



2018

Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe

As tensões comerciais exigem
uma maior integração regional



NAÇÕES UNIDAS



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/suscripciones

Alicia Bárcena
Secretária Executiva

Mario Cimoli
Secretário Executivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretário Executivo Adjunto
para Administração e Análise de Programas

Ricardo Pérez
Diretor da Divisão de Publicações e Serviços Web

Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe é uma publicação anual da Divisão de Comércio Internacional e Integração da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Sua elaboração esteve sob a responsabilidade de Mario Cimoli, Secretário Executivo Adjunto e Encarregado da Divisão de Comércio Internacional e Integração da CEPAL; o responsável pela coordenação técnica foi Keiji Inoue, Encarregado Superior de Assuntos Econômicos dessa Divisão. Participaram da preparação e redação dos capítulos José Elías Durán, Sebastián Herreros e Nanno Mulder, funcionários dessa mesma Divisão.

Agradecemos as contribuições de Mariano Alvarez, Susanna Campbell, Sebastián Castresana, Marcelo Dolabella, Pilar Fajarnés Garcés, Scarlett Fondeur Gil, Nicolo Gligo, Javier López González, Zebulun Kreiter, Mauricio León, Jorge Mario Martínez, Javier Meneses, Wilson Peres, Esteban Pérez, Gabriel Porcile, Gastón Rigollet, Mario Saeteros, Jeannette Sánchez, Nunzia Saporito, Kati Suominen, Juan Diego Thorrens, Martha Tovar e Dayna Zaclicever. Além disso, agradecemos à Secretaria de Integração Econômica Centro-Americana (SIECA) e à Secretaria-Geral da Comunidade Andina pelo fornecimento de valiosas informações estatísticas.

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 expressem anos (por exemplo, 2013/2014) indica informação corresponde a um período de 12 meses que não coincide necessariamente com o ano civil.
- Já que às vezes se arredondam as cifras, os dados parciais e as porcentagens apresentados nos quadros nem sempre somam o total correspondente.



Apresentação

Esta edição de *Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe* corresponde a 2018 e inclui três capítulos. O capítulo I analisa o impacto das tensões comerciais e de um crescimento global divergente no comércio da região. Em 2018 reduz-se a expansão da economia e do comércio mundial observada em 2017. Além disso, os padrões de crescimento nos países avançados e em desenvolvimento se mostram mais heterogêneos do que em 2017: enquanto os Estados Unidos, a China e a Índia mantêm seu dinamismo, a zona do euro, o Japão e vários países emergentes crescem menos. Nos países desenvolvidos, o desemprego baixou aos níveis registrados antes da crise financeira, mas os salários continuam estagnados e mantém-se a tendência a uma crescente desigualdade. Isso revela que, transcorrida uma década desde o início da crise, a recuperação da economia mundial ainda é frágil, o que intensifica a insatisfação frente à globalização. Reflexo disso é o aumento das tensões comerciais, particularmente entre os Estados Unidos e a China. Neste contexto, a região acumula dois anos de recuperação do valor de suas exportações, após a queda acentuada registrada entre 2012 e 2016. Contudo, o volume de suas exportações deve crescer menos da metade do que o das exportações do conjunto das economias em desenvolvimento. As atuais tensões comerciais poderiam ter um impacto positivo nas exportações regionais no curto prazo, mas uma maior escalada protecionista acarretaria sérios riscos para a economia mundial e, portanto, também para a região.

O capítulo II examina a participação da América Latina e do Caribe no comércio de minerais e metais. A região em seu conjunto é uma exportadora líquida nesse setor; contudo, suas exportações se caracterizam por baixo grau de elaboração, motivo pelo qual de todas as regiões do mundo é a que tem maior proporção de produtos primários nesse tipo de exportações. A participação das matérias-primas nas exportações de minerais e metais da região quase duplicou nos últimos 20 anos. Este fenômeno está relacionado, em grande medida, com a crescente orientação de suas exportações para a China e o resto da Ásia, cuja demanda se concentra em matérias-primas, como o minério de ferro e o minério de cobre. Esta situação é preocupante, devido aos conhecidos problemas associados à dependência da exportação de produtos básicos minerais. Entre eles encontram-se a vulnerabilidade das exportações, do crescimento e da receita fiscal às flutuações de preços, a escassa agregação de valor e diversificação para novos produtos e serviços e diversos tipos de danos ambientais. A região possui importantes reservas de vários metais cruciais para a produção das tecnologias necessárias para a luta contra a mudança climática. Isso lhe abre perspectivas até há pouco imprevistas de avançar simultaneamente em matéria de sustentabilidade e de diversificação produtiva e exportadora. Contudo, a experiência histórica indica que esses avanços não ocorreriam espontaneamente em resposta aos sinais de preços do mercado, mas exigirão políticas industriais e tecnológicas ativas.

O terceiro capítulo examina se o comércio eletrônico transfronteiriço tem potencial para dinamizar e diversificar as exportações da região. Esse comércio refere-se às transações entre países realizadas eletronicamente, habilitadas por plataformas informáticas ou com entrega digital do produto ou serviço. A participação da América Latina e do Caribe no comércio eletrônico transfronteiriço global aumentaria de 2,6% em 2014 para 5,3% em 2020. A região aumentou rapidamente seu consumo de produtos importados mediante plataformas eletrônicas estrangeiras, mas não

aumenta em igual medida a exportação de produtos por esse meio. É preciso trabalhar em quatro áreas para que as empresas e os consumidores da região se insiram mais no comércio eletrônico transfronteiriço. Em primeiro lugar, a região deve impulsionar o mercado digital regional. Em particular, é necessário criar condições jurídicas e técnicas que facilitem o intercâmbio eletrônico de dados relacionados com o comércio, melhorar a interoperabilidade das regulações digitais entre países e gerar maior confiança nos consumidores, melhorando a cibersegurança e a proteção do consumidor. Em segundo lugar, deve-se promover a digitalização e simplificação do financiamento para o comércio, o que inclui o apoio aos fornecedores alternativos de financiamento. Em terceiro lugar, é necessário modernizar as aduanas e os serviços postais para que se adaptem às necessidades do comércio eletrônico transfronteiriço. Uma quarta prioridade é reduzir os custos dos pagamentos transfronteiriços on-line.



Síntese

- A. As tensões comerciais deterioraram o contexto internacional
- B. A região no comércio mundial de minerais e metais
- C. O comércio eletrônico transfronteiriço como novo impulsionador das exportações

A. As tensões comerciais deterioram o contexto internacional

1. O panorama mundial

As expectativas positivas geradas pelo crescimento sincronizado das principais economias mundiais em 2017 enfraqueceram-se ao longo de 2018. Os Estados Unidos crescerão mais este ano do que em 2017, mas na zona do euro e no Japão ocorrerá o inverso. Entre os países em desenvolvimento, China e Índia mantêm um elevado ritmo de expansão, enquanto outros países —entre eles Argentina, África do Sul e Turquia— registram diminuição notável do crescimento ou mesmo contração. Neste contexto, foram revisadas para baixo as projeções de crescimento da economia mundial para 2018 e 2019.

A fragilidade da recuperação observada em 2017 evidencia as dificuldades enfrentadas pela política macroeconômica tradicional desde a eclosão da crise financeira mundial. A expansão monetária foi o principal instrumento utilizado pelas economias avançadas para estimular o consumo, o investimento e o emprego. Contudo, a década posterior à crise caracteriza-se por um lento crescimento, sobretudo na zona do euro. Além disso, embora o desemprego tenha retornado aos níveis anteriores à crise na Europa, Japão e Estados Unidos, houve deterioração da qualidade do emprego, com redução dos postos de trabalho estáveis e importante estagnação salarial. Por sua vez, isso alimentou uma crescente desigualdade. A conjunção de todos estes fatores fomentou o descontentamento com a globalização nos países avançados.

A expansão monetária após a crise contribuiu também para a desigualdade, ao estimular um auge no valor dos ativos financeiros que beneficiou de maneira desproporcional as famílias de maior renda. Por outro lado, as baixas taxas de juros originadas nessa política impulsionaram um endividamento maciço no âmbito mundial na última década. Os países emergentes representam 60% do aumento da dívida não financeira posterior à crise e a China por si só representa quase 40%.

O comércio mundial mostra uma dinâmica semelhante à do produto. Em 2017 o volume do comércio mundial de bens cresceu 4,7%, cifra que representa o dobro do ritmo médio de expansão registrado entre 2012 e 2016. Contudo, em 2018 ocorreu uma desaceleração e as projeções de crescimento para este ano e 2019 foram revisadas para baixo. Isso se deve, em parte, ao menor crescimento de algumas economias avançadas, bem como ao enfraquecimento da demanda de alguns países em desenvolvimento nos quais ressurgiu a restrição externa. Nesses países, a forte desvalorização de suas moedas após as saídas de capital produziu uma diminuição da demanda. Com efeito, devido ao aumento da taxa de referência nos Estados Unidos e à maior incerteza internacional, os investidores retiraram parte de seus capitais dos países em desenvolvimento, especialmente daqueles com dívida externa elevada, alto déficit em conta corrente ou baixas reservas internacionais.

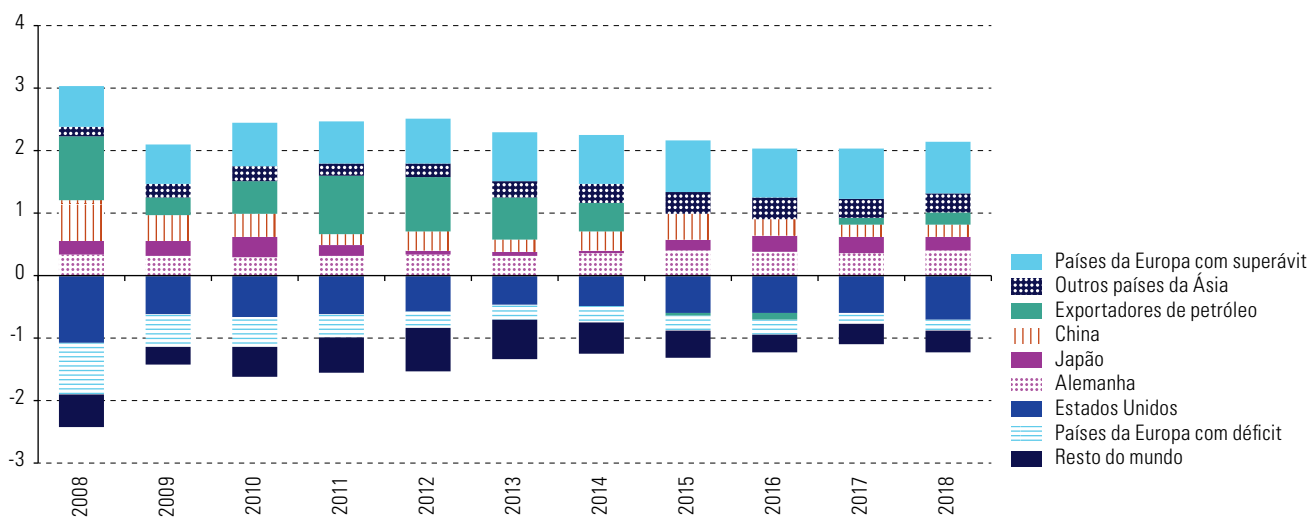
A bonança dos preços dos produtos básicos que ocorreu entre 2003 e 2012 permitiu que os países com especialização exportadora primária (inclusive vários países da América Latina e do Caribe) aliviassem temporariamente sua restrição externa. Com o fim do superciclo de preços altos, vários desses países conseguiram manter seu crescimento, em parte graças ao baixo custo do financiamento externo. Contudo, a mudança de ciclo da política monetária dos Estados Unidos em 2018 encareceu o acesso a esse financiamento, obrigando os países a reduzir suas importações e contrair sua demanda e crescimento. Para reduzir a vulnerabilidade externa dos países exportadores de matérias-primas, é necessário transformar sua estrutura produtiva e exportadora, de modo a obter um maior dinamismo das exportações líquidas em

termos de volume. Somente assim será possível reduzir sua vulnerabilidade às flutuações dos preços dos produtos básicos e do financiamento internacional.

Outro fator que está freando o dinamismo do comércio mundial são as crescentes tensões comerciais, relacionadas com os persistentes desequilíbrios entre os saldos em conta corrente das principais economias. Os Estados Unidos são o principal país deficitário, enquanto Alemanha, China e República da Coreia são os principais países superavitários (veja o gráfico 1). Grande parte dos desequilíbrios globais concentra-se no comércio entre os Estados Unidos e os países mencionados, aos quais se somam o Japão e o México.

Gráfico 1

Conta corrente mundial: composição por países e regiões, 2008-2018^a
(Em porcentagens do PIB mundial)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Fundo Monetário Internacional (FMI), *Perspectivas de la economía mundial: repunte cíclico, cambio estructural*, Washington, D.C., abril de 2018.

^a As cifras para 2018 são projeções.

A chegada ao poder do atual governo dos Estados Unidos trouxe consigo uma mudança acentuada na posição tradicional desse país sobre a globalização. A política comercial assumiu um papel importante no esforço para reduzir os déficits comerciais e reverter a realocização de empresas industriais no exterior. Em 2018, além de implementar diversos aumentos tarifários, os Estados Unidos conseguiram concluir a renegociação (em termos mais favoráveis para esse país) do tratado de livre comércio com a República da Coreia e substituir o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) por um novo acordo com Canadá e México, que, embora mantendo a estrutura geral e o caráter trilateral do NAFTA, inclui regras de origem mais estritas em vários setores (entre outros o automotivo, o têxtil e o químico). Com elas procura-se garantir uma maior participação dos Estados Unidos nas cadeias de valor norte-americanas, à custa de fornecedores extrarregionais, como Europa e Ásia, e até mesmo de seus parceiros no acordo, em particular o México. Também foram incluídas normas estritas sobre propriedade intelectual, em conformidade com a posição tradicional dos EUA.

O principal destinatário das restrições comerciais introduzidas pelos Estados Unidos em 2018 tem sido a China, país que fechou ou reduziu notoriamente as lacunas que mantinha em relação aos Estados Unidos em diversas variáveis econômicas e tecnológicas. Neste contexto, o déficit dos EUA no comércio de bens com a China passou de 84 bilhões de dólares em 2000 para 396 bilhões de dólares em 2017. Em média, desde 2010, o valor das importações dos EUA provenientes da China quadruplicou o das exportações para esse país. Os maiores déficits foram registrados na indústria eletrônica e outros setores manufatureiros. Com exceção dos equipamentos de transporte, os Estados Unidos somente registram superávits com a China em setores ligados aos recursos naturais.

Segundo o governo dos EUA, a liderança tecnológica do país é ameaçada por diversas práticas desleais da China, entre as quais se incluem o requisito de que as empresas estrangeiras que desejem investir em setores estratégicos formem empresas conjuntas com parceiros locais, mecanismos de transferência forçada de tecnologia e propriedade intelectual e práticas de ciberespionagem comercial. A União Europeia e o Japão compartilham várias preocupações dos Estados Unidos; por isso, esses três atores procuram atualizar as normas da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre temas como os subsídios industriais, a regulação das empresas estatais e as práticas de transferência forçada de tecnologia.

Em suma, as tensões comerciais entre os Estados Unidos e a China têm como pano de fundo a disputa pela liderança econômica e tecnológica mundial, bem como o debate sobre a coexistência de diversos estilos de desenvolvimento. Essas tensões provavelmente se traduzirão numa redefinição das regras do comércio e do investimento estrangeiro nas próximas décadas, um processo que determinará, em grande medida, o espaço com que contarão os países em desenvolvimento, inclusive os da região, para formular e implementar suas políticas comerciais, industriais e tecnológicas.

2. O panorama regional

A CEPAL projeta um aumento de 9,7% no valor das exportações regionais de bens em 2018. Este aumento decompõe-se em uma elevação de 7,6% nos preços e uma expansão de 2,1% no volume (veja o quadro 1). Com isso, a região acumula dois anos de recuperação do valor de suas exportações, após a queda acentuada registrada entre 2012 e 2016. Não obstante, o crescimento no volume das exportações regionais em 2018 seria menos da metade do crescimento das exportações do conjunto das economias em desenvolvimento, que, segundo as projeções da OMC, registraria uma expansão de 4,6%. As importações regionais de bens também se recuperarão em 2018 pelo segundo ano consecutivo, com uma expansão projetada de 9,5% no seu valor. Diferentemente do que ocorre com as exportações, as importações cresceriam mais em termos de volume (4,9%) do que de preço (4,6%).

Quadro 1

América Latina e Caribe (sub-regiões e México): variação projetada das exportações e importações de bens, 2018 (Em porcentagens)

Região, sub-região ou país	Exportações			Importações		
	Volume	Preço	Valor	Volume	Preço	Valor
América do Sul	-0,8	11,0	10,2	5,9	5,2	11,0
América Central	4,4	-0,8	3,6	0,5	5,2	5,7
Caribe	4,7	7,3	12,1	2,1	7,0	9,1
México	4,6	4,9	9,5	4,8	3,7	8,5
América Latina e Caribe	2,1	7,6	9,7	4,9	4,6	9,5

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações oficiais dos bancos centrais, aduanas e institutos nacionais de estatística dos países.

Na América do Sul, a expansão projetada das exportações é explicada integralmente pelo aumento dos preços dos produtos básicos, especialmente do petróleo e dos minerais e metais. De fato, o volume exportado diminuiria levemente, devido à contração das exportações de petróleo da Colômbia, Equador e República Bolivariana da Venezuela — principalmente por restrições de sua capacidade produtiva — e de soja e outros produtos agrícolas da Argentina e do Uruguai, por causa da seca. No Caribe, os preços mais elevados também explicam a maior parte do aumento projetado do valor exportado, que pode ser atribuído principalmente ao petróleo e ao gás exportados por Trinidad e Tobago. No caso do México, o aumento do volume e a elevação dos preços contribuirão em proporções semelhantes à expansão das exportações. Por último, na América Central a expansão projetada das exportações é explicada integralmente pelo aumento do volume exportado, já que os preços da pauta de exportação cairão levemente (-0,8%), devido às quedas registradas por produtos como açúcar e café. As exportações de manufaturas do México e América Central são favorecidas pelo dinamismo da demanda nos Estados Unidos.

No caso das importações, cabe destacar que se projeta uma expansão muito reduzida de seu volume na América Central, devido principalmente à acentuada queda do volume das importações na Nicarágua e ao seu escasso dinamismo na Costa Rica. Além disso, em 2018 os termos de troca experimentarão variações negativas da ordem de 5% tanto na América Central como no Caribe (com exceção de Trinidad e Tobago), devido ao aumento do valor das importações de combustíveis.

No que diz respeito aos principais parceiros comerciais da América Latina e do Caribe, o maior crescimento do valor exportado em 2018 corresponderá às exportações para a China, que se compõem quase integralmente de matérias-primas e manufaturas baseadas em recursos naturais (veja o quadro 2). Esta situação reforça a especialização exportadora de produtos primários da região, especialmente da América do Sul. Em contraste, as exportações para a própria região e os Estados Unidos, que se caracterizam por um maior conteúdo de manufaturas, crescerão a taxas significativamente mais baixas. Quanto às importações, aquelas procedentes da China são as que apresentam também o maior dinamismo. Elas se compõem quase em sua totalidade de manufaturas que competem com a produção regional em vários itens. Cabe assinalar que a China já é o segundo país de origem das importações da região, depois dos Estados Unidos.

Quadro 2

América Latina e Caribe: variação projetada do comércio exterior e estrutura do comércio de bens por principais parceiros comerciais e intensidade tecnológica (2017) e projeção para 2018 (Em porcentagens)

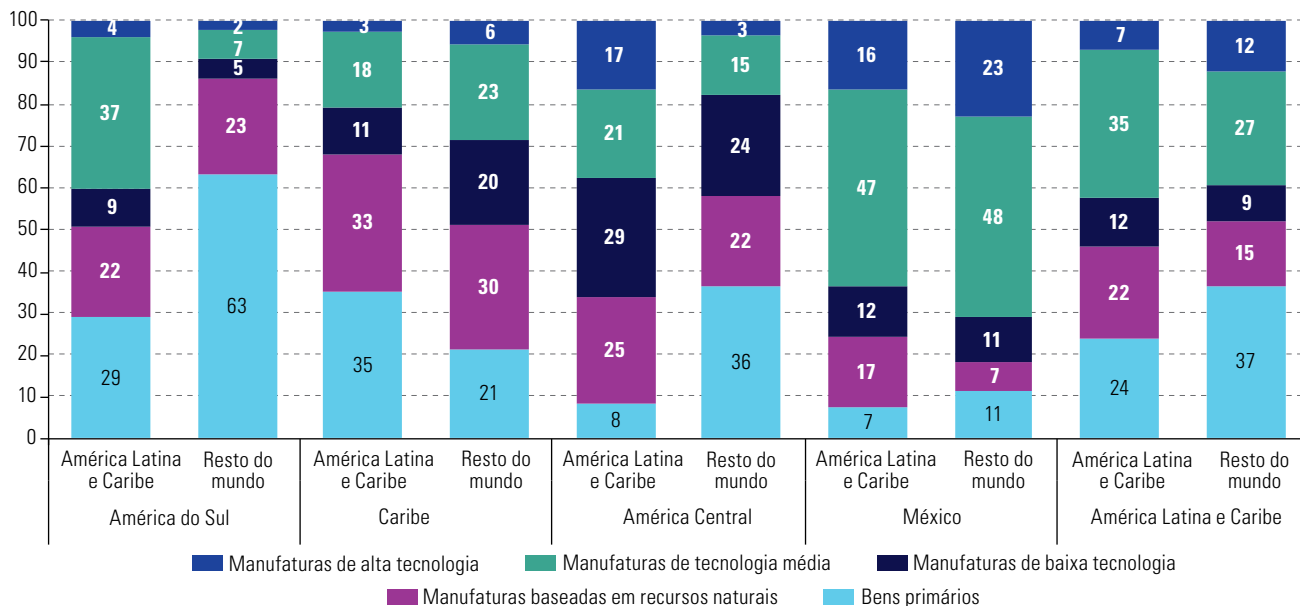
Parceiro		Varição projetada, 2018	Participação no comércio total de bens, 2017	Participação dos bens primários e manufaturas baseadas em recursos naturais, 2017	Participação das manufaturas de tecnologia alta, média e baixa, 2017
Exportações	China	28,0	10,3	93,5	6,5
	América Latina e Caribe	12,0	16,9	45,8	54,2
	Estados Unidos	7,1	44,2	27,3	72,7
	União Europeia	8,7	10,4	69,7	30,3
Importações	China	13,0	17,6	8,9	91,1
	América Latina e Caribe	8,5	15,5	46,7	53,3
	Estados Unidos	8,7	32,6	41,0	59,0
	União Europeia	3,6	13,8	21,8	78,2

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações oficiais dos bancos centrais, aduanas e institutos nacionais de estatística dos países e Base de Dados Estatísticos das Nações Unidas sobre o Comércio de Produtos Básicos (COMTRADE).

Projeta-se uma expansão do valor das exportações intrarregionais de 12% em 2018, liderada pelas manufaturas baseadas em recursos naturais (derivados de petróleo, cobre, papel e papelão) e pelas manufaturas de tecnologia baixa e média (especialmente produtos das indústrias automotiva e metalomecânica). O índice de comércio intrarregional —medido pelas exportações— se situaria em 17,2%, ligeiramente acima do nível registrado em 2017. Cabe destacar que 54% do valor das exportações intrarregionais é composto de manufaturas de tecnologia alta, média e baixa (veja o gráfico 2), uma proporção somente superada pelas exportações aos Estados Unidos.

Gráfico 2

América Latina e Caribe, sub-regiões e México: estrutura das exportações de bens para a América Latina e o Caribe e o resto do mundo por intensidade tecnológica, 2017 (Em porcentagens)



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

Em suma, o desempenho exportador da região em 2018 mostra uma nítida continuidade dos padrões históricos. O aumento do valor exportado é consequência principalmente da recuperação dos preços dos produtos básicos, à qual se soma — no caso das exportações do México e da América Central — o dinamismo da demanda dos Estados Unidos. O grande peso das matérias-primas na pauta exportadora deixa a região muito vulnerável às flutuações de preços e, portanto, à restrição externa, especialmente em períodos como o atual, em que o acesso ao financiamento internacional está mais caro. Além disso, a especialização exportadora regional, baseada em vantagens comparativas estáticas (abundância de matérias-primas e baixos salários), se traduziu num escasso dinamismo exportador durante o século atual. Com efeito, enquanto o volume das exportações regionais duplicou desde 2000, no caso das economias asiáticas em desenvolvimento ele se multiplicou 3,5 vezes.

A integração regional é um elemento indispensável para romper a inércia e avançar na diversificação exportadora e na transição rumo a uma pauta exportadora mais intensiva em conhecimento. Isto se deve ao elevado conteúdo industrial do comércio intrarregional, bem como ao seu papel crucial para as PME exportadoras. A urgência de intensificar os esforços dirigidos a avançar rumo a um mercado regional integrado é até mesmo maior, dado o contexto de desaceleração do crescimento, saída líquida de capitais e crescente protecionismo que a região enfrenta, e que provavelmente se agravará em 2019.

3. Possíveis impactos das tensões comerciais para a região e o mundo

Durante 2018 acumularam-se diversos aumentos das tarifas sobre as importações nos Estados Unidos, que geraram represálias por parte dos parceiros afetados. Mediante um modelo de equilíbrio geral computável, foram modelados os possíveis efeitos sobre a produção e o comércio de cinco cenários que refletem um progressivo agravamento das atuais tensões comerciais. O cenário atual inclui a aplicação por parte dos Estados Unidos de sobretaxas alfandegárias ao aço e ao alumínio, bem como a diversos produtos chineses, no valor de 250 bilhões de dólares, e a resposta da China mediante sobretaxas a produtos dos EUA no valor de 110 bilhões de dólares.

Os efeitos do cenário atual sobre o produto mostram uma perda maior para a China (-1,2% frente a -0,2% para os Estados Unidos), já que as exportações de bens aos Estados Unidos representaram 3,6% do PIB chinês em 2017, enquanto as exportações de bens para a China representaram somente 0,7% do PIB dos EUA no mesmo ano. Na simulação efetuada, o impacto do cenário atual sobre o produto mundial é nulo. Isso acontece porque o resto dos países se beneficiaria do desvio do comércio provocado ao enfrentar tarifas comparativamente mais baixas nos Estados Unidos (em relação à China) e vice-versa. O efeito sobre a América Latina e o Caribe é positivo (0,7%); no caso do México (país com grande potencial para substituir manufaturas chineses no mercado dos EUA) chega a 1,2%. Contudo, não obstante os potenciais ganhos no curto prazo, uma escalada protecionista entre a China e os Estados Unidos implicaria sérios riscos para a economia mundial, situação à qual a região não poderia se subtrair.

B. A região no comércio mundial de minerais e metais

A região da América Latina e do Caribe é uma das mais ricas em minerais e metais no âmbito mundial e uma exportadora líquida desses produtos. Sua participação nas exportações mundiais do setor (8%) excede seu peso nas exportações mundiais de todos os bens (5,6%). Não obstante, esta participação está concentrada em poucos países: Brasil, Chile, México e Peru representam 85% do total (veja o gráfico 3). Somente dois países da região, Brasil (17º lugar) e Chile (19º lugar), aparecem entre os 20 principais exportadores mundiais de minerais e metais, com grandes superávits comerciais neste setor (assim como o Peru). O México, por outro lado, se situa entre os principais importadores mundiais (16º lugar) e apresenta o maior saldo comercial deficitário entre os países da região.

As exportações de minerais e metais da América Latina e do Caribe — que constituem pouco menos de 20% das suas exportações totais de bens — caracterizam-se por baixo grau de elaboração. Isto se traduz em elevada participação dos produtos primários nas exportações regionais de minerais e metais, a maior entre todas as regiões do mundo (37% no período 2015-2017, frente a 9% para o total das exportações mundiais do setor). De fato, o peso das matérias-primas nas exportações regionais de minerais e metais quase dobrou nos últimos 20 anos, tendo como contrapartida uma diminuição da participação dos produtos elaborados e, em menor grau, semielaborados. Este fenômeno está relacionado, em grande medida, com a orientação cada vez maior das exportações regionais para a China e o resto da Ásia, cuja demanda se concentra em matérias-primas, como o minério de ferro e o minério de cobre. Ao mesmo tempo, a China passou a ser o principal produtor mundial de cobre fundido, aço, alumínio e outros produtos, competindo fortemente com os países da região em bens elaborados e semielaborados.

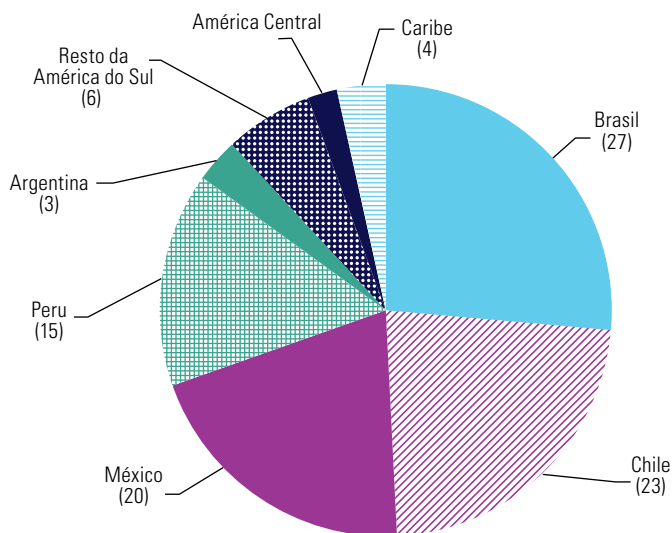
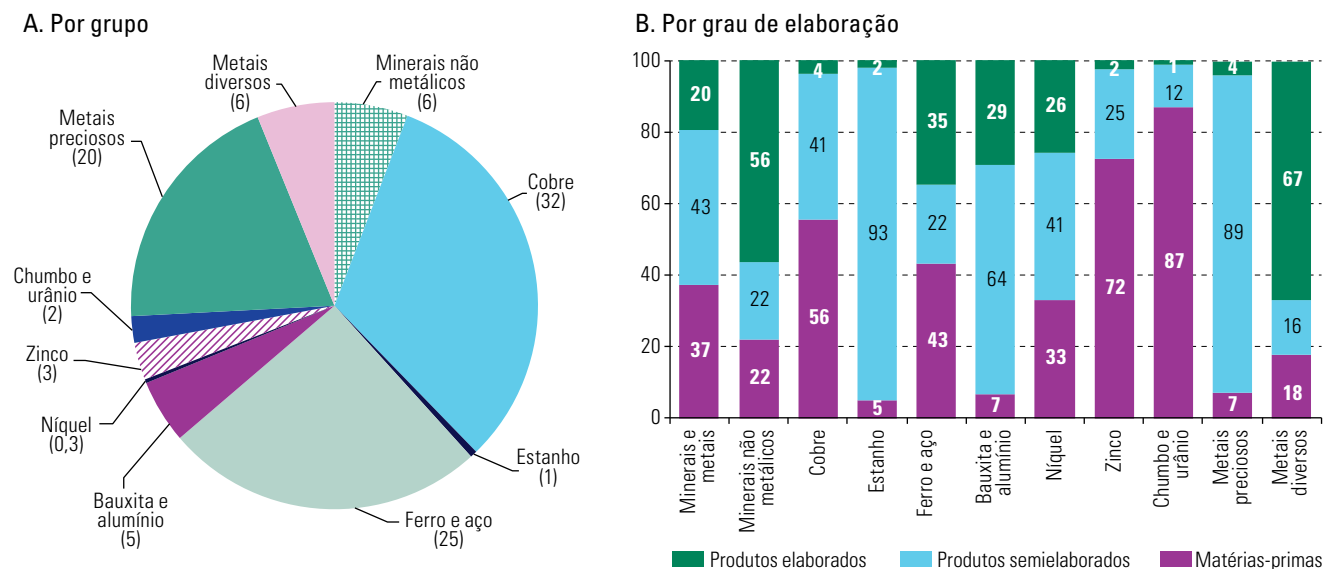


Gráfico 3
América Latina e Caribe: estrutura das exportações de minerais e metais por países, média de 2015-2017 (Em porcentagens)

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

Cerca de 80% das exportações de minerais e metais da América Latina e do Caribe concentram-se nos grupos de cobre, ferro e aço e de metais preciosos, seguidos pelo grupo de metais diversos: produtos combinados de ferro, aço, cobre e suas ligas e outros metais, como o lítio (veja o gráfico 4A). Na última década aumentou a participação das matérias-primas nas exportações de todos os grupos, exceto o do estanho e metais diversos. Entre os quatro grupos principais, que são analisados em detalhes no capítulo II, o peso das matérias-primas é maior nos do cobre e ferro e aço, enquanto as exportações de metais preciosos e metais diversos concentram-se em produtos semielaborados e elaborados, respectivamente (veja o gráfico 4B).

Gráfico 4
América Latina e Caribe: estrutura das exportações de minerais e metais por grupo e grau de elaboração, média de 2015-2017 (Em porcentagens)



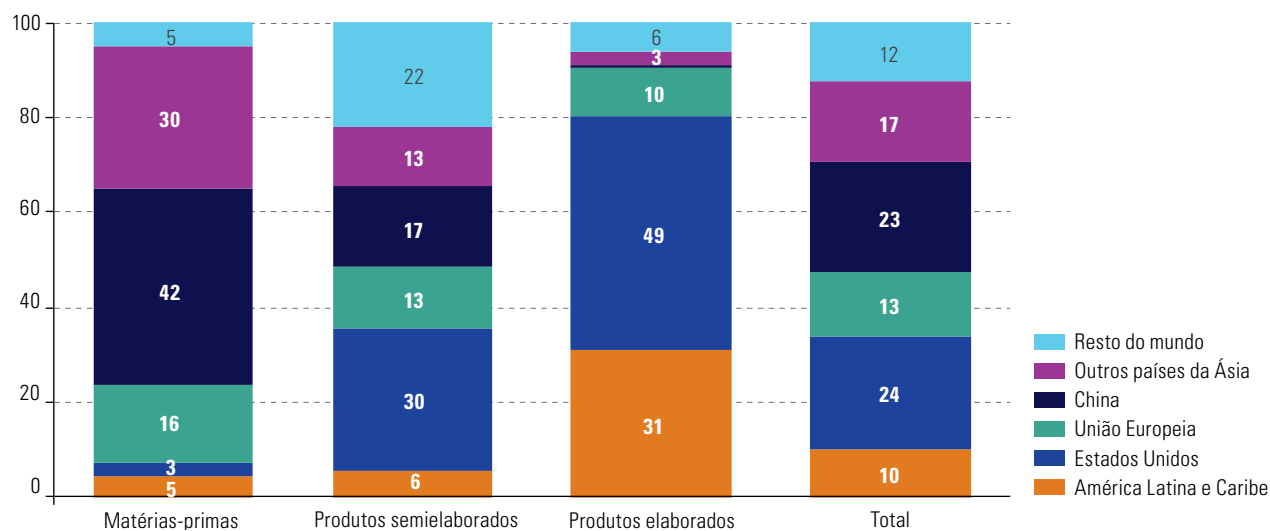
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações da Base de Dados Estatísticos das Nações Unidas sobre o Comércio de Produtos Básicos (COMTRADE).

Os Estados Unidos e a China, seguidos por outros países da Ásia, são os principais destinos das exportações regionais de minerais e metais, mas existem diferenças segundo o grau de elaboração dos produtos (veja o gráfico 5). Enquanto a importância relativa da Ásia diminui à medida que aumenta o grau de elaboração, o contrário ocorre com as exportações para os Estados Unidos e a própria região. Assim, a maior parte das exportações de matérias-primas se dirige aos países asiáticos, enquanto os Estados Unidos são o principal destino dos produtos semielaborados exportados pela região. Este padrão acentua-se no caso dos produtos elaborados: os Estados Unidos absorvem cerca de metade das exportações, seguidos pela própria região, com quase um terço do total, enquanto o peso da China e do resto da Ásia é marginal.

Gráfico 5

América Latina e Caribe: distribuição por destino das exportações de minerais e metais, segundo o grau de elaboração, média de 2015-2017

(Em porcentagens)



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

A crescente especialização da América Latina e do Caribe como fornecedores de minerais e metais primários reflete-se em sua participação nas cadeias globais de valor e em sua balança comercial física de minerais (o resultado da subtração entre as importações e as exportações medidas em toneladas). No primeiro caso, a região situa-se nas fases iniciais das cadeias de valor (especialmente em seus vínculos com a Ásia e a União Europeia), ao mesmo tempo em que perde importância nos itens de maior elaboração situados nas fases posteriores. No que diz respeito à balança comercial física de minerais, o caráter de exportadora líquida de produtos minerais primários da região se traduz em um saldo deficitário em termos físicos (quer dizer, uma saída de materiais para outras economias maior do que a entrada de materiais de outras economias, atribuível fundamentalmente às crescentes exportações da América do Sul), o que redundará em uma pressão cada vez maior sobre os recursos naturais.

A acentuação da especialização primária exportadora da região é preocupante, devido aos conhecidos problemas associados à dependência da exportação de produtos básicos minerais. Entre eles estão a vulnerabilidade das exportações, do crescimento e da receita fiscal às flutuações dos preços, a escassa agregação de valor e diversificação para novos produtos e serviços com maior conteúdo de conhecimento e diversos tipos de danos ambientais.

A indispensável transição para uma economia mundial de baixo carbono está indissolúvelmente ligada à mineração, já que a produção de várias tecnologias necessárias para mitigar a mudança climática (por exemplo, a eletromobilidade) exigirá grandes volumes de minerais e metais. A América Latina e o Caribe possuem uma fração importante das reservas conhecidas de vários metais cruciais para a produção de tecnologias limpas, o que lhe abre perspectivas até há pouco imprevisíveis de avançar simultaneamente em matéria de sustentabilidade e diversificação produtiva e exportadora. Contudo, a experiência histórica indica que esses avanços não ocorrerão espontaneamente em resposta aos sinais de preços do mercado, mas exigirão políticas industriais e tecnológicas ativas.

A crescente demanda mundial de metais associada às tecnologias limpas constitui uma oportunidade para a região aprender com os erros do passado e implementar políticas que garantam maiores níveis locais de agregação de valor e difusão de conhecimento em torno desses recursos. Por outro lado, a sustentabilidade ambiental pode converter-se em poderoso fator de diferenciação das exportações minerais da região, por exemplo, reduzindo sua pegada de carbono mediante a gradual substituição dos combustíveis fósseis por energias renováveis não convencionais em seus processos produtivos. São alentadores os esforços incipientes nesse sentido observados em alguns países da região, que deveriam ser intensificados e generalizados nos próximos anos. Além disso, é preciso promover iniciativas regionais de pesquisa e desenvolvimento em torno de recursos compartilhados, a fim de superar as limitações impostas pelos orçamentos nacionais. Um exemplo seria a criação de um programa orientado ao desenvolvimento de novas aplicações para o lítio, aproveitando as vastas reservas que alguns países da região possuem.

C. O comércio eletrônico transfronteiriço como novo impulsionador das exportações

Num contexto em que as exportações regionais cresceram pouco em termos de volume e se concentraram num número reduzido de produtos durante a última década, o comércio eletrônico transfronteiriço tem o potencial de dinamizar e diversificar as exportações. A rápida difusão da Internet reduz drasticamente os custos das transações internacionais, aproxima vendedores e compradores e proporciona acesso a mercados estrangeiros antes inacessíveis. As empresas que compram e vendem on-line tendem a exportar mais do que aquelas que não o fazem, vendem seus produtos e serviços a mais mercados, são mais diversificadas, sobrevivem durante mais tempo e se caracterizam por apresentar níveis mais elevados de produtividade e salários. Os consumidores também se beneficiam do comércio eletrônico, graças à economia de tempo nas compras e à possibilidade de acessar uma maior variedade de produtos e serviços a menores preços.

O comércio eletrônico transfronteiriço refere-se às transações eletrônicas realizadas entre usuários de diversos países, habilitadas por plataformas informáticas ou com entrega digital do produto ou serviço. No comércio eletrônico transfronteiriço participam diferentes atores (empresas, consumidores e governos), que dão origem a diferentes tipos de transações: de empresa a empresa (B2B), de empresa a consumidor (B2C), de empresa a governo (B2G) e de consumidor a consumidor (C2C). Este comércio abrange uma ampla variedade de transações, desde a compra de um livro mediante uma plataforma estrangeira (por exemplo, Amazon) ou a contratação de uma viagem de carro mediante uma plataforma estrangeira como Uber, até a transferência de dados mediante as redes sociais.

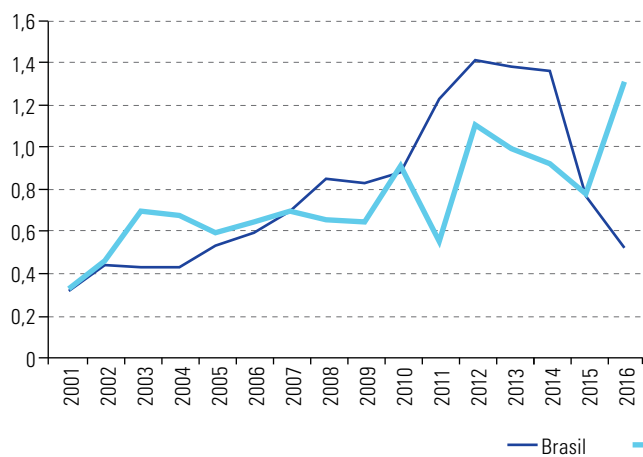
Em 2015, o comércio eletrônico mundial (interno e transfronteiriço) alcançou 25,3 trilhões de dólares. Os dados disponíveis mostram que cinco países concentraram mais da metade das vendas eletrônicas mundiais em 2015 (enumerados em ordem decrescente): Estados Unidos, Japão, China, República da Coreia e Alemanha. Nesse ano, 89% do comércio eletrônico mundial correspondeu a transações entre empresas (B2B), enquanto os 11% restantes corresponderam fundamentalmente a vendas de empresas a consumidores (B2C). Estima-se que, entre 2014 e 2020, o valor das vendas mundiais B2C poderá aumentar mais do triplo. Neste mesmo período, a participação do segmento transfronteiriço no comércio eletrônico B2C mundial aumentaria de 15% para quase 30%. A participação da América Latina e do Caribe no comércio transfronteiriço mundial aumentaria de 2,6% em 2014 para 5,3% em 2020. Na região, quase metade das compras eletrônicas B2C em 2016 foi feita no Brasil, seguido pelo México (16%) e Argentina (14%).

A região aumentou rapidamente o consumo de produtos importados mediante plataformas eletrônicas estrangeiras, mas a exportação de produtos por este meio não aumentou na mesma medida. Isso é indicado pela persistente diferença entre os recebimentos e as remessas internacionais de pacotes (veja o gráfico 6). Entre os produtos mais adquiridos pelos consumidores da região através de meios eletrônicos encontram-se os seguintes: roupas, acessórios e calçados; câmeras digitais e dispositivos de áudio; livros, CDs, DVDs e videogames e produtos de beleza.

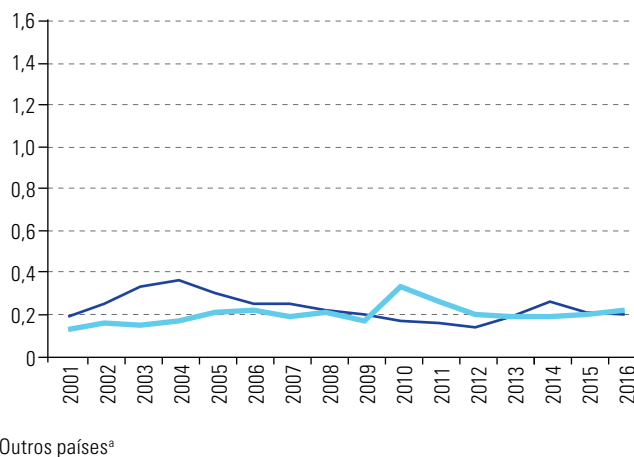
Gráfico 6

América Latina (11 países): recebimentos e remessas de pacotes internacionais, 2000-2016
(Em bilhões de pacotes)

A. Recebimentos



B. Remessas



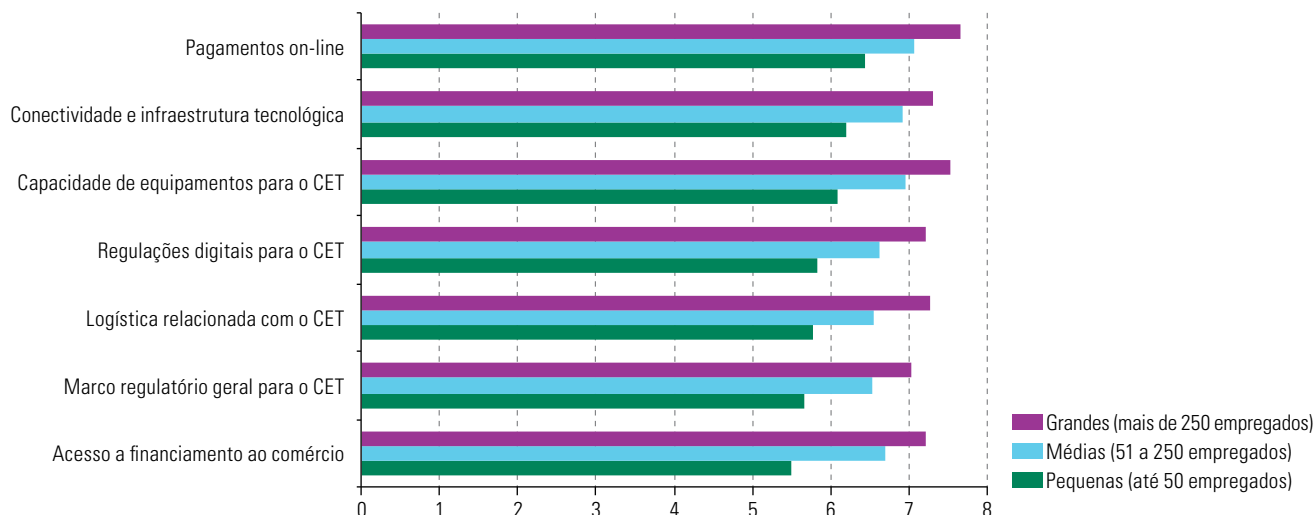
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados da União Postal Universal (UPU).

^a Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).

O desenvolvimento do comércio eletrônico transfronteiriço depende de vários fatores. Uma pesquisa de 1.430 empresas de seis países da América Latina assinala que os principais desafios para o comércio eletrônico transfronteiriço são o acesso ao financiamento, o marco regulatório, a logística transfronteiriça e as regulações digitais em outros mercados. Com relação a todas estas dimensões, a percepção é mais negativa entre as pequenas empresas (veja o gráfico 7).

Gráfico 7

América Latina (países selecionados)^a: avaliação das empresas sobre o ambiente do comércio eletrônico transfronteiriço (CET), 2016-2017
(Desde 1= muito ruim até 10=excelente)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados de 1.430 empresas de Nextrade Group, *Ecommerce Development Survey and Index*, El Segundo, 2017.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai.

A partir da percepção das empresas consultadas, surgem quatro grandes áreas que é necessário fortalecer para apoiar o desenvolvimento do comércio eletrônico transfronteiriço. A primeira é o desenvolvimento do ecossistema digital, incluindo a conectividade de banda larga, a disponibilidade de tecnologias da informação e comunicação, as habilidades técnicas e a qualidade da logística internacional. Os países da América Latina e do Caribe enfrentam desafios importantes em várias dessas dimensões. Neste contexto, as ações contempladas na Agenda Digital para a América Latina e o Caribe (eLAC2020) para desenvolver um mercado comum digital contribuiriam significativamente ao desenvolvimento do comércio eletrônico na região.

Em segundo lugar, é preciso avançar na regulação do comércio eletrônico transfronteiriço. Já que ainda não contamos com um marco multilateral, praticamente a metade dos membros da OMC avançaram em sua regulação mediante acordos regionais ou bilaterais. Os países da América Latina e do Caribe abordaram esta temática através dos diversos mecanismos de integração. O avanço mais recente em matéria de regulação plurilateral é o capítulo sobre comércio eletrônico do Tratado Integral e Progressista de Associação Transpacífico (CPTPP), assinado em 2018 por 11 países, inclusive Chile, México e Peru. Ele recolhe o maior número de obrigações e inovações sobre o comércio eletrônico num tratado comercial no âmbito internacional. Vários dos 29 acordos comerciais preferenciais assinados desde 1995 pelos países da região incluem disposições semelhantes ou equivalentes às do capítulo respectivo do CPTPP. Outro acordo recente com um capítulo extenso sobre comércio eletrônico é o Tratado entre México, Estados Unidos e Canadá, cujas disposições também são semelhantes às do CPTPP.

Em terceiro lugar, a logística e os procedimentos aduaneiros eficientes são essenciais para facilitar o comércio eletrônico transfronteiriço de bens. Em sua grande maioria, as aduanas da América Latina e do Caribe registram maiores tempos e custos

associados à importação e exportação de bens do que os países avançados. Também é preciso modernizar e digitalizar em maior medida os procedimentos aduaneiros mediante o comércio sem papel e a criação de um programa de vendedor eletrônico confiável (semelhante ao operador econômico autorizado do Acordo sobre Facilitação do Comércio da OMC). Outra medida importante é a modernização da detecção de riscos por parte das aduanas através de análises preditivas e aprendizado automático, a fim de identificar remessas ilícitas e transações fraudulentas destinadas a evitar tarifas.

Outro desafio relacionado com a logística tem a ver com os correios dos países. Com exceção do Brasil, nenhum serviço postal da região alcança uma classificação superior à média mundial. Essas ineficiências se traduzem em atrasos, inclusive no comércio eletrônico nacional. Os operadores postais em vários países estabeleceram programas especiais para reduzir os custos logísticos associados ao comércio eletrônico, especialmente o proveniente da China e dos Estados Unidos. O programa Exporta Fácil, lançado no Brasil em 2000, é uma iniciativa destinada a reduzir os custos de remessa e as dificuldades nos procedimentos aduaneiros do comércio eletrônico transfronteiriço.

Uma quarta área que é necessário fortalecer para facilitar o desenvolvimento do comércio eletrônico transfronteiriço são os sistemas de pagamento. Graças à proliferação dos cartões de crédito e débito, os pagamentos on-line se tornaram mais simples na região, mas continuam sendo um desafio, devido ao baixo grau de financeirização da população em vários países e às elevadas comissões aplicadas às transações transfronteiriças realizadas com cartões bancários.

A fim de enfrentar esses desafios, alguns governos da região adotaram medidas para impulsionar a incorporação das empresas a esta modalidade de comércio e reduzir a desconfiança dos usuários. Seus organismos de promoção de exportações realizaram capacitações gerais e programas de facilitação do comércio, desenvolveram plataformas e serviços de logística, financiaram a criação de sites e campanhas de marketing e implementaram novos meios de pagamento transfronteiriços. Além disso, para fomentar a confiança no comércio eletrônico transfronteiriço, várias câmaras e associações nacionais de comércio eletrônico promoveram a autorregulação através de códigos de conduta e selos de confiança.

www.cepal.org



Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
www.cepal.org