pietrobelli (Eds.) (2006).

As iniciativas de apoio aos clusters não estão isentas de riscos e limitações. Estratégias equivocadas podem se traduzir em distorções com efeitos contraproducentes na produtividade. Para evitar esses riscos, é conveniente conceber essas iniciativas como estratégias que buscam extrair informações e coordenar ações para superar falhas de mercado, como problemas de coordenação. Dificilmente as políticas de cluster podem gerar competitividade sem uma posição com referências comprováveis em vantagens comparativas do setor. Também não são substitutos, mas sim complemento de políticas transversais que melhorem o ambiente produtivo das empresas.

Relações de trabalho

Dada a centralidade do trabalho como fator produtivo, melhorar a eficiência de sua alocação entre empresas e melhorar seu rendimento dentro das empresas é essencial para atingir níveis mais altos de produtividade.

Entre os fatores que afetam a alocação de trabalhadores para cargos nos mercados de trabalho deve-se levar em conta, por exemplo, a existência de custos de busca e assimetrias de informação. Entre os fatores que afetam a produtividade dos trabalhadores dentro das empresas pode-se contar a formação dos trabalhadores no trabalho, bem como as práticas gerenciais.

Na América Latina, vários padrões de alocação da força de trabalho conspiram contra sua produtividade. Em particular, há uma lacuna significativa entre os gêneros, um descompasso entre as habilidades dos trabalhadores e suas tarefas e, especialmente, uma enorme concentração da força de trabalho em empregos informais.

Com relação às disparidades de gênero, os dados indicam que, embora a diferença entre a taxa de participação de homens e mulheres tenha diminuído consideravelmente na região (passando de mais de 40 pontos percentuais em 1999 para pouco mais de 22 pontos em 2015), essa diferença segue sendo 14 pontos percentuais acima da média dos países da OCDE. Isso poderia implicar uma má alocação de talentos, de maneira que existiria margem para obter ganhos de produtividade por meio do aumento da taxa de participação feminina no trabalho.

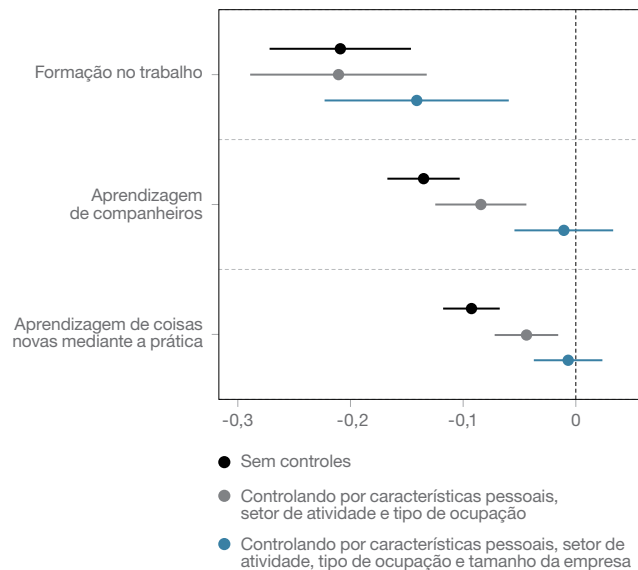
Com relação ao emparelhamento entre habilidades e tarefas, a alta mobilidade entre postos por parte dos trabalhadores latino-americanos, em comparação com seus pares em países desenvolvidos, poderia indicar uma falta de concordância entre suas habilidades e as exigências de sua ocupação, o que implicaria uma perda de produtividade. De acordo com o Relatório de Economia e Desenvolvimento de 2016, elaborado por CAF, quatro em cada 10 trabalhadores consideram que o nível de qualificação que possuem para seu trabalho atual não é o correto. Isso, por sua vez, pode ter origens em práticas inadequadas de busca de emprego. De acordo com a Pesquisa CAF 2017, quase 37% dos trabalhadores desempregados vão diretamente ao local de trabalho para procurar emprego e mais de 14% o fazem através de suas redes informais. Em contraste, há um baixo uso de agências de emprego. Claramente, esse contexto de práticas ineficientes de busca de emprego prejudica a concordância entre as habilidades dos trabalhadores e as exigências das vagas, e poderia ser uma oportunidade para a política pública no campo da intermediação laboral.

Finalmente, no que diz respeito à informalidade, pode-se dizer que esta é a característica mais importante do mercado de trabalho na região e que tem sérias implicações para a produtividade. Como foi mostrado anteriormente, vários países da região têm uma alta incidência de emprego informal e as diferenças salariais médias dos trabalhadores em empregos formais e informais são indicativas de importantes lacunas de produtividade entre os dois tipos de empregos.

Com relação aos fatores que afetam a produtividade dentro das empresas, tanto a informalidade quanto o tamanho das empresas resultam ser chaves para a acumulação de habilidades por parte dos trabalhadores. Como mostra o Gráfico 9, os trabalhadores informais e em pequenas empresas têm menor probabilidade de receber treinamento, aprender com a prática e aprender com os companheiros, mesmo controlando por características pessoais, setor de atividade e tipo de ocupação.

Por outro lado, as práticas gerenciais associadas à gestão do pessoal também são muito relevantes na hora de promover uma maior produtividade do trabalho. Dentro dessas práticas, os pagamentos de desempenho têm mostrado impactos positivos e de considerável magnitude na produtividade, mas, de acordo com a Pesquisa CAF 2017, eles são de aplicação limitada na região.

As políticas e regulamentações trabalhistas podem ter um impacto tanto na alocação de trabalhadores quanto na produtividade do trabalho dentro das empresas. Por um lado, as políticas e regulamentações trabalhistas, podem condicionar quais trabalhadores se encontram ativos, além da qualidade e da frequência das transições laborais e ainda a distribuição dos empregados entre postos de trabalho, inclusive entre empregos formais e informais. Por outro lado, as políticas, regulamentos e instituições trabalhistas, podem afetar a produtividade dentro da empresa, ao condicionar o processo de treinamento de habilidades, a adoção de métodos eficientes de organização do trabalho e os incentivos ao esforço e à cooperação.

Gráfico 9 Lacuna dos trabalhadores informais nas formas de aquisição de habilidades

Nota: São mostrados os efeitos marginais e intervalos de confianças a 90% estimados a partir de regressões probit nas quais a variável dependente é dicotômica, tomando valor 1 se o entrevistado afirma ter adquirido habilidades pelo canal que se indica e 0 no caso contrário. A variável independente toma valor 1 se o trabalhador é informal e 0 se o trabalhador é formal. Os valores no gráfico indicam quanto maior é a probabilidade de adquirir habilidades pelo canal em questão entre os trabalhadores informais em relação aos formais, assumindo que as demais variáveis independentes tomam seus valores médios. São consideradas três especificações: sem controles; incluindo controles de 14 níveis de educação, 11 categorias de setor de atividade e 43 categorias de tipo de ocupação; e por último, incluindo 6 categorias de tamanho de empresa, além dos controles anteriores. A mostra está composta por indivíduos entre 20 e 60 anos de idade, residentes em 11 cidades da América latina.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pesquisa CAF 2015.

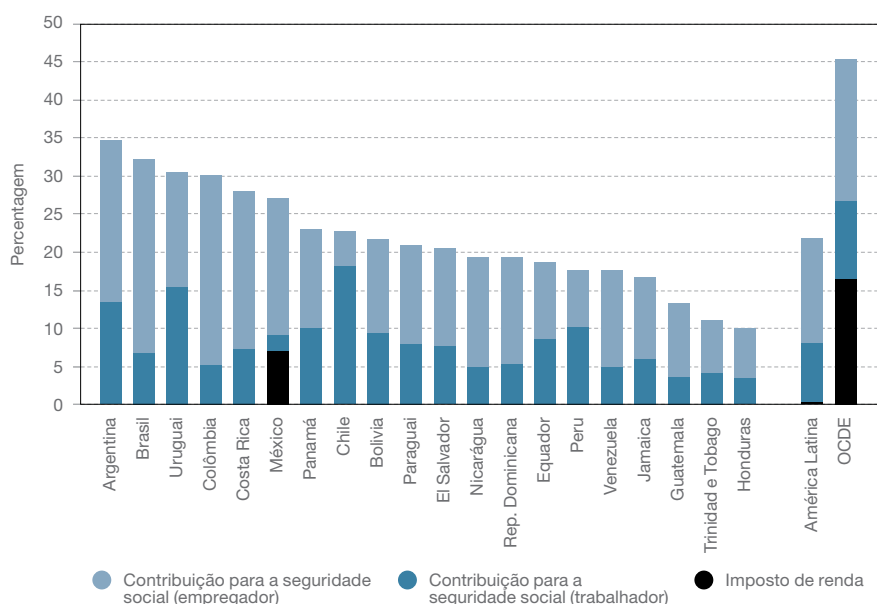
Além disso, essas políticas podem diminuir a produtividade quando aplicadas de forma diferencial para um determinado grupo de empresas, à custa das empresas mais produtivas. O fato de que, na prática, o cumprimento das normas trabalhistas esteja distorcido para grandes empresas ou para as empresas mais facilmente auditáveis, por exemplo, compromete a produtividade, especialmente através do canal de alocação de fatores, mas também reduzindo os incentivos para inovar e crescer.

Três conjuntos de políticas e regulamentos se destacam por seu amplo uso na região: as políticas de proteção ao emprego (que regulam as contratações e demissões), as políticas de fixação de salários e as políticas de impostos e contribuições associadas ao emprego formal.

No que diz respeito às políticas de proteção ao emprego, há uma significativa heterogeneidade nos países da região. Países como Argentina, México e Venezuela possuem altos níveis de proteção, enquanto os países da América Central apresentam baixos níveis de proteção. Existem evidências de que essas políticas afetam negativamente a produtividade, especialmente nas indústrias que exigem maior mobilidade dos trabalhadores. Nesse contexto, o seguro-desemprego pode ser uma boa alternativa aos altos níveis de proteção ao emprego em alguns países. Este instrumento pode facilitar os processos de criação e destruição de empregos associados aos aumentos sistêmicos na produtividade, protegendo os trabalhadores dos custos envolvidos nesses processos.

No que diz respeito às políticas de fixação de salários, em geral existem níveis elevados de salário mínimo na região, embora com diferenças importantes entre os países.² Em teoria, a presença de salários mínimos pode afetar negativamente o nível de emprego, a formalização dos trabalhadores e até, dentro das empresas, o investimento em capital humano e a implementação de esquemas de pagamento por desempenho que incentivem o esforço. No entanto, as evidências disponíveis tendem a indicar que os efeitos sobre o desemprego são nulos ou de menor magnitude e as evidências sobre os impactos nas outras variáveis são escassas. Em particular, existe uma associação positiva, ainda que modesta, entre o aumento do salário mínimo e a informalidade, especialmente nos setores mais expostos a essa regulação.

Gráfico 10 Impostos e contribuições como percentagem do salário (2013)



Nota: Os dados correspondem a um domicílio composto por um adulto sem crianças e com rendimentos iguais à média dos trabalhadores. A média da América Latina é com base nos países mostrados. A média da OCDE inclui os 35 membros, exceto Chile e México.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Taxing wages in Latin America and the Caribbean, OECD/IDB/CIAT (2016).

Assim como a fixação de um salário mínimo pelo Estado, a regulamentação da negociação coletiva de salários e outras condições laborais podem ter efeitos sobre a produtividade. Por um lado, a negociação coletiva por grandes setores de atividade impõe condições homogêneas para empresas que podem ser muito heterogêneas, o que reduz a flexibilidade para que as empresas se ajustem às mudanças que podem ocorrer em seu ambiente produtivo. Também poderia limitar a implementação de práticas de remuneração por desempenho e outras práticas de gerenciamento de trabalho que resultem em maior esforço por parte dos trabalhadores. Por outro lado, a negociação coletiva poderia contribuir para o

² Num primeiro grupo de países, como Paraguai e Equador, o salário mínimo supera 80% do salário médio; em um grupo intermediário, que inclui Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru, o salário mínimo se encontra entre 70% e 60% do salário mediano. Finalmente, um último grupo inclui a Bolívia e o Uruguai, com níveis de salário mínimo similares à média dos países da OCDE (50% do salário mediano) e também o México, com um salário mínimo equivalente a 40% do salário mediano.

intercâmbio de informações e para a redução do conflito entre empregados e empregadores, com consequências favoráveis para a produtividade. As evidências disponíveis mostram que nos países em que a negociação coletiva tem mais importância, como Argentina e Uruguai, as formas de pagamento por práticas de desempenho e gestão da qualidade têm menor incidência.

Finalmente, com relação às políticas tributárias e de contribuição associadas ao emprego formal, o Gráfico 10 mostra que seus níveis são modestos na região em comparação com os países da OCDE. As evidências para a região sugerem que tanto as contribuições mais baixas quanto os maiores benefícios ligados ao emprego formal causam níveis mais baixos de informalidade. Por exemplo, a reforma tributária que reduziu as contribuições no caso da Colômbia e a expansão dos benefícios de saúde para os trabalhadores formais no Uruguai tiveram impactos positivos. As transferências monetárias condicionadas a trabalhadores que não estejam formalmente empregados também podem estimular a informalidade. Prova disso é o caso da Argentina, onde a introdução de uma transferência para trabalhadores sem emprego formal e com filhos implicou uma queda de 8,4 pontos percentuais em sua probabilidade de migrar para o emprego formal. O desenho deste tipo de programas é fundamental para evitar esses efeitos não desejados.

Financiamento

Assim como os mercados de trabalho são fundamentais para a produtividade, em função de seu papel na alocação do fator trabalho, os mercados de crédito também o são por causa de seu papel na alocação do fator capital. Infelizmente, os mercados de crédito na América Latina mostram um baixo nível de desenvolvimento.

O crédito ao setor privado na América Latina representa 50% do PIB, enquanto que em países como o Japão ou os Estados Unidos se encontra ao redor de 200% do PIB. Por sua vez, a percentagem da população adulta com acesso a uma conta bancária na região é de cerca de 56%, enquanto que em países como o Japão ou os Estados Unidos este acesso é praticamente universal. A região tem um atraso em ambas as dimensões, mesmo quando comparado a países de renda similar.

Há também um atraso quando se consideram indicadores mais abrangentes do sistema financeiro. Por exemplo, um indicador composto que combina o nível de desenvolvimento das instituições financeiras (que incluem principalmente o sistema bancário) com o nível de desenvolvimento dos mercados financeiros (cujo principal componente é o mercado de capitais) aponta para os Estados Unidos um valor 146% maior que o valor médio da América Latina e 40% maior que o valor do Chile, o mais alto da região (Quadro 2).

O mau funcionamento dos sistemas financeiros afeta a produtividade através de diferentes canais. Em primeiro lugar, afeta a decisão ocupacional dos indivíduos e de escala das empresas, decisões relacionadas aos canais de seleção e realocação. Problemas com o acesso ao financiamento podem impedir que empreendedores talentosos levem adiante seus empreendimentos e que projetos com muito potencial sejam executados. Por sua vez, podem limitar o crescimento de empreendedores qualificados que se encontrem operando. A falta de projetos e empresários de qualidade e/ou seu baixo crescimento reduzem os retornos ao capital e ao trabalho, bem como a escala das empresas, estimulando o emprego por conta própria.

Em segundo lugar, o acesso ao financiamento desempenha um papel fundamental nas decisões das empresas de inovar e exportar. Sistemas financeiros pouco desenvolvidos reduzem a taxa de inovação (de produtos, processos e mercados), o que repercute nas empresas menores, menos internacionalizadas e, em última análise, menos produtivas.

Quadro 2 Índice de Desenvolvimento Financeiro

País	Índice de Desenvolvimento Financeiro	Índice de Instituições Financeiras	Instituições Financeiras			Índice de Mercados Financeiros	Mercados Financeiros		
			Profundidade	Acesso	Eficiência		Profundidade	Acesso	Eficiência
Argentina	0.24	0.39	0.09	0.33	0.81	0.08	0.02	0.21	0.02
Brasil	0.30	0.32	0.31	0.63	0.05	0.28	0.21	0.35	0.29
Chile	0.39	0.52	0.41	0.39	0.77	0.26	0.31	0.40	0.06
Colômbia	0.23	0.34	0.17	0.15	0.70	0.13	0.16	0.18	0.05
Costa Rica	0.20	0.38	0.17	0.45	0.58	0.02	0.01	0.04	0.01
Equador	0.07	0.12	0.10	0.24	0.05	0.01	0.02	0.01	0.01
El Salvador	0.11	0.15	0.19	0.22	0.06	0.06	0.07	0.10	0.00
México	0.29	0.39	0.13	0.31	0.78	0.18	0.13	0.31	0.11
Panamá	0.26	0.44	0.20	0.42	0.75	0.08	0.08	0.14	0.01
Paraguai	0.15	0.28	0.11	0.18	0.58	0.02	0.01	0.03	0.02
Peru	0.24	0.32	0.14	0.29	0.57	0.15	0.13	0.30	0.02
Uruguai	0.20	0.36	0.14	0.29	0.67	0.04	0.00	0.11	0.00
Austrália	0.49	0.56	0.61	0.25	0.77	0.41	0.44	0.52	0.27
Canadá	0.44	0.49	0.45	0.20	0.79	0.38	0.24	0.62	0.28
Estados Unidos	0.55	0.59	0.65	0.29	0.77	0.50	0.34	0.54	0.64
Suíça	0.48	0.60	0.31	0.81	0.77	0.36	0.39	0.45	0.24

Nota: O Índice de Desenvolvimento Financeiro é uma média simples do Índice de Instituições Financeiras e o Índice de Mercados Financeiros. O Índice de Instituições Financeiras é uma média ponderada dos indicadores de Profundidade, Acesso e Eficiência, com pesos de 0,39, 0,28 e 0,33, respectivamente. O Índice de Mercados Financeiros é uma média ponderada de indicadores análogos com pesos de 0,35, 0,33 e 0,32, respectivamente. Os dados reportados são a média dos anos 2011 a 2015.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Financial Access Survey e do Banco Mundial.

Além disso, um melhor funcionamento do sistema financeiro permitiria uma melhor reação das empresas a choques reais e, principalmente, financeiros, de maneira a atenuar os efeitos perversos desses choques sobre a produtividade. Com efeito, a falta de acesso ao financiamento pode levar à saída de empresas produtivas com problemas de liquidez e manter no mercado empresas improdutivas, mas com liquidez.

Finalmente, o acesso ao crédito também interage com instituições de outros âmbitos. Por exemplo, há evidências de que as restrições de crédito aumentam o custo de contratos permanentes e, portanto, as empresas usam mais contratos temporários, o que pode afetar negativamente sua produtividade.

As implicações em termos de produtividade do baixo desenvolvimento financeiro da América Latina são quantitativamente importantes. Diferentes estudos estimam que o aumento de produtividade que poderia ser obtido pela eliminação de atritos de crédito está entre 18% e 24% e poderia chegar

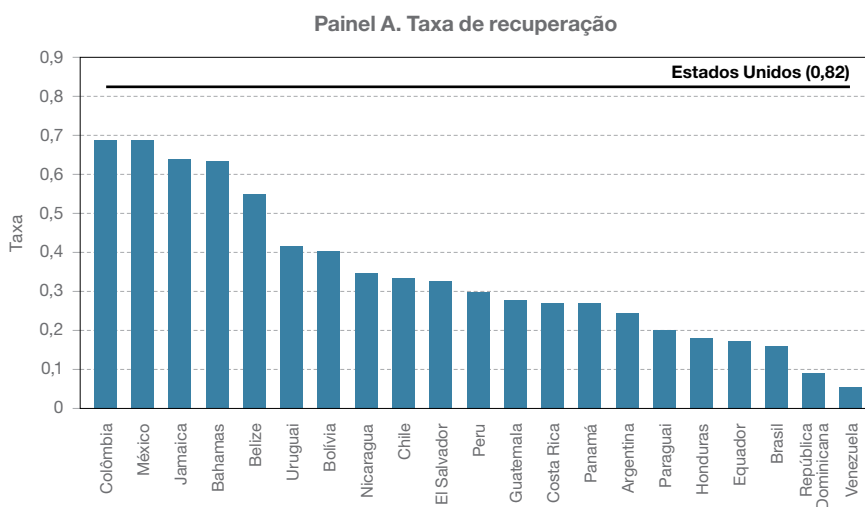
a 36%. Os estudos existentes mostram que, se os países da região adotassem as melhores práticas financeiras, poderiam obter ganhos de produtividade de 18% e ganhos de produto per capita de até 88%.

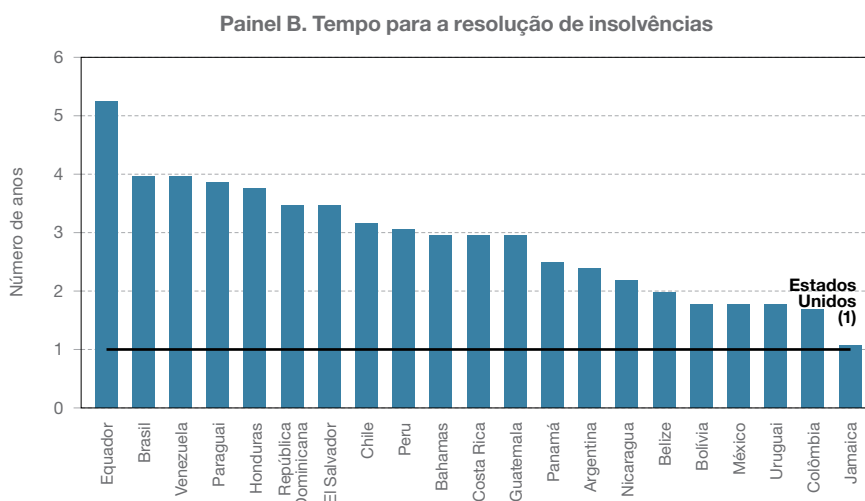
A política pública tem um papel fundamental para melhorar o desenvolvimento dos sistemas financeiros e o acesso ao crédito por parte das empresas: por exemplo, pode melhorar os marcos regulatórios e implementar intervenções destinadas a corrigir as falhas de mercado.

Com relação aos marcos regulatórios, leis bem elaboradas relacionadas ao âmbito financeiro podem promover maior acesso e uso do sistema por parte de empresas e indivíduos. Um exemplo, nem sempre suficientemente levado em consideração, é a institucionalidade relacionada à falência, que afeta tanto a decisão de obter crédito por parte das empresas, quanto à disponibilidade de recursos para empréstimos pelo intermediário financeiro. Um processo de falência lento e/ou oneroso aumenta o custo do crédito e reduz os montantes disponíveis para os mesmos por parte dos intermediários. Isso tem um efeito direto na seleção de empresas que recebem crédito e, portanto, na produtividade das empresas que operam na economia.

Infelizmente, diferentes indicadores de qualidade dos processos de falência denotam grandes desafios para a região (Gráfico 11). Por exemplo, enquanto a taxa de recuperação é de 0,82 nos Estados Unidos, nos dois países da América Latina com o melhor desempenho, Colômbia e México, é inferior a 0,7 e em alguns países como Brasil, Equador, Paraguai, Paraguai e Venezuela é inferior a 0,2. Da mesma forma, os tempos de resolução de conflitos são consideravelmente mais longos na América Latina, superando dois anos em uma grande parte dos países da região, o dobro do tempo dos Estados Unidos. Felizmente, as reformas nas leis de falências podem melhorar esses indicadores, bem como o funcionamento dos mercados de crédito em geral.

Gráfico 11 Qualidade dos processos de falência na América Latina





Nota: O painel A mostra a taxa de recuperação no caso de insolvência, medida como dólares recuperados por cada dólar devido. O painel B mostra o tempo de resolução de uma insolvência, medido em anos. A linha horizontal representa os valores para os Estados Unidos. Os dados correspondem ao ano de 2017.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Doing Business.

Em relação às intervenções que visam corrigir falhas de mercado, o Quadro 3 mostra algumas experiências concretas da região, classificando os programas de acordo com o seu tipo. A experiência na América Latina com este tipo de programas mostra resultados díspares, dependendo do tipo de instrumento utilizado, a medida de desempenho que se considere, o tipo de empresas ou projetos beneficiados e a maneira de selecioná-los. Em muitos casos se nota um aumento no investimento e/ou na inovação, mas o efeito sobre a produtividade é muito menos claro. Verifica-se também que, em muitos casos, as empresas beneficiárias desses programas poderiam ter acesso ao crédito no setor privado na ausência do programa. Conseqüentemente, um ponto-chave para o sucesso desses programas é o desenho das estratégias de seleção dos beneficiários. Por exemplo, embora pequenas empresas sejam comumente selecionadas na suposição de que elas tenham maior potencial de crescimento, foi demonstrado que a idade da empresa pode ser um melhor indicador desse potencial. Finalmente, complementar a análise de benefícios com uma consideração dos custos e riscos desses programas é importante para ter uma avaliação integral de sua conveniência.

Entre os riscos dessas intervenções se destacam a busca de rendas e a geração de distorções em detrimento da produtividade. Por exemplo, os subsídios de taxas ou a concessão de benefícios fiscais podem incentivar as empresas a destinar recursos para se apropriarem das rendas que esses programas implicam, em vez de orientá-los para usos mais produtivos. Por outro lado, a escolha de empresas beneficiárias de acordo com características que se correlacionam com menor produtividade, como pode ocorrer na seleção de pequenas empresas, pode distorcer a alocação de recursos e, por meio desse canal, impactar negativamente na produtividade agregada. O desenho da intervenção e as estratégias de seleção são essenciais para mitigar esses riscos.

Finalmente, os avanços tecnológicos abrem uma gama de possibilidades para gerar ganhos de eficiência no setor financeiro que devem ser aproveitados. Em particular, a possibilidade de parcerias entre *fintechs* e instituições financeiras tradicionais parece um veículo promissor para melhorar e expandir o escopo dos serviços financeiros, com custos mais baixos, novos produtos e novos processos (por exemplo, maneiras de avaliar o risco).

Quadro 3 Alguns exemplos de programas públicos de financiamento produtivo

Tipo de programa	Componentes	Beneficiários	Exemplo de programas com esse componente na região	Problemas que atende	Objetivos/Mecanismos
Sociedades de Garantia Recíproca	Outorgamento de garantias líquidas para potenciais credores do sistema financeiro	PME	SGR (Argentina)	Problemas de informação / Falta de garantia	Melhorar as condições de acesso ao crédito de PME diminuindo os custos de financiamento
	Financiamento para exportação de bens e serviços associados	Grandes empresas	FINEM Exim (Brasil)	Barreiras para acessar mercados estrangeiros	Promover a exportação
Subsídios de taxa	Assinatura de convênios com entidades financeiras, que poderiam oferecer taxas com três pontos percentuais subsidiadas pelo Tesouro Nacional.	PME	Regime de Bonificação de Taxa (Argentina).	Custos associados ao acesso ao crédito no sistema financeiro.	Melhorar as condições de acesso ao crédito de PME, diminuindo os custos de financiamento
	Taxas de juros subsidiadas com prazos de carência e diferentes tipos de amortização	Sem restrições	FINEM e FINEM Automático (Brasil)	Custos associados ao acesso ao crédito no sistema financeiro.	Financiamento para ativos fixos (implementação, expansão, recuperação e modernização).
	Taxas de juros subsidiadas	Sem restrições	FINAME (Brasil)	Custos associados ao acesso ao crédito no sistema financeiro.	Financiamento para compra de máquinas e equipamentos (capital).
	Taxas de juros subsidiadas	Sem restrições	BNDES PSI (Brasil)	Custos associados ao acesso ao crédito no sistema financeiro	financieiro Financiamento para a aquisição de bens de capital produzidos no país.
	Inovação	Atividades de P & D	FONTAR (Argentina)	Externalidades positivas da inovação	Promover o investimento em Inovação e Desenvolvimento
Crédito Direto	Aportes de capital o financiamento directo con periodo de gracia en algunos casos	PME	FONAPYME (Argentina)	Elevados custos de financiamento	Melhorar as condições de acesso ao crédito às PME, baixando os custos de financiamento
	Acesso ao crédito e período de carência	Micro e pequenas empresas. Setores de Agricultura e Manufatura.	Banco Produtivo Produtor de Crédito Produtivo Individual (Bolívia)	Acesso ao crédito no sistema financeiro	Crédito como instrumento de melhoria de renda. Além disso, gerar um impacto social, econômico e financeiro, gerando novos empregos e melhorando a renda dos micro e pequenos produtores.
	Acesso ao crédito	Sem restrições	Bancoldex (Colômbia)	Acesso ao crédito, em especial de longo prazo	Melhorar da oferta de empréstimos de longo prazo, principalmente para pequenas e médias empresas
	Incentivos fiscais para incentivar a inovação	Grandes empresas	Lei do Bem (Brasil)	Externalidades positivas da inovação	Promover o investimento em pesquisa e inovação
Benefícios Fiscais	Fundos Compartilhados, Créditos Fiscais e Créditos Subvencionados	Empresas de inovação tecnológica	FONTAR (Argentina)	Falhas que restringem a inovação e a adoção de novas tecnologias	Promover o investimento em inovação e desenvolvimento
	Crédito direto acompanhado de assistência técnica	Empresas novas	Buenos Aires Emprende (Argentina)	Acesso ao crédito para novas empresas	Promover a criação e desenvolvimento de empreendimentos inovadores

Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

Em resumo, os baixos níveis de renda per capita dos países da América Latina têm como principal responsável a sua baixa produtividade. Essa baixa produtividade, por sua vez, não se deve tanto a uma estrutura econômica ruim quanto à baixa produtividade em todos os setores da economia.

Isto sugere que as raízes do problema de desenvolvimento da região são profundas e penetram transversalmente todo o tecido produtivo. Consequentemente, alcançar ganhos contínuos nos níveis de renda per capita requer a adaptação do arcabouço institucional que condiciona vários dos âmbitos nos quais as empresas operam.

A institucionalidade é um conglomerado integrado por leis, normas, princípios, políticas e práticas que se complementam e em conjunto determinam os incentivos. Assim, as potenciais melhoras de produtividade que poderiam ser alcançadas por meio de reformas ou intervenções em âmbitos específicos podem ser limitadas por defasagens em outros aspectos da institucionalidade. Isso exige uma abordagem abrangente.

Da mesma forma, a institucionalidade tende a persistir ao longo do tempo e sua melhoria requer amplos consensos. Alcançar esses consensos é mais fácil se houver informações sobre quais iniciativas são essenciais para promover o desenvolvimento produtivo. A este respeito, vale a pena enfatizar alguns âmbitos específicos de ação.

Em primeiro lugar, é fundamental promover a competição. Isto requer melhorar as capacidades das agências com este mandato, reduzindo as barreiras à entrada, e promover o comércio e a integração internacional, em particular atacando as barreiras não tarifárias e logísticas que continuam representando limitações importantes ao comércio na região.

Em segundo, é importante garantir o acesso a insumos de qualidade para as empresas e favorecer a cooperação entre elas. Novamente, o comércio de bens e serviços desempenha um papel importante, assim como as políticas de apoio aos clusters. No âmbito do acesso aos insumos, destaca-se o papel de alguns serviços, cujo funcionamento deficitário representa uma limitação para o desenvolvimento produtivo de toda a economia. Melhorar a regulação e combater a corrupção nesses setores, em particular, é essencial para melhorar a produtividade.

Terceiro, é essencial calibrar os regulamentos e políticas trabalhistas para alcançar um equilíbrio que garanta seus objetivos de proteção aos trabalhadores sem desestimular a inovação, dificultar a realocação ou promover a informalidade. O desenho das políticas e as capacidades do Estado para implementá-las são fundamentais para o seu sucesso.

Por último, é essencial melhorar o funcionamento dos mercados financeiros, tanto através de uma melhor regulação como no caso de processos falimentares, e também na busca de melhores intervenções destinadas a favorecer o acesso ao financiamento. O foco na resolução de falhas de mercado e mecanismos adequados de seleção de beneficiários são críticos para esse objetivo.

A natureza horizontal dessa estratégia de desenvolvimento produtivo baseia-se no fato de que o problema de produtividade da região é transversal a todos os setores da economia. No entanto, nem todos os setores têm o mesmo potencial, o mesmo atraso ou a mesma influência na produtividade agregada. Por outro lado, as políticas associadas aos clusters produtivos têm claramente um componente setorial. O importante é que a dimensão setorial da estratégia de desenvolvimento produtivo potencialize as vantagens comparativas que surgem naturalmente, minimizando desvios de recursos para atividades improdutivas.

A agenda de reformas institucionais para a produtividade na América Latina é vasta. Se bem vários países da região estão fazendo esforços para identificar e implementar esta agenda há vários anos, é importante que este processo não pare. Para isso, os governos precisam de argumentos, informações e ideias que inspirem e validem suas iniciativas de reforma. Nesse contexto, são especialmente valiosos o diagnóstico e as recomendações de políticas públicas baseadas em evidências que orientam o debate no caminho correto. Este relatório pretende ser uma contribuição para o alcance desse objetivo.

Relatório de Economia e Desenvolvimento 2018

Instituições para produtividade: Para um melhor ambiente empresarial

O Relatório sobre Economia e Desenvolvimento (RED), principal relatório da CAF, é publicado pela Vice-Presidência de Conhecimento para o Desenvolvimento, liderada por Pablo Sanguinetti. A coordenação acadêmica do RED 2018 ficou a cargo de Fernando Álvarez e Manuel Toledo. Marcela Eslava atuou como assessora acadêmica.

Capítulo 1 Instituições, produtividade e desenvolvimento - Fernando Álvarez, Marcela Eslava, Pablo Sanguinetti e Manuel Toledo

Capítulo 2 Anatomia da produtividade na América Latina - Marcela Eslava

Capítulo 3 Promovendo a competição - Manuel Toledo

Capítulo 4 Acesso a insumos e cooperação entre empresas - Fernando Álvarez

Capítulo 5 Emprego e produtividade - Guillermo Alves e Christian Daude

Capítulo 6 Melhorando o financiamento empresarial - Lian Allub

Baixe o RED 2018 completo em scioteca.caf.com

Em 1960, o habitante médio da América Latina tinha 20% da renda de um estadunidense típico. Hoje, a situação permanece praticamente igual. Pelo contrário, outros países mostraram avanços importantes no mesmo período: a Coreia do Sul, por exemplo, passou de uma renda per capita de 7% dos Estados Unidos para 67%.

A origem desse atraso persistente na renda per capita é a baixa produtividade dos países da região. A principal causa da baixa produtividade não está em que setores econômicos particularmente improdutivos tenham um peso excessivo nas economias da região, mas na baixa produtividade em todos os setores.

Essa evidência justifica que a análise das causas mais fundamentais da baixa produtividade tenha o foco nas instituições que afetam o ambiente produtivo das empresas, independentemente do setor ao qual elas pertençam. O relatório concentra-se em quatro âmbitos desse ambiente: a competição, o acesso a insumos e a cooperação entre as empresas, as relações de trabalho e o financiamento. Em cada caso, as instituições afetam a produtividade por meio de três tipos de mecanismos: os processos de entrada e saída de empresas, os incentivos à inovação daquelas que sobrevivem e a alocação de recursos produtivos entre as empresas dentro dos setores.