

Reformas Estruturais e Crescimento Econômico

Fatos Estilizados e Lições da
Experiência Latino-Americana
Recente

- Jorge Thompson Araujo
 - Consultor Internacional e Ex-Gerente de Macroeconomia para a América Latina e o Caribe, Banco Mundial
 - Pesquisador Colaborador Sênior, Departamento de Economia, Universidade de Brasília
- 15 de março de 2023

Introdução

- O objetivo deste seminário é traçar um panorama da relação entre o crescimento econômico e reformas estruturais na América Latina (AL).
- Tratam-se de reformas orientadas para o longo prazo, com o propósito de aumentar a produtividade e eliminar gargalos para o crescimento econômico.
- Mensagens principais:
 - Relação positiva, porém complexa, entre crescimento econômico e a implementação de reformas estruturais.
 - Sucesso não garantido, mesmo quando as reformas são implementadas “corretamente”.
 - Poucas “verdades absolutas” quanto ao *timing*, sequência e escopo de programas de reformas.
 - Dilema entre os custos econômicos de não reformar e os custos políticos de reformar.
 - Amplas oportunidades de reformas – compatíveis com crescimento sustentado e sustentável – para os países da região.

Plano da Apresentação

Crescimento e reformas na AL:
Fatos estilizados

Complexidades envolvidas no processo de reformas

Casos ilustrativos

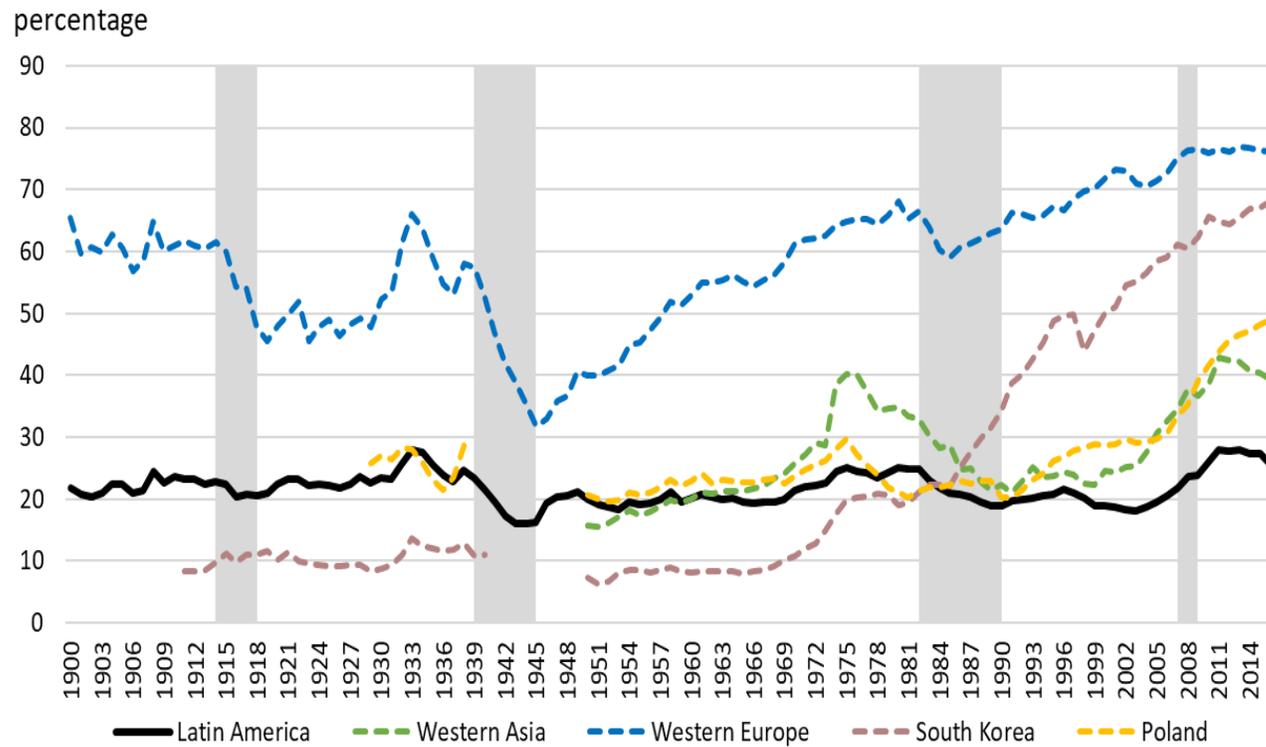
Oportunidades de reformas para a AL

Crescimento e reformas na AL: Fatos estilizados

Duas características latino-americanas:

(1) Ausência de convergência em níveis de renda per capita; e (2) alta desigualdade de renda e de oportunidades

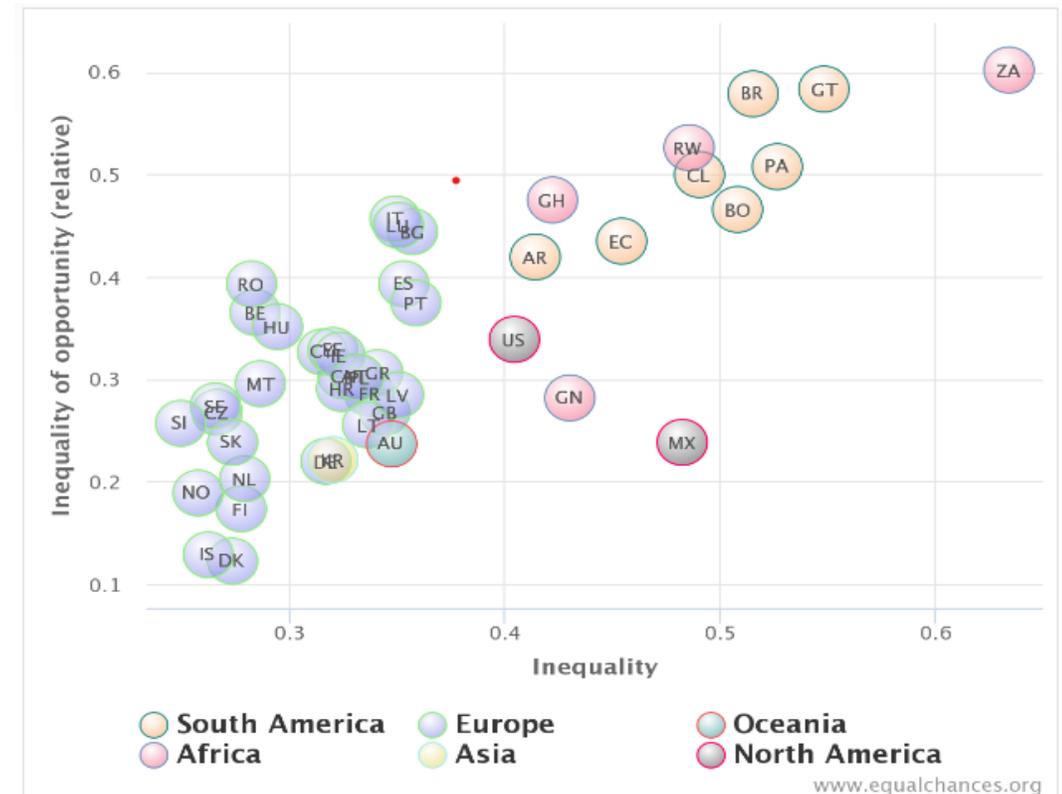
PIB per capita relativo aos EUA (dólares correntes, %)



Note. Shadow areas correspond to: World war I, World war II, LAC debt crisis and World financial crisis, respectively.

Source. Maddison Project Database 2018. World Bank staff's calculations.

Curva de oportunidade a la “Grande Gatsby”



Fonte: Extraído de
<https://www.equalchances.org/>

A intensidade das reformas foi maior na América Latina e no Caribe do que em outras regiões

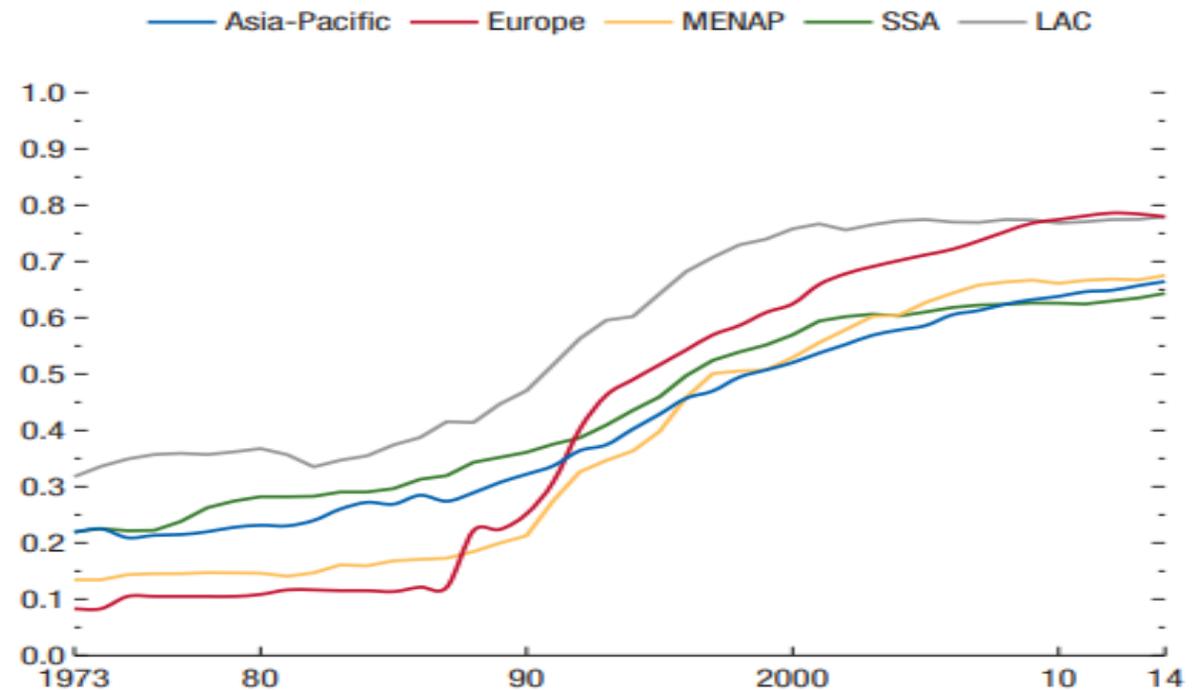
– mas ficou num plateau a partir do começo deste século

- O índice médio de reformas do FMI (2019) é calculado como a média aritmética de indicadores que capturam as reformas em cinco áreas: (i) finanças internas; (ii) finanças externas; (iii) comércio internacional; (iv) mercado de produtos; e (v) mercado de trabalho.
- A AL intensificou seus esforços de reformas até o período do *boom* das *commodities*.
- Mesmo durante o *boom* das *commodities*, reformas estruturais contribuíram para o crescimento na AL (Araujo *et al* [2016]) – mas não a ponto de garantir convergência a longo prazo.

Tendências gerais de reforma em diferentes regiões geográficas

(Escala, 0–1; pontuação mais alta indica maior liberalização)

Reforms have been, on average, more far-reaching in Europe and the Latin America and the Caribbean region than they have been in the Middle East and North Africa, Asia-Pacific, and sub-Saharan Africa regions.



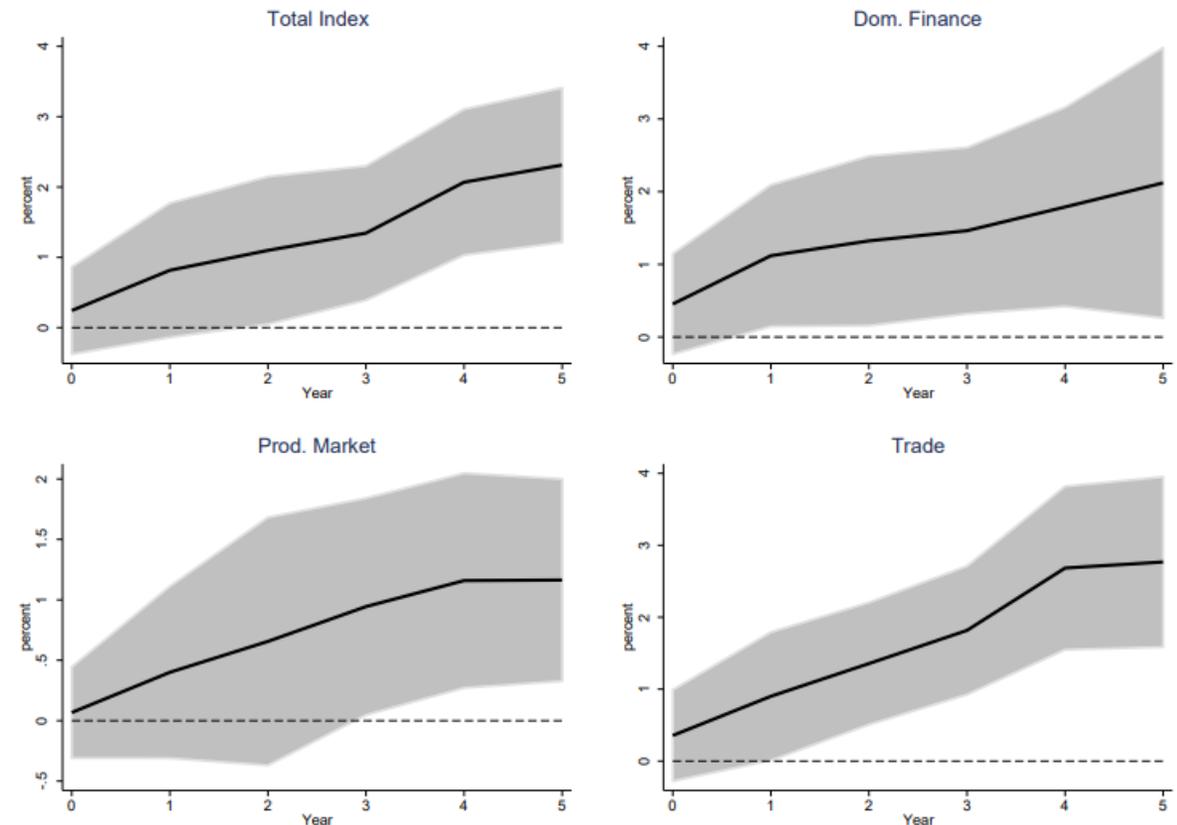
Canais de transmissão e impacto esperado das reformas

- Os canais de transmissão tendem a ser microeconômicos (por exemplo, impactando incentivos para firmas e consumidores), mas com importantes efeitos macroeconômicos.
- As reformas operam, principalmente, através do lado da oferta da economia.
- Dependendo da fase do ciclo econômico, a demanda agregada de curto prazo pode ser afetada.
- As reformas tendem a ter um impacto positivo sobre o crescimento, especialmente na fase ascendente do ciclo econômico (Alesina *et al.* [2020]).
- O seu impacto sobre o nível de atividade econômica leva tempo, ou seja, uma defasagem entre ação e efeito é comumente observada.

O impacto positivo das reformas estruturais sobre o PIB da AL não é imediato e varia de acordo com o tipo de reforma

- David, Komatsuzaki and Pienknagura (2020:)
- Em média, as reformas estão associadas a ganhos de 2 pontos percentuais no PIB após 5 anos. Reformas nas finanças domésticas seguem um padrão similar.
- A liberalização do comércio internacional tem um impacto maior sobre o PIB (3 pp. em 5 anos) do que o do índice global. As reformas no mercado de produto têm um impacto mais limitado.
- Os efeitos de reformas no mercado de trabalho sobre o PIB não foram estatisticamente significantes.

Impacto de diferentes modalidades de reforma sobre o PIB



Shaded area is 90 percent confidence interval for Driscoll-Kraay standard errors.

Complexidades envolvidas no processo de reformas

Por que é difícil implementar reformas?

- Loayza and Woolcock (2020) (ver também Artuc *et al.* [2020]) identificam duas razões principais para dificuldades na implementação de uma dada reforma estrutural:
 1. *Ausência de reformas complementares*: Por exemplo, reformas voltadas à abertura comercial não gerarão maior competitividade se há regulação excessiva no mercado doméstico de bens ou provisão inadequada de infraestrutura, reduzindo a competitividade de firmas domésticas.
 2. *Capacidade de implementação inadequada no setor público*: Por exemplo, a criação de uma instituição de combate à corrupção (*anti-corruption authority*) não trará uma melhor governança se o setor público não puder fazer cumprir normas, padrões e controles de uma forma geral.
- A dificuldade em implementar reformas está também associada a diversos fatores de “economia política”, como o descompasso entre o ciclo político e o tempo requerido para gerar resultados com reformas; transições políticas (e.g., aberturas políticas); e falta de coesão social (Mendes [2019]).

Velocidade: Gradualismo vs. tratamento de choque

- O debate entre estratégias gradualistas de reforma e de tratamento de choque (ou *Big Bang*) intensificou-se no contexto da transição de países do ex-União Soviética e do Leste Europeu - além da China e do Vietnã - para uma economia de mercado.
- A justificativa teórica para o tratamento de choque (envolvendo rápida liberalização de preços e extensas privatizações) baseia-se na maior eficiência de uma economia de mercado comparada com uma economia centralmente planejada: a aceleração de reformas pró-mercado permitiria que os policymakers colhessem maiores ganhos de eficiência (Popov [2007]).
- Embora a maior parte da literatura empírica sugira que reformas mais rápidas e abrangentes gerem melhores resultados, não há unanimidade (Campos, De Grauwe and Ji [2017]).
- A China adotou uma abordagem mais gradualista, com resultados extremamente positivos em termos de crescimento econômico.
- Além disso, várias países em transição - especialmente os da ex-URSS - sofreram colapsos de seus PIB no início do *Big Bang*, a partir de 1990.

Por onde começar? Sequenciando reformas

- A literatura enfatiza a estabilização macroeconômica como pré-requisito para outras reformas.
- Mas não existe uma sequência predeterminada de reformas que se aplique em todos os casos.
- Para economias em transição, reformas institucionais são também priorizadas.
- Mas não há consenso sobre a ordem das reformas seguintes.
- O sequenciamento apropriado deve ser específico para cada país.

	Institutional Reform ¹	Domestic Price Liberalization	Fiscal/Monetary Stabilization	Domestic Financial System	Privatization	Trade Reform	Capital Flow Liberalization
Developing Countries							
Corden (1987)			1			1/2	2/3
Edwards (1984, 1990)			1	2		3	4
Fiel (1990)			1	1		2	3
Frenkel (1982)						1	2
Krueger (1981/84)			1	1		1/2	2/3
McKinnon (1982)			1	2		3	4
Lal (1987)			1	1		3	2
Schweickert (1993)			1	2		1	3
Economics in Transition							
Buch (1992)				1		1	1/2
Dornbusch (1991)	1	4	2	5	3	4	3/4/5
Fischer/Gelb (1991)	1	2	1	4	1/3	2	5
Gelb/Gray (1991)	1	1	1	3	1/3	1	3
Hinds (1991)	1	2	1	3	1/4	2	
Lipton/Sachs (1990)	1	1/2	1		3	1/2	
McKinnon (1991)		3	1	2		3	4
Nuti (1991)	1	1	1		2	3	4
Roland (1991)	1	3	3	2/4	2	3/4	2/3/4
Rybczynski (1991)	1		3	1	2		
Siebert (1991)	1	3	2	3	3	3	

Fonte: Extraído de Nsouli, Rached and Funke (2002)

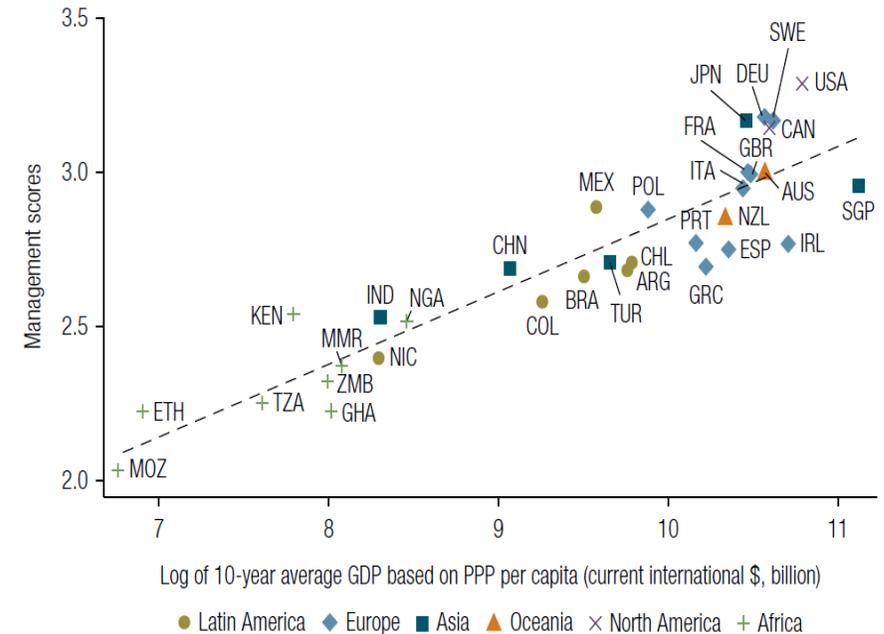
Pré-requisito básico: O imperativo da estabilidade macro-fiscal

- Evitar a tentação do “populismo macroeconômico” compensa: A estabilidade macroeconômica é uma condição necessária (mas não suficiente) para o crescimento sustentado.
 - Alguns problemas-chaves a serem considerados: (i) a persistente pro-ciclicidade da política fiscal; (ii) a diminuição do “espaço fiscal” exacerbada pela pandemia; (iii) o rápido endividamento dos países da região; e (iv) a importância de se preservar (ou restaurar) a credibilidade dos arcabouços fiscais na AL – idealmente com o retorno do “tripé” macroeconômico.

“Destruição criativa” incompleta: O caso do Chile

- Pode haver um *trade-off* entre competição e inovação dependendo (1) da distância das empresas à fronteira tecnológica; e (2) capacidades gerenciais e organizacionais das empresas.
- A crescente exposição das empresas chilenas à concorrência via importações da China resultou em um impacto agregado negativo na inovação, uma vez que apenas as empresas líderes respondem inovando (Cusolito et al [2021 a, 2021b]).
- Isto não significa reverter políticas de abertura comercial, mas examinar reformas de um ponto de vista de “equilíbrio geral”.
- O mecanismo schumpeteriano de “destruição criativa” requer políticas complementares para fortalecer as capacidades gerenciais e organizacionais das empresas (que são limitadas na AL; ver Cirera and Maloney [2017]); fomentar a adoção tecnológica; e aperfeiçoar sistemas nacionais de inovação.

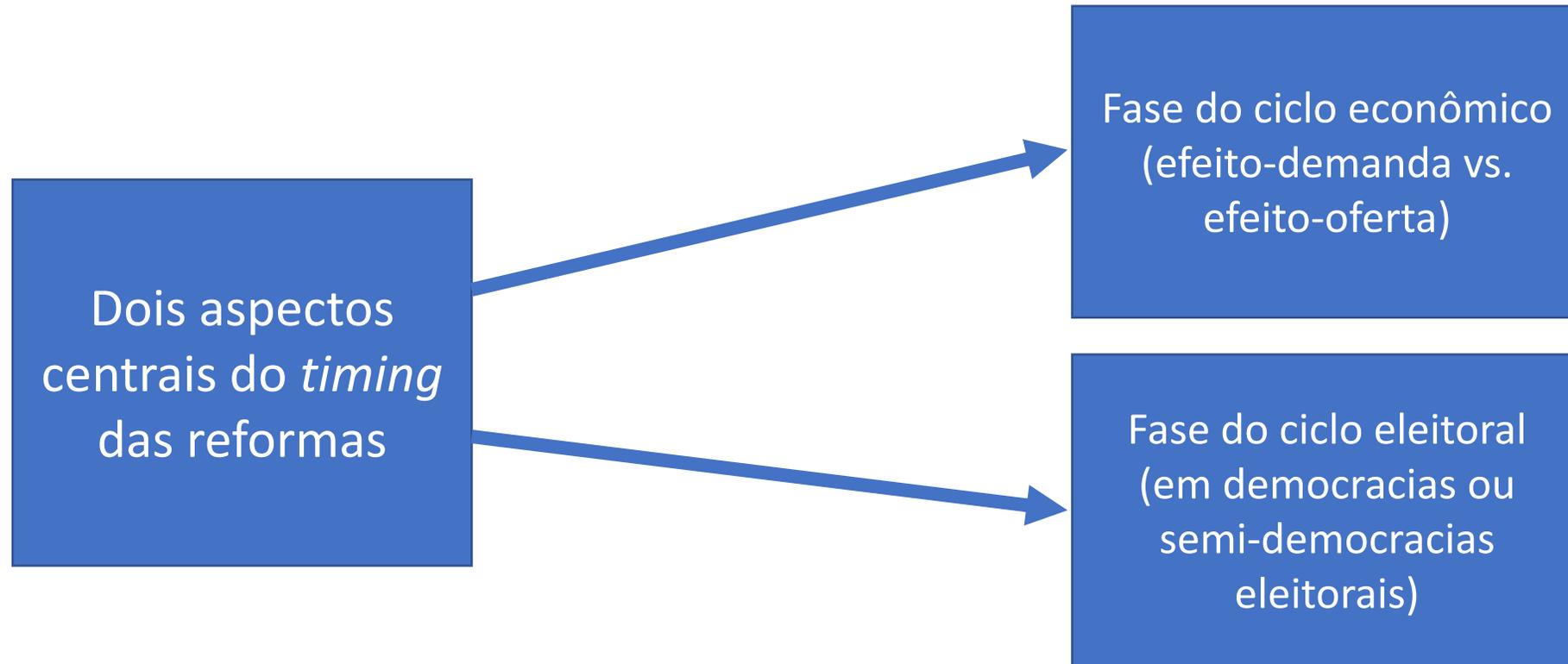
Defasagem em práticas gerenciais em países em desenvolvimento



Source: World Management Survey 2015.

Fonte: Extraído de Cirera and Maloney (2017).

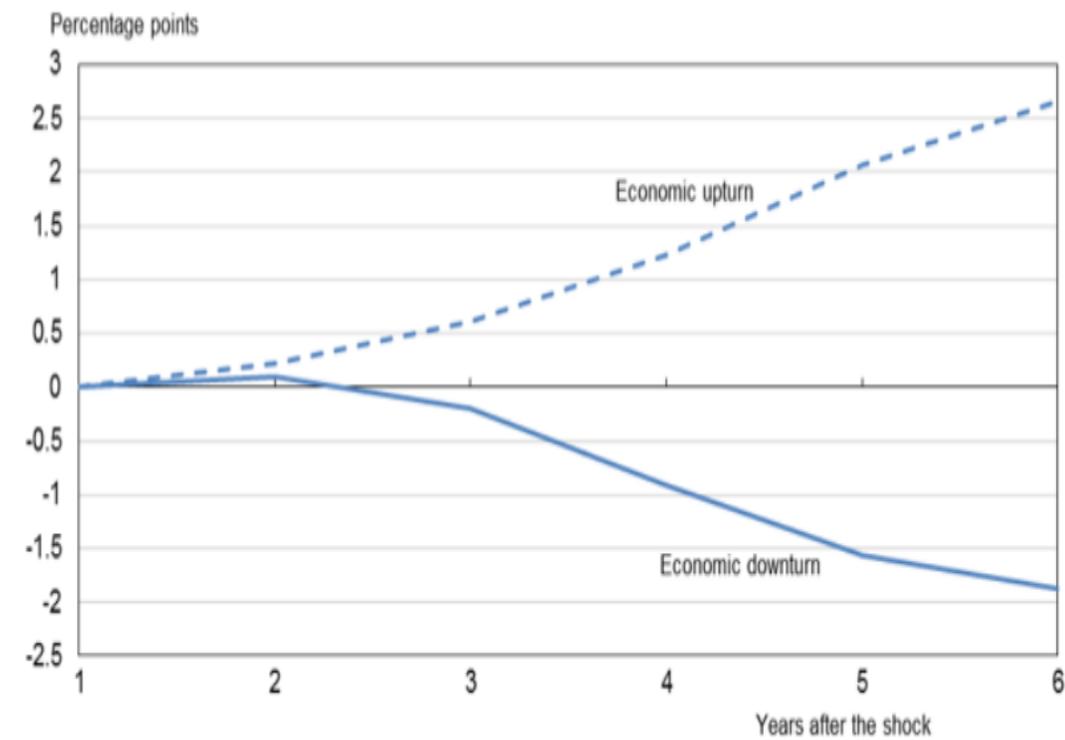
Que fatores afetam o *timing* da implementação de reformas?



A influência do ciclo econômico no impacto das reformas trabalhistas

- Caldera, de Serres and Yashiro (2016) observam que o impacto de reformas estruturais pode ser adverso no curto (e possivelmente médio) prazo se elas forem implementadas na fase descendente do ciclo – uma questão fundamental de *timing*.
- Em recessões, o impacto negativo de uma reforma estrutural sobre a demanda agregada pode mais que compensar o seu impacto positivo sobre a oferta agregada.
- Neste exemplo, um fortalecimento da condicionalidade do seguro-desemprego está associado a uma expansão do emprego na fase ascendente do ciclo (o efeito-oferta domina), mas a uma redução do emprego em uma recessão (efeito-demanda domina).
- Em geral, recomenda-se evitar reformas no mercado de trabalho durante períodos recessivos, devido ao efeito negativo sobre a demanda (Campos, De Grauwe and Ji [2017]).

A resposta do emprego a uma reforma do seguro-desemprego em diferentes condições cíclicas

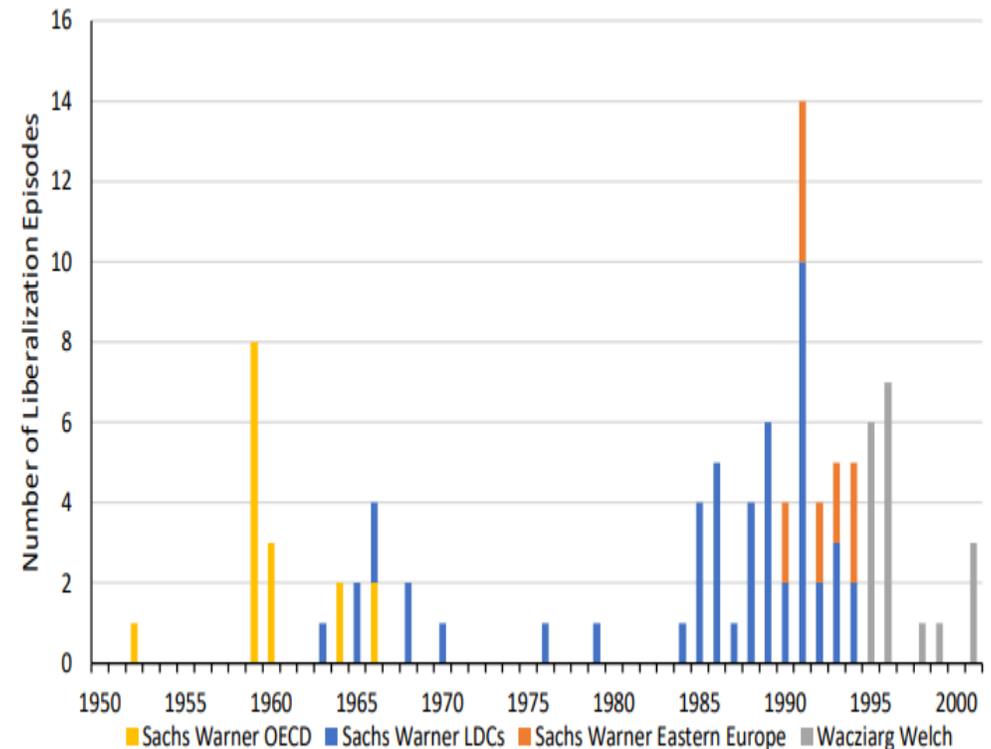


Fonte: Extraído de Caldera, de Serres and Yashiro (2016).

Crises como impulso para reformas econômicas

- A literatura sobre os chamados “benefícios das crises” expandiu-se, sobretudo, nos anos 80-90, sob a liderança de Allan Drazen e outros (e.g., Drazen & Grilli [1990]).
- A ideia central é a de que situações de crise podem, em última análise, levar a ganhos de bem-estar, desde que induzam governos a realizar reformas que reduzam distorções econômicas.
- O foco é nos custos econômicos de *não* se realizarem reformas.
- Um exemplo é a onda de reformas do comércio internacional, ocorrida entre 1985 e 1995, em vários países em desenvolvimento e em economias em transição (Irwin [2022]).
- Estas reformas, em geral impulsionadas por crises de balanço de pagamentos, contribuíram para o processo de globalização observado durante este período.

Número de Economias Tornando-se Abertas



Fonte: Extraído de Irwin (2022)

Economia Política: Custos políticos *das* reformas

- Alesina *et al.* (2020) e Ciminelli *et al.* (2019) apontam duas fontes de “miopia” por parte do eleitorado que complicam o *timing* das reformas:
 1. Os eleitores tendem a não internalizar o fato de que as reformas levam tempo para gerar efeitos positivos para a economia.
 2. Os eleitores não distinguem bem entre os efeitos advindos do ciclo econômico daqueles resultantes das reformas.
- O eleitorado tende a culpar (e a punir) os políticos incumbentes quando as reformas ocorrem durante uma recessão. O custo político (em termos de perda de votos) será ainda mais alto se as reformas ocorrerem durante um ano eleitoral.
- A combinação entre recessão e ano eleitoral potencializa o custo político de se conduzirem reformas, e podem se tornar um fator de inibição das mesmas ou aumentam o seu risco de reversão.
- “A implicação de política é que o melhor momento para um governo implementar reformas está no início de seu mandato e quando a economia está em expansão. No entanto, por razões políticas e econômicas, muitas vezes os governos não podem otimizar a escolha do momento das reformas.” (Alesina et al. [2020]).

Exceções à “Regra”: Espanha (1979) e Peru (1995)

- Há exceções à esta regra. Ciminelli et al. (2019) notam o caso da Espanha em 1979 (transição para a democracia após o período franquista) e o Peru em 1995 (reformas precedendo a reeleição de Fujimori).
- Note-se que, em ambos os casos, as reformas foram precedidas por crises.
- **Espanha:** O partido de Adolfo Suárez venceu as eleições de 1979 apesar de ter implementado um pacote de reformas no período imediatamente precedente.
 - Ações complementares reforçaram a legitimidade das reformas econômicas e ajudaram no resultado eleitoral: (i) reformas políticas voltadas à democratização ocorreram em paralelo; e (ii) o governo se engajou deliberadamente com a sociedade civil e a oposição para obter consenso.
- **Peru:** Alberto Fujimori foi reeleito em 1995 por larga margem, a despeito de consideráveis reformas ao longo do seu primeiro mandato, incluindo no período eleitoral.
 - Este resultado foi favorecido pela: (i) adoção, em 1993, de programas de redução da pobreza que amorteceram o choque das reformas; e (ii) relativa rapidez dos efeitos das reformas ainda durante o mandato, com recuperação do crescimento do PIB e redução da inflação.

Redução de subsídios a combustíveis fósseis: Risco de reversão e ações complementares

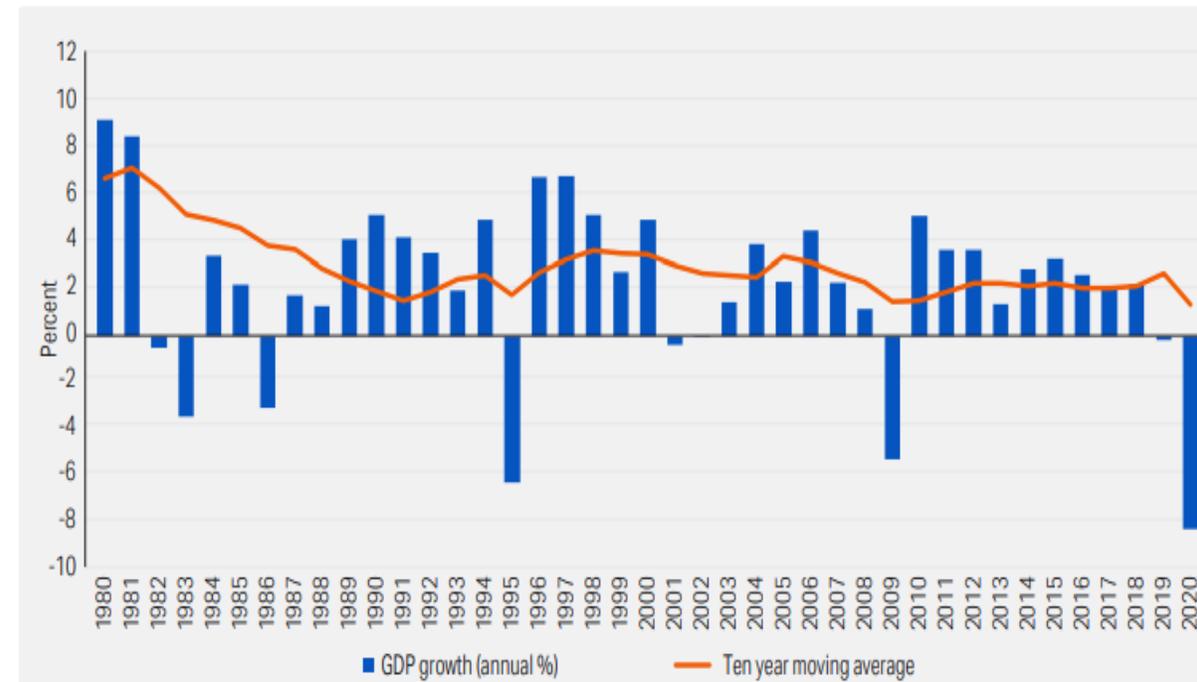
- A redução de subsídios a combustíveis fósseis tem um objetivo triplo: (i) melhorar as contas fiscais; (ii) reduzir a inequidade e a ineficiência a eles associada; e (iii) diminuir a pegada de carbono.
- Mas reformar estes subsídios é notoriamente difícil – especialmente em países produtores de petróleo. Protestos e reversões ocorreram na Indonésia em 2005, Nigéria em 2012, Haiti em 2018, França em 2018, Equador em 2019 e Casaquistão em 2022 (Mukherjee and Gelb [2022]).
- Mas 50 países conseguiram realizar algum tipo de reforma entre 2015-2018 (IISD [2019]) - desde ajustes de preços de combustíveis a reformas tarifárias de energia.
- Ações complementares que facilitam o sucesso de reformas deste tipo:
 1. Uma estratégia de comunicação bem desenhada, que facilite um diálogo nacional e exponha de maneira crível os benefícios da reforma (Gupta et al. [2000]; Clements et al. [2013]).
 2. Um mecanismo de compensação visível, financeiramente adequado e focalizado nos grupos mais vulneráveis (Gupta et al. [2000]; Clements et al. [2013]).
 3. Uma velocidade de execução apropriada para a “economia política” de cada país. Em países com baixo nível de confiança (institucional e interpessoal) e com maior percepção de corrupção, um processo mais gradual pode ser mais adequado (Kyle [2018]; IISD [2019]).

Casos ilustrativos

O Enigma do México: Baixo crescimento, apesar de reformas significativas

- O México sistematicamente implementou reformas estruturais ao longo das últimas décadas, incluindo a abertura para o comércio e investimentos externos, o alcance da disciplina fiscal, e a privatização de diversas estatais.
- Exemplos a partir do final dos anos 90 incluem:
 - Reforma do sistema de pensões (1997)
 - Reforma da Lei de coordenação fiscal (1997)
 - Reforma dos programas de proteção social (Prospera) (1998)
 - Seguro de saúde não contributivo (Seguro Popular) (2002)
 - Reforma do processo judicial (2008)
 - Reforma trabalhista (2012)
 - Reforma tributária (2013)
- Apesar destas reformas, a taxa de crescimento do PIB tem mostrado uma tendência declinante.

Tendência declinante da taxa de crescimento do PIB mexicano

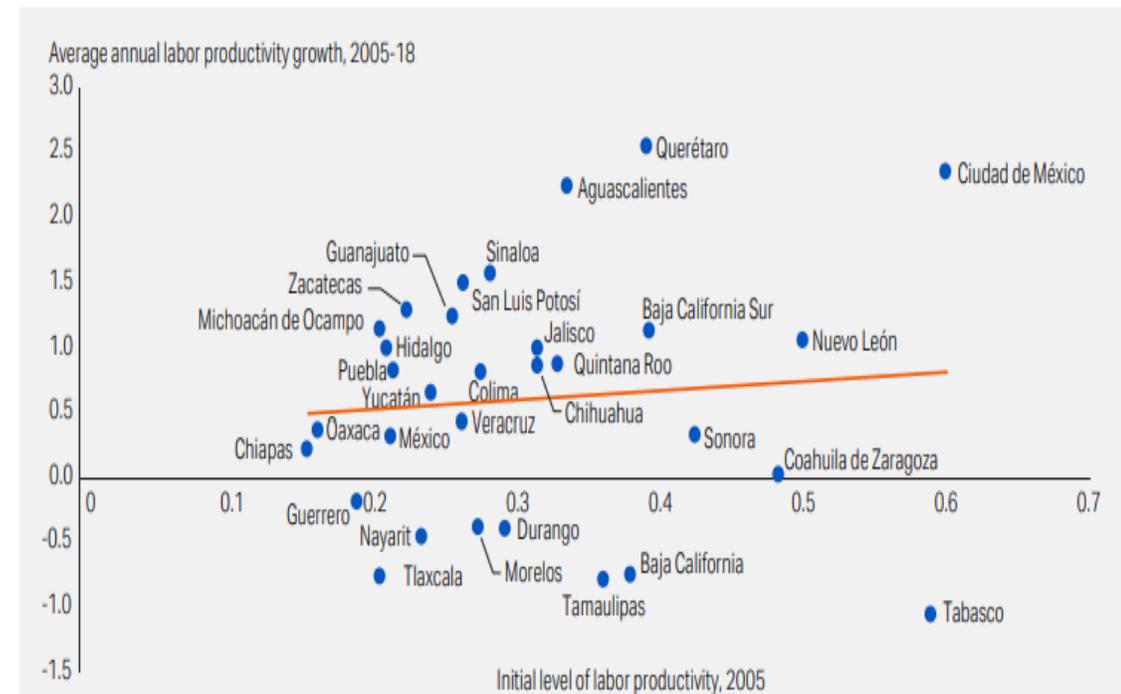


Fonte: Extraído de Iacovone et al (2022).

Potenciais explicações para o enigma mexicano

- **Polarização doméstica:** A acentuada polarização doméstica do México é enfatizada por Bacha e Bonelli (2016), entre outros. 69% dos extremamente pobres vivem em apenas 6 dos 32 estados do país. Os 6 estão localizados no sul.
- **Reformas incompletas:** O desempenho do México ainda deixa a desejar em vários quesitos, incluindo mercados de crédito que funcionam mal, distorções na oferta de insumos não comercializáveis e incentivos perversos à informalidade (Hanson [2010]).
- **Gargalos microeconômicos:** O crescimento da produtividade das firmas mexicanas é afetado por fatores micro-estruturais, como acesso a financiamento, falta de incentivos para investir em tecnologia, capacidades gerenciais e ambiente de negócios (Iacovone et al [2022]).
- **Criminalidade:** Desde 2006, cerca de 350.000 a 400.000 pessoas foram assassinadas no México (Smith [2022]). A acentuada criminalidade atua como um desincentivo ao investimento.

Ausência de convergência a nível subnacional, 2005-2018

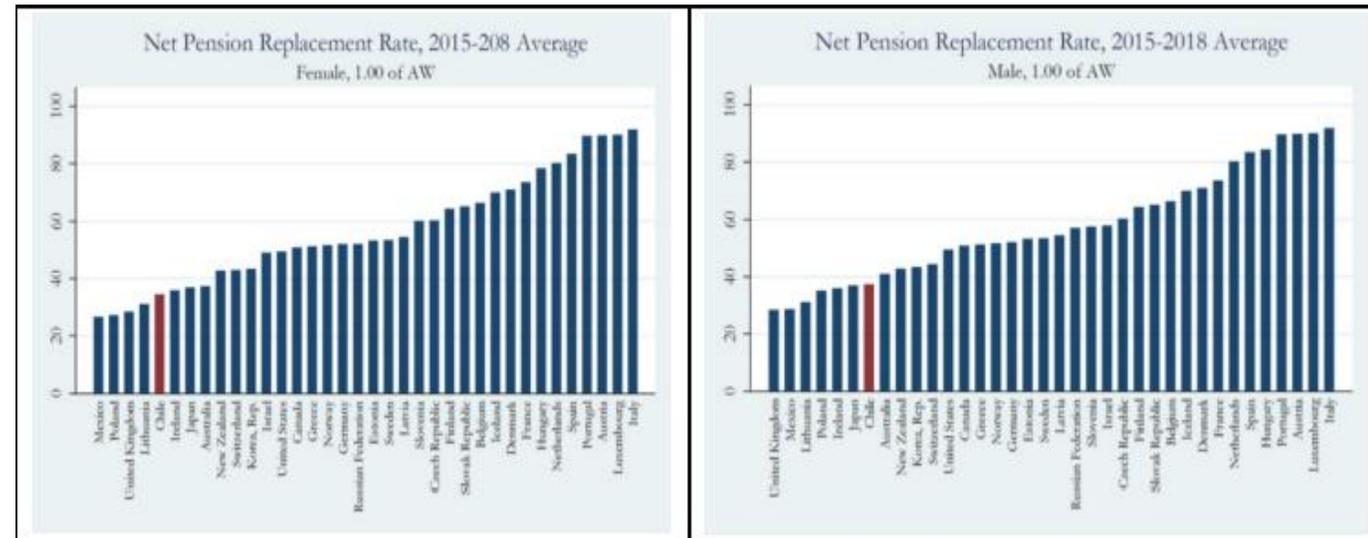


Fonte: Extraído de Iacovone et al (2022).

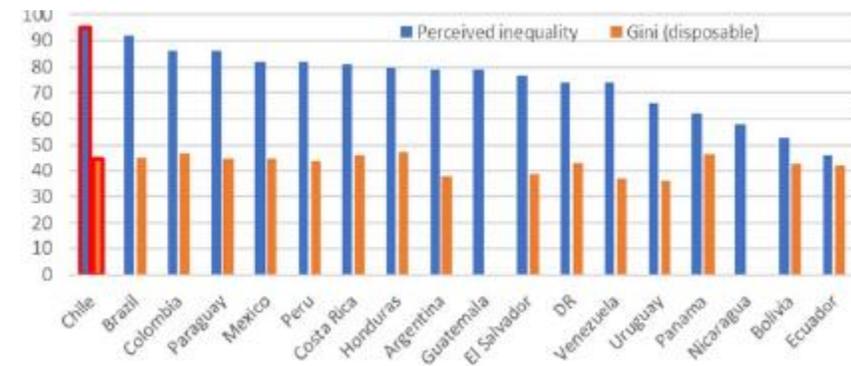
Progresso incompleto e descontentamento social: O Paradoxo de Tocqueville no Chile?

- Ao contrário do México, o Chile apresentou um crescimento robusto desde os anos 80.
- O descontentamento social – manifestado em grandes protestos a partir de 2019 – está associado à ideia de que o modelo de desenvolvimento chileno não beneficiou de maneira equitativa a sociedade como um todo.
- Por exemplo, o Chile é o país da AL com maior hiato entre a percepção de desigualdade e o coeficiente de Gini.
- Uma outra fonte de insatisfação são as baixas taxas de substituição do sistema previdenciário chileno – que são ainda piores para as mulheres.
- O Chile parece ser um exemplo do “paradoxo de Tocqueville”, onde um progresso sócio-econômico parcial acirra frustrações sociais e uma percepção de injustiça e inequidade (Ferreira and Schoch [2020]).

Taxas de substituição de pensões, OCDE – 2015-18



Desigualdade percebida versus observada



Fonte: Extraídos de Hadzi-Vaskov and Ricci (2021)

Oportunidades de reformas para a AL

Primeiro, o que não fazer:

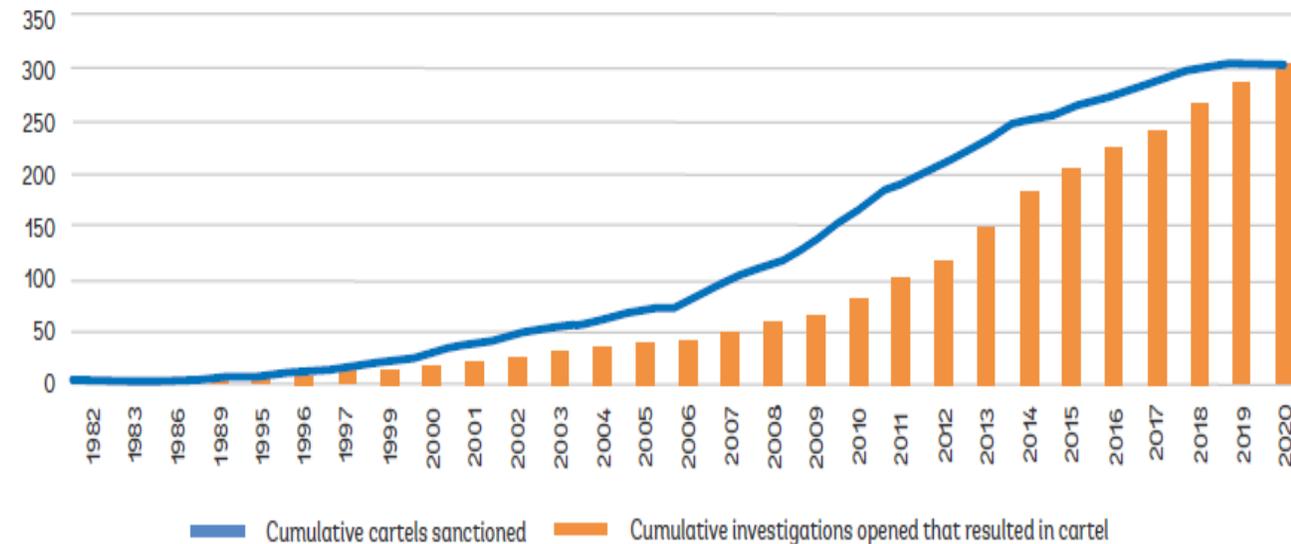
Uma “lista negativa” de políticas e reformas

- A Comissão para o Crescimento e o Desenvolvimento, convocada pelo Banco Mundial (World Bank [2008]), propôs uma espécie de “lista negativa” de políticas e reformas a serem evitadas – salvo em condições muito especiais. Estas incluem:
 - Subsídios de preços de combustíveis.
 - Serviço público como empregador de última instância.
 - Ajuste fiscal baseado em cortes em investimentos em infraestrutura.
 - Proteção de setores, indústrias ou firmas sem prazo determinado.
 - Combate à inflação via controle de preços.
 - Banimento de exportações por períodos prolongados para reduzir preços domésticos.
 - Apreciação excessiva da taxa de câmbio.
 - Interferência direta no crédito bancário, especialmente com baixa capacidade de supervisão bancária.

Aumentando a produtividade através de reformas microeconômicas

- Desafios microeconômicos ao crescimento são bem conhecidos na AL, incluindo: limitado acesso a financiamentos por parte de firmas e famílias; mercados laborais rígidos; e um ambiente de negócios desfavorável. Todos estes desafios contribuem para uma baixa produtividade a nível micro na região.
- Um ponto que tem sido enfatizado mais recentemente é a questão do baixo grau de competição observado nas economias latino-americanas.
- Em particular, a atividade de cartéis – ainda prevalentes na região, apesar do progresso nos últimos anos – ajuda a explicar consideráveis diferenciais de produtividade (Licetti et al. [2021]).
- O combate a cartéis tende a ser politicamente popular na região, o que também ajuda de um ponto de vista da economia política de reformas.

Número cumulativo de cartéis detectados na AL



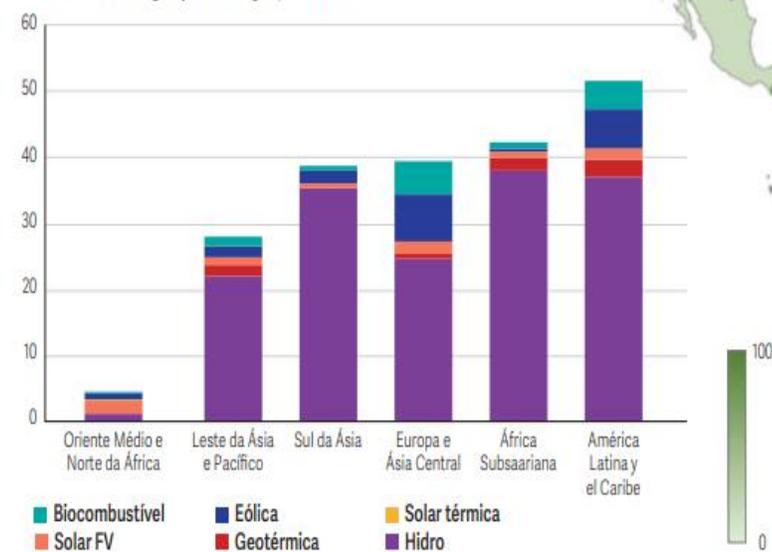
Fonte: Extraído de Licetti et al (2021)

Aproveitando a vantagem comparativa em recursos naturais e fontes renováveis de energia

- A América Latina têm a matriz de eletricidade mais limpa do mundo em desenvolvimento: Mais da metade de sua eletricidade é gerada por fontes renováveis (World Bank [2021]).
- Porém, na prática, a AL tem a eletricidade mais cara entre as regiões em desenvolvimento.
- Em parte, isto se deve aos subsídios mais elevados à eletricidade e a combustíveis fósseis em outras regiões.
- Mas a principal razão está na ineficiência dos sistemas de geração e distribuição de eletricidade na AL.
- Em particular, reformas são necessárias para lidar com frequentes e prolongadas quedas de energia, perdas técnicas e comerciais, excesso de pessoal nas companhias estatais de eletricidade e no poder de mercado das companhias de eletricidade privadas.

A AL possui a matriz de eletricidade mais limpa do mundo em desenvolvimento

Parcela renovável da geração de energia (percentual)



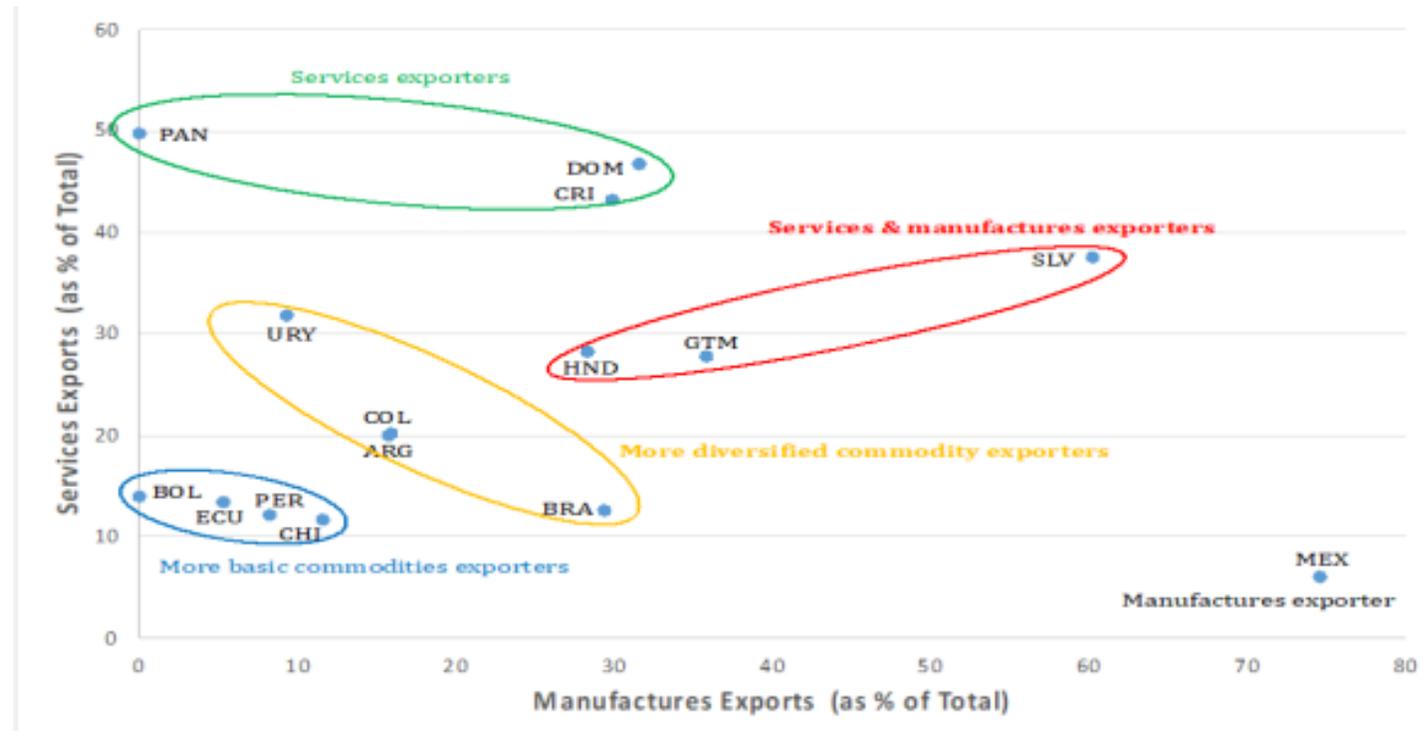
Nota: Números regionais e médias não ponderadas entre os países.
Fonte: IEA World Energy Balance and Statistics

Fonte: Extraído de World Bank (2021)

Apêndice

Mas a região também é bastante heterogênea, especialmente quanto à estrutura econômica

Estrutura das exportações latino-americanas: Serviços vs. Indústria



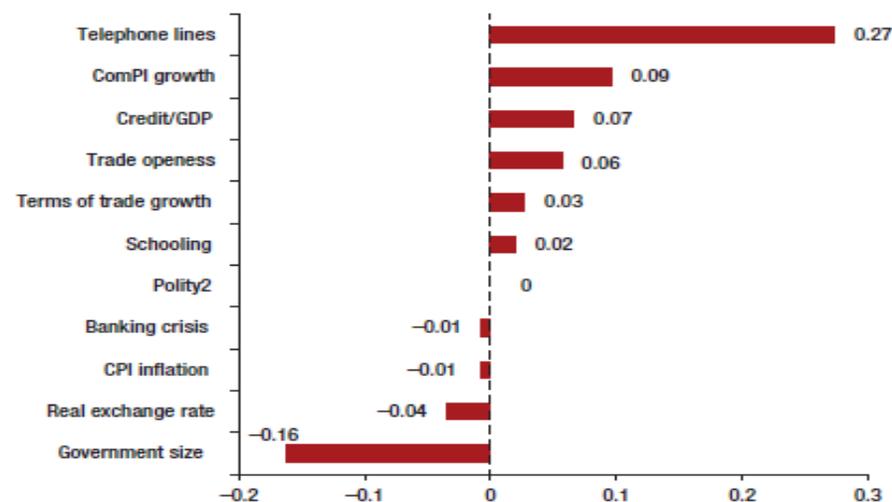
Fonte: Extraído de De La Torre and Ize (2022)

Reformas estruturais contribuíram para o crescimento da AL durante o *boom* das *commodities*

$$\ln y_{c,t} = \theta \ln y_{c,t-1} + \Gamma \ln(X)_{c,t} + a_c + b_t + e_{c,t} \quad (3.1)$$

where $\ln y_{c,t}$ is the natural log of real purchasing power parity (PPP) gross domestic product (GDP) per capita of country c in period t ; $X_{c,t}$ is a vector of growth determinants; a_c and b_t are country and year fixed effects, respectively; and $e_{c,t}$ is an error term.

FIGURE 3.1: Effects of Policies on Economic Growth in LAC
(estimated coefficients multiplied by standard deviations)



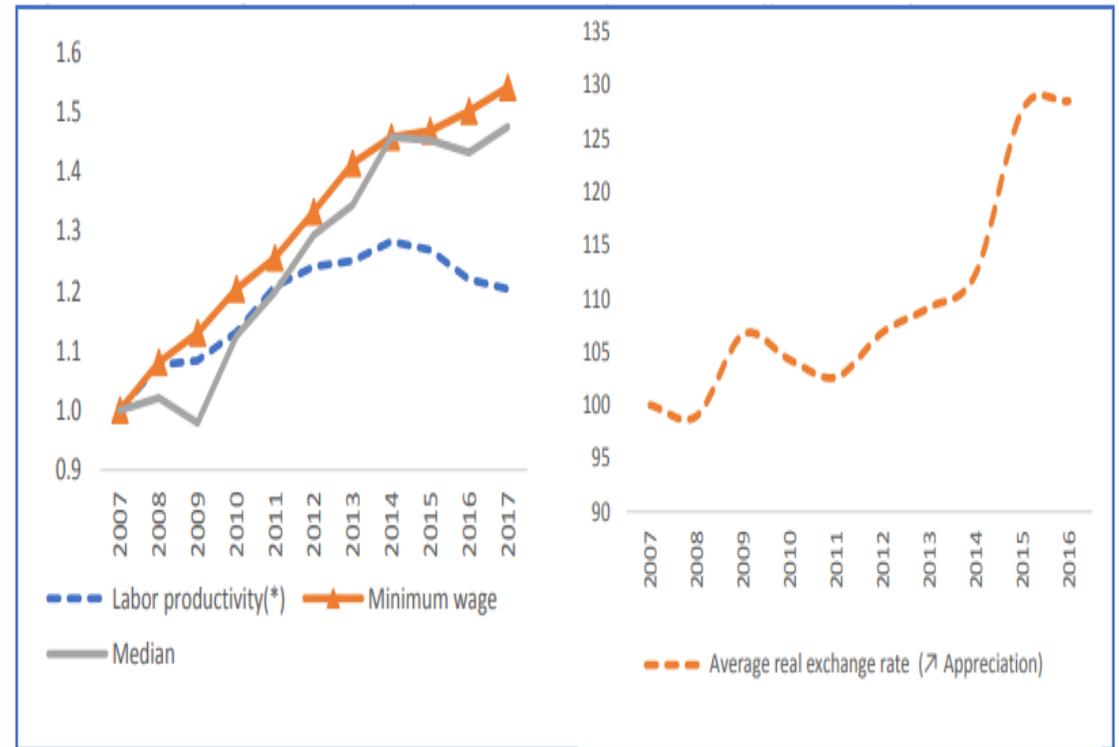
Source: Brueckner 2014.

Note: Values are the growth effect in percent/100, occurring from an average change in the explanatory variable by one standard deviation. ComPI = international commodity export price index; CPI = consumer price index; GDP = gross domestic product.

Equador: Um esforço para mudar o modelo de crescimento

- Economia plenamente dolarizada e exportadora de petróleo.
- *Boom* do petróleo associado a um modelo de crescimento baseado numa aceleração insustentável do gasto público, que cresceu de 21% do PIB em 2006 para 44% do PIB em 2014.
- *Crowding-out* via pressão sobre os salários do setor privado pelos salários do setor público.
- Apreciação do câmbio real e perda de competitividade fora do setor petrolífero.
- Crise fiscal com a queda dos preços do petróleo em 2014, culminando em programas de reformas apoiados pelo BIRD e FMI a partir de 2019.
- Transição de um modelo dominado pelo investimento público para um modelo pró-setor privado.

(1) Salários e produtividade; (2) taxa de câmbio real

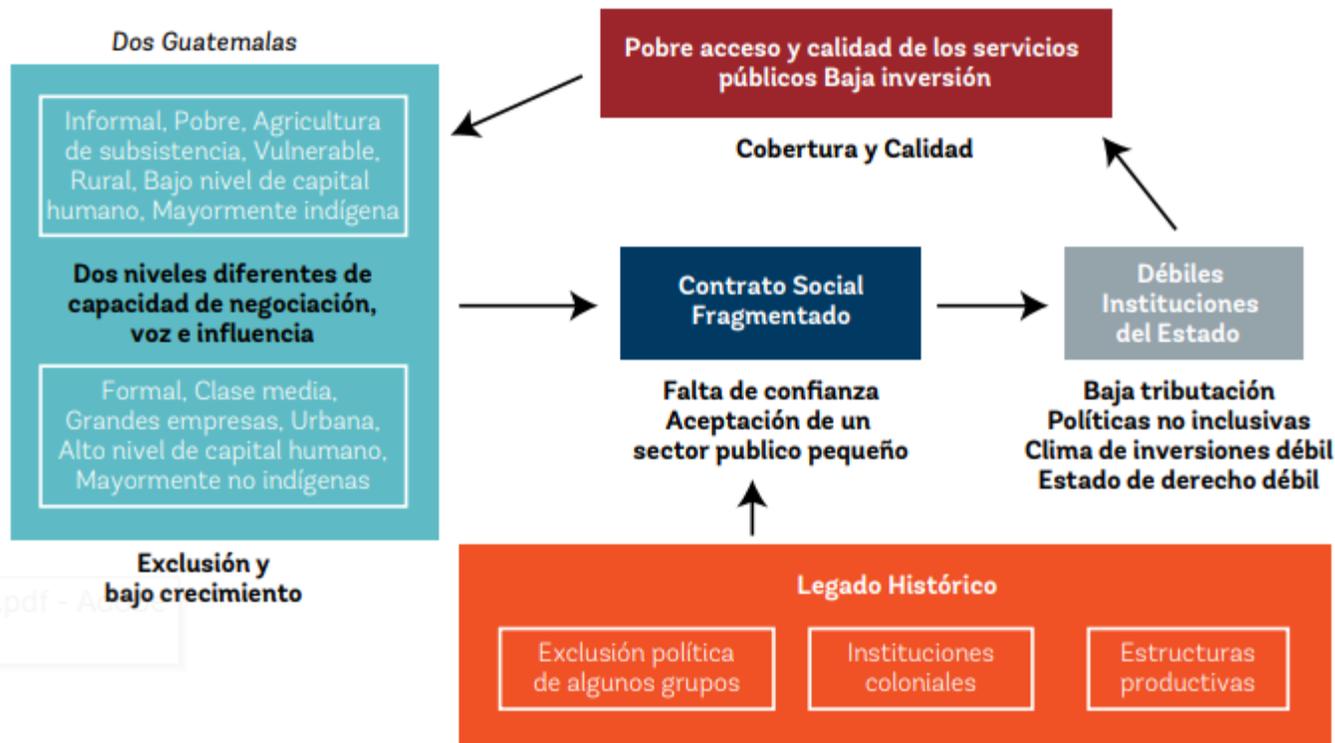


Fonte: Extraído de World Bank (2019b)

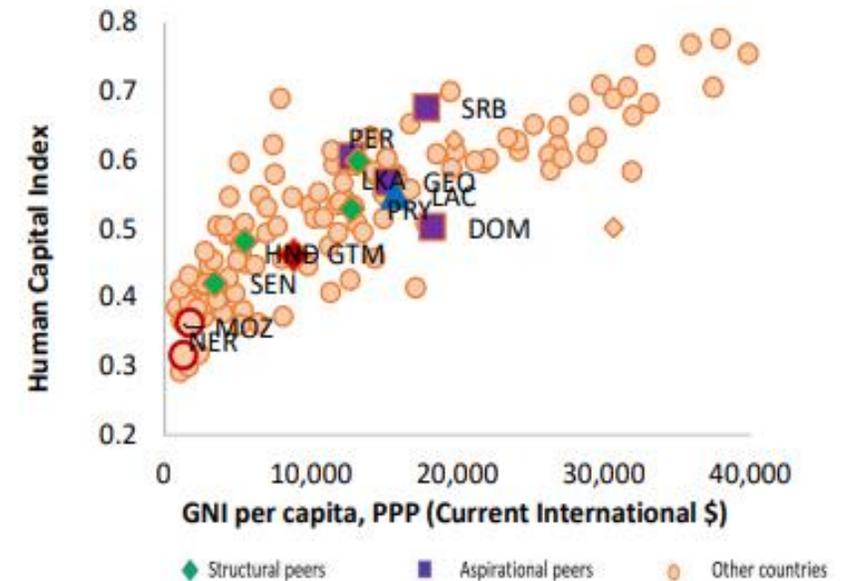
Guatemala: Um Estado pouco presente

Baixa tributação, Estado “mínimo” e alto nível de exclusão

As “duas Guatemalas”



Renda per capita e desenvolvimento humano entre os mais baixos da AL



Source: Valeria, Azcunaga and Almeida (2021).

Note: Structural peers Honduras, Paraguay, Sri Lanka, and Senegal; and aspirational peers Peru, Dominican Republic, Serbia, Georgia. Other countries denote the rest of the world. NER = Niger, and MOZ = Mozambique.