

2011-2012

Documento informativo



Panorama da inserção internacional da América Latina e Caribe

Crise duradoura no centro e novas oportunidades
para as economias em desenvolvimento



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

2011-2012

Documento informativo



Panorama da inserção internacional da América Latina e Caribe

Crise duradoura no centro e novas oportunidades
para as economias em desenvolvimento



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretária-Executiva

Antonio Prado
Secretário-Executivo Adjunto

Oswaldo Rosales
Diretor da Divisão de Comércio Internacional e Integração

Ricardo Pérez
Diretor da Divisão de Documentos e Publicações

O *Panorama da inserção internacional da América Latina e Caribe* é uma publicação anual da Divisão de Comércio Internacional e Integração da CEPAL, que nesta oportunidade contou com a colaboração da sede sub-regional da CEPAL para o Caribe e da sede sub-regional da CEPAL no México.

O principal responsável pelo documento é Oswaldo Rosales, Diretor da Divisão de Comércio Internacional e Integração, e a coordenação técnica esteve a cargo de Nanno Mulder, Oficial a cargo da Unidade de Comércio Internacional.

Além de Oswaldo Rosales e Nanno Mulder, participaram na preparação e redação dos capítulos José Elías Durán, Alicia Frohmann, Sebastian Herreros, Roberto Urmeneta e Dayna Zaclicever.

Agradece-se a entrega de insumos de Mariano Alvarez, Sebastian Castresana, Alfonso Finot, Tania García-Millán, Michael Hendrickson, José Carlos Mattos, Jorge Mario Martínez e Andrea Pellandra.

Igualmente se agradece, pela participação na discussão e revisão dos capítulos, a Hugo Altomonte, Andrés Arroyo, Mónica Rodrigues, Adrián Rodríguez, Octavio Sotomayor, e a Ekaterina Krivonos e Ivan Nazif da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Reconhece-se também o apoio de Datasur, sistema de informação da Consultora Macroscope Chile, pelo acesso a seus microdados de movimentos de importações e exportações realizados pelas empresas.

Notas

Nos quadros da presente publicação foram empregados os seguintes sinais:

Três pontos (...) indicam que os dados faltam, não constam por separado ou não estão disponíveis.

Um traço (-) indica que a quantidade é nula ou desprezível.

A vírgula (,) se usa para separar os decimais.

A palavra “dólares” se refere a dólares dos Estados Unidos, salvo quando indicado em contrário.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Apresentação	5
Síntese	7
A. O complexo reordenamento da economia mundial	7
B. O auge dos produtos básicos: balanço e perspectivas	13
C. Desempenho recente e perspectivas de curto prazo do comércio e da integração econômica na América Latina e no Caribe	17
D. O contexto econômico mundial previsível e seus desafios para a inserção internacional da América Latina e do Caribe	20
Quadros	
Quadro 1 América Latina e Caribe: taxas de crescimento do comércio exterior, 2012.....	18
Quadro 2 América Latina e Caribe, Brasil e México: participação dos bens intermediários nas exportações totais e intrarregionais, 1990-2011	21
Quadro 3 Países selecionados: indicadores de desempenho exportador, emprego exportador e apoio às pequenas e médias empresas.....	23
Quadro 4 América Latina (8 países): indicadores de desempenho exportador por destino, em torno de 2010.....	24
Gráficos	
Gráfico 1 Mundo: crescimento anual do volume do comércio, 2004-2013	8
Gráfico 2 Zona do euro com e sem Alemanha: crescimento, dívida pública e déficit fiscal	9
Gráfico 3 Estados Unidos: crescimento acumulado do PIB em períodos de pós-crise e ajuste fiscal.....	11
Gráfico 4 América Latina e Caribe: composição das exportações totais por principais grupos de produtos, 2011	14
Gráfico 5 América Latina e Caribe: variações esperadas nos preços dos principais grupos de produtos básicos exportados em três cenários alternativos, 2013-2015	15
Gráfico 6 América Latina e Caribe: evolução esperada dos índices de valor, volume e preço das exportações ao mundo, 2013-2015	16

APRESENTAÇÃO

A edição 2011-2012 do *Panorama da inserção internacional da América Latina e Caribe*, que trata da Crise duradoura no centro e novas oportunidades para as economias em desenvolvimento, se divide em quatro capítulos.

No primeiro capítulo se examina a difícil conjuntura econômica internacional e suas perspectivas para o restante da década. No segundo semestre de 2012, a economia mundial novamente se encontra em uma situação complexa, tendo a zona do euro como epicentro. Nesta zona, várias economias sofrem uma profunda recessão e seus governos enfrentam sérias dificuldades para conciliar a necessidade de recuperar o crescimento com a urgência de reduzir seus elevados níveis de dívida. Devido a esta situação, aumentam a incerteza e as turbulências na economia mundial e se debilita uma recuperação global que era já a mais lenta em 40 anos. Embora os Estados Unidos mostrem um melhor desempenho que a zona do euro, sua recuperação continua sendo frágil. Além disso, com a possível entrada em vigor em 1º de janeiro de 2013 de fortes altas tributárias e recortes do gasto, sua economia poderia voltar a cair em recessão no primeiro trimestre de 2013.

Nos próximos anos, os países em desenvolvimento, em particular a China e as demais economias emergentes da Ásia, seguirão sendo o principal motor da economia e do comércio mundiais, enquanto os países industrializados provavelmente cresçam pouco e em forma volátil. Estes últimos requerem avançar no processo de redução da dívida das famílias e do setor público. Este processo, que poderia demandar de três a cinco anos mais, estaria caracterizado pela manutenção da restrição financeira, duras exigências de consolidação fiscal e da dívida pública, recuperações curtas e erráticas, nível elevado de desemprego e profundas intervenções do setor público nas finanças e na economia.

Com relação à política comercial neste novo cenário internacional, mantém-se em níveis moderados o uso de medidas restritivas ao comércio, em âmbito mundial. Não obstante, persistem importantes fatores de risco, que poderiam determinar a acentuação destas restrições. Em matéria de negociações comerciais, a prolongada paralisação da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) tem intensificado a já acentuada tendência à negociação de acordos preferenciais. Grande parte desta atividade envolve as economias da região Ásia-Pacífico. Por último, se destacam algumas controvérsias comerciais recentes na OMC.

No capítulo II se efetua um balanço do período de auge dos preços dos produtos básicos, iniciado ao redor de 2003, e seu impacto na evolução do valor das exportações da região. Considera-se em particular o papel crescente dos países em desenvolvimento da Ásia, e especialmente a China, como destino das exportações destes produtos provenientes da América Latina e do Caribe. Em seguida se examina o impacto esperado de três cenários alternativos de preços dos produtos básicos e de demanda dos principais sócios comerciais sobre as exportações da região no período compreendido entre 2013 e 2015. Em particular, a análise se foca nos dez principais grupos de produtos básicos (petróleo, cobre, ferro, soja, café, açúcar, produtos da pesca, carne, frutas e gás) e seus derivados, que representam, em conjunto, mais de 40% do valor total exportado pela região.

As estimativas resultantes permitem concluir que, mesmo no cenário mais pessimista, os preços dos principais produtos de exportação da região se manterão acima de suas médias históricas, embora possam registrar quedas de até 9% ao ano (sobretudo no caso de minérios e metais). O valor das exportações da região continuará aumentando no próximo quadriênio, a taxas anuais que podem variar entre 0,7 e 10,5% nos cenários pessimista e otimista, respectivamente, e de 5% no cenário neutro. Em

consequência, os países da região deverão realizar um maior esforço para aumentar o volume exportado, a fim de manter as receitas procedentes das exportações.

No capítulo III se revisam o desempenho recente e as perspectivas de curto prazo do comércio e da integração econômica da região. Faz-se uma análise da evolução do comércio exterior da América Latina e do Caribe em 2011 e em 2012 por principais sócios e categorias de produtos, para o conjunto da região e suas sub-regiões, onde se observa uma acentuada desaceleração a partir do segundo semestre de 2011. De fato, em 2012 as exportações e as importações cresceriam apenas 4% e 3%, respectivamente, cifras que obedecem, entre outros fatores, à crise na zona do euro, ao escasso dinamismo econômico nos Estados Unidos e no Japão, e à moderação do crescimento na China e em outras economias emergentes.

No capítulo se examinam também os principais acontecimentos vinculados aos diferentes processos de integração na região ocorridos nos últimos 12 meses. Por um lado, não se observa uma tendência generalizada de aumento das restrições ao comércio. Por outro, continua o intenso ritmo de subscrição de novos acordos comerciais de algumas economias da região, com sócios tanto intrarregionais quanto extrarregionais. Por último, se constata alguns rearranjos na arquitetura da integração econômica formal da região.

No capítulo IV se analisa a inserção internacional da América Latina e do Caribe frente às tendências expostas no documento. Avalia-se o desempenho exportador regional em três dimensões: a) nas cadeias de valor, b) no emprego gerado no setor exportador e c) nas empresas exportadoras. Em síntese:

- a) Na análise da participação da região em cadeias de valor, se considera o papel da atividade de “maquila” e das zonas francas de exportação, bem como do comércio de bens intermediários. À luz destes indicadores, pode-se concluir que a inserção da região nas cadeias de valor carece do dinamismo que se observa em outras regiões, sobretudo na Ásia.
- b) Examina-se o emprego direto associado ao setor exportador, bem como a importância dos empregos indiretamente associados às empresas exportadoras. Do estudo de seis países se infere que o emprego associado às exportações representa uma porcentagem significativa e crescente do emprego total (entre 12 e 24%).
- c) Analisam-se as características das empresas exportadoras da região, segundo setores, tamanhos e destinos. Conclui-se que a proporção de empresas que exportam continua sendo muito pequena. Na maioria dos países da região, as exportações se concentram em poucas empresas, geralmente de grande tamanho e vinculadas a recursos naturais.

Conclui-se com dois tipos de recomendações de política. Primeiro, é importante desenvolver políticas que fortaleçam o comércio intrarregional, dado que este apresenta características que favorecem uma transformação produtiva com equidade. Entre estas se encontram sua relevância para a diversificação exportadora, o desenvolvimento industrial e a criação de emprego direto e indireto, sua menor concentração por empresas e a maior participação de pequenas e médias empresas. Segundo, se recomendam iniciativas que permitam aproveitar as potencialidades do comércio e do investimento com outras regiões emergentes, em particular da Ásia, melhorando a qualidade destes vínculos.

SÍNTESE

A. O COMPLEXO REORDENAMENTO DA ECONOMIA MUNDIAL

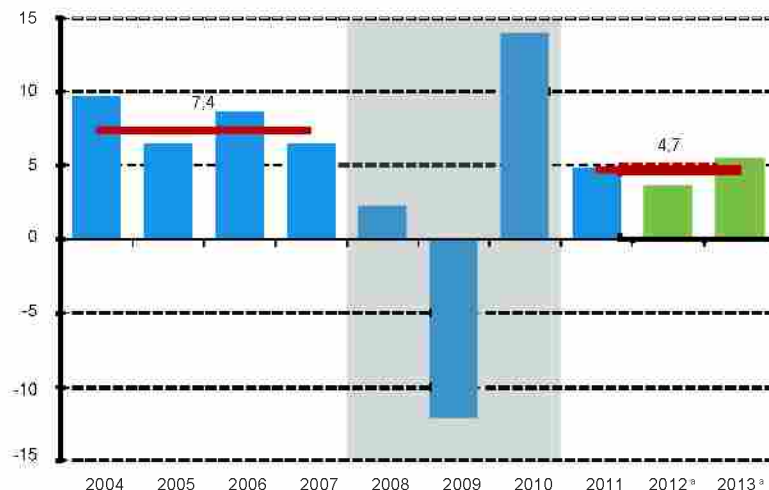
Em 2012, os três principais motores da economia mundial se desaceleram, principalmente na zona do euro, o que debilita uma recuperação que já era a mais lenta em 40 anos. A crise está se aprofundando na zona do euro, depois de cinco trimestres com um crescimento próximo a 0%. Como a União Europeia foi em 2011 o principal mercado de exportação para os Estados Unidos e a China, sua crise afeta diretamente estes dois países. Os Estados Unidos, por seu lado, registram um crescimento baixo e vulnerável. Apesar dos elevados programas de reativação, seu desempenho neste período é o mais baixo de todas as recuperações ocorridas no pós-guerra. Por causa do anterior, o PIB e as exportações da China também vêm se desacelerando, enquanto cai sua demanda de importações de matérias-primas.

As outras economias emergentes começam também a desacelerar-se. O principal efeito do menor nível de crescimento e de demanda dos três principais motores da economia mundial opera via comércio internacional. Ou seja, os países emergentes exportam a estes mercados um menor volume de matérias-primas e a preços inferiores, o que prejudica seus termos de troca e reduz seu espaço fiscal para eventuais medidas contracíclicas.

Surgem complicações adicionais. As tensões no Oriente Médio e no Golfo Pérsico ameaçam a estabilidade de preço do petróleo. Uma eventual alta deste produto elevaria a probabilidade de uma recessão internacional. O forte incremento de 6% no preço mundial dos alimentos no mês de julho —o maior desde 2009— abre uma frente adicional de inquietude. A seca nos Estados Unidos, contratemplos na produção da Federação Russa e chuvas fora de temporada no Brasil afetaram severamente estes preços. Foi este particularmente o caso dos cereais, que registram um incremento de preços da ordem de 17%. Estes aumentos poderiam, nos próximos meses, gerar pressões inflacionárias e afetar, em especial, as populações mais vulneráveis. Por seu lado, os preços das matérias-primas industriais, como minérios e metais, se reduzem devido à desaceleração econômica mundial.

Neste contexto global complexo, o comércio mundial vem se desacelerando pelo segundo ano consecutivo. Segundo as projeções da Organização Mundial do Comércio (OMC), o volume do comércio mundial cresceria em 2012 a uma taxa de 3,7%, inferior à média anual das últimas duas décadas, de 5,1%. A expansão esperada para 2012 também se compara desfavoravelmente com as taxas de crescimento que o comércio mundial registrou em 2010 e em 2011, de 14% e 4,9%, respectivamente (veja o gráfico 1). No mundo, a região da América Latina e o Caribe é que experimentou o maior crescimento do volume exportado no último trimestre de 2011 e nos primeiros quatro meses de 2012. No entanto, a crise europeia e a aversão mundial ao risco afetaram seu desempenho exportador nos meses posteriores. Da mesma forma, a necessidade dos bancos europeus de assegurar capital e liquidez em suas casas matrizes está começando a restringir o financiamento para o comércio de matérias-primas, que se encontra muito concentrado em organismos europeus. A proposta de marco regulatório para o setor bancário conhecida como Basileia III também castiga o financiamento do comércio, ao elevar os requerimentos de capital para estas operações, situação que não é compatível com o seu baixo risco.

Gráfico 1
MUNDO: CRESCIMENTO ANUAL DO VOLUME DO COMÉRCIO, 2004-2013^e
 (Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras da Organização Mundial do Comércio.

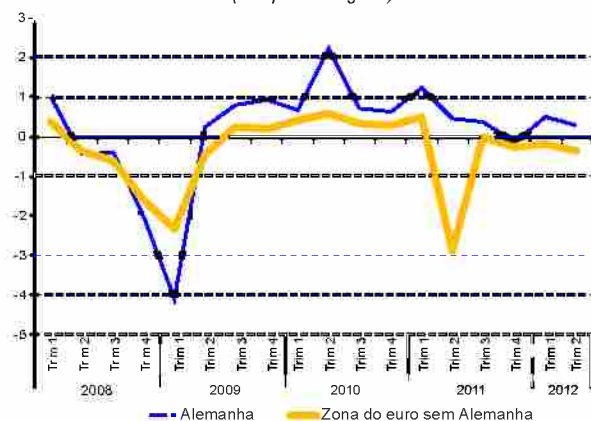
^a Os dados de 2012 e 2013 são projeções. O dado de 2013 provém do Fundo Monetário Internacional, *Perspectiva Econômica Mundial*, abril de 2012.

Agrava-se a crise da zona do euro. No segundo trimestre de 2012, esta zona se aproximou à recessão e surgiu a ameaça de um padrão tipo W, isto é, a confluência de duas recessões num lapso reduzido. Tecnicamente, a zona do euro tem evitado a recessão, dado que a atividade econômica se paralisou no primeiro trimestre de 2012. Entretanto, em termos práticos, esta zona (sem incluir a Alemanha) se encontra estagnada desde o primeiro trimestre de 2008 (veja o gráfico 2). Uma definição de recessão mais ampla, que inclua a evolução do desemprego, a produção industrial e o investimento, deixa evidente que a zona do euro já enfrenta um quadro recessivo. Com efeito, excetuando a Alemanha, nenhuma das maiores economias europeias retornou a seus níveis de PIB de inícios de 2008. No melhor dos cenários, faltam ainda dois ou três anos para que a zona do euro retome taxas de crescimento próximas a 2%.

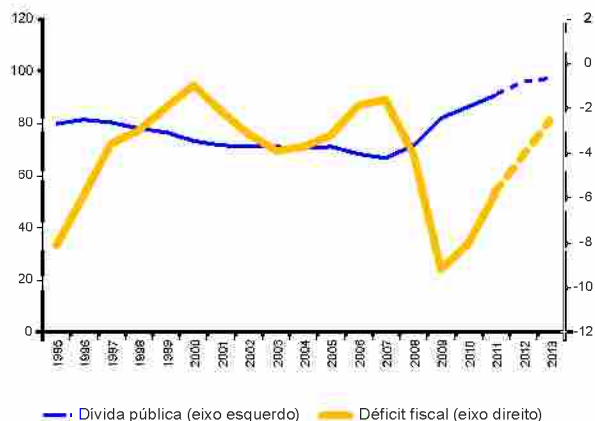
As medidas que se vêm aplicando, em particular a receita generalizada de austeridade fiscal, aprofundam a recessão na zona do euro. Os temas básicos da crise (sobre-endividamento público e privado, déficits fiscais, desemprego e falta de crescimento) se enfrentam tardiamente, com timidez e poucas mostras de entender sua gravidade. Além disso, as diferenças políticas entre a Europa do norte e a do sul dificultam acordos substantivos para abordar a crise. Particularmente nos países da denominada periferia da Europa, a recessão e o elevado desemprego são resultados da profunda austeridade fiscal, da falta de confiança por parte dos atores econômicos e da contração do crédito. Neste contexto, há risco de que se materialize a “síndrome japonesa”, ou seja, uma década de estagnação, ante a incapacidade de lidar com a debilidade do setor financeiro.

Gráfico 2
**ZONA DO EURO COM E SEM ALEMANHA: CRESCIMENTO,
 DÍVIDA PÚBLICA E DÉFICIT FISCAL**

A. Alemanha e zona do euro (sem Alemanha): Variação do crescimento trimestral do PIB em relação ao mesmo período do ano anterior, 2008-2012 (Em porcentagens)



B. Zona do euro sem Alemanha: Dívida pública e déficit fiscal, 1995-2013 (Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Serviço de Estatística da União Europeia (EUROSTAT), “Harmonised Unemployment Rate by Sex”, 2012 [on-line] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico e Fundo Monetário Internacional, *Perspectiva Econômica Mundial*, abril de 2012.

É provável que esta se transforme em uma “década perdida” para a zona do euro. Isso se expressa de diferentes formas: estagnação econômica, queda no produto potencial, perdas de investimento em capital humano e inovação, alto desemprego, salários contidos, redução dos serviços sociais, perda do capital social e piora da distribuição da renda. As exigências de consolidação fiscal e de redução da dívida pública aprofundarão estas tendências. Neste cenário, é difícil abordar os desafios de competitividade que enfrentam as economias da zona do euro. Ante a impossibilidade de desvalorizar a moeda, a única forma que a maioria dessas economias tem para conseguir ganhos de competitividade econômica é mediante um crescimento da produtividade superior ao da economia alemã. Esta tarefa é praticamente impossível num cenário de estagnação econômica e ajuste fiscal. Parece então provável uma reformulação do pacto social que primou na Europa ocidental desde o pós-guerra. Os conteúdos precisos do pacto estão para ser definidos, assim como a evolução e o destino da experiência de integração mais ampla da história da humanidade.

Cabe destacar, em todo caso, que o difícil contexto geral europeu esconde uma grande heterogeneidade entre países. Por um lado, Alemanha é o país em melhor situação já que, apesar de ver-se afetada por um contexto regional deprimido, suas exportações para fora da União Europeia se beneficiam da depreciação do euro frente ao dólar e ao yuan. Além disso, a crise está ajudando as contas públicas alemãs dado que, ante o maior risco creditício de vários países da zona do euro, aumenta a demanda de títulos alemães, o que diminui suas taxas, que se tornam negativas em termos reais; isto contribui para reduzir o déficit do país e aumenta a probabilidade de que este se equilibre em 2013. Países em situação similar à alemã são Áustria, Dinamarca, Finlândia, os Países Baixos e Suécia. Ao contrário, outros países como Espanha, Grécia, Itália e Portugal vivem uma profunda recessão, agravada por uma grande austeridade fiscal. Em resumo, a austeridade fiscal generalizada mostra efeitos diferenciados: tem externalidades financeiras positivas na Alemanha e nos países do norte da Europa e agrava, ao mesmo

tempo, o cenário econômico nos países do sul. Esta é uma das diferenças econômicas e políticas entre a Europa do norte e a do sul que dificultam chegar a acordos para uma saída ordenada da crise.

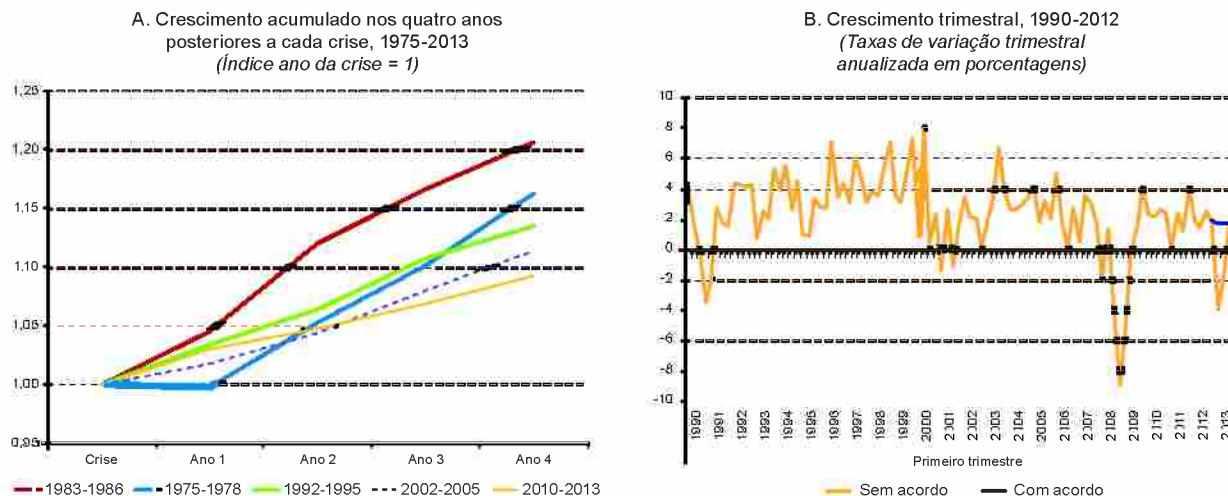
Os Estados Unidos, por seu lado, registram um crescimento baixo e vulnerável. Este país no final de 2011 recuperou seu nível de produto anterior à crise, mas conseguiu-lo lhe tardou o dobro do tempo que recuperações prévias. De fato, sua atual recuperação é a mais lenta e vulnerável de todas as registradas desde a década de 1970 (veja o gráfico 3). O crescimento econômico vem se desacelerando, até registrar um modesto 1,7% no segundo trimestre de 2012. Ao mesmo tempo, debilitou-se a criação de empregos, de 218.000 empregos mensais entre dezembro de 2011 e fevereiro de 2012 a 99.000 entre março e maio deste ano, e a apenas 64.000 em junho de 2012¹. Com a taxa de recuperação do emprego que mostra esta reativação, o nível de emprego prévio à crise seria alcançado recém em 2020. Por outro lado, o incremento do consumo privado nos últimos trimestres não se deveu aos maiores salários, mas a transferências e recortes de impostos por um montante de 1,4 trilhões de dólares, que foram agregados à dívida pública.

A economia estadunidense poderia entrar novamente em recessão no primeiro semestre de 2013. Em janeiro desse ano automaticamente entrarão em vigor, altas tributárias e recortes de gasto por um total de 560 bilhões de dólares (4,7% do PIB), caso não se chegue a um acordo político no Congresso para postergar parte destas medidas. É pouco provável que se consigam acordos legislativos sobre a totalidade deste valor, particularmente num contexto marcado pela realização de eleições presidenciais e parlamentares em novembro de 2012. Em consequência, mesmo no cenário otimista de que se alcance neste tema um acordo legislativo parcial, o resultado mais provável seria um crescimento modesto para 2013 em total e uma forte contração no primeiro semestre (veja o gráfico 3B). A isso cabe somar fatores externos adversos (a recessão europeia, o menor crescimento da China e de outros países emergentes, e o risco de maiores preços do petróleo), que poderiam frear o crescimento estadunidense em 2013.

Os Estados Unidos estão buscando novas fontes de crescimento, dado o debilitamento do consumo privado, que representa 70% do PIB. Nos últimos oito trimestres, dito consumo cresceu a uma taxa anualizada de 2,3%, em comparação com 3,6% na década prévia à eclosão da crise. O consumo tem se debilitado como resultado da perda de valor dos ativos do país, enquanto suas dívidas permanecem altas e suas poupanças baixas. Neste contexto, as famílias enfrentam um ajuste forçado, já que sua escassa renda disponível deve destinar-se, em grande parte, a pagar dívidas e a reconstituir suas poupanças. Dada a debilidade do consumo, e que continuaria pelo menos durante todo o 2013, a possibilidade de um maior crescimento depende do dinamismo dos investimentos e das exportações líquidas. No entanto, a fragilidade da zona do euro e a desaceleração chinesa impõem limites a essa expansão. Uma eventual desaceleração das exportações deixaria a economia estadunidense mais vulnerável a uma nova recessão. Neste contexto, o papel protagonista que o mercado asiático começa a ter para dinamizar o crescimento dos Estados Unidos provavelmente seja a causa do renovado interesse deste país em estreitar seus laços comerciais com essa região.

¹ Escritório de Estatísticas do Trabalho dos Estados Unidos, Current Population Survey, 2012.

Gráfico 3
ESTADOS UNIDOS: CRESCIMENTO ACUMULADO DO PIB EM PERÍODOS DE PÓS-CRISE E AJUSTE FISCAL



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados de Banco Mundial, World dataBank, Fundo Monetário Internacional, *Perspectiva Econômica Mundial*, abril de 2012, e *Perspectiva Econômica Mundial. Atualização das projeções centrais*, julho de 2012, e Bureau de Orçamento do Congresso, “An Update to the Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2012 to 2022” [on-line] http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/08-22-2012-Update_to_Outlook.pdf [data da consulta: 24 de agosto de 2012].

Nota: A linha tracejada corresponde ao crescimento projetado pelo Bureau de Orçamento do Congresso, em caso de que só se implemente uma parte do ajuste fiscal.

A evolução da economia chinesa é um dado central para as projeções de crescimento e de comércio da economia global, por um lado, e para a evolução dos preços internacionais dos produtos básicos, por outro. Este país, por razões externas e internas, está desacelerando seu ritmo de crescimento. Isto se reflete no objetivo fixado por suas autoridades, de um crescimento do PIB entre 7,5 e 8% em 2012. No segundo trimestre de 2012, a expansão do PIB foi de 7,6%, o que marca o sexto trimestre consecutivo de desaceleração e o menor crescimento desde o primeiro trimestre de 2009. As exportações chinesas mostraram em julho de 2012 um crescimento anualizado de apenas 1%, com queda de 16% no caso das dirigidas à Europa e um incremento de apenas 0,6% nas destinadas aos Estados Unidos. A produção industrial também vem se desacelerando. Dado o crescente vínculo da China com as demais economias em desenvolvimento, sua desaceleração afeta também as exportações desses países. Não obstante, o caminho previsto de crescimento da economia chinesa nos próximos anos implica que os preços das matérias-primas se mantenham em níveis elevados, embora inferiores aos máximos de 2008.

A redução das pressões inflacionárias e das bolhas imobiliárias na China parece bem encaminhada. A inflação interanual foi de apenas 1,8% em julho de 2012 e se estima que, caso esta se mantenha abaixo de 3%, no segundo semestre de 2012 as autoridades poderiam empreender políticas monetárias e fiscais mais expansivas. Entre as possíveis medidas, se esperam novas reduções nas taxas de juros e nos depósitos compulsórios dos bancos, bem como recortes tributários para estimular o consumo e programas especiais para aumentar o crédito para as pequenas e médias empresas.

A economia mundial hoje tem menos resiliência para enfrentar uma nova crise do que em 2009. As economias industrializadas, em particular, têm menor margem de ação, por várias razões. Quanto a possíveis estímulos monetários, tanto nos Estados Unidos como na zona do euro, as taxas de juros já se encontram próximas de zero, e se realizaram sucessivas rodadas de flexibilização quantitativa, com resultados limitados. Por outro lado, os níveis de dívida pública e de déficit fiscal são insustentáveis na maioria das economias da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pelo que há poucas possibilidades de introduzir novos estímulos fiscais. Finalmente, a redução da dívida privada continuará operando por alguns anos, o que além de reduzir a demanda interna, limita a eficácia da política monetária para reativá-la.

As economias emergentes também têm menos espaço de manobra financeira para introduzir medidas contracíclicas, devido, em parte, aos efeitos dos programas de recuperação implementados em 2009. Em vários casos, sua elevada magnitude levou a pronunciadas expansões do crédito, e em outros, ao surgimento de pressões inflacionárias, a um rendimento decrescente do investimento público e inclusive a temores de eventuais bolhas imobiliárias e de empréstimos incobráveis. Outra limitante, que está aparecendo no transcurso de 2012, é a deterioração dos termos de troca e do valor das exportações, ante a queda dos preços de algumas matérias-primas. Isso afeta particularmente o saldo fiscal das economias exportadoras de minérios, metais e energia.

Para a presente década se prevê que a economia mundial avançará com duas velocidades: as economias emergentes duplicarão a taxa de expansão das industrializadas. As projeções até 2017 indicam um período propício para as economias emergentes, embora menos dinâmico do que o 2003-2007. Isto significa que a convergência da renda per capita dos países em desenvolvimento com a das economias desenvolvidas continuaria nesta década, ainda que com velocidade menor do que no excepcional período compreendido entre 2003 e 2010. O comércio entre países em desenvolvimento (Sul-Sul) também será mais dinâmico do que o comércio entre os países industrializados (Norte-Norte), de forma tal que se antecipa que antes de 2020 o valor do primeiro superaria o do segundo. O denominado “superciclo” das matérias-primas, iniciado em 2003, poderia projetar-se até 2020, com um crescimento dos preços em ritmo inferior ao máximo registrado a meados de 2008, porém superior à tendência histórica. Trata-se de uma notícia favorável para a América do Sul e menos auspiciosa para a América Central e o Caribe.

A divergência dos ciclos monetários, baixas taxas de juros nos países industrializados e maiores taxas nos países emergentes, persistirá por vários anos. Esta brecha de taxas de juros e de crescimento, e, assim, de rentabilidade, pode valorizar as moedas das economias emergentes, o que afetaria seu desempenho exportador e suas possibilidades de diversificação exportadora e de substituição competitiva de importações. Também, o ingresso de capitais pode constituir, em vários casos, um incentivo à excessiva expansão do crédito, à deterioração do saldo da conta corrente e à gestação de bolhas no mercado imobiliário ou no mercado de ações. A incerteza e a volatilidade financeira seguirão presentes nos mercados mundiais até que se avance em soluções efetivas para a crise do euro, o que pode tardar vários anos. Enquanto isso, a aversão ao risco e a fuga para ativos de qualidade (*flight to quality*) podem induzir lapsos breves, mas intensos, de tensão financeira.

Esta crise será a mais longa e de efeitos mais duradouros do pós-guerra. A crise teve sua origem no sobre-endividamento público e privado, que deixou o legado de elevados níveis de déficit fiscal e de dívida pública que será necessário reduzir gradualmente. Nos cinco anos prévios à eclosão da crise de 2008, a dívida bruta média das famílias dos países industrializados cresceu em média 39 pontos percentuais, alcançando 138% da renda, e em vários países europeus esta porcentagem chegou a superar 200%. Com a crise e a queda dos valores das moradias, o patrimônio de muitas famílias reduziu-se em

comparação com sua dívida. Além disso, a menor renda e o maior nível de desemprego tornaram cada vez mais difícil cumprir com o pagamento dos créditos imobiliários. Neste contexto, faltam vários anos para lograr uma recuperação definitiva das economias industrializadas. Entre estas, os Estados Unidos é a que mais avançou no necessário processo de redução do endividamento. Ao contrário, Espanha, Irlanda e Reino Unido mantêm um alto pagamento de dívida que restringe severamente o consumo privado.

As experiências de países como Finlândia, Suécia e República da Coreia, que conseguiram superar com êxito a crise de sobre-endividamento como a que atualmente enfrentam vários países europeus, dão indícios sobre as condições requeridas para esse processo. Entre elas se encontram as seguintes: i) uma rápida solução para os créditos ruins e as dívidas incobráveis; ii) um forte dinamismo exportador, apoiado em desvalorizações significativas; iii) a rápida expansão do investimento privado; iv) reformas estruturais que promovam a produtividade e a competição², e v) estabilização dos preços do mercado imobiliário e retomada do fluxo de vendas de moradias novas. Outro aspecto central destas experiências é que a desalavancagem fiscal ocorreu uma vez recuperado o crescimento, impulsionado pelas exportações e pelo investimento privado, isto é, nos últimos anos de redução do endividamento privado. Isto contrasta com o que está sucedendo em várias economias europeias, em que estes processos ocorrem simultaneamente.

Para o médio prazo, se antecipa um crescimento econômico baixo e volátil nos países industrializados, enquanto os países em desenvolvimento continuarão sendo os motores da economia e do comércio mundial. O principal desafio que enfrentam muitos países industrializados é avançar no processo de redução do endividamento das famílias, do setor financeiro e do governo. Este processo, que levaria pelo menos cinco anos, estaria caracterizado pela manutenção da restrição financeira, por problemas com o comportamento da dívida, recuperações curtas e erráticas, um nível elevado de desemprego e por intervenções importantes do setor público nas finanças e na economia.

Este cenário central demanda um reordenamento da institucionalidade econômica e política mundial, para refletir o maior peso dos países em desenvolvimento na economia mundial. Atualmente há grandes déficits na governança da globalização, em aspectos tais como a regulação financeira internacional, a reforma do sistema monetário internacional, o combate aos efeitos da mudança climática, as migrações internacionais e a readequação do sistema multilateral de comércio ante a proliferação de acordos comerciais preferenciais e de cadeias mundiais de valor. Para que um acordo substantivo em torno a estes temas seja eficaz, este deverá conceder maior presença na tomada de decisões às economias emergentes. No entanto, o atual contexto de lento crescimento, elevado desemprego e obrigada consolidação fiscal nas economias industrializadas limita o espaço político para alcançar este tipo de acordo.

B. O AUGES DOS PRODUTOS BÁSICOS: BALANÇO E PERSPECTIVAS

Devido, em grande medida, à elevada demanda da China e de outras economias emergentes, os preços dos produtos básicos exportados pela região, desde inícios da década de 2000, têm experimentado um acentuado aumento, particularmente no caso dos minérios e metais. Embora ambos os fatores tenham favorecido os países da região que exportam estes produtos, especialmente os da

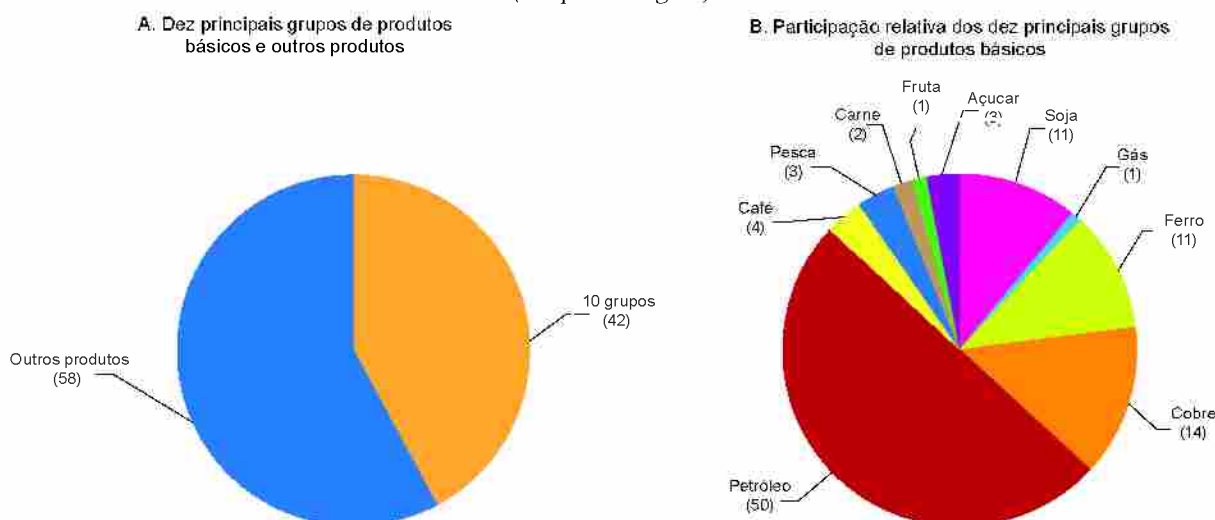
² No caso dos países nórdicos, estas reformas incluíram o ingresso à União Europeia e a desregulação do comércio varejista, e na República da Coreia, a reestruturação dos conglomerados econômicos e a abertura ao investimento estrangeiro direto.

América do Sul, também têm aumentado sua dependência das receitas derivadas destas exportações. Por outro lado, as economias centro-americanas e a maioria dos países do Caribe, que são importadores líquidos de bens primários, viram-se afetados negativamente pelo incremento dos preços destes produtos.

No atual cenário de incerteza internacional, com perspectivas de um débil crescimento dos países desenvolvidos e de uma desaceleração das economias emergentes, apresenta-se a interrogação de como um menor dinamismo de suas exportações de produtos básicos afetaria os países da região. Para avaliá-la, consideraram-se três cenários de demanda e preços para o período 2013-2015 (central, otimista e pessimista), analisando-se em particular os dez principais grupos de produtos básicos exportados pela região. Estes, em ordem decrescente de participação no total exportado, são: petróleo, cobre, ferro, soja, café, açúcar, produtos da pesca, carne, frutas e gás. Estes dez grupos em conjunto representaram 42% das exportações totais da região em 2011 (veja o gráfico 4).

Gráfico 4
**AMÉRICA LATINA E CARIBE: COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS
POR PRINCIPAIS GRUPOS DE PRODUTOS, 2011**

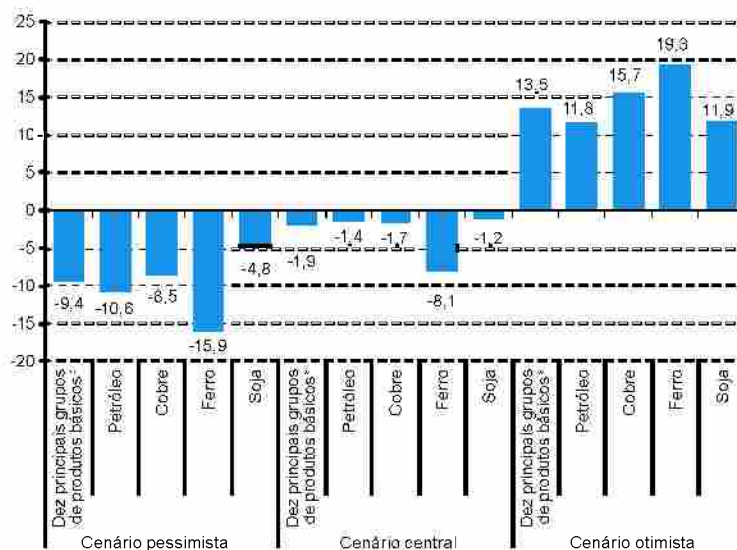
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de dados estatísticos sobre o comércio de mercadorias (COMTRADE).

As estimativas realizadas mostram que, no cenário central, o índice de preços do conjunto dos dez grupos de produtos considerados registraria uma redução média de cerca de 2% anual entre 2013 e 2015 (veja o gráfico 5). Cabe assinalar que, mesmo no cenário pessimista, nos próximos anos os preços dos principais produtos básicos exportados pela região se manteriam acima de sua média dos anos noventa e de seu nível mínimo do período 2005-2011, embora, em geral, inferiores aos máximos alcançados em meados de 2008 e em 2011 (especialmente no caso de minérios e metais). Os preços dos alimentos e do petróleo poderiam seguir aumentando, dependendo de conjunturas específicas relacionadas com a oferta destes produtos. Postula-se então, que é possível prognosticar a continuidade do ciclo de altos preços iniciado a começos da década de 2000, embora com uma desaceleração de seu crescimento. Isto implicaria a necessidade de que os países da região realizem um maior esforço para expandir o volume exportado, de maneira de manter as receitas por exportações.

Gráfico 5
**AMÉRICA LATINA E CARIBE: VARIAÇÕES ESPERADAS NOS PREÇOS
 DOS PRINCIPAIS GRUPOS DE PRODUTOS BÁSICOS EXPORTADOS
 EM TRÊS CENÁRIOS ALTERNATIVOS, 2013-2015**
(Taxas médias de variação anual em porcentagens)



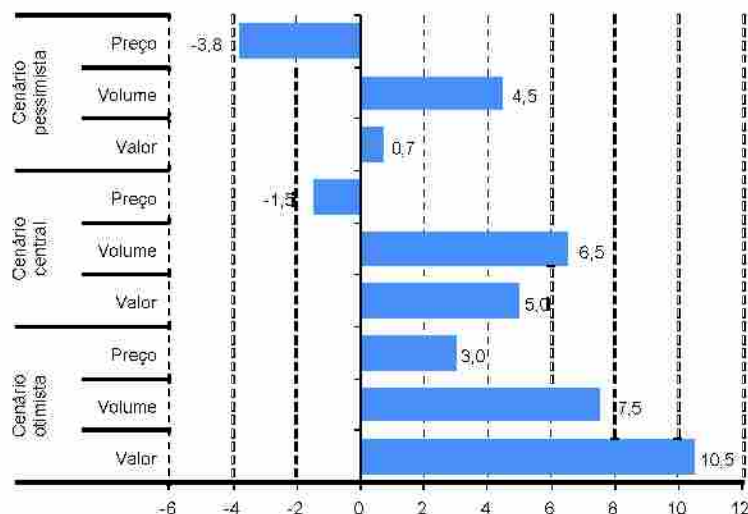
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados e projeções do Banco Mundial, Economist Intelligence Unit e Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)/Fundo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), *Agricultural Outlook 2012*, 2012.

^a Inclui: petróleo, cobre, ferro, soja, café, açúcar, produtos da pesca, carne, frutas e gás.

Apesar das quedas de preços projetadas, o valor das exportações totais da região continuará aumentando durante o próximo triênio, embora a taxas bem inferiores às registradas em anos recentes. Com efeito, no cenário central se projeta um crescimento anual de 5% do valor exportado entre 2013 e 2015, enquanto nos cenários pessimista e otimista as taxas de expansão seriam de 0,7% e de 10,5% anual, respectivamente (veja o gráfico 6). Em definitiva, o desempenho exportador da região estaria distante do dinamismo mostrado na segunda metade da década passada, período em que o valor das exportações cresceu, em média, a taxas superiores a 20% ao ano.

O grande conteúdo de produtos básicos nas exportações da América Latina e do Caribe à China e as favoráveis estimativas de crescimento nesse país fixam uma base de crescimento para as exportações de produtos básicos da região nos próximos anos. Com um crescimento da economia chinesa entre 7 e 8% anual (como refletem as projeções de vários organismos internacionais e as próprias estimativas do Governo chinês), a região teria garantido um aumento de 16% anual no volume exportado a esse país. Por outro lado, uma prática comum entre os compradores da China é manter contratos de médio e longo prazo para o suprimento de matérias-primas, sobretudo no caso dos metais (cobre, níquel e minério de ferro, entre outros, principais insumos para a indústria do aço, de maquinaria e para a da construção). Neste contexto, cabe esperar que, tal como ocorreu durante a crise de 2008-2009, os compradores chineses reajam aos menores preços dos produtos básicos acumulando estoques (especialmente de metais, soja e outros grãos).

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA E CARIBE: EVOLUÇÃO ESPERADA DOS ÍNDICES DE VALOR, VOLUME E PREÇO DAS EXPORTAÇÕES AO MUNDO, 2013-2015
(Taxas médias de variação anual em porcentagens)



Fonte: Projeções da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de dados estatísticos sobre o comércio de mercadorias (COMTRADE) e informação oficial dos países.

A CEPAL, em numerosas publicações, tem destacado as oportunidades e os desafios associados à elevada presença dos produtos básicos na cesta exportadora regional, particularmente na dos países da América do Sul. Neste contexto, o menor crescimento esperado dos preços desses produtos nos próximos anos, que, por sua vez, diminuiria a pressão à apreciação da moeda local, abre espaços para potenciar as exportações de produtos com um maior grau de elaboração (incluindo os produtos com base em recursos naturais). No entanto, este processo não é automático e suscita diversos desafios de política pública. Com efeito, uma política orientada a favorecer a produção de maior valor nacional nos processos vinculados aos grupos de produtos básicos deverá potenciar a constituição de redes nacionais interempresariais, intrasetoriais e intersetoriais que sejam capazes de abordar de forma adequada mecanismos de cooperação e pactos com o fim de resolver os desafios pendentes do desenvolvimento. Entre estes se encontram os seguintes:

- i) a promoção de processos de inovação, competitividade e internacionalização das empresas e maior presença em cadeias de produção mais amplas, sejam nacionais, regionais ou mundiais;
- ii) a incorporação crescente das pequenas e médias empresas ao processo produtivo vinculado à exportação;
- iii) o fortalecimento das relações comerciais intrarregionais (o comércio intrarregional é mais intensivo do que o extrarregional em produtos baseados em recursos naturais processados e produtos industriais, como alimentos, bebidas e tabaco, produtos têxteis e químicos, entre outros; neste contexto, o fomento das cadeias de valor regionais é uma tarefa prioritária), e
- iv) o aprofundamento de relações comerciais de maior qualidade com a China e com a região Ásia-Pacífico, de modo a potenciar a colaboração mútua em processos de inovação e dar um salto qualitativo na inserção internacional; este aprofundamento poderia incluir o estabelecimento de alianças de longo prazo que permitam a estabilidade dos preços e o desenvolvimento de processos de inovação de mútua conveniência.

C. DESEMPENHO RECENTE E PERSPECTIVAS DE CURTO PRAZO DO COMÉRCIO E DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Em 2011, as exportações da América Latina e do Caribe ao mundo alcançaram 1,06 trilhões de dólares, com um crescimento de 23%, enquanto suas importações somaram 1,01 trilhões de dólares, o que representa um crescimento de 22%. Este resultado determinou um aumento do superávit comercial regional, de 33 bilhões de dólares em 2010 a 52 bilhões de dólares em 2011. A região continua tendo uma posição deficitária em seu comércio com a China e com os demais países da Ásia, que se compensa com o superávit de seu comércio com os Estados Unidos e com os novos sócios extrarregionais. O comércio com a União Europeia registrou um saldo praticamente em equilíbrio. Tal como em 2010, o crescimento das exportações da região em 2011 foi superior à média mundial. Neste último ano, as exportações regionais também cresceram mais do que as dos Estados Unidos, da zona do euro e da Ásia, sendo superadas unicamente pela África e pelo Oriente Médio.

Como ocorrido em 2010, as exportações regionais de produtos da mineração e de petróleo foram as mais dinâmicas em 2011 e tiveram um crescimento bem superior ao das exportações totais. O valor das exportações de produtos agrícolas e agropecuários também cresceu mais que a média regional, apesar da maior volatilidade de preços no último semestre. Por seu lado, o valor das exportações de manufaturas apresentou a taxa de crescimento mais baixa.

O comércio exterior da região, desde o segundo semestre de 2011, experimentou uma acentuada desaceleração que esteve fortemente influenciada pela recessão na zona do euro, o escasso dinamismo econômico nos Estados Unidos e no Japão, e pela moderação do crescimento da China e de outras economias emergentes. Assim o refletem as cifras para o período compreendido entre janeiro e junho de 2012 em que as exportações e importações regionais cresceram 4% e 6%, respectivamente (veja o quadro 1). Esta desaceleração afetou os intercâmbios com todos os principais sócios comerciais da região, embora mais intensamente as exportações, sobretudo as dirigidas à União Europeia. Estas caíram 5% no primeiro semestre de 2012 em relação a igual período de 2011.

Para o ano de 2012 em total, a CEPAL projeta para a região uma taxa de crescimento das exportações da região de cerca de 4% e de 3%, no caso das importações. Estas cifras se situam, em média, cerca de 20 pontos percentuais abaixo das taxas de expansão registradas em 2011. Por sub-regiões, se prevê que em 2012 o comércio exterior do México e América Central terá um crescimento superior à média regional, enquanto a América do Sul teria um crescimento menor. Os países do Caribe registrariam quedas tanto em suas exportações quanto em suas importações, o que obedece, em boa medida, a seus maiores vínculos comerciais com a União Europeia, em comparação com o resto da região (veja o quadro 1).

Os maiores efeitos da desaceleração das exportações regionais se observarão no componente preço, que passaria de um crescimento de 19% em 2011 a uma queda de 1% em 2012. Por seu lado, o volume exportado apresentaria um crescimento próximo a 5%. A grande maioria dos países da região registraria uma queda dos preços de suas exportações (que seriam mais pronunciadas na América do Sul e no Caribe) e um aumento dos volumes exportados. No caso de México e América Central, este aumento seria superior à média regional e contribuiria ao melhor desempenho exportador esperado para estes países em relação ao restante da região. Quanto às importações, o aumento esperado dos volumes importados pela região em seu conjunto seria de cerca de 4%, o que mais que compensaria a queda esperada dos preços, próxima a 1%. México e América Central registrariam o maior aumento neste volume.

Quadro 1
AMÉRICA LATINA E CARIBE: TAXAS DE CRESCIMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR, 2012
(Em porcentagens)

	2012 (Janeiro-junho) ^a		2012 (Ano completo) ^b	
	Exportações	Importações	Exportações	Importações
Argentina	-1,1	-5,7	-0,2	-3,7
Bolívia (Estado Plurinacional da)	22,4	13,3	16,2	-1,2
Brasil	-0,9	4,6	-0,5	-0,1
Chile	-2,3	7,3	-2,1	3,5
Colômbia	11,3	11,4	7,0	10,3
Costa Rica	10,9	10,7	11,0	5,0
Equador	9,3	7,5	8,2	4,8
El Salvador	-3,6	1,5	-2,2	-0,1
Guatemala	-0,7	2,3	-0,3	3,5
Honduras	6,9	4,1	12,5	0,0
México	7,6	7,7	7,4	5,3
Nicarágua	9,1	15,5	13,5	12,9
Panamá	-2,7	10,6	2,7	3,6
Paraguai	-7,9	-7,6	-3,2	-12,5
Peru	0,5	11,0	-7,9	7,8
República Dominicana	4,1	-1,4	6,1	-4,1
Uruguai	10,0	3,7	10,6	6,9
Venezuela (República Bolivariana da)	7,9	25,3	6,5	18,8
Comunidade do Caribe (CARICOM)	-5,2	-0,9	-3,8	-0,9
América Latina e Caribe	4,1	6,2	4,0	3,0
América do Sul	2,0	6,5	1,1	3,2
México e América Central	7,3	7,4	7,3	5,0
Países do Caribe	9,4	-2,0	-0,7	-2,1

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países.

^a Estimativas preliminares.

^b Projeções efetuadas com base na informação disponível para o primeiro semestre do ano.

A recessão na zona do euro provocaria uma queda das exportações da América Latina e do Caribe para a União Europeia da ordem de 5% em 2012. A queda seria mais pronunciada no caso das exportações dos países da Comunidade do Caribe (CARICOM) (-19%) e na América do Sul (-7%), em contraste com o aumento previsto para o México e América Central (16%). Se a atual situação na Europa se prolonga, poderia haver também um efeito indireto no comércio da região com a China. Este efeito seria consequência da menor demanda de importações pela China e nos demais países da Ásia, produto, por sua vez, da queda da demanda de exportações asiáticas na União Europeia. Esta situação se tornaria patente de forma mais intensa durante 2013, pelo menor crescimento das exportações regionais a China e estaria ligado a uma queda dos preços dos principais produtos básicos exportados pela região a esse mercado, como cobre, minério de ferro e farinha de pescado, entre outros.

Contudo, a mudança ocorrida na estrutura por destinos do comércio exterior da região na última década contribuirá para que seu desempenho exportador em 2012 seja melhor do que em outros episódios recentes de crises econômicas internacionais. Embora em 2001 (ano da crise “ponto com”) as exportações regionais caíssem quase 5% e em 2009 cerca de 22% no contexto da crise financeira global, para 2012 se projeta que cresçam por volta de 4%. Esta maior resiliência se explica em parte pelas fortes mudanças ocorridas na estrutura das exportações regionais por destino durante a última década. Entre 2000 e 2011, a participação dos Estados Unidos caiu quase 20 pontos, de 58% a 39%. Ao

contrário, aumentou consideravelmente o peso da Ásia (de 6% a 18%) e, dentro desta, particularmente o da China (de 1% a 9%). Da mesma forma, o peso da própria região cresceu, de 16% a 20%. Em definitiva, as regiões em desenvolvimento aumentaram sua participação como destino das exportações da América Latina e do Caribe. Ao serem precisamente estas regiões as mais dinâmicas da economia mundial, limitou-se o impacto da menor demanda dos países industrializados nas exportações da região.

A América Latina e o Caribe não têm estado à margem do aumento mundial das restrições ao comércio desde 2011, embora não se trate de uma tendência generalizada. Em particular, o menor crescimento da Argentina e do Brasil nos últimos trimestres ocasionou um aumento das demandas setoriais de proteção à indústria nacional. Isto ocorreu no contexto da tendência —que se observava desde antes da crise— a uma crescente penetração das manufaturas asiáticas (especialmente chinesas) que deslocou tanto a importações procedentes do resto do mundo quanto a produção local. Deste modo, em alguns países da região observaram-se, nos últimos meses, medidas ou anúncios visando a uma restrição maior às importações principalmente de produtos industriais. Algumas destas ações têm sido questionadas, tanto dentro quanto fora da região.

Por outro lado, continua o intenso ritmo de subscrição de novos acordos comerciais por parte de algumas economias da América Latina e do Caribe. Em maio de 2012 entrou em vigor o tratado de livre comércio entre a Colômbia e os Estados Unidos, e se prevê que durante o segundo semestre de 2012 ocorra o mesmo com o tratado entre o Panamá e os Estados Unidos. Por outro lado, em junho de 2012 se subscreveram o acordo de associação entre a União Europeia e os países centro-americanos (incluindo o Panamá) e o tratado de livre comércio entre essa agrupação, de um lado, e Colômbia e Peru, do outro. Espera-se que ambos os acordos entrem em vigor no final de 2012 ou no começo de 2013. Deste modo, já são várias as economias da região que têm, ou terão nos próximos meses, relação comercial preferencial tanto com os Estados Unidos quanto com a União Europeia. Nos últimos meses também tem aumentado o número de acordos comerciais entre os países da região e os da região Ásia-Pacífico, com a entrada em vigor dos tratados de livre comércio entre Costa Rica e China, entre Chile e Malásia, entre Peru e Japão, e entre Peru e República da Coreia. A isto se soma o ingresso do México às negociações do Acordo Estratégico Transpacífico de Associação Econômica (AETA). Cabe assinalar que esta intensa atividade só diz respeito a um número limitado de países da região, todos eles às costas do Oceano Pacífico.

Os meses recentes têm estado marcados por importantes mudanças na arquitetura da integração econômica formal da região. Entre elas se destacam a incorporação da Venezuela (República Bolivariana) como membro pleno do MERCOSUL, a constituição formal da Aliança do Pacífico e os progressos para o estabelecimento de um espaço de livre comércio entre México e o conjunto de países centro-americanos. Estes e outros acontecimentos demonstram um contexto fluido e cuja evolução futura resulta difícil de prever. Sem prejuízo disso, na Meso-América se observa um avanço em direção a uma integração econômica cada vez mais estreita, enquanto na América do Sul a situação parece mais incerta. Recentemente, no Caribe, têm adquirido força os debates sobre a distribuição dos custos e benefícios da integração entre as distintas economias membros da CARICOM, tema que estabelece novos desafios ao processo de integração.

Com a entrada da Venezuela (República Bolivariana da) como membro pleno do MERCOSUL, oficializado no final de julho de 2012, esta agrupação passa a ter um produto interno bruto combinado de 3,3 trilhões de dólares e uma população de 275 milhões de habitantes. Também, agrega a seu perfil de potência agrícola um forte peso energético. A adoção por parte da Venezuela (República Bolivariana da) dos diversos compromissos derivados em sua qualidade de membro pleno do MERCOSUL será gradual, tendo-se acordado para tal fim um calendário de trabalho que culminaria em

2016. Por outro lado, desde junho de 2012 o Paraguai se encontra suspenso temporariamente de seu direito de participar nos órgãos da agrupação, por causa dos fatos que determinaram a destituição pelo Congresso desse país do então Presidente Fernando Lugo.

Também em junho de 2012, foi subscrito o acordo marco pelo qual se constitui formalmente a Aliança do Pacífico. Integrada por Chile, Colômbia, México e Peru, a Aliança tem entre seus objetivos construir uma área de integração profunda e avançar progressivamente para a circulação, entre seus membros, de bens, serviços, capitais e pessoas. Estas quatro economias têm um produto interno bruto combinado de 1,9 trilhões de dólares e uma população de 207 milhões de habitantes. A Aliança do Pacífico também busca converter-se em uma plataforma de articulação política, de integração econômica e comercial e de projeção ao mundo, com especial ênfase na região Ásia-Pacífico.

O tratado de livre comércio único entre México e América Central, que foi subscrito em novembro de 2011 e com previsão para vigorar ainda em 2012, substituirá os três acordos que até agora vinculam esse grupo de países³. Entre os principais objetivos buscados, se encontram: fomentar a utilização de insumos intrarregionais e reduzir os custos administrativos que incorrem as empresas para beneficiarem-se das preferências tarifárias e de outras vantagens estabelecidas nos acordos em vigor. Trata-se de um grande avanço no sentido da criação de um espaço econômico ampliado, com um produto interno bruto de quase 1,3 trilhões de dólares, uma população de mais de 150 milhões de habitantes e com estreita vinculação produtiva e comercial com os Estados Unidos.

No que diz respeito à sub-região do Caribe, na Jamaica nos últimos meses tem-se mantido um debate sobre a conveniência de continuar sendo membro da CARICOM. O motivo central é o grande déficit comercial desse país com os sócios desta agrupação, particularmente com Trinidad e Tobago, principal economia do bloco. No fundo deste debate se encontra o tema da distribuição dos benefícios da integração econômica entre os distintos membros, especialmente quando estes são muito diversos em termos de tamanho, grau de desenvolvimento econômico, população ou em outras variáveis.

D. O CONTEXTO ECONÔMICO MUNDIAL PREVISÍVEL E SEUS DESAFIOS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE

As perspectivas da economia mundial para o restante da presente década sugerem um quadro de baixo dinamismo nos países industrializados. Esta situação reforça a tendência de longo prazo a uma crescente participação das economias em desenvolvimento nas distintas variáveis da economia mundial. Outra tendência que está transformando de modo considerável o mapa produtivo e do comércio internacional é a fragmentação geográfica da produção, que cada vez mais se estrutura nas denominadas cadeias de valor. Estas se caracterizam por intensos fluxos de comércio de bens intermediários e serviços, bem como de investimentos estrangeiros diretos. Variáveis como infraestrutura física e de serviços, conectividade e logística são cruciais para o adequado funcionamento desta forma de produção.

Medida em termos de participação dos bens intermediários nas exportações totais, a inserção da América Latina e do Caribe nas cadeias globais de valor carece do dinamismo observado em outras regiões, sobretudo na Ásia. Em 2011, a participação destes bens nas exportações da região ao mundo (9,5%), embora superior à registrada no início da década de 1990, é

³ Este acordo entre El Salvador, México e Nicarágua entrou em vigor no dia 2 de setembro de 2012.

consideravelmente inferior à existente no início da década de 2000 (veja o quadro 2). Isto reflete a forte perda de dinamismo das exportações regionais de bens intermediários durante a última década: enquanto estas cresceram 19% anual entre 1990 e 2000, sua expansão foi de apenas 6% anual entre 2000 e 2011. A desaceleração foi mais acentuada nos casos do México, principal exportador regional de bens intermediários (31% em comparação com 5%), e América Central (29% em comparação com 7%).

Quadro 2
AMÉRICA LATINA E CARIBE, BRASIL E MÉXICO: PARTICIPAÇÃO DOS BENS INTERMEDIÁRIOS NAS EXPORTAÇÕES TOTAIS E INTRARREGIONAIS, 1990-2011
(Em porcentagens)

	1990	1995	2000	2005	2011
América Latina e Caribe					
Exportações totais	6,5	11,7	16,1	13,0	9,5
Exportações intrarregionais	8,8	11,3	10,8	11,7	9,5
Brasil					
Exportações totais	10,5	11,1	12,5	11,4	6,4
Exportações intrarregionais	20,1	20,8	22,6	19,8	17,9
México					
Exportações totais	11,5	21,1	26,0	24,1	21,0
Exportações intrarregionais	7,1	11,2	10,8	17,4	10,1

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de dados estatísticos sobre o comércio de mercadorias (COMTRADE).

Duas terças partes das exportações de bens intermediários da América Latina e do Caribe se dirigem aos Estados Unidos. No entanto, ao excluir o México, 54% das exportações de bens intermediários da região têm como destino o próprio mercado regional. Isto mostra as distintas dinâmicas sub-regionais: enquanto para as economias da América do Sul o mercado intrarregional é mais importante do que o extrarregional, o oposto sucede no caso do México, América Central e do Caribe, economias cuja estrutura produtiva e exportadora está claramente orientada ao mercado dos Estados Unidos (veja os casos do Brasil e do México no quadro 2).

Em 2011 os bens intermediários representaram 9,5% das exportações da América Latina e do Caribe à própria região, mesma proporção que tiveram nas exportações totais ao mundo. Este fato resulta notável, ao considerar que a proporção de manufaturas nas exportações intrarregionais é muito superior à proporção nas extrarregionais. Em outras palavras, a maior proporção do comércio de produtos manufaturados dentro da região não se traduz em mais comércio intrarregional de bens intermediários. Essa dinâmica constitui indício de um nível baixo de integração produtiva, dado que sugere que os bens manufaturados que se comercializam entre as economias da região são, em sua maioria, elaborados integralmente no país que os exporta.

O México e alguns países centro-americanos e caribenhos são as economias da região que mostram maior grau de inserção em cadeias de valor, sobretudo via “maquiladoras” e atividades produtivas localizadas nas zonas francas de processamento para a exportação. Os casos em que essa participação coincide com níveis elevados de agregação local de valor são ainda relativamente escassos. Também, para muitos países centro-americanos e caribenhos, os acordos adotados no âmbito da OMC implicam que a partir de 2016 será posta em prova a capacidade das zonas francas de exportação de manter sua contribuição às exportações, dado que a partir desse ano a possibilidade de outorgar incentivos fiscais ligados ao desempenho exportador das empresas radicadas nessas zonas será seriamente restringida.

A partir da análise das matrizes de insumo-produto de seis países da região, se constata que o emprego associado às exportações representa uma porcentagem significativa e crescente do emprego total (entre 11% e 24%) (veja o quadro 3)⁴. Com exceção da Argentina e do Chile, o emprego exportador indireto (isto é, aquele associado a bens e serviços utilizados como insumos pelos setores exportadores) foi mais dinâmico do que o direto e aumentou sua participação no emprego exportador total. Enquanto na Argentina, Brasil e Uruguai por cada emprego direto associado às exportações são gerados mais de um emprego indireto, no Chile, Colômbia e México a relação é claramente inferior a um.

Nos seis países analisados, se destaca um grupo de setores de manufaturas com grande densidade de emprego exportador indireto. Estes são os setores de alimentos, bebidas e tabaco, química e farmácia, automotivo, maquinaria e equipamentos e de madeira, celulose e papel. Todas estas atividades têm como característica em comum sua alta participação nas exportações intrarregionais. Ao mesmo tempo, essas atividades apresentam alta proporção de mão de obra e maiores níveis de encadeamento com outros setores, pelo que geram mais emprego exportador, especialmente emprego indireto. Destacam-se em particular os casos do setor de alimentos, bebidas e tabaco no Brasil (5,6 empregos indiretos por cada emprego direto) e do setor de química e farmácia no México (4,3 empregos indiretos por cada emprego direto).

Em 14 países da América Latina e do Caribe, que representam quase 95% das exportações totais da região, em 2011 existiam cerca de 114.000 empresas exportadoras. Destas, 32% encontravam-se situadas no México, 19% no Brasil e 11% na Argentina. O total de empresas exportadoras da região cresceu 15% entre 2002 e 2011, e em vários países a taxa de crescimento do número de exportadoras foi mais elevada do que a do total de empresas, especialmente naqueles que aplicaram de maneira consistente uma política de desenvolvimento do setor exportador. No entanto, esta tendência viu-se afetada pela crise de 2009. Com efeito, em várias das economias de maior tamanho da região, como Argentina, Brasil, Chile e Colômbia, o número de empresas exportadoras em 2011 ainda era inferior ao existente antes da crise de 2008. Cabe destacar que o total de empresas exportadoras de toda a região é similar ao de um país como Espanha ou França.

Na região, a proporção de empresas que participam nas exportações continua sendo muito pequena. Em 2010, a proporção de empresas exportadoras em relação ao total de empresas se manteve abaixo de 2% na maioria dos países da região, sendo inferior a 1% em muitos deles⁵. Estas porcentagens são baixas em comparação com as de vários países desenvolvidos e economias asiáticas emergentes (veja, por exemplo, o quadro 3).

Em muitos países da região, o setor exportador apresenta uma elevada concentração dos envios em poucas empresas, geralmente de grande tamanho e vinculadas a recursos naturais. O primeiro percentil das empresas exportadoras concentra uma proporção superior a 70% dos envios totais na Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Chile, Colômbia, México, Paraguai, Peru e Venezuela (República Bolivariana da). Apenas Panamá e Uruguai apresentam um nível de concentração deste indicador similar ao existente nos países desenvolvidos (veja o quadro 3)⁶. Na região, os níveis de concentração se elevaram devido ao aumento dos preços dos produtos básicos durante a maior parte da

⁴ Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai.

⁵ Exceção relativa é a Costa Rica, onde a proporção de empresas exportadoras no total ronda os 4%.

⁶ No Panamá, que não está incluído no quadro 3, o primeiro percentil das empresas exportadoras concentra 46,9% do total do valor exportado.

década passada. Com efeito, mais de 80% das grandes empresas exportadoras da região estão vinculadas à exploração e processamento de recursos naturais.

Quadro 3
PAÍSES SELECIONADOS: INDICADORES DE DESEMPENHO EXPORTADOR, EMPREGO EXPORTADOR E APOIO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS
(Em porcentagens, dólares e número)

País	Exportações per capita, 2010 (em dólares)	Empresas exportadoras como proporção do total de empresas, 2010 (em porcentagens)	Participação do primeiro decil de empresas exportadoras nas exportações totais, 2010 (em porcentagens)	Emprego exportador como proporção do emprego total, em torno de 2005 (em porcentagens)	Empregos por milhão de dólares exportado, em torno de 2005 (em número de empregos)	Apoio às pequenas e médias empresas como proporção do PIB, em torno de 2009 (em porcentagens)
Países da América Latina e do Caribe						
Argentina	1 683	...	72,0	15,1	27	...
Brasil	1 194	0,5	59,5	14,5	101	0,085
Colômbia	981	0,4	78,6	12,2	97	0,008
Chile	4 813	0,8	81,0	24,1	53	0,03
México	2 766	0,7	73,1	13,4	27	0,015
Uruguai	3 102	1,6	40,8	18,0	56	0,024
Países de outras regiões						
Bélgica	27 685	5,8	48,0
Espanha	8 019	3,4	...	14,1 ^a	10 ^a	0,41
República da Coreia	10 875	2,7	...	21,2	17	0,27

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de dados estatísticos sobre o comércio de mercadorias (COMTRADE), informação oficial dos países e estimativas próprias com base nas matrizes insumo-produto.

^a Emprego direto.

As empresas exportadoras de América Latina e do Caribe apresentam uma grande heterogeneidade e uma elevada rotação (especialmente as pequenas). Do total de empresas exportadoras da região, cerca de 30% registram exportações por vários anos consecutivos (entre cinco e sete). Estas exportadoras “permanentes” costumam pertencer aos setores que contam com maiores vantagens comparativas. Em vários países da região, correspondem a empresas relacionadas com recursos naturais e com uma intensidade de capital superior à média da economia. Proporcionalmente, o número de exportadoras no caso das grandes empresas é mais elevado do que no caso das pequenas e médias.

Embora tenha aumentado ligeiramente a quantidade de empresas que exportam mais de um produto a mais de um destino, mantém-se na região o predomínio de empresa monoexportadora a um só destino. Num universo de aproximadamente 108.000 empresas exportadoras existentes em dez países da região em 2010, umas 39.000 (a maioria delas pequenas e médias) exportaram esse ano apenas um produto a um só destino, enquanto somente umas 3.600 (em sua maioria, grandes empresas) exportaram mais de dez produtos a mais de dez destinos. Este padrão é muito similar em todos os países da região.

A relação entre o crescimento das exportações e o emprego total é menor na medida em que existe uma alta concentração das exportações, o que costuma coincidir com um menor desenvolvimento relativo do setor de manufaturados. Em consequência, reduzir a concentração dos envios e de agentes deveria constituir um elemento central de qualquer estratégia de diversificação exportadora e de redução da heterogeneidade estrutural.

A região não é somente o principal destino para a maioria das empresas exportadoras, também é para onde se envia um número maior de produtos, especialmente de alta tecnologia, e onde há menor concentração das exportações. Mais da metade das empresas exportadoras (entre 55 e 69%, caso se inclua ou não o México) efetua envios à própria região, apesar de que a esta só se dirige um sexto do valor das exportações totais. Para a maioria dos países, a região representa o menor valor médio exportado por empresa, a maior média quanto ao número de produtos exportados por empresa e os menores índices de concentração. O contrário sucede com as exportações para a China (veja o quadro 4). Os envios aos Estados Unidos compartilham algumas das características das exportações intrarregionais, como a participação de empresas exportadoras (incluindo as pequenas e médias) e a geração de emprego (direto e indireto), relativamente mais altas do que as das exportações da região a outros mercados, especialmente para a Ásia.

Quadro 4
**AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): INDICADORES DE DESEMPENHO EXPORTADOR
 POR DESTINO, EM TORNO DE 2010^a**

(Em porcentagens, milhões de dólares, número de produtos e índices)

Destino	Empresas que exportam a cada destino (Em porcentagens do total de empresas exportadoras)	Valor médio exportado por empresa (Em milhões de dólares)	Média de produtos exportados por empresa (Em número de produtos)	Concentração das empresas exportadoras (Índice de Herfindahl-Hirschmann)	Empresas de alta tecnologia que exportam a cada destino (Em porcentagens do total)
América Latina e Caribe	68,9	1,8	4,5	0,02	46,4
Estados Unidos	27,8	2,2	2,6	0,05	27,1
União Europeia	28,7	3,1	3,1	0,10	18,7
China	6,9	8,9	1,6	0,14	5,1
Resto do Mundo	31,0	4,5	3,2	0,07	21,3
Total	163,3^b	4,8	3,3	0,04	118,7^b

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação dos serviços de alfândega dos países.

^a Inclui Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai.

^b O total soma mais de 100%, já que há empresas que exportam a mais de um mercado.

Na região, as pequenas e médias empresas concentram entre 58 e 88% das empresas exportadoras, e entre 6 e 8% do valor exportado. Seu aporte ao emprego exportador direto é aproximadamente o dobro de sua participação nos envios totais. As pequenas e médias empresas exportadoras da região, ao serem mais intensivas em emprego, geram mais postos de trabalho por dólar exportado do que as grandes empresas. A isto cabe agregar seu aporte indireto ao emprego exportador. Por exemplo, as pequenas e médias empresas participam indiretamente no comércio exterior como fornecedoras de bens e serviços a grandes empresas exportadoras ou mediante a venda de sua produção a intermediários, que posteriormente a comercializam nos mercados internacionais.

A internacionalização das pequenas e médias empresas é ainda relativamente baixa na região. Estas empresas enfrentam restrições de capital humano, problemas de gestão estratégica e custos fixos relativamente maiores para terem acesso aos mercados externos. Deste modo, em comparação com as empresas de maior tamanho, têm menos capacidade de satisfazer os requerimentos que se lhes aplicam em diversos mercados de destino (por exemplo, normas de qualidade, sanitárias, fitossanitárias e de

sustentabilidade do meio ambiente). Estas dificuldades, somadas ao predomínio dos setores intensivos em capital e recursos naturais nas exportações da região, fazem com que a participação direta das pequenas e médias empresas no valor total exportado seja bem baixa.

A análise do comércio de bens intermediários, de emprego exportador e das empresas exportadoras mostra a necessidade de que a região da América Latina e do Caribe reforce sua opção de fortalecer o mercado regional. Uma transformação produtiva que contribua a reduzir as desigualdades requer mais e melhor emprego produtivo e maior presença das pequenas e médias empresas, das manufaturas e dos serviços nas exportações. Estas características estão mais bem representadas no comércio intrarregional do que em qualquer outro tipo de comércio. Com efeito, o mercado regional é de grande importância para as exportações intensivas em valor agregado, conhecimento e emprego. Também, em geral, é o mercado mais importante para as empresas exportadoras de manufaturas e para as pequenas e médias empresas exportadoras. A atratividade do mercado regional se vê reforçado pelo vigoroso crescimento da classe média na América Latina e no Caribe nas últimas duas décadas. Assim, em um contexto internacional marcado pelo pessimismo em relação às perspectivas de crescimento nos países industrializados, o mercado regional deveria desempenhar nos próximos anos um papel amortecedor frente a eventuais quedas da demanda de exportações da região nesses mercados.

Outro argumento a favor do fortalecimento do mercado regional é que atualmente a economia mundial se estrutura cada vez mais em torno a macrorregiões e poucos países têm mercado interno com escala suficiente para ser atraente em forma independente de seu contexto regional. Na atual economia globalizada, a competitividade incorpora crescentemente elementos regionais como infraestruturas adequadas, sistemas de transporte eficientes, conectividade das telecomunicações e procedimentos alfandegários ágeis e simplificados, entre outros. Em todos estes âmbitos, uma ação coordenada entre os governos renderia maiores frutos do que esforços nacionais isolados. Com efeito, uma integração profunda pode proporcionar bens públicos regionais que nem os mercados nem os governos nacionais por si mesmos podem prover adequadamente.

A região continua exibindo níveis baixos de comércio intrarregional e de integração produtiva. Ainda que mais de 50% das exportações de bens intermediários da América Latina e do Caribe (excluindo o México) se dirigem à própria região, o peso destes bens nas exportações intrarregionais é de apenas 10%. Para a maioria dos países da região, as possibilidades mais imediatas de inserir-se na dinâmica das cadeias de valor encontram-se radicadas no próprio mercado regional, dada sua maior densidade de comércio de manufaturas. Portanto, resulta necessário estabelecer um entorno propício para maior integração produtiva das economias da região. Isso exigirá ações em várias frentes. Por um lado, será importante continuar avançando na facilitação do comércio e na acumulação de origem, entre outras áreas, bem como na aproximação gradual aos marcos normativos em matérias como o tratamento do investimento estrangeiro, os serviços e as normas técnicas. Por outro lado, requer avançar na superação das brechas de infraestrutura física, que limitam a conectividade da região e, assim, a possibilidade de um desenvolvimento territorial equilibrado.

A região da América Latina e do Caribe deve continuar reforçando seus vínculos com outras regiões em desenvolvimento, particularmente com a região Ásia-Pacífico, principal pólo de dinamismo econômico mundial. O dinamismo asiático, o chinês em particular, aportou resiliência e capacidade de crescimento à região. Ao mesmo tempo, suscita importantes desafios, como o reforço do padrão exportador de recursos naturais com baixo grau de processamento (no caso da América do Sul) e o deslocamento das exportações mexicanas e centro-americanas de manufaturados do mercado dos Estados Unidos. Em consequência, a região deve procurar uma modalidade de inserção que lhe permita maximizar

os benefícios de seus crescentes vínculos com a Ásia e com outras regiões em desenvolvimento, tentando, ao mesmo tempo, reduzir seus custos.

O momento é propício para dar um salto de qualidade na relação com a China, para o que resulta urgente congregar esforços nacionais e definir uma agenda regional concertada de prioridades. Isto significa privilegiar as aproximações plurinacionais e colocar menos ênfase nas iniciativas unilaterais. Até o momento, foi a China que tomou a iniciativa na dinamização das relações com a América Latina e o Caribe. Assim o demonstra o conjunto de propostas apresentado pelo Primeiro-Ministro chinês, Wen Jiabao, em sua recente visita à região, em junho de 2012. Parece que chegou o momento da região como um todo organizar-se para dar uma resposta apropriada às múltiplas e substantivas propostas que a China pôs sobre a mesa. A recentemente constituída Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), dado seu caráter inclusivo, deveria assumir um papel central nesta decisão.

A Índia e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) devem também formar parte de qualquer estratégia regional de aproximação à região Ásia-Pacífico. Combinadas, estas 11 economias representam um mercado de mais de 1,8 bilhões de habitantes, com um forte dinamismo econômico. O acelerado processo de crescimento e urbanização da Índia, somado a seu caráter deficitário em uma variedade de recursos naturais (energéticos, de mineração e alimentícios) a convertem em um mercado de particular interesse para a região. No caso da ASEAN, além de seu peso econômico e demográfico, sua relevância está dada por seu papel articulador nas redes asiáticas de produção industrial e na construção da nova arquitetura da integração econômica do Leste e do Sudeste asiático.

Contudo, o principal desafio que a região tem por diante é interno, e consiste em vincular a agenda regional de inovação e competitividade à atual relação econômica com a região Ásia-Pacífico. Por exemplo, para evitar uma excessiva reprimarização das exportações, resulta necessário incorporar maior inovação e conhecimento. Isto requer ativas políticas de desenvolvimento produtivo, que promovam avanços em termos de produtividade, inovação, infraestrutura, transporte, logística e qualidade dos recursos humanos. Em cada um destes temas existe espaço suficiente para construir uma agenda regional de cooperação com a China e com outros atores-chave da Ásia-Pacífico.

Nesta tarefa, seria de grande ajuda maior e melhor cooperação e integração regional. Iniciativas regionais ou sub-regionais conjuntas de inovação, competitividade, infraestrutura e sustentabilidade, que incluam a adaptação à mudança climática, complementariam o aporte das políticas públicas nacionais. Na medida em que os países da região usem ativamente esses espaços, se gerarão oportunidades atraentes de comércio e investimento com a China e com a região Ásia-Pacífico em seu conjunto. Em definitiva, existem importantes sinergias entre as duas diretrizes estratégicas aqui apresentadas: o reforço da integração regional e o fortalecimento dos vínculos com as demais regiões em desenvolvimento.

