

Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial **2005**

*Um Melhor Clima de Investimento
para Todos*

Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial **2005**

*Um Melhor Clima de Investimento
para Todos*

Visão Geral

Banco Mundial
Washington, D.C.

© Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial 2004
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Telefone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

Todos os direitos reservados.

1 2 3 4 07 06 05 04

Projeto da capa e do interior: Susan Brown Schmidler.
Ilustração da capa comissionada pela equipe do Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 2005; © Linda Frichtel

Este documento é um resumo do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2005*, uma publicação conjunta do Banco Mundial e da Oxford University Press e uma realização do pessoal do Banco Mundial. Os resultados, interpretações e conclusões expressos neste documento não refletem necessariamente a opinião da Diretoria Executiva do Banco Mundial nem dos governos nela representados.

O Banco Mundial não garante a exatidão dos dados apresentados nesta publicação e não assume nenhuma forma de responsabilidade por qualquer consequência de seu uso.

Direitos e Permissões

O material contido neste trabalho é protegido por direitos autorais. Sua reprodução e/ou transmissão, total ou parcial, pode constituir violação da lei em vigor. O Banco Mundial incentiva a divulgação de seu trabalho e, de modo geral, concede prontamente permissão.

Para obter permissão para fazer fotocópias ou reimprimir parte deste trabalho, favor enviar solicitação com informações completas para Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01921, EUA., telefone: 978-750-8400, fax: 978-750-4470, www.copyright.com.

Todas as outras consultas sobre direitos e licenças, inclusive direitos subsidiários, devem ser endereçadas a: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org.

ISBN 0-8213-6010-8
ISSN 0163-5085

Sumário do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 2005

Visão geral 1

PARTE I

Um Melhor Clima de Investimento para Todos 17

- 1 Clima para o investimento, crescimento e pobreza 19
- 2 Como enfrentar as dificuldades mais sérias 36
- 3 Uma agenda muito ampla 56

PARTE II

Assegurar as condições básicas 77

- 4 Estabilidade e segurança 79
- 5 Regulamentação e tributação 95
- 6 Financiamento e infra-estrutura 115
- 7 Trabalhadores e mercados trabalhistas 136

PARTE III

Após assegurar as condições básicas, convém tomar medidas adicionais? 157

- 8 Intervenções seletivas 159
- 9 Regras e normas internacionais 175

PARTE IV

Como a comunidade internacional pode ajudar 187

- 10 Como a comunidade internacional pode ajudar 189

Bibliografia 198

Notas finais 199

Prefácio

Este *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* trata da criação de oportunidades para que as pessoas evitem a pobreza e melhorem seus padrões de vida. Aborda a criação de um clima em que empresas e empresários de todos os tipos – de agricultores e microempresas a estabelecimentos de manufatura locais e empresas multinacionais – tenham oportunidades e incentivos para investir de maneira produtiva, criar empregos, crescer e dessa forma contribuir para o crescimento e redução da pobreza. Portanto, o Relatório trata de um dos principais desafios do desenvolvimento.

A ampliação de oportunidades para as pessoas nos países em desenvolvimento é uma preocupação premente tanto para os governos como para a comunidade global. Quase a metade da população do mundo vive com menos de US\$2 por dia e 1,1 bilhão sobrevive com extrema dificuldade, com menos de US\$1 por dia. O desemprego entre os jovens é mais do que o dobro da taxa média em todas as regiões e o crescimento da população adicionará quase dois bilhões de pessoas nos próximos 30 anos. A melhoria do clima de investimento nos países em desenvolvimento é essencial para proporcionar empregos e oportunidades para os jovens, criando assim um mundo mais inclusivo, equilibrado e pacífico.

Há boas notícias. Mais governos estão reconhecendo que suas políticas e comportamentos desempenham papel fundamental na formação dos climas de investimento de suas sociedades e estão promovendo mudanças. A China e a Índia oferecem exemplos irrefutáveis: as melhorias dos climas de investimento desses países impulsionaram o crescimento e as reduções de pobreza mais surpreendentes da história. Vários outros governos também estão adotando a agenda, mas o progresso continua lento e desigual. Os governos ainda sobrecarregam as empresas e os empresários com custos desnecessários, geram grande incerteza e risco e erguem barreiras injustificadas à concorrência.

O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* deste ano, o 27º da série mais importante do Banco Mundial, analisa o que os governos podem fazer para criar climas de investimento melhores para suas sociedades. Recorrendo a novas pesquisas, inclusive estudos sobre quase 30.000 empresas de 53 países em desenvolvimento, outros dados novos e estudos de caso de países, ele apresenta quatro pontos principais.

Primeiro, o Relatório enfatiza que o objetivo deve ser a criação de um clima de investimento melhor para todos – em duas dimensões. O clima de investimento deve beneficiar a sociedade como um todo, não apenas as empresas. Portanto, regulamentação e tributação bem projetadas constituem uma parte importante de um bom clima de investimento. E o clima de investimento deve englobar empresas de todos os tipos, não apenas as grandes e influentes. Empresas grandes e pequenas, nacionais e estrangeiras, de baixa e alta tecnologia, todas têm contribuições importantes e complementares a oferecer ao crescimento e à redução da pobreza.

Em segundo lugar, o Relatório afirma que os esforços para melhorar o clima de investimento precisam ir além de uma simples redução dos custos dos negócios. Em muitos países, esses custos podem ser realmente extraordinários, correspondendo a várias vezes o que as empresas pagam de impostos. Mas os riscos relacionados às políticas são a maior preocupação das empresas dos países em desenvolvimento e podem inviabilizar os incentivos

ao investimento. As barreiras à concorrência continuam a predominar, inibindo os estímulos para que as empresas inovem e aumentem a produtividade. Os governos precisam abordar esses três aspectos de um bom clima de investimento.

Terceiro, o Relatório ressalta que o progresso exige mais do que apenas mudanças em políticas formais. Os hiatos entre as políticas e sua implementação podem ser enormes e as vastas economias informais dos países em desenvolvimento são a evidência mais clara disso. Os governos precisam cobrir esses hiatos e enfrentar fontes mais profundas do fracasso nas políticas, capazes de prejudicar um clima de investimento sólido. Precisam também combater a corrupção e outras formas de captação de rendas, construir sua credibilidade junto às empresas, promover a confiança pública e a legitimidade e garantir que as intervenções de suas políticas sejam elaboradas para ajustar-se às condições locais.

Finalmente, o Relatório analisa estratégias para enfrentar uma agenda tão ampla. Ressalta que não é necessário alcançar a perfeição nem é preciso fazer tudo de uma só vez. Mas o progresso exige que os governos abordem importantes restrições com métodos que ofereçam às empresas a confiança para investir – e para sustentar um processo de melhorias contínuas. A persistência compensa.

Essas conclusões são apoiadas por uma análise detalhada e pelos muitos exemplos discutidos ao longo do Relatório, que devem oferecer percepções de ordem prática para os formuladores de políticas e outras pessoas preocupadas com o crescimento e redução da pobreza nos países em desenvolvimento.

A melhoria do clima de investimento é o primeiro pilar da estratégia global de desenvolvimento do Banco Mundial. O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2005* complementa o Relatório do ano passado que abordou os aspectos mais importantes do segundo pilar daquela estratégia: investir nas pessoas e atribuir-lhes poder para que aproveitem as oportunidades. Juntos, estes dois Relatórios oferecem sólido assessoramento e pesquisa que ajudarão o Banco Mundial e seus parceiros a realizar seu sonho comum – um mundo sem pobreza.



James D. Wolfensohn
Presidente
Banco Mundial

Agradecimentos

Este Relatório foi elaborado por uma equipe liderada por Warrick Smith e da qual fizeram parte Mary Hallward-Driemeier, Gaiv Tata, George Clarke, Raj Desai, Timothy Irwin, Richard Messick, Stefano Scarpetta e Ekaterina Vostroknutova. Também colaboraram Leora Klapper e Sunita Kikeri. A equipe contou com a assistência de Yanni Chen, Alexandru Cojocaru, Zenaida Hernandez, Tewodaj Mengistu, Claudio Montenegro e David Stewart. Bruce Ross-Larson foi o editor-chefe. O trabalho foi iniciado sob a direção de Nicholas Stern e desenvolvido sob o comando de François Bourguignon.

Várias outras pessoas dentro e fora do Banco Mundial ofereceram comentários proveitosos, como Daron Acemoglu, Erik Berglof, Robin Burgess, Ha-Joon Chang, Shantayanan Devarajan, David Dollar, John Haltiwanger, Michael Klein, Howard Pack e Lant Pritchett. O Grupo de Dados sobre o Desenvolvimento contribuiu para os dados anexos e foi responsável pelos Indicadores Seleccionados de Desenvolvimento Mundial. Grande parte da pesquisa histórica teve o apoio de generosos subsídios fornecidos por fundos fiduciários do Departamento de Desenvolvimento Internacional da Grã-Bretanha e dos governos da Suécia e da Suíça.

Para elaborar este Relatório, a equipe realizou grande número de consultas, que incluíram workshops em Berlim, Dar-es-Salaam, Londres, Nova Delhi, Shangai e Washington, D.C.; videoconferências com sites no Brasil, Egito, Guatemala, Honduras, Japão, Líbano, Nicarágua, Rússia, Sérvia e Montenegro; além de um debate on-line sobre o relatório preliminar. Entre os participantes desses workshops, videoconferências e debates estavam pesquisadores, autoridades governamentais e funcionários de organizações não-governamentais e do setor privado.

Rebecca Sogui trabalhou como assistente executiva do grupo, Ofelia Valladolid como secretária e Madhur Arora e Jason Victor como assistentes de equipe. Evangeline Santo Domingo exerceu a função de assistente de gestão de recursos.

O design, edição e produção de arte foram coordenados pelo Escritório de Editoria do Banco Mundial, sob a supervisão de Susan Graham, Randi Park e Janet Sasser.

Visão geral

Um Melhor Clima de Investimento para Todos

As empresas privadas estão no centro do processo de desenvolvimento. Impulsionadas pela busca de lucros, as empresas de todos os tipos – de microempresários a companhias locais de fabricação e empresas multinacionais – investem em novas idéias e novas instalações que fortalecem a base do crescimento econômico e da prosperidade. Proporcionam mais de 90% dos empregos – criando oportunidades para as pessoas porem em prática seus talentos e melhorarem suas condições. Fornecem os bens e serviços necessários para manter a vida e elevar padrões de vida. São também a principal fonte de receita tributária, contribuindo para o financiamento público da saúde, educação e outros serviços. Portanto, as empresas são os atores centrais na busca do crescimento e da redução da pobreza.

O que determina as contribuições que as empresas fazem para a sociedade? Principalmente o clima do investimento – os fatores específicos do local que formam as oportunidades e incentivos para que as empresas invistam de forma produtiva, gerem trabalhos e cresçam (box 1). Políticas e comportamentos governamentais desempenham um papel primordial no desenvolvimento do clima de investimento. Embora os governos tenham pouca influência sobre fatores como geografia, eles têm função mais decisiva com relação à proteção de direitos de propriedade, sistemas de regulamentação e tributação (tanto na fronteira quanto internamente), fornecimento de infraestrutura, funcionamento do mercado financeiro e mercado de trabalho e recursos de governança mais amplos, tais como corrupção.

A melhoria do clima de investimento é fundamental para impulsionar o crescimento e redução da pobreza. Isso torna o progresso especialmente importante para os governos dos países em desenvolvimento – onde 1,2 bilhão de

pessoas sobrevive com extrema dificuldade com menos de um dólar por dia, onde o desemprego entre os jovens é mais do que o dobro da taxa média e onde mudanças demográficas adicionarão quase dois bilhões de pessoas nos próximos 25 anos. A maior agilidade na criação de empregos produtivos nos países em desenvolvimento é essencial para proporcionar oportunidades para os jovens – contribuindo para padrões de vida mais elevados e para um mundo mais inclusivo, equilibrado e estável.

Novos dados do Banco Mundial oferecem novas percepções sobre como os climas de investimento variam em todo o mundo – e como afetam o crescimento e a pobreza. Entre essas fontes estão as Pesquisas sobre o Clima de Investimento, que abrangem mais de 26.000 empresas em 53 países em desenvolvimento, e o Projeto Doing Business, que é padrão de referência para regimes normativos em mais de 130 países (box 2). O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2005 utiliza esses dados, outras evidências novas e lições resultantes da experiência internacional para mostrar o que os governos em todos os níveis podem fazer para criar um melhor clima de investimento – um clima de investimento que beneficie a sociedade como um todo, não apenas empresas, e que englobe todas as empresas, não apenas empresas grandes ou com conexões políticas. Em suma, um melhor clima de investimento para todos.

Como variam os climas de investimento

As políticas e comportamentos governamentais definem as oportunidades e incentivos com que se deparam as empresas por meio de sua influência sobre custos, riscos e barreiras à concorrência. Todos os três são importantes para as empresas – e para o crescimento e a pobreza.

BOX 1 O que queremos dizer com clima de investimento?

O clima de investimento é o conjunto de fatores específicos que determinam as oportunidades e incentivos para que as empresas invistam de forma produtiva, gerem empregos e cresçam. As políticas e comportamentos governamentais exercem forte influência no clima de investimento por intermédio de seu impacto sobre os custos, riscos e barreiras à concorrência – e são o foco deste Relatório.

As empresas são o ponto de partida do contexto. Este relatório usa o termo “empresas” para englobar uma gama completa de agentes econômicos privados, que vão desde agricultores e microempresários a estabelecimentos de manufatura domésticos e empresas multinacionais, independentemente de seu porte, atividade, ou condição jurídica formal.

O plano horizontal na figura abaixo representa suas decisões sobre investimentos e atividades. As

empresas decidem se desejam incorrer em custos hoje para aumentar a produção no futuro como, por exemplo, investir em maquinaria, instalações e pesquisa e desenvolvimento. As empresas abordam a decisão com recursos e estratégias diferentes. Sua decisão é motivada pela busca de lucros – e a lucratividade é influenciada pelos custos, riscos e barreiras à concorrência, associados à oportunidade. O volume e a produtividade do investimento resultante contribuem para o crescimento e redução da pobreza.

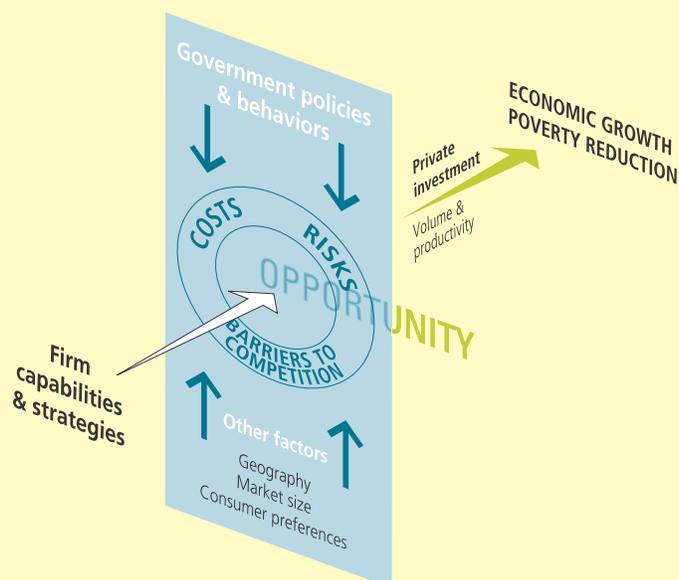
Um bom clima de investimento não se resume à geração de lucros para as empresas – se esse fosse o objetivo, o foco poderia ser limitado a minimizar custos e riscos. Trata-se da melhoria de resultados para a sociedade como um todo. Muitos custos e riscos são apropriadamente assumidos pelas empresas. E a

redução de barreiras à concorrência amplia as oportunidades, impulsiona a inovação e assegura que os benefícios das melhorias de produtividade sejam compartilhados com consumidores e trabalhadores.

O plano vertical da figura representa o clima de investimento. Alguns aspectos do clima de investimento, entre eles a geografia e as preferências do consumidor, são difíceis de serem modificados pelos governos. Mas os governos têm influência mais decisiva sobre uma gama de outros fatores. As influências específicas sobre os custos, riscos e barreiras abordadas no Relatório são políticas estreitamente ligadas ao comportamento do investimento. Assim, a natureza prospectiva do investimento ressalta a importância da estabilidade e da segurança, especialmente a garantia de direitos de propriedade. A regulamentação e tributação qualificam esses direitos à prosperidade e têm implicações diretas sobre os custos, riscos e barreiras à concorrência. Finanças, infra-estrutura e mão-de-obra são as principais contribuições para as atividades de investimento.

Mas as empresas não respondem sozinhas às políticas formais. Elas avaliam como essas políticas serão implementadas na prática. E tentarão (como outros grupos interessados) influenciar as políticas de tal modo que sejam favoráveis a elas. Questões relativas a comportamento dos governos e governança no sentido mais amplo – inclusive corrupção e credibilidade – são, portanto, de suma importância. Para tomar decisões sobre investimento as empresas avaliam a interação das políticas formais com a governança.

A melhoria do clima de investimento é o primeiro pilar da estratégia global de desenvolvimento do Banco Mundial. Uma agenda complementar crítica, que está refletida no segundo pilar da estratégia do Banco, é investir nas pessoas e atribuir poder a elas para que possam beneficiar-se dessas oportunidades. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2004: Fazendo com que os serviços atendam aos pobres, enfocou os aspectos essenciais do segundo pilar.



Custos

Salários, matérias-primas e afins são custos normais associados a qualquer atividade comercial. Mas muitos custos originam-se mais diretamente das políticas e comportamentos dos governos. Os impostos são o exemplo mais óbvio. Mas os governos também têm um papel importante no tratamento de fracassos de mercado, proporcionando bens públicos e apoiando o fornecimento de infra-estrutura. As falhas do governo no desempenho desses papéis podem aumentar significativamente os custos para as empresas e levar muitas oportunidades de investimento a não serem rentáveis. Em que dimensão? As pesquisas do Banco Mundial demonstram que os custos,

uma infra-estrutura pouco confiável, dificuldades no cumprimento de contratos, corrupção, crime, e regulamentação podem representar mais de 25% das vendas – ou mais de três vezes o que as empresas geralmente pagam de impostos. O nível e a composição desses custos variam muito de um país para outro (Figura 1).

Os custos também têm uma dimensão de tempo. Pesquisas do Banco Mundial destacam grandes variações no tempo gasto para liberar mercadorias na alfândega e com a obtenção de linha telefônica, além do tempo que as empresas precisam gastar em negociações com autoridades governamentais. O Projeto Doing Business do Banco Mundial

BOX 2 Novas fontes de dados do Banco Mundial sobre o clima de investimento

Os primeiros esforços para entender como as políticas governamentais e as instituições influenciaram o crescimento basearam-se em indicadores agregados do contexto institucional de um país como, por exemplo, o regime de direito e a corrupção. Esse trabalho gerou percepções úteis, entre as quais a mais importante é que a garantia de direito de propriedade e a boa governança são a essência do crescimento econômico. Contudo, os dados agregados fornecem percepções limitadas com relação à heterogeneidade de dispositivos institucionais entre países e dentro de um mesmo país, ou ao impacto desses dispositivos nas decisões sobre investimento dos diferentes tipos de empresa. Eles dificultam também a diferenciação entre os efeitos das ações de uma política específica e de instituições com uma base mais ampla. Essas limitações motivaram a busca de uma evidência mais desagregada.

Com o objetivo de contribuir para esse trabalho, o Banco Mundial lançou recentemente duas importantes iniciativas para um melhor entendimento do modo como a qualidade do clima de investimento de um local influencia as decisões relativas ao investimento e o desempenho das empresas contribuindo assim para o crescimento e a redução da pobreza.

- **Pesquisas sobre o Clima de Investimento.** Grandes amostras aleatórias de empresas foram entrevistadas para coletar avaliações das dificuldades que as empresas enfrentam, além de dados quantitativos objetivos sobre medidas do clima de investimento e desempenho das empresas. Isso permite que os indicadores do clima de investimento sejam vinculados ao desempenho das empresas para um melhor entendimento sobre seu impacto na produtividade, decisões sobre investimentos e decisões sobre emprego. Em muitos casos, são incluídas jurisdições subnacionais, captando variações entre locais dentro de um mesmo país. As pesquisas foram lançadas em 2001, com a realização de cerca de 20 novas pesquisas a cada ano. Este relatório apresenta os primeiros resultados desse trabalho, englobando mais de 26.000 empresas em 53 países. As Pesquisas sobre o Clima de Investimento são um desdobramento das Pesquisas sobre o Clima Mundial de Negócios, lançadas em 1999, que abordaram amostras menores de empresas e se baseavam mais em dados de percepção.
- **Projeto Fazendo Negócios.** O projeto desenvolve

informações sobre padrões de referência para a operação de vários regimes normativos em mais de 140 países. Ele relata os custos dos negócios para uma empresa hipotética definida e uma transação baseada nas opiniões de peritos locais escolhidos (advogados, contadores). Entre as informações subjacentes figuram o tempo e os custos de cumprimento das várias políticas e estruturas normativas – inclusive registro do negócio, cumprimento de contratos e leis trabalhistas. Em 2003 foi publicado um primeiro relatório, com atualizações anuais programadas com tópicos adicionais.

Para complementar essas iniciativas, o Relatório pesquisou 3.250 microempresários da economia informal em 11 países que haviam realizado Pesquisas sobre o Clima de Investimento recentemente.

Detalhes mais pormenorizados sobre as novas fontes de dados podem ser encontrados no Relatório e também em: <http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2005>.

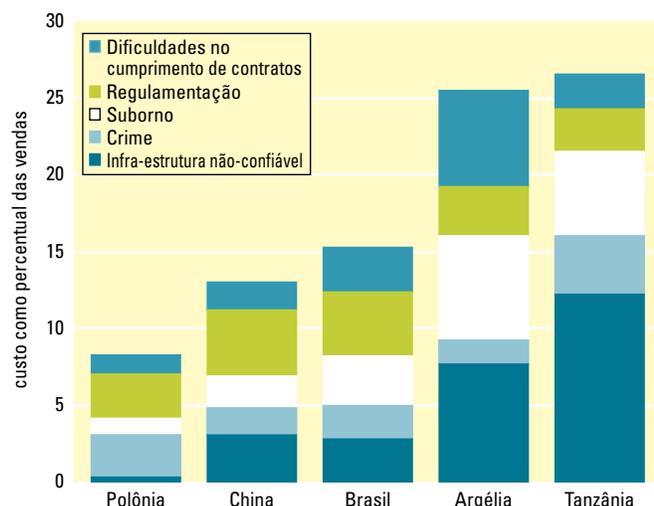
Fonte: Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2003); Burgess e Venables (2003); Pritchett (2004).

demonstra que o tempo necessário para registrar uma nova empresa varia de dois dias na Austrália para mais de 200 dias no Haiti.

Riscos

Como as decisões sobre investimento têm visão prospectiva, as opiniões das empresas sobre o futuro são essenciais. Muitos riscos para as

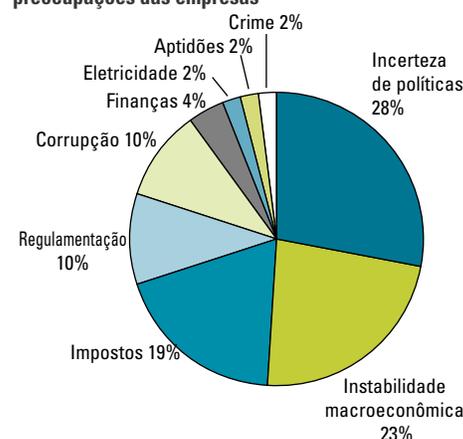
Figura 1 Os custos variam muito em nível e composição



Nota: A pesquisa pediu às firmas que indicassem valores em termos monetários, diretamente como parcela de vendas ou em termos de tempo. "Dificuldades no cumprimento de contratos" capta a parcela de insumos abaixo da qualidade acordada (ponderada por insumos de material no total de vendas) e pagamentos em mora (como parcela do total de pagamentos, utilizando uma taxa de juros de 10% para o prazo médio de pagamentos em mora). "Regulamentação" capta o tempo que a administração gasta no tratamento com autoridades públicas (ponderado pelo custo total da mão-de-obra gasto em vendas). "Suborno" é o custo total de subornos como parcela de vendas. "Crime" é a soma de perdas decorrentes de roubo, custo de segurança e pagamento a título de proteção (como parcela de vendas). "Infra-estrutura não-confiável" inclui perda de vendas decorrente de interrupção de energia e telecomunicações e decorrente de perda ou dano de bens em trânsito. Países selecionados para ilustrar a gama de respostas.

Fonte: Pesquisas do Banco Mundial sobre o Clima de Investimento.

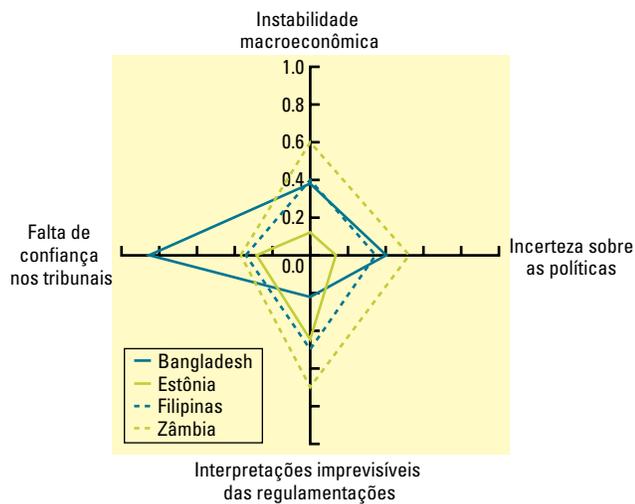
Figura 2 Em termos de clima de investimento, os riscos relacionados com políticas são as maiores preocupações das empresas



Nota: Parcela de países nos quais as firmas indicam a questão como a principal limitação, de acordo com pesquisas realizadas em 48 países.

Fonte: Pesquisas do Banco Mundial sobre o Clima de Investimento.

Figura 3 Preocupações sobre riscos relacionados com políticas variam muito entre países.



Nota: Números menores significam menor preocupação. Países selecionados para ilustrar a gama de respostas.

Fonte: Pesquisas do Banco Mundial sobre o Clima de Investimento.

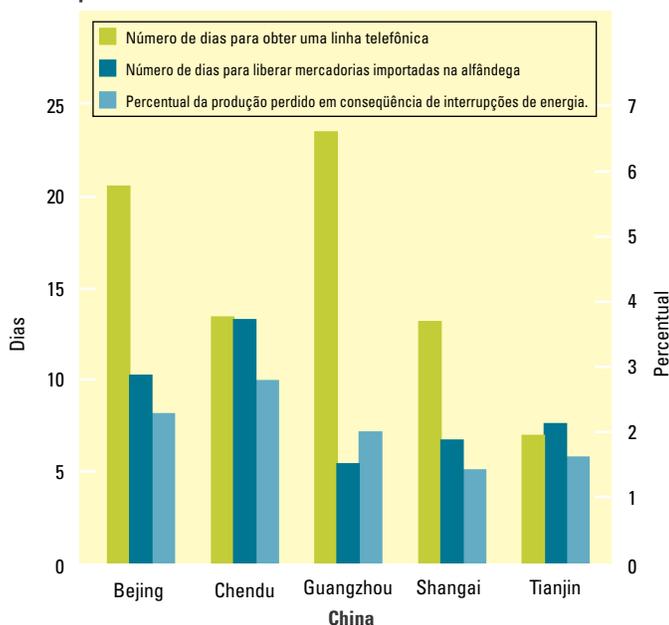
empresas, inclusive respostas imprecisas de clientes e concorrentes, fazem parte do investimento e as empresas devem assumi-los. Mas os governos têm um papel importante a desempenhar na criação de um ambiente estável e seguro, inclusive na proteção de direitos de propriedade. A incerteza das políticas, instabilidade macroeconômica e as regulamentações arbitrárias também podem obscurecer as oportu-

nidades e esfriar os estímulos para investir. As pesquisas do Banco Mundial demonstram que os riscos relacionados com políticas constituem as maiores preocupações em termos de clima de investimento em todos os países em desenvolvimento (Figura 2). As pesquisas destacam também algumas das variações entre os países (Figura 3).

Barreiras à concorrência

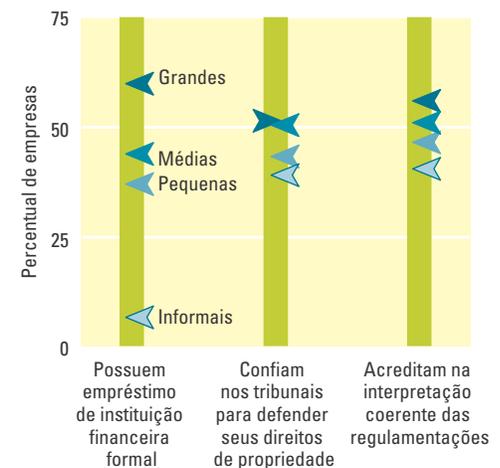
As empresas preferem enfrentar menos concorrência, não mais. Porém as barreiras à concorrência que beneficiam negam oportunidades e elevam os custos para outras empresas e consumidores. As barreiras também podem refrear o estímulo para que as empresas protegidas inovem e aumentem sua produtividade. Algumas barreiras são consequências de características naturais, como distância e economias de escala associadas a tecnologias específicas. Altos custos e riscos podem agir como barreiras à entrada. Os governos também influenciam barreiras mais diretamente por meio de sua regulamentação de entrada e saída do mercado e sua resposta a cartéis e outras formas de comportamento anticompetitivo por parte das empresas. Embora difícil de medir em conjunto, as pesquisas sobre empresas demonstram de que modo a pressão da concorrência sentida pelas

Figura 4 As condições do clima de investimento variam dentro de um mesmo país, como na China



Fonte: Pesquisas do Banco Mundial sobre o Clima de Investimento.

Figura 5 Empresas pequenas e informais são frequentemente as mais punidas pelas restrições dos climas de investimento.



Nota: Baseada em 10 países a respeito dos quais foram feitas pesquisas formas e informais, usando-se controle no tocante à indústria, país, propriedade e tempo de existência da empresa.
Fonte: Pesquisas do Banco Mundial sobre o Clima de Investimento e Pesquisas do Relatório sobre Desenvolvimento Mundial de microempresas e empresas informais.

empresas pode variar de forma significativa de um país para outro. Por exemplo, há relatos de que a pressão da concorrência é significativa para 90% das empresas na Polônia, mas para apenas 40% na Geórgia.

Variações entre países e entre empresas

Os climas de investimento não diferem apenas entre esses países, mas também em seu interior, como demonstra uma comparação entre regiões da China (Figura 4). As variações podem originar-se de diferenças de políticas e comportamentos de governos subnacionais ou da forma como as políticas nacionais são administradas. Os climas de investimento tendem a ser menos amigáveis em áreas rurais, reduzindo oportunidades tanto para agricultores quanto para empresas que não pertencem ao setor agrícola.

Até em um único local, as mesmas condições podem afetar as empresas de forma diferente. Isso pode acontecer entre atividades--agricultores, fabricantes e barbeiros têm visões e prioridades diferentes. E climas de investimento fracos, geralmente punem mais as pequenas empresas e aquelas que atuam na economia informal (Figura 5).

Como o clima de investimento influencia o crescimento e a pobreza

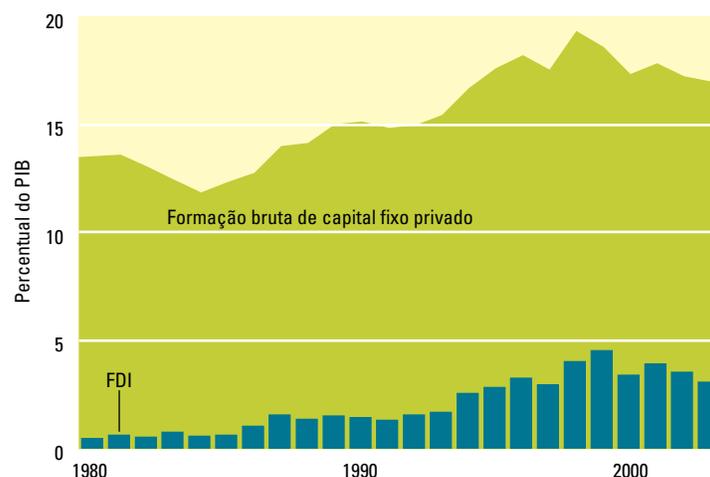
Naturalmente, as empresas preocupam-se com o clima de investimento. As sociedades devem fazer o mesmo. A melhoria do clima de investimento desempenha papel central no impulsionamento do crescimento e na redução da pobreza. De que forma?

Impulsionando o crescimento

À medida que as populações aumentam, o crescimento econômico proporciona a única forma sustentável de melhorar padrões de vida. Um bom clima de investimento impulsiona o crescimento incentivando o investimento e maior produtividade. O investimento serve de base para o crescimento trazendo mais contribuições para o processo produtivo. O investimento estrangeiro está se tornando mais importante nos países em desenvolvimento, mas a maior parte do investimento privado continua a ser interno (Figura 6).

Um bom clima de investimento incentiva as firmas a investirem reduzindo custos, riscos

Figura 6 O investimento interno privado é superior ao investimento estrangeiro direto

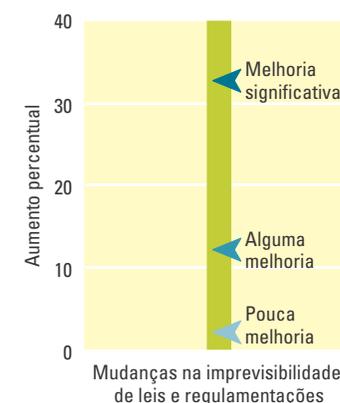


Nota: Médias anuais de 92 países em desenvolvimento.
Fonte: Banco Mundial (2004b).

e barreiras injustificados à concorrência. Como resultado de reformas no clima de investimento, o investimento privado como parcela do PIB quase dobrou na China e na Índia; em Uganda, mais do que dobrou. O mesmo resultado é confirmado por evidências no micronível. Na Polônia, Romênia, Rússia, Eslováquia e Ucrânia, as empresas que acreditam que seus direitos de propriedade estão assegurados, reinvestem de 14% a 40% a mais de seus lucros nos negócios do que as empresas que não acreditam.¹ Agricultores na Tailândia com direitos de propriedade mais seguros investiram tanto mais em suas terras que sua produção foi 14% a 25% maior do que a dos agricultores que trabalharam sem título em terras de mesma qualidade.² A redução de barreiras à concorrência em telecomunicações na década de 1990 desencadeou uma explosão de novos investimentos – inclusive por microempresários em Bangladesh e Uganda. Dados relativos a empresas demonstram que a melhoria da previsibilidade da política pode aumentar a probabilidade de as empresas fazerem novos investimentos superiores a 30% (Figura 7).

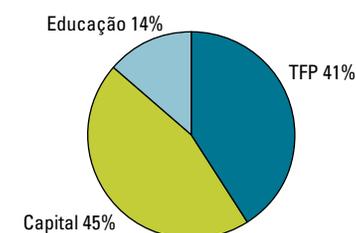
Mas não é apenas o volume do investimento que importa para o crescimento – são os ganhos de produtividade resultantes.³ Na realidade, estudos transnacionais demonstram que a produtividade total dos fatores é responsável por aproximadamente a mesma parcela de crescimento do PIB que o acúmulo de capital.(Figura 8).

Figura 7 A melhoria da previsibilidade das políticas aumenta a probabilidade de novos investimentos em mais de 30%

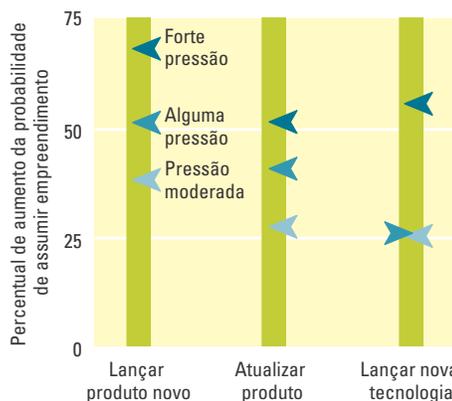


Nota: O aumento do percentual é relativo ao fato de as empresas não indicarem melhoria na previsibilidade. Simulações baseadas em respostas das empresas à pesquisa, em 80 países, com controle referente ao país, tamanho da empresa e setor.
Fonte: Pesquisa do Banco Mundial sobre o Ambiente Mundial de Negócios.

Figura 8 A produtividade é responsável por uma parcela significativa do crescimento



Nota: Fontes de crescimento referentes a 84 países de 1960 a 2000. "TFP" significa produtividade por fator total.
Fonte: Bosworth e Collins (2003).

Figura 9 Maior pressão da concorrência, mais inovação

Nota: O aumento do percentual refere-se a empresas que relatam não sofrer pressão da concorrência. Baseado em 27 países do Leste europeu e da Ásia central.

Fonte: Pesquisas sobre Clima de Investimento do Banco Mundial/BEEPS.

Um bom clima de investimento estimula maior produtividade proporcionando oportunidades e incentivos para que as empresas se desenvolvam, se adaptem e adotem melhores formas de fazer as coisas – não apenas o tipo de inovações que possam merecer uma patente, mas também melhores maneiras de organizar o processo produtivo, distribuir bens e dar respostas aos consumidores. O que é necessário? São elementos essenciais: menos barreiras à divulgação de novas idéias, inclusive barreiras à importação de equipamentos modernos, e o ajuste da maneira como o trabalho é organizado. E um ambi-

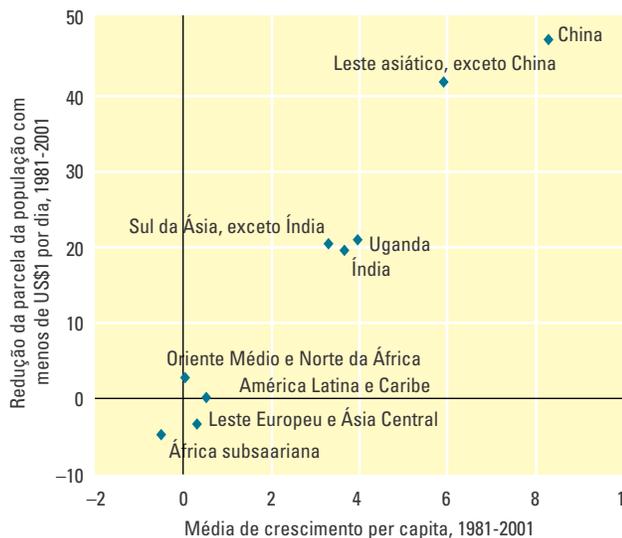
ente que promova os processos competitivos que Joseph Schumpeter chamou de “destruição criativa”⁴ – um ambiente no qual as empresas têm oportunidades e incentivos para testar suas idéias, esforçar-se para obter êxito, prosperar ou fracassar. Um bom clima de investimento torna mais fácil para as empresas entrar e sair de mercados num processo que contribui para maior produtividade e crescimento mais rápido. A entrada líquida no mercado pode representar mais de 30% do crescimento da produtividade. E as empresas que relatam forte pressão competitiva têm pelo menos 50% mais probabilidade de inovar do que as que não relatam o mesmo nível de pressão (Figura 9)

Redução da pobreza

A melhoria do clima de investimento é fundamental na luta contra a pobreza. A contribuição pode ser observada de duas maneiras. Primeiro, no nível agregado, o crescimento econômico está estreitamente ligado à redução da pobreza (Figura 10).

Segundo, a contribuição pode ser observada na maneira pela qual um bom clima de investimento melhora a vida das pessoas diretamente – em suas múltiplas capacidades.

Na condição de empregados. O estudo do Banco Mundial *Voices of the Poor* (Vozes dos Pobres) chegou à conclusão de que as pessoas de baixa renda classificaram a obtenção de emprego – quer como autônomo ou assalariado – como o caminho mais promissor para sair da pobreza (Figura 11). O desemprego entre os jovens é superior ao dobro da taxa média em todas as regiões.⁵ Em muitos países em desenvolvimento, mais da metade da população trabalha na economia informal, onde as condições de trabalho são, algumas vezes, precárias (Figura 12). O crescimento demográfico previsto para os países em desenvolvimento reforçam a importância de agilizar a criação de mais e melhores empregos nos países em desenvolvimento. De onde virão esses empregos? Principalmente do setor privado, responsável por mais de 90% dos empregos na maioria dos países e por 95% em países como El Salvador e a Índia.⁶ Melhores oportunidades de emprego também aumentam incentivos para as pessoas investirem em sua educação e aptidões –

Figura 10 A redução da pobreza está estreitamente ligada ao crescimento

Nota: Dados sobre Uganda referem-se ao período 1992-98 e utilizam seu nível nacional de pobreza devido à disponibilidade de dados

Fonte: Chen e Ravallion (2004); Banco Mundial (2004b).

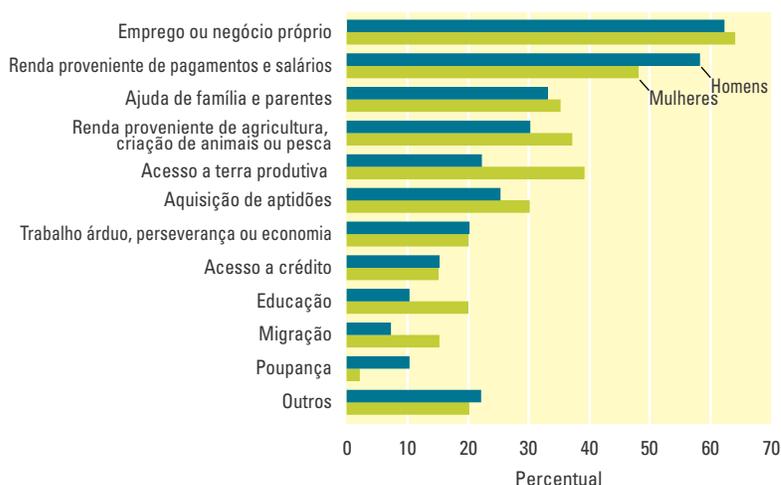
complementando assim esforços para aprimorar o desenvolvimento humano. Empresas mais produtivas, cultivadas por um bom clima de investimento, também podem pagar melhores salários e investir mais em treinamento.⁷

Na condição de empresários. Centenas de milhões de pessoas de baixa renda ganham a vida como microempresários – agricultores, vendedores ambulantes, empregados domésticos e em uma grande variedade de outras ocupações – principalmente na economia informal. As pesquisas realizadas para este Relatório demonstram que as empresas da economia informal enfrentam, em sua maioria, as mesmas restrições que as outras empresas, inclusive direitos de propriedade precários, corrupção, imprevisibilidade de políticas e acesso limitado a financiamento e serviços públicos. A redução dessas restrições contribui para o aumento das rendas dos microempresários e permite que eles ampliem suas atividades. Um bom clima de investimento também aumenta os incentivos para entrar na economia formal.

Na condição de consumidores. Um bom clima de investimento amplia a variedade e reduz os custos dos bens e serviços, inclusive os consumidos por pessoas de baixa renda. Por exemplo, as melhorias no clima de investimento reduziram o preço dos alimentos em países como Etiópia, Gana, Quênia, Vietnã e Zâmbia.⁸ Segundo estimativas, a redução de 10% nas barreiras para a entrada no mercado diminuiu a margem média de comercialização em quase 6%.⁹

Na condição de usuários de infra-estrutura, finanças e propriedade. A melhoria de infra-estrutura, finanças e direitos de propriedade pode proporcionar benefícios mais amplos para toda a comunidade. A construção de estradas rurais ajuda as empresas sendo que, no Marrocos, aumentou também as matrículas em escolas primárias de 28% para 68%.¹⁰ A expansão do acesso ao financiamento ajuda as empresas a desenvolverem seus negócios e também pode auxiliar pessoas de baixa renda a resolver emergências domésticas e dar educação a seus filhos. Proporcionar direitos à terra mais garantidos pode estimular o investimento e facilitar o acesso a recursos finan-

Figura 11 O trabalho autônomo e a geração de renda são caminhos para sair da pobreza



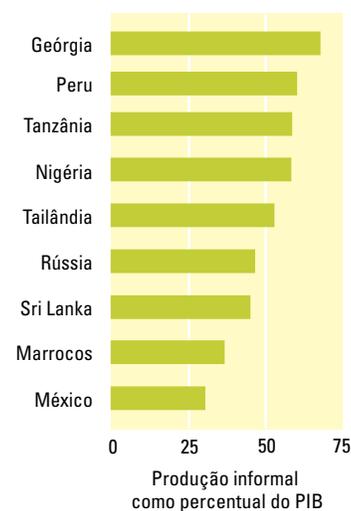
Nota: O Relatório examina como 60.000 pessoas de baixa renda vêem suas melhores perspectivas de sair da pobreza.
Fonte: Narayan e outros (2000).

ceiros. No Peru, permitiu que moradores de favelas urbanas aumentassem suas rendas trabalhando mais horas fora do domicílio.¹¹

Na condição de beneficiários de serviços financiados por impostos ou transferências. As empresas e suas atividades são a principal fonte de receita tributária para os governos e economias em crescimento geram mais impostos. Um bom clima de investimento pode, portanto, ampliar a disponibilidade de recursos governamentais para financiar a prestação de serviços públicos (inclusive saúde e educação) e transferências de recursos para pessoas desfavorecidas.

Algumas melhorias no clima de investimento proporcionam benefícios mais amplos para toda a sociedade – tais como maior estabilidade macroeconômica e menos corrupção. Outras têm um impacto mais focado em um determinado local ou atividade, criando oportunidades para que os governos influenciem a distribuição de benefícios. Os governos podem planejar essas melhorias no clima de investimento para que sejam ainda mais “favoráveis às pessoas de baixa renda”, enfocando as limitações dos locais onde essas pessoas vivem e nas restrições às atividades que as beneficiam, incluindo suas capacidades como empregados, empresários, consumidores ou usuários da infra-estrutura, finanças e propriedade. Isso quer dizer que as abordagens favoráveis aos pobres não se limitam aos esforços que enfocam as limitações enfrentadas por empresas menores.

Figura 12 A economia informal é substancial em muitos países em desenvolvimento

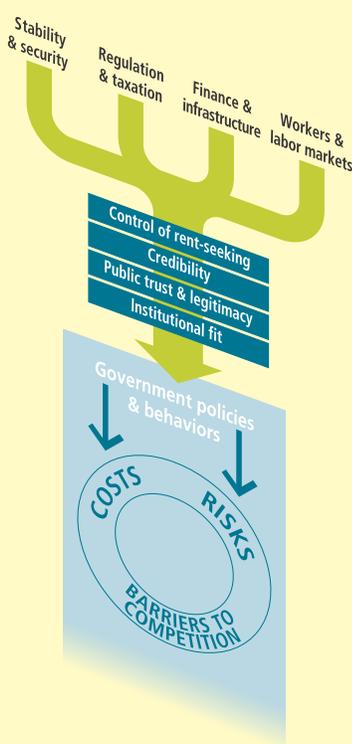


Fonte: Schneider (2002).

BOX 3 Governança e clima de investimento

As oportunidades e incentivos com que as empresas se deparam para investir de forma produtiva, criar empregos e crescer são formados por custos, riscos e barreiras à concorrência, associados a oportunidades específicas de investimento. Os governos influenciam esses fatores por meio de uma combinação de suas políticas formais em áreas específicas – estabilidade e segurança; regulamentação e tributação; finanças e infra-estrutura; e trabalhadores e mercados de trabalho – além de seus comportamentos e características de governança mais amplas. Os últimos compreendem controle de captação de rendas, credibilidade, confiança pública e legitimidade e ajuste entre a resposta escolhida para as políticas e as condições institucionais locais.

As políticas formais interagem com comportamentos governamentais e características mais amplas de governança para formar o clima de investimento vivido pelas empresas (ver figura). Um controle precário da captação de rendas pode afetar o conteúdo e a implementação de políticas formais. Uma baixa credibilidade pode prejudicar o impacto de qualquer política. Preocupações a respeito da confiança pública e legitimidade podem impedir a implementação de reformas e abalar a sustentabilidade (e, por conseguinte, a credibilidade) das políticas atuais. As intervenções de políticas que não estiverem bem adaptadas às condições locais também podem ter resultados precários ou até mesmo prejudiciais. Enfrentar essas fontes de possíveis fracassos de políticas é fundamental para os esforços que visam a criar um melhor clima de investimento.



Enfrentando as mudanças subjacentes

Um número maior de países está aprimorando seus climas de investimento – e colhendo a recompensa de crescimento mais rápido e menos pobreza. Apesar dos enormes benefícios, o progresso é geralmente lento e difícil. Por quê?

A tensão básica

As sociedades beneficiam-se significativamente das atividades das empresas. Mas as preferências das empresas não correspondem exatamente às da sociedade—uma tensão que se torna mais evidente na tributação e regulamentação. A maioria das empresas reclama dos impostos, mas são eles que financiam os serviços públicos que beneficiam o clima de investimento e outros objetivos sociais. Muitas empresas prefeririam também cumprir um número menor de regulamentos, mas uma regulamentação sólida trata dos fracassos do mer-

cado e pode assim melhorar o clima de investimento e proteger outros interesses sociais. Tensões semelhantes podem ocorrer na maioria das áreas de elaboração de políticas do clima de investimento.

A criação de um bom clima de investimento requer que os governos equilibrem esses interesses. O que complica essa tarefa são as diferenças de preferências e prioridades entre as empresas. As empresas têm pontos de vista comuns em várias questões, mas podem divergir em outras – seja sobre restrições de mercado, estrutura da tributação, ou prioridade atribuída às melhorias de infra-estrutura em diferentes locais. Pode haver também diferenças de preferências por políticas dentro das empresas – entre proprietários e gerentes sobre questões de governança corporativa ou entre proprietários e trabalhadores sobre políticas de mercado de trabalho. Todos os governos devem arbitrar essas diferenças em um ambiente no qual as empresas, autoridades públicas e outros grupos interessados procurem fazer os resultados penderem a seu favor.

Quatro desafios resultantes

A resposta a essa tensão requer que os governos enfrentem quatro desafios inter-relacionados que penetram todas as áreas de formulação de políticas que dizem respeito ao clima de investimento. A forma como os governos responderem a esses desafios tem grande impacto sobre os climas de investimento e, conseqüentemente, sobre o crescimento e a pobreza (box 3). E cada qual implica ir além das mudanças e formular políticas formais para enfrentar fontes mais profundas de possíveis fracassos de políticas. Os desafios: restrição da captação de rendas, estabelecimento da credibilidade, promoção da confiança pública e legitimidade e garantia de que as respostas à política refletem um bom ajuste institucional.

Restrição à captação de rendas. As políticas de clima de investimento são um alvo tentador para a captação de rendas por parte de empresas, servidores públicos e outros grupos de interesse. A corrupção pode aumentar os custos dos negócios – e, quando se estende aos altos escalões do governo, pode acarretar profundas distorções nas políticas. Pesquisas do Banco Mundial demonstram que a maioria das empresas dos países em desenvolvimento

espera pagar subornos nas negociações com funcionários públicos e muitas delas classificam a corrupção como o mais grave empecilho a suas operações. Captação, paternalismo-clientelismo – que refletem desigualdade de informações e influência na elaboração de políticas – podem também criar enormes distorções, direcionando as políticas para determinados grupos à custa de outros. Os mercados são restritos, a alocação de direitos de propriedade sofre tendenciosidades e os mercados financeiros são objeto de distorção. A eliminação de intervenções injustificadas na economia por meio da restrição ao arbítrio e a melhoria da responsabilidade dos governos, por meio de maior transparência, ajudam a restringir a captação de rendas.

Estabelecimento da credibilidade. Como o investimento tem visão prospectiva, a incerteza obscurece todas as decisões relativas ao investimento. Assim, a confiança das empresas no futuro – incluindo a credibilidade das políticas governamentais – determina se e quando elas devem investir. As políticas às quais falta credibilidade não produzirão a resposta ao investimento pretendida. O que prejudica a credibilidade da política? Uma herança de instabilidade política ou econômica não contribui. Mas todos os governos enfrentam a tentação de comprometer sólidas políticas de longo prazo para alcançar objetivos de prazos mais curtos, ou de objetivos mais limitados, tais como o favorecimento financeiro de formuladores de políticas ou bajulação de alguns eleitores. A construção da credibilidade exige mecanismos para os governos se comprometerem a adotar políticas sólidas, bem como disciplina e persistência.

Promoção da confiança pública e da legitimidade. Empresas e governos não interagem no vazio. A confiança entre participantes do mercado alimenta o intercâmbio produtivo e reduz o ônus sobre a regulamentação e o cumprimento de contratos. Atitudes sociais – inclusive confiança nos mercados e nas empresas – também influenciam a viabilidade, sustentabilidade e, conseqüentemente, a credibilidade das melhorias nas políticas. Bons climas de investimento são, portanto, sustentados por amplo apoio público: por um consenso que favoreça a construção de

BOX 4

Comprometendo-se com uma agenda ampla: Lições da China, Índia e Uganda

A China, Índia e Uganda ilustram algumas lições simples sobre estratégias para aperfeiçoar o clima de investimento.

A China e a Índia cresceram de forma impressionante nos últimos anos, reduzindo significativamente a pobreza. O relatório oficial do crescimento da China é de 8% ao ano, em média, nos últimos 20 anos, e a parcela de sua população que vive com menos de um dólar por dia caiu de 64% em 1981 para menos de 17% em 2001. O crescimento da Índia passou de uma média de 2,9% ao ano na década de 1970 para 6,7% em meados da década de 1990 e a parcela de sua população vivendo com menos de um dólar por dia caiu de 54% em 1980 para 35% em 2000.

Entretanto, nenhum desses dois países possui o clima de investimento ideal. Só recentemente a China concedeu reconhecimento constitucional à propriedade privada e seu setor bancário é deteriorado por empréstimos não-rentáveis. Os problemas do setor energético da Índia são conhecidos de longa data. Os dois países desencadearam o crescimento e reduziram a pobreza por meio do que aparentava ser um conjunto de reformas inicialmente bastante modesto. A China começou com um sistema rudimentar de direitos à propriedade que gerou novos incentivos para uma parte substancial de sua economia. A Índia começou pelos primeiros esforços para a redução de barreiras comerci-

ais e outras distorções que atingiam uma parcela significativa de sua economia.

Em ambos os casos, as reformas trataram de importantes restrições e foram implementadas de tal forma que as empresas se sentiram confiantes para investir. As reformas iniciais foram acompanhadas por melhorias contínuas que abordavam restrições menos vinculantes a princípio e também reforçaram a confiança no futuro caminho da política governamental.

Tais estratégias não se limitam a países grandes. Uganda lançou seu programa de melhorias do clima de investimento no início da década de 1990, após o período de guerra civil. As reformas que atingiram muitas áreas do clima de investimento forneceram a base para o crescimento de sua economia a uma taxa média superior a 4% no período 1993-2002 (oito vezes a média da África subsaariana) e reduziram a parcela de sua população que vivia abaixo da linha de pobreza de 56% em 1992 para 35% em 2000. A continuidade de seus esforços de reforma aumentou a credibilidade do governo – dando às empresas a confiança para investir.

Fontes: China: Chen e Wang (2001); Qian (2003), e Young (2000); Índia: Aghion e outros (2002), Ahluwalia (2002), De Long (2003), Rodrik e Subramanian (2004), Varshney (1998) e Panagariya (2003); Uganda: Holmgren e outros (2001) e Banco Mundial (2001).

uma sociedade mais produtiva, capaz de facilitar melhorias nas políticas, independentemente de partido político ou grupo que esteja no poder. Formulação de políticas aberta e participativa e esforços para assegurar que os benefícios de um bom clima de investimento sejam amplamente compartilhados na sociedade pode ajudar a construir esse apoio.

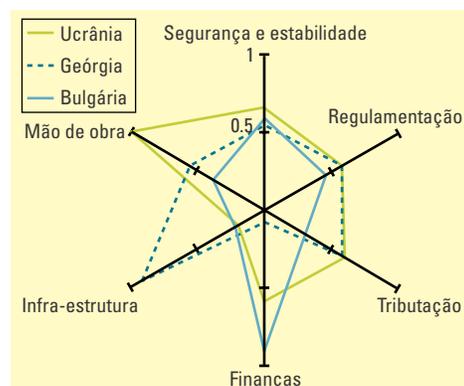
Garantia de que as respostas à política se enquadrem nas condições locais. Para serem eficazes, as intervenções da política precisam levar em conta as fontes de falhas governamentais potenciais, bem como as diferenças nas condições locais. Caso isso não aconteça, os resultados poderão ser insatisfatórios ou até mesmo prejudiciais. Abordagens que exijam capacidade acima da disponível, além de não alcançarem o objetivo pretendido contribuem para a informalidade e corrupção e solapam a credibilidade. Abordagens que envolvam altos níveis de discernimento expõem as empresas à incerteza e riscos con-

sideráveis, caso ainda não existam salvaguardas eficazes contra o uso indevido de tal discernimento. Por que ocorrem esses problemas? Muitas vezes, políticas e abordagens reguladoras são transplantadas de um país para outro sem avaliação. Esse fenômeno remonta a períodos coloniais, quando os países em desenvolvimento herdaram abordagens políticas que tinham pouco a ver com as circunstâncias locais. Muitas dessas peças de museu permanecem nos livros até hoje, várias décadas mais tarde. Mas a tendência continua. Embora as abordagens dos países ricos da atualidade possam oferecer uma fonte valiosa de inspiração, é preciso assegurar que essas abordagens se adaptem às condições locais. Em alguns casos, isso pode incluir a escolha de normas mais simples, com menos critério individual e medidas adicionais para reprimir o comportamento arbitrário.

Comprometendo-se com uma agenda ampla

As políticas e comportamentos governamentais que formam o clima de investimento atuam em um campo muito amplo, desde o cumprimento de contratos e regulamentação de negócios até o fornecimento de infra-estrutura e política de mercado de trabalho. Políticas e comportamentos em todos esses elementos podem influenciar as oportunidades e incentivos para as empresas. E as áreas das políticas muitas vezes interagem entre si,

Figura 13 Restrições relatadas por empresas – comparando a Bulgária, Geórgia e Ucrânia



Nota: Os indicadores resultantes variam de 0 (melhor) a 1 (pior). Os índices baseiam-se em pesquisas de empresas do setor formal. Os valores são normalizados pelos máximos e mínimos regionais de cada indicador. Os países foram escolhidos para ressaltar possíveis diferenças.

Fonte: Pesquisas do Banco Mundial sobre clima de investimento.

sendo que o progresso em uma área pode influenciar o progresso em outras áreas. Isso implica uma ampla agenda para o governo.

Contudo, nenhum país tem um clima de investimento perfeito. Nem a perfeição até mesmo em uma única dimensão é necessária para um crescimento significativo e para a redução da pobreza. A experiência demonstra que é possível alcançar o progresso atacando restrições importantes de um modo que ofereça às empresas confiança para investir – e mantendo um processo de melhorias permanentes (box 4).

Os primeiros ciclos de reformas econômicas foram, algumas vezes, considerados eventos excepcionais. Mas melhorias no clima de investimento implicam um processo contínuo de adaptação e sintonização das políticas em um campo muito abrangente. Isso acontece hoje tanto nos países ricos quanto nos países em desenvolvimento. As políticas precisam de revisões regulares que reflitam alterações na condução dos negócios e lições baseadas na experiência continuada. Michael Porter sugeriu que reformas nessa área são uma maratona, não uma corrida de velocidade,¹² mas até mesmo essa avaliação talvez não reflita exatamente a dimensão da tarefa.

A experiência internacional oferece percepções sobre os elementos essenciais dos processos de uma reforma nessa área: definição de prioridades; gerenciamento de reformas individuais; manutenção do dinamismo; e fortalecimento das capacidades governamentais.

Definição de prioridades

O objetivo é identificar restrições significativas enfrentadas pelas empresas. Não há fórmulas padronizadas. Ao contrário, isso requer uma avaliação em cada caso das condições atuais, dos benefícios potenciais das melhorias, dos vínculos com objetivos nacionais ou regionais e das restrições à implementação.

Condições atuais. A principal limitação pode diferir amplamente entre países e até em uma mesma região (Figura 13). Os governos podem identificá-las pesquisando e consultando as empresas, com a cautela de que as empresas existentes nem sempre refletirão as perspectivas de membros futuros. Novas fontes de dados permitem também a comparação do desempenho da

política atual com indicadores internacionais em um número crescente de áreas – destacando o alcance da melhoria.

Benefícios potenciais. Quando o objetivo é acelerar o crescimento, uma melhoria que afete uma grande parcela da economia geralmente terá um impacto maior do que reformas que envolvam uma parcela menor. O progresso no sentido de alcançar um nível razoável de estabilidade política e macroeconômica é, portanto, fundamental – sem ele, reformas em outras áreas avançarão muito pouco. O aumento da credibilidade das políticas também pode potencializar uma resposta do investimento às reformas em áreas de políticas específicas. Um importante ponto a considerar será o impacto das melhorias nas oportunidades para pessoas de baixa renda – quer na condição de empregados, empresários ou consumidores.

Os governos também devem levar em conta benefícios que se estendam além das empresas ou atividades afetadas mais diretamente. Eles podem incluir efeitos indiretos sobre outras empresas (do investimento direto estrangeiro para empresas locais), para outras áreas da política (direitos à terra para acesso a recursos financeiros) ou para objetivos sociais mais amplos (melhorias na infra-estrutura beneficiando outros setores da comunidade, não apenas as empresas). Poderá também haver efeitos indiretos sobre os recursos e a credibilidade do governo ou criação de grupos representados.

Vínculos com objetivos nacionais ou regionais. As melhorias no clima de investimento podem afetar as empresas e atividades de diferentes modos. Por esse motivo, a definição de prioridades sempre será influenciada pelo peso que os governos atribuírem ao subconjunto de objetivos que um bom clima de investimento pode oferecer: integração da economia informal e rural; liberação do potencial de crescimento de empresas menores; aproveitamento de abertura internacional; e habilitação das empresas para terem acesso à tecnologia.

- *Integração de empresas informais:* A economia informal gera mais de 50% do PIB de muitos países em desenvolvimento. Embora menos limitadas por impostos e regu-

lamentações, as empresas da economia informal geralmente têm menor garantia de direito de propriedade e maior dificuldade na obtenção de serviços públicos e financiamentos. Sua integração à economia formal implica a abordagem das restrições que elas consideram mais constrangedoras – e a redução de obstáculos a seu ingresso na formalidade.

- *Integração de empresas rurais:* As empresas da zona rural geralmente enfrentam climas de investimento menos amigáveis do que aquelas localizadas na zona urbana – devido a menores densidades demográficas, maiores distâncias dos grandes mercados e menos serviços públicos. A melhoria da infra-estrutura pode fazer uma grande diferença e proporcionar benefícios tanto para comunidades maiores como para empresas.
- *Liberação do potencial de crescimento de empresas menores.* As empresas pequenas tendem a enfrentar ônus desproporcionais quando encontram climas de investimento precários devido ao impacto dos custos fixos e maior dificuldade de obter financiamento. Abordar as restrições impostas por um ônus especialmente pesado às pequenas empresas pode ajudar a liberar seu potencial de crescimento.
- *Aproveitamento de abertura internacional.* A maioria dos países fez uma mudança decisiva na direção de economias mais abertas – e as evidências relativas a empresas confirmam que elas estão colhendo os benefícios de maior produtividade. Além de reduzir as barreiras às negociações e investimentos restantes, o progresso muitas vezes requer que se enfrentem restrições em áreas como administração portuária e alfandegária.
- *Busca de acesso à tecnologia.* O progresso tecnológico sustenta as melhorias de produtividade e o crescimento. Mas os países não precisam inventar tudo novamente. Pesquisas sobre empresas demonstram que o conhecimento inserido em novas máquinas e equipamentos é a principal fonte de inovação tecnológica dos países em desenvolvimento. A redução de barreiras às políticas para a adoção ou adaptação de tecnologias desenvolvidas em outro lugar é, portanto, o primeiro passo. A garantia dos direitos de propriedade e a redução das barreiras à concorrência pro-

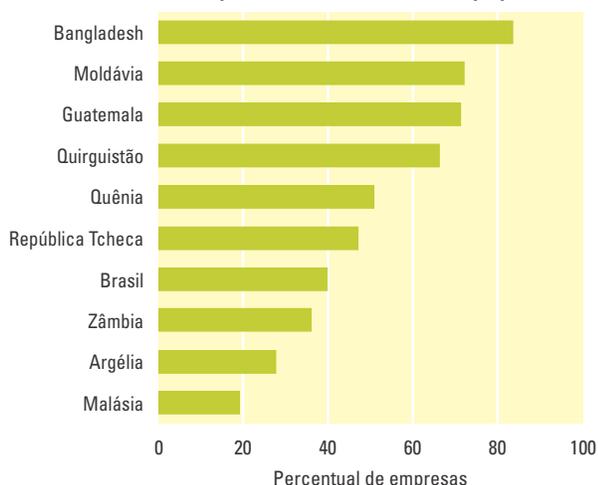
porcionam os incentivos para que as empresas busquem essas oportunidades.

Restrições à implementação. A qualquer momento, o alcance das melhorias potenciais nas políticas geralmente será tolhida pela viabilidade administrativa e política. Estratégias bem projetadas enfocam a liberação dessas restrições por meio de gestão eficaz de reformas e contínuo fortalecimento dos recursos do governo.

Gestão de reformas individuais

Muitas vezes há resistência a reformas do clima de investimento por parte daqueles que se beneficiam do status quo. Essa resistência pode vir de empresas ou outros grupos de interesse que se estejam beneficiando das distorções de mercado ou outras vantagens especiais, servidores públicos que se beneficiem de subornos ou outras gratificações do cargo, ou até mesmo a comunidade em geral, quando as implicações da reforma não forem garantidas. A experiência demonstra que o progresso é possível quando governos comprometidos se comunicam para conseguir o suporte público, incluem os grupos interessados de forma construtiva e (quando aplicável) oferecem algum tipo de compensação àqueles que são prejudicados pela mudança. Esforços especiais para ajudar grupos vulneráveis a lidarem com a mudança também são importantes, especialmente quando redes de segurança que abrangem toda a economia ainda não estão instaladas.

Figura 14 Empresas de muitos países em desenvolvimento não confiam nos tribunais para defender seus direitos de propriedade



Nota: Países escolhidos para ilustrar a variação.

Fonte: Pesquisas do Banco Mundial sobre o Clima de Investimento.

Mantendo o ímpeto

Como as melhorias no clima de investimento são um processo e não um evento esporádico, muitos países estão criando instituições especializadas para ajudar em tarefas específicas e sustentar o progresso até mesmo por meio de mudanças no governo. Essas instituições podem desempenhar um papel único ou uma combinação de vários papéis: consulta com grupos interessados, coordenação de políticas e análise mais sistemática das restrições ao clima de investimento existente. A Letônia, Senegal, Turquia e Vietnã são prováveis enfoques. Os governos também estão criando mecanismos para analisar propostas de novas políticas e propostas regulatórias de forma mais sistemática, a fim de assegurar que não apresentem distorções injustificadas. A experiência em países como o México e a Coreia do Sul é estimulante, mas compromisso político e bom desenho institucional são fundamentais.

Fortalecimento das capacidades governamentais

O fortalecimento das capacidades governamentais é parte essencial de qualquer estratégia para melhorar o clima de investimento. O fortalecimento de capacidades normativas é freqüentemente uma alta prioridade. Modelos tradicionais para a construção de capacidade estão sendo complementados por abordagens que facilitam o aprendizado peer-to-peer. A capacidade local também está sendo aumentada pela terceirização de funções especializadas – uma estratégia comum, mesmo em países desenvolvidos. Os governos precisam também melhorar sua capacidade de monitorar o desempenho de seus setores privados para que possam identificar tendências e questões emergentes e avaliar o impacto de suas políticas. A atualização da qualidade dos sistemas estatísticos nacionais é um elemento importante desses esforços.

Proporcionando os fundamentos

O desenvolvimento industrial é geralmente um processo de descoberta, tornando difícil prever que país ou região será um bom produtor. Isso ressalta a importância de melhorar os fundamentos básicos do clima de investimento para beneficiar todas as empresas e atividades

na economia. A experiência internacional destaca abordagem em cada uma das quatro principais áreas do clima de investimento:

- Estabilidade e segurança
- Regulamentação e tributação
- Finanças e infra-estrutura
- Trabalhadores e mercados de trabalho

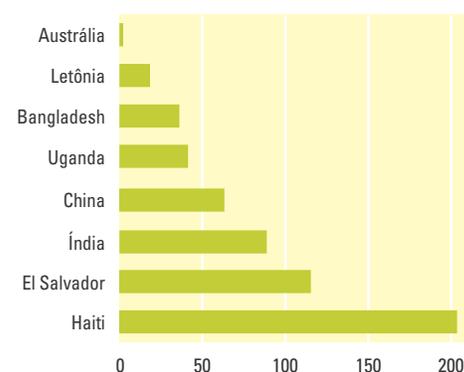
Estabilidade e segurança

O desencadeamento de guerra ou outra forma de violência generalizada significa o fim de quase todo investimento produtivo. Mas as empresas requerem mais do que paz para comprometer energia e recursos em um investimento produtivo. Um nível razoável de estabilidade política e macroeconômica é o requisito inicial para um sólido clima de investimento. Ambientes instáveis ou inseguros têm seu efeito mais tangível sobre o investimento por meio de seu impacto no direito de propriedade.

Direitos de propriedade garantidos vinculam o esforço à recompensa, assegurando às empresas a capacidade de colher os frutos de seus investimentos. Quanto mais bem protegidos estiverem esses direitos do governo ou de terceiros, mais forte será o vínculo entre esforço e recompensa e, conseqüentemente, maiores serão os incentivos para a abertura de novos negócios, para mais investimentos nas empresas existentes e simplesmente para trabalhar mais intensamente. Estudos em muitos países demonstram que quanto mais garantidos os direitos, mais rápido o crescimento. A melhoria da garantia dos direitos de propriedade exige ação em quatro áreas principais: confirmação dos direitos à terra e outras propriedades; agilização do cumprimento de contratos; redução da criminalidade; e término da expropriação de propriedades não indenizadas.

Confirmação dos direitos à terra e de outras propriedades. O fornecimento de direitos à terra e de outras propriedades mais seguro estimula o investimento e facilita o acesso ao financiamento. A experiência no Peru, na Tailândia e em um crescente número de outros países, destaca os benefícios do esclarecimento da propriedade da terra e a manutenção de um sistema eficaz de re-

Figura 15 Número de dias para registrar uma nova empresa – de 2 dias na Austrália a 203 no Haiti



Nota: Países selecionados para ilustrar a variação.
Fonte: Banco Mundial (2004c).

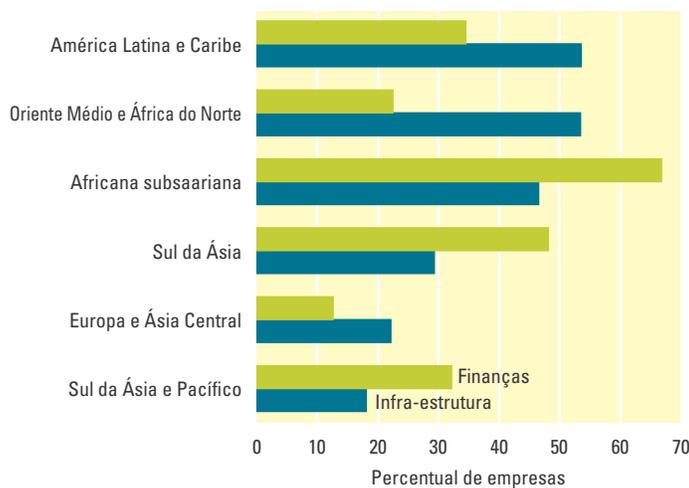
gistro. Os registros de equipamentos e outras formas de propriedade móvel também desempenham um papel importante.

Agilização do cumprimento de contratos. Um ambiente de contratação seguro reduz os riscos e custos associados com as transações e facilita o acesso a recursos financeiros. Em muitos países em desenvolvimento, mais da metade das empresas pesquisadas não confiavam nos tribunais para defender seus direitos de propriedade (Figura 14). Segundo o Projeto Doing Business (Fazendo Negócios) do Banco, o tempo gasto para fazer vigorar um contrato simples pode variar de 50 dias na Holanda e quase 600 dias na Bolívia, até mais de 1.400 dias na Guatemala. O fortalecimento dos tribunais é, portanto, uma prioridade. Medidas complementares incluem a facilitação do livre fluxo de informações de reputação e a retirada de impedimentos injustificados ao uso de mecanismos alternativos de solução de controvérsias.

Redução da criminalidade. O crime impõe altos custos às sociedades – cerca de um quarto do PIB de alguns países da América Latina.¹³ Pesquisas sobre empresas demonstram que o crime também é um grave obstáculo para muitas empresas em todas as regiões. Estratégias promissoras implicam esforços para evitar e impedir o crime, bem como para melhorar a execução da lei. Estratégias de policiamento de comunidades, semelhantes às empregadas na Cidade de Nova Iorque, estão sendo buscadas por muitos países em todo o mundo.

Término da expropriação de propriedades não indenizadas. Todos os governos reser-

Figura 16 As precariedades financeiras e de infra-estrutura são graves em muitos países em desenvolvimento



Nota: Esta figura mostra a parcela de firmas que indicam acesso ao financiamento e a qualquer forma de eletricidade, telecomunicações ou transporte como obstáculos “importantes” ou “sérios” a seus negócios.

Fonte: Pesquisas do Banco Mundial sobre o Clima de Investimento.

vam-se o direito de expropriar a propriedade privada em determinadas circunstâncias. Mas as preocupações sobre o exercício arbitrário desta faculdade podem arrefecer os estímulos para investir. A chave está na criação de restrições confiáveis à expropriação sem compensação imediata, adequada e eficaz.

Regulamentação e tributação

A forma como os governos regulamentam e tributam as empresas e transações – internamente e na fronteira – desempenha uma função importante na formação do clima de investimento. Uma regulamentação sólida aborda os fracassos do mercado que inibem o investimento produtivo e reconcilia os interesses das empresas com objetivos sociais mais amplos. Uma tributação séria gera as receitas para financiar a oferta de serviços públicos que melhoram o clima de investimento e atendem a outros objetivos sociais. O desafio que todos os governos enfrentam é como alcançar esses objetivos sem prejudicar as oportunidades e incentivos para que as empresas invistam produtivamente, criem empregos e se expandam. Embora haja tensão entre as preferências das empresas e os objetivos sociais nessa área, existe muita oportunidade para melhorar as abordagens na maioria dos países em desenvolvimento sem comprometer interesses sociais mais amplos.

Melhoria da regulamentação interna. Com demasiada frequência os governos buscam abordagens normativas que não atendem aos objetivos sociais visados e ainda prejudicam o clima de investimento, impondo custos e atrasos desnecessários (Figura 15), provocando a corrupção, aumentando a incerteza e o risco e criando barreiras injustificadas à concorrência. Por quê? Os problemas têm duas origens principais. Em primeiro lugar, os sistemas normativos de todos os países são vulneráveis a sofrer captação de rendas por parte de empresas, servidores públicos e outros interesses, muitas vezes refletidos em restrições injustificadas à concorrência ou burocracia. Em segundo lugar, muitos sistemas normativos em países em desenvolvimento estão sendo transplantados de outros países sem levar na devida consideração as diferenças nas condições locais.

A chave está em alcançar um melhor equilíbrio entre as falhas do mercado e as falhas do governo, inclusive criando abordagens especiais que reflitam as condições locais e aumentem a transparência. Reformas bem-sucedidas reduzem os custos mediante a remoção de barreiras injustificadas e agilização de procedimentos, como ocorre no caso de requisitos para registro de empresas na Bolívia, Uganda e Vietnã. Elas reduzem a incerteza normativa e o risco impedindo critérios desnecessários e ampliando a consultoria. E removem barreiras injustificadas à concorrência, reduzindo as barreiras normativas à entrada e saída e abordando o comportamento anticompetitivo das empresas.

Melhoria da tributação interna. Todos reclamam de impostos e as empresas dos países em desenvolvimento não são exceção. As alíquotas de impostos nos países em desenvolvimento são semelhantes às dos países desenvolvidos. Mas um alto nível de informalidade, associado a uma administração precária e à corrupção, reduz a arrecadação de receitas, impõe um ônus descomunal àqueles que cumprem e desvirtua a concorrência. Manter a dimensão dos governos sob controle e gastar o dinheiro público de forma eficiente ajuda a reduzir a pressão sobre a arrecadação de impostos. Além disso, estratégias promissoras incluem esforços para ampliar a base tributária e simplificar as estruturas fiscais. O aumento da autonomia dos órgãos fiscais também melhorou seu

desempenho no Peru e em muitos outros países.

Melhoria da regulamentação e tributação na fronteira. A maioria dos países reduziu barreiras ao comércio e investimentos internacionais nos últimos anos, mas muitas dessas barreiras ainda permanecem. A melhoria nas administrações aduaneiras também pode proporcionar enormes benefícios por meio de abordagens bem-sucedidas de exploração de novas tecnologias da informação para reduzir atrasos e corrupção, como em Gana, Marrocos e Cingapura.

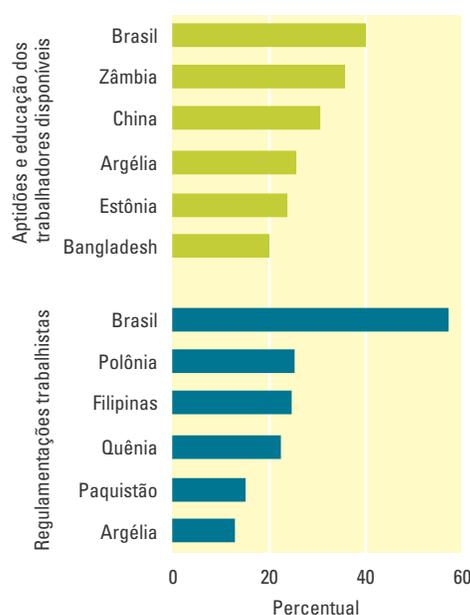
Finanças e infra-estrutura

Os mercados financeiros, quando funcionam bem, fazem a ligação entre as empresas e financiadores e investidores dispostos a financiar suas iniciativas e compartilhar alguns dos riscos. Uma boa infra-estrutura liga as empresas a seus clientes e fornecedores e os ajuda a aproveitar os benefícios de modernas técnicas de produção. Inversamente, a precariedade em finanças e infra-estrutura cria barreiras às oportunidades e aumentam os custos tanto para microempresários quanto para multinacionais. Ao impedirem novas entradas nos mercados, essas precariedades limitam também a disciplina competitiva das empresas atuantes, inibindo sua iniciativa de inovar e aumentar a produtividade. Essas precariedades podem ser graves nos países em desenvolvimento (Figura 16).

Finanças. O desafio básico de finanças provém de problemas de informação, muitas vezes exacerbados pela falta de garantia dos direitos de propriedade. Porém, com demasiada frequência, as intervenções dos governos pioram a situação. Os mercados financeiros têm sido reprimidos e desvirtuados pela propriedade do Estado, barreiras à concorrência, crédito dirigido ou subsidiado e outras medidas. Os problemas decorrentes geralmente atingem mais duramente as empresas menores e as que não possuem ligações políticas.

Os governos estão enfrentando essas questões. Novas abordagens reconhecem que os mercados financeiros não são apenas parte do clima de investimento para as empresas, mas são também profundamente formados pelo clima de investimento com que se deparam os

Figura 17 As empresas muitas vezes classificam a escassez de aptidões e regulamentações trabalhistas como sérias restrições



Nota: Percentual de empresas segundo as quais as aptidões e educação dos trabalhadores disponíveis ou as regulamentações trabalhistas eram um obstáculo importante ou sério para a operação e crescimento de seus negócios.

Fonte: Pesquisas do Banco Mundial sobre o Clima de Investimento.

prestadores de serviços financeiros. Por esta razão mais governos estão reduzindo as barreiras à competição e fortalecendo os direitos dos credores e acionistas, bem como estabelecendo serviços de crédito e outros mecanismos para abordar problemas de informação e melhorar a regulamentação bancária.

Infra-estrutura. O desafio básico da infra-estrutura origina-se do poder do mercado, associado às economias de escala. No entanto, respostas que enfocam o tratamento deste assunto por meio de monopólios públicos têm frequentemente piorado a situação. A propriedade pública e a regulamentação têm sido frequentemente usadas para buscar objetivos não relacionados à eficiente prestação de serviços – tipicamente favorecendo alguns grupos em detrimento de interesses maiores e apresentando novas fontes de ineficiência. Empresas menores e comunidades pobres são geralmente as mais prejudicadas por tais abordagens.

Como no caso de finanças, o mais importante é criar um melhor clima de investimento para prestadores de serviços de infra-estrutura. A concorrência, o aperfeiçoamento da regulamen-

tação e a participação privada transformaram as telecomunicações e estão desempenhando um papel mais importante na melhoria do fornecimento de energia elétrica e portos. Quanto às estradas, muitos países estão obtendo melhores resultados terceirizando serviços e melhorando os mecanismos de financiamento. Os governos também estão empenhados em aprimorar a gestão dos recursos públicos – no intuito de obter melhores resultados de seu dinheiro quando financiam ou subsidiam serviços de infra-estrutura.

Trabalhadores e mercados de trabalho

Uma das principais motivações para a busca de melhorias no clima do investimento é a criação de mais e melhores empregos. As políticas governamentais que afetam o mercado de trabalho desempenham papel importante no clima de investimento ao ajudarem a unir pessoas a empregos aceitáveis. A melhoria no desempenho das políticas requer ação em três frentes afins: promover uma força de trabalho qualificada, elaborar intervenções no mercado de trabalho para beneficiar todos os trabalhadores e ajudar os trabalhadores a superarem a mudança.

Promover a qualificação da força de trabalho. A melhoria do clima de investimento está estreitamente ligada ao aprimoramento do capital humano. A mão-de-obra qualificada é essencial para que as empresas adotem tecnologias novas e mais produtivas e um melhor clima de investimento eleva os retornos para investimentos em educação. O apoio do governo à educação e treinamento afeta as perspectivas dos indivíduos – e a capacidade das empresas – para buscarem novas oportunidades. Muitas delas em países em desenvolvimento classificam as aptidões e educação inadequadas dos trabalhadores como um obstáculo importante ou considerável a suas operações (Figura 17). Os governos precisam assumir a liderança em fazer a educação mais inclusiva e relevante para as necessidades de aptidões das empresas, fortalecendo os mecanismos de certificação de qualidade e criando um clima de investimento sólido para prestadores de serviços de educação e treinamento.

Elaboração de intervenções no mercado de trabalho para beneficiar todos os trabalhadores. A regulamentação dos mercados

de trabalho geralmente se destina a ajudar os trabalhadores, mas abordagens inadequadas desestimulam as empresas de criarem mais empregos e contribuem para o crescimento de uma força de trabalho informal que carece de proteção regulamentar. Nessas condições, alguns trabalhadores podem beneficiar-se, mas os desempregados, os de baixa qualificação e os que atuam na economia informal não fazem parte desse grupo. É preciso elaborar intervenções de políticas que reflitam essa maior gama de interesses. Um número maior de países está analisando suas políticas do mercado de trabalho para estimular a adequação de salários, garantir que as regulamentações dos locais de trabalho reflitam um bom ajuste institucional e assegurar um equilíbrio razoável entre a preferência dos trabalhadores por estabilidade no emprego e a necessidade das empresas de ajustarem a força de trabalho.

Ajudar os trabalhadores a superarem a mudança. Um bom clima de investimento facilita a alocação da mão-de-obra para sua utilização mais produtiva e, ao mesmo tempo, ajuda os trabalhadores a lidarem com a mobilidade da mão-de-obra. O progresso tecnológico que gera maior produtividade e crescimento econômico melhora as condições de trabalho e salários, mas pode também significar mudanças mais rápidas para as empresas e ramos de atividade. Nas economias modernas, muitas empresas surgem e desaparecem a cada ano – cerca de 20% em muitos países – abrangendo de 10 a 20% da força de trabalho.¹⁴ Mecanismos inadequados destinados a ajudar os trabalhadores a enfrentar a mudança restringem a iniciativa e a adaptabilidade dos trabalhadores. A falta de adequação também pode aumentar a resistência às reformas que beneficiariam a sociedade como um todo. Enquanto uma base tributária limitada reduz a viabilidade da criação de amplas redes de proteção social na maioria dos países em desenvolvimento, há oportunidades para aperfeiçoar o componente de seguro em programas de complementação da renda e no agrupamento de riscos entre os indivíduos. Programas inovadores também podem beneficiar as pessoas de baixa renda e trabalhadores informais que não têm a proteção de programas de seguros mais amplos.

Ultrapassando os níveis fundamentais?

Muitos governos vão além dos fundamentos que acabam de ser descritos, fazendo intervenções seletivas para beneficiar determinadas empresas ou atividades ou para aproveitar o crescente conjunto de normas e padrões internacionais que tratam de questões do clima de investimento. Ambos podem desempenhar um papel, mas implicam desafios adicionais.

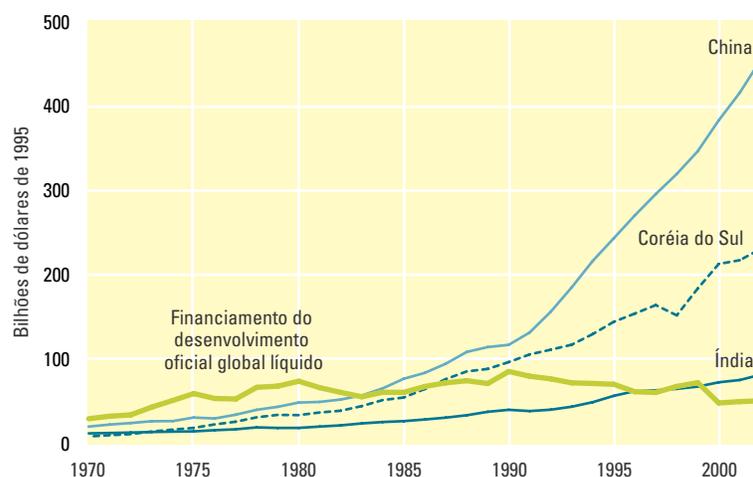
Intervenções seletivas

As amplas melhorias no clima de investimento ampliam o conjunto de beneficiários, reduzem as preocupações sobre captação de rendas e evitam novas distorções. Devido à abrangência dessa agenda, algumas empresas ou atividades podem beneficiar-se das melhorias mais cedo do que outras – como, por exemplo, com a infra-estrutura de um determinado local ou reformas normativas que afetam uma determinada atividade. Mas além do encadeamento das reformas, alguns governos atribuem privilégios de políticas especiais a empresas ou atividades específicas. Esses privilégios assumem muitas formas – restrições de mercado, incentivos fiscais, acesso a crédito subsidiado e ampla série de outras medidas.

Algumas intervenções seletivas possuem uma fundamentação econômica, tais como as possíveis seqüelas do investimento estrangeiro direto ou pesquisa e desenvolvimento. Outras podem ser consideradas a “segunda melhor” resposta, dada a lentidão na abordagem dos fundamentos básicos. Outras ainda visam a acelerar o crescimento mediante a promoção de determinados ramos de atividade. Independentemente do fundamento lógico, todos esses programas devem atender aos requisitos heterogêneos e de interesse próprio das empresas, pressões da captação de rendas e outras possíveis fontes de fracasso das políticas.

Embora os governos venham tentando fazer intervenções seletivas há séculos, uma análise da experiência internacional revela a inexistência de uma estratégia infalível. Alguns países do Leste asiático parecem ter feito intervenções seletivas com êxito, mas um trabalho recente sugere que a contribuição pode ter sido relativamente modesta. A experiência também demonstra como é difícil repetir semelhantes abordagens em outras partes no que é atualmente um ambiente internacional muito difer-

Figura 18 O valor agregado da fabricação em um único país pode exceder em muito o financiamento do desenvolvimento oficial global líquido



Nota: Dados referentes à China, Índia e Coreia do Sul indicam o valor de fabricação agregado. Fonte: Banco de dados on-line da OCDE (www.oecd.org) e Banco Mundial (2004a).

ente. Em linhas gerais, a experiência com os esforços dos governos em “escolher vencedores” é desestimulante. Os esforços para atrair investidores por meio de isenção temporária de impostos ou outros incentivos especiais nem sempre obtiveram êxito – mesmo quando o investimento aumenta no ramo de atividades visado, é difícil saber se os atrativos eram necessários ou custo-eficientes. Na verdade, há muitos exemplos de intervenções seletivas impressionantemente erradas – na melhor das hipóteses, desperdiçando recursos públicos mas, em alguns casos, criando grandes distorções que prejudicam o clima de investimento e desviando a atenção de melhorias mais amplas.

Mesmo na melhor das circunstâncias, muitas intervenções seletivas parecem ser um jogo de azar. Quanto mais ambiciosa a meta e mais fraca a governança, mais distantes as possibilidades de sucesso. Isso sugere que intervenções seletivas devem ser abordadas com cautela e não consideradas substituto para melhorias mais amplas no clima de investimento. O perigo dessas estratégias pode ser reduzido garantindo que os programas tenham clareza de objetivo e de fundamento lógico, enfoquem as fontes dos sintomas dos problemas, estabeleçam a correspondência entre o instrumento e o fundamento lógico, imponham disciplina aos beneficiários, sejam administrados com transparência e revistos regularmente.

Normas e padrões internacionais

O conjunto de normas e padrões internacionais que trata de questões relacionadas ao clima de investimento apresentou crescimento exponencial nas últimas décadas. Hoje há mais de 2.200 tratados bilaterais de investimento e mais de 200 acordos regionais de cooperação. Existe também uma abundância de instrumentos multilaterais, novos e propostos, que trata de tudo, desde comércio, suborno e governança corporativa, até tributação e regulamentação ambiental e trabalhista. Os acordos internacionais têm um papel claro a desempenhar na redução de barreiras ao comércio e investimento internacionais. Mas também podem contribuir para as melhorias no clima de investimento de três formas mais amplas: aumentando a credibilidade para reduzir riscos, harmonizando normas e padrões para reduzir custos e abordando efeitos internacionais secundários. Todas estas três medidas implicam compensações.

Aumento da credibilidade. Por meio de aumento dos custos da inversão de políticas, a celebração de compromissos internacionais pode reforçar a credibilidade da política governamental e dessa forma fortalecer a resposta das empresas ao investimento. Mas, deliberadamente, a compensação é anterior à flexibilidade da política, ou seja, os acordos precisam ser cuidadosamente examinados. Estratégias que incluem o tipo mais forte de compromisso – permitindo que as empresas cumpram compromissos assinados em tratados contra o governo diretamente por meio de arbitragem internacional vinculante – podem aumentar a credibilidade, mas se beneficiariam de esforços contínuos para melhorar a transparência do processo de arbitragem. As estratégias que se baseiam mais nas preocupações sobre a reputação dos governos também podem contribuir para a credibilidade das políticas, mas seu impacto dependerá se os participantes do acordo insistirem em altos níveis de concordância mútua.

Normas e padrões de harmonização internacional. Para reduzir custos em transações internacionais, muitos esforços concentraram-se na harmonização de determinadas normas

ou padrões, ocorrendo variação de exemplos desde harmonização de leis comerciais na África Ocidental, até o desenvolvimento de padrões uniformes de contabilidade. Esses efeitos podem ser benéficos para os países em desenvolvimento. Mas também pode haver uma compensação com abordagens de adaptação às condições locais e permitindo um grau de concorrência entre as abordagens. Existem também compensações entre as abordagens multilaterais, regionais e bilaterais à harmonização.

Abordagem de efeitos indiretos internacionais.

Nas duas últimas décadas, uma ação global concertada tem sido utilizada em um número cada vez maior de questões nas quais os efeitos de ações políticas de um país podem ter efeitos em outros. O tratamento desses efeitos internacionais na área ambiental é importante para um desenvolvimento sustentável. Quando o efeito sugerido é menos tangível ou os benefícios são compartilhados menos uniformemente, a ação em conjunto é mais difícil. No caso da tributação, por exemplo, foram expressas preocupações sobre o potencial de concorrência entre países para que o investimento provoque uma “corrida para baixo” em arrecadação de impostos, em detrimento do bem-estar público mundial. Algumas vezes são expressas preocupações semelhantes a respeito de outras áreas da política do clima de investimento, tais como a regulamentação ambiental. Até o momento, a experiência tem demonstrado pouca evidência dos temidos colapsos em impostos e padrões. Mas existem também questões práticas de tentar encontrar um denominador comum. As propostas nessas e outras áreas precisam atribuir o devido peso às perspectivas dos países em desenvolvimento.

Como a comunidade internacional pode ajudar

Os governos, tanto nacionais como subnacionais, dos países em desenvolvimento são, primeiramente e acima de tudo, os responsáveis pela melhoria do respectivo clima de investimento. Mas a comunidade internacional pode dar uma mão. Ajudar a melhorar as condições do clima de investimento pode render imensos dividendos para o desenvolvimento. O valor agregado de fabricação desen-

cadeado pelas melhorias no clima de investimento, mesmo em um único país, pode exceder em muito a assistência ao desenvolvimento prestada em todo o mundo (Figura 18). A comunidade internacional pode ajudar os países em desenvolvimento a colher esses benefícios de três formas principais: removendo as distorções nas políticas dos países desenvolvidos que prejudicam os climas de investimento dos países em desenvolvimento; prestando mais assistência mais eficaz; e enfrentando a substancial agenda do conhecimento.

Eliminando as distorções dos países desenvolvidos

Os países em desenvolvimento não estão sozinhos na luta pela melhoria do clima de investimento. As distorções comerciais e de mercado criadas pelas políticas dos países desenvolvidos impõem altos custos em suas economias. Essas distorções comprometem as oportunidades e incentivos para que as empresas invistam nos países em desenvolvimento. Foi calculado que a retirada da proteção comercial e as distorções a ela relacionadas nos países desenvolvidos podem proporcionar ganhos para os países em desenvolvimento de US\$85 bilhões até 2015¹⁵ – ou mais de quatro vezes a assistência oficial ao desenvolvimento atualmente prestada para melhorar o clima de investimento.

Prestando mais assistência e de forma mais eficaz

A comunidade internacional vem prestando há muito tempo assistência ao desenvolvimento para apoiar o projeto e a implementação de melhorias no clima de investimento. Presta-se também apoio substancial diretamente às empresas. Ainda há espaço para melhor atuação em ambas as áreas.

Assistência ao desenvolvimento para melhorar o clima de investimento. Cerca de 25% da assistência oficial ao desenvolvimento, ou aproximadamente US\$21 bilhões por ano, concentram-se no apoio às melhorias do clima de investimento, sendo a parcela maior direcionada para o desenvolvimento da infraestrutura.¹⁶ A assistência técnica pode ser

uma das formas mais poderosas para ajudar os governos a melhorar seus climas de investimento, mas representa apenas 13% da assistência nessa área. Há espaço para prestar mais apoio deste tipo e para oferecê-lo de forma mais eficaz. A melhoria da eficácia requer esforços para conter abordagens voltadas para o suprimento e esforços ainda maiores para assegurar que as soluções recomendadas reflitam uma boa adequação às condições locais. Instalações para assistência técnica prestada por múltiplos doadores estão desempenhando um papel cada vez mais importante em várias áreas de política do clima de investimento e apresentam oportunidades para alavancar recursos e perícia em áreas especializadas e para melhorar a eficácia geral da assistência.

Apoio prestado diretamente a empresas e transações. Um apoio desse tipo bem projetado pode complementar as melhorias do clima de investimento. A assistência ao desenvolvimento para apoiar pequenas empresas por meio de linhas de crédito e construção de capacidade representa pouco mais do que o valor da assistência técnica às melhorias do clima de investimento. Entretanto, essas medidas têm um histórico confuso e podem beneficiar-se das mesmas diretrizes sugeridas para as intervenções seletivas feitas por governos. Os países desenvolvidos e as entidades internacionais também proporcionam cerca de US\$26 bilhões por ano em empréstimos não-concessionais ou garantias para apoiar transações específicas. Embora não seja uma forma de assistência ao desenvolvimento, o aumento da ênfase na contribuição dessas transações à criação de mercados mais transparentes e competitivos pode ampliar o impacto de desenvolvimento desse apoio.

Enfrentando a substancial agenda do conhecimento

Novas fontes de dados do tipo apresentado neste relatório contribuem para nosso entendimento das bases do crescimento e da redução da pobreza. Mas há uma longa agenda a ser cumprida para ampliar e aprofundar esse entendimento a fim de proporcionar orientação aos formuladores de políticas. Isso inclui a expansão da elaboração de indicadores obje-

tivos do clima de investimento e a análise sistemática de experiências locais para tirar as lições emergentes.

Trabalhando em conjunto com esses

temas, a comunidade internacional pode ajudar a criar melhores climas de investimento nos países em desenvolvimento e contribuir para um mundo mais equilibrado, inclusivo e

BOX 5 *Principais mensagens do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2005*

O clima de investimento é essencial para o crescimento e redução da pobreza

A melhoria de oportunidades e incentivos para que empresas de todos os tipos invistam de forma produtiva, gerem empregos e cresçam deve ser a principal prioridade dos governos. Não se trata apenas de aumentar o volume de investimentos, mas também de impulsionar as melhorias de produtividade críticas para o crescimento sustentável.

- O objetivo é a criação de um melhor clima de investimento para todos. Um bom clima de investimento beneficia a sociedade como um todo, não apenas as empresas. Ele abrange todas as empresas, não apenas empresas grandes ou com ligações políticas.
- A ampliação de oportunidades para os jovens é uma preocupação premente para os países em desenvolvimento, onde 53% das pessoas vivem com menos de US\$2 por dia, os jovens mais do que dobraram taxa média de desemprego e as populações estão crescendo rapidamente.

A redução de custos injustificados é fundamental – mas os riscos relacionados com as políticas e as barreiras à concorrência também precisam ser enfrentados

Todos esses três fatores são importantes para as empresas e, portanto, para o crescimento e a redução da pobreza.

- Os custos associados à negligência no cumprimento de contratos, infra-estrutura inadequada, crime, corrupção e regulamentação podem ultrapassar 25% das vendas – ou mais de três

vezes o que as empresas geralmente pagam de impostos.

- As empresas dos países em desenvolvimento classificam a incerteza das políticas como sua principal preocupação. Esta e outras fontes de riscos relacionados às políticas – tais como a insegurança dos direitos de propriedade, a instabilidade macroeconômica e a regulamentação arbitrária – esfriam os incentivos para investir. A melhoria na previsibilidade das políticas pode aumentar a probabilidade de novos investimentos em mais de 30%.
- As barreiras à concorrência beneficiam algumas empresas, mas negam oportunidades e elevam os custos para outras empresas e consumidores. Essas barreiras também reduzem o estímulo para que as empresas protegidas inovem e aumentem sua produtividade. O aumento da pressão da concorrência pode elevar em mais de 50% a probabilidade de inovação das empresas.

O progresso requer mais do que mudanças nas políticas formais

Mais de 90% das empresas indicam hiatos entre as regras formais e o que ocorre na prática e a economia informal é responsável por mais da metade da produção de muitos países em desenvolvimento. A criação de um melhor clima de investimento requer que os governos cubram esses hiatos e enfrentem fontes mais profundas de fracasso nas políticas, capazes de prejudicar um clima de investimento sólido. São necessários esforços para:

- Reprimir a corrupção e outras formas de captação de rendas que aumentam os custos e desvirtuam as políticas;
- Construir a credibilidade das políticas para proporcionar às empresas a confiança para investir;
- Promover a confiança pública necessária para propiciar e sustentar melhorias nas políticas; e
- Garantir que as respostas às políticas sejam elaboradas para se ajustarem às condições locais.

As melhorias no clima de investimento são um processo, não um evento

As políticas e comportamentos governamentais que influenciam o clima de investimento abrangem um campo amplo. Mas não é preciso consertar tudo de uma só vez nem alcançar a perfeição, mesmo em uma única dimensão da política. É possível alcançar um progresso significativo abordando as importantes restrições enfrentadas pelas empresas de uma maneira que lhes proporcione a confiança para investir – e mantendo um processo de melhorias constantes.

- Como as restrições podem variar muito entre países e até mesmo dentro de um mesmo país, é preciso avaliar as prioridades em cada caso. Os processos de reforma beneficiam-se de uma comunicação pública eficaz e de outras medidas para criar o consenso e manter o dinamismo.

Notas finais

1. Johnson, McMillan e Woodruff (2002)
2. Feder e outros (1988).
3. Hall e Jones (1999); Parente e Prescott (2000); Easterly e Levine (2001); e Bosworth e Collins (2003).
4. Schumpeter (1942).
5. OIT (2004).
6. OCDE (2002) e Carlson e Payne (2003).
7. Dollar, Hallward-Driemeier e Mengistae (2003) e Hallward-Driemeier, Iarossi e Sokoloff (2002).
8. Minot e Goletti (2000) e Winters, McCulloch e McKay (2004).
9. Hoekman, Kee e Olarreaga (2001)
10. Banco Mundial (1996).
11. Field (2002).
12. Fórum Econômico Mundial (2004).
13. Londoño e Guerrero (2000)
14. Bartelsman e outros (2004), 05.
15. Banco Mundial (2004a)
16. Migliorisi e Galmarini (2004).5

Bibliografia

O texto processado descreve trabalhos reproduzidos informalmente que talvez não estejam facilmente disponíveis em bibliotecas.

- Aghion, Philippe, Robin Burgess, Stephen Redding, and Fabrizio Zilibotti. 2002. "Liberalization, Institutions, and Industrial Performance: Evidence from India." Paper presented at the International Trade and Investment Conference. Cambridge, Mass. August 5.
- Ahluwalia, Montek. 2002. "Economic Reforms in India Since 1991: Has Gradualism Worked?" *Journal of Economic Perspectives* 16(3):67–88.
- Ayyagari, Meghana, Thorsten Beck, and Asli Demirgüç-Kunt. 2002. "Small and Medium Enterprises across the Globe: A New Database." Washington, D.C.: World Bank Policy Research Working Paper Series 3127.
- Bartelsman, Eric, John Haltiwanger, and Stefano Scarpetta. 2004. "Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing Countries." Background paper for the WDR 2005.
- Bosworth, Barry, and Susan M. Collins. 2003. "The Empirics of Growth: An Update." The Brookings Institution. Washington, D.C. Processed.
- Burgess, Robin, and Tony Venables. 2003. "Towards a Microeconomics of Growth." London School of Economics. London. Processed.
- Carlson, Ingrid, and Mark J. Payne. 2003. "Estudio Comparativo de Estadísticas de Empleo Público en 26 Países de América Latina y el Caribe." In Koldo Echebarria, eds., *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Servicio Civil: Temas para un Diálogo*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chen, Shaohua, and Yan Wang. 2001. "China's Growth and Poverty Reduction: Trends between 1990 and 1999." Washington, D.C.: World Bank Policy Research Working Paper Series 2651.
- De Long, J. Bradford. 2003. "India since Independence: An Analytic Growth Narrative." In Dani Rodrik, eds., *In Search of Prosperity*. Princeton: Princeton University Press.
- Dollar, David, Mary Hallward-Driemeier, and Taye Mengistae. 2003. "Investment Climate and Firm Performance in Developing Countries." World Bank. Washington D.C. Processed.
- Easterly, William, and Ross Levine. 2001. "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models." *World Bank Economic Review* 15(2):177–219.
- Feder, Gershon, Tongroj Onchan, Yongyuth Chalamwong, and Chira Hongladarom. 1988. *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Field, Erica. 2002. "Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru." Princeton, N.J.: Princeton University, Princeton Law and Public Affairs Working Paper 02-1.
- Hall, Robert E., and Charles I. Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce so much more Output per Worker than Others?" *Quarterly Journal of Economics* 114(1):83–116.
- Hallward-Driemeier, Mary, Giuseppe Iarossi, and Kenneth L. Sokoloff. 2002. "Exports and Manufacturing Productivity in East Asia: A Comparative Analysis with Firm-Level Data." Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 8894.
- Hoekman, Bernard, Hiau Looi Kee, and Marcelo Olarreaga. 2001. "Markups, Entry Regulations, and Trade: Does Country Size Matter?" Washington, D.C.: World Bank Policy Research Working Paper Series 2662.
- Holmgren, Torgny, Louis Kasekende, Michael Atingi-Ego, and Daniel Ddamulira. 2001. "Uganda." In Shantayanan Devarajan, David Dollar, and Torgny Holmgren, eds., *Aid and Reform in Africa: Lessons from the Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.
- ILO (International Labour Organisation). 2004. *Global Employment Trends*. Geneva: International Labor Organization.
- Johnson, Simon, John McMillan, and Christopher Woodruff. 2002. "Property Rights and Finance." *American Economic Review* 92(5):1335–56.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2003. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002." Washington, D.C.: World Bank Policy Research Report Series 3106.
- Londoño, Juan Luis, and Rodrigo Guerrero. 2000. "Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos." In Rodrigo Guerrero, Alejandro Gaviria, and Juan Luis Londoño, eds., *Asalto al Desarrollo: Violencia en América Latina*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Migliorisi, Stefano, and Marco Galmarini. 2004. "Donor Assistance to Investment Climate Reforms." Background paper for the WDR 2005.

- Minot, Nicholas, and Francesco Goletti. 2000. *Rice Market Liberalization and Poverty in Vietnam*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, Research Report 114.
- Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera Kaul Shah, and Patti Petesch. 2000. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. Washington, D.C.: World Bank.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2002. *Highlights of Public Sector Pay and Employment: 2002 Update*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Panagariya, Arvind. 2003. "India in the 1980s and 1990s: A Triumph of Reforms." Paper presented at the Tale of Two Giants: India's and China's Experience with Reform and Growth Conference. New Delhi. November 14.
- Parente, Stephen L., and Edward C. Prescott. 2000. *Barriers to Riches*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Pritchett, Lant. 2004. "Reform is Like a Box of Chocolates: Understanding the Growth Disappointments and Surprises." Kennedy School of Government, Harvard University. Cambridge, Mass. Processed.
- Qian, Yingyi. 2003. "How Reform Worked in China." In Dani Rodrik, eds., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani, and Arvind Subramanian. 2004. "From 'Hindu Growth' to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition." Harvard University. Cambridge, Mass. Processed.
- Schneider, Friedrich. 2002. "Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World?" Paper presented at the Workshop of Australian National Tax Centre. Canberra, Australia. July 17.
- Schumpeter, Joseph. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row.
- Varshney, Ashutosh. 1998. "Mass Politics or Elite Politics? India's Economic Reforms in Comparative Perspective." *Journal of Policy Reform* 2(4):301–35.
- Winters, Alan, Neil McCulloch, and Andrew McKay. 2004. "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence so Far." *Journal of Economic Literature* 42(1):72–115.
- World Bank. 1996. *Morocco-Socioeconomic Influence of Rival Roads: Fourth Highway Project*. Washington, D.C.: World Bank, Operations Evaluation Department.
- . 2001. *Uganda. Country Assistance Evaluation: Policy, Participation, People*. Washington, D.C.: World Bank, Operations Evaluation Department.
- . 2002. *World Bank Policy Research Report 2002. Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*. New York: Oxford University Press.
- . 2004a. *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2004b. *World Development Indicators*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2004c. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Economic Forum. 2004. *The Global Competitiveness Report 2003-2004*. Geneva: World Economic Forum.
- Young, Alwyn. 2000. "Gold into Base Metals: Productivity Growth in the People's Republic of China during the Reform Period." *Journal of Political Economy* 111(6):1220–61.

World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone

World Development Report 2005 looks at what governments can do to improve the investment climates of their societies to increase growth and reduce poverty. The Report identifies the opportunities and challenges governments face in making investment climate

improvements and suggests practical strategies for accelerating progress. This Report offers practical insights for policymakers and their advisors as well as all those with an interest in growth and poverty reduction in developing countries.

Title	Stock #	Price	Qty.	Total US\$
World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone A Copublication of the World Bank and Oxford University Press.				
Paperback. ISBN 0-8213-5682-8	D15682	\$26		
Hardcover. ISBN 0-8213-5724-7	D15724	\$50		

* Shipping and Handling charges are \$8.00 per order. If a purchase order is used, actual shipping will be charged. For air mail outside the U.S., charges are US\$7.00 per order plus US\$6.00 per item.

PAYMENT METHOD

Orders from individuals must be accompanied by payment or credit card information. Credit cards are accepted only for orders addressed to the World Bank. Check with your local distributor about acceptable credit cards. Please do not send cash.

YES, please send my copy of **World Development Report 2005**
(Please Print)

Name _____

Title _____

Organization _____

Address _____

City _____

State _____

Zip/Postal Code _____

Country _____

Phone _____

Fax _____

E-mail _____

Subtotal	
Shipping and Handling*	
Total US\$	

PAYMENT METHOD

Orders from individuals must be accompanied by payment or credit card information. Credit cards accepted only for orders addressed to the World Bank. Please do not send cash.

Charge \$_____ to my:

American Express Mastercard Visa

Card no. _____

Expiration date _____ / _____

Name _____
as it appears on the card

Signature _____
required for all credit card charges

Check no. _____

in the amount of \$_____ is enclosed. When ordering directly from the World Bank, make check payable in U.S. funds drawn on a U.S. bank to: The World Bank. Please send your check with your order.

Institutional customers in the U.S. only:
Bill me. Please include purchase order.

Mail order to:
World Bank Publications
P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, USA,
or Fax to 703-661-1501.
Order by phone: 703-661-1580 or 800-645-7247. Order online: www.worldbank.org/publications
Questions? **E-mail us at books@worldbank.org**

DCWR5



**WORLD BANK
Publications**

The reference of choice on development

Visit our website at
www.worldbank.org/publications