



Série Melhores Políticas

FOMENTANDO O CRESCIMENTO INCLUSIVO DA PRODUTIVIDADE NA AMÉRICA LATINA



O presente documento é publicado sob responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões aqui expressas e os argumentos aqui apresentados não refletem necessariamente os pontos de vista dos países membros da OCDE.

O presente documento, bem como qualquer mapa aqui incluído, não prejudica o estatuto ou a soberania de qualquer território, a delimitação de fronteiras internacionais nem a designação de qualquer território, cidade ou zona.

Os dados estatísticos sobre Israel foram fornecidos pelas autoridades israelitas relevantes e sob a responsabilidade destas. A OCDE usa esses dados sem prejuízo do estatuto dos Montes Golã, de Jerusalém Oriental e dos colonatos israelitas na Cisjordânia ao abrigo do direito internacional.

Este documento é parte da Série «Melhores Políticas». Sob a orientação de Gabriela Ramos e Juan Yermo, Isabell Koske e Victor Duggan coordenaram a publicação. Principais contribuidores: Jose Antonio Ardavin, Rolando Avendano, Francesca Borgonovi, Stijn Broecke, Guillaume Cohen, Lucia Cusmano, Karim Dahou, Christian Daude, Andrew Davies, Alain de Serres, Sean Dougherty, Paolo Falco, Sara Fyson, Montserrat Gomendio, Irene Hors, Iza Lejarraga, Horacio Levy, Dejan Makovsek, Marco Marchese, Angel Melguizo, Elena Miteva, Sebastián Nieto-Parra, Jose René Orozco, Dirk Pilat, Annalisa Primi, Angelica Salvi Del Pero, Andreas Schleicher, Anna Wiersma, Juan Vázquez Zamora. A revisão das traduções foi realizada por Hector Tajonar De Lara (espanhol) e Fabio Gehrke (Português). Isabelle Renaud proveu a produção e apoio administrativo.

Fotografias: © Shutterstock.com

As retificações às publicações da OCDE podem ser consultadas em: www.oecd.org/publishing/corrigenda.
© OECD 2014

Pode copiar, descarregar ou imprimir o conteúdo da OCDE para seu uso particular; podendo igualmente incluir excertos de publicações, de bases de dados e de produtos multimídia nos seus próprios documentos, apresentações, blogues, páginas da Internet e materiais pedagógicos, desde que a fonte e o titular dos direitos de autor sejam devidamente referidos. Todos os pedidos para efeitos de utilização pública ou comercial, bem como de direitos de tradução, devem ser submetidos a rights@oecd.org. Os pedidos de autorização para a cópia parcial do presente material para fins de utilização pública ou comercial devem ser apresentados diretamente ao Copyright Clearance Center (CCC) em info@copyright.com ou ao Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) em contact@cfcopies.com.

Prefácio

No século XXI, a América Latina alcançou grandes progressos em termos de desenvolvimento econômico e social. Mesmo atingido pela crise financeira global, o crescimento na região se manteve consideravelmente firme. A combinação de um crescimento do PIB relativamente forte com inovações nas políticas de combate à pobreza e à desigualdade produziu grandes melhorias nos padrões de vida.

Não obstante esses avanços recentes, a América Latina continua sendo a região com a maior desigualdade de renda no mundo. Embora o desemprego na região seja relativamente baixo – e os trabalhadores dediquem longas horas – há uma incidência muito alta de informalidade, e a lacuna de produtividade é assustadora, quando comparada com as economias mais avançadas. Mesmo no Chile e na Argentina, que são os países com os melhores resultados na região, a produtividade do trabalho é cerca de um terço menor do que a média da OCDE. E como o ambiente econômico externo tornou-se recentemente mais desafiador, as fragilidades estruturais de muitas das economias da região tornaram-se mais visíveis, com alguns países experimentando um crescimento muito baixo, ou mesmo um crescimento negativo do PIB real.

Esses desafios duplos – grandes lacunas de produtividade e de inclusão – reforçam a necessidade de medidas urgentes. O desafio enfrentado pelos governos da região é colocar suas economias em uma trajetória de crescimento mais sólido, mais justo e mais sustentável, por meio de reformas estruturais abrangentes, necessárias para acelerar o crescimento da produtividade e melhorar a coesão social. A OCDE elaborou este folheto com o objetivo de identificar as prioridades de reforma em cinco áreas-chave de política pública, para enfrentar esse duplo desafio: capital humano, mercado de trabalho, ambiente de negócios, inovação e infraestrutura. Focando principalmente nos países mais avançados da região, este folheto se apoia nas iniciativas de sucesso e nas melhores práticas de toda a região e além.

Investir na educação, capacitação e aprendizado contínuo será fundamental para impulsionar a produtividade do trabalho e distribuir as oportunidades econômicas. Incluir mais empresas e trabalhadores na economia formal poderá melhorar os salários e as condições de trabalho, ao mesmo tempo que ajudará a diminuir as enormes lacunas de produtividade entre as PMEs e as grandes empresas. Garantir um ambiente empresarial aberto e competitivo estimulará o comércio exterior e o investimento, apoiando a alocação eficiente dos recursos. Melhorar as estruturas de inovação poderá incentivar o desenvolvimento e a difusão de novas tecnologias. Da mesma forma, investir nas redes de transportes e comunicações domésticas e inter-regionais poderá ajudar as empresas a aproveitar as oportunidades de comércio e as mudanças tecnológicas, fomentando a conectividade social.

A OCDE está pronta para trabalhar com os governos da América Latina, para desenvolver e oferecer melhores políticas para uma vida melhor em toda a região. Nós acabamos de lançar – em dezembro 2015 – um novo Fórum Global da OCDE em Produtividade para ajudar países a trabalharem juntos para formularem políticas para impulsionar a produtividade e compartilhar experiências. O México e o Chile já são membros da OCDE. Colômbia e Costa Rica estão em processo de adesão, enquanto o Peru está participando em um Programa-País da OCDE. O Brasil é um Parceiro-Chave da OCDE, e lançamos nosso primeiro programa conjunto de trabalho em 2015. Em junho de 2016, reforçaremos ainda mais o nosso compromisso com a região, com o lançamento do nosso Programa Regional para a América Latina e o Caribe.



Angel Gurría
Secretário-Geral da OCDE

Sumário

Introdução	1
Melhorando a base de capital humano.....	5
Promovendo empregos de alta qualidade	7
Criando ambientes de negócios sólidos, abertos e competitivos.....	9
Fortalecer os arcabouços de inovação	12
Conectando pessoas e empresas por meio de melhor investimento em infraestrutura	15
Bibliografia.....	18

1 Introdução

Após um período de crescimento relativamente robusto, que permitiu que dezenas de milhões de famílias mais pobres se juntassem à classe média global, o crescimento da América Latina diminuiu recentemente, em parte como resultado de fatores externos. Para diminuir as grandes lacunas de padrões de vida em relação às economias avançadas, a região precisa aumentar significativamente o crescimento da produtividade, garantindo que os benefícios advindos alcancem a todos. Isso exigirá reformas estruturais abrangentes, apoiadas por um arcabouço de políticas públicas voltado à produtividade, que incorpore, desde o início, considerações sobre a inclusão social.

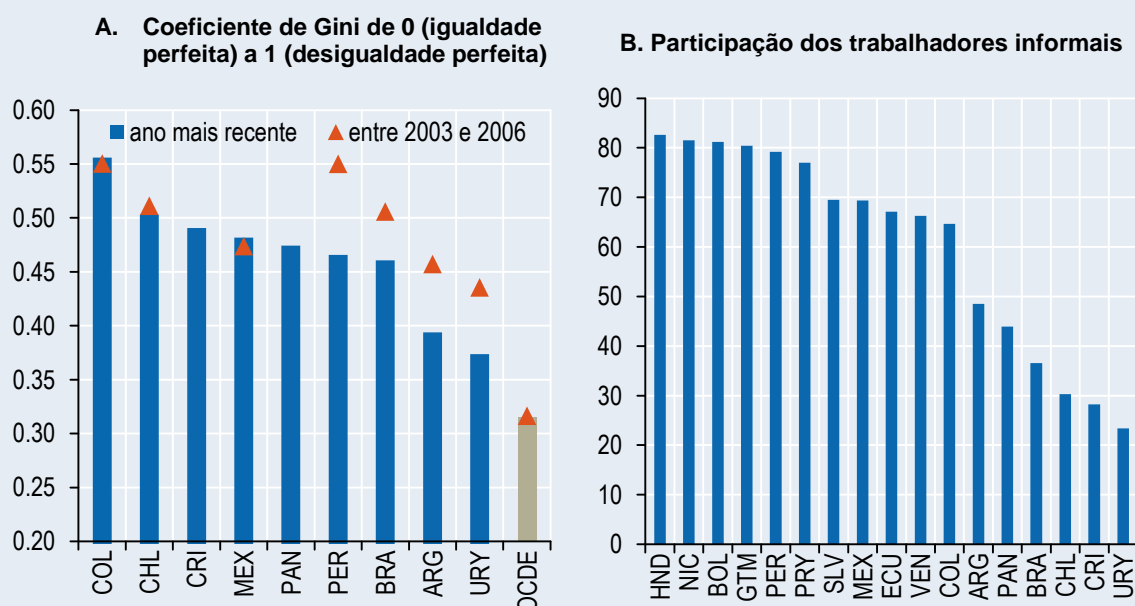
Entre 2000 e 2014, o crescimento médio do PIB na América Latina e no Caribe ascendeu a mais de 3% ao ano. Seguindo as tendências globais, a desigualdade de renda também diminuiu em muitos países da região durante este período (Figura 1.1, Painel A), não menos devido a inovações de políticas como o *Bolsa-Família* do Brasil. O mesmo se aplica à pobreza. A extrema pobreza caiu de 29% para 16% em 2013 e a pobreza moderada de 17% para 14% no mesmo período. No entanto, a desigualdade de renda na região (medida pelo coeficiente de Gini) permanece 65% mais elevada que a dos países de alta renda, 36% superior à dos países do leste asiático e 18% superior à da África sub-saariana (PNUD, 2010).

Mais recentemente, a região como um todo vem enfrentando muitos desafios externos, à medida que o ciclo das commodities perde intensidade, o crescimento chinês diminui e a política monetária dos EUA se aproxima da normalização.

Não obstante a heterogeneidade inter-regional, a convergência dos padrões de vida com os países avançados diminuiu, e até entrou em reverso em alguns países. Como um todo, a região cresceu apenas 1% em 2014, bem abaixo das taxas de crescimento de 5% observadas em meados da década de 2000. Espera-se que a região tenha se contraído ligeiramente em 2015, antes de se expandir modestamente em 2016, embora a uma taxa abaixo da média da OCDE.

Além disso, o ambiente externo anteriormente favorável protegia, em muitos casos, os países de pressões para introduzir reformas estruturais e fazer os investimentos necessários, como o alicerce da prosperidade sustentável e inclusiva. Para citar apenas um exemplo, os indivíduos menos qualificados frequentemente são confinados em empregos precários, de baixa produtividade, geralmente na economia informal (Figura 1.1, Painel B).

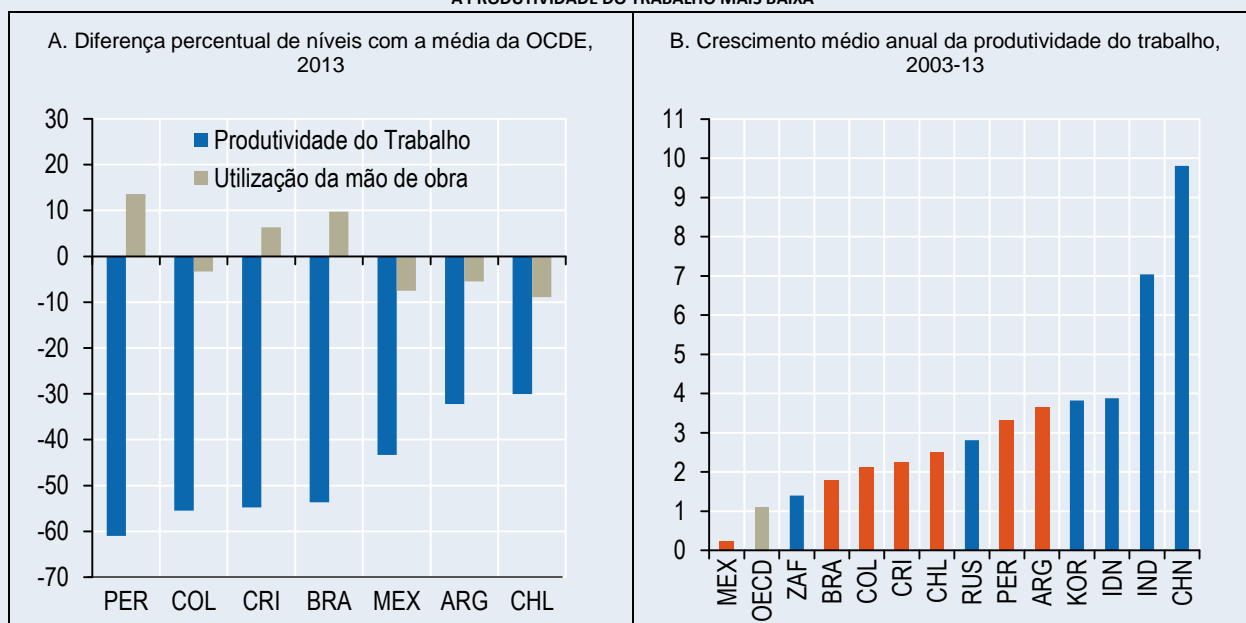
FIGURA 1.1. AS DESIGUALDADES CONTINUAM ALTAS NA MAIORIA DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS



Nota: Os coeficientes Gini referem-se à renda domiciliar equalizada disponível, à exceção da Argentina (renda per capita). Os dados da Costa Rica são preliminares. Os trabalhadores informais são definidos como aqueles que não contribuem para a previdência obrigatória. Os dados são de cerca de 2013.

Fontes: OCDE/IDD, à exceção do Brasil, Peru, Uruguai e Panamá (LIS) e Argentina (SEDLAC/CEDLAS e Banco Mundial); Sistema de informações sobre Mercado de Trabalho e Seguridade Social do BID (SIMS) com base em pesquisa domiciliar.

FIGURA 1.2. LACUNAS DO PIB PER CAPITA COM RELAÇÃO AOS PAÍSES AVANÇADOS SE DEVEM PRINCIPALMENTE À PRODUTIVIDADE DO TRABALHO MAIS BAIXA



Nota: No Painel A, a produtividade do trabalho é medida como PIB por empregado. A utilização dos recursos laborais é aferida como a participação do emprego na população total. No Painel B, a produtividade do trabalho é calculada como o PIB por hora trabalhada.

Fontes: OCDE – Base de Dados de Contas Nacionais; OCDE – Base de Dados do Panorama Econômico.

Na América Latina, como na maioria das economias de mercado emergentes, é fundamental aumentar o crescimento da produtividade para diminuir a grande lacuna de qualidade de vida em relação às economias avançadas e, assim, fugir da armadilha de renda média. As estatísticas oficiais sugerem que, em média, os latino-americanos passam mais tempo em atividades laborais do que a média da OCDE, mas que esta participação relativamente elevada de utilização de recursos laborais ao PIB per capita é mais do que contrastada pelo enorme fosso em níveis de produtividade (Figura 1.2, Painel A). Um olhar sobre o desempenho da produtividade média do trabalho na última década mostra que, na maioria dos casos, a produtividade quase não cresceu na velocidade suficiente para manter o ritmo das economias avançadas, e muito menos diminuir significativamente a lacuna (Figura 1.2, Painel B).

Esses duplos desafios - de eliminar as lacunas de inclusão e de produtividade - destacam as dificuldades que os governos hoje enfrentam para solucionar as profundas fragilidades estruturais reveladas pelas recentes turbulências externas. Ao promover o crescimento da produtividade, os formuladores de políticas públicas precisam adotar iniciativas orientadas por um conceito mais abrangente de crescimento da produtividade, que permitam que todas as pessoas e empresas aumentem e operem em seu potencial produtivo, de modo a gerar um crescimento da produtividade agregada, bem como uma distribuição mais equitativa dos rendimentos. Isto pode fazer surgir

um círculo virtuoso. Experiência passada demonstrou que os avanços tecnológicos, e as inovações nos processos e modelos de negócios a eles relacionadas não se difundem *automaticamente* pela economia de modo a produzir um crescimento sustentável em bases amplas, nem que os ganhos de bem-estar serão necessariamente compartilhados de forma ampla por toda a região, empresas e população. Aumentar a produtividade para crescimento inclusivo requer uma abordagem mais holística, que leve em conta as interações entre bem-estar, desigualdades e produtividade.

Um melhor uso das habilidades existentes na população ajudará a aumentar a eficiência e a produtividade no curto prazo, mas será difícil sustentar uma taxa maior de crescimento da produtividade em um prazo mais longo sem uma profunda melhoria na escolaridade para aumentar os níveis de capacitação (**Seção 2**). As desigualdades no acesso à educação de qualidade e a oportunidades de capacitação geram um grande desperdício de talentos potenciais e contribuem para o elevado grau de desigualdade de renda da região. Este problema é agravado pelo baixo grau de redistribuição da renda, que amplia ainda mais as desigualdades. Enquanto os impostos e transferências reduzem a desigualdade em 19 pontos Gini na Europa, por exemplo, a diferença é inferior a dois pontos Gini na América Latina.

O potencial de ganhos de produtividade inclusiva associado às reformas de política pode ser maior entre as PMEs da América Latina. Responsáveis por

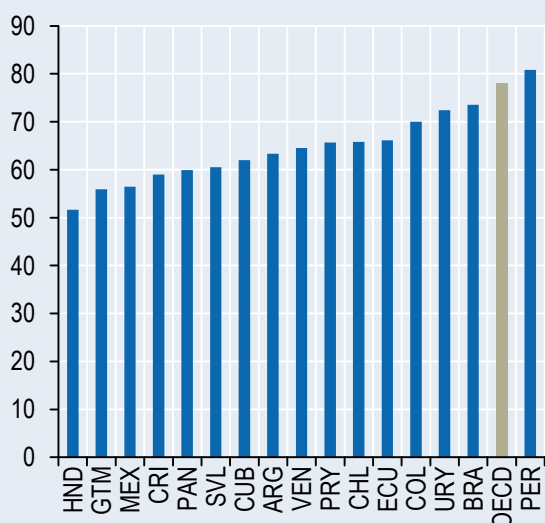
cerca de 70% do emprego na região, as PME's geram apenas 30% do PIB, que é aproximadamente a metade da média da OCDE. Isto reflete as lacunas de produtividade particularmente profundas entre as grandes e as pequenas e médias empresas. A participação das exportações das PME's é também apenas a metade da participação registrada no Leste Europeu, e um terço mais baixo do que na Ásia Oriental, o que sugere que há uma ampla margem para ganhos pelas PME's de se integrar às cadeias regionais e globais de valor. No entanto, as PME's enfrentam alguns desafios específicos relacionados à sua capacidade de participar em atividades internacionais, especialmente nas áreas de inovação, cumprimento das normas, habilidades e recursos, ou lacunas de informação. As PME's são também mais propensas a operar no setor informal. Isso se deve em parte aos encargos administrativos e regulatórios, bem como, em alguns casos, à pesada carga de impostos. A informalidade perpetua as ineficiências, pois as empresas permanecem pequenas para evitar estes encargos (**Seção 3**). Também reproduz as desigualdades, já que os funcionários do setor informal não podem se beneficiar da cobertura da previdência social. Outro fator que contribui para o fraco desempenho da produtividade é a má alocação dos recursos – o aprisionamento dos recursos laborais e de capital em empresas e setores de baixa produtividade, bem como o lento processo de realocação para empresas e setores mais dinâmicos. Isto impede que as empresas mais inovadoras e produtivas alcancem a escala

necessária para operar nos mercados globais e usufruam do alto potencial de crescimento associado às ideias bem-sucedidas. Os sintomas da generalizada má alocação de recursos na região incluem o grande tamanho da economia informal e o desafio enfrentado pelas empresas em recrutar pessoal com a qualificação necessária, bem como combater as marcantes desigualdades de gênero (Figura 1.3). A melhoria da eficiência da alocação de recursos exigirá a redução das barreiras à entrada ao mercado, ao crescimento das empresas e criação de emprego na economia formal. O estímulo ao emprego formal também contribuirá para uma melhor qualidade do emprego, pois os empregos formais tendem a caracterizar-se pela maior remuneração, menor insegurança e melhores condições de trabalho do que aqueles da economia informal. A melhora da qualidade do emprego na região é, portanto, um objetivo importante, não só para aumentar o bem-estar dos trabalhadores, mas também para aumentar a sua produtividade (**Seção 3**).

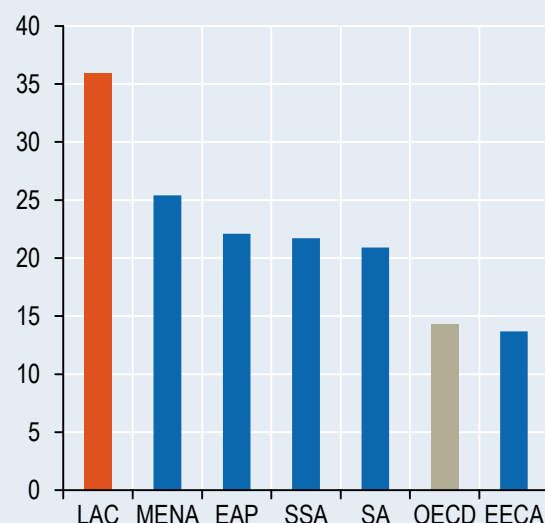
A produtividade também pode ser aumentada pelas fortes ligações com o conhecimento externo e tecnológico via comércio, investimento estrangeiro direto (IED) e participação nas cadeias regionais e globais de valor (CGV), bem como pela mobilidade internacional dos trabalhadores qualificados. Por exemplo, a abertura do comércio e a forte participação nas CGVs ajudou os países da Europa Central e Oriental a manter o elevado crescimento da produtividade e um ritmo constante de crescimento.

FIGURA 1.3. OS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA SOFREM COM A ALOCAÇÃO INEFICIENTE DE RECURSOS

A. Razão da participação da mão de obra feminina e masculina



B. Proporção de empresas que identificam a mão de obra não qualificada como uma forte limitação

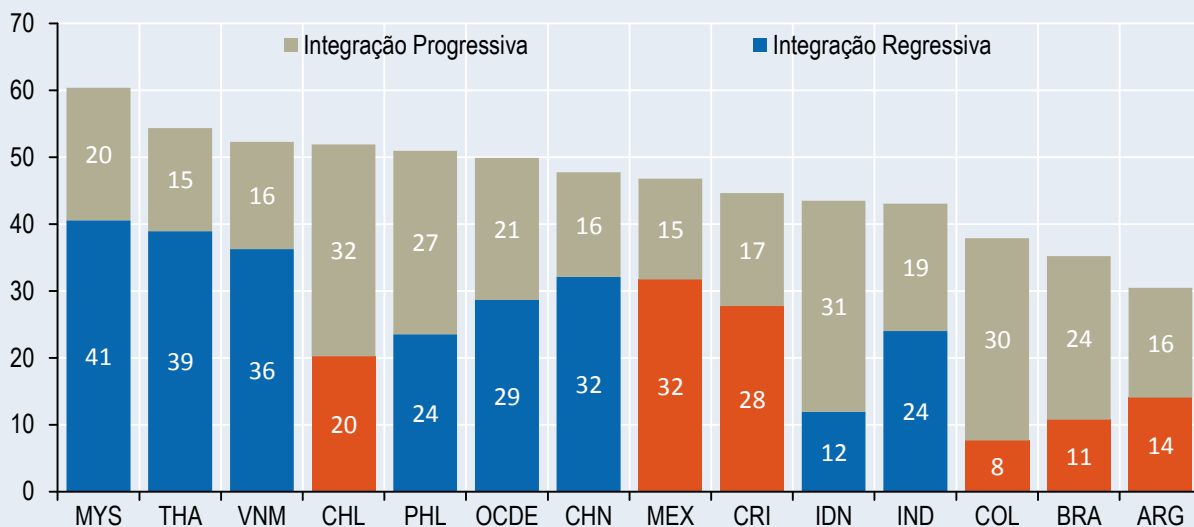


Nota: Os dados sobre a proporção de empresas que identificam a mão de obra não qualificada como uma forte limitação referem-se a 2014, ou ao ano mais recente disponível. LAC refere-se à América Latina e Caribe, MENA ao Oriente Médio e Norte da África, EAP refere-se à Ásia e Pacífico, SSA à África subsaariana, AS ao Sul da Ásia e EECA ao Leste Europeu e Ásia Central.

Fontes: Banco Mundial, Indicadores de Desenvolvimento Mundial; OCDE/CAF/CEPAL (2014), Panorama Econômico da América Latina 2015: Educação, Habilidades e Inovação para o Desenvolvimento, baseado em levantamentos empresariais.

FIGURA 1.4. OS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA PODEM SE INTEGRAR MELHOR ÀS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Em porcentagem das exportações dos países, 2011



Nota: O vínculo regressivo corresponde ao valor agregado estrangeiro que está incorporado nas exportações de determinado país. O vínculo progressivo corresponde ao valor agregado doméstico que é usado nas exportações de um país.

Fonte: OCDE Base de Dados TiVA.

No caso da América Latina, o quadro é um pouco diferente, com o México e o Chile, relativamente bem integrados às CGVs, enquanto a Argentina, o Brasil e a Colômbia estão atrasados (Figura 1.4). Fatores geográficos tais como a distância aos grandes mercados e a dependência nas exportações de recursos naturais explicam em parte as diferenças na intensidade do comércio e participação nas CGVs entre os países, mas as estas são também influenciadas pelas barreiras regulatórias ao comércio e investimento exterior, inclusive aos serviços, que tendem a ser relativamente elevadas na maioria dos países latino-americanos. Há uma possibilidade específica para impulsionar o comércio na região e as cadeias de valor (**Seção 4**).

Em grande medida, o desempenho decepcionante da produtividade na América Latina é resultado de um fraco retorno sobre o investimento em capital físico, bem como o baixo investimento em ativos intangíveis (Daude e Fernández-Arias, 2010), particularmente o capital baseado no conhecimento (KBC). Um elemento importante para estimular a produtividade é incentivar as empresas nacionais a melhorar significativamente a sua capacidade de aproveitar a difusão do conhecimento de empresas que operam na fronteira, essencialmente as grandes multinacionais. Para que isso aconteça, são necessários investimentos complementares em P&D, capacitação, know-how organizacional (i.e. gestão de qualidade) e outras formas de KBC (OCDE, 2015a). Os dados disponíveis indicam que os países

latino-americanos em geral seguem outras economias emergentes nos gastos com P&D e em outros investimentos relacionados com a inovação, contribuindo para ecossistemas de inovação relativamente fracos. O fortalecimento do desempenho da inovação na região exigirá a mobilização de todos os atores, com especial atenção para as PMEs (**Seção 5**).

Infraestruturas digitais e de transportes insuficientes também dificultam a integração da região às cadeias globais de valor, e prejudicam o desenvolvimento econômico e social mais amplo (**Seção 6**). Os custos de transporte e logística permanecem elevados, com a forte preferência pelo transporte rodoviário impedindo que os países explorem as vantagens comparativas de diferentes modos de deslocamento. E o desenvolvimento da infraestrutura digital, como uma penetração maior da banda larga, coloca a região bem atrás dos países da OCDE e das economias emergentes da Ásia. As lacunas de infraestrutura não só atrasam o crescimento potencial, mas também podem minar a coesão social, ao restringir os benefícios que as pessoas podem auferir de suas habilidades, esforços e experiência. São necessários investimentos para melhorar a conectividade da região. Além disso, todos os países da região podem se beneficiar ainda mais de melhorias em seu arcabouço de governança para o planejamento, financiamento e operação de projetos de infraestrutura.

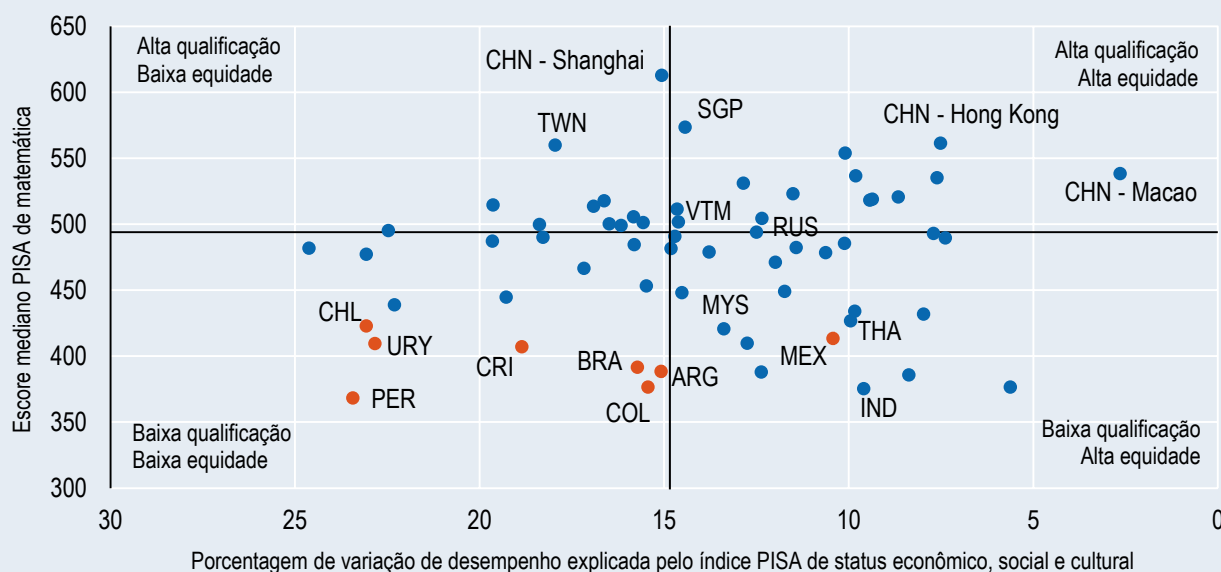
2 Melhorando a base de capital humano

É essencial que se promova o amplo acesso à educação de qualidade e ao treinamento profissionalizante, para aumentar a coesão social e fomentar o crescimento da produtividade agregada do trabalho. O desenvolvimento das habilidades de jovens e adultos, preparando-os para o aprendizado contínuo, portanto, deve ser uma prioridade. Embora os países latino-americanos tenham alcançado progressos importantes na última década, na melhoria da qualidade do ensino, há ainda um amplo espaço para melhorar. Em todas as três disciplinas testadas no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), da OCDE, os países participantes da América Latina se classificaram no terço inferior entre os países. Além disso, a região precisa reduzir as grandes disparidades no acesso da população à educação e treinamento de boa qualidade. O sucesso nacional exige que todos tenham o potencial de participar inteiramente na sociedade e compartilhar sua prosperidade.

Apesar das melhorias nos resultados da educação, os países latino-americanos estão atrasados em comparação à média da OCDE. A matrícula escolar permanece baixa, tanto no ensino médio (74%, 17 pontos percentuais abaixo da média da OCDE) e no ensino superior (42%, 29 pontos percentuais abaixo da média da OCDE). O desempenho escolar médio dos alunos com 15 anos de idade nos países da América Latina está bem abaixo da média da OCDE, com uma lacuna equivalente a quase dois anos de educação formal. Mais da metade dos estudantes latino-americanos com 15 anos não adquire o nível básico de habilidade para ter bom desempenho no mercado de trabalho, e menos de 2% desses alunos têm "desempenho máximo" em matemática, em comparação com a média de 13% nos países da OCDE. Esta lacuna de capacitação continua a ser uma limitação para as empresas na América Latina. Os resultados médios para as capacitações escondem

as grandes dispersões dentro de países da América Latina, onde boa parte da população sofre com a desigualdade no acesso à educação e treinamento de boa qualidade. Os resultados escolares na América Latina dependem mais da situação socioeconômica do aluno do que a média nos países da OCDE. (Figura 2.1). No Brasil e na Costa Rica, por exemplo, as crianças que pertencem ao quintil de renda inferior têm quase 50% menos probabilidade de acesso ao ensino médio do que as crianças do quintil mais alto. As desigualdades espaciais e de gênero, na provisão e no acesso à educação também representam grandes desafios. Os países da América Latina, portanto, precisam construir capacitações mais fortes e mais adequadas através do sistema de educação e aprendizado contínuo, especialmente para crianças e jovens de famílias de baixa renda. As políticas de capacitação também precisam se concentrar nas questões de demanda, fortalecendo os vínculos entre a educação

FIGURA 2.1. OS PAÍSES LATINO-AMERICANOS TÊM MUITO ESPAÇO PARA PROMOVER A QUALIDADE E A EQUIDADE DA EDUCAÇÃO



Nota: As duas linhas pretas apresentam as médias da OCDE (494 para o escore mediano do PISA e 14,76 para a força da relação entre o desempenho e o status socioeconômico).

Fonte: OCDE (2013^a), Resultados do PISA: A excelência mediante a Equidade (Volume II): Dar a chance de êxito para todos os estudantes.

e o mercado de trabalho, estimulando os programas de treinamento técnico e fornecendo orientação sobre as habilidades em demanda no mercado de trabalho. A educação e o treinamento vocacional (VET) desempenham um papel particularmente importante, ao prover capacitação, formação sólida, e responder às necessidades do mercado de trabalho e têm fortes elementos de aprendizagem baseada no trabalho. Sempre que possível, os parceiros sociais devem se envolver ativamente no desenvolvimento de programas VET para certificar-se de que são relevantes para as atuais necessidades do mercado de trabalho. Os países também precisam avaliar e prever adequadamente as necessidades de capacitação, assegurando que esta informação se transforme efetivamente em políticas destinadas à redução da incompatibilidade de habilidades ou escassez de capacitação.

Diversas iniciativas lançadas em países da América Latina nos últimos anos estão na direção certa. No Brasil, o programa Bolsa-Escola de subsídio à educação e o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio visam à redução das desigualdades regionais de acesso e desempenho. Na Colômbia, os programas de transferência condicional de renda como o *Familias en Acción* e a *Estrategia de Cero a Siempre* buscam melhorar a qualidade dos programas de primeira infância. No México, o *Oportunidades*, um programa de transferência de renda que começou em 2002, já ajudou a diminuir a pobreza, incentivar a escolarização e melhorar a renda. Indo além, o programa está dando um passo à frente, complementando as transferências condicionais com um novo programa, o *Prospera*, que promove políticas ativas para o mercado de trabalho e melhora o potencial produtivo dos beneficiários, por meio de ferramentas tais como bolsas de estudo para universidades ou escolas técnicas, listagem prioritária no Serviço Nacional de Emprego para candidatos em busca de emprego, e acesso à educação financeira, poupança, seguros e crédito.

As políticas para os professores também foram intensificadas, como um ingrediente-chave para aumentar o desempenho. O Brasil implementou diversos programas de treinamento para o pessoal ligado à educação, incluindo o programa *Profucionário*, e o governo peruano recentemente introduziu um mecanismo de incentivo para recompensar o desempenho dos professores. A melhoria das estruturas de avaliação é também uma prioridade para alguns países. Um exemplo é o *Pacto por México*, de 2012, que promoveu a independência do organismo de avaliação nacional (*Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*).

Recomendações-chave

- Construir capacitações mais fortes e mais adequadas por meio do sistema educacional e formação de adultos, com especial atenção para as famílias de baixa renda.
- Aumentar o investimento em educação, melhorar a infraestrutura das escolas e a qualidade do tempo de instrução.
- Promover procedimentos de recrutamento e avaliação de professores rigorosos e transparentes, tornando a carreira atraente com mecanismos de progressão.
- Adotar medidas educacionais eficientes de custo nas salas de aula e de melhor *feedback* do diretor da escola para os professores.
- Fortalecer os vínculos entre a educação, a formação e o mercado de trabalho.
- Avaliar e prever a demanda por qualificações, assegurando que essa informação se traduzirá em políticas destinadas à redução da incompatibilidade de habilidades ou escassez de capacitação.



3 Promovendo empregos de alta qualidade

Bons empregos não são apenas importantes para o bem-estar das pessoas, eles também podem aumentar sua produtividade. Apesar dos avanços das últimas décadas, muitos postos de trabalho nos países latino-americanos ainda se caracterizam por baixos salários, condições de trabalho extenuantes ou perigosas e longas horas de labuta. Isto é ainda mais visível em grande parte da força de trabalho empregada na economia informal, fora do alcance da regulação e sem acesso à proteção social.

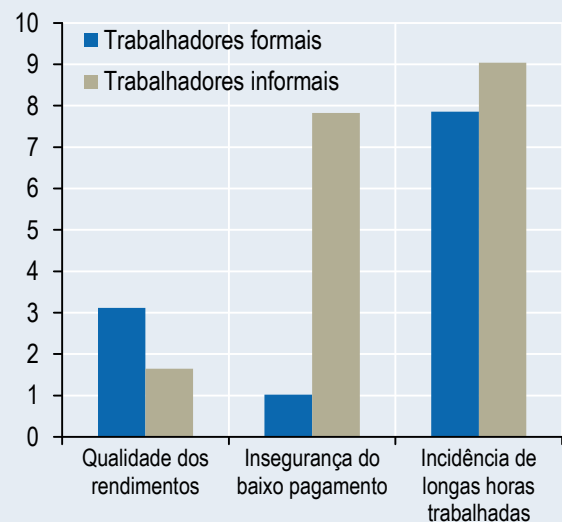
O foco exclusivo na quantidade de empregos que são gerados por uma economia proporciona uma imagem muito parcial da situação, já que o bem-estar dos trabalhadores também depende essencialmente da qualidade de seus empregos. Além disso, ao proporcionar melhor acesso a oportunidades de capacitação, melhor assistência à saúde e maior compromisso dos trabalhadores, os empregos de melhor qualidade também contribuem para aumentar a produtividade. Esta observação parece ainda mais importante no contexto dos mercados emergentes, em que a principal questão não é a falta de postos de trabalho por si só, mas a escassez de empregos de qualidade.

A qualidade dos empregos depende, em grande medida, dos níveis de qualificação das pessoas. Os trabalhadores com baixa qualificação têm, em geral, empregos com salário inferior, carga horária maior, mais insegurança, piores condições de trabalho e menos acesso à formação. Dados para seis países latino-americanos mostram que, em média, os trabalhadores com baixa qualificação ganham um terço do salário que os trabalhadores altamente qualificados recebem por hora trabalhada, e enfrentam riscos combinados de perda de emprego e salários extremamente baixos. Os trabalhadores em empregos informais – muitos dos quais com baixa qualificação – são particularmente afetados pelos empregos de baixa qualidade (Figura 3.1). Nestes seis países latino-americanos, os trabalhadores informais – que representam em média mais do que um em cada três trabalhadores – não têm acesso à proteção social e ganham menos de dois terços do que recebem os trabalhadores em ocupações formais. Eles também enfrentam um risco de salários extremamente baixos, que chega a ser quase oito vezes maior do que o risco enfrentado pelos trabalhadores formais.

Para ajudar os trabalhadores a trilhar uma boa carreira desde o início, os formuladores de política devem lançar mão dos inúmeros programas disponíveis, inclusive esquemas de capacitação e incentivos ao empreendedorismo. Entre as medidas estruturais propostas, o fortalecimento do sistema de ensino, inclusive a educação vocacional e técnica, deve ser prioritário (Seção 2). As aprendizagens podem também dar aos aprendizes um melhor

começo em suas carreiras. Os limitados dados disponíveis destacam a experiência positiva de alguns países da América Latina nesta área, principalmente a Argentina e o México, onde as taxas de conclusão da aprendizagem atingem cerca de 80%. O engajamento dos empregadores também se revelou um elemento crucial para o êxito dos programas de aprendizagem. No Brasil, o *Aprendiz Legal*, um programa de aprendizagem com base em uma exigência legal para que as empresas contratem aprendizes, vem obtendo êxito na expansão do número de estágios.

FIGURA 3.1. TRABALHADORES INFORMAIS NA AMÉRICA LATINA TÊM EMPREGOS DE PIOR QUALIDADE
Indicadores de Qualidade de Emprego da OCDE, 2013



Nota: A qualidade dos rendimentos é uma combinação da média e desigualdade dos vencimentos. A insegurança decorrente dos baixos salários é a probabilidade de cair abaixo de um limiar de salário extremamente baixo (ver OCDE *Employment Outlook 2015*, capítulo 5 para mais detalhes). Os números representam as médias do país para seis economias emergentes na América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México). Os números representam valores de 2013, à exceção do Chile (2011) e México (2012).

Fonte: Cálculos da OCDE baseados em pesquisas domiciliares e levantamentos da força de trabalho.

De maneira mais geral, os esquemas de profissionalização, os subsídios ao emprego, os incentivos ao empreendedorismo, e também os

programas públicos de trabalho, podem promover a qualidade e a produtividade do emprego. Na América Latina, existem esquemas de trabalho específicos e programas de treinamento profissional que podem complementar a aprendizagem. Incluem-se aqui o programa BECATE, no México, e os programas *Joven*, no Chile, Argentina e Colômbia, que combinam educação, formação profissional e estágios. Esses programas geralmente demonstraram um impacto positivo na formalização do mercado de trabalho.

Ao promover o acesso a empregos de qualidade para todos os grupos socio-demográficos, os formuladores de políticas da América Latina devem também conferir prioridade a medidas que protejam os trabalhadores contra os principais riscos enfrentados por eles no mercado de trabalho e melhorar a qualidade do seu ambiente laboral. Isto inclui a melhoria dos regimes de proteção social e a expansão de sua cobertura, bem como o aperfeiçoamento das normas de segurança e legislação trabalhista. O principal desafio é encontrar o equilíbrio certo entre os incentivos à proteção e ao trabalho. A introdução de um sistema de benefícios de desemprego com base em contas de poupança individuais no Chile é um bom exemplo das reformas que visam a fortalecer o vínculo entre benefícios e incentivos individuais.

Para promover a produtividade e aumentar a qualidade do emprego na região, os países podem oferecer incentivos ao emprego formal. Para isto, os governos devem melhorar a qualidade dos serviços públicos que oferecem. Há também a necessidade de fortalecer o vínculo entre as contribuições e os benefícios dos arranjos de proteção social, garantindo, ao mesmo tempo, redes de proteção adequadas. Os incentivos fiscais também podem desempenhar um papel importante na promoção da formalização. Sistemas tributários e administrativos simplificados, processos de registro menos complexos e uma redução na burocracia são passos importantes para diminuir os custos de formalização para os empregadores e trabalhadores independentes. O novo *Regimen de Incorporación Fiscal* do México inclui incentivos para participar do setor formal, como previdência social, valor agregado e impostos especiais de consumo e obrigações fiscais reduzidos na década inicial de operação (Dougherty, 2015). O Brasil também adotou algumas medidas de política para reduzir os custos da formalidade, como o *Simples Nacional*, que introduziu uma estrutura tributária mais progressista e simplificou a cobrança dos impostos e contribuições para a previdência social. Estima-se que estas medidas contribuíram para a formalização de 500.000 microempresas, que respondem por 2 milhões de empregos, de 2000 a 2005 (Delgado et

al., 2007). Por último, a reforma fiscal da Colômbia, em 2012, que reduziu os impostos e contribuições (*Parafiscales*) sobre o trabalho, teve impacto positivo na criação de empregos formais.

Os formuladores de políticas também precisam melhorar a efetividade das leis trabalhistas (inclusive as normas de segurança e saúde) e a regulação da carga horária de trabalho, convergindo para normas trabalhistas internacionais. Com muita frequência, a legislação de proteção do emprego nas economias emergentes é rigorosa no sentido jurídico, mas a fraca aplicação torna a legislação ineficaz. Em muitos países da América Latina, o não cumprimento, pelos empregadores, das obrigações legalmente estabelecidas de pagar indenizações trabalhistas, por exemplo, é uma questão importante. Além disso, os sistemas de inspeção do trabalho devem receber recursos suficientes para realizar o seu trabalho de forma efetiva. O número de trabalhadores por fiscal do trabalho permanece muito alto em países como a Colômbia e o México (28.000 na Colômbia e 192.000 no México) (OCDE, 2015b). No México, a reforma da legislação trabalhista 2012 fortaleceu a fiscalização e aumentou as sanções por descumprimento. Estabeleceu também mecanismos para agilizar a justiça nos litígios trabalhistas e modernizou o sistema de tribunais do trabalho. A coordenação melhorada entre diferentes órgãos governamentais é também outro ingrediente necessário para o sucesso.

Recomendações-chave

- Ampliar o acesso a programas de mercado de trabalho ativos, fazer maior uso deles e fortalecer o sistema educacional.
- Fornecer incentivos, que podem incluir requisitos legais, para a participação das empresas em programas de mercado de trabalho ativos.
- Aumentar a segurança do emprego para os trabalhadores e a qualidade do seu ambiente de trabalho, por meio de melhores regimes de proteção social, normas de segurança aprimoradas e regulação do trabalho.
- Melhorar a qualidade dos serviços públicos e fortalecer o vínculo entre as contribuições e os benefícios nos regimes de proteção social.
- Simplificar os sistemas tributários e administrativos.
- Melhorar a legislação e a regulação trabalhista, inclusive equipando os sistemas de fiscalização do trabalho com recursos adequados.

4 Criando ambientes de negócios sólidos, abertos e competitivos

Tornar o arcabouço institucional e o ambiente de negócios da América Latina mais propícios à concorrência, ao comércio e aos investimentos pode ajudar a diminuir a grande lacuna de níveis de produtividade em relação às economias avançadas. Pode também ajudar a aumentar a participação nas cadeias regionais e globais de valor, permitindo que mais atores econômicos, e as PME em particular, compartilhem dos ganhos de comércio. Há também espaço para reformas de mercado bem-formuladas, em favor da concorrência, para melhorar a inclusão social, diretamente, pela redução dos preços que as pessoas mais pobres pagam pelos bens básicos, bem como indiretamente, por meio de forte crescimento econômico que aumente a renda de todas as famílias.

As cadeias globais de valor (CGVs) criaram oportunidades de participação no comércio internacional, sem a necessidade de desenvolver uma cadeia completa de produto ou valor e tirar proveito do conhecimento das empresas que operam na fronteira tecnológica, e assim, aprender fazendo. No entanto, a América Latina não aproveitou plenamente essas oportunidades devido à sua limitada participação nas CGVs. Os vínculos das cadeias intrarregionais de suprimentos são particularmente fracos, com em média apenas 9% do valor agregado estrangeiro usado nas exportações provenientes de dentro da região, em comparação com 49% na União Europeia e 40% no Sudeste Asiático.

Existem grandes diferenças nas condições econômicas e geográficas em toda a região, e cada um dos países latino-americanos desempenha papéis complementares nas cadeias de suprimento regionais e globais. O México e a Costa Rica, e, em geral, outras nações da América Central localizadas mais próximas

dos polos manufatureiros norte-americanos, dependem mais extensivamente de insumos estrangeiros vindos predominantemente da América do Norte e cada vez mais da Ásia, e especializam-se em processá-los para exportações adicionais, principalmente para América do Norte. A importação para o processamento é menos comum no Chile e muito menos na Argentina, Brasil e Colômbia. Estes países, juntamente com outros na América do Sul, tendem a se especializar mais fortemente na exportação de produtos intermediários baseados em recursos naturais, que são processados no exterior, cada vez mais na Ásia. Na verdade, a participação de insumos estrangeiros oriundos da China, usados nas cadeias latino-americanas de valor aumentou dez vezes entre 2000 e 2011, ao passo que a participação dos insumos latino-americanos nas cadeias chinesas de valor aumentou três vezes, o que demonstra o crescimento dinâmico nas cadeias extrarregionais de valor.

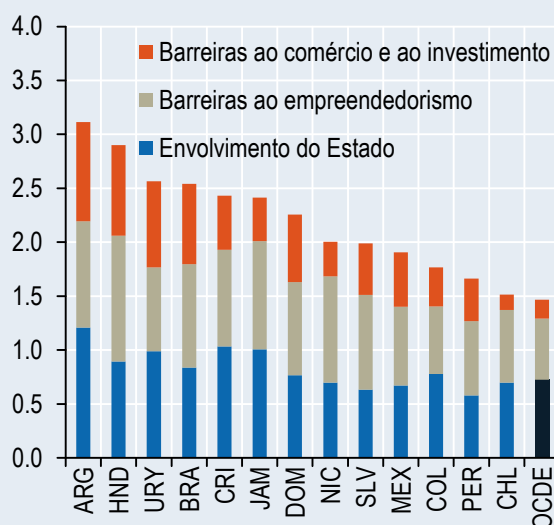


A maximização das oportunidades para melhorar o crescimento da produtividade, mediante o reforço do vínculo com as CGVs, requer um clima empresarial e um ambiente regulatório favoráveis, acesso a insumos de alta qualidade dos setores manufatureiro e de serviços, bem como capital humano e infraestrutura adequados (Seções 2 e 6). Esta complementaridade e o fato de que o comércio regional tende a ser mais diversificado e estabelecido, sugerem que uma maior integração regional é promissora. Por exemplo, já existem 68 acordos comerciais preferenciais (ACPs), envolvendo pelo menos um país latino-americano, e 32 destes acordos são intrarregionais. Esta complexa rede regional de ACPs poderia ser consolidada de forma útil e harmonizada, para reduzir a sobreposição, duplicação e conflitos entre diferentes regras e normas técnicas. A Aliança do Pacífico é uma iniciativa notável neste aspecto. O Índice de Restritividade do Comércio e Serviços (STRI) da OCDE – que abrange o Brasil, o Chile, a Colômbia e o México – sugere que alguns países da região se beneficiariam da convergência em direção às melhores práticas, maior liberalização de seus setores de serviços e priorização de setores como transportes, telecomunicações e serviços de entrega expressa, que são cruciais para a participação nas CGVs. A Colômbia já exibe um dos melhores desempenhos nesse aspecto, tendo as menores restrições em cinco dos 18 setores medidos e abaixo da média em 17.

O investimento estrangeiro direto é outra dimensão importante da integração às CGVs. Em geral, a América Latina tem desfrutado de altos níveis de crescimento do IED, mas este crescimento está altamente concentrado nos setores de recursos naturais e, portanto, é sensível aos ciclos das commodities. A queda aguda dos preços das commodities afetou significativamente os investimentos em muitos países com recursos abundantes: depois de anos de crescimento sustentado, o fluxo de IED para a América Latina se contraiu em 16% em 2014, maior que a contração global de 7%. A diversificação e a sofisticação do IED, portanto, são uma prioridade urgente na região. O IED também poderia ter um componente significativo de desenvolvimento, na medida em que dá suporte a integração das PMEs às CGVs e estabelece instalações para P&D. Embora os países da América Latina estejam geralmente abertos ao IED, o Índice de Restritividade do Comércio e Serviços

da OCDE sugere que ainda há mais espaço para políticas de liberalização em alguns mercados, como o México e o Brasil, particularmente nos setores de serviços, como os transportes. Alguns países, como o Chile, estão também desenvolvendo estratégias de promoção de investimento. Estes podem ajudar a atrair IED, mas eles exigem coerência política, transparência e rigorosa avaliação.

FIGURA 4.1: A REGULAÇÃO DOS MERCADOS DE PRODUTO TENDE A SER MAIS RESTRITIVA NA AMÉRICA LATINA
Escala de 0 a 6,
sendo 6 a mais restritiva, 2013



Fontes: OCDE Base de Dados de Regulação dos Mercados de Produto para a média da OCDE; OCDE-WBG OCDE Base de Dados de Regulação dos Mercados de Produto para todos os demais países.

O fortalecimento do quadro de concorrência pode guiar a produtividade apoiando a inclusão social, ao reduzir o preço dos produtos básicos. A promoção da concorrência em mercados de produtos, tais como as telecomunicações, alimentação, e os setores do varejo vão estimular a produtividade, com a melhoria da eficiência da alocação de recursos. As reformas em prol da concorrência podem incluir, por exemplo, a remoção ou reformulação das regulações ou outras formas de intervenção estatal que restringem desnecessariamente a concorrência, especialmente as que dificultam a entrada dos recém-chegados. As restrições dos mercados de produto tendem a ser mais rigorosas na América Latina do que



normalmente ocorre nos países da OCDE (Figura 4.1). Na medida em que são principalmente as jovens empresas que geram o crescimento do emprego e dos postos de trabalho, as regulações e outras formas de obstáculos à entrada de novas empresas são particularmente prejudiciais para as perspectivas de crescimento. Além disso, ao limitar a concorrência nos mercados de produto, as elevadas barreiras à entrada também desestimulam os operadores já estabelecidos para investir em serviços e produtos inovadores. Há sinais de progresso, no entanto, e países como o México estão abrindo algumas das suas redes de indústrias ao IED, a fim de aumentar a produtividade e baixar os preços. A abrangência dessas medidas de aperfeiçoamento da concorrência, destinadas a melhorar os resultados de inclusão social é ilustrado, por exemplo, em um estudo da OCDE sobre o México, que mostra que o efeito negativo relativo do poder do monopólio é maior entre as famílias pobres (Urzúa, 2013).

Os direitos adquiridos do *status quo* podem influenciar ou capturar indevidamente a política, a fim de se opor a estas reformas de modo a manter seus rendimentos. Com efeito, alguns dos custos podem ser o resultado de um projeto consciente de criar rendas por meio da captura de políticas e regulações. O problema é agravado pela desigualdade historicamente elevada e pela concentração de poder político e econômico nos países da América Latina. Em comparação com economias da OCDE, as empresas da América Latina consideram desproporcionalmente a corrupção e o

sistema judiciário como uma grande limitação para se fazer negócios. (Dougherty, 2014). Por sua vez, a corrupção real ou percebida tem, entre outros, efeitos mensuráveis na produtividade, comércio internacional e IED (Lambsdorff, 2006). Isto reforça a necessidade urgente de empreender ações para melhorar a integridade do setor público e minimizar os riscos de corrupção.

Recomendações-chave

- Consolidar e harmonizar os acordos preferenciais de comércio intrarregional (APCs) e apoiar as iniciativas globais de liberalização do comércio.
- Dar prioridade a uma maior liberalização dos IEDs em setores cruciais para a participação na CGV— principalmente os setores de serviços, como transporte.
- Considerar estratégias de promoção de investimentos coerentes e transparentes, que busquem atrair investimento estrangeiro diversificado e de alta qualidade.
- Reduzir as barreiras ao empreendedorismo, comércio e investimento, para fomentar a concorrência.
- Tomar medidas para fortalecer o estado de direito e acabar com a corrupção do setor público e privado.

5 Fortalecer os arcabouços de inovação

Os países da América Latina estão atrasados em seu desempenho na inovação, não só em relação aos países da OCDE, mas também em comparação com os países emergentes de outras regiões. Para avançar, serão necessárias melhorias no quadro atual, bem como políticas de pesquisa e inovação mais eficazes, inclusive uma cooperação mais efetiva entre as instituições de pesquisa e o setor empresarial, e uma agenda digital abrangente para tirar proveito dos benefícios potenciais da tecnologia, fortalecendo as competências necessárias para a inovação e uma governança mais coordenada.

A América Latina investe menos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e outras formas de inovação do que os países da OCDE. O Brasil é o único país latino-americano que gasta mais de 1% do PIB em P&D (Figura 5.1), com cerca de metade disso oriundo do setor empresarial. Além disso, os registros de patentes são relativamente baixos na região. Em média, os países da OCDE registraram 50 patentes por ano por milhão de habitantes no início da década de 1990 e no início dos anos 2010 este número tinha aumentado para 132. Em contraste, nos países da América Latina, as patentes por ano por milhão de habitantes totalizaram apenas 0,3 no início de 1990 e 0,9 no começo dos anos 2010.

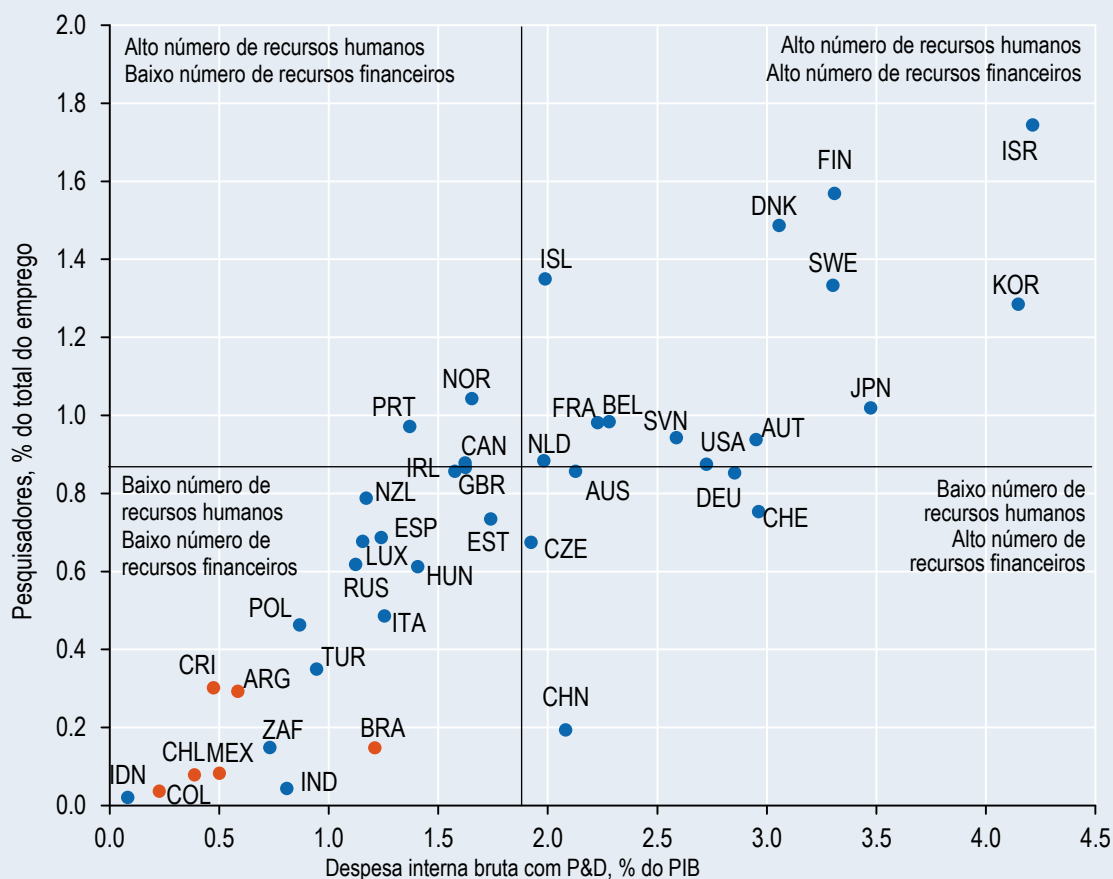
O fortalecimento do desempenho da inovação na região exigirá uma abordagem coordenada e inclusiva, que mobilize todos os atores e dedique especial atenção à criação de novas empresas e às necessidades das PMEs, cujas lacunas de produtividade e inovação em relação às grandes empresas são maiores, em média, do que nos países da OCDE. O apoio à inovação empresarial deve ser bem equilibrado e não depender apenas dos incentivos fiscais. O fortalecimento do desempenho da inovação na região exigirá uma abordagem coordenada e inclusiva, que mobilize todos os atores e dedique especial atenção à criação de novas empresas e às necessidades das PMEs, cujas lacunas de produtividade e inovação em relação às grandes empresas são maiores, em média, do que nos países

da OCDE. O apoio à inovação empresarial deve ser bem equilibrado e não deve depender apenas dos incentivos fiscais. Os incentivos fiscais precisam ser complementados por doações competitivas bem projetadas, que são mais adequadas às necessidades das jovens empresas inovadoras. O empenho e capacitação para monitorar e avaliar as políticas de promoção da inovação também serão fundamentais, juntamente com estruturas adequadas para assegurar que as lições aprendidas com a experiência se traduzam em políticas públicas mais eficientes.

Os programas bem concebidos que melhoram a produtividade nos setores tradicionais são considerados particularmente úteis para respaldar a inovação. Os exemplos incluem os programas de treinamento virtual, os subsídios para inovação e formação, os programas de digitalização e de comércio eletrônico, os diagnósticos rápidos de avaliações empresariais que analisam os pontos fortes e fracos por meio de ferramentas de auto-avaliação online, ou as entrevistas presenciais com gerentes de suporte de negócios e os programas especificamente concebidos para as empresas informais. No Chile, o programa PROFO (*Proyectos Asociativos de Fomento*) busca melhorar a capacitação técnica, financeira e de gestão das PMEs. As diversas avaliações realizadas no programa revelaram um impacto positivo em termos de agregação de valor aos produtos e crescimento da produtividade das PMEs participantes (Cortes-Lobos, 2013).



FIGURA 5.1. **O investimento EM CAPITAL BASEADO EM CONHECIMENTO ESTÁ ATRASADO**
Gastos com Pesquisa e Desenvolvimento e número de pesquisadores, 2013



Nota: As duas linhas negras apresentam as médias da OCDE (2% para a participação do PIB no gasto doméstico bruto em P&D e 0.9% para a participação de pesquisadores no emprego total).

Fontes: OECD Base de Dados Main Science and Technology Indicators (www.oecd.org/sti/msti.htm) e UNESCO Institute for Statistics.

As medidas destinadas a aumentar a participação das PMEs na inovação também incluem a melhoria do acesso aos recursos financeiros para as PMEs orientadas à inovação, facilitando os fluxos de conhecimento e tecnologia entre as instituições de pesquisa e os pequenos empresários, bem como investimento em infraestrutura de conhecimento e tecnologia para as PMEs (Seções 2 e 6) e a promoção da utilização dos resultados das pesquisas públicas pelas pequenas empresas. No Chile, a Corporação Nacional para o Desenvolvimento Industrial (CORFO) tem programas aperfeiçoados de transferência de tecnologia para as PMEs, identificando as melhores práticas internacionais na adoção da tecnologia, promovendo parcerias entre os institutos de pesquisa e as PMEs e o fomento à adoção da tecnologia pelas PMEs. Na Colômbia, por meio do Fundo para a modernização e inovação das micros, pequenas e médias empresas (MPMEs) (*iNNpulsa Mipymes*), o governo ajuda as pequenas empresas a cumprir os requisitos da cadeia de fornecimento e desenvolver produtos e serviços inovadores para entrar em novos mercados.

As políticas inclusivas de inovação podem também apoiar os grupos de baixa renda e os excluídos, atendendo suas necessidades a um custo acessível, fornecendo educação renovada e oportunidades de trabalho. A Argentina oferece até 30.000 bolsas de estudo de nível superior por ano para estudantes de baixa renda, através de dois programas (*Becas Bicentenario e TICs de Becas*), que visam a aumentar a participação em estudos científicos. A Colômbia lançou recentemente um programa semelhante (*Ser Pilo Paga*), oferecendo 10.000 bolsas para estudantes de baixa renda realizarem estudos de graduação. No Panamá, a Secretaria Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SENACYT) gerencia o *Infoplazas*. Estas são estruturadas como centros comunitários e fornecem acesso público à Internet e a plataformas de aprendizagem, bem como formação em tecnologias de informação e comunicação. As *Infoplazas* também ajudam a reduzir a lacuna digital e combater a exclusão social e a desigualdade territorial (OCDE, 2015c).

Diversos países latino-americanos já utilizam políticas inovadoras para alavancar a inovação e apoiar o crescimento inclusivo. Por exemplo, o

Plano Nacional de Desenvolvimento -2010-14 da Colômbia, destacou o papel da inovação como uma ferramenta para "alinhar seu desenvolvimento econômico com o seu desenvolvimento social", especialmente através da concessão de incentivos e remoção de barreiras à inovação inclusiva (OCDE, 2015d). Uma dessas iniciativas é a *Ideias para el cambio*, um convite aberto para ideias dirigido à comunidade de inovação científica, para solucionar os desafios prioritários enfrentados pelas comunidades desfavorecidas. O Chile também desenvolveu uma iniciativa de impacto para estimular a discussão sobre políticas para o tema e provê financiamento para inovações inclusivas. O Instituto Nacional dos Empresários do México (INADEM) está promovendo o empreendedorismo feminino e a inclusão financeira para *start-ups* e MPMEs. As iniciativas para fortalecer a participação em atividades inovadoras por um vasto leque de atores econômicos são também cruciais em nível regional. Um exemplo dessas políticas é o uso da propriedade intelectual para oferecer suporte às habilidades de inovação de setores atrasados da economia, tais como os setores tradicionais e informais (OCDE, 2014a).

Uma abordagem mais abrangente para a inovação, que pode ajudar a capacitar as PMEs e as regiões mais atrasadas também exigirá uma boa governança, para alinhar as diversas políticas que são necessárias para a inovação (OCDE, 2013b; OCDE, 2015e). Enquanto na maior parte da região existem progressos no desenvolvimento institucional e na coordenação entre agências, ainda há um longo caminho a percorrer para consolidar esse progresso (OCDE/CAF/CEPAL, 2014). A promoção da inovação exige a coordenação dos diferentes atores em níveis nacional, regional e local, bem como entre os diferentes ministérios e agências, especialmente entre as agências responsáveis pela inovação e as responsáveis pelas políticas industrial e de desenvolvimento da produção. Além disso, é necessário consultar o setor privado, para facilitar a aplicação. Muitos países da América Latina já

começaram a criar conselhos de competitividade ou inovação, nos quais os diferentes atores exibem suas prioridades a fim de moldar uma agenda compartilhada, como na Colômbia, Costa Rica e, mais recentemente, o Chile, com a Comissão Nacional de Produtividade que foi fundada este ano (Banks, 2015). Também é fundamental trabalhar no sentido de uma agenda clara para a implementação, começando, por exemplo, com o enfrentamento de um desafio específico, a elaboração de um plano e a previsão dos recursos necessários. Um bom exemplo é o Conselho Presidencial da Costa Rica para a Competitividade e Inovação, bem como a agenda de capacitação do país.

Recomendações-chave

- Incentivar o investimento das empresas em P&D e outros ativos de conhecimento, através de uma mistura equilibrada e bem concebida de medidas de apoio direto e indireto, e que não prejudiquem as empresas jovens e inovadoras.
- Promover a efetividade do investimento público em pesquisa e inovação, aumentando os fluxos de conhecimentos entre as instituições de pesquisa e as empresas.
- Melhorar as condições para a inovação e o empreendedorismo, em coordenação com programas de apoio à melhoria da fabricação doméstica e prestação de serviços.
- Formular programas que tenham alcance suficientemente amplo e baixo custo para aumentar a produtividade das PMEs em setores tradicionais.
- Considerar ainda mais, o desenvolvimento de políticas de inovação mais inclusivas, que permitam que mulheres, pequenos empresários, famílias mais pobres e populações indígenas aproveitem as oportunidades das novas tecnologias.



6 Conectando pessoas e empresas por meio de melhor investimento em infraestrutura

Uma infraestrutura de alta qualidade é essencial para elevar os níveis de produtividade e melhorar a inclusão social. A conectividade física e digital facilita as interações sociais e a mobilidade laboral, permitindo que as pessoas obtenham dividendos mais elevados por suas habilidades, esforços e experiências. Essa conectividade, bem como o melhor desempenho da logística, são também vitais para sustentar o comércio de bens e serviços nas cadeias de valor espalhando, assim, os benefícios econômicos do comércio. Apesar dos progressos significativos das últimas décadas, a quantidade e a qualidade da infraestrutura nos países latino-americanos ainda apresentam uma barreira para o crescimento inclusivo.

A América Latina alcançou grandes progressos no fornecimento de acesso básico para alguns serviços, como o abastecimento de água e eletricidade. No entanto, a região ocupa posição relativamente baixa em vários indicadores internacionais de infraestrutura, como a Classificação Global de Competitividade (WEF, 2015). A qualidade percebida da infraestrutura global classifica a América Latina no período 2015-16 em 3,3 pontos, numa escala de 1 a 7 (onde uma pontuação mais elevada significa melhor qualidade da infraestrutura). Este número está bem abaixo da média da OCDE (5,3 pontos) e da média para economias emergentes da Ásia (4,7 pontos).

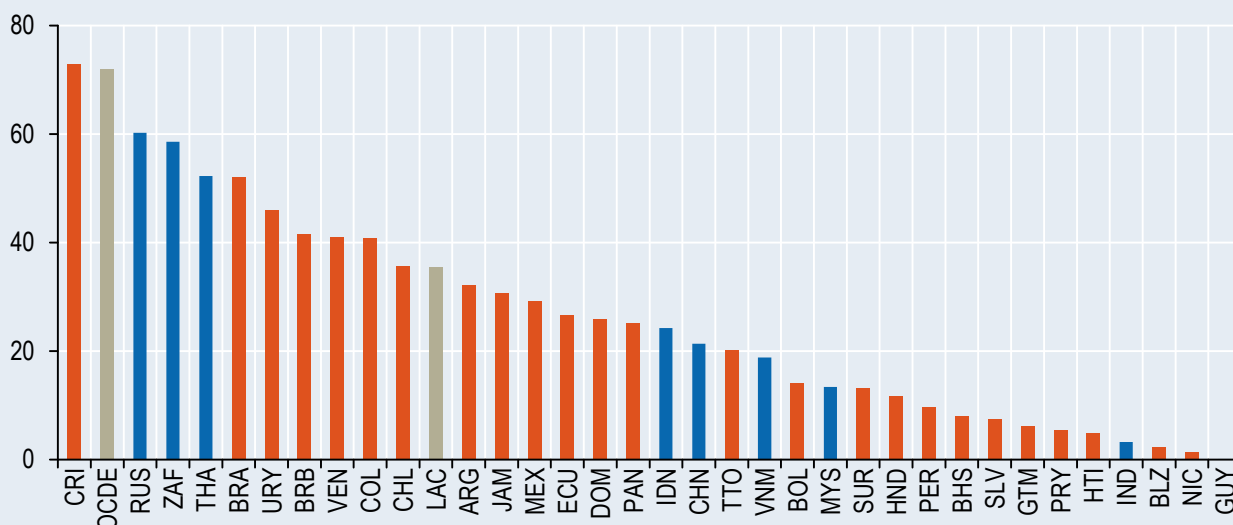
As fracas conexões de transporte, em particular, são um obstáculo ao crescimento da produtividade e à inclusão social na região (OCDE/CAF/CEPAL, 2013). A qualidade do transporte rodoviário está bem abaixo dos padrões dos países de renda média. Além disso, a forte predominância do transporte rodoviário sobre outros modos (a concentração do transporte rodoviário na América Latina é 15 vezes maior que nos Estados Unidos, por exemplo), impede que a

região se desloque para um modelo de crescimento mais verde e aumenta os custos de logística, porque dificulta o desenvolvimento de opções intermodais de transporte. Isso reduz a competitividade dos países e sua participação nas cadeias nacionais, regionais e globais de valor. Os custos de logística da região representam 18 a 35% do valor do produto, em comparação com cerca de 8% nos países da OCDE.

A qualidade dos portos é baixa na América Latina e seu tamanho é pequeno, ao mesmo tempo em que a falta de transportadoras exclusivas de carga cria obstáculos logísticos e dificulta as exportações de produtos perecíveis. Além disso, o transporte ferroviário está concentrado exclusivamente no comércio a granel. A abordagem dessas restrições "por trás das fronteiras", portanto, requer a mesma ou até mais atenção política que os acordos de livre comércio que muitos países da região estão firmando. Durante o período de 2012-14, a razão dos custos de frete sobre as tarifas foi de aproximadamente 9, em comparação com a razão média inferior a 3, no âmbito da OCDE (OCDE/CAF/CEPAL, 2015).



FIGURA 6.1: A PENETRAÇÃO DA BANDA LARGA MÓVEL É BAIXA NA AMÉRICA LATINA
Assinaturas por 100 habitantes, 2013



Nota: A média da OCDE inclui o Chile e o México.

Fontes: OCDE para os países da OCDE e ITU World Telecommunication/ICT Indicadores 2015 para os países da AL e Caribe.

Da mesma forma, para tirar proveito de algumas recentes iniciativas de integração regional, como a Aliança do Pacífico, há a necessidade de aumentar a conectividade entre as economias latino-americanas. Ao mesmo tempo, o investimento em sistemas de transporte público poderia ajudar a reduzir os congestionamentos urbanos e as emissões de gases de efeito estufa, aumentando ao mesmo tempo a conectividade rural, melhorando assim o bem-estar e contribuindo para a diminuição das desigualdades espaciais. Ao melhorar o acesso aos mercados de trabalho e às oportunidades de educação e profissionalização, o transporte público melhorado também poderá ter um duplo impacto positivo na produtividade do trabalho e na inclusão social.

Mas as lacunas de infraestrutura digital também são impressionantes. Em 2013, a penetração média na América Latina era 35% para banda larga móvel e 9% para a fixa, em comparação com a média da OCDE, respectivamente de 72% e 28%, para a banda larga móvel e fixa (Figura 6.1). O acesso a quantidade e qualidade suficientes de infraestrutura digital – tais como banda larga, endereços e dados da Internet – é essencial para a integração às cadeias globais de valor e para tirar proveito da próxima revolução da produção. Além disso, os avanços na infraestrutura de conectividade e telecomunicações também ajudam a aumentar a inclusão social. As mídias sociais, por exemplo, permitem que os governos se comuniquem mais efetivamente com os cidadãos e, ao mesmo tempo, as ferramentas digitais (por exemplo, petições on-line, aplicativos) permitem que os cidadãos participem mais ativamente no governo. As tecnologias digitais também estimularam o desenvolvimento de cursos on-line abertos, de

amplo alcance, que fornecem um melhor acesso a oportunidades de educação e profissionalização. A Colômbia definiu o desenvolvimento de conteúdo e aplicativos nacionais, para suprir as necessidades dos grupos de baixa renda, com sua Estratégia Digital *Vive* 2014 -18 e a Bolívia incorporou a promoção do desenvolvimento de conteúdo local como um objetivo-chave do seu programa nacional de telecomunicações para a inclusão social.

As lacunas de infraestrutura na América Latina podem ser sanadas mediante mais investimentos de boa qualidade. O investimento total em infraestrutura na região equivale a menos de 3,5% do PIB. Para atender às necessidades de infraestrutura de médio prazo, esse investimento precisaria ser aumentado em cerca de 6,2%, e para atingir o estoque de infraestrutura dos países asiáticos, como a Coreia e a Malásia, será preciso muito mais (Perrotti e Sánchez, 2011; CEPAL, 2014). Isso exigirá um investimento maior por parte do setor público, potencialmente apoiado por outras iniciativas, como a destinação de *royalties* da produção de commodities, como é o caso da Colômbia (OCDE, 2013 c), ou a elaboração de regras fiscais, a fim de transferir o equilíbrio do orçamento do governo para o investimento, como no Peru (Carranza, Daud e Melguizo, 2013). O financiamento chinês já se tornou uma importante fonte de financiamento da infraestrutura em alguns países da região e espera-se que irá desempenhar um papel ainda maior nas próximas décadas (OECD/CAF/CEPAL, 2015).

Há também os desafios de governança em torno dos investimentos em infraestrutura. Em primeiro lugar, o alinhamento dos investimentos de infraestrutura

exige uma abordagem mais intersetorial e estratégica para o planejamento do investimento. Os governos da América Latina têm dificuldades de juntar estratégias bem integradas para orientar os investimentos por causa do isolamento setorial e da fraca coordenação entre os níveis de governo. Em segundo, a conclusão de projetos no cronograma e dentro do orçamento requer uma melhor capacitação do governo em todas as fases, desde o desenho e aprovação do projeto até sua execução. É também necessário criar estruturas fortalecidas, para assegurar a boa governança corporativa das empresas estatais, que desempenham um papel-chave em setores como energia e transporte na maioria dos países latino-americanos. É preciso ainda um maior esforço para melhorar o quadro da política de investimento em infraestrutura, tais como melhorias na análise de custo-benefício, para as fases preliminares dos contratos de concessão, e melhorias na concepção do sistema de responsabilização fiscal, para que as concessões de projetos públicos não sejam favorecidas inadequadamente (OCDE, 2015f). Mais deve ser feito para evitar os custos fiscais inesperados das parcerias público-privadas (PPPs). Das 61 concessões de rodovias assinadas até 2010 na Colômbia, Chile e Peru, por exemplo, 50 foram renegociadas pelo menos uma vez, resultando num total de mais de 540 renegociações (Bitran, Nieto-Parra e Robledo, 2013). Alguns países da região já atualizaram suas leis de concessões e PPP e configuraram novas agências ou unidades especializadas de PPP dentro dos órgãos existentes (por exemplo, Chile, Colômbia, El Salvador, México e Peru). Isto deve ajudar a mobilizar melhor o investimento do setor privado. Outras iniciativas de política que poderiam reduzir os custos de transporte, tirando o máximo proveito da

infraestrutura existente, incluem a introdução de uma política de logística integrada, disponibilizando instalações de armazenamento modernas, tornando mais eficientes os procedimentos alfandegários e de certificação, utilizando a TIC para a logística e promovendo a concorrência no setor dos transportes (OCDE/CAF/CEPAL, 2013).

Recomendações-chave

- Aumentar o investimento em infraestrutura de transportes para melhorar a conectividade, dando prioridade às opções de transporte intermodal.
- Dar prioridade ao investimento em infraestrutura digital, especialmente banda larga e dados, e promover seu compartilhamento e reutilização.
- Fortalecer os mecanismos de governança para o planejamento de investimentos em infraestrutura integrada, coordenação entre setores e níveis de governo, e a identificação das modalidades de entrega e prazos realistas.
- Fortalecer a transparência e a integridade do quadro de investimento em infraestrutura.
- Aumentar a eficiência e a efetividade das fases preliminares dos contratos PPP, por meio da análise de custo-benefício e da racionalização do processo de concessão de licenciamento fundiários, ambientais e sociais.



Bibliografia

- Banks G. (2015), “Institutions to promote pro-productivity policies: Logic and Lessons”, “Instituições para promover políticas em prol da produtividade” *OECD Productivity Working Papers*, N° 1, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrql2tsvh41-en>.
- Bitran, E., S. Nieto-Parra and J.S. Robledo (2013), “Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru”, “Abrindo a Caixa Preta das Renegociações de Contratos: Uma Análise das Concessões de Rodovias no Chile, Colômbia e Peru” OECD Development Centre Working Papers, N° 317, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46n3wwxxq3-en>.
- Carranza, L., C. Daude, A. Melguizo (2011), “Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible goals? ”, “Investimento Público em Infraestrutura e Sustentabilidade Fiscal na América Latina: Metas Incompatíveis?” OECD Development Centre Working Papers, N° 301, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9xf1ncvzw-en>.
- Cortes-Lobos, R. (2013), “PROFO: Promoting SME business association projects in Chile”, “PROFO: Promoção de projetos de associação de negócios de PMEs no Chile” The Innovation Policy Platform, “A Plataforma da Política de Inovação” Estudo de Caso, Banco Mundial, https://innovationpolicyplatform.org/sites/default/files/rdf_imported_documents/Case%20Study-PROFO.pdf.
- Daude C. e E. Fernández-Arias (2010), “On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America”, “O Papel da Produtividade e da Acumulação de Fator no Desenvolvimento Econômico da América Latina” Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) Série Working Paper, N°. BID-WP-155, BID, Washington, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubIDB-WP-155.pdf>.
- Delgado, G. et al. (2007), “Avaliação do Simples: Implicações à Formalização Previdenciária”, Texto para Discussão, N° 1277, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1277.pdf.
- Dougherty S. (2015), “Boosting Growth and Reducing Informality in Mexico”, “Estimular o Crescimento e Reduzir a Informalidade no México” *OECD Economics Department Working Papers*, N° 1188, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js4w28dnn28-en>.
- Dougherty S. (2014), “Legal Reform, Contract Enforcement and Firm Size in Mexico”, “Reforma Legal, Cumprimento de Contratos e Tamanho das Empresas no México” *Review of International Economics*, Vol. 22, N° 4, <http://dx.doi.org/10.1111/roie.12136>. Também publicado como *OECD Economics Department Working Paper*, N° 1042, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k483jscn8s8-en>.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2014), “La brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina”, “A lacuna de Infraestrutura Econômica e os investimentos na América Latina” Boletim FAL, Edição N° 332 – Número 4, CEPAL, Santiago, <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37286-la-brecha-de-infraestructura-economica-y-las-inversiones-en-america-latina>.
- Comissão Europeia/OCDE International Survey and Database on Science, Technology and Innovation Policies (STIP), <https://www.innovationpolicyplatform.org/ecoecd-stip-database>.
- Lambsdorff, J. Graf (2006): “Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries?” “Causas e consequências da corrupção: O que sabemos de um corte transversal de países?” em Rose-Ackerman, S. (ed.): *International Handbook on the Economics of Corruption*, “Manual Internacional sobre a Economia da Corrupção” Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK and Northampton, MA, <http://www.e-elgar.com/shop/international-handbook-on-the-economics-of-corruption>.
- LIS (Luxembourg Income Study Database), “Base de Dados do Estudo sobre Renda em Luxemburgo” www.lisdatacenter.org/our-data/lis-database/.
- OCDE (2015a), *The Future of Productivity*, “O Futuro da Produtividade” OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248533-en>.
- OCDE (2015b), *OECD Employment Outlook 2015*, “Panorama do Emprego 2015” OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2015c), *Innovation Policy in Panama: Design, Implementation and Evaluation*, “A Política de Inovação do Panamá: Formulação, Implementação e Avaliação” Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris

- OCDE (2015d), *Innovation Policies for Inclusive Growth*, “As Políticas de Inovação para o Crescimento Inclusivo” OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229488-en>.
- OCDE (2015e), *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*, “O Imperativo da Inovação: Contribuindo para a Produtividade, Crescimento e Bem-estar” OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239814-en>.
- OCDE (2015), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society*, “Placar da OCDE de Ciência, Tecnologia e Indústria, 2015” OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2015-en.
- OCDE (2015), *OECD Employment Outlook 2015*, “Panorama do Emprego 2015” OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en.
- OCDE (2015), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume I. Initial Assessment*, “Análise Multidimensional do Peru: Volume 1. Avaliação Preliminar”, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en>.
- OCDE (2014), *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*, “Panorama de Ciência, Tecnologia e Indústria 2014” OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-en.
- OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, “Resultados do PISA 2012: A Excelência por meio da Equidade (Volume II): Dar a cada Estudante a Chance de Êxito” - PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OCDE (2013b), *Start-up Latin America: Promoting Innovation in the Region*, “Start-up América Latina: Promovendo a Inovação na Região” Development Centre Studies, OCDE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202306-en>.
- OCDE (2013), *Mexico: Key Issues and Policies*, “México: Questões e Políticas Chave” OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, “Estudos da OCDE sobre as PMEs e o Empreendedorismo” - OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187030-en>.
- OCDE e Comissão Europeia, *International Survey and Database on Science, Technology and Innovation Policies*, “Pesquisa Internacional e Base de Dados sobre Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação” <http://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=a2ebc2a0-b8dc-4d1a-82be-3fea780b86a6>.
- OCDE /CAF/CEPAL (2015), *Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China*, “Panorama Econômico da América Latina 2016: Rumo a uma Nova Parceria com a China” OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246218-en>.
- OCDE /CAF/CEPAL (2013), *Latin American Economic Outlook 2014: Logistics and Competitiveness for Development*, “Panorama Econômico da América Latina 2016: Logística e Competitividade para o Desenvolvimento”, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2014-en>.
- OCDE/BID/Banco Mundial (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, “Um Olhar nas Aposentadorias: América Latina e o Caribe”, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en.
- OCDE/IDD (OECD Income Distribution Database), “Base de Dados da OCDE sobre Distribuição de Renda” www.oecd.org/social/income-distribution-data-base.htm.
- Perrotti, D.E. e R.J. Sánchez (2011), “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, “A Lacuna de infraestrutura na América Latina e o Caribe” *Série Recursos Naturais e Infraestructura*, N° 153, CEPAL, Santiago, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6357/S110095_es.pdf?sequence=1.
- SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean – *Base de dados socioeconômicos para a América Latina e o Caribe* [CEDLAS e Banco Mundial], <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2010), *Relatório de Desenvolvimento Humano para a América Latina e o Caribe 2010*, PNUD, Nova York, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/latin_america_andthecaribbeanhumandevlopmentreport2010.html.
- Urzúa, C.M. (2013), “Distributive and Regional Effects of Monopoly Power”, “Efeitos Distributivos e Regionais do Poder do Monopólio” *Economía Mexicana Nueva Época*, Vol. XXII, N° 2, http://www.economiamexicana.cide.edu/num_anteriores/XXII-2/02-EM_Carlos_M_Urzu.pdf.
- FEM (Fórum Econômico Mundial) (2015) *Relatório de Competitividade Global 2015-2016*, FEM, Genebra, <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

A OCDE constitui um fórum único onde os governos trabalham em conjunto para enfrentar os desafios económicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE está também na vanguarda dos esforços envidados para compreender e ajudar os governos a reagir perante os novos desenvolvimentos e preocupações, tais como o governo de sociedades, a economia da informação e os desafios colocados pelo envelhecimento populacional. A Organização proporciona uma estrutura onde os governos podem comparar as suas experiências em matéria política, procurar respostas para problemas comuns, identificar boas práticas e trabalhar na coordenação de políticas nacionais e internacionais.

Estes são os países membros da OCDE: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estados Unidos da América, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República da Eslováquia, Suécia, Suíça e Turquia. A União Europeia participa nos trabalhos da OCDE.

A OECD Publishing procede a uma ampla divulgação dos resultados da recolha de estatísticas levada a cabo pela Organização e das investigações realizadas em matérias económicas, sociais e ambientais, bem como das convenções, orientações e normas acordadas pelos seus membros.

Série “Melhores Políticas” da OCDE

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) visa promover melhores políticas para vidas melhores, constituindo um fórum onde os governos se reúnem para partilhar experiências e procurar soluções para problemas comuns. Trabalhamos com os nossos 34 membros, parceiros de referência e mais de 100 países com o intuito de melhor compreender o que determina as alterações económicas, sociais e ambientais para podermos promover o bem-estar das pessoas em todo o mundo. A Série Melhores Políticas da OCDE fornece uma visão global dos principais desafios que se colocam a cada país, bem como das nossas principais recomendações de políticas para os resolver. Aproveitando os conhecimentos adquiridos da OCDE na comparação de experiências dos países e na identificação das melhores práticas, a Série Melhores Políticas adequa o aconselhamento político da OCDE às prioridades específicas e oportunas dos países membros e parceiros, concentrando-se no modo como os governos podem realizar a reforma.

www.oecd.org
OCDE Paris
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 1 45 24 82 00

