



Cara a cara com a produtividade

Mercearia em Chincheros, Peru.

Eduardo Lora e Carmen Pagés

Não é a falta de investimento, mas sim a produção ineficiente que limita a renda na América Latina

A MAIORIA dos países da América Latina suportou melhor a crise financeira mundial do que as economias avançadas. Em 2010, a renda per capita da região cresceu mais de 4%, com países como Argentina, Brasil e Peru disparando na frente, com taxas acima de 5%. Mas a projeção para os próximos anos é de que o crescimento per capita não passará de 2% a 3% ao ano. Sustentar esse ritmo de crescimento não seria ruim, mas não permitiria à região alcançar rapidamente as economias avançadas, como já fizeram economias dinâmicas como Japão e Coreia ou como a China vem fazendo agora.

Além disso, por causa do legado de fraco crescimento, a distância entre a América Latina e o mundo desenvolvido na verdade se ampliou nos últimos 50 anos. Há meio século, a renda per capita de um país latino-americano típico era um quarto da dos Estados Unidos. Hoje, corresponde a um sexto.

Apesar dos frequentes pedidos de mais investimento na região, esse não é o principal motivo do crescimento em baixa. O problema mais sério da América Latina é a fraca expansão da produtividade ou, mais especificamente, da *produtividade total dos fatores* (PTF), a relação entre o total de bens e serviços que uma economia produz e os fatores de produção: capital, mão de obra, capacidade humana (Gráfico 1).

Atenção à produtividade

A falta de atenção à produtividade tem um alto preço. Se a PTF na América Latina tivesse aumentado no mesmo ritmo que nos EUA desde 1960, hoje a renda per capita seria 54% maior — e a renda per capita relativa ainda seria um quarto da dos EUA (é comum usar os EUA como referência por causa de sua economia diversificada e sua liderança no *ranking* da renda mundial desde o início do século XX).

Chile e Costa Rica são as duas economias da região que melhor utilizam seus recursos, mas, ainda assim, sua PTF equivale a 75% da dos EUA. Se um país típico da região alcançasse a eficiência produtiva dos EUA, sua renda per capita dobraria. Ademais, o aumento da produtividade criaria mais incentivos ao investimento em capital humano e físico, o que aceleraria a convergência da renda para a das economias avançadas.

Acelerar o crescimento da produtividade é uma tarefa complexa e vai além de promover a inovação e o desenvolvimento tecnológico. A baixa produtividade muitas vezes é o resultado indesejado de diversas falhas do mercado e políticas ruins, que tendem a ser mais comuns nos países em desenvolvimento, como os latino-americanos. Essas falhas diminuem os incentivos à inovação, desestimulam a concorrência, impedem o crescimento das empresas eficientes e

promovem a sobrevivência e expansão das menos produtivas. Os países em desenvolvimento podem aumentar a eficiência de suas economias de várias maneiras, como a promoção da concorrência, o aprofundamento dos mercados de crédito e a melhoria das políticas tributárias e sociais.

Mais que um problema da indústria

As análises da produtividade e da competitividade tendem a se concentrar apenas no setor industrial, perdendo de vista o todo.

A agricultura, que respondia por 40% dos empregos na América Latina em 1970, tem sido o destaque na maioria dos países da região. A produtividade do trabalho agrícola cresceu de forma constante nos últimos 50 anos, a taxas de pelo menos 2% ao ano. Trata-se de um nítido contraste com o desempenho da indústria e, em especial, do setor de serviços, em que o crescimento da produtividade do trabalho despencou durante a década de 1980 e se manteve estagnado nas duas décadas seguintes (Gráfico 2).

A industrialização e a prosperidade andam juntas por um bom motivo: os países desenvolvidos enriqueceram após a revolução industrial ter conduzido à transição dos trabalhadores da agricultura e ofícios tradicionais para os setores mais produtivos da indústria de transformação.

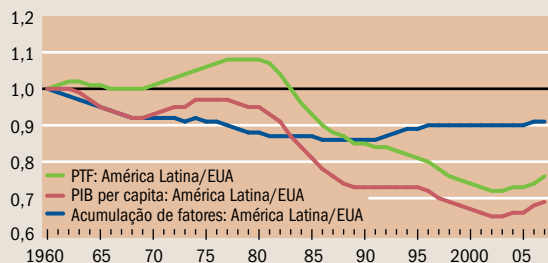
Os países da América Latina tentaram seguir essa rota para a prosperidade na segunda metade do século XX, mas o êxito foi apenas parcial. As tarifas elevadas mantiveram as firmas voltadas para os mercados internos, que, em sua maioria, eram pequenos demais para estimular a concorrência. As tentativas de promover políticas industriais e exportações foram, de modo geral, insuficientes para absorver um número crescente de trabalhadores que migravam para as cidades. Em vez disso, esses trabalhadores ingressaram no setor de serviços, que hoje emprega mais de 60% da força de trabalho. As economias latino-americanas fugiram ao padrão histórico ao se transformarem em economias baseadas em serviços no meio do caminho entre a pobreza e a prosperidade.

Gráfico 1

Cai a produtividade, cai a renda

Desde 1960, a produtividade total dos fatores (PTF) cresceu bem menos na América Latina que nos Estados Unidos, o que explica a maior parte do declínio do PIB per capita em relação ao daquele país.

(coeficiente, 1960 = 1)



Fonte: Pagés, 2010, com base em Daude e Fernández-Arias, 2010.
Obs.: A produtividade total dos fatores representa a relação entre o total de bens e serviços que uma economia produz e os fatores de produção – capital, mão de obra, capacidade humana – usados para gerar esse produto. A acumulação de fatores representa essencialmente o crescimento do estoque de insumos, como capital e trabalho.

Como a indústria de transformação na América Latina mal emprega 20% da força de trabalho, resolver os problemas da competitividade da indústria ou do atraso tecnológico pouco ajudará a vencer o subdesenvolvimento. Se o crescimento da produtividade do trabalho na indústria fosse elevado aos níveis registrados no leste asiático, o crescimento geral da produtividade do trabalho subiria de 1,5% para 1,8% ao ano. Em contrapartida, o crescimento da produtividade agregada poderia mais que dobrar, chegando a 3,1% ao ano, se o setor de serviços da América Latina replicasse o crescimento da produtividade do leste asiático. Isso seria fundamental para encurtar a distância de 85% que separa a produtividade do trabalho da região e a dos EUA no setor de serviços, que é bem maior do que a lacuna de 61% na indústria.

A proliferação de pequenas empresas

As pequenas e médias empresas são mais numerosas que as grandes empresas em todo o mundo, mas a América Latina tem um número exagerado de microempresas. Nos EUA, por exemplo, 54% das empresas têm 10 funcionários ou menos. Na América Latina, esse número é bem maior: na Argentina, 84% das empresas têm menos de 10 funcionários; no México e na Bolívia, mais de 90%.

A baixa produtividade é bem mais comum nas empresas menores. No México, as empresas manufatureiras entre as 10% piores na distribuição da PTF consomem quatro vezes mais capital e mão de obra por unidade de produção se comparadas às 10% melhores. Essas diferenças são bem maiores que nos Estados Unidos ou na China. O México não é um caso isolado. Em países tão díspares como El Salvador e Uruguai, a diferença de produtividade entre as empresas é alta para os padrões mundiais.

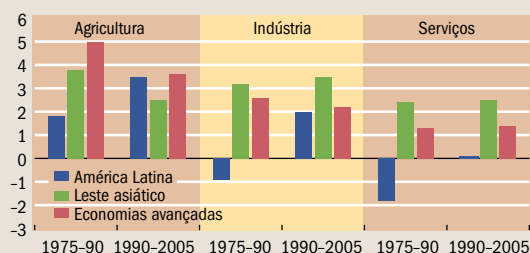
O tamanho das empresas não é o único motivo da má alocação de recursos na região. Estima-se que seria possível obter elevados ganhos em PTF agregada se o capital físico e humano fosse alocado de forma a permitir às empresas mais produtivas crescer e às menos produtivas encolher ou desaparecer. Se os recursos passassem das menos produtivas para as mais produtivas, o México duplicaria sua produção

Gráfico 2

Na fazenda

O crescimento da produtividade do trabalho na América Latina é comparável ao do resto do mundo apenas na agricultura.

(produtividade do trabalho, crescimento médio anual, em porcentagem)



Fonte: Pagés, 2010, com base em Timmer e de Vries, 2007.
Obs.: A produtividade do trabalho representa a produção por hora trabalhada.

industrial; o restante da América Latina ganharia em torno de 60% em média (estimativas baseadas em Hsieh e Klenow, 2009).

Fora da indústria de transformação, há ainda mais espaço para aumentar a produtividade por meio da realocação de recursos. O potencial do comércio varejista é enorme. Milhões de trabalhadores latino-americanos migraram para esse setor por causa da dificuldade em encontrar empregos melhores na indústria e nos setores de serviços modernos, como os serviços públicos e financeiros. No México e no Brasil, a produtividade do trabalho no varejo poderia subir de 15% para 54% da produtividade norte-americana se o capital e o trabalho fossem realocados das empresas menos produtivas para as mais produtivas. Ganhos semelhantes poderiam ser obtidos em muitos outros setores de serviços.

A má alocação de recursos resulta de uma variedade de falhas do mercado e políticas deficientes que criam condições desiguais para as empresas. Isso reduz a produtividade, pois oferece às empresas de baixa produtividade uma fatia excessiva do mercado e, ao mesmo tempo, restringe o crescimento das mais produtivas — razão pela qual a realocação de recursos pode gerar ganhos tão grandes.

Isso é mais óbvio no setor de serviços, onde predominam empresas pequenas e informais — empresas sem registro, que não pagam impostos nem cumprem as normas do governo. As políticas que toleram a evasão fiscal e previdenciária podem contrabalançar a baixa produtividade das empresas informais, permitindo a elas continuar a funcionar e seguir absorvendo recursos que as empresas formais poderiam usar de forma mais produtiva.

As economias da América Latina precisam enfrentar a baixa produtividade no setor de serviços. São poucas as oportunidades de crescimento para o setor industrial na região — não apenas porque a China está passando a produzir tudo, mas porque os fluxos de entrada de capitais provocam a valorização da moeda, reduzindo a competitividade desse setor. Enquanto a China — e outras grandes economias emergentes com menos recursos naturais que a América Latina — continuar a crescer a um ritmo acelerado, os setores agrícola e de matérias primas continuarão a se expandir. Contudo, esse processo por si só não vai criar a quantidade e os tipos de empregos necessários para sustentar a redução da pobreza nem para melhorar a qualidade de vida dos latino-americanos. O aumento da produtividade do setor de serviços é o modo mais eficaz de alcançar esse objetivo, por duas razões: o setor emprega a maioria dos trabalhadores e o aumento da competitividade da indústria exige mais produtividade de setores como logística, transporte, distribuição e comunicações.

Muitas políticas equivocadas contribuíram para os níveis desanimadores de produtividade e crescimento na América Latina. As políticas para o comércio, transporte, inovação e indústria, assim como os programas de apoio às pequenas e médias empresas, afetam a produtividade (ver Pagés, 2010). Mas as políticas financeiras e tributárias merecem atenção especial, dada sua grande influência sobre a produtividade das empresas e sobre a capacidade de crescimento ou de estagnação das empresas produtivas de todos os tamanhos.

A produtividade requer crédito

Os sistemas financeiros da América Latina já sanaram muitas de suas ineficiências, como a intervenção excessiva, a má regulação e a fiscalização insuficiente. A capacidade dos bancos latino-americanos de saírem relativamente ilesos da crise financeira mundial ilustra essas melhorias. Mas, para os padrões internacionais, os sistemas de crédito da América Latina ainda são modestos. Em muitos países, esses sistemas regrediram em relação ao início dos anos 1980.

A escassez de crédito ajuda a explicar a produtividade desigual, sobretudo entre pequenas e médias empresas. Muitas empresas altamente produtivas não têm acesso ao crédito e, assim, não podem se expandir, e muitas empresas pouco produtivas não podem fazer as mudanças tecnológicas nem os investimentos necessários para aumentar sua produtividade. Na Colômbia, um aumento de 14% no volume de crédito às pequenas empresas ao longo de uma década produziu aumentos de 50% da PTF (ver Eslava *et al.*, 2010).

A falta de crédito também prejudica a produtividade, pois diminui os incentivos ao cumprimento das leis tributárias e trabalhistas — um requisito para a obtenção de crédito bancário — reduzindo assim os custos da informalidade. O aumento do crédito disponível contribui de forma decisiva para a formalização do emprego, como ficou claro no Brasil entre meados de 2004 e o início da crise financeira mundial em 2008 (ver Catão, Pagés e Rosales, 2009). Durante esse período, o crédito às empresas do setor formal subiu de 15% para 24% do PIB e a porcentagem de trabalhadores com carteira assinada passou de 38% para 45%. Não se trata de uma coincidência. Os setores mais dependentes de crédito em virtude das suas necessidades de investimento e fluxo de caixa foram aqueles em que a formalização da força de trabalho foi mais intensa.

Um volume estável de crédito é necessário para que o aumento da produtividade seja sustentável. Uma retração súbita do crédito pode prejudicar a produtividade no longo prazo de duas maneiras: ela atrasa os investimentos necessários em novas tecnologias e pode forçar empresas produtivas com acesso restrito ao crédito a fechar as portas. Um estudo sobre as empresas da Colômbia mostra que uma pequena empresa precisa ser três vezes e meia mais produtiva que uma grande empresa para ter a mesma chance de sobreviver durante um período de escassez de financiamento, o que é um forte indício de que as empresas de menor porte sofrem mais durante esses períodos (Eslava *et al.*, 2010). Se as crises de crédito forem frequentes, as empresas pequenas porém eficientes têm menos chances de sobreviver e crescer.

Embora as economias latino-americanas tenham sobrevivido relativamente bem ao terremoto causado pela crise financeira, o aumento da estabilidade do crédito exigirá esforço. A melhoria da supervisão financeira e da regulação prudencial para proteger o setor financeiro de choques ainda precisa avançar muito na maioria dos países, sobretudo nos mais dependentes de financiamento externo e mais expostos a flutuações dos preços das *commodities*.

A maioria dos países também precisa reforçar os direitos de propriedade dos credores, para que os bancos possam conceder empréstimos garantidos a pequenas e médias empresas. Este

passo talvez seja o mais difícil — e mais necessário — para aumentar a contribuição dos sistemas de crédito para o crescimento da produtividade.

Tributos e produtividade

Além do crédito insuficiente, outro fator importante para a má alocação de recursos é a tributação, que provoca uma desaceleração da produtividade e do crescimento. De acordo com o relatório do Banco Mundial *Doing Business*, as empresas latino-americanas gastam em média 320 horas por ano na preparação das suas declarações de imposto de renda, em comparação com 177 horas nas economias avançadas. As empresas colombianas são relativamente afortunadas, pois despendem menos tempo nessa tarefa. Ainda assim, os empresários colombianos passam 208 horas em média debruçados sobre questões tributárias. No Brasil, Bolívia, Equador e Venezuela, as empresas perdem de 600 a 2600 horas de trabalho no cumprimento das obrigações tributárias.

Como os sistemas tributários são tão complexos e as empresas menores contribuem com tão pouco para a arrecadação, parece razoável criar sistemas simplificados para elas. Esses regimes existem em 13 dos 17 países latino-americanos. Em dois outros países, as pequenas empresas estão isentas de tributação.

Mas esses sistemas alteraram os incentivos naturais para que as empresas alcancem sua escala ideal. Por exemplo, embora os regimes tributários simplificados possam parecer bons para a produtividade, por poupar as pequenas empresas do alto custo de horas de trabalho burocrático, eles desestimulam as pequenas empresas a ultrapassar um limite de vendas ou de salários além do qual os benefícios são abolidos e uma carga tributária maior diminui a lucratividade. Uma pequena empresa peruana veria seus lucros caírem pela metade; os lucros de uma empresa argentina diminuiriam 25%. Na América Latina, crescer além de um determinado nível compensa apenas para as empresas com boas perspectivas de lucros. É por isso que existem tantas empresas de médio porte na região e que muitas empresas pequenas e de baixa produtividade conseguem sobreviver usando recursos que poderiam ser mais bem empregados por empresas maiores.

Ademais, como o fisco concentra a fiscalização nas grandes empresas e as alíquotas dos impostos são elevadas (uma média de 20% em comparação com 16% nas economias avançadas), muitas empresas com potencial de crescimento relutam em fazer investimentos que poderiam aumentar a produtividade, pois não teriam retorno suficiente. Quanto maior a empresa, mais as decisões sobre investimentos são afetadas pela preocupação com os impostos. E quanto mais se concentram os investimentos em poucas empresas de grande porte, maior a tentação para o sistema político e o fisco de lhes tributar pesadamente a renda.

A evasão das contribuições previdenciárias é outro efeito danoso da desigualdade das obrigações tributárias. Apenas um em cada três trabalhadores está registrado na previdência na América Latina e no Caribe. Essa evasão também constitui um subsídio às empresas que não contribuem — normalmente menores e menos produtivas — e reduz os incentivos ao crescimento das pequenas empresas produtivas, que temem

atrair a atenção do fisco. Assim como no caso dos sistemas tributários, a promoção de regimes previdenciários especiais para as micro e pequenas empresas ou os subsídios às contribuições de quem atua na informalidade podem agravar os problemas na área da produtividade. É justificável ampliar o alcance da previdência social e da rede de proteção social, e políticas sociais vigorosas são essenciais em uma região que sofre com as desigualdades. Mas essas soluções bem intencionadas, porém mal formuladas, aumentam os incentivos ao trabalho informal e prejudicam a produtividade agregada.

Simplificar, unificar e fazer cumprir a legislação tributária aplicada às empresas e ampliar a cobertura da previdência de uma forma que não estimule práticas ineficientes poderia contribuir bastante para a produtividade. Regimes tributários e previdenciários que variam por setor, tamanho da empresa ou por outros motivos distorcem a alocação de recursos, desviam os escassos recursos administrativos e constituem mais um ônus para a administração pública.

Nada substitui a produtividade

A renda per capita da América Latina e do Caribe ainda é inferior à do resto do mundo não porque os cidadãos da região trabalham ou investem menos, mas porque, em termos relativos, o crescimento da produtividade despencou. Isso não pode continuar. O custo de produção de algumas *commodities* e produtos primários é baixo se comparado aos preços internacionais desses produtos, o que pode elevar o padrão de vida. Contudo, os últimos 50 anos mostraram que essa estratégia não basta. Nada substitui a produção mais eficaz, a inovação, a formação, a adaptação, a mudança, a experimentação, a realocação e o uso do trabalho, do capital e da terra com mais eficiência. Em outras palavras, a produtividade precisa crescer. ■

Eduardo Lora é Economista-Chefe e Carmen Pagés é Chefe da Unidade de Mercados de Trabalho do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Referências:

- Catão, Luis, Carmen Pagés e M. Fernanda Rosales, 2009, "Financial Dependence, Formal Credit and Informal Jobs: New Evidence from Brazilian Household Data", IDB Working Paper (Washington: Inter-American Development Bank).
- Daude, Christian e Eduardo Fernández-Arias, 2010, "On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean", IDB Working Paper 131 (Washington: Inter-American Development Bank).
- Eslava, Marcela, Arturo Galindo, Marc Hofstetter e Alejandro Izquierdo, 2009, "Scarring Recessions and Credit Constraints: Evidence from Colombian Firm Dynamics" (Bogotá: Universidad de los Andes).
- Hsieh, Chang-Tai e Peter Klenow, 2009, "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India", The Quarterly Journal of Economics, Vol. 124, No. 4, pp. 1403–448.
- Pagés, Carmen, ed., 2010, The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up (New York: Palgrave MacMillan).
- Timmer, Marcel P. e Gaaitzen J. de Vries, 2007, "A Cross-Country Database for Sectoral Employment and Productivity in Asia and Latin America, 1950–2005", Groningen Growth and Development Research Memorandum GD-98 (Groningen, The Netherlands: University of Groningen).