

2015

Documento informativo



Panorama da Inserção Internacional da América Latina e Caribe

A crise do comércio regional: diagnóstico
e perspectivas



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

2015

Documento informativo



Panorama da Inserção Internacional da América Latina e Caribe

A crise do comércio regional: diagnóstico
e perspectivas



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretária Executiva

Antonio Prado
Secretário Executivo Adjunto

Mario Cimoli
Oficial a cargo da Divisão de Comércio Internacional e Integração

Ricardo Pérez
Diretor da Divisão de Publicações e Serviços na Internet

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 no México e da Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial.

O principal responsável pelo documento é Mario Cimoli, Oficial a cargo da Divisão de Comércio Internacional e Integração; a coordenação técnica esteve a cargo de Keiji Inoue, Encarregado Superior de Assuntos Econômicos dessa Divisão. Além disso, participaram da preparação e redação dos capítulos José Elías Durán, Sebastián Herreros, Nanno Mulder e Dayna Zaalicever, funcionários da Divisão de Comércio Internacional e Integração, e Gabriel Porcile e Wilson Peres, funcionários da Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial.

Agradecemos as contribuições de Sebastián Castresana, Tania García-Millán, Jorge Mario Martínez, Javier Meneses, Laura Palacios, Andrea Pellandra e Roberto Urmeneta.

Notas explicativas

- Os três pontos (...) indicam que os dados faltam, não constam separadamente ou não estão disponíveis.
- O travessão (-) indica que a quantidade é nula ou desprezível.
- A vírgula (,) é usada para separar os decimais.
- A palavra "dólares" refere-se a dólares dos Estados Unidos, salvo indicação em contrário.
- A barra (/) colocada entre cifras que expressam anos (por exemplo, 2013/2014) indica que a informação corresponde a um período de 12 meses que não coincide necessariamente com o ano civil.
- Já que às vezes as cifras são arredondadas, os dados parciais e as percentagens apresentados nos quadros nem sempre somam o total correspondente.

Índice

Apresentação	5
Síntese	7
A. A incerteza e o lento crescimento mundial exacerbam as debilidades da região.....	9
B. Espaços para obter uma maior diversificação do comércio e dos encadeamentos com a China.....	12
C. A América Latina e o Caribe devem avançar na agenda de facilitação do comércio.....	15

Apresentação

A economia mundial encontra-se em uma conjuntura de baixo dinamismo e forte incerteza, pois ainda não se recuperou dos efeitos da crise econômica de 2008 e 2009. A América Latina e o Caribe não são alheios a este quadro e, segundo as projeções, experimentarão uma leve redução do produto interno bruto (PIB) regional em 2015, seguida por uma ligeira recuperação em 2016. Nesse contexto, 2015 será o terceiro ano consecutivo de quedas crescentes no valor das exportações da região, situação que só encontra precedente na Grande Depressão dos anos 30. O fim do ciclo de auge dos preços das matérias-primas, a desaceleração da economia chinesa, a fraca recuperação da zona do euro e o baixo dinamismo da atividade econômica regional, particularmente na América do Sul, explicam este magro resultado.

A forte desaceleração do comércio mundial no pós-crise é explicada, em grande parte, pela persistente debilidade da demanda agregada mundial, que não foi dinamizada pelas políticas monetárias expansivas dos países industrializados. Vários elementos contribuem para este cenário, entre eles o excesso de capacidade produtiva a nível global em várias indústrias, a instabilidade resultante da dissociação entre a dinâmica da atividade financeira e a da atividade real, os elevados níveis de endividamento público de várias das principais economias, a acentuada deterioração da distribuição da renda em um número significativo de países e a desaceleração da economia chinesa. Por outro lado, observa-se a maturação do intenso processo de fragmentação produtiva iniciado nos anos 80, que impulsionou fortemente o comércio mundial. O novo cenário poderia levar a um encurtamento das cadeias regionais e globais de valor e, portanto, a um menor dinamismo do comércio.

As relações comerciais e de investimento com a China também tiveram um impacto substancial na região, em especial na América do Sul. Apesar do forte dinamismo dos fluxos comerciais com esse país até 2013, as relações bilaterais apresentam algumas deficiências. O saldo comercial é cada vez mais deficitário para a região, cujas exportações se concentram em poucos países, produtos e empresas e se compõem basicamente de produtos primários. Por outro lado, os fluxos de investimento estrangeiro direto da China ainda são pequenos e reforçam o padrão interindustrial da relação comercial, ao concentrar-se em atividades extrativas. Neste contexto, a região deve aproveitar as transformações em curso na China para diversificar suas remessas na direção de produtos e serviços de maior valor agregado e conteúdo de conhecimento. No curto prazo, destacam-se as oportunidades associadas a alimentos procesados e ao turismo. Da mesma forma, o interesse do governo e das empresas chinesas em investir no setor de infraestrutura poderia ser uma oportunidade para reduzir a significativa brecha regional nesse setor.

Uma tarefa fundamental para a região consiste em melhorar a implementação da agenda de facilitação do comércio, que apresenta avanços significativos. Continuar avançando nesta tarefa elevaria os baixos níveis do comércio intrarregional e estimularia a internacionalização das empresas de menor porte, que em sua grande maioria não exportam. Isto, por sua vez, poderia incentivar a diversificação exportadora e reduzir a elevada dependência de matérias-primas da região, especialmente na América do Sul. Os avanços na facilitação do comércio podem ajudar a fortalecer as cadeias produtivas intrarregionais e a aumentar a presença da região em cadeias globais de valor, a qual é muito limitada. Finalmente, vários conceitos que fundamentam a agenda de facilitação do comércio —como, por exemplo, a transparência das instituições governamentais e a promoção do diálogo público-privado— são cruciais para melhorar a eficiência do Estado e combater a corrupção.

Em suma, a região enfrenta o contexto econômico internacional mais desfavorável desde 2009. O aprofundamento da especialização em recursos naturais durante o ciclo de altos preços e a persistência de uma estrutura produtiva com reduzidas capacidades tecnológicas dificultam a saída da complexa conjuntura atual. Ainda que este processo possa ser favorecido pelas desvalorizações nominais das moedas de vários países da região nos últimos meses, as limitações da pauta exportadora impõem limites nessa direção. Neste contexto, é urgente aprofundar a integração econômica regional, pois avançar na direção de um espaço integrado e com regras comuns é indispensável para promover as cadeias produtivas, aumentar a resiliência do comércio intrarregional e facilitar a diversificação produtiva e exportadora. Apesar da diminuição dos espaços fiscais, é imperativo fortalecer a formulação e a implementação de políticas industriais e tecnológicas para a diversificação e o aumento da produtividade, pois são o único mecanismo que permite dinamizar o crescimento de longo prazo, condição indispensável para gerar emprego e reduzir a desigualdade.



Síntese

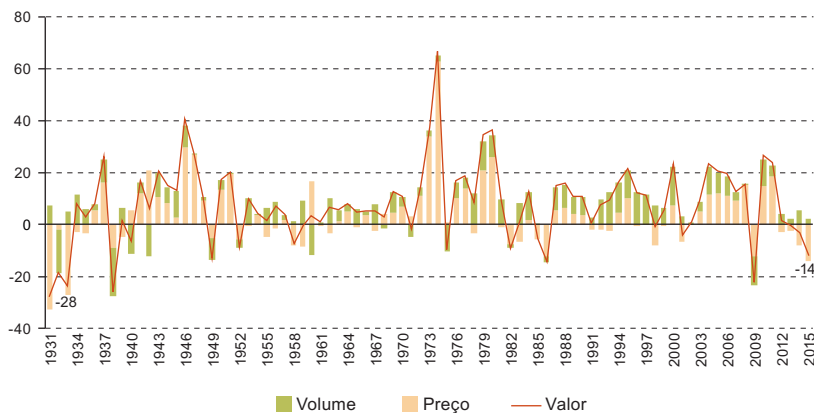
- A. A incerteza e o lento crescimento mundial exacerbam as debilidades da região
- B. Espaços para obter uma maior diversificação do comércio e dos encadeamentos com a China
- C. A América Latina e o Caribe devem avançar na agenda de facilitação do comércio

A. A incerteza e o lento crescimento mundial exacerbam as debilidades da região

As exportações da América Latina e do Caribe diminuirão pelo terceiro ano consecutivo em 2015: seu valor sofrerá contração de 14%, segundo as projeções. Para encontrar uma situação similar devemos retroceder 83 anos, até a Grande Depressão, quando o valor exportado sofreu uma queda anual média de 23% entre 1931 e 1933. A queda dos preços da pauta exportadora regional em 2015 será provavelmente mais forte que a experimentada durante a última crise econômica mundial em 2009 e somente seria superada pelas registradas em 1931 e 1933 (veja o gráfico 1). Dado que as perspectivas dos preços para 2016 são pouco auspiciosas, é alta a probabilidade de que as exportações da região se reduzam novamente.

A queda do valor das exportações regionais por três anos consecutivos somente tem precedentes durante a Grande Depressão

Gráfico 1
América Latina e Caribe: taxa de variação das exportações em valor, preço e volume, 1931-2015^a
(Em percentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em CEPAL, "América Latina: relación de precios de intercambio", Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N° 1, Santiago, 1976 e dados de índices regionais com linha de base 2010.

^a As cifras para 2015 são projeções.

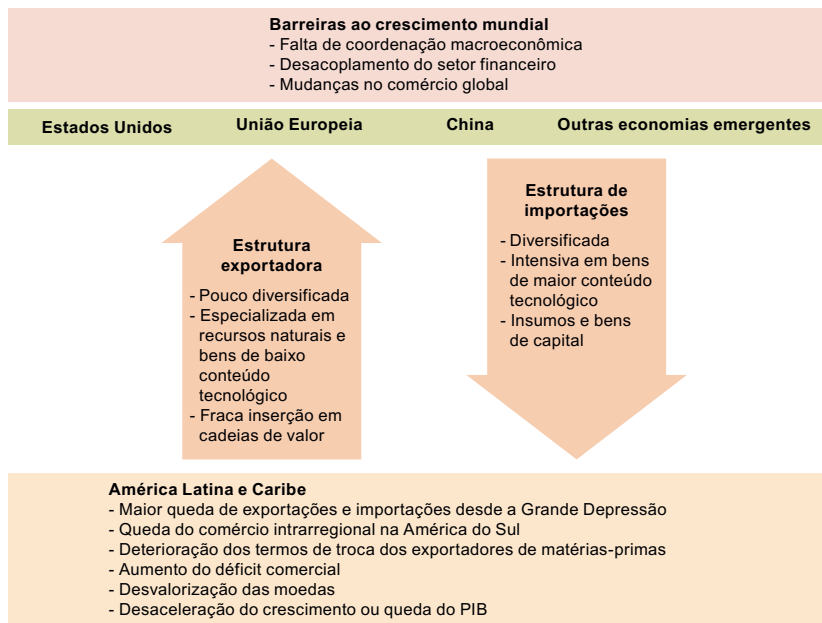
O viés recessivo que caracteriza o atual contexto econômico internacional impede que o comércio recupere o dinamismo que exibiu no período anterior à crise de 2008 e 2009. Por outro lado, as mudanças na estrutura e nas características do comércio mundial também têm um impacto negativo em seu dinamismo. A conjunção desses fatores agravou as debilidades da estrutura produtiva e do comércio da região (veja o diagrama 1).

A fraca recuperação mundial no período posterior à crise resulta de uma combinação de variáveis reais e financeiras, bem como de desequilíbrios na economia internacional. Neste período, aumentou o desacoplamento entre as finanças internacionais e a economia real. Nos anos anteriores à crise, os ativos financeiros externos cresceram a uma taxa muito mais elevada que o produto interno bruto (PIB), a formação bruta de capital fixo e as exportações de bens e serviços, e esta brecha continuou aumentando depois da crise. O desacoplamento dos produtos financeiros potencializa os desequilíbrios da economia real. Ademais, o poder de mobilização de recursos e a alavancagem dos mercados financeiros mundiais dificultam a ação dos governos para prevenir bolhas, controlar a especulação com moedas e produtos básicos e limitar o endividamento não bancário e os sistemas bancários paralelos que operam à margem das regras prudenciais.

As políticas macroeconômicas das principais economias mundiais para responder à crise de 2008 e 2009 evitaram que esta se aprofundasse ou prolongasse ainda mais. Contudo, à medida que os espaços para manter políticas fiscais expansivas se reduziam pelo aumento da dívida pública ou pelos problemas políticos que a expansão do gasto enfrentava, o curso de ação predominante passou a ser uma política monetária expansiva, adotada primeiro pelos

Estados Unidos e Japão e, mais recentemente, pela União Europeia. Embora as taxas de juros nestas economias tenham se mantido em níveis muito baixos durante períodos prolongados, a inflação não aumentou e a demanda agregada não se reativou de maneira significativa, o que revela um padrão de excesso de liquidez e escassez de demanda efetiva.

Diagrama 1
América Latina e Caribe na economia mundial, 2015



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Outro fator que influiu na economia e no comércio mundial é o fato de que, desde 2011, as exportações dos países emergentes se desaceleraram abruptamente ou mesmo caíram, apesar das desvalorizações nas moedas de vários deles. Esta situação afeta principalmente os países especializados na exportação de produtos primários. As exportações da China também se desaceleraram, em consequência de menores preços e redução da demanda de seus parceiros comerciais. O modelo econômico seguido por esse país durante mais de três décadas mostra sinais de esgotamento e sua taxa de crescimento diminuiu desde 2012. A frágil situação da maioria dos países emergentes e do resto dos países em desenvolvimento tem sido objeto de atenção do Sistema da Reserva Federal dos Estados Unidos, que manifestou sua preocupação com os efeitos que a normalização de sua taxa de juros poderia ter nesses países.

A persistente debilidade da demanda agregada na União Europeia também teve um forte impacto no comércio mundial, já que essa zona concentra um terço das importações mundiais, se incluirmos o comércio entre seus países-membros. A menor demanda europeia de importações não foi compensada pelas de economias emergentes como o Brasil, China e Índia, cuja participação conjunta nas importações mundiais é de apenas 14%.

Outro fator que influi negativamente nos fluxos mundiais de comércio consiste em que as empresas exportadoras chinesas estão substituindo de forma progressiva os insumos importados por outros de produção nacional. Um longo processo de criação de capacidades e escalamento nas cadeias globais de valor lhes permitiu reduzir gradualmente o conteúdo importado de suas exportações, em especial as de bens de alto nível tecnológico. Ademais, aumentou a participação desses produtos nas importações que os Estados Unidos, o Japão e a União Europeia fazem da China, o que magnifica o impacto sobre o comércio mundial de seu processo de substituição de importações.

A debilidade da demanda agregada na América Latina e no Caribe e em vários de seus principais mercados extrarregionais determina em grande medida o fraco desempenho de suas exportações em 2015. A demanda mundial deprimida se traduziu em importantes quedas de preços dos produtos primários, especialmente o petróleo, o carvão, o cobre, o ferro, o zinco, a prata, o níquel, o ouro, a soja, o milho, o algodão, o açúcar, o café e os produtos pesqueiros. Esta situação afeta fortemente a região, dada a sua estrutura exportadora intensiva nesses bens e sua escassa oferta de produtos com maior conteúdo tecnológico, cujos preços diminuíram menos.

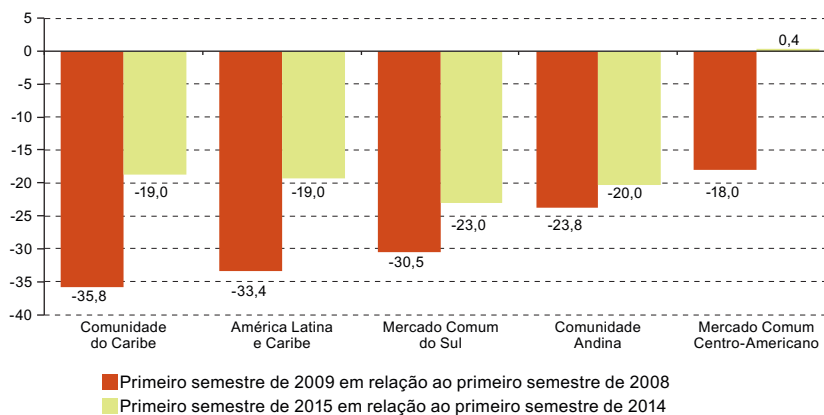
A queda do valor das exportações e a deterioração dos termos de troca são mais agudas nos países exportadores de petróleo e derivados, gás natural e metais, como é o caso das economias da América do Sul. Por outro lado, os países centro-americanos e do Caribe (exceto Trinidad e Tobago) melhoraram seus termos de troca, por serem importadores líquidos de combustíveis e alimentos. No México, os termos de troca sofrem uma deterioração menor que a do conjunto da região, porque, embora o país tenha sido afetado pela forte queda do preço do petróleo, a maioria de suas exportações consiste em produtos manufaturados.

No primeiro semestre de 2015, o valor do comércio intrarregional sofreu contração de quase 20%. As maiores quedas ocorreram na América do Sul, situação que contrasta com o comércio entre os países centro-americanos, cujo montante cresceu levemente. Por sua vez, o comércio entre as economias da Comunidade do Caribe (CARICOM) também diminuiu substancialmente (veja o gráfico 2). A debilidade do comércio intrarregional é preocupante, pois este é mais intensivo em produtos de alto valor agregado que o comércio extrarregional e se caracteriza por uma maior presença de pequenas e médias empresas (PME), com a consequente geração de empregos.

O comércio intrarregional contraiu-se fortemente no primeiro semestre de 2015, embora sua queda seja menor que a sofrida durante a crise econômica mundial

Gráfico 2

América Latina e Caribe (agrupamentos selecionados): variação das exportações intrarregionais, primeiro semestre de 2009 e primeiro semestre de 2015
(Em percentagens em relação ao mesmo período do ano anterior)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados oficiais.

A atual conjuntura ressalta que a região não agregou suficiente valor às suas exportações de recursos naturais mediante um maior processamento, incorporação de avanços tecnológicos que permitam diversificá-los ou geração de novas exportações de serviços associadas a setores como a mineração, a agricultura e a silvicultura. Esta situação revela um grande déficit da política industrial que é preciso sanar, já que a estrutura de incentivos durante o período de altos preços das matérias-primas não impulsionou o setor empresarial a investir significativamente nessa linha.

Apesar das dificuldades de implementar políticas industriais significativas em contextos de lento crescimento, o desenvolvimento de novos setores com capacidade exportadora é mais necessário que nunca. Em situações de crise como a atual, fortalecer as políticas industriais e tecnológicas para a diversificação, o aumento da produtividade e a incorporação de conhecimento na produção constituem não só um imperativo econômico, mas também um sustento fundamental do emprego e da estabilidade social.

A saída da adversa conjuntura atual requer um renovado esforço para aprofundar a integração econômica regional. O avanço rumo a um espaço regional integrado e com regras comuns é indispensável para promover os encadeamentos produtivos, aumentar a resiliência do comércio intrarregional e favorecer a diversificação produtiva e exportadora. Em consequência, é imperativo explorar áreas de convergência e de possíveis sinergias entre os mecanismos de integração.

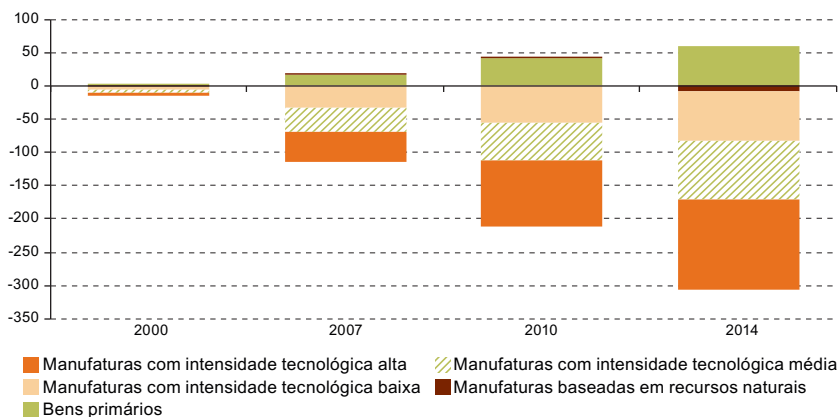
B. Espaços para obter uma maior diversificação do comércio e dos encadeamentos com a China

A China está mudando seu modelo econômico baseado no investimento e nas exportações para um de crescimento menor, mas mais sustentável, baseado no consumo e nos serviços. As modificações da política econômica em curso serão reforçadas no próximo plano quinquenal para o período 2016-2020. Esta “nova normalidade para uma sociedade moderadamente próspera”, como é chamada pelo governo chinês, prevê um crescimento mais reduzido (5,9% ao ano em média durante esse período). Este processo, como outros que se desenvolvem paralelamente (por exemplo, a acelerada urbanização), influirá em suas relações econômicas com a América Latina e o Caribe nos próximos anos. A região deve preparar-se para aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios derivados dessas mudanças na segunda economia mundial.

Na última década, quando a China passou a ser o maior polo de crescimento da economia mundial, a América Latina e o Caribe intensificaram substancialmente seu comércio com esse país. Este processo foi acompanhado por crescentes assimetrias: um déficit cada vez maior para a região, a concentração de suas exportações em um pequeno número de produtos primários e de empresas, o caráter interindustrial dos fluxos comerciais, com limitados vínculos com as cadeias globais de valor, e uma alta participação nas remessas regionais de produtos ambientalmente sensíveis. Sem as políticas adequadas, o mais provável é que estas assimetrias se agravem nos próximos anos.

O crescimento das exportações regionais para a China se concentra em recursos naturais brutos ou processados. As importações de manufaturas de nível tecnológico médio e alto provenientes desse país cresceram mais rápido que as exportações, o que gerou um saldo cada vez mais negativo para a região (veja o gráfico 3). Desde 2014, o valor das exportações para a China se reduziu, devido em grande parte aos menores preços dos principais produtos exportados, enquanto as importações oriundas desse país continuam crescendo.

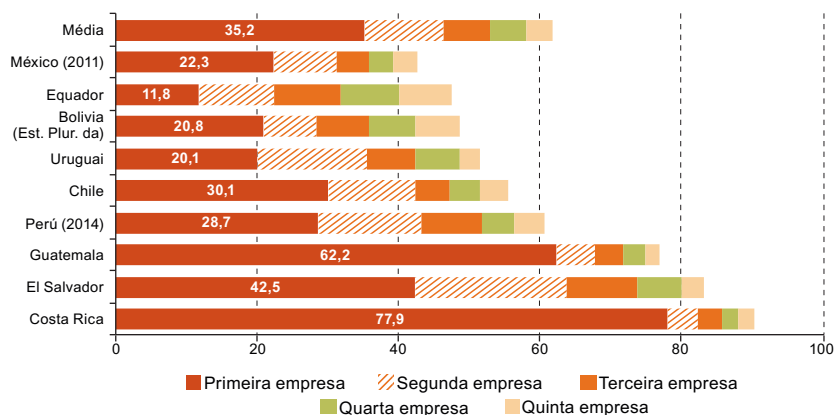
Gráfico 3
América Latina e Caribe: saldos comerciais com a China segundo a intensidade tecnológica, 2000, 2007, 2010 e 2014
(Em bilhões de dólares)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de Dados Estatísticos sobre o Comércio de Produtos Básicos (COMTRADE).

Apesar de seu aumento, o número de produtos exportados pelos países da região para a China é muito baixo em comparação com outros destinos tradicionais. Em relação a outros grandes mercados, poucas empresas da região exportam para a China, embora seu número tenha aumentado, especialmente no Chile, Costa Rica, Equador e México (veja o gráfico 4). Nos últimos anos, também cresceu o número de PME exportadoras a esse mercado, que ainda representa uma fração pequena das remessas.

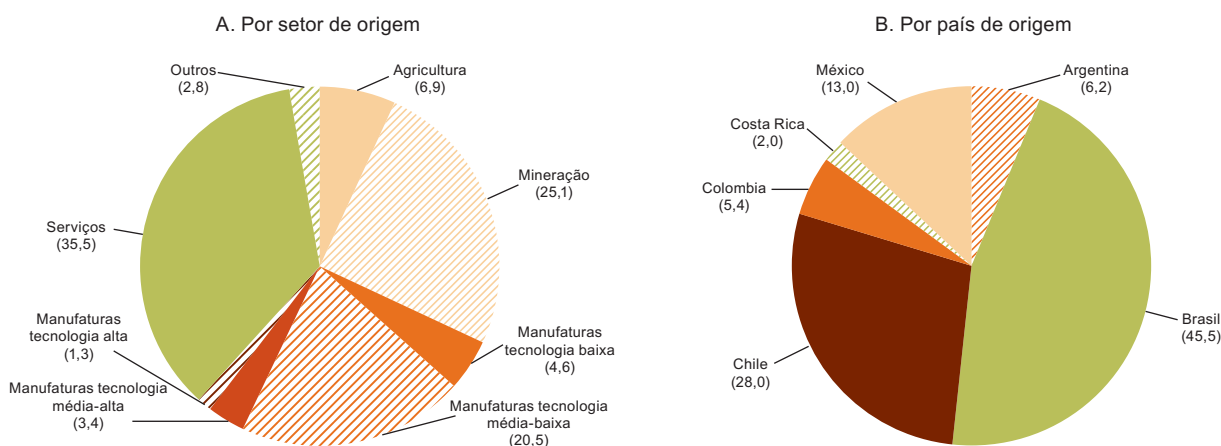
Gráfico 4
América Latina (9 países): participação das cinco principais empresas nas exportações totais para a China, 2012
 (Em percentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em microdados das aduanas dos respectivos países.

Os encadeamentos produtivos com a China aumentaram, mas ainda são fracos e se concentram em produtos com baixo conteúdo tecnológico. A participação dos países da região como origem do valor agregado estrangeiro incorporado nas exportações da China aumentou, embora a partir de níveis muito reduzidos. Esses encadeamentos ocorrem principalmente na mineração, manufaturas de nível tecnológico médio-baixo e serviços, em especial o comércio, transporte e armazenagem, pesquisa e desenvolvimento (P&D) e outros serviços a empresas. Entre os países de origem, o Brasil concentra a maior parte dos encadeamentos, seguido por Chile e México (veja o gráfico 5).

Gráfico 5
América Latina (6 países): estrutura do valor agregado incorporado nas exportações da China por setor e país de origem da região, 2011
 (Em percentagens)

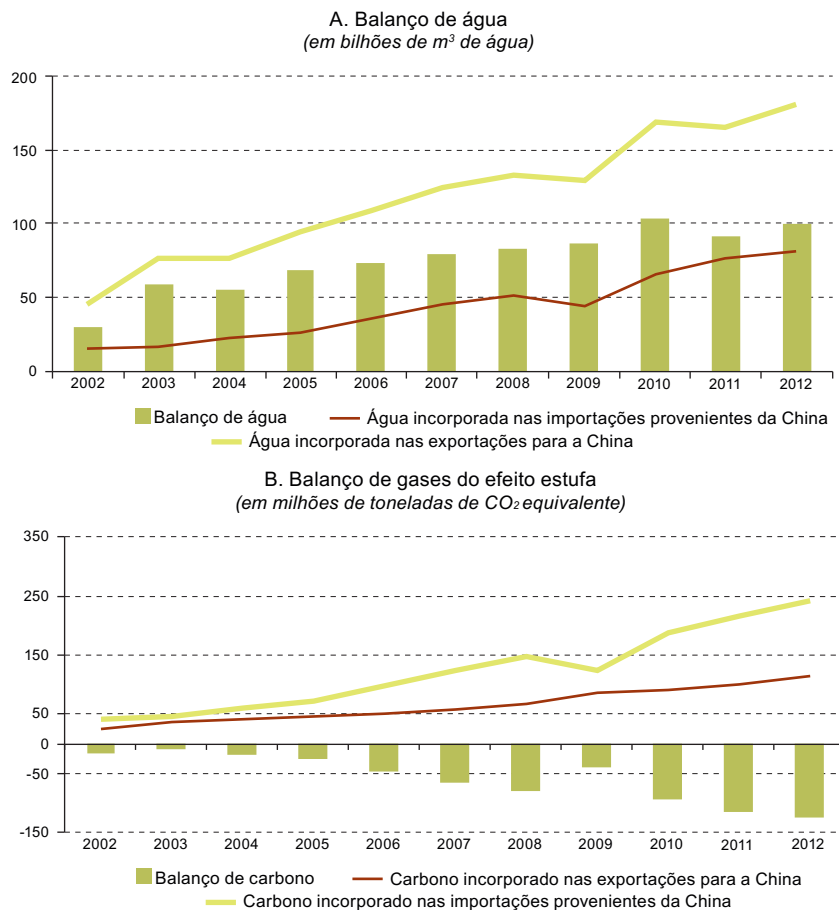


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)/Organização Mundial do Comércio (OMC), Trade in Value-Added Database (TiVA) [on-line] <http://www.oecd.org/sti/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>.

A China também aumentou consideravelmente sua participação como origem do valor agregado estrangeiro incorporado nas exportações dos países latino-americanos. Esses encadeamentos concentram-se em produtos de nível tecnológico médio-alto e alto, o que reflete a composição das importações de bens intermediários da China feitas pela região.

Por sua alta concentração em produtos básicos, as exportações da região para a China têm um maior impacto ambiental que as remessas a outros destinos, como indicam seu maior consumo de água e sua maior geração de emissões de gases do efeito estufa por cada dólar exportado. No comércio com a China, a região é um exportador líquido de água, mas um importador líquido de gases do efeito estufa incorporados nos produtos (veja o gráfico 6).

Gráfico 6
América Latina: saldo de água e carbono incorporado
no comércio com a China, 2002-2012



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Rebeca Ray e outros, *China in Latin America: Lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development*, Boston University, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), Tufts University e Universidade do Pacífico, 2015.

Embora as exportações da região para a China tenham que aumentar 80% para alcançar um equilíbrio comercial, o principal desafio é a diversificação das remessas. A experiência da última década revela que os incentivos gerados pelas altas rentabilidades associadas à exportação de matérias-primas impediram avançar na diversificação de maneira espontânea. Como demonstra a trajetória de escalamento tecnológico seguida pela China, a ampliação da oferta exportadora regional a esse país (e ao mundo) requer políticas orientadas explicitamente à criação de novas capacidades produtivas que, por sua vez, permitam o desenvolvimento de novos setores, produtos e serviços.

A região pode converter-se em um parceiro estratégico da China no item agroalimentar, já que esse país deve alimentar 22% da população mundial com apenas 7% das terras cultiváveis e 6% dos recursos hídricos do mundo. Assim, o montante de suas importações de alimentos provavelmente mais que duplicará até 2020. Por sua vez, as exportações de alimentos da região para a China mostram um forte dinamismo, mas estão altamente concentradas em poucos produtos primários, assim como em poucos países sul-americanos. O aumento da urbanização e do consumo da classe média chinesa é uma grande oportunidade para avançar na diversificação da oferta exportável em direção a alimentos com maior grau de processamento.

Nos serviços, um setor com alto potencial é o turismo. Prevê-se que o número de turistas internacionais chineses alcance 100 milhões em 2015, mas a região só recebe 0,3% desse fluxo. Para aumentar esta participação, é preciso flexibilizar os requisitos de entrada, melhorar a cooperação e as conexões aéreas e oferecer pacotes turísticos apropriados para a demanda chinesa.

Também é necessário aumentar os fluxos recíprocos de investimento estrangeiro direto (IED). Embora a China seja a segunda maior origem desses fluxos no âmbito mundial, sua participação no IED recebido pela região ainda é reduzida em comparação com a de investidores tradicionais como os Estados Unidos e Europa e está muito concentrada em indústrias extrativas, em especial nos setores de hidrocarbonetos e mineração. As reformas em curso na China podem impulsionar maiores fluxos de IED para o exterior nos próximos anos. A região deveria tentar captar uma parte maior desses fluxos, mediante a promoção de uma diversificação setorial mais intensa e seu encadeamento com empresas locais.

O investimento chinês poderia contribuir a superar os grandes déficits de infraestrutura de transporte e logística na América Latina e no Caribe. A reduzida participação da região nas cadeias globais de valor é explicada em parte por seus altos custos não tarifários relacionados com o comércio. O governo e as empresas chinesas estariam interessados em investir na infraestrutura de transporte em coincidência com as prioridades dos países da região. A materialização desses investimentos melhoraria a conectividade, o que incentivaria os fluxos intrarregionais de comércio e investimento, bem como a atração de IED do resto do mundo.

O governo chinês valoriza o caráter estratégico de seus vínculos com a América Latina e o Caribe e busca um mecanismo institucional de diálogo com o conjunto da região. Sem prejuízo das complexidades políticas e técnicas, existem áreas de interesse compartilhado em que é realista buscar a definição de posições comuns. Trata-se de uma tarefa inadiável se a região deseja ter maior capacidade de negociação com a China nos próximos anos.

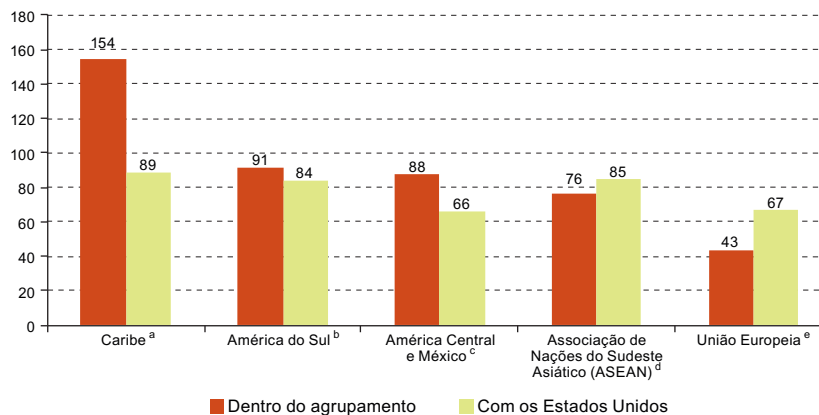
C. A América Latina e o Caribe devem avançar na agenda de facilitação do comércio

A facilitação do comércio adquiriu uma crescente proeminência na agenda de políticas adotadas pelos países para melhorar sua inserção no comércio internacional. Esta tendência foi reforçada pelas redes internacionais de produção, conhecidas também como cadeias regionais ou globais de valor, e pela conclusão, em dezembro de 2013, do Acordo sobre Facilitação do Comércio (AFC) da Organização Mundial do Comércio (OMC). Este organismo define a facilitação do comércio como “a simplificação e harmonização dos procedimentos do comércio internacional”, quer dizer, “as atividades, práticas e formalidades envolvidas na coleta, apresentação, comunicação e elaboração de dados e outra informação necessária para o deslocamento de mercadorias no comércio internacional”¹. As medidas que compõem a agenda de facilitação do comércio se agrupam em cinco categorias: transparência, formalidades, arranjos institucionais e cooperação, comércio sem papéis e facilitação do trânsito.

Embora a América Latina e o Caribe apresentem melhores resultados em matéria de facilitação do comércio que outras zonas em desenvolvimento, como a África Subsaariana, Ásia Meridional e Ásia Central, a região enfrenta desafios para reduzir os custos não tarifários e o tempo requerido para as operações de comércio exterior. Seu desempenho neste aspecto é inferior ao dos países desenvolvidos e ao dos países da Ásia Oriental e do Sudeste Asiático. O déficit regional de infraestrutura de transporte e as ineficiências nos procedimentos administrativos se traduzem em elevados custos não tarifários do comércio, especialmente no Caribe. Além disso, nas três sub-regiões da América Latina e Caribe, o custo de comerciar com os Estados Unidos é menor que o do comércio intrassub-regional (veja o gráfico 7). Esta situação desincentiva a integração produtiva entre as economias da região e sua participação nas cadeias globais de valor.

¹ Veja [on-line] http://gtad.wto.org/trta_subcategory.aspx?lg=es&cat=33121&.

Gráfico 7
Agrupamentos selecionados: custo médio do comércio dentro do agrupamento e com os Estados Unidos (sem incluir tarifas), 2008-2013
(Equivalentes tarifários em percentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação do Banco Mundial/Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (CESPAP), base de dados de custos do comércio internacional [on-line] <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=escap-world-bank-international-trade-costs>

^a Jamaica e República Dominicana.

^b Argentina, Brasil, Chile e Colômbia.

^c Costa Rica, Guatemala e México.

^d Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia.

^e Alemanha, França e Reino Unido.

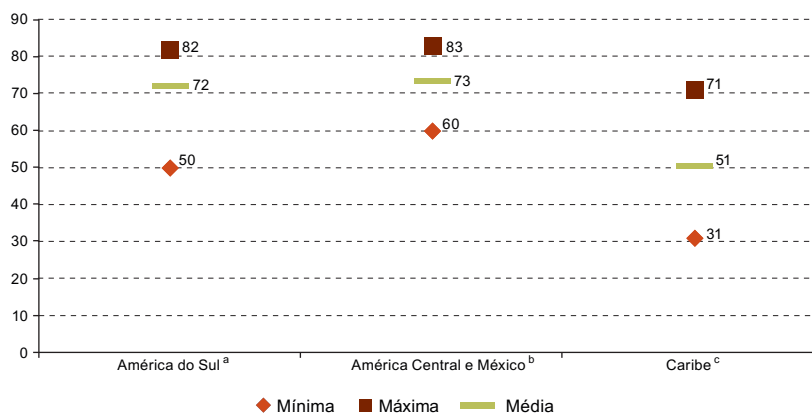
Entre novembro de 2014 e julho de 2015, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) realizou uma pesquisa sobre a implementação de medidas de facilitação do comércio entre organismos governamentais da região, especialmente serviços de aduanas e ministérios de comércio e indústria. Os resultados mostram que a região realizou avanços consideráveis nessa agenda, com uma percentagem média de implementação de 68%, que se aproxima dos resultados obtidos por países asiáticos como Filipinas, Índia e Malásia na mesma pesquisa.

A pontuação relativamente alta obtida pela região em seu conjunto esconde importantes diferenças sub-regionais, em particular entre a América do Sul e a América Central e México, por um lado, e o Caribe, por outro. Enquanto a percentagem média de implementação da América do Sul e da América Central e México supera 70%, no Caribe apenas supera 50%. O desempenho da economia do Caribe melhor situada (República Dominicana) também se encontra em torno de 10 pontos percentuais abaixo das economias melhor avaliadas da América do Sul e da América Central e México (Colômbia e México, respectivamente). Por outro lado, a taxa de implementação da economia do Caribe em pior colocação (Suriname) se situa quase 20 pontos percentuais abaixo da economia equivalente na América do Sul (o Estado Plurinacional da Bolívia) e quase 30 pontos abaixo da economia equivalente na América Central e México (Nicarágua) (veja o gráfico 8).

Os níveis de implementação relativamente altos registrados pelos países centro-americanos são produto, em boa medida, da existência de um marco jurídico comum, o Código Aduaneiro Uniforme Centro-Americano (CAUCA), que permitiu harmonizar e simplificar os procedimentos de exportação e importação, bem como o intercâmbio transfronteiriço eletrônico de documentação. Outro fator é a assinatura pelos países centro-americanos de um tratado de livre comércio com os Estados Unidos (CAFTA-RD, no qual participa também a República Dominicana) e de um acordo de associação com a União Europeia (no qual também participa o Panamá). Ambos os acordos contêm capítulos sobre facilitação do comércio, com uma ampla cobertura temática. Outro fator significativo é a cooperação internacional recebida pelos países centro-americanos em matéria de facilitação do comércio.

Na América do Sul, as maiores taxas de implementação correspondem a Colômbia, Equador, Chile, Brasil e Peru. De maneira similar aos países centro-americanos, Colômbia, Chile e Peru têm tratados de livre comércio com os Estados Unidos e a União Europeia, que incluem amplos compromissos em matéria de facilitação do comércio. Por sua vez, o Equador implementou recentemente o EQUAPASS, um sistema informático — inspirado no programa UNI-PASS da República da Coreia — que permite a digitalização quase total dos procedimentos aduaneiros.

Gráfico 8
América Latina e Caribe (19 países): pontuação total na Pesquisa Global de Facilitação do Comércio e Implementação do Comércio sem Papéis 2015
 (Em percentagens da pontuação máxima possível)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação da Pesquisa Global de Facilitação do Comércio e Implementação do Comércio sem Papéis 2015.

^a Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai.

^b Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Panamá.

^c Barbados, República Dominicana, Suriname e Trínidad e Tobago.

Dos resultados obtidos no Caribe depreende-se que a sub-região enfrenta desafios distintos do resto da região. Alguns decorrem da condição insular, pequeno tamanho de suas economias, escassa disponibilidade de conexões aéreas e marítimas entre elas e altos níveis de dívida pública, que limitam o espaço fiscal para a modernização dos procedimentos de comércio exterior. Neste contexto, destaca-se a definição pela Comunidade do Caribe de uma estratégia regional de ajuda ao comércio, orientada a atrair recursos da cooperação internacional para um número limitado de iniciativas de alto impacto, inclusive várias relacionadas com a facilitação do comércio.

Os avanços da região variam amplamente segundo o tipo de medida. Em geral, os melhores resultados são obtidos em matérias relacionadas com a transparência, como a existência de instâncias independentes de apelação das resoluções de aduanas, a publicação de leis e regulamentos na Internet e a emissão de resoluções antecipadas sobre classificação tarifária. Por outro lado, os menores avanços ocorrem em medidas que envolvem a transmissão eletrônica transfronteiriça de documentos, como certificados de origem e sanitários (veja o quadro 1). Isto se deve a que a transmissão eletrônica transfronteiriça não só requer uma infraestrutura sofisticada de tecnologias da informação e comunicação, mas também um elevado grau de cooperação e confiança entre as autoridades dos países que intercambiam a documentação.

Quadro 1
América Latina e Caribe (19 países)^a: distribuição das percentagens de implementação de 30 medidas de facilitação do comércio, 2015

Taxa de implementação regional	Número de medidas	Exemplos
85% ou mais	8	<ul style="list-style-type: none"> Sistema aduaneiro automatizado Mecanismo independente de apelação de resoluções aduaneiras Pagamento eletrônico de tarifas e encargos Publicação de regulamentos na Internet
70% a 84%	10	<ul style="list-style-type: none"> Resoluções antecipadas sobre classificação tarifária Uso da gestão de risco Processamento prévio à chegada dos embarques
50% a 69%	6	<ul style="list-style-type: none"> Publicação antecipada de novos regulamentos Guichê único eletrônico de comércio exterior Facilidades para operadores autorizados
Menos de 50%	6	<ul style="list-style-type: none"> Solicitação eletrônica de reembolso de pagamentos aduaneiros Intercâmbio eletrônico transfronteiriço de certificados de origem Intercâmbio eletrônico transfronteiriço de certificados sanitários

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação da Pesquisa Global de Facilitação do Comércio e Implementação do Comércio sem Papéis 2015.

^a Barbados, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, República Dominicana, Trínidad e Tobago e Uruguai.

Algumas das medidas com respeito às quais a região apresenta um grau de avanço relativamente baixo não requerem grandes investimentos. É o caso da criação de comitês nacionais de facilitação do comércio, a publicação regular dos prazos médios de liberação das mercadorias e a publicação de novos regulamentos antes de sua entrada em vigor. Nesses âmbitos, os fatores limitantes seriam mais de natureza política e institucional, como, por exemplo, o fato de a facilitação do comércio não ser considerada como uma política prioritária ou a resistência por parte de alguns organismos a submeter-se a requisitos de maior transparência e prestação de contas.

Avançar na agenda de facilitação do comércio é importante por vários motivos. A agilização dos fluxos comerciais entre os países da região pode ajudar a aumentar o comércio intrarregional. Além disso, dado que as ineficiências nos procedimentos fronteiriços afetam desproporcionalmente as PME — que em sua imensa maioria não exportam —, a facilitação do comércio pode estimular sua internacionalização, o que, por sua vez, pode incentivar a diversificação exportadora e contribuir para atenuar a elevada dependência das matérias-primas que a região mostra, em particular a América do Sul.

A debilidade das cadeias regionais e globais de valor acentua a importância da facilitação do comércio como um fator de competitividade. Na medida em que a produção de um bem final se divide entre vários países, aumenta o número de transações transfronteiriças envolvidas, em particular de peças, componentes e outros insumos. Por sua vez, isto aumenta o custo das ineficiências no manejo da documentação e nos procedimentos administrativos nas fronteiras. Este custo é especialmente elevado nas cadeias que envolvem bens perecíveis, operam com inventários reduzidos ou devem adaptar rapidamente as especificações de seu produto a alterações da demanda.

Os avanços na facilitação do comércio podem contribuir para fortalecer os fracos encadeamentos produtivos intrarregionais, bem como a elevar a presença da região nas cadeias globais de valor, que é muito limitada. Por outro lado, vários conceitos subjacentes à agenda de facilitação do comércio — por exemplo, o aumento da transparência e da eficiência das entidades governamentais e a promoção do diálogo público-privado — são cruciais para aumentar a eficácia do Estado e combater a corrupção.

Costuma-se considerar que o tema da facilitação do comércio só é relevante para os serviços de aduanas. Na realidade, porém, envolve muitas outras entidades públicas que realizam inspeções fronteiriças ou emitem documentos necessários para as operações de comércio exterior (por exemplo, os ministérios de transporte, saúde e meio ambiente e os serviços de proteção sanitária). Dado que sua natureza transversal apresenta significativos desafios institucionais aos países da região, um desenho cuidadoso dos comitês nacionais de facilitação do comércio (encarregados de implementar o Acordo sobre Facilitação do Comércio da OMC) é crucial para assegurar o compromisso das autoridades políticas e garantir uma coordenação efetiva entre os setores público e privado.

Os resultados da pesquisa mostram os significativos avanços registrados por muitos países da região. Contudo, o impacto desses avanços seria maior se fossem coordenados no âmbito regional ou ao menos sub-regional. Por exemplo, para aumentar a fluidez das cadeias de valor regionais, é preferível acordar entre vários países os critérios que uma empresa deve satisfazer para ser considerada um operador autorizado ou o conteúdo que as resoluções antecipadas devem ter. Além disso, o desenho dos procedimentos necessários para garantir a plena interoperabilidade dos guichês únicos nacionais de comércio exterior requer uma coordenação no âmbito regional ou sub-regional. A experiência da América Central ilustra os benefícios da coordenação entre países vizinhos nesta matéria. Neste contexto, as recentes aproximações entre a Aliança do Pacífico e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a fim de explorar possibilidades de trabalho conjunto em facilitação do comércio, têm um grande potencial para dinamizar o comércio e a integração produtiva no conjunto da região.

