

2014

Documento informativo



Panorama da inserção internacional da América Latina e Caribe

Integração regional e cadeias de valor
num cenário externo desafiante



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

2014

Documento informativo



Panorama da inserção internacional da América Latina e Caribe

Integração regional e cadeias de valor
num cenário externo desafiante



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 Publicações e Serviços na Internet

O Panorama da Inserção Internacional da América Latina e do Caribe é uma publicação anual da Divisão de Comércio Internacional e Integração da CEPAL, que nesta ocasião contou com a colaboração da sede sub-regional da CEPAL para o Caribe, da sede sub-regional da CEPAL no México e do Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES).

O principal responsável por esta publicação é Oswaldo Rosales, diretor da Divisão de Comércio Internacional e Integração, e coordenação técnica foi realizada por Keiji Inoue, Vice-Diretor na mesma Divisão. Também participaram da preparação e elaboração dos capítulos José Elías Duran, Sebastián Herreros, Sheldon McLean, Nanno Mulder e Dayna Zaalicever, funcionários da Comissão.

Se agradecem as contribuições realizadas por Sebastián Castresana, Carlos D'Elía, Myriam Echeverría, Alfonso Finot, Tania García-Millan, René Hernández, Antoine Le Squeren Jorge Mario Martínez, José Carlos Mattos, Javier Meneses, Yoshimichi Murakami, Nahuel Oddone, Ramon Padilla e Gustavo Zanabria.

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 indicação contrária.

Índice

Apresentação	5
Síntese	7
A. Repercussões negativas da conjuntura internacional no comércio da América Latina	9
B. Participação e escalamento em cadeias globais de valor.....	12
C. A contribuição da integração regional à integração produtiva.....	16
D. A promoção da integração regional no Caribe para favorecer as relações de comércio exterior	20

Apresentação

A edição 2014 do *Panorama da Inserção Internacional da América Latina e do Caribe*, “Integração regional e cadeias de valor num cenário externo desafiante”, se divide em quatro capítulos.

O primeiro capítulo examina os principais aspectos da conjuntura internacional e suas repercussões no comércio mundial e regional. Durante o primeiro semestre deste ano, esperava-se que o crescimento do produto mundial em 2014 fosse claramente superior ao de 2013. Contudo, sucessivas reduções das projeções levam a estimar que esta taxa deve oscilar em torno do mesmo nível de 2013 (2,2%) ou superá-lo somente de forma marginal. Analisa-se a evolução das economias dos países desenvolvidos, examinando em particular as dificuldades na zona do euro e os limites que isso impõe ao dinamismo da economia mundial. O crescimento dos países em desenvolvimento em seu conjunto se manteria num nível semelhante ao de 2013, em torno de 4,7%. Esta expansão é liderada pelo desempenho da Ásia Oriental e Meridional, onde a China e a Índia cresceriam em torno de 7% e 5%, respectivamente.

De maneira semelhante, estima-se que em 2014 a expansão do comércio mundial de bens e serviços dificilmente alcançará os 4% previstos durante o primeiro semestre. Como em 2013, o volume do comércio mundial de bens cresceria menos que a economia mundial. Este padrão contrasta com o que se observava antes da crise econômica mundial de 2008 e 2009, quando as exportações cresciam ao dobro do produto mundial.

Para a América Latina e o Caribe, projeta-se uma leve melhora da taxa de crescimento das exportações. Em 2014, estima-se que estas aumentariam em torno de 0,8% em termos de valor, depois de ter sofrido uma leve contração em 2013. Por sua vez, o valor das importações regionais sofreria uma redução de 0,6%. O fraco desempenho do comércio exterior regional deve-se, sobretudo, a uma caída do comércio intrarregional e ao baixo dinamismo da demanda externa de alguns de seus principais mercados, em particular a União Europeia. A isso se somam a queda dos preços de diversos produtos básicos de exportação, principalmente metais, e a redução dos volumes exportados de alguns produtos básicos e manufatureiros.

O segundo capítulo apresenta uma análise da participação da América Latina e do Caribe nas cadeias globais de valor. Confirma-se que a região, com exceção do México e da América Central, tem uma inserção limitada nas três grandes cadeias de valor regionais da Ásia, Europa e América do Norte. A região não constitui um fornecedor importante de bens intermediários não primários para estas cadeias, nem é importador relevante de bens intermediários originados nos países que as integram. Por outro lado, o México destaca-se pelo peso significativo de seus produtos de tecnologia média nas exportações de bens intermediários a seus parceiros do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Contudo, a relação do México com suas contrapartes do Norte sustenta-se principalmente na exportação de bens finais produzidos a partir de insumos importados com escassa incorporação de valor nacional.

Esse capítulo também analisa três aspectos microeconômicos centrais relativos à contribuição que a participação nas cadeias de valor poderia representar para a mudança estrutural com maior inclusão. O primeiro aspecto inclui a distribuição do poder em uma cadeia (ou governança), a inovação e o escalamento nas cadeias. Vários estudos de caso concluem que é preciso melhorar as capacidades da região em matéria de inovação de processos e produtos. Uma segunda dimensão das cadeias de valor é a participação de pequenas e médias empresas (PME), que seria essencial para promover a inclusão. Contudo, os estudos de caso no setor primário mostram a precária competitividade de muitas PME, o que ameaçaria sua entrada e permanência nas cadeias de valor. A terceira dimensão refere-se ao acesso ao financiamento das PME que participam em cadeias de valor. Documenta-se que dois dos principais desafios para essas empresas são a complexidade dos trâmites para solicitar créditos e o requisito de contar com garantias.

O capítulo três identifica diversos âmbitos em que a integração e a cooperação regional podem contribuir para fortalecer a integração produtiva entre as economias da América Latina e do Caribe. Conclui-se que as possibilidades de diversificar a estrutura produtiva e exportadora da região estão estreitamente ligadas às perspectivas de seu processo de integração. De fato, o comércio intrarregional caracteriza-se por ser mais diversificado e intensivo em manufaturas, ter um maior conteúdo tecnológico, ser mais acessível para as PME e, portanto, criar relativamente

mais empregos que o comércio com outras regiões. Trata-se, portanto, de um elo crucial não só para a integração produtiva regional, mas também para os avanços nacionais nas estratégias de mudança estrutural para a igualdade.

Da análise efetuada depreendem-se dois desafios centrais para avançar rumo a uma maior integração produtiva regional. O primeiro é garantir o pleno acesso das empresas estabelecidas na região ao mercado ampliado, fundamento básico de todo projeto de integração econômica. O segundo é obter a coordenação das políticas industriais num marco regional ou sub-regional. Ambos os desafios estão estreitamente ligados no sentido de que uma estratégia orientada à promoção das cadeias regionais e sub-regionais de valor, para ser bem-sucedida, requer um estreito alinhamento entre a política industrial e a comercial.

Finalmente, o quarto capítulo analisa as relações intrarregionais e extrarregionais dos países da Comunidade do Caribe (CARICOM), considerando a necessidade de fortalecer a integração regional no âmbito produtivo mediante o aproveitamento de outros vínculos além dos meramente comerciais. Para isso, faz-se uma análise das relações de complementaridade comercial e produtiva entre os países-membros da agrupação. São abordadas as particularidades que caracterizam os países do Caribe, como as restrições geográficas derivadas da insularidade e a reduzida escala, que dão origem a uma grande heterogeneidade entre eles. Estuda-se a maneira como estas condições aumentam o custo da integração. Também se examinam as diferenças existentes entre os países em matéria de renda, população e estrutura produtiva e exportadora, no contexto de uma acentuada vulnerabilidade macroeconômica.

Conclui-se que os países do Caribe precisam melhorar a abordagem das rigidezes estruturais que impedem o desenvolvimento de suas estruturas produtivas e de exportação. As maiores dificuldades neste âmbito encontram-se na necessidade de obter uma plena interconexão, a facilitação do comércio e o máximo aproveitamento da tecnologia para a integração da produção entre os países da Comunidade do Caribe. Por outro lado, a integração comercial e a cooperação para o desenvolvimento na CARICOM devem estender-se ao Grande Caribe, especialmente para Cuba, República Dominicana e América Central.



Síntese

- A. Repercussões negativas da conjuntura internacional no comércio da América Latina
- B. Participação e escalamento em cadeias globais de valor
- C. A contribuição da integração regional à integração produtiva
- D. A promoção da integração regional no Caribe para favorecer as relações de comércio exterior

A. Repercussões negativas da conjuntura internacional no comércio da América Latina

As perspectivas da economia mundial para 2014 pioraram no transcurso deste ano, o que se traduziria em uma desaceleração do comércio da América Latina e do Caribe. Em particular, prevê-se que o crescimento econômico dos países desenvolvidos não mostraria uma melhora em relação a 2013, como estava previsto durante o primeiro semestre. Em especial na zona do euro, a estagnação das economias da Alemanha e França provocou uma redução das projeções de crescimento para menos de 1%. De acordo com alguns dados preliminares do segundo semestre, vários países da zona do euro rondariam perigosamente uma nova recessão. No Japão, a antecipação do consumo ante o imposto sobre o consumo implementado em abril contribuiu para um crescimento excepcional no primeiro trimestre e depois uma drástica queda da atividade econômica, explicada por um enfraquecimento do consumo. Prevê-se uma leve recuperação durante o resto do ano e se estima que o crescimento da economia do Japão ficará em torno de 1% em 2014. A economia dos Estados Unidos apresentou queda no primeiro trimestre e depois uma recuperação a partir do segundo trimestre. Em suma, estima-se que o crescimento mundial em 2014 será menor que o projetado em julho e mais próximo da taxa de 2013 (veja o quadro 1).

Quadro 1
Crescimento do produto interno bruto em 2010-2013 e projeções para 2014 e 2015 (julho de 2014)
(Em percentagens)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mundo	4,0	2,8	2,3	2,2	2,8	3,2
Países desenvolvidos	2,6	1,5	1,3	1,1	2,0	2,4
Estados Unidos	2,4	1,8	2,8	1,9	2,5	3,2
Zona do euro	2,1	1,6	-0,7	-0,4	1,2	1,6
Japão	4,5	-0,6	1,4	1,5	1,4	0,9
Países em desenvolvimento	7,7	5,9	4,7	4,6	4,7	5,1
China	10,3	9,3	7,7	7,7	7,3	7,1
Índia	9,6	7,3	4,7	4,8	5,0	5,5
América Latina e Caribe	6,0	4,4	3,0	2,7	2,6	3,4

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DESA) das Nações Unidas, *Situação e Perspectivas da Economia Mundial: Revisão de meados de 2014*, Nova York, 2014.

O crescimento dos países em desenvolvimento em seu conjunto se manterá num nível semelhante ao de 2013, em torno de 4,7%. Esta expansão é liderada pelo crescimento da Ásia Oriental e Meridional, onde a China e a Índia cresceriam em torno de 7% e 5%, respectivamente. Contudo, como nos países desenvolvidos, as perspectivas de crescimento deste grupo de países se enfraqueceram. Por um lado, a fraqueza da demanda dos países desenvolvidos freia as exportações dos países em desenvolvimento. Por outro, estima-se que o crescimento desses países já estaria se aproximando de seu potencial, enquanto as condições financeiras internacionais se deterioraram e os preços dos produtos básicos estão se estabilizando, com exceção do petróleo. A leve desaceleração do crescimento da China, junto com o objetivo das autoridades de reorientar seu modelo de desenvolvimento dos investimentos e exportações para o consumo, diminuiria sua demanda de produtos primários procedentes do resto das economias emergentes. O menor dinamismo em certos países emergentes também é explicado por fatores internos, como a diminuição dos estímulos macroeconômicos, restrições de oferta, reformas estruturais em andamento e situações políticas complexas. Um fator externo adicional que poderia enfraquecer o crescimento dos países emergentes a partir do segundo semestre de 2015 é a alta prevista da taxa de juros monetária por parte da Reserva Federal dos Estados Unidos. Essa maior taxa, junto com um aumento das taxas de longo prazo, poderia encarecer o acesso dos países emergentes aos fluxos de capital. Entre estes países, os que poderiam ser mais afetados por eventos externos adversos são aqueles que têm maiores déficits em conta corrente e aqueles cujas exportações se dirigem em proporção importante à China. Segundo esses critérios, o Brasil, a Índia, a Indonésia a África do Sul e a Turquia seriam alguns dos países mais vulneráveis.

Devido a essas tendências mais pessimistas no panorama mundial observadas durante o ano, a Organização Mundial do Comércio (OMC) reduziu a projeção do crescimento do volume do comércio mundial em 2014 de 4,6% em abril para 3,1% em setembro¹. Esta cifra representa uma leve alta em relação às taxas de 2,1% e 2,3% registradas em 2013 e 2012, respectivamente. Não obstante, o desempenho dos últimos três anos é muito inferior aos níveis do período anterior à crise, quando o aumento das exportações duplicava com folga a expansão do produto mundial. Estas taxas equivalem a menos da metade do crescimento médio do comércio mundial nos 20 anos anteriores à crise financeira (6,0%). Além disso, o volume do comércio de bens cresceu menos que a economia mundial em 2013. Em termos de valor, o comércio mundial aumentou ainda menos que em volume, como consequência de uma redução dos preços das exportações. O fraco desempenho do comércio mundial em 2013 pode ser atribuído, sobretudo, a uma estagnação da demanda de importações dos países desenvolvidos, que foi parcialmente compensada por um moderado aumento dessa demanda nos países em desenvolvimento. A diminuição corresponde principalmente à zona do euro, onde as importações caíram quase 1%, em consequência da recessão.

Depois da crise econômica de 2008, pode-se observar uma notória redução da relação entre o ritmo de crescimento das exportações mundiais e o ritmo de crescimento do produto mundial (veja o quadro 2). Por outro lado, a taxa de crescimento das exportações por grandes agrupações de países mostra uma queda dos envios destinados aos países do norte em 2013 (exportações Sul-Norte) (veja o quadro 3).

Quadro 2
Relação entre o crescimento do comércio mundial e do produto mundial
(Taxas de crescimento médio anual e sua relação)

	Crescimento do volume das exportações mundiais (A)	Crescimento do PIB mundial real (B)	X/PIB (A/B)
Década de 1960	7,5	4,1	1,8
Década de 1970	9,0	5,6	1,6
Década de 1980	5,1	4,1	1,2
Década de 1990	4,4	3,3	1,3
2001-2008	6,0	3,0	2,0
2011-2014	2,5	2,2	1,2

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados da Organização Mundial do Comércio (OMC) e projeções das Nações Unidas para 2014.

Quadro 3
Evolução do comércio mundial entre grandes agrupações de países^a, 2010-2013
(Taxas de crescimento anuais)

	Norte-Norte	Norte-Sul	Sul-Sul	Sul-Norte	Mundo
2010	12,3	25,7	36,3	28,1	22,5
2011	15,2	18,6	32,5	21,4	21,0
2012	-4,6	0,8	12,0	17,7	4,8
2013 ^b	3,0	3,1	3,9	-0,4	2,6

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).

^a O grupo dos países do Norte inclui Austrália, Canadá, Estados Unidos, Japão, Nova Zelândia e os países da União Europeia e da Associação Europeia de Livre Comércio (AELC); o grupo dos países do Sul inclui os países da África, América Latina e Caribe, a Comunidade de Estados Independentes, o Oriente Médio e os países em desenvolvimento da Ásia.

^b A informação não disponível de 2013 foi completada com estatísticas-espelho para um conjunto de economias que representam 9,7% do total mundial: Emirados Árabes Unidos, Hong Kong (Região Administrativa Especial da China), Irã, Líbia, Nigéria, Catar e Venezuela (República Bolivariana da), entre outras. Cifras de COMTRADE em 8 de setembro de 2014.

¹ Veja OMC, "A OMC reduz suas previsões depois do baixo crescimento que o comércio experimentou no primeiro semestre de 2014", Comunicado de imprensa, 23 de setembro de 2014 [on-line] http://www.wto.org/spanish/news_s/pres14_s/pr722_s.htm.

As negociações comerciais multilaterais estão basicamente paradas. A Nona Conferência Ministerial da OMC, realizada em Bali (Indonésia), em dezembro de 2013, teve lugar num contexto difícil para o sistema multilateral de comércio, marcado pela prolongada estagnação da Rodada de Doha. Contudo, nessa reunião registrou-se um consenso em torno do chamado “Pacote de Bali”, que consiste num conjunto de acordos, sobretudo nos âmbitos de facilitação do comércio, agricultura e desenvolvimento. Esses acordos constituem o resultado mais tangível que a OMC obteve como fórum de negociação desde o início da Rodada de Doha, em 2001. Não obstante, os membros da OMC não conseguiram aprovar o protocolo sobre facilitação do comércio dentro do prazo fixado em Bali (31 de julho de 2014), devido à oposição da Índia. Em consequência, a entrada em vigor do pacote de Bali está suspensa e as consultas para superar este impasse foram retomadas em setembro de 2014.

As negociações plurilaterais iniciadas mais recentemente refletem o interesse de uma parte dos membros da OMC em explorar opções que permitam superar os bloqueios que afetam a Rodada de Doha há vários anos. Em março de 2014, cumpriram-se quatro anos desde o começo das negociações do Acordo de Associação Transpacífico (TPP). No princípio, esperava-se concluir as negociações em dois anos, mas a incorporação ao processo de novos países (Canadá, México e, em especial, o Japão), somada à complexidade dos temas tratados, provocou a prorrogação desse prazo.

Em junho de 2014 completou-se um ano desde o início das negociações do Acordo Transatlântico de Comércio e Investimento (TTIP). Este processo visa a criar uma área de livre comércio entre os Estados Unidos e a União Europeia. Dado que as tarifas aplicáveis ao comércio entre as duas partes não excedem uma faixa que vai de 2% a 3% para a maioria dos bens, o objetivo principal do TTIP é reduzir as barreiras não tarifárias ao comércio bilateral e conseguir uma maior harmonização ou compatibilidade entre as diversas normas em vigor em ambas as partes.

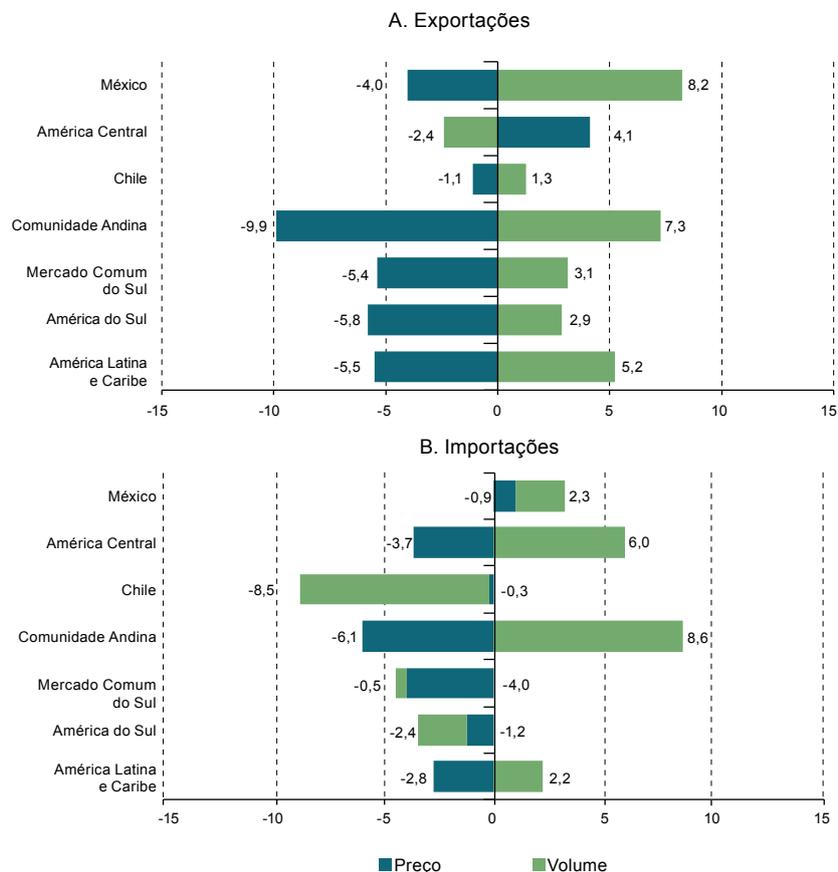
As negociações para o estabelecimento da Associação Econômica Integral Regional (RCEP), iniciadas formalmente em 2012, incluem os dez Estados membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), além da Austrália, China, Índia, Japão, Nova Zelândia e República da Coreia. A Associação Econômica Integral Regional é a culminação dos esforços da ASEAN para obter um espaço econômico integrado de maior tamanho entre os países mencionados, através da criação de uma zona de livre comércio. Este processo é de grande importância potencial, pois incorpora todos os principais atores da chamada “fábrica Ásia”. Espera-se que as negociações sejam concluídas no fim de 2015.

Durante o primeiro semestre de 2014, o valor das exportações de bens da América Latina e do Caribe registrou uma diminuição de 0,3% em comparação com o mesmo período de 2013. Esta variação é resultado de um aumento do volume exportado de 5,2% e uma queda dos preços de 5,5%. De maneira similar, o valor das importações da região baixou 0,6%, devido a um aumento do volume de 2,2%, que foi compensado por uma redução dos preços de 2,8%. A queda dos preços das exportações afetou de forma generalizada todas as sub-regiões, em particular a Comunidade Andina.

As exportações que mais se ressentiram em termos de valor no primeiro semestre de 2014 foram aquelas dirigidas à própria região, à Ásia (sem incluir a China) e à União Europeia, que diminuíram 5,7%, 1,3% e 0,5%, respectivamente, em relação ao mesmo período de 2013. As exportações da região para a China e os Estados Unidos foram as que registraram maior crescimento. Por sua vez, as importações de bens que mais diminuíram foram também as procedentes da própria região e da União Europeia. As importações provenientes da China continuaram crescendo, a uma taxa superior a 6%.

Para todo o ano de 2014, projeta-se para as exportações da região uma modesta taxa de crescimento de 0,8% e para as importações uma diminuição de 0,6%. Pelo terceiro ano consecutivo, o valor das exportações registraria uma taxa de crescimento reduzida, devido principalmente ao baixo dinamismo da demanda externa da própria região e da União Europeia. Outros fatores que explicam este comportamento são a queda dos preços de um conjunto importante de produtos básicos da cesta exportadora da região, em especial minerais, e uma redução dos volumes exportados de alguns produtos básicos e dos produtos manufatureiros de maior relevância regional.

Gráfico 1
América Latina e Caribe: variação interanual do comércio exterior em preços e volume, janeiro a junho de 2014
 (Em percentagens)



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

B. Participação e escalamento em cadeias globais de valor

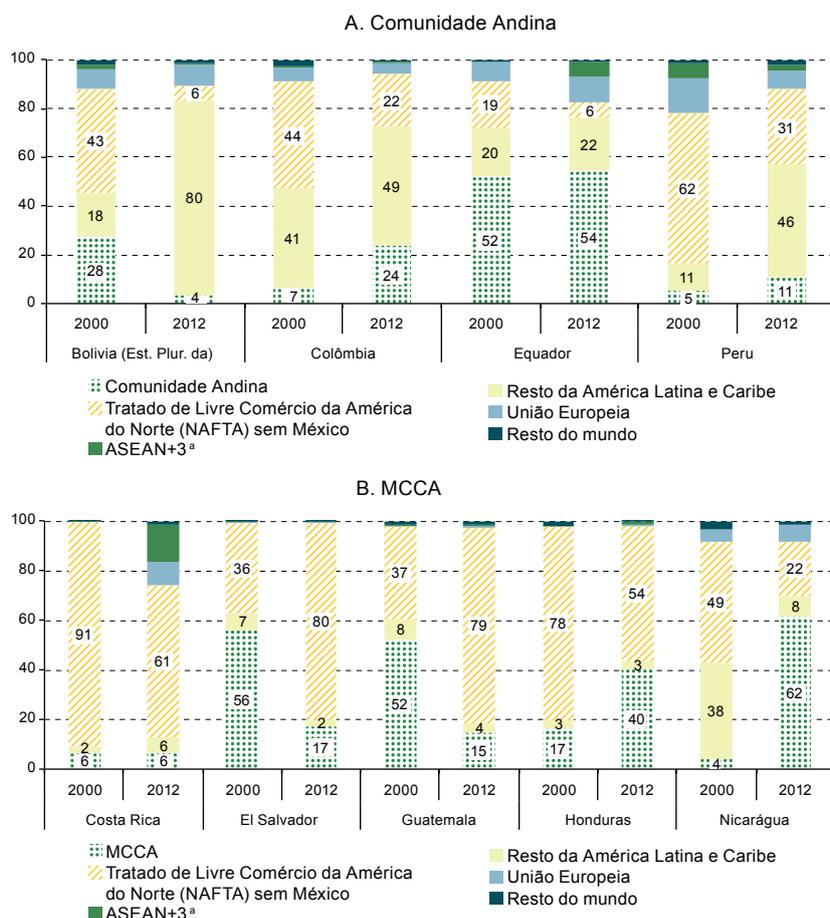
Após uma análise da atual conjuntura internacional, apresenta-se uma visão mais estrutural sobre a forma em que a região participa no comércio mundial. Concretamente, estuda-se sua participação em cadeias de valor, com ênfase nas cadeias intrarregionais. Uma avaliação global com dados do comércio internacional de bens intermediários confirma que a região, com exceção do México e América Central, tem uma inserção limitada nas três cadeias de valor chamadas “fábrica América do Norte”, “fábrica Europa” e “fábrica Ásia”. De fato, a região não constitui um fornecedor importante de bens intermediários não primários para essas cadeias, nem tem um peso significativo como importador de bens intermediários originados nos países que as integram. O México, por outro lado, se destaca pelo peso relevante que têm os produtos de tecnologia média nas exportações de bens intermediários a seus parceiros do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA); não obstante, a inserção do país na “fábrica América do Norte” se sustenta principalmente na exportação de bens finais produzidos a partir de insumos importados, com escassa incorporação de valor nacional.

Uma primeira aproximação à análise das cadeias de valor da região, combinando dados de comércio bilateral com informação de matrizes de insumo-produto, permite vincular os produtos exportados por cada país com os insumos importados potencialmente utilizados em sua produção. Esta análise mostra diferenças significativas entre a

Comunidade Andina e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) nas indústrias de têxteis e confecções, embora uma característica comum seja o baixo nível de encadeamento dentro de cada agrupação. Embora as exportações dos principais produtores andinos tenham aumentado acentuadamente nos últimos anos, estes bens não têm um peso importante nas cestas exportadoras desses países, como ocorre no MCCA.

Outra diferença significativa entre as indústrias de têxteis e confecções de ambos os blocos sub-regionais é o destino das vendas. Tanto o Peru como a Colômbia mostram uma grande concentração destas exportações nos países da América do Sul alheios ao bloco e uma queda significativa do peso dos Estados Unidos (veja o gráfico 2.A). Outro destino relevante para a Colômbia é a própria Comunidade Andina, que aumentou de maneira considerável sua participação em relação a 2000. Já El Salvador e Guatemala mostram um forte aumento do peso do mercado dos EUA como destino de suas vendas de têxteis e confecções e uma acentuada queda da participação do MCCA (veja o gráfico 2.B).

Gráfico 2
Comunidade Andina e Mercado Comum Centro-Americano (MCCA): exportações de têxteis e confecções segundo o mercado de destino, 2000 e 2012
(Em percentagens do total de exportações de têxteis e confecções de cada país)



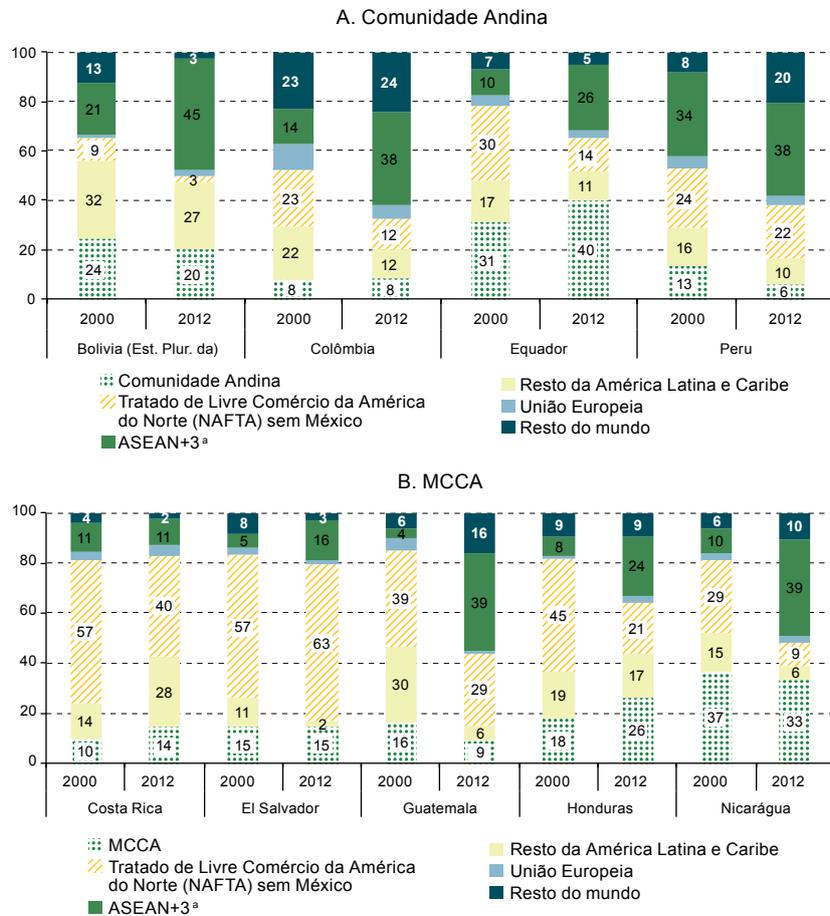
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de dados estatísticos sobre o comércio de mercadorias (COMTRADE).

* Associação de Nações do Sudeste Asiático mais China, Japão e República da Coreia.

A análise das importações de insumos associados aos produtos têxteis e confecções exportados pelos países da Comunidade Andina e do MCCA evidencia o baixo grau de integração produtiva existente nesta indústria dentro de ambos os blocos. Nos dois casos, a maior parte desses insumos provém de fora da região, embora haja diferenças entre os dois blocos. Para a Colômbia e o Peru —os maiores compradores de insumos têxteis importados no bloco andino—, os principais fornecedores em 2012 foram os países asiáticos (ASEAN+3) e a Índia, (esta última incluída

em “Resto do mundo” nos gráficos), que aumentaram consideravelmente sua participação em relação a 2000 (veja o gráfico 3.A). No caso do MCCA, El Salvador mostra uma forte concentração de suas importações de insumos têxteis nos Estados Unidos, enquanto para a Guatemala a principal origem desses insumos são os países asiáticos (veja o gráfico 3.B). Embora para o Estado Plurinacional da Bolívia e o Equador na Comunidade Andina e para Honduras e a Nicarágua no MCCA os parceiros do bloco sub-regional tenham um peso significativo como fornecedores de insumos têxteis, o fato de esses países não serem exportadores relevantes de produtos têxteis e confecções —nem importadores de volumes significativos de insumos— faz com que os encadeamentos regressivos em seus respectivos blocos não sejam importantes.

Gráfico 3
Comunidade Andina e Mercado Comum Centro-Americano (MCCA): importações de insumos têxteis segundo o mercado de origem, 2000 e 2012
(Em percentagens do total de importações de insumos têxteis de cada país)



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).
^a Associação de Nações do Sudeste Asiático mais China, Japão e República da Coreia.

Como complemento da análise quantitativa anterior, sintetizam-se vários estudos de casos que demonstram a gestação de cadeias de valor dentro da região. Existem três aspectos centrais da participação dos países nessas cadeias que afetam o impacto dessa participação na mudança estrutural, na heterogeneidade entre empresas de diversos tamanhos, na produtividade e na geração de empregos produtivos. As três dimensões analisadas são: i) o elo específico da cadeia em que participa a empresa, o setor ou o país, a governança da cadeia e o potencial para passar a elos de maior valor agregado; ii) o grau e a forma de participação de pequenas e médias empresas (PME); iii) as facilidades que o sistema financeiro oferece para a participação em cadeias de valor, em particular das PME.

Estes três aspectos determinam em grande medida se a presença nas cadeias de valor regionais ou mundiais tem um impacto positivo, neutro ou negativo no desenvolvimento do sistema produtivo.

A governança refere-se principalmente aos membros da cadeia que exercem o maior poder e influência e ao sistema de incentivos, enquanto o escalamento nas cadeias mostra as possibilidades para passar a elos com maior valor agregado por meio de inovações de processo ou de produtos. Esta primeira dimensão é abordada mediante uma metodologia de diagnóstico, que consiste na elaboração de um mapa dos agentes que participam da cadeia e sua governança, a identificação dos gargalos que obstaculizam o aumento de valor agregado mediante a inovação, o estudo das melhores práticas internacionais e a formulação de estratégias de solução. Essa metodologia é aplicada ao estudo de quatro cadeias centro-americanas: as de camarão cultivado e roupa esportiva de El Salvador e as de hortaliças não tradicionais e produtos de madeira da Guatemala.

Dois casos adicionais interessantes de escalamento a elos de maior valor agregado são os serviços empresariais globais na Costa Rica e os serviços farmacêuticos no México. A Costa Rica é um dos países preferidos na região pelas empresas multinacionais para instalar sucursais que prestam diversos tipos de serviços internacionais. A entrada da Costa Rica nesta cadeia foi a terceira fase de uma estratégia baseada na atração de filiais de empresas multinacionais, que comercializam desde produtos agrícolas até roupas, passando por produtos eletrônicos, dispositivos médicos e serviços internacionais. Cresceu o número de empresas multinacionais que operam nesses setores no país e sua contribuição ao PIB chega a quase 6%. A Costa Rica subiu na cadeia de serviços empresariais prestando serviços de crescente complexidade. Graças ao aumento das capacidades e aprendizagem dos trabalhadores locais, as tarefas simples, como as de centros de chamadas (*call-centers*), foram transferidas a outros países latino-americanos, sendo substituídas por outras de maior valor agregado.

Outro exemplo de escalamento no setor dos serviços é o caso do México no tocante aos serviços altamente intensivos em conhecimento associados à indústria farmacêutica. Neste país registrou-se um crescimento acelerado do investimento em pesquisa clínica na última década. A experiência mexicana mostra que o marco regulatório é um fator determinante para estabelecer uma indústria de serviços de deslocalização sustentável e fazer parte de cadeias de valor de indústrias avançadas, como a farmacêutica.

Um segundo aspecto que afeta o impacto da participação em cadeias de valor sobre a mudança estrutural com igualdade é a participação das PME. A presença dessas empresas em cadeias envolve vários benefícios potenciais, como a transferência tecnológica, o acesso a um mercado mais amplo e o aumento da produtividade. Não obstante, a inserção em cadeias de valor também implica riscos para as PME. Frente às grandes empresas líderes das cadeias, sua capacidade de negociação para ganhar uma margem razoável e reter uma parte do valor agregado gerado na cadeia é limitada. Duas cadeias de valor internacionais no setor agrícola que têm uma participação significativa de PME são o setor dos laticínios na Costa Rica e o setor do cacau no Equador.

A cadeia de valor de laticínios da Costa Rica apresenta uma alta integração das PME. Existem várias agrupações de produtores e ao menos cinco empresas grandes que se dedicam ao processamento e comercialização de leite. Um ator central é a Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos, que controla cerca de 80% da coleta de leite no âmbito nacional. A Lei de Associações Cooperativas da Costa Rica e os benefícios fiscais que têm as cooperativas no país fazem com que esta empresa e outras cooperativas menores paguem melhores preços aos produtores, fato que promove a produção e a associatividade. Ademais, as empresas costarriquenhas conseguiram manter sua competitividade apesar dos custos adicionais provocados pelas medidas ambientais, pois conseguiram diferenciar seu produto justamente pelo desempenho ambiental, elemento muito importante no mercado internacional. Esta competitividade fez com que a Costa Rica se tornasse o maior exportador de leite da sub-região centro-americana.

Outra cadeia agrícola reconhecida pela alta participação de pequenos produtores é a indústria do cacau aromático tipo fino nacional do Equador. Este país é o maior produtor e exportador mundial de cacau aromático, com uma participação de 60% do volume comercializado mundialmente. Além disso, 90% da produção de cacau provém de 100.000 pequenos e médios produtores. Contudo, uma longa cadeia de até dez intermediários e a baixa produtividade relativa do campo reduzem os benefícios para esses produtores agrícolas nesses mercados. Neste contexto, implementou-se um projeto para reforçar os vínculos comerciais entre agricultores e compradores do produto que não só favoreceu o aumento da renda dos agricultores (veja o quadro 4), mas também permitiu reduzir a pobreza.

Quadro 4

Equador: impacto de um programa da Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) na competitividade de alguns pequenos produtores da cadeia de valor do cacau refinado de exportação, 2006 e 2010

(Em dólares)

Associação de produtores ^a	Tipo de renda	Produtores que participam do programa	Produtores que não participam do programa
Asociación de productores de la cooperativa KALLARI	Renda do cacau	2006: 151 por hectare 2010: 473 por hectare	2010: 137 por fazenda
	Outras rendas	2 097 por fazenda	1 242 por fazenda
Asociación de Productores de Cacao de la Zona Norte de Esmeraldas (APROCANE)	Renda do cacau	2006: 116 por hectare 2010: 457 por hectare	2010: 33 por fazenda
	Outras rendas	3 696 por fazenda	2 004 por fazenda
Federación de Organizaciones Negras y Mestizas del Sur Occidente de Esmeraldas (FONMSOEAM)	Renda do cacau	2006: 750 por hectare 2010: 499 por hectare	2010: 344 por fazenda
	Outras rendas	3 975 por fazenda	1 913 por fazenda

Fonte: Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), "Study of the impacts of value chain promotion on associations of producers in Napo. KALLARI case study", 2011.

^a As associações de produtores KALLARI, APROCANE e FONMSOEAM agrupam 590, 430 e 610 produtores, respectivamente.

Outra dimensão estudada é o acesso às facilidades oferecidas pelos bancos às PME que participem em cadeias de valor. Na medida em que as PME tenham vínculos com grandes empresas nas cadeias de valor, podem melhorar seu acesso ao crédito por meio de dois mecanismos: i) o financiamento direto oferecido por grandes empresas; ii) o reforço de sua capacidade para obter créditos dos bancos graças a seu vínculo com uma empresa grande.

A título de exemplo, apresentam-se dois casos. O primeiro é o de três setores da indústria agroalimentar argentina: o gado leiteiro, os frangos de corte e a indústria processadora de farinha. No caso da cadeia de laticínios, uma das maiores empresas do país (La Serenísima) fundou uma associação de garantia de empréstimos que concede garantias comerciais e financeiras e assistência técnica, administrativa e financeira a seus fornecedores. Um processo semelhante foi observado na cadeia dos frangos de corte.

O segundo caso analisado é a indústria de móveis no Brasil, composta por cerca de 17.000 empresas distribuídas ao longo do país. Um dos maiores conglomerados dessa indústria está localizado na Serra Gaúcha (Rio Grande do Sul). O tipo de financiamento mais comum entre as empresas que participam desta cadeia é o crédito comercial concedido aos produtores de móveis dessa localidade por grandes fornecedores de placas de aglomerado e chapas de compensado de origem argentina, brasileira, chilena e portuguesa.

C. A contribuição da integração regional à integração produtiva

Num contexto mundial em que as cadeias de valor ganham presença como modalidade de organização da produção, os governos da América Latina e do Caribe começam a incorporar o fortalecimento da integração produtiva como um objetivo relevante de suas agendas de desenvolvimento e dos próprios acordos de integração regional. Com isso, se pretende tanto explorar as complementaridades produtivas entre os países como favorecer a participação de PME e, em geral, de empresas situadas em países de menor desenvolvimento relativo. Por trás desta renovada ênfase encontram-se as defasagens que a região mantém em matéria de diversificação produtiva e exportadora, bem como em termos de alcançar uma distribuição territorialmente equilibrada dos processos produtivos. Em particular, a América do Sul continua em grande medida à margem da tendência mundial a um crescente intercâmbio por meio de cadeias de valor plurinacionais.

Para a maioria dos países da região, o comércio intrarregional possui características que o tornam qualitativamente superior às exportações dirigidas a outros mercados. Em primeiro lugar, o mercado regional é o mais propício para a diversificação exportadora, pois absorve o maior número de produtos exportados (veja o quadro 5)².

² A grande exceção é o México, país que, dada a sua estreita vinculação produtiva com os Estados Unidos, exporta um número maior de produtos a esse país do que à região.

Quadro 5
América Latina e Caribe (países e sub-regiões selecionados): número médio de produtos exportados a destinos selecionados, 2013

	América Latina e Caribe	Estados Unidos	União Europeia	China
América do Sul	2 312	1 149	1 204	308
América Central	2 141	1 034	479	120
Caribe ^a	824	792	404	57
México	3 841	4 136	2 855	1 419

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).

^a Inclui Belize, Dominica, Jamaica e República Dominicana.

Em segundo lugar, para a maioria dos países da região o mercado regional é o principal receptor das exportações manufatureiras de média e alta tecnologia, das quais em muitos casos concentra mais de 70%. De fato, na última década aumentou consideravelmente a participação do mercado regional nas exportações manufatureiras da América Latina e do Caribe. Isto ocorre num período em que se registra uma elevada reprimarização das exportações da região. Em particular, esse mercado tem grande relevância para as relações de comércio intraindustrial, geralmente associadas à presença de economias de escala, encadeamentos produtivos e externalidades tecnológicas.

Em terceiro lugar, o mercado regional é de uma enorme importância para as empresas exportadoras latino-americanas. A proporção de estas empresas que exporta à região é superior à proporção que exporta a qualquer outro mercado, exceto no caso do México.

Em quarto lugar, o mercado regional é cada vez mais importante sob a perspectiva dos fluxos transfronteiriços de investimento. O investimento estrangeiro direto (IED) intrarregional, que representava 4% das entradas de IED na região entre 2000 e 2004, passou a 14% em 2012, embora seu peso seja muito maior em algumas economias.

Apesar do forte potencial que o mercado regional oferece para a diversificação produtiva e exportadora, a região não o está aproveitando. Em 2013, somente 19% de suas exportações totais se dirigiram à própria região. A participação do mercado intrarregional nas exportações totais aumenta para 27% se excluirmos o México. Mesmo assim, a participação do comércio intrarregional nas exportações totais da América Latina e do Caribe é muito inferior aos níveis registrados nas principais regiões da economia mundial (veja o gráfico 4.).

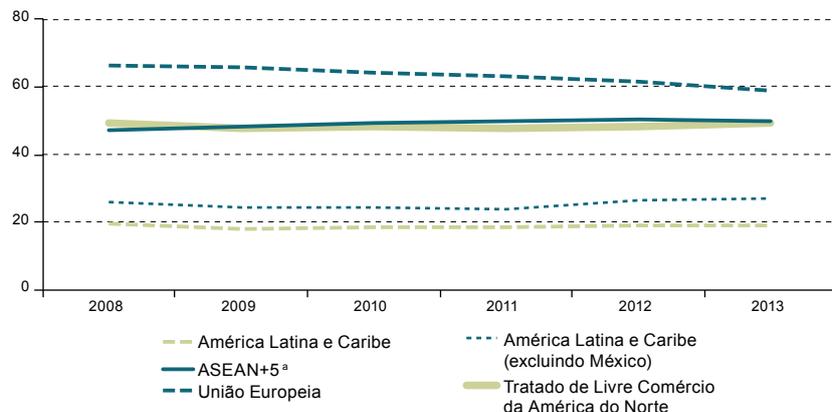
Apesar da grande presença das manufaturas no comércio intrarregional, a maior parte corresponde a intercâmbios de bens finais, como evidencia a reduzida participação dos bens intermediários. Esta somente alcança 10% do valor do comércio entre os países da região, enquanto entre os países da “fábrica Ásia” representa um terço dos intercâmbios e entre os países-membros do NAFTA se aproxima de 20%. Esta situação revela um baixo grau de integração produtiva entre as economias latino-americanas e caribenhas. De fato, as importações de peças e componentes das principais economias regionais vêm principalmente de fornecedores extra-regionais. (veja o gráfico 5).

Em suma, para a maioria dos países da região, as possibilidades mais imediatas de inserir-se na dinâmica das cadeias de valor encontram-se no mercado regional. Isso se deve a três motivos. Em primeiro lugar, o comércio associado às redes de produção é especialmente sensível aos custos derivados da distância. Em segundo lugar, a relativamente alta densidade manufatureira do comércio intrarregional sugere que se trata do ambiente mais propício para o desenvolvimento de encadeamentos produtivos. Em terceiro lugar, a intensa presença regional das empresas translatinas abre espaços semelhantes, na medida em que essas empresas criem redes de fornecedores locais de bens e serviços nos países onde se estabelecem.

Desse diagnóstico se depreende a necessidade de adotar uma concepção renovada da integração, apoiada na criação competitiva de cadeias de valor. Esse desafio excede largamente a agenda comercial. Em particular, existe um reconhecimento crescente do papel crucial que cabe à política industrial no fomento da transição para atividades caracterizadas por níveis mais altos de produtividade e uma maior intensidade em conhecimento, seja nos setores de manufaturas, recursos naturais ou serviços. Isso pode ser feito mediante políticas orientadas tanto a fortalecer as vantagens comparativas existentes como a criar novas vantagens competitivas. Por certo, a política industrial moderna deve ajustar-se ao contexto em que se insere hoje a região, caracterizado por uma maior abertura ao uso de certos instrumentos.

Gráfico 4

Agrupações selecionadas: participação das exportações intragrupo nas exportações totais, 2008-2013
(Em percentagens)

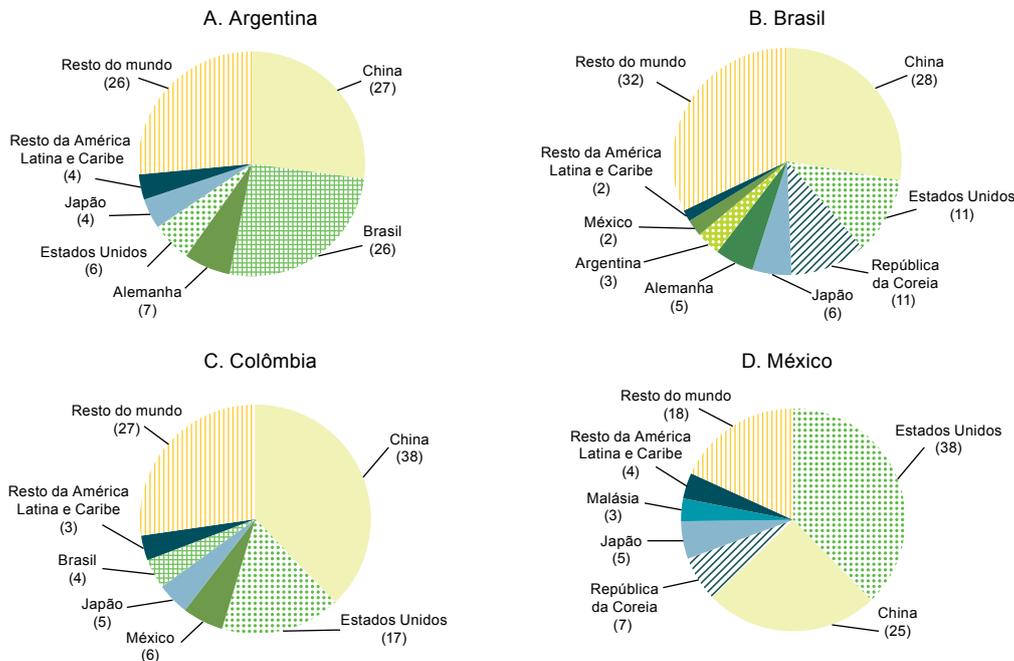


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de dados estatísticos sobre o comércio de mercadorias (COMTRADE).

^a Inclui os dez países-membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) mais China, Japão, República da Coreia, Hong Kong (Região Administrativa Especial da China) e a província chinesa de Taiwan.

Gráfico 5

América Latina (países selecionados): distribuição por origem das importações de partes e componentes, 2013
(Em percentagens)



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).

A aposta numa política industrial ativa não significa desatender a competitividade das exportações de recursos naturais. Pelo contrário, trata-se de utilizar a política industrial para potenciar esses setores, usando-os como alavanca para elevar a complexidade da base produtiva e evitar a reprimarização. De fato, a expansão da demanda mundial de materiais, energia e alimentos, especialmente na Ásia, abre inesperadas oportunidades para a região. Seu aproveitamento no âmbito de uma estratégia de transformação produtiva implica reter em cada país uma maior proporção dos excedentes gerados pela exportação de recursos naturais, bem como destinar esses recursos para fortalecer a inovação tecnológica, a capacitação e o empreendimento.

A opção por uma maior integração produtiva regional e pelo fortalecimento do comércio intrarregional tampouco deve ser entendida como um apelo para elevar as barreiras comerciais frente ao resto do mundo. As novas formas de organização da produção em cadeias de valor induzem naturalmente processos de segmentação, estimulando o comércio de bens intermediários. Por isso, cabe avaliar com suma atenção o efeito líquido das medidas que limitam o acesso às importações. Especificamente, deve-se analisar o impacto adverso que elas poderiam ter sobre a competitividade dos processos produtivos nacionais, ao encarecer ou limitar o acesso a bens de capital, insumos, serviços e tecnologias de origem externa. Em suma, a nova substituição de importações deve ser autêntica, ou seja, apoiada em melhorias em matéria de inovação e competitividade e não em elevados níveis de proteção.

Estão em curso na região diversas iniciativas nacionais para aumentar a produção de bens e serviços intensivos em conhecimento, com maior valor agregado. Estas iniciativas compartilham vários elementos, como sua visão estratégica, seu caráter seletivo, o papel ativo atribuído ao Estado, a ênfase na internacionalização, o importante papel das parcerias público-privadas e a busca da sustentabilidade ambiental, do desenvolvimento territorial equilibrado e da inclusão social. Também existem semelhanças em alguns dos instrumentos contemplados, como os programas de desenvolvimento de fornecedores, os de formação de capital humano e aqueles orientados a melhorar o financiamento para as PME e os empreendimentos inovadores. Contudo, essas iniciativas também apresentam importantes diferenças, em termos de seu quadro temporal e institucional, objetivos específicos, modalidades operacionais e instrumentos. Definitivamente, a região está passando por um período de intensa exploração de diversas opções de política industrial, em função das orientações e realidades de cada país.

Tradicionalmente, a política industrial na região foi formulada e implementada privilegiando os objetivos nacionais. Não obstante, se o que se deseja é promover os encadeamentos produtivos transfronteiriços, a ação apenas no âmbito nacional pode ser insuficiente e até mesmo ineficaz (se as políticas implementadas nos países que participam de uma mesma cadeia de valor se contrapõem em vez de reforçar-se mutuamente). Por isso, a CEPAL vem sugerindo a possibilidade de dar os primeiros passos na gestação de políticas industriais com alguns componentes plurinacionais.

É possível delinear dois desafios centrais para avançar rumo a uma maior integração produtiva regional. O primeiro é garantir o pleno acesso das empresas estabelecidas na região ao mercado ampliado. O segundo é obter a coordenação das políticas industriais nacionais no âmbito regional ou sub-regional. Ambos os desafios estão estreitamente ligados: para ter êxito, uma estratégia orientada à promoção das cadeias regionais e sub-regionais de valor requer um estreito alinhamento entre a política industrial e a comercial.

Garantir o pleno acesso ao mercado ampliado é uma tarefa que excede a remoção das barreiras comerciais tradicionais. De fato, as principais barreiras ao funcionamento das cadeias internacionais de valor frequentemente estão relacionadas com os altos custos de transação derivados de se operar em vários países com marcos normativos diferentes. Portanto, avançar para um mercado regional integrado implica uma gradual aproximação reguladora nas áreas de maior impacto sobre os fluxos de comércio e investimento.

A dimensão reguladora da integração está indissolúvelmente ligada ao tema da política industrial, pois muitos dos instrumentos que esta em geral emprega são de caráter regulador. Em consequência, avançar rumo a um mercado regional com regras comuns implica avançar também para uma coordenação regional das políticas industriais nacionais. Este seria um desafio ineludível se desejarmos inserir a região no mapa mundial das cadeias de valor e explorar plenamente o potencial que seu mercado oferece, como indica a experiência de outras regiões.

Uma consideração prática é que não basta uma boa formulação de políticas industriais coordenadas; é preciso também melhorar as capacidades de implementação. Isto demanda melhorar as capacidades técnicas das entidades responsáveis —organismos governamentais e secretarias dos mecanismos de integração—, bem como comprometer recursos em volume suficiente para que as ações empreendidas tenham o impacto esperado. Além disso, é preciso melhorar o monitoramento e a avaliação.

Por último, a relação entre os encarregados da formulação de políticas e os agentes econômicos que devem operar no âmbito definido por estas deveria ser mais estreita. Em particular, para promover cadeias de valor regionais ou sub-regionais competitivas, é necessário um diálogo fluido com os setores empresariais e trabalhistas, que são seus principais atores. Este diálogo contribuiria a dar maior pertinência às futuras iniciativas de integração produtiva e de coordenação de políticas industriais. As empresas translatinas deveriam ocupar um lugar central nele, tendo em vista sua forte presença regional e sua capacidade de gerar encadeamentos com fornecedores locais.

D. A promoção da integração regional no Caribe para favorecer as relações de comércio exterior

Este capítulo analisa as relações intrarregionais e extrarregionais dos países da Comunidade do Caribe (CARICOM), considerando como eixo central a necessidade de fortalecer a integração regional no âmbito produtivo mediante o aproveitamento de vínculos que superem os aspectos meramente comerciais. Para isso, realiza-se um exercício de determinação das relações de complementaridade comercial e produtiva entre os países-membros da agrupação.

A análise aborda as múltiplas dimensões e particularidades que caracterizam os países do Caribe, como as restrições geográficas derivadas da insularidade e a reduzida escala, que dão origem a uma grande heterogeneidade entre eles. A condição de insularidade aumenta o custo da integração. Também são abordadas as diferenças entre países em matéria de renda, população e estrutura produtiva e exportadora, aspectos que se traduzem na existência de uma alta vulnerabilidade macroeconômica (veja o quadro 6).

Quadro 6
América Latina e Caribe: algumas medidas de assimetrias regionais, 2012
(Em dólares, percentagens e número de vezes)

Região, sub-região ou país	PIB per capita	Saldo em conta corrente (em percentagens do PIB)	Participação de América Latina e Caribe nas exportações totais	Percentagem do comércio extrarregional
América Latina e Caribe	9 510	-1,9	19,8	80,2
América Central	4 233	-6,1	44,3	55,7
América do Sul	10 335	-1,8	24,1	75,9
Comunidade do Caribe (CARICOM)	4 307	-5,2	27,8	72,2
Organização de Estados do Caribe Oriental (OECS)	8 405	-17,1	49,5	50,5
Economias maiores ^a	9 738	-4,3	24,2	75,8
Haiti	776	-4,6	2,8	97,2
Medidas de assimetrias	Proporção (Em percentagem)	Número de vezes	Número de vezes	Número de vezes
CARICOM/América Latina e Caribe	45,3	2,7	1,4	0,9
OECS/CARICOM	195,1	3,3	1,8	0,7
OECS/ América Latina e Caribe	88,4	9,0	2,5	0,6
Haiti/CARICOM	18,0	0,9	0,1	1,3
Haiti/América Latina e Caribe	8,2	2,5	0,1	1,2

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

^a Economias maiores: Bahamas, Barbados, Guiana, Jamaica, Suriname e Trinidad e Tobago.

Outro fator de preocupação na CARICOM é a elevada carga da dívida pública, que em vários países supera 100% do PIB, tirando recursos que poderiam ser destinados a atividades produtivas. O déficit fiscal, que no quadriênio compreendido entre 2010 e 2013 superou 3% do PIB, também contribui para a precária situação macroeconômica do Caribe.

À vulnerabilidade macroeconômica mencionada acrescenta-se uma de caráter ambiental, como consequência da alta exposição da sub-região a catástrofes naturais, como furacões, tempestades tropicais, erupções vulcânicas e terremotos. Os pequenos Estados insulares do Caribe também estão desproporcionalmente expostos aos riscos derivados da mudança climática. Ademais, por sua configuração física e pela estrutura de suas economias, são muito vulneráveis à degradação ambiental de alcance local, como a poluição de zonas costeiras e de águas superficiais e subterrâneas, atribuível a uma gestão de resíduos inadequada. Devido ao tamanho de suas economias e à exigência de determinadas escalas mínimas para que certas soluções sejam eficientes, a cooperação sub-regional se torna ainda mais necessária. Além disso, a gestão de ecossistemas de uso comum, como o mar do Caribe, não é possível sem uma ação conjunta que permita manejar de modo sustentável o tráfico marítimo, o turismo costeiro e a pesca.

Essas situações não são isoladas; constituem um conjunto de fatores inter-relacionados que condicionam o desenvolvimento dos países da sub-região. Por exemplo, após um fenômeno climático extremo ou um desastre de

origem natural, cabe esperar que as condições de endividamento piorem devido ao custo associado a tais eventos, o que torna necessário obter sucessivos empréstimos para cobrir gastos extraorçamentários, agravando o déficit fiscal. Essa dinâmica é exacerbada em períodos de contração da demanda internacional.

A análise examina o estado da integração regional na CARICOM e no Grande Caribe, incluindo as relações comerciais com a República Dominicana, Cuba e o resto dos Estados associados do Grande Caribe, ao mesmo tempo em que identifica setores com complementaridade produtiva e comercial no âmbito regional. Consta-se que, apesar de nos últimos 25 anos os países-membros da Comunidade do Caribe terem envidado esforços para consolidar sua integração mediante o mecanismo sub-regional conhecido como Mercado e Economia Únicos do Caribe (MEUC) e terem sido reduzidas gradualmente as restrições à circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, eles têm enfrentado dificuldades na hora de adotar as mudanças legislativas necessárias para tornar efetivos todos os acordos alcançados. Como consequência, os prazos previstos no início para a plena implementação do MEUC (em 2015) foram prorrogados.

Cabe assinalar que os avanços mais profundos quanto à integração econômica se refletiram na criação da União Econômica da Organização de Estados do Caribe Oriental (OECS). Até o momento, registraram-se progressos na aplicação dos compromissos legislativos e administrativos referentes à livre circulação dos cidadãos e o estabelecimento de um marco para a harmonização das leis trabalhistas. Também foram formuladas políticas comuns nas áreas de agricultura, turismo, educação e rede de segurança social.

A proporção do comércio intrarregional dos países da CARICOM não supera 15% e o comércio é dominado pelas economias de maior tamanho, especialmente Trinidad e Tobago (72%). Por outro lado, o peso das exportações da OECS dentro da CARICOM é de apenas 5%, mas esta agrupação apresenta como uma característica importante a maior homogeneidade do comércio entre seus países-membros.

Quanto aos vínculos da CARICOM com o Grande Caribe, destaca-se a evolução das relações comerciais e de cooperação com Cuba, República Dominicana e o resto dos Estados associados do Grande Caribe. Em todas elas ocorreram avanços significativos; entre os fatos destacados, podemos mencionar a eliminação de barreiras regulatórias e administrativas no comércio com Cuba, a aceitação da concessão de tratamento especial e diferenciado aos países da OECS, bem como a Belize e Haiti, e os avanços das conversações para alcançar no futuro a ampliação dos produtos sujeitos ao acordo preferencial existente.

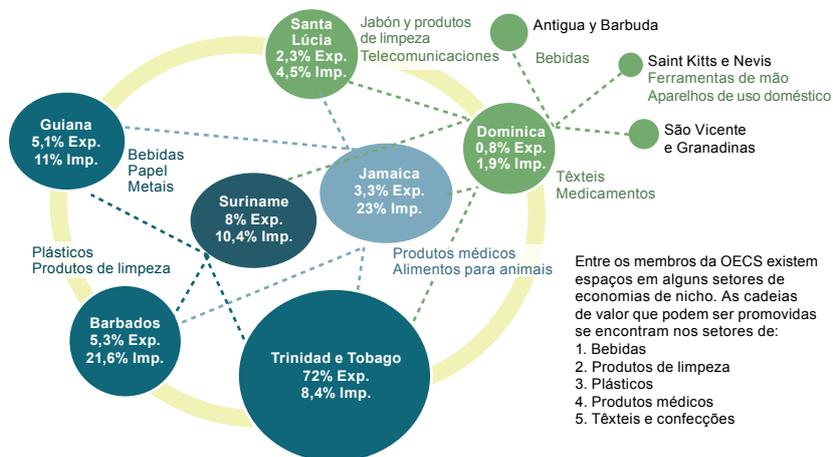
A análise das relações de complementaridade produtiva e comercial entre os países da CARICOM tem especial relevância, já que até agora os esforços de integração tinham principalmente uma orientação pró-mercado, sem dar maior consideração a um enfoque de cadeias de valor e integração produtiva. Mediante a análise dos fluxos de comércio bilateral entre todos os países da CARICOM identificaram-se os setores e indústrias que apresentam mais potencial e dão lugar a possíveis encadeamentos.

Determinou-se que os maiores vínculos ocorriam entre os países de maior tamanho e entre alguns países da OECS. Com base nisso, selecionaram-se três análises de casos de países (Jamaica, Suriname e Dominica) e identificaram-se as indústrias em que existem maiores vínculos e potenciais encadeamentos produtivos, considerando as vantagens comparativas que esses países possuem com relação ao comércio bilateral.

O gráfico 6 apresenta de forma esquemática alguns setores nos quais, dentro da CARICOM, registram-se maiores vínculos produtivos, que se concentram num núcleo reduzido de países, especialmente Suriname, Jamaica, Dominica e Santa Lúcia, assim como alguns de seus parceiros membros do grupo. Os setores com maior potencial são as indústrias de bebidas, papel e papelão, plásticos, artigos de limpeza e cosméticos, bem como produtos médicos e alimentos para animais. Além disso, destaca-se a importância de economias de nicho entre as economias dos membros da OECS.

Os principais destinos das exportações do Caribe, além da própria sub-região, muito importante para os pequenos estados insulares da OECS, são os Estados Unidos, o Canadá e a União Europeia (veja o gráfico 7). Atribui-se especial ênfase às particularidades da relação comercial e de cooperação com a União Europeia, já que a assinatura de um acordo de associação econômica entre a CARICOM e essa agrupação acrescentou novas dimensões ao processo de integração regional que poderiam favorecer um maior desenvolvimento das instituições e normas sub-regionais, alinhando-as com as novas exigências da integração regional.

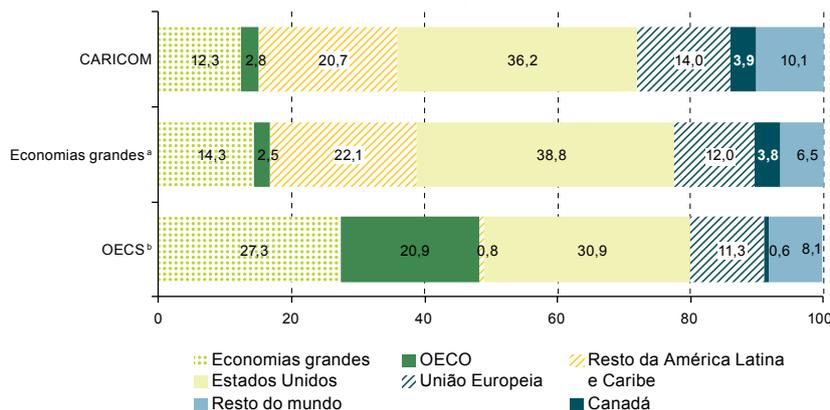
Gráfico 6
Comunidade do Caribe (CARICOM): esquema estilizado de possíveis cadeias de valor, 2011-2012^a



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).

^a Junto a cada país indica-se a porcentagem que suas exportações (Exp.) e suas importações (Imp.) representam no total das exportações e importações da Comunidade do Caribe.

Gráfico 7
Comunidade do Caribe (CARICOM): distribuição das exportações por parceiros comerciais, 2011-2013
 (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) e informação do Fundo Monetário Internacional (FMI).

^a Economias grandes: Bahamas, Barbados, Guiana, Jamaica, Suriname e Trinidad e Tobago.

^b Organização de Estados do Caribe Oriental.

Com os Estados Unidos, destaca-se a recente assinatura de um Acordo-Marco de Comércio e Investimento. Este acordo atualiza o esquema de preferências unilaterais que os Estados Unidos conferiam aos países do Caribe mediante a iniciativa para a Bacia do Caribe e o programa de preferências para a América Central e o Caribe. Além disso, este novo acordo atualiza as relações comerciais no sentido de oferecer um âmbito de diálogo para uma maior cooperação e para a posterior negociação e aprofundamento de outros temas de interesse da CARICOM, como a facilitação do comércio e investimento, a cooperação multilateral, os direitos de propriedade intelectual, os direitos dos trabalhadores, a proteção social e ambiental e a eliminação de barreiras ao comércio bilateral.

Os países da CARICOM, em conjunto com a República Dominicana (como membros do Fórum do Caribe do Grupo de Estados da África, do Caribe e do Pacífico - CARIFORUM), têm vigente um acordo de associação econômica com

a União Europeia, assinado em outubro de 2008, em virtude do qual se consolidou um acordo comercial Norte-Sul que inclui a duas regiões, uma desenvolvida e outra em desenvolvimento. O núcleo do acordo é o comércio de bens; porém, o CARIFORUM estava especialmente interessado em negociar o comércio de serviços, investimento e outras questões relacionadas com o comércio, como a inovação, bem como a assistência para o desenvolvimento. Levando em conta a diminuição da admissibilidade do Caribe para a obtenção de ajuda internacional e a redução do acesso preferencial aos mercados para os pequenos países em desenvolvimento, este acordo é o instrumento mediante o qual a União Europeia pode manter o apoio ao processo de diversificação e ao desenvolvimento sustentável das economias caribenhas.

A desaceleração econômica dos países da zona do euro limitou seriamente os benefícios da implementação do acordo em termos comerciais. Apesar disso, observa-se um aumento da participação no comércio de produtos novos ou dos que anteriormente tinham baixa presença, por exemplo, produtos de ferro, medicamentos em doses, resíduos de alumínio ou nitrato de amoníaco. O aumento da participação deste tipo de produtos mostra em certa medida o efeito dinamizador do acordo em matéria comercial. Por outro lado, continuam perdendo importância relativa produtos como gases de petróleo, cana de açúcar, álcool etílico e rum.

Uma avaliação preliminar permite observar que ainda há espaço para aproveitar o acordo, já que até agora os ganhos de bem-estar não foram os previstos. As análises empíricas revelam que o país que mais se beneficiou até agora foi a República Dominicana, pois existe uma clara disparidade entre a competitividade das exportações desse país e dos membros da CARICOM. Por outro lado, a Guiana, Saint Kitts e Nevis e Santa Lúcia foram afetados por uma diminuição do número de produtos para os quais desfrutavam de vantagem comparativa com a União Europeia. Os estudos mostram que, na ausência de políticas que dinamizem a oferta produtiva e aliviem as restrições de infraestrutura e logística que as economias do Caribe enfrentam, é difícil esperar que o acordo de associação econômica com a União Europeia tenha um efeito significativo nas exportações dessa sub-região. Ademais, segundo vários estudos destinados a medir o impacto fiscal e em termos de bem-estar do acordo nos países da CARICOM, nas economias do Caribe tende a ocorrer uma diminuição significativa da receita a título de tarifas sobre as importações procedentes da União Europeia.

Também se destacou que, devido ao reduzido tamanho do mercado da CARICOM e à escassa complementaridade comercial entre suas economias, é preciso aprofundar a integração com outros países que estão geograficamente próximos à sub-região e que são seus parceiros comerciais naturais, em particular Cuba, a República Dominicana e os países centro-americanos (inclusive Panamá). Considerando esta realidade e a reduzida escala das relações comerciais com a América do Sul, a CEPAL promove uma maior coordenação entre os países latino-americanos para apoiar, mediante mecanismos de cooperação inovadores, o desenvolvimento das economias da CARICOM e sua interconexão com Cuba, República Dominicana e América Central. Estes países se complementam naturalmente com base em suas estruturas importadoras e exportadoras relativas. A pequena escala dos países-membros da CARICOM, sua vulnerabilidade macroeconômica e ambiental, sua limitada base produtiva, sua alta dependência dos mercados externos e sua contínua exposição aos desastres naturais tornam imperioso que estas economias recebam mais cooperação da América Latina. Vários países da região com um maior nível de desenvolvimento poderiam realizar de maneira conjunta atividades de cooperação nas áreas mais deficitárias do Caribe, a fim de maximizar o impacto das iniciativas. A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) poderia desempenhar um papel fundamental para abrir um diálogo entre o Caribe e o resto da região, com o objetivo de identificar as principais necessidades de cooperação, bem como coordenar, monitorar e avaliar as ações derivadas desse diálogo.

Finalmente, comprova-se que, apesar da escassa densidade do comércio intrarregional, os países do Caribe possuem incipientes vínculos intraindustriais dentro da região, que são importantes em algumas indústrias. Isto destaca o caráter germinal das cadeias de valor regionais dentro da CARICOM. Embora o setor privado regional tenha procurado explorar as diferenças existentes na dotação de fatores como fonte de vantagem comparativa para avançar na regionalização da produção, o estudo detecta que há importantes oportunidades ainda não aproveitadas no comércio de bens intermediários, principal veículo para a formação de cadeias de valor regionais. Neste sentido, a análise efetuada proporciona evidência sobre o potencial ainda inexplorado para a integração da produção.

Os resultados da análise de cadeias de valor realizada sugerem a existência de espaços que o setor privado do Caribe pode aproveitar. De maneira indicativa, mostra-se que a Jamaica, o Suriname e Dominica possuem fortes vínculos intraindustriais dentro da CARICOM, cujo potencial continua em grande medida inexplorado.

Além disso, a análise inicial sugere a existência de disparidades nos vínculos intraindustriais entre os países da CARICOM, já que as economias da OECS têm mais oportunidades em seu comércio bilateral do que com o resto dos países da CARICOM.

Ainda existem matérias pendentes para tornar efetivo o pleno funcionamento do Mercado e Economia Únicos do Caribe e a União Econômica da OECS. Isto significa que, de fato, a circulação de bens, serviços e capitais não é tão livre como seria de se esperar neste tipo de acordo. Além disso, as relações extrarregionais, apesar da existência de preferências negociadas em acordos comerciais, não garantem o aumento das exportações desejado. Os países do Caribe precisam abordar as rigidezes estruturais que impedem a transformação adequada de suas estruturas produtivas e de exportação. As maiores dificuldades neste âmbito encontram-se na necessidade de obter uma plena interconexão, uma efetiva facilitação do comércio e um aproveitamento da tecnologia a serviço da integração da produção dos países da Comunidade do Caribe. Por outro lado, a integração comercial e a cooperação para o desenvolvimento na CARICOM devem estender-se ao conjunto do Grande Caribe, especialmente Cuba, República Dominicana e América Central.

