

RESUMO EXECUTIVO

As remessas de dinheiro dos trabalhadores migrantes se tornaram a principal fonte de financiamento para os países em desenvolvimento e são especialmente importantes na América Latina e no Caribe (ALC), que ocupa o primeiro lugar entre as regiões receptoras dessas transferências no mundo. Na ALC, esses fluxos financeiros representam cerca de 70% do investimento direto estrangeiro e são cinco vezes maiores do que a assistência internacional para o desenvolvimento. Em grande parte, este é um fenômeno recente, o que se reflete na escassez de dados padronizados nos níveis agregado e microeconômico. De fato, há duas décadas os envios de dinheiro para a ALC representavam apenas um décimo de seu valor corrente, em termos reais. Não surpreende que durante os últimos anos especialistas em desenvolvimento na região tenham se tornado cada vez mais interessados em compreender a natureza, o impacto potencial sobre o desenvolvimento e as implicações sobre políticas desses fluxos de remessas.

Embora tenha havido um forte aumento recente no volume de trabalhos analíticos sobre as transferências de dinheiro pelos trabalhadores migrantes, o estudo *Close to Home: The Development Impact of Remittances in Latin America* [Perto de casa: O impacto das remessas de dinheiro sobre o desenvolvimento na América Latina] (doravante chamado de *Close to Home*) foi motivado pela grande heterogeneidade das migrações e dos padrões de remessas nos diversos países e regiões, e pelo fato de que os indicadores para a ALC estão restritos a apenas alguns países como, por exemplo, México e El Salvador. Assim, como a natureza do fenômeno varia entre os países, o seu impacto sobre o desenvolvimento e as suas implicações políticas também poderão ser diferentes em modos que são ainda em grande parte desconhecidos. Este estudo tenta ajudar a preencher esta lacuna, explorando, no contexto específico dos países da América Latina e do Caribe, algumas das principais questões com as quais se deparam os formuladores de políticas quando tentam responder aos crescentes fluxos de remessas.

Qual é o perfil dos migrantes latino-americanos e caribenhos e dos destinatários de suas transferências de dinheiro? Como esses fluxos afetam a pobreza e a desigualdade? As remessas contribuem para aumentar o investimento e acelerar o crescimento, ou são dirigidas principalmente ao consumo? Existe maior ou menor probabilidade de os receptores desses fundos manterem seus filhos na escola? A oferta de mão-de-obra diminui devido a esses influxos de remessas? O desenvolvimento financeiro se acelera nos países receptores? Ocorrem os efeitos negativos da “síndrome da Holanda” (*Dutch disease*)? Quais são os desafios enfrentados pelos formuladores de políticas para tirar o melhor proveito dos fluxos de remessas e aumentar o seu impacto sobre o desenvolvimento? Quais são as mudanças necessárias no ambiente regulatório para minimizar os custos de transação das transferências de fundos, mantendo ao mesmo tempo a segurança do sistema?

Ainda que o relatório *Close to Home* não tente fornecer respostas definitivas para todas essas questões, o seu objetivo é apresentar um panorama geral bem-fundamentado de como os diversos efeitos econômicos das remessas de dinheiro variam nos países receptores da região. Isso não significa, contudo, que o estudo se baseia apenas nos estudos de caso microeconômicos de países, conduzidos, quando possível, com uma abordagem metodológica comum e utilizando dados de pesquisas domiciliares realizadas em 11 países. O estudo também emprega análises transversais com base em grandes amostras de países que abrangem outras regiões do mundo. Sempre que possível, a nossa abordagem utilizará essas estruturas, em corte transversal de países, para investigar as especificidades potenciais da ALC, em termos do impacto sobre o desenvolvimento que as remessas de dinheiro possam ter na região.

Um primeiro conjunto de conclusões está relacionado às características socioeconômicas dos migrantes da ALC e dos destinatários das remessas. No tocante aos destinatários, as pesquisas domiciliares analisadas no estudo mostram que suas características variam consideravelmente nos diversos países, em termos de posição na distribuição de renda e do nível de escolaridade. Em alguns casos (por exemplo, México e Paraguai), as famílias que recebem essas transferências de dinheiro pertencem basicamente ao nível inferior da distribuição de renda e de educação; o padrão oposto é encontrado em outros países (por exemplo, Peru ou Nicarágua). O resultado disso é que não se pode esperar que o impacto das remessas de dinheiro sobre a pobreza e a desigualdade seja o mesmo em diferentes países da região. Além disso, as disparidades nos padrões de migração também são importantes em relação ao volume dos fluxos de remessas, que o estudo mostra ser inversamente proporcional ao nível educacional dos migrantes.

A existência de uma heterogeneidade bastante grande nos padrões migratórios é confirmada pelos dados do Censo dos EUA, que mostram que a maioria dos imigrantes mexicanos e centro-americanos se situam no nível mais baixo de escolaridade em seus países de origem. Ao contrário, os imigrantes do Caribe e da América do Sul tendem a ser proporcionalmente mais qualificados do que seus conterrâneos que não emigraram. Uma possível explicação para essa conclusão é que a migração para os Estados Unidos tem um custo relativamente mais baixo para os mexicanos e os centro-americanos - seja por vias legais, utilizando pessoas da família que já vivem no País, ou ilegais, isto é, sem a documentação adequada. Por outro lado, o custo da emigração pode ser maior na América do Sul e no Caribe, tornando-a uma opção somente para as pessoas com níveis de escolaridade e de renda mais elevados.

Outra importante conclusão é que, enquanto o México e a América Central tendem a liderar as estatísticas de emigrantes em termos absolutos, as pequenas ilhas do Caribe predominam claramente nos gráficos quando a migração é avaliada em relação à população de cada país. Em 2000, uma média de 30% da força de trabalho de muitas ilhas do Caribe havia emigrado, em contraposição a cerca de 10% nos países não-caribenhos (6% para a América do Sul). Além disso, os dados confirmam que a fuga de cérebros constitui um sério problema para muitos pequenos países do Caribe. Mais de 80% das pessoas nascidas no Haiti, na Jamaica, em Granada ou na Guiana, que possuem nível de graduação superior, moram no exterior, a maior parte nos Estados Unidos. Por outro lado, menos de 10% das pessoas com nível universitário da América do Sul, e entre 15% e 20% destes, no México e na América Central, emigraram.

No que se refere ao impacto sobre o desenvolvimento das migrações e remessas de fundos, *Close to Home* sugere boas e más notícias. Entre as primeiras, está a conclusão de que as transferências de dinheiro dos trabalhadores provocam um impacto positivo de modo geral em termos de redução da pobreza e da desigualdade. Contudo, esses efeitos são geralmente modestos. No tocante à pobreza, as estimativas em corte transversal de países e enfoque micro deste estudo indicam que, para cada aumento de um ponto percentual na parcela de remessas em relação ao produto interno bruto (PIB), a fração da população que vive na pobreza sofre em média uma redução de 0,4%. No entanto, as previsões baseadas em pesquisas domiciliares sugerem que as migrações e os envios de fundos reduzem as taxas de incidência de pobreza em apenas 6 dos 11 países da ALC para os quais existem dados disponíveis — sendo exceções o México, a Nicarágua, o Paraguai, Peru e a República Dominicana — e diminuem os hiatos de pobreza em apenas três casos: Equador, Guatemala e Haiti. Em dois casos, República Dominicana e Nicarágua, chegamos até a constatar que esses fluxos estavam ligados a pequenos aumentos na extrema pobreza.

Da mesma forma, as diferenças entre os coeficientes de Gini observados e os índices predominantes na ausência das migrações e das remessas são geralmente pequenas. As maiores reduções são obtidas no Haiti (7,7%), na Guatemala (2,9%), em El Salvador (2,1%), na Nicarágua (1,8%) e em Honduras (1,1%). Os efeitos sobre a diminuição da desigualdade decorrente desses fatores são muito menores nos outros países, e pequenos aumentos nos coeficientes de Gini foram obtidos no México e na República Dominicana.

Um panorama semelhante se aplica ao impacto do dinheiro enviado pelos migrantes sobre o investimento e o crescimento. Na verdade, enquanto os resultados estimados são positivos e respondem às correções no potencial endógeno das remessas e no uso de um amplo conjunto de variáveis de controle como possíveis determinantes do investimento e do crescimento, sua magnitude é relativamente pequena em termos econômicos. Como um exemplo, estima-se que o aumento nas remessas para o país médio latino-americano observado em nossa amostra, de 0,7% do PIB em 1991–1995 para 2,3% do PIB em 2001–2005, tenha levado a um incremento de apenas 0,27% ao ano no crescimento do PIB per capita, do qual se supõe que a metade resulte do aumento das taxas de investimento doméstico. No entanto, pelo lado positivo, também concluímos que as transferências se comportam de modo anticíclico na maioria dos países da região e que aumentam acentuadamente depois das crises macroeconômicas. Além disso, após avaliar diversas fontes de choques externos e de políticas, concluímos que as remessas de dinheiro dos migrantes reduzem significativamente a volatilidade do crescimento, tanto de forma direta quanto pela redução do impacto desses choques sobre a economia.

Close to Home também analisa os canais microeconômicos através dos quais as remessas poderiam afetar o crescimento, isto é, por meio de poupança e padrões de gastos familiares, dos resultados do capital humano, da oferta de mão-de-obra e do espírito empreendedor. Novamente, os resultados variam bastante nos diversos países e entre diferentes grupos socioeconômicos em cada país. No lado positivo, observamos que o dinheiro recebido não é inteiramente consumido – ou seja, as famílias poupam uma fração positiva da renda proveniente das remessas. No entanto, enquanto as taxas de poupança aumentam entre as famílias receptoras mais pobres, o efeito oposto é obtido para as mais abastadas. Por comparação, enquanto a composição dos gastos familiares se altera no sentido do aumento dos investimentos em capital humano, à exceção do México, esse efeito se restringe aos núcleos familiares situados entre os segmentos médios até os mais elevados da distribuição de renda.

No tocante ao capital humano, existem indícios de que para alguns grupos específicos – definidos por país, gênero e *status* urbano — as transferências de dinheiro elevam o nível educacional das crianças. Contudo, o impacto se restringe com frequência às crianças cujos pais possuem baixo nível de escolaridade. Quanto aos resultados de saúde, pudemos analisar apenas dois casos — Nicarágua e Guatemala — e concluímos que, em ambos os países, as remessas de fundos melhoraram a saúde das crianças, particularmente entre as famílias de baixa renda. Foi detectado também um vínculo positivo entre as remessas e o espírito empreendedor, mas novamente os resultados variam consideravelmente por quintil de renda. Por fim, embora os efeitos se concentrem muitas vezes nos indivíduos com baixo nível de escolaridade, concluímos que as remessas provocam um impacto negativo na oferta de mão-de-obra, o que poderia contribuir, conforme mencionado abaixo, para a exacerbação dos potenciais efeitos da síndrome da Holanda (ou seja, a perda de competitividade externa, resultante de uma apreciação da taxa de câmbio real associada a um aumento acentuado das transferências de dinheiro pelos migrantes).

Um canal complementar, por meio do qual as transferências de dinheiro poderiam promover o crescimento econômico, é o aumento do acesso aos serviços financeiros entre as famílias

receptoras e a promoção de uma elevação geral no nível de desenvolvimento financeiro dos países receptores. Esse efeito está de fato presente na América Latina, porém sua intensidade é mais fraca do que no restante do mundo em desenvolvimento. Além disso, no nível microeconômico, as remessas aumentam o acesso às contas de depósito, mas o uso do crédito pelas famílias receptoras continua inalterado. Entre as implicações dessas conclusões está a necessidade de dar continuidade aos esforços dos órgãos reguladores e das instituições financeiras para fazer com que os migrantes e os destinatários de suas remessas depositem cada vez esse dinheiro em bancos.

Outro importante desafio para a elaboração de políticas, enfrentado pelos países receptores, é que, pelo menos na América Latina, os envios de dinheiro pelos migrantes vêm acompanhados de pressões para elevar a taxa de câmbio real. Embora esse fator seja compatível com os ajustes naturais para estabelecer um novo equilíbrio após a ocorrência de choques positivos (isto é, o aumento acentuado das remessas), neste estudo, as evidências sugerem que ao menos uma fração das apreciações observadas está associada aos desalinhamentos na taxa de juros real. Por sua vez, isso justifica o desejo dos formuladores de políticas de implementar ações moderadoras, com o objetivo de minimizar as perdas de competitividade decorrentes das remessas. Ainda que não existam respostas gerais à questão sobre como resolver os possíveis desalinhamentos, o estudo discute várias possibilidades, inclusive o uso de políticas fiscais para restringir as transferências de dinheiro, evitando, ao mesmo tempo, a esterilização dos influxos de remessas, bem como o emprego de intervenções microeconômicas para diminuir a rigidez dos mercados de trabalho e de produtos.

Além de considerar os potenciais problemas gerados pela competitividade externa, mencionados acima, *Close to Home* indica que os formuladores de políticas podem tomar iniciativas nos setores das reformas econômicas tradicionais, que supostamente irão ampliar o impacto das remessas sobre o desenvolvimento. Na verdade, mostramos que o progresso nas áreas da educação, da qualidade institucional e do ambiente da política macroeconômica pode contribuir para aumentar o impacto positivo das remessas sobre o crescimento. Embora o aprofundamento das reformas nestas áreas seja conveniente mesmo na ausência das transferências de dinheiro, esse fator torna-se ainda mais importante quando esses fluxos são significativos.

Por fim, existem também desafios para políticas associadas ao ambiente regulatório em relação aos serviços de remessas. As recentes iniciativas multilaterais de alto nível, lideradas pelo Banco Mundial, produziram um conjunto de “Princípios Gerais para os Serviços de Remessas Internacionais”. Essas normas abrangem os principais aspectos e funções que deverão ser atendidos pelos sistemas, provedores e intermediários financeiros de remessas, para reduzir os custos do envio de dinheiro pelos trabalhadores migrantes, evitando ao mesmo tempo o uso ilícito dos canais de remessa. Para abordar essa questão, o estudo recomenda a adoção de iniciativas que poderiam garantir a contestabilidade nos mercados de remessas de dinheiro, estabelecendo normas reguladoras que estabeleçam o equilíbrio entre a necessidade de manter o sistema seguro e o objetivo de eliminar os obstáculos aos novos participantes genuínos. Além disso, o estudo recomenda que as barreiras regulatórias excessivamente pesadas impostas ao uso direto ou indireto dos sistemas de pagamento e de liquidação sejam removidas. Ao mesmo tempo, os órgãos normativos e os provedores de serviços deveriam tomar iniciativas proativas para aumentar a transparência do mercado e a acessibilidade aos serviços financeiros entre os trabalhadores migrantes que fazem as remessas e seus destinatários.

De modo geral, o estudo *Close to Home* conclui que as remessas de fundos servem como ferramenta para o desenvolvimento, mas não são nem “um maná dos deuses” nem um substituto para as políticas de desenvolvimento estável. Em primeiro lugar, os fluxos migratórios que

logicamente precedem o aumento acentuado das remessas de dinheiro não estão isentos de custo, tanto para as famílias diretamente afetadas quanto para seus países. Por exemplo, quando são consideradas as reduções no potencial de geração de receita das famílias, os aumentos na renda líquida caem bem abaixo dos influxos de remessas observados — simplesmente porque era normal que o migrante estivesse economicamente ativo. O resultado disso é que o potencial de redução da pobreza e da desigualdade das remessas é, em muitos casos, bastante modesto. Da mesma forma, embora existam efeitos positivos sobre o aumento do crescimento, associados às remessas — por exemplo, maior poupança, investimentos em capital humano, maior espírito empreendedor e depósitos bancários mais elevados —, os resultados pragmáticos sobre as taxas de investimento e o crescimento do PIB per capita são relativamente pequenos.

Em segundo lugar, o modo como os países se beneficiam das remessas parece estar positivamente relacionado ao ambiente institucional e macroeconômico de um determinado país. Deste modo, os países cujo desempenho nesses setores é deficiente deveriam esperar que os impactos provocados por essas transferências de renda sejam ainda menores. Além disso, se considerarmos que os envios de dinheiro dos migrantes podem reduzir a oferta de mão-de-obra e levar a uma supervalorização da taxa de câmbio real, torna-se claro que os países que recebem grandes influxos de remessas também enfrentarão consideráveis desafios para políticas, que poderão necessitar de ações corretivas. Desta maneira, levando-se em conta os efeitos positivos das transferências de dinheiro, a natureza privada dos fluxos de remessas e o fato de que podem ter chegado para ficar, talvez uma postura saudável seja combinar medidas para minimizar os efeitos negativos sobre a competitividade, com ênfase nas políticas complementares para impulsionar o crescimento e os aperfeiçoamentos no ambiente regulatório, com o objetivo de promover serviços de remessa seguros e de baixo custo.