

CAPÍTULO 2

RESTRIÇÕES AO SETOR PRIVADO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

O Os países em desenvolvimento possuem energia e riquezas em abundância, e todos os segmentos do setor privado demonstraram que podem responder quando se ampliam suas

capacidades. Porém, segundo as investigações da Comissão, o setor privado enfrenta três desafios estruturais fundamentais em todos os países em desenvolvimento, mesmo que em diferentes medidas:

- Microempresas, e muitas pequenas e médias empresas, operam informalmente.
- Muitas pequenas e médias empresas encontram barreiras para crescer.
- A ausência de pressão competitiva protege as grandes empresas das forças de mercado e da necessidade de inovar e aumentar sua produtividade.

FIGURA 2.1 A INFORMALIDADE CRESCE NOS PAÍSES POBRES



Fonte: Banco Mundial e Organização Internacional do Trabalho

INFORMALIDADE GENERALIZADA ENTRE AS MICROEMPRESAS

O microempreendedorismo é uma forma comum de emprego em muitos países em desenvolvimento (Figura 2.1). Quase todas as microempresas trabalham fora do sistema legal, contribuindo para difundir a informalidade.

A informalidade oferece alguns benefícios, em determinadas circunstâncias. Pode servir como um substituto do emprego, para trabalhadores que encontram dificuldades em conseguir um posto de trabalho. Por exemplo, os tailandeses urbanos que perderam seus empregos durante a crise econômica do final dos anos 90, passaram a se sustentar por meio de oportunidades no comércio ambulante informal. Nas sociedades que limitam a participação das mulheres na economia, empresas familiares oferecem oportunidades às mulheres de auferir renda. Se as regras formais, sistemas de controle e condições culturais são tão restritivas que a maior parte dos empreendedores ficam impossibilitados de usar seus

talentos, a economia pode se beneficiar se passam a operar informalmente.

As dificuldades de acesso a financiamentos também obrigam os empresários dos países em desenvolvimento a trabalhar operações de pequena escala. Empreendedores e empresas que operam informalmente não conseguem empréstimos a custos razoáveis porque não possuem registros legais nem títulos de propriedade dos imóveis que ocupam. Frequentemente, a única opção de acesso ao capital é por meio de agiotas, que cobram juros altos e só podem emprestar pequenas quantias, insuficientes para impulsionar o crescimento de uma empresa.

O acesso das empresas informais ao sistema legal e a seus benefícios é limitado. Em geral, o sistema formal deveria respeitar contratos e proteger direitos de propriedade de forma mais justa do que ocorre em sistemas informais. Regras previsíveis e mecanismos de resolução de controvérsias são essenciais para que os empreendedores se engajem em negócios de longo prazo, que possibilite a eles inovar, ganhar experiência e difundir conhecimentos

e benefícios. Propina paga a agentes públicos, que contribui para reduzir a incerteza no mundo incerto em que estes empreendedores operam, diminui a renda que poderia, de outra forma, ser investida em aumentar a produtividade das operações.

Sistemas informais de controle, cruéis e arbitrários, também limitam a capacidade produtiva dos empreendedores. As prisões por dívidas e punições ao estilo da máfia prejudicam o pleno acesso do empreendedor a recursos humanos essenciais. De acordo com Hernando de Soto, um terço dos devedores egípcios que obtiveram crédito informalmente, passaram algum tempo em cárcere privado, por não terem quitado o que deviam.

Os empreendedores que operam formalmente se vêem prejudicados pelos subsídios implícitos que as empresas informais recebem por meio das desigualdades na aplicação das leis e por mecanismos precários de proteção à propriedades e aos contratos, os quais geram distorções competitivas. Ambos os aspectos criam um ambiente desigual e reduzem o acesso de empreendedores formais a insumos e mercados, o que os desencoraja a investir para aumentar a produtividade.

Empresas informais podem cobrar preços menores pois não pagam impostos nem cumprem outras obrigações regulamentares. Aquelas empresas formais que são mais produtivas têm dificuldades em aumentar sua participação no mercado na disputa com empresas informais, já que as primeiras pagam impostos e outras contribuições que aumentam significativamente seus custos. Empresas mais produtivas estão menos aptas a tirar empresas informais menos produtivas do mercado. Assim, mecanismos ineficientes de controle permitem que empresas informais continuem existindo, impedindo que

empresas produtivas atinjam escala máxima. Ainda assim, dada a significativa vantagem em produtividade de empresas formais, sua inabilidade em competir pode simplesmente estar refletindo a má-vontade em atender certos segmentos de mercado, ao invés de demonstrar as vantagens de custo oferecidas pela informalidade.

Além disso, os direitos e a proteção dos trabalhadores do setor informal deixam muito a desejar em comparação com o que ocorre no setor formal, e os consumidores - que só podem adquirir bens de qualidade e segurança duvidosas - carecem de acesso à maior variedade e aos menores preços existentes em mercados realmente competitivos.

Há muitas restrições à entrada no setor formal. A principal questão é a relação entre custos e benefícios para o empreendedor, que precisa escolher entre conduzir operações formais e informais.

Na maior parte dos países em desenvolvimento, a formalidade custa caro. Agentes formais são frequentemente sobretaxados (um círculo vicioso, uma vez que eles são sobretaxados porque poucas empresas formais carregam a maior parte do peso dos impostos). O registro de uma empresa pode ser um processo longo e caro (na Angola, por exemplo, essa operação leva 146 dias e custa mais de oito vezes a renda per capita). A regulação e as exigências do governo são complexas - e o custo de atendê-las, alto. As oportunidades de suborno crescem com a complexidade da regulação, deixand indefesos aqueles agentes econômicos menores, que não possuem acesso a recursos jurídicos.

Além disso, os empreendedores vêem poucos benefícios em se formalizarem. Enquanto as empresas formais nos países desenvolvidos podem levantar

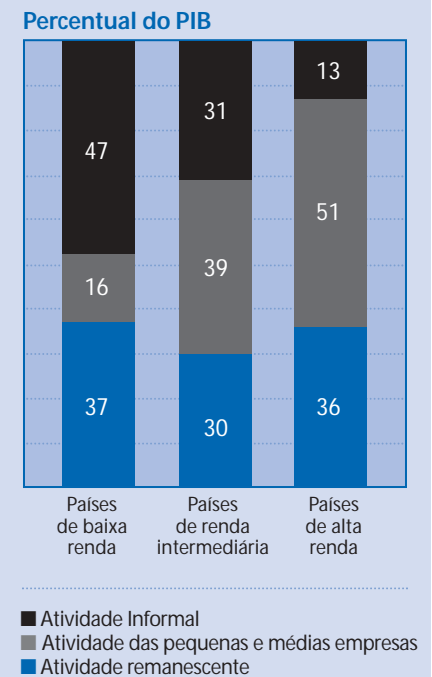
capital ao hipotecar seus ativos, isso não é possível em muitos países em desenvolvimento, onde as leis hipotecárias são fracas e os bancos relutam em financiar pequenos agentes econômicos. Em teoria, a formalidade facilitaria vender em mercados além das fronteiras nacionais, mas a precária infra-estrutura local e a corrupção nas alfândegas limitam as oportunidades. E a legislação de falências, que protege as empresas formais em países desenvolvidos é, muitas vezes, ineficiente nos países em desenvolvimento, expondo os empreendedores formais a riscos maiores (devido à visibilidade maior) do que aqueles que eles enfrentariam se permanecessem no setor informal.

POUCAS EMPRESAS PEQUENAS E MÉDIAS SÃO COMPETITIVAS

Pequenas e médias empresas tendem a ser grandes geradoras de empregos, pois representam o embrião da inovação e empreendedorismo. Ao entrarem no mercado e aumentarem a competição, PME impulsionam a eficiência e o crescimento, e promovem o desenvolvimento.

De fato, algumas pesquisas recentes indicam que o crescimento econômico em países pobres é acompanhado por um crescimento mais do que proporcional na parcela do setor formal representada pelas pequenas e médias empresas. Nos países de menor renda, as pequenas e médias empresas formais respondem por cerca de 30% dos empregos e 17% do PIB, ao passo que em países com renda elevada esses percentuais são de 60% e 50%, respectivamente. Ou seja, os países mais ricos apresentam menos atividade informal e muito mais atividade de pequenas e médias empresas (Figura 2.2).

FIGURA 2.2 PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS TORNAM-SE MAIS IMPORTANTES E A INFORMALIDADE MENOS IMPORTANTE À MEDIDA QUE OS PAÍSES ENRIQUESSEM



Fonte: Ayyagari, Beck, and Demirgüç-Kunt (2003)

A realidade em muitos países pobres, especialmente na África Subsaariana, é que o setor das pequenas e médias empresas é relativamente marginal no ambiente nacional. Por que as pequenas e médias empresas não conseguem “ascender” ao nível de empresas maiores?

Para que essa evolução seja possível, é essencial que as condições sejam razoavelmente justas, e que existam estruturas institucionais de suporte entre os atores já estabelecidos (normalmente maiores) e os recém-chegados (quase sempre menores). As regras que restringem a entrada a expansão no mercado têm um efeito contracionista para as pequenas e

médias empresas, favorecendo as grandes corporações já estabelecidas. Pequenas e médias empresas poderiam competir efetivamente em nichos de mercados, mas as vantagens desfrutadas pelos grandes atores estabelecidos impedem a competição advinda do setor das pequenas e médias empresas. Sem os custos razoáveis derivados de sistemas competitivos justos, pequenas e médias empresas não podem crescer e se tornar mais produtivas. São ainda penalizado por legislações tributárias arbitrárias ou ineficientes, regulamentações onerosas aos negócios e outras restrições.

A informalidade generalizada e a ausência de capacitação e financiamento também são fatores que afetam a capacidade dos empreendedores de fazerem seus negócios crescer. As pequenas e médias empresas, apesar de normalmente animadas por idéias inovadoras ou pelas oportunidades representadas por mercados inexplorados, sofrem com a menor produtividade dos fatores de produção, seja o uso de tecnologias ultrapassadas ou a utilização de recursos humanos menos qualificados. O custo dos serviços de suporte empresarial é normalmente mais alto do que as pequenas e médias empresas são capazes de custear, ou não estão em sintonia com suas necessidades. As exportações mais baixas das pequenas e médias empresas decorrem, em grande parte, da falta de acesso ao conhecimento dos padrões internacionais de qualidade.

O mais importante é que pequenas e médias empresas carecem de acesso a financiamento e capital de longo prazos, bases sobre as quais as companhias são erguidas. O alto risco associado a pequenas e médias

empresas, seja real ou percebido, existe pela ausência de instrumentos de financiamento que permitem administrar e diversificar este risco. Os bancos também enfrentam altos custos, ou não conseguem obter informações confiáveis, mesmo quando as pequenas e médias empresas sejam merecedoras de crédito. Esses fatos elevam as taxas de juros e reduzem os volumes emprestados, estabelecendo barreiras de preço e quantidade para o crescimento das pequenas e médias empresas. Tais empresas acabam sendo obrigadas a recorrer a empréstimos de familiares ou de amigos, a utilizar lucros retidos ou crédito de curto prazo oferecido por outros pequenos compradores ou fornecedores, ao invés de poder contar com linhas de crédito de longo prazo, oferecidas por grandes instituições, voltadas para usos específicos.

A AUSÊNCIA DE PRESSÃO COMPETITIVA SOBRE AS GRANDES EMPRESAS

As grandes empresas formam o nóculo central das redes e dos arranjos produtivos locais e, em razão de seu tamanho e da amplitude de atividades empresariais em que se envolvem, fornecem a centelha que energiza o ambiente competitivo. Mas em muitos países em desenvolvimento, as grandes empresas podem também sufocar os esforços e a iniciativa empreendedora. Muitas vezes, elas se aproveitam de ambientes institucionais fracos para levantar barreiras anticompetitivas e assim proteger sua posição de vantagem. Enquanto mercados informais locais podem funcionar normalmente sem muita regulamentação, mercados mais

maduros e complexos precisam de regras apropriadas para um funcionamento eficaz.

Um setor financeiro dinâmico, no qual as novas empresas podem obter financiamento em termos competitivos, é também importante para criar pressão competitiva no mercado. Entretanto, empresas com posição protegida nesses mercados normalmente têm fortes incentivos para usar seus instrumentos de pressão e atrasar o progresso das iniciativas de governo destinadas a melhorar a infraestrutura institucional dos mercados.

Práticas desse tipo prejudicam diretamente as pessoas pobres, pois resultam em preços mais altos e produtos de qualidade inferior. As pessoas pobres se beneficiaram enormemente da abertura de mercados competitivos, na Índia, no início dos anos 90. Antes disso, a população estava subsidiando a maior parte do setor privado, que vendia produtos de baixa qualidade por altos preços, graças ao controle da entrada de competidores no mercado doméstico, e a severas quotas e tarifas de importação. Políticas anticompetitivas como essas são normalmente perpetuadas por estranhas alianças entre as grandes empresas protegidas e as pessoas pobres, que temem perder seus empregos em um mercado competitivo.

A corrupção, aliada a um sistema legal fraco e arbitrário, sustenta as empresas protegidas em prejuízo das potencialmente mais competitivas. As protegidas recebem subsídios, licenças especiais ou privilégios que preservam sua posição e reduzem o incentivo à inovação e redução de preços. Essas firmas são responsáveis por incentivos perversos a fornecedores sem competitividade, mesmo quando existem fornecedores mais competitivos. Um ambiente macroeconômico precário encoraja gastos desnecessários e retarda o

crescimento da produtividade das empresas competitivas.

Essas empresas podem, também indiretamente, impedir que competidores tenham acesso a capital, ao contribuir para um ambiente que mantém o financiamento pouco desenvolvido. As grandes empresas, portanto, controlam a maior parcela dos recursos existentes em um sistema financeiro pouco desenvolvido.

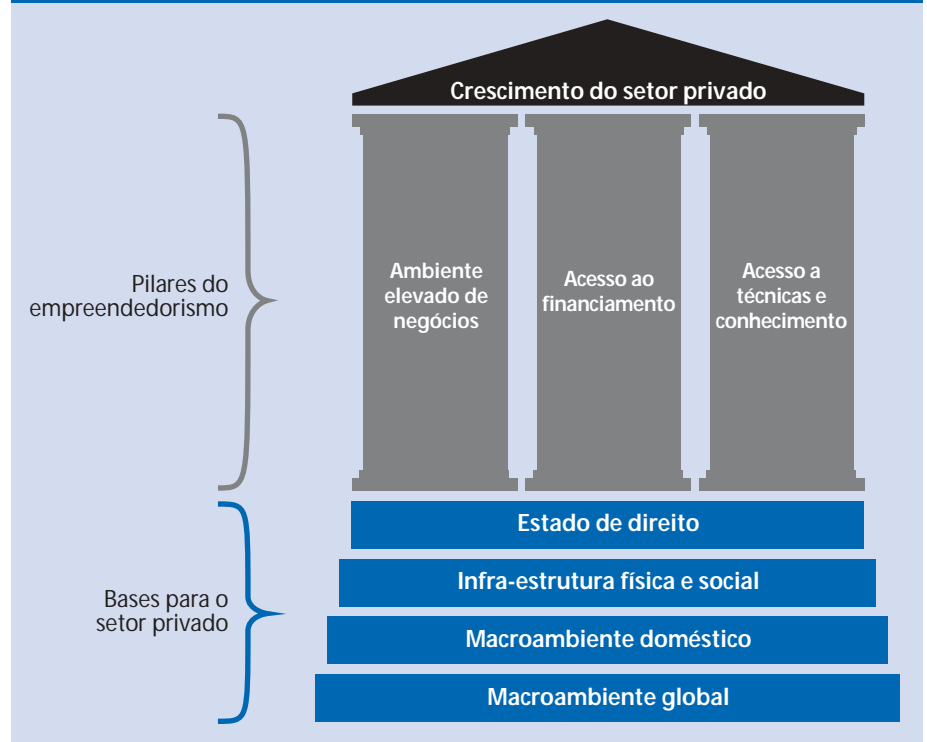
BASES PARA O EMPREENDEDORISMO — AINDA POR CONSTRUIR

A construção de um setor privado forte requer uma base sólida nos macroambientes globais e nacionais, na infra-estrutura física e social e no estado de direito (Figura 2.3).

Macroambiente global

As bases para o crescimento no setor privado começam por um ambiente macroeconômico que funcione bem, envolva uma economia global dinâmica, abasteça os mercados e promova regras adequadas de comércio que permitam acesso competitivo às oportunidades do mercado. A livre circulação de mercadorias, capital e informação - além da transferência de tecnologia e idéias - estimula o desenvolvimento do setor privado. Isso ocorre por meio de diversos mecanismos: mercados abertos, investimento estrangeiro de qualidade, ajuda efetiva ao desenvolvimento, transferência eficiente de tecnologia e conhecimento, e requer a implementação de reformas voltadas para o desmantelamento dos subsídios agrícolas e de outras formas de protecionismo que tão evidentemente impedem o desenvolvimento do setor privado exportador nas áreas rurais dos países em desenvolvimento.

FIGURA 2.3 BASES PARA O SETOR PRIVADO E PILARES DO EMPREENDEDORISMO



Há amplo consenso de que a abertura de mercados tem impulsionado o crescimento econômico. Cabe reiterar as vantagens, ainda que conhecidas. Uma política comercial aberta estimula o crescimento da produtividade ao abrir o setor privado à concorrência. O livre comércio ajuda os países a alocarem seus recursos nas suas áreas mais produtivas de vantagem comparativa. As importações mais baratas elevam a qualidade de vida e permitem o uso de insumos mais baratos, já que o setor privado produz tanto para os consumidores nacionais quanto para os externos. Um regime como esse oferece acesso livre a mercados por meio de redução das tarifas e das barreiras não-tarifárias.

O macroambiente nacional

Os elementos centrais de um macroambiente doméstico sólido, do ponto de vista das empresas, incluem paz e estabilidade política, boa governança com previsibilidade das políticas públicas, transparência e

responsabilização, e políticas macroeconômicas relevantes. Para as empresas, conflitos internos ou externos aumentam os custos e a incerteza, desencorajando os investimentos domésticos e estrangeiros. Mais grave ainda, os conflitos impedem o desenvolvimento do setor privado, pois eles geralmente levam à trágica destruição do capital humano, à má alocação dos escassos recursos públicos, à devastação das terras, ao ataque aos recursos naturais e à eliminação do acesso a mercados.

Infra-estrutura física e social

A infra-estrutura física e social de um país inclui estradas, energia, portos, saneamento e telecomunicações, assim como educação básica e saúde. A construção desses serviços básicos tem duplo benefício: melhora a vida das pessoas pobres diretamente e possibilita o crescimento dos negócios.

Ineficiências técnicas nas rodovias, linhas férreas, energia e água, sozinhas, causaram um prejuízo estimado de US\$ 55 bilhões/ano em perdas no início dos anos 90, uma quantidade equivalente a 1% do PIB dos países em desenvolvimento, ou a duas vezes o orçamento anual do financiamento da infra-estrutura no mundo em desenvolvimento. Essas perdas recaem sobre grandes e pequenas empresas, e sobre as pessoas, especialmente as mais pobres. Rodovias de baixa qualidade podem retirar pequenos produtores dos mercados regionais, e causam a interrupção do fornecimento de insumos essenciais aos grandes produtores.

Uma infra-estrutura bem conservada melhora o comércio ao acelerar o transporte de produtos e matérias-primas, sustentando a produção intensiva em energia e tornando a informação e a comunicação rapidamente acessíveis. Infra-estruturas precárias normalmente impedem a atividade empresarial.

Garantias de conectividade através de telecomunicações e tecnologia da informação têm se tornado especialmente importantes, pois contribuem para que algumas barreiras, criadas pela infra-estrutura física inadequada, sejam sobrepujadas. O acesso eficiente à informação é claramente uma parte vital das necessidades de infra-estrutura básica nas economias modernas.

A manutenção de uma infra-estrutura de alta qualidade é, em grande parte, uma questão de investimentos de capital. Contratos eficientes, leilões, credibilidade regulatória e capacidade de gestão pública e privada também são muito importantes.

Os estudos que demonstram os retornos sociais e econômicos dos investimentos em educação e saúde ressaltam sua eficácia. Altos níveis de investimento em capital humano, em educação e saúde, estabelecem as condições básicas para o crescimento do setor privado. Uma força de trabalho capacitada e saudável é uma força de trabalho produtiva. Basta que alguém observe os países devastados por problemas de saúde, ou por doenças, para verificar os estragos que uma infra-estrutura de saúde inadequada ou subfinanciada podem causar em economias produtivas. As empresas privadas auferem retornos dos investimentos feitos em educação, do ensino fundamental até o superior, da educação universal até a específica. Garantir que esta educação seja apropriada para a futura força de trabalho é uma tarefa crucial da boa infra-estrutura educacional. A educação das mulheres tem efeitos particularmente positivos na sua renda futura – e na renda da sociedade como um todo.

Os investimentos em saúde e educação envolvem tanto o setor público quanto o privado, e, indo na contra mão da crença tradicional, muitos serviços educacionais e de saúde em países em desenvolvimento são fornecidos pela iniciativa privada, incluindo cooperativas e organizações mutuárias de previdência. Em alguns sistemas, entre 70 e 80% dos gastos com saúde ocorrem no âmbito do setor privado. Muitas vezes, mas nem sempre, o envolvimento privado é consequência dos parcos investimentos públicos. O desenvolvimento do setor privado se baseia em dois elementos fundamentais: a melhoria da infra-estrutura social e a garantia de que as pessoas que vivem com rendas mais baixas terão acesso a serviços de saúde e educação de alta qualidade.

O Estado de Direito

O “estado de direito” significa que as decisões governamentais são tomadas de acordo com leis e regras estabelecidas, e que são seguidas por todos os cidadãos. As regras são aplicadas de forma consistente por uma burocracia profissional, e julgadas por um Judiciário justo e transparente, que é adequadamente recompensado. Em quase todos os casos, as cortes apresentam justificativas legais para suas decisões, seguindo o devido processo legal. Países podem estar sujeitos a sistemas legais diferentes, provenientes de sistemas políticos e culturais diferentes, mas a administração honesta e a manutenção da ordem por meio de um sistema legal justo são princípios centrais. Ambos – a lei e a sua gestão – são importantes.

As leis formam uma camada intrínseca às bases de um setor privado robusto. Sem um sistema legal transparente e honesto, os sistemas judicial e administrativo, e outros esforços para impulsionar o desenvolvimento do setor privado, não conseguem funcionar conforme planejado, e podem até mesmo ser prejudiciais. Governos locais precisam estabelecer as “regras do jogo”, montando um sistema que reduz os custos transacionais ao torná-los previsíveis e operativos. Os sistemas legal e administrativo influenciam quando e como as transações acontecem.

O estado de direito se manifesta no setor privado pela legislação comercial, leis sobre consumo e contratos, entre outras. O reconhecimento e a proteção dos direitos de propriedade circunscrevem o comportamento do setor privado. Sistemas legais contraditórios e confusos tornam as práticas de negócio complexas, e pressionam as empresas a se tornarem ou permanecerem informais. A má legislação apoia empresas oligárquicas e corruptas ante as forças competitivas,

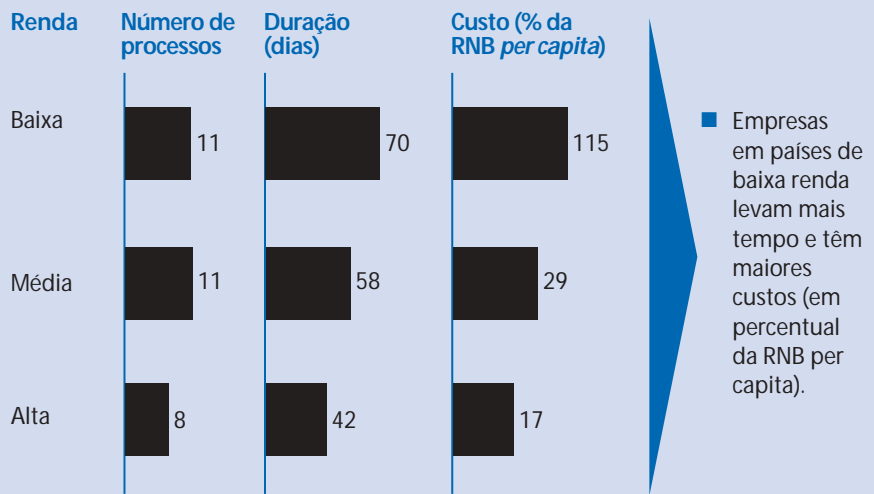
normalmente em prejuízo das pequenas e médias empresas. Relações promíscuas entre empresas e reguladores impedem o desenvolvimento da competição do mercado aberto e livre. Os pobres são as primeiras vítimas das falhas legais.

Embora possa existir um conjunto de leis estabelecidas, o sistema legal, em muitos países em desenvolvimento, funciona de maneira informal. Na mudança do sistema informal para o formal, muitos países possuem sistemas novos e antigos coexistindo, e que muitas vezes estão em conflito. O perdedor é, normalmente o novo sistema mais formal, que acaba por ser implementado de forma superficial e ineficiente. Uma estimativa sugere que 80% dos assuntos legais envolvendo os pobres são direcionados para sistemas informais ou são julgados com base em usos e costumes.

Corrupção e confusão sobre o cumprimento das leis são geralmente as culpadas pelos altos custos de conformidade legal. A rotina burocrática, a acumulação de processos, as decisões arbitrárias e outras condições e práticas onerosas e ineficientes, impedem a atividade privada. Arbitrariedades ou corrupção no cumprimento das leis subverte aquelas leis criadas como formas benevolentes de proteção, tais como leis de segurança do trabalho, proteção ambiental e segurança do consumidor. Práticas corruptas distorcem preços e mercados, e impedem a competição livre e justa.

O Banco Mundial estima que a corrupção pode reduzir o crescimento de um país em cerca de 0,5 a 1% ao ano. O Índice de Percepção da Corrupção, publicado pela Transparência Internacional, é quase perfeitamente correlacionado com o nível de renda de um país, com pouquíssimas exceções. Geralmente, os países mais pobres são classificados como mais corruptos, apesar de haver

FIGURA 2.4 EMPRESAS EM PAÍSES DE BAIXA RENDA ENFRENTAM MUITO MAIS DIFICULDADES QUANDO SE REGISTRAM



Nota: Países de baixa renda têm PIB *per capita* (paridade de poder de compra) menor que US\$2,976 in 2001, Países de renda intermediária estão entre US\$2,976 e US\$9,205 e os países de alta renda estão acima de US\$9,205.

Fonte: Banco Mundial (2003a)

muitas evidências recentes de que a corrupção não está limitada às categorias de menor renda.

OS TRÊS PILARES DO EMPREENDEDORISMO - NORMALMENTE INEXISTENTES

Mesmo tendo bases macroeconômicas e institucionais sólidas, três fatores adicionais são indispensáveis para que o empreendedorismo e o setor privado floresçam em uma economia: um ambiente de negócios nivelado, acesso a financiamento, e conhecimentos e habilidades.

Um ambiente de negócios nivelado — com regras justas, impostas com justiça

Talvez o requisito mais imprescindível, para que o empreendedorismo e o setor privado floresçam, seja um ambiente de negócios equânime para a competição no mercado nacional. Este ambiente só pode existir em virtude de

regras e de mecanismos que permitam seu cumprimento em condições justas, confiáveis e efetivas. Regras previsíveis asseguram o acesso livre dos empreendedores a mercados, e uma atividade empresarial eficiente. A confiança no sistema encoraja o empreendedorismo e atrai o tipo de talento (nacionais, estrangeiros) que embarca na aventura empreendedora.

Boas regras são um elemento crítico para a criação de um ambiente nivelado de negócios, e regulação efetiva é essencial para a economia de mercado. Se as regras forem excessivamente complexas e aplicadas incorretamente, podem se tornar barreiras significativas e atrasar o crescimento das empresas. Isso se aplica às regras para a entrada, operação, distribuição e saída do mercado.

Regras de entrada. Licenças e requerimentos processuais excessivos, para o registro de novas empresas,

elevam os custos de entrada no setor formal e atrapalham o ambiente de negócios em muitos países em desenvolvimento (Figura 2.4). Por exemplo, o estudo Custos de se Fazer Negócios, do Banco Mundial, estima que o início de um negócio requer US\$ 5,531 na Angola (mais do que oito vezes a renda per capita) e cerca de US\$ 28 na Nova Zelândia (muito menos de 1% da renda per capita). Regulamentações de entrada muito complexas estão diretamente ligadas à queda na produtividade. Quando os países são classificados pelo grau de facilidade com que permitem iniciar um negócio, vemos que os 25% colocados no topo da lista possuem uma produtividade do trabalho de US\$ 40 por trabalhador, quase o dobro dos 25% últimos. Processos de registro mais longos estão diretamente relacionados a níveis mais altos de corrupção.

Regras de operação. As regras de demonstração de informações podem ter impacto positivo nos ambientes industrial e de negócios, ao permitir que os consumidores e investidores tenham acesso à informação de que necessitam para escolher que produtos comprar, e como alocar seu capital. Regras trabalhistas são importantes para evitar que os trabalhadores sejam explorados. Porém, diversos países em desenvolvimento possuem regras trabalhistas excessivamente complexas, mais que as dos países desenvolvidos. Para demitir empregados, as empresas de países de renda baixa ou média enfrentam barreiras mais altas, em média, do que suas contrapartes nas economias desenvolvidas. Os

mecanismos para que o diálogo social permita encontrar formas de mitigar os efeitos das demissões, e para que as redes de seguridade possam proteger os pobres, são normalmente fracos ou não existem, na maioria dos países em desenvolvimento. Além disso, regulações trabalhistas rígidas são associadas ao alto desemprego de mulheres. Note-se, porém, que poucas dessas regras são de fato cumpridas, justificando a simplificação e melhor acompanhamento. Regras tributárias e estruturas complexas também impõem custos mais altos, que recaem mais sobre pequenas e médias empresas do que sobre empresas grandes, que podem contratar especialistas em planejamento tributário.

Regras creditícias. Muitos países carecem de regras para compartilhar informação sobre crédito, tornando virtualmente impossível aos credores checar o quão endividado um potencial cliente se encontra. Além disso, os credores têm proteção limitada em caso de não liquidação do débito, reduzindo bastante sua disposição em assumir os riscos de emprestar as pequenas e médias empresas.

Regras tributárias. Impostos altos e administração tributária complexa representam restrições para pequenas e médias empresas, e podem levá-las à informalidade se a carga tributária se tornar excessiva.

Uma economia informal representativa pode significar menor arrecadação de impostos pelo governo, elevando a carga tributária das empresas formais e criando incentivos para que passem a funcionar de maneira informal. No Brasil, por exemplo, a economia

informal cresceu ao mesmo tempo que a arrecadação tributária, de 24% do PIB em 1991 para 29% em 1999.

Regras de mercado. Barreiras no mercado imobiliário são altas em muitas nações. Nas Filipinas, por exemplo, a obtenção do título formal de propriedade de um terreno “informal” requer 168 etapas, envolvendo 53 agências públicas e privadas, e levando 13-25 anos. Esse árduo processo desencoraja as pessoas a comprar terras formalmente, fazendo com que seja impossível o uso da propriedade como garantia na obtenção de crédito, uma das maiores fontes de capital nos países desenvolvidos.

Barreiras de mercado a produtos também impedem o crescimento. As barreiras comerciais e os subsídios, oferecidos pelo mundo desenvolvido, são os maiores culpados. Mas muitos países em desenvolvimento também levantam barreiras protecionistas - por exemplo, proibindo pequenas empresas de distribuir energia em áreas rurais, mesmo quando os monopólios estatais não atendem essas áreas.

Restrições a preços também podem conturbar o ambiente de negócios. Muitos governos, por exemplo, cobram preços excessivamente altos para ligações domésticas e internacionais no setor de serviços de telecomunicações. Como resultado, os monopólios que operam nessas condições são altamente lucrativos, mas seu capital e sua produtividade são baixos. Os preços altos conferem poucos incentivos às empresas de telecomunicações para que usem seus recursos de forma mais efetiva.

Regras de saída. Regras e proteções inadequadas de falência podem criar obstáculos adicionais para o

financiamento das empresas. Países com melhores regulações de insolvência tendem a ter empréstimos em maior volume e a custos mais baixos.

A atuação precária das instituições formais permite que empresas se livrem de algumas ou de todas essas regras, gerando vantagens de algumas delas sobre as demais. O colapso de instituições formais acontece quando os agentes públicos não têm conhecimento ou vontade de executar suas funções regulatórias. Os agentes públicos às vezes não têm a intenção de implementar as regras, pois as instituições para as quais trabalham não lhes oferecem os incentivos adequados. As instituições talvez não recompensem seus agentes por aplicarem a lei de forma justa e equânime. Talvez elas careçam de transparência e muitas não supervisionem seus agentes de maneira suficiente. Além disso, os agentes governamentais podem também não ter os conhecimentos e recursos de que precisam para fazer valer a lei. Eles normalmente carecem de ferramentas e capacitação.

Acesso ao financiamento

Mesmo que o investimento estrangeiro direto exerça um papel essencial no processo de desenvolvimento, é impossível que um país progrida sem que haja investimento doméstico, oriundo da poupança interna. Isso requer instituições financeiras nacionais que administrem eficientemente o risco e aloquem o capital em investimentos produtivos. Muitos países em desenvolvimento dispõem de setores financeiros estatais fracos e incapazes de agir como catalisadores do desenvolvimento. Porém quando reformas são realmente implementadas, os benefícios são rápidos e evidentes, mesmo

considerando que a criação e a reestruturação no setor financeiro seja uma tarefa de longo prazo.

Grandes empresas são bem servidas pelos sistemas bancários existentes, e tem havido progresso considerável em microfinanças nos últimos dez anos - com 41 milhões de pessoas pobres atendidas em mais de 65 países. Mas, na melhor das hipóteses, o progresso no financiamento das pequenas e médias empresas tem sido lento. Então, a questão não é apenas de falta de dinheiro. Pequenas e médias empresas são empreendimentos arriscados. Elas requerem capital de risco, mas as fontes desse tipo de capital são difíceis de acessar. Assim, as pequenas e médias empresas acabam utilizando o mecanismo clássico de financiamento através do endividamento. Este método pode se revelar difícil para os empreendedores de países em desenvolvimento, pois poucos deles conseguem alavancar ativos de garantia, da forma como empreendedores de países desenvolvidos conseguem. Por quê? Principalmente, devido à informalidade dos direitos de propriedade, e à ausência de mercados hipotecários. O requerimento de garantias atua como um funil pelo qual passam os tomadores de empréstimos ricos, e exclui empreendedores com alto potencial de crescimento.

A maioria dos mercados emergentes financia até 90% de seus investimentos localmente, ainda que na África Subsaariana esse número fique em torno de 65% (sendo que a maioria das empresas produtivas gera lucros em moeda local, o que torna o financiamento local sustentável). O crédito privado, em percentual do PIB, cresce de 12% em países de baixa renda para 25% nos países de renda média-baixa, continua crescendo para

30% nos países de renda média-alta, até atingir 85% nos países de alta renda.

Uma teia de fatores está envolvida, além da mera falta de capital.

- A lei e sua implementação geralmente estão no cerne da questão. A maioria dos países têm direitos de propriedade fracos, fazendo com que o uso de bens, como forma de garantia, seja dificultado. Mesmo quando os direitos de propriedade são bem definidos, a implementação de contratos hipotecários é normalmente impossível, por razões políticas e judiciais. Além disso, as leis de falência são tipicamente inexistentes, aumentando o risco dos credores e gerando desincentivos para que invistam em pequenas e médias empresas.
- Instituições financeiras precárias também são um problema. Instituições financeiras nacionais operam em condições de oligopólio ou monopólio, com pouca pressão dos acionistas para que entrem em novos mercados, por exemplo, emprestando para pequenas e médias empresas.
- Mesmo quando as instituições financeiras querem atuar, muitas vezes elas carecem da capacidade de emprestar a pequenas e médias empresas. Os bancos estão acostumados a efetuar análises de risco muito completas, dado que operam com grandes clientes - tais análises são caras demais para pequenas e médias empresas. No extremo oposto do espectro, as instituições de microcrédito emprestam a partir de análises muito limitadas, apoiando-se, na

maioria das vezes, na rede comunitária para obter reembolso. Isso não funciona muito bem para os volumes maiores, dos quais as pequenas e médias empresas precisam.

- A falta de informação confiável também atrasa o crescimento dos empréstimos as pequenas e médias empresas – geralmente por não existirem agências de informação creditícia, e porque os requerimentos de demonstração de informações são fracos ou não implementados.
- Os investidores carecem de oportunidades para se retirar da operação. Os mercados de capitais de países pobres são inexistentes ou têm pouca liquidez, fazendo com que seja impossível efetuar ofertas públicas. Ofertas privadas podem funcionar, mas muitos mercados estão longe de terem liquidez, com poucas oportunidades de transação.
- Os empreendedores, comumente, carecem de conhecimento e vontade de receber capital de risco. Quanto ao conhecimento, o talento gerencial é limitado. Quanto à vontade, investidores privados informam a relutância de pequenas e médias empresas em abrir seus livros publicamente, em países onde o caixa dois é comum.

Acesso a técnicas e conhecimento

As inovações tecnológicas e a mudança das economias em direção ao conhecimento fazem do investimento em capital humano uma prerrogativa para o crescimento econômico sustentável, e torna estes investimentos cruciais para a criação, o crescimento e a produtividade das empresas. O capital humano pode determinar o potencial de crescimento e de sobrevivência de uma empresa,

contribuindo diretamente para sua produtividade ao facilitar a adoção de inovações em tecnologias e processos. A vantagem competitiva de uma empresa nasce de sua capacidade de empreendedorismo; de seu conhecimento técnico e gerencial; e das habilidades, educação e adaptabilidade de seus funcionários.

O nível educacional é importante, e as habilidades dos empregados precisam ser continuamente melhoradas por meio de treinamentos no ambiente de trabalho, que aumentam a produtividade empresarial e sua capacidade de absorver novas tecnologias. Na Costa Rica, Ilhas Maurício e Singapura, o setor privado tem se beneficiado de um círculo virtuoso de educação formal, reforçado pela aprendizagem e treinamento dentro das empresas. A Costa Rica tem a maior exportação de software per capita da América Latina, fazendo com que o país seja um eixo tecnológico na região, graças a seus investimentos no ensino fundamental (produzindo um dos mais altos índices de alfabetização) e no ensino técnico.

Muitos países em desenvolvimento sofrem de baixos níveis de investimentos em capital humano, o que é agravado pela emigração de profissionais altamente qualificados. A fuga de cérebros ocorrida desde 1990 tem sido estimada em 15% para América Central, 6% para África, 5% para Ásia e 3% para a América do Sul. A Organização Internacional para Migração estima que cerca de 300 mil profissionais do continente africano vivem e trabalham na Europa e na América do Norte. Segundo algumas estimativas, até um terço dos

profissionais de P&D do mundo em desenvolvimento residem nos países da OCDE.

Essa persistente fuga de cérebros retira dos países em desenvolvimento o know how de milhares de talentos de sua população, reduzindo o estoque de capital humano qualificado existente, erodindo a base tributária doméstica, e pressionando a classe média educada, que é um fator de estabilidade na maioria das sociedades.

A migração de empreendedores talentosos e não avessos ao risco do mundo em desenvolvimento, que buscam oportunidades em sociedades mais favoráveis ao empreendedorismo, evidencia os obstáculos para iniciar e ampliar negócios em seus países de origem. A maior causa disso é o ambiente social deteriorado, que limita o número de possíveis empreendedores e restringe seu potencial.



Esse diagnóstico, da estrutura do setor privado e das restrições ao seu crescimento rápido, aplica-se em diferentes graus a um amplo conjunto de países em desenvolvimento. O equilíbrio entre diferentes fatores varia de acordo com a renda, desenvolvimento institucional e a composição do setor privado. Resolver as restrições, de forma a desencadear o poder do setor privado, demandará programas customizados para as necessidades individuais de cada país, mas as abordagens serão, de maneira geral, similares. Passaremos a elas agora.