

2013

Documento informativo



# Panorama da Inserção Internacional da América Latina e Caribe

Lenta pós-crise, meganegociações comerciais  
e cadeias de valor: o espaço de ação regional

---



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

2013

Documento informativo



# Panorama da Inserção Internacional da América Latina e Caribe

Lenta pós-crise, meganegociações comerciais  
e cadeias de valor: o espaço de ação regional

---



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**  
Secretária Executiva

**Antonio Prado**  
Secretário Executivo Adjunto

**Oswaldo Rosales**  
Diretor da Divisão de Comércio Internacional e Integração

**Ricardo Pérez**  
Diretor da Divisão de Documentos e Publicações

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

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

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

Agradecem-se os aportes de Dillon Alleyne, Sebastián Castresana, Martha Cordero, Elena De Jesús, Rebecca Freeman, Tania García-Millán, Michael Hendrickson, A-yeon Kim, Jorge Mario Martínez, Javier Meneses, Gabriel Pérez e Ricardo Sánchez.

#### **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. A fraca economia mundial afeta o comércio latino-americano e caribenho.....	7
B. As negociações megarregionais: rumo a uma nova governança do comércio mundial.....	12
C. Participação da América Latina e do Caribe em cadeias de valor.....	17



## Apresentação

A edição 2013 do *Panorama da inserção internacional da América Latina e Caribe*, intitulado “Lenta pós-crise, meganegociações comerciais e cadeias de valor: o espaço de ação regional”, se divide em três capítulos.

O primeiro capítulo revisa os principais traços da persistente debilidade que mostram a economia e o comércio mundial. Espera-se que este ano a economia mundial cresça cerca de 3%, isto é, a uma taxa similar à de 2012. Em um contexto de baixo crescimento e espaço limitado para estímulos fiscais, vários países industrializados tentam dinamizar suas economias mediante maciços estímulos monetários. Neste capítulo se examinam os efeitos destes estímulos sobre o setor financeiro e a economia real, junto com suas eventuais externalidades negativas para os países em desenvolvimento. Também se repassa a conjuntura atual nos principais países industrializados e emergentes, e se conclui que no segundo semestre de 2013 o crescimento de ambos os grupos deveria recuperar-se levemente. Contudo, diversos fatores limitarão o crescimento dos países industrializados nos próximos anos. Eles incluem o elevado endividamento público, o lento processo de desalavancagem do setor financeiro, o alto desemprego e o envelhecimento da população. Neste contexto, e apesar de certa desaceleração de seu crescimento, os países em desenvolvimento continuarão sendo o principal polo de dinamismo da economia mundial pelo restante da presente década.

Em seguida, se examina a evolução e as perspectivas do comércio mundial e regional. Ambos sofreram pela debilidade da demanda mundial. Depois de haver crescido apenas 2% em 2012, o volume do comércio mundial aumentará cerca de 2,5% em 2013, cifra bem inferior ao ritmo de expansão existente antes da crise de 2008. Deste modo, este seria o segundo ano consecutivo em que, em termos mundiais, o comércio mundial cresceria menos que o PIB. Para a região da América Latina e do Caribe, se projeta um crescimento em valor das exportações de apenas 1,5% em 2013, similar à taxa registrada em 2012 (1,4%) e com acentuadas diferenças entre os distintos países da região. Por seu lado, o valor das importações regionais se expandiria 4,5%, cifra superior à registrada em 2012 (3%).

No cenário acima exposto, têm surgido em nível mundial, várias negociações comerciais conhecidas como “megarregionais”, as quais se analisam no capítulo II. Estas visam a criar espaços econômicos integrados de vasto alcance, sejam asiáticos, transatlânticos ou transpacíficos, e envolvem economias que representam proporções importantes do produto, da população, do comércio e do investimento estrangeiro direto mundial. Outro elemento distintivo é a amplitude e complexidade de sua agenda temática, que considera diversas áreas não abrangidas nos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) nem em outros acordos anteriores.

No segundo capítulo faz-se um exame das principais transformações da organização da produção e do comércio mundial associadas ao fenômeno das redes internacionais de produção, que estão na raiz das atuais negociações megarregionais. À continuação se revisam três processos de particular importância: o Acordo Transatlântico sobre Comércio e Investimento entre os Estados Unidos e a União Europeia; o Acordo de Associação Transpacífico, que inclui 12 países de América Latina, América do Norte, Ásia e Oceania; e a Associação Econômica Integral Regional, que reúne dez países membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), Austrália, China, Índia, Japão, Nova Zelândia e República da Coreia.

Conclui-se que as negociações megarregionais em curso provavelmente terão um forte impacto na distribuição geográfica e na governança dos fluxos mundiais de comércio e investimento nos próximos anos. A magnitude destas iniciativas, tanto em termos do peso econômico de seus participantes como da sua ambiciosa agenda temática, poderia na prática implicar que até fins da presente década se tenha produzido uma verdadeira redefinição das regras do comércio mundial, à margem do sistema multilateral

respectivo. Neste contexto, o fenômeno do megarregionalismo suscita para a América Latina e o Caribe o desafio de aprofundar sua própria integração e de melhorar a qualidade de sua inserção econômica internacional, seja esta baseada em recursos naturais, manufaturas ou serviços.

O capítulo III analisa a participação dos países da América Latina e do Caribe em redes internacionais de produção e cadeias de valor. Esta análise confirma a existência de dois padrões: um de maior vinculação com os Estados Unidos e a “fábrica América do Norte”, e outro com uma orientação marcada a redes de produção sub-regionais. Entre os exemplos do primeiro padrão, destaca-se a participação da Costa Rica e do México em redes de produção das indústrias elétrica, eletrônica, automotiva, aeroespacial e de insumos médicos, entre outras.

No que diz respeito às redes de produção dentro dos esquemas sub-regionais de integração, existem alguns núcleos de países nos que há uma presença significativa de cadeias de valor em bens intermediários. Este é o caso do comércio que existe entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Honduras, na América Central; entre Colômbia, Equador e Peru, no âmbito da Comunidade Andina, e entre Argentina, Brasil e Uruguai, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). As indústrias envolvidas variam em cada circuito, destacando-se os casos da farmacêutica na América Central, a petroquímica nos países andinos e a automotiva no MERCOSUL.

O capítulo conclui com um breve exame dos principais fatores que favorecem a participação em redes de produção e em cadeias de valor, bem como das implicações que deles se depreendem para o processo de integração. A esse respeito, se postula que estimular estas cadeias de valor, fomentando a presença das pequenas e médias empresas nelas, poderia ser um fator dinamizador da integração regional.

## SÍNTESE

### **A. A fraca economia mundial afeta o comércio latino-americano e caribenho**

Iniciado o segundo semestre de 2013, a persistente debilidade da zona do euro e uma desaceleração superior à prevista nos países emergentes influíram na falta de consolidação da recuperação econômica mundial. Em junho, as Nações Unidas baixaram para 3,1% a projeção de crescimento mundial para 2013, o que representa uma redução de 0,1 pontos percentuais em relação ao projetado em janeiro e resulta numa taxa similar à registrada em 2012 (3%). China, Índia, o resto dos países emergentes da Ásia e a Federação Russa são as economias que apresentam a maior desaceleração. Com uma demanda global menos dinâmica, esses países precisam deslocar-se de uma ênfase acentuada nas exportações e investimento para um maior papel do consumo interno. Não obstante seu crescimento mais moderado, as economias emergentes continuarão contribuindo com mais da metade do crescimento do PIB mundial nos próximos anos.

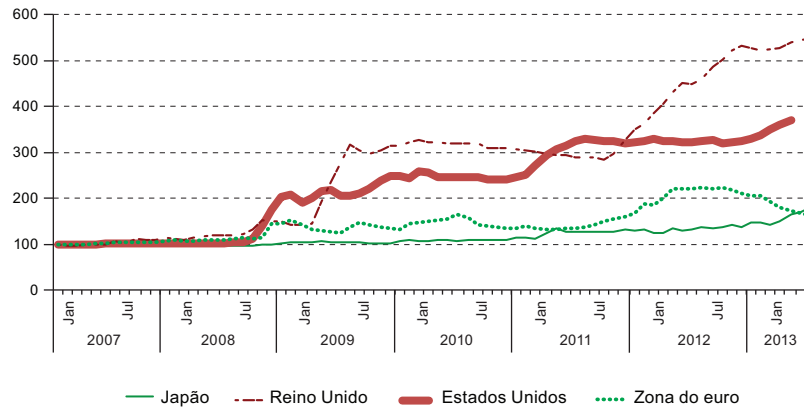
Num contexto em que o consumo, o investimento e as exportações líquidas continuam fracos, vários países industrializados tentam estimular suas economias mediante maciços estímulos monetários. Na medida em que não aparecem sinais importantes de consolidação fiscal e da dívida pública no médio prazo, o espaço fiscal para estímulos econômicos no curto prazo aparece mais limitado. Por sua vez, os bancos centrais mantêm taxas de juros em níveis mínimos e aplicam uma política monetária não convencional de flexibilização quantitativa. Esta política consiste na criação de dinheiro mediante aumento da base monetária por parte do banco central (veja o gráfico 1). Com esses fundos, essa entidade compra títulos financeiros (principalmente públicos). Por sua vez, a maior demanda desses títulos aumenta seu preço e reduz sua rentabilidade, medida pela taxa de juros. Como resultado, outros ativos financeiros, como as ações e títulos de empresas privadas, se tornam mais atraentes, o que reduz o custo de financiamento para as empresas e incentiva o investimento privado. Outra consequência dessa política é a desvalorização da moeda, que impulsiona as exportações líquidas. Estes efeitos se manifestaram com intensidade variável nos países que aplicaram políticas de flexibilização quantitativa.

Os Estados Unidos estão em sua terceira rodada de flexibilização quantitativa, na qual a Reserva Federal injeta mensalmente 85 bilhões de dólares na economia mediante a compra de títulos do Tesouro. Entre setembro de 2011 e dezembro de 2012, a Reserva Federal vendeu títulos de curto prazo e comprou títulos de longo prazo para reduzir as taxas de juros destes últimos (operação Twist). No Reino Unido, o Banco da Inglaterra está na quinta fase de compras de ativos. No Japão, o banco central duplicará a base monetária entre este ano e o próximo. O Banco Central Europeu (BCE) adotou uma política diferente, que consiste no empréstimo de fundos diretamente aos bancos mediante leilões a uma taxa fixa com adjudicação plena.

Os benefícios da expansão monetária foram amplamente discutidos. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), estas políticas parecem ter reduzido a vulnerabilidade dos bancos —que recompuseram seu capital e reservas— e melhorado a estabilidade do sistema financeiro no curto prazo. Estas políticas também produziram melhoras em certos indicadores de solidez bancária. Estes efeitos são observados mais no caso dos Estados Unidos que no caso europeu. Não existe evidência concludente sobre o impacto da flexibilização quantitativa no consumo e investimento. Apesar desses potenciais benefícios, a prolongada aplicação desta política apresenta vários riscos. Primeiro, com o fácil acesso ao financiamento, os bancos tardam mais em sanear seus balanços. Segundo, existem indícios da criação de novas bolhas financeiras, como demonstram, por exemplo, o parcial descolamento entre o desempenho das bolsas de valores e o da economia real, o importante investimento em títulos financeiros de alto risco e a especulação em alguns mercados de produtos primários.



Gráfico 1  
Países avançados selecionados: base monetária, 2007 a 2013<sup>a</sup>  
(Índice janeiro 2007=100)



**Fonte:** Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Fundo Monetário Internacional (FMI), International Financial Statistics (IFS) [on-line] <http://www.imf.org/external/data.htm>.

<sup>a</sup> A base monetária consiste na soma das notas e moedas em circulação mais as reservas dos bancos comerciais.

Outra externalidade negativa da política de flexibilização quantitativa é um grande aumento da volatilidade dos fluxos de capital para as economias emergentes. Num contexto de baixos retornos nos países avançados, os investidores buscam um melhor rendimento nos países emergentes, com efeitos contrastantes sobre suas economias. Por um lado, a entrada desses capitais facilitou um aumento dos investimentos em empresas desses países e uma expansão do crédito, junto com uma maior valorização das empresas registradas na bolsa, com possíveis benefícios para o consumo e o investimento. Por outro lado, esses capitais contribuíram para a valorização das moedas de várias economias emergentes, o que freou suas exportações e promoveu as importações. Ademais, os recentes anúncios da Reserva Federal sobre a retirada paulatina do estímulo monetário a partir do segundo semestre deste ano incentivaram a saída desses capitais das economias emergentes e provocaram fortes desvalorizações de suas moedas. Embora estas desvalorizações possam promover as exportações líquidas, também impulsionam a inflação e poderiam provocar pressões sobre o balanço de pagamentos.

Não obstante o forte impulso monetário, os Estados Unidos e o Japão devem ter um crescimento moderado em 2013, de cerca de 2%. Nos Estados Unidos, o consumo é o componente mais dinâmico da demanda final, graças à gradual redução do endividamento das famílias, uma incipiente recuperação dos preços dos imóveis e os lucros obtidos na bolsa de valores. Depois de certo dinamismo em 2012, o investimento está se desacelerando em 2013, em parte pela eliminação de algumas isenções fiscais. O corte dos gastos fiscais e o aumento de impostos, em certa medida automáticos devido ao chamado “sequestro fiscal”, representam uma contribuição negativa ao crescimento. As evidências mostram que nos Estados Unidos o ajuste fiscal foi superior ao necessário e com uma estrutura de renda e gastos que afeta o crescimento. No Japão, o governo está implementando um ambicioso pacote de medidas que inclui a expansão monetária, forte estímulo fiscal e futuras reformas econômicas. Os efeitos foram positivos em termos de desvalorização cambial, saída da deflação e aumento do crescimento econômico e do volume das exportações. Não obstante, a austeridade fiscal requerida para reduzir a dívida pública, junto com outros gargalos, limitaria o crescimento à ordem de 1% nos próximos anos. Ademais, a acentuada desvalorização cambial provoca inquietação em alguns dos principais parceiros comerciais do Japão.

A zona do euro mantém sua debilidade, apesar de ter registrado uma taxa de crescimento positiva no segundo trimestre deste ano, depois de seis trimestres de recessão. Vários fatores restringem o crescimento no curto e médio prazo, sobretudo nos países periféricos da zona do euro. Nesses países, o

consumo, o investimento e o comércio continuam deprimidos pela alta taxa de desemprego, restrição ao crédito, tensões sociais e falta de confiança. Os cortes fiscais também continuam impactando negativamente o crescimento, embora tenham diminuído e dado tempo aos países mais afetados para alcançar as metas fixadas. A introdução do programa de transações monetárias diretas por parte do BCE conseguiu reduzir o prêmio por risco de descumprimento dos países periféricos da zona do euro. A Alemanha registra tendências bem mais positivas em termos de emprego, crescimento dos salários, acesso ao crédito, consumo e investimentos. Cabe destacar que as contas fiscais da Alemanha se beneficiaram com a crise na zona mediterrânea, já que conseguiram financiamento a taxas de juros reais negativas, na medida em que os investidores empreendem a fuga para ativos de qualidade, minimizando o risco e até aceitando retornos negativos na margem.

Embora o ritmo de expansão da China tenha se desacelerado, espera-se que esta economia continue apresentando uma das maiores taxas de crescimento no âmbito mundial nos próximos anos. O crescimento do PIB chinês se desacelerou marginalmente de 7,8% em 2012 para 7,7% no primeiro trimestre de 2013 e 7,5% no segundo trimestre. As exportações líquidas registraram a maior diminuição entre os componentes do PIB. A economia do país está numa fase de transição para o consumo interno como principal motor de crescimento, processo que não está assegurado nem isento de complexidades econômicas e políticas. O objetivo das autoridades é reverter as tendências dos últimos anos, quando a participação do consumo no PIB diminuiu, enquanto a contribuição do investimento aumentou. Em particular, aumentar o consumo requer que os trabalhadores poupem menos, o que é difícil sem uma adequada rede de prevenção social. Na ausência dessa rede, a poupança é fundamental para financiar o gasto das famílias em educação, saúde e pensões, ante a insuficiente cobertura do sistema público.

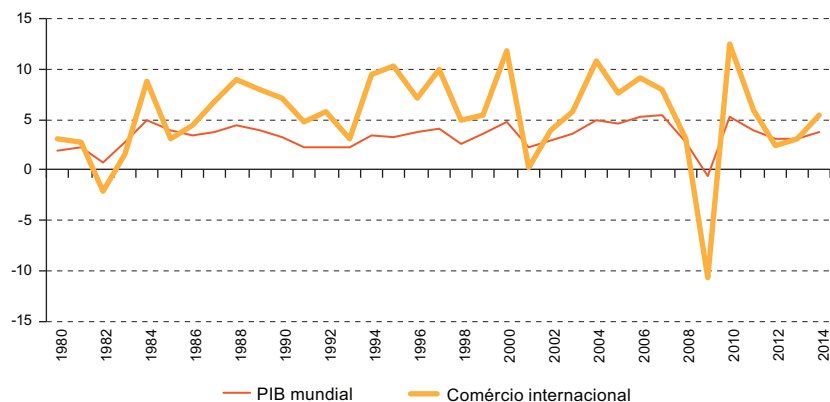
Outras economias emergentes se desaceleraram mais acentuadamente que a China. A economia da Índia veio se desacelerando desde 2009, até chegar a um crescimento de 5,1% em 2012, como resultado de baixa demanda externa, fraco consumo e forte ajuste fiscal. Os dez países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) também crescem menos que nos anos pré-crise, como resultado do menor dinamismo exportador devido à menor demanda da China, Índia e zona do euro e dos menores preços dos produtos primários exportados. Na Federação Russa, o crescimento diminuiu em 2012 (3,4%) e para 2013 prevê-se um crescimento ainda mais baixo (2,9%). O Brasil e a África do Sul, por sua vez, teriam pelo segundo ano consecutivo um crescimento inferior a 3% em 2013.

O comércio internacional é uma das áreas econômicas em que a desaceleração mundial é mais notável. O crescimento do volume do comércio global baixou para 5,2% em 2011 e apenas 2% em 2012<sup>1</sup>. Esta debilidade foi consequência das dificuldades nas economias avançadas, principalmente na zona do euro. Quando se exclui o comércio intraeuropeu —cujo valor caiu 7% em 2012—, o crescimento do volume do comércio mundial no mesmo ano se eleva a 3,2%. Num mundo cada vez mais integrado em redes de produção, a baixa demanda europeia afetou as exportações e importações de várias economias emergentes, particularmente da Ásia. Neste contexto, em setembro de 2013, a Organização Mundial do Comércio anunciou que rebaixaria sua estimativa de crescimento do comércio mundial para o corrente ano de 3,3% para 2,5%. Este seria o segundo ano consecutivo em que o comércio mundial cresceria a um ritmo inferior ao do PIB mundial. Considerando as três últimas décadas, este tipo de situação só havia ocorrido em anos de crise (veja o gráfico 2). No primeiro semestre de 2013, os preços dos produtos básicos não apresentaram uma tendência clara. Enquanto os preços dos metais (cobre e ferro) baixaram, subiu a cotação de alguns produtos agrícolas, como a soja, e o preço do petróleo se manteve relativamente estável.

---

<sup>1</sup> Organização Mundial do Comércio (OMC), *Informe sobre el comercio mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*, Ginebra, 2013.

Gráfico 2  
**Comércio internacional e PIB mundial, 1980 a 2014<sup>a</sup>**  
*(Taxa de crescimento anual em porcentagens)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Fundo Monetário Internacional (2013), *Perspectivas de la economía mundial al día. Actualización de las proyecciones mundiales*, Washington, D.C., abril de 2013.

<sup>a</sup>Os dados de 2013 e 2014 são projeções.

O desempenho do comércio latino-americano e caribenho reflete a fraca conjuntura internacional. Com base na tendência do primeiro semestre de 2013 e na informação disponível para o mês de julho, projeta-se um crescimento do valor das exportações de apenas 1,5%, similar à taxa de 2012 (1,4%). Este aumento de valor reflete uma elevação de 3% do volume exportado e uma redução de 1,5% nos preços. As maiores quedas de preço nas exportações observam-se na Comunidade do Caribe (CARICOM), enquanto o volume das vendas externas cresceu acima da média no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e no Chile. Por produtos, as maiores quedas de preço se registraram em metais, o que afetou países como Chile e Peru e em produtos agrícolas como banana, café, açúcar, afetando países centro-americanos como Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá.

Quadro 1  
**América Latina e Caribe: decomposição do crescimento esperado do comércio exterior  
segundo valor e volume, 2013<sup>a</sup>**  
*(Taxas de variação em porcentagens)*

Região, sub-região ou país	Exportações			Importações		
	Preço	Volume	Valor	Preço	Volume	Valor
<b>América Latina e Caribe</b>	-1,5	3,0	1,5	0,7	3,8	4,5
<b>América Latina</b>	-1,0	3,0	2,0	0,1	3,6	3,7
América do Sul	-1,8	3,5	1,7	0,2	4,6	4,8
Mercosul <sup>a</sup>	-2,0	4,0	2,1	0,3	4,9	5,2
Comunidade Andina <sup>b</sup>	-1,5	1,3	-0,2	0,4	4,2	4,6
Chile	-3,6	6,4	2,8	-1,0	4,0	3,0
América Central <sup>c</sup>	-2,7	3,3	0,5	-0,4	1,2	0,8
México	0,4	2,2	2,6	0,5	3,1	3,6
CARICOM <sup>d</sup>	-5,2	2,8	-8,1	...	...	39,3

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação oficial dos países para o período de janeiro a julho de 2013.

<sup>a</sup> Inclui Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).

<sup>b</sup> Inclui Bolívia (Estado Plurinacional da), Colômbia, Equador e Peru.

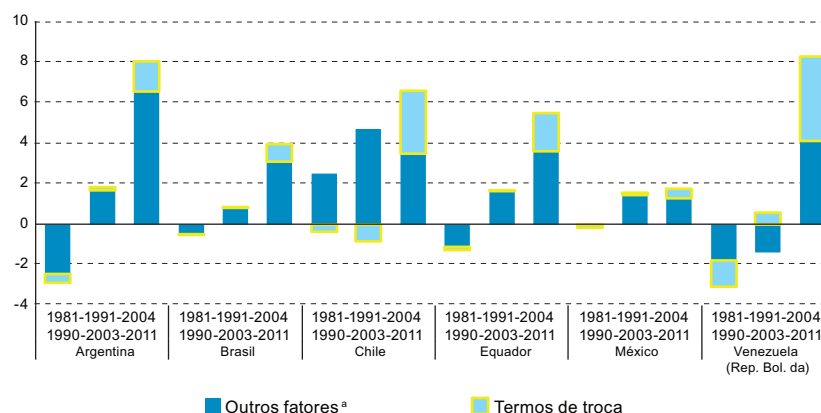
<sup>c</sup> Inclui Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua e Panamá.

<sup>d</sup> Inclui Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Saint Kitts e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago.

Com uma perspectiva de médio prazo (2004 a 2011), os termos de troca explicam parte importante do crescimento da renda nacional bruta (RNB) de vários países exportadores de matérias-primas. A RNB é um indicador melhor que o PIB para medir o impacto dos termos de troca sobre a renda de um país, dado que o segundo não coincide necessariamente com o volume de recursos com que contam os habitantes para consumir ou destinar à poupança<sup>2</sup>. Ao avaliar a contribuição dos termos de troca à renda disponível em alguns países da região desde a década de 1980, observa-se que foi maior no período de 2004 a 2011 (veja o gráfico 3). Nesses anos, os termos de troca contribuíram para a metade do crescimento da RNB na República Bolivariana da Venezuela, 47% no Chile, 35% no Equador, 27% no México e 22% no Brasil. Estas cifras destacam um traço crítico do desenvolvimento regional: uma excessiva dependência do ciclo dos preços internacionais dos produtos básicos.

As perspectivas para o futuro estão condicionadas no curto prazo por uma possível escalada do conflito na Síria. Esta crise, especialmente se envolver a participação de outros países, representaria um sério risco para a economia e o comércio mundial. De fato, um aumento da tensão no Oriente Médio se traduziria em preços do petróleo maiores e mais voláteis, o que prejudicaria a balança comercial dos países importadores líquidos desse produto. Outro possível efeito seria uma maior aversão ao risco por parte dos investidores internacionais, que provocaria um encarecimento do financiamento internacional para os países em desenvolvimento.

Gráfico 3  
América Latina (países selecionados): decomposição do crescimento da renda nacional bruta, 1980-2011  
(Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em CEPALSTAT [base de dados on-line] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>.

<sup>a</sup> “Outros fatores” incluem a produtividade da mão de obra, a utilização do trabalho e a transferência líquida de recursos.

<sup>2</sup> Nem todos os recursos gerados internamente (como o PIB) permanecem no país, mas parte deles é transferida ao exterior como pagamento dos fatores de produção de propriedade dos residentes no exterior, por exemplo, os pagamentos de juros pelas dívidas contraídas e as remessas de lucros das empresas estrangeiras radicadas no país. Do mesmo modo, os residentes de um país recebem recursos a título de remuneração dos fatores radicados no resto do mundo. Ademais, a renda depende das modificações dos termos de troca, que refletem o poder de compra das exportações em relação às importações. Um aumento dos preços das exportações, *ceteris paribus*, aumenta o poder de compra destas e, portanto, a renda disponível.

O médio prazo será caracterizado por uma lenta resolução dos problemas estruturais dos países industrializados e um crescimento moderado dos países emergentes, que, não obstante, equivaleria ao dobro ou mais do crescimento dos primeiros. No curto prazo, o maior desafio é conseguir uma retirada ordenada das políticas de flexibilização quantitativa dos países avançados, evitando as saídas maciças de fluxos de capital, as desvalorizações descontroladas e as crises de balanço de pagamentos nos países emergentes e em desenvolvimento. Outro risco da retirada do estímulo monetário e correspondentes maiores taxas de juros é uma interrupção prematura da recuperação econômica dos países industrializados. No médio prazo, a maioria dos países avançados precisa aplicar políticas fiscais austeras para reduzir o grande tamanho da dívida pública em relação ao PIB e introduzir outras reformas, em parte para adaptar-se ao envelhecimento de sua população. Apesar desses desafios comuns, os Estados Unidos parecem ser o país industrializado com maior potencial de crescimento, enquanto o Japão e a zona do euro terão um baixo crescimento, devido a seus maiores problemas estruturais. As duas principais economias emergentes, China e Índia, provavelmente continuarão crescendo a taxas próximas de 7,5% e 5%, respectivamente.

Neste contexto mundial, a dinâmica das exportações de cada país da América Latina e do Caribe dependerá de seus principais mercados de destino e da composição de sua cesta exportadora. Os países cujas exportações se destinam à China e ao resto da Ásia provavelmente verão maior crescimento em volume, mas uma mudança gradual na demanda, de produtos básicos —cujos preços provavelmente vão se estagnar— para produtos mais elaborados. A recuperação relativamente sólida dos Estados Unidos beneficiará as economias cujas vendas externas se dirigem majoritariamente a este destino, sobretudo México e os países da América Central. Por último, o lento crescimento europeu freará as exportações dos países sul-americanos orientados a este mercado.

Este cenário de crescimento relativamente modesto das economias industrializadas deve ser examinado em conjunto com as meganegociações que vinculam os Estados Unidos, a Europa e o Japão. Estas meganegociações podem induzir importantes correntes de comércio e investimento, além de estabelecer provavelmente novas regras para o comércio e para o funcionamento e a interação das cadeias de valor. Estes temas são examinados no capítulo II, onde se destaca a necessidade de debater sobre diversos cenários e os possíveis impactos desses mega-acordos no desenvolvimento regional.

## **B. As negociações megarregionais: rumo a uma nova governança do comércio mundial**

Desde o início da década de 2010, com particular intensidade nos últimos meses, no âmbito mundial vêm sendo realizadas várias negociações comerciais de vasto alcance. Este é o caso das negociações de um Acordo Transatlântico sobre Comércio e Investimento entre os Estados Unidos e a União Europeia, um Acordo de Livre Comércio entre a União Europeia e o Japão, uma Associação Econômica Integral Regional entre os dez países-membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), Austrália, Índia, Nova Zelândia, China, Japão e República da Coreia e um Acordo de Livre Comércio entre estes últimos três países. Estes quatro processos, iniciados formalmente em 2013, se somam às negociações do Acordo de Associação Transpacífico (mais conhecido por sua sigla em inglês, TPP), que estão em curso desde 2010 e reúnem 12 países da América Latina, América do Norte, Ásia e Oceania. Todas estas iniciativas —denominadas na literatura negociações “megarregionais” ou “megabilaterais”— devem ter um profundo impacto na arquitetura das relações mundiais de comércio e investimento nas próximas décadas, especialmente ante a continuidade do impasse na Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC).

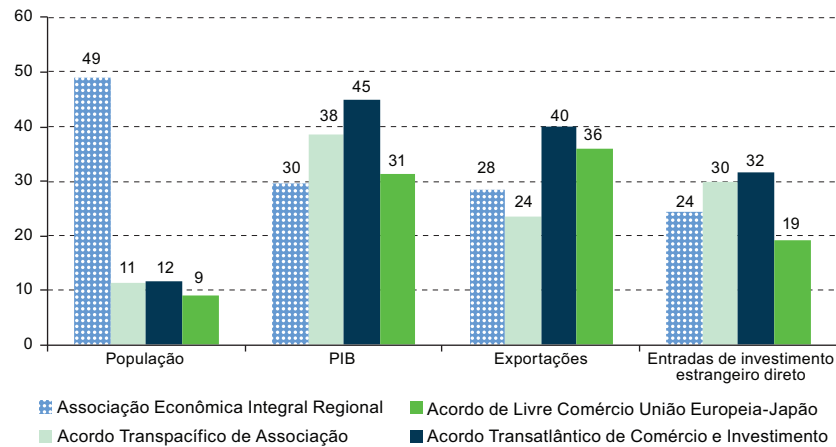
Embora o acentuado aumento do número de acordos comerciais regionais seja uma tendência observada mundialmente desde os anos 90, as recentes negociações megarregionais têm características que as diferenciam da maioria dos acordos existentes. Em primeiro lugar, destacam-se o número e tamanho das economias envolvidas, que em todos os casos representam proporções importantes do produto, população, comércio e do investimento estrangeiro direto mundial (veja o gráfico 4). Em segundo lugar, relacionado com o anterior, todos estes projetos visam a criar espaços econômicos integrados de vasto alcance, sejam asiáticos, transatlânticos ou transpacíficos, superando a lógica essencialmente bilateral da maioria dos acordos regionais atuais. Em terceiro lugar, a agenda temática proposta é muito mais ampla e complexa do que tem sido tradicionalmente, incluindo um número importante de áreas não abordadas pelos acordos da OMC.

A irrupção do megarregionalismo está ligada estreitamente às profundas transformações ocorridas nas últimas três décadas na organização da produção e do comércio mundiais. Desde fins dos anos 80, a redução das barreiras ao comércio e ao investimento estrangeiro direto, junto com os menores custos de transporte e os avanços nas tecnologias da informação e das comunicações, possibilitou o crescente desenvolvimento de redes de produção e abastecimento do tipo Norte-Sul. Nesses esquemas, também conhecidos como cadeias de valor, as empresas multinacionais dos países desenvolvidos transferem ou subcontratam parte de seus processos produtivos a países em desenvolvimento ou em transição. Esta fragmentação geográfica da produção se dá por meio de diversos canais, como o investimento estrangeiro direto, o comércio de bens intermediários e a subcontratação de serviços. Posto em termos simples, busca-se combinar a tecnologia, a inovação e o *know-how* dos países desenvolvidos (economias de casa matriz) com os menores custos de mão de obra dos países em desenvolvimento (economias de fábrica).

Apesar da redução dos custos de transporte, comunicação e processamento de informação, a coordenação dos processos produtivos distribuídos em vários países continua sendo uma tarefa complexa, sobretudo quando envolvem grandes distâncias. O comércio nas redes de produção, quando um produto pode cruzar fronteiras várias vezes em diversas etapas da produção, é especialmente sensível aos custos derivados da distância, inclusive as demoras nos prazos de entrega. Por isso, as principais cadeias de valor têm uma clara dimensão regional. Deste modo, é possível identificar três grandes redes de produção (“fábricas”) no mundo: a “fábrica Europa” (com centro na Alemanha), a “fábrica América do Norte” (com centro nos Estados Unidos) e a “fábrica Ásia” (com centro inicialmente no Japão e mais recentemente na China). As três “fábricas” se caracterizam por altas porcentagens de comércio intrarregional, que por sua vez tem um importante componente de bens intermediários, sobretudo no caso da “fábrica Ásia” (veja o quadro 2). Isso reflete os padrões de comércio vertical que caracterizam as atuais redes de produção.

As complexas relações de comércio e investimento que acontecem nas redes internacionais de produção requerem um ambiente normativo propício para seu desenvolvimento. Especificamente, é necessário contar com disciplinas que garantam: i) o livre fluxo dos bens, informações, pessoas e capitais envolvidos no funcionamento das cadeias de valor, e; ii) a proteção dos direitos de propriedade, tanto tangível como intangível, possuídos pelas empresas multinacionais que participam nessas cadeias. Todas essas disciplinas visam a gerar níveis de certeza jurídica que permitam abordar investimentos de longo prazo. Por isso, os países em desenvolvimento e em transição que têm buscado integrar-se às redes internacionais de produção procuraram gerar um ambiente que os convertesse em destinos atraentes para as empresas multinacionais que lideram as cadeias de valor. Para tanto, junto com a abertura unilateral de suas economias ao comércio e ao investimento estrangeiro, assinaram acordos de promoção e proteção de investimentos e acordos comerciais profundos com diversos parceiros, em especial os que se situam no centro das redes internacionais de produção (Estados Unidos, Japão, República da Coreia e União Europeia). Por acordos profundos se entende aqueles cujo alcance excede a eliminação das tarifas e outros obstáculos nas fronteiras ao comércio de bens, abordando também diversas barreiras regulatórias internas (atrás da fronteira) para o funcionamento das cadeias de valor.

Gráfico 4  
**Agrupamentos selecionados: participação na população, PIB, exportações de bens e nos fluxos de entrada de investimento estrangeiro direto mundial, 2012**  
*(Em porcentagens)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Fundo Monetário Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, para população e PIB, abril de 2013; Organização Mundial do Comércio (OMC) para exportações; e Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), para investimento estrangeiro direto.

Quadro 2  
**Agrupamentos selecionados: participação das exportações intragrupo nas exportações totais e participação dos bens intermediários nas exportações intragrupo, 2012<sup>a</sup>**  
*(Em porcentagens)*

Agrupamento	Participação das exportações intragrupo nas exportações totais	Participação dos bens intermediários nas exportações intragrupo
União Europeia	62,2	15,7
Tratado de Livre Comércio da América do Norte	48,4	18,5
ASEAN+5 <sup>b</sup>	50,5	31,1

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

<sup>a</sup> A definição de bens intermediários inclui os produtos catalogados como “Partes de...” na revisão 2 da Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI Rev. 2).

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

Cabe assinalar que algumas das temáticas abordadas nos acordos regionais de integração profunda também são reguladas pela OMC (por exemplo, o comércio de serviços, os direitos de propriedade intelectual e a contratação pública, neste último caso por meio de um acordo plurilateral). Não obstante, esses acordos costumam estabelecer disciplinas de maior alcance que as multilaterais nesses temas. Além disso, os acordos profundos geralmente incluem obrigações vinculantes do ponto de vista jurídico em uma gama de temas atualmente não regulados pela OMC que são relevantes para o funcionamento das cadeias de valor. Entre eles, destacam-se o tratamento do investimento estrangeiro, a política de concorrência, os fluxos de capital, as regulações ambientais e trabalhistas, as medidas relacionadas com a concessão de vistos e a convergência de diversas medidas regulatórias.

Em suma, a expansão das redes de produção gerou uma demanda de governança cada vez mais atendida por acordos profundos de comércio e investimento, especialmente do tipo Norte-Sul. Contudo, o resultado foi uma fragmentação do sistema comercial mundial, já que cada região implantou um padrão distinto de acordos comerciais que reflete as preferências da economia situada no centro da respectiva “fábrica”<sup>3</sup>. É neste contexto que se deve entender o recente surgimento dos projetos megarregionais e megabilaterais, que buscam harmonizar, ou ao menos tornar compatíveis, as regras mediante as quais operam as diversas “fábricas” mundiais, facilitando as operações das empresas multinacionais que operam na América do Norte, Europa, Leste da Ásia e Sudeste Asiático.

Sem prejuízo de suas diferenças, as negociações megarregionais em curso apresentam vários aspectos em comum. Um dos mais importantes é a ênfase na chamada “convergência regulatória”. Este conceito refere-se à aproximação dos marcos normativos dos países envolvidos, tanto no tocante ao comércio de bens (por exemplo, os regulamentos técnicos para os automóveis e os regulamentos sanitários para os produtos agrícolas), como ao comércio de serviços (por exemplo, as normas prudenciais aplicáveis aos serviços financeiros). Esta ênfase estende-se a matérias não associadas habitualmente ao comércio, como o regime ambiental e trabalhista de cada país, a proteção da propriedade intelectual e dos dados pessoais no entorno digital, o funcionamento das empresas estatais e a possibilidade de aplicar controles de capital. Trata-se em todos os casos de matérias que guardam relação com importantes áreas da política pública.

Na medida em que a convergência regulatória ocorra em direção aos níveis que prevalecem nos países desenvolvidos, isso pode implicar uma redução substancial do espaço de política de que desfrutam atualmente os países da América Latina e do Caribe que participam dessas negociações. Assim, por exemplo, o tema do acesso aos conteúdos da Internet se reveste enorme transcendência numa economia mundial em que o conhecimento e a inovação são fatores determinantes da competitividade atual e futura. Se em negociações comerciais, como o Acordo de Associação Transpacífico, a proteção da propriedade intelectual no entorno digital prevalece sobre outras considerações, como o acesso à cultura e ao conhecimento, isso poderia ter consequências negativas de amplo alcance para os países em desenvolvimento participantes, inclusive os latino-americanos. De fato, nos últimos anos a região fez importantes avanços no aumento da cobertura de Internet. Contudo, para que isso tenha um real impacto em termos de crescimento com igualdade, é fundamental que as condições de acesso aos conteúdos da Internet não se tornem mais restritivas que na atualidade.

As negociações megarregionais em andamento provavelmente terão um forte impacto na distribuição geográfica e na governança dos fluxos mundiais de comércio e investimento nos próximos anos. A magnitude destas iniciativas, tanto em termos do peso econômico de seus participantes como de sua ambiciosa agenda temática, poderia implicar que até 2020 ocorra uma verdadeira redefinição das regras do comércio internacional. Contudo, diferentemente da última grande negociação deste tipo em âmbito mundial (a Rodada Uruguai do GATT, concluída em 1994), desta vez as novas regras teriam sido negociadas em sua totalidade fora do âmbito multilateral e entre um número limitado de países, basicamente aqueles mais vinculados à dinâmica das redes de produção. Em outras palavras, as regras negociadas regionalmente se converteriam *de facto* em padrões mundiais.

---

<sup>3</sup> A título de exemplo, as normas sobre investimento, serviços, propriedade intelectual e solução de controvérsias mostram diferenças importantes nos acordos comerciais negociados pelos Estados Unidos, Japão e União Europeia (Osvaldo Rosales e Sebastián Sáez (comps.), “Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur”, *Libros de la CEPAL*, N° 106 (LC/G.2417-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto de 2010. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.94.).



O surgimento dos acordos megarregionais pode reduzir a viabilidade da Rodada de Doha, cuja agenda —definida há mais de uma década— não incorpora vários aspectos importantes da governança das cadeias de valor. Além disso, devido a este surgimento, a OMC poderia dar maior ênfase à negociação de acordos plurilaterais. De fato, em 2013 se prevê o início de negociações plurilaterais sobre o comércio de serviços, que se somariam às negociações em andamento para a ampliação do Acordo sobre as tecnologias da informação e à recente proposta dos Estados Unidos de negociar um acordo plurilateral para liberalizar o comércio de bens ambientais. Já no médio prazo, a eventual conclusão das negociações megarregionais abriria um espaço para que a OMC recuperasse sua centralidade na definição das regras do comércio mundial. O próximo passo após a conclusão desses acordos seria tornar compatíveis seus resultados e dar-lhes caráter multilateral, tarefa para a qual a OMC constitui o fórum natural. Por outro lado, temas de grande interesse para os países em desenvolvimento, como os subsídios agrícolas e o abuso das medidas *antidumping* nos países industrializados, não figuram na agenda dos atuais acordos megarregionais. Em consequência, a OMC continua sendo o único fórum disponível para alcançar acordos sobre essas matérias.

As implicações do fenômeno do megarregionalismo para a América Latina e o Caribe são variadas e complexas e dependem, entre outros fatores, da estrutura produtiva e exportadora de cada país e sub-região, bem como de suas respectivas estratégias de inserção econômica internacional. Por exemplo, o México, os países centro-americanos e a República Dominicana têm uma forte vinculação com as redes de produção com centro nos Estados Unidos, que foram fortalecidas pelo Tratado de Livre Comércio da América do Norte e pelo Tratado de Livre Comércio entre a República Dominicana, a América Central e os Estados Unidos. Por sua vez, todos esses países assinaram acordos de livre comércio com a União Europeia. Ao mesmo tempo, a participação paralela dos Estados Unidos em negociações orientadas a criar áreas transatlânticas e transpácificas de livre comércio também gera oportunidades para esses países.

No caso do México, as negociações previstas para ampliar seu tratado de livre comércio com a União Europeia abrem um espaço para a incorporação desse país ao tratado comercial entre os Estados Unidos e a própria União Europeia. Dado que esta também se encontra em negociações avançadas para concluir um acordo similar com o Canadá, é concebível que no médio prazo se avance a um espaço transatlântico integrado que incorpore os três membros do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, ao qual também poderiam somar-se os países centro-americanos. A acumulação de origem e a harmonização de regras que seriam geradas nesse processo abririam importantes oportunidades para os países mesoamericanos e caribenhos se incorporarem a cadeias de valor transatlânticas. Em princípio, tal possibilidade existiria também para os países sul-americanos que possuem acordos comerciais tanto com a União Europeia como com os Estados Unidos. Sem prejuízo disso, não se deve esquecer que as regras negociadas entre dois parceiros com um alto nível de desenvolvimento não serão necessariamente ótimas nem de fácil cumprimento para os países da região.

As atuais negociações megarregionais, especialmente entre os Estados Unidos e a União Europeia, poderiam acelerar a conclusão das negociações para um acordo comercial entre esta última e o Mercosul, que foram retomadas em 2010, mas não registraram avanços decisivos. De fato, a conclusão do Acordo Transatlântico sobre Comércio e Investimento poderia implicar uma deterioração da posição competitiva das exportações agrícolas do Mercosul no mercado europeu, frente a seus competidores estadunidenses. Esta situação seria reforçada pelo fato de que, a partir de janeiro de 2014, a Argentina, o Brasil, o Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela deixarão de ter acesso aos benefícios do Sistema Generalizado de Preferências (SGP) da União Europeia, ao terem sido classificados por três anos consecutivos como países de renda média alta pelo Banco Mundial.

As possíveis implicações para a região do TPP e da Associação Econômica Integral Regional são menos claras. Por um lado, o grau de articulação produtiva da América Latina e do Caribe com a Ásia é

muito menor que o existente com os Estados Unidos e a Europa, o que reflete um padrão de comércio claramente interindustrial. Por outro lado, são poucos os países da região que possuem acordos comerciais tanto com os Estados Unidos como com as principais economias asiáticas. Os que os têm poderiam, em princípio, beneficiar-se de uma melhor inserção nas cadeias de valor asiáticas e transpaciais, mas isso dependerá muito de seu padrão produtivo e exportador.

Os três participantes latino-americanos do TPP são exemplo disso. Por um lado, o México construiu uma modalidade de inserção internacional apoiada principalmente na participação em cadeias de valor, o que o situou em uma posição de concorrência com várias economias asiáticas que se reflete em grandes déficits comerciais com essa região, mas ao mesmo tempo abre opções de complementaridade e cooperação, aproveitando sua proximidade e acesso privilegiado ao mercado dos Estados Unidos. Chile e Peru, por sua vez, se posicionaram como exportadores de matérias-primas para a Ásia, com escassos indícios de comércio intraindustrial. De fato, o perfil de suas exportações para a Ásia não se modificou substantivamente após a entrada em vigor dos diversos acordos que ambos os países subscreveram com as economias dessa região.

Em último lugar, as negociações megaregionais tentam estabelecer mecanismos de governança que respondam às necessidades das cadeias de valor da América do Norte, Ásia Oriental, Sudeste Asiático e Europa. Esta situação destaca o escasso grau de integração produtiva entre as economias da América Latina e do Caribe, bem como a menor profundidade de seus acordos de integração econômica. Em consequência, o fenômeno do megaregionalismo coloca para a região o desafio de aprofundar sua própria integração e melhorar a qualidade de sua inserção econômica internacional, esteja esta baseada em recursos naturais, manufaturas ou em serviços. É evidente que se percebem importantes diferenças em torno das estratégias para isso. Contudo, o que não deve questionar-se é a urgência de avançar em matéria de infraestrutura regional, no binômio logística-transporte, em facilitação do comércio e em iniciativas plurinacionais de apoio à inovação, capacitação profissional e às pequenas e médias empresas (PME). Esses avanços ajudariam a reforçar o comércio intraregional, elevando também seu componente intraindustrial. Aí parece estar radicado o desafio atual da integração regional: como gerar condições para o estabelecimento de cadeias regionais e sub-regionais de valor que, estimulando a competitividade e a inovação, ao mesmo tempo deem cabida suficiente às PME.

### **C. Participação da América Latina e do Caribe em cadeias de valor**

Uma análise da participação dos países da América Latina e do Caribe em cadeias de valor, com base nas cifras de comércio internacional disponíveis<sup>4</sup> confirma a existência de dois padrões de participação em redes de produção, um de maior vinculação com os Estados Unidos e a grande “fábrica América do Norte” e outro com uma orientação acentuada para redes de produção sub-regionais.

Entre as cadeias de valor orientadas à “fábrica América do Norte”, destaca-se a participação do México e da Costa Rica em redes de produção das indústrias elétrica e eletrônica, automotiva, química e petroquímica, siderúrgica e metalmeccânica, além da aeroespacial e de provisão de máquinas e

---

<sup>4</sup> Para a identificação da maior ou menor participação de países da região em cadeias de valor, calcularam-se índices de comércio intraindustrial num nível desagregado de três dígitos para o conjunto de bens intermediários semielaborados e industriais. A partir da maior relação de especialização intraindustrial no comércio bilateral com todos os seus parceiros, especialmente aqueles vinculados às “grandes fábricas” (América do Norte, Europa e Ásia), além do comércio intraregional, se determinaram os grupos de indústrias com maior presença em cadeias de valor. O capítulo III apresenta com mais detalhes os critérios metodológicos utilizados para as análises dos casos de estudo. Para um enfoque analítico mais abrangente, é preciso contar com matrizes insumo-produto (MIP) interconectadas para os países da região, informação que lamentavelmente não está disponível ou não está suficientemente atualizada.

equipamento e insumos e equipamento médico. No biênio 2010-2011, as sete principais indústrias do México e Costa Rica representaram entre 95% e 98% do total das exportações de bens intermediários desses países aos Estados Unidos (veja o quadro 3).

Quadro 3  
**Costa Rica e México: presença das principais indústrias em cadeias de valor da “fábrica América do Norte”**

*(Em porcentagens das exportações totais de bens intermediários aos Estados Unidos)*

<b>Indústrias</b>	<b>México</b>	<b>Costa Rica</b>
Elétrica e eletrônica	25	40
Automotiva e autopeças	21	2
Aeroespacial	1	0,2
Siderurgia e metal mecânica	18	3
Máquinas e equipamentos	13	1
Química e petroquímica	11	13
Equipamento médico	7	39
<b>Sete principais indústrias</b>	<b>95</b>	<b>98</b>

**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).

Todas as indústrias mencionadas têm como característica em comum a presença de um comércio intraindustrial majoritariamente intensivo em insumos intermediários, especialmente em produtos de tecnologia média e alta. Outra característica do comércio nestas redes de produção é sua favorável incidência na geração de emprego, tanto direto como indireto, por ser ampla a gama de provedores de serviços ligados aos setores mencionados (desenho, consultorias, serviços financeiros, contábeis e legais, serviços de transporte, eletricidade, água e gás).

Além da Costa Rica, os demais países da América Central, em especial Honduras e El Salvador, aparecem amplamente vinculados à cadeia estadunidense de tecelagem e vestuário. Essa relação permite que esses países gerem divisas e empregos, embora tenham um vínculo de escassa geração de valor agregado e maior dependência de insumos importados dos Estados Unidos, principal fornecedor da matéria-prima incorporada nas confecções reexportadas da América Central a esse país. As empresas exportadoras da sub-região centro-americana nesse setor são empresas multinacionais de origem norte-americana ou asiática que aproveitam a proximidade dos Estados Unidos e os menores custos da mão de obra na sub-região para subcontratar processos manufatureiros intensivos em mão de obra, mantendo o controle dos segmentos mais sofisticados da cadeia (desenho, *marketing* e distribuição).

Quanto às redes de produção dentro dos esquemas sub-regionais de integração, na América Latina e no Caribe existem alguns núcleos de países com presença de cadeias de valor em bens intermediários. É o caso do comércio que existe entre quatro membros do Mercado Comum Centro-Americano (MCA), Costa Rica, El Salvador, Honduras e Guatemala; o da Colômbia, Equador e Peru na Comunidade Andina (CAN); e o da Argentina, Brasil e Uruguai no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Deste padrão excluem-se os casos da Nicarágua no MCA, do Estado Plurinacional da Bolívia na CAN e da República Bolivariana da Venezuela no Mercosul, todos eles países com uma especialização comercial principalmente interindustrial em sua relação com seus parceiros dentro do bloco. O quadro 4 apresenta o mapa das principais indústrias que compõem estas redes de produção nos diversos esquemas sub-regionais de integração.

As duas principais indústrias presentes em cadeias de valor desses agrupamentos sub-regionais são a química e petroquímica e a siderúrgica e metal mecânica. Ambas constituem a base de uma série de atividades e indústrias intermediárias de relevância nos espaços regionais. Destacam-se, por um lado, a indústria de plásticos (com produtos como tubos, garrafas, embalagens e outros) e, por outro lado, a de produtos de alumínio e aço (barras, varas, ângulos e perfis), entre outras. A grande variedade de produtos destas duas grandes cadeias está vinculada ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura e à construção de moradias em todos os países da região, que por sua vez são fontes de emprego e dinamismo econômico. Além disso, grande parte dos produtos de ambas as indústrias se destina a diversos processos de outras indústrias de consumo final, como brinquedos, calçados, agroindústria, farmacêutica, têxteis e confecção. Ambas as indústrias em conjunto representam cerca de 50% das exportações totais de bens intermediários realizadas dentro dos agrupamentos sub-regionais, com uma maior preponderância no caso da Comunidade Andina, onde somam 60% do total de exportações de bens intermediários efetuadas dentro do bloco (veja o quadro 4). Os países que apresentam maior relevância na indústria petroquímica na América do Sul são Argentina, Brasil e, em menor medida, Colômbia.

Quadro 4  
**Esquemas sub-regionais de integração: principais indústrias presentes em cadeias de valor sub-regionais**  
*(Em porcentagens das exportações de bens intermediários destinadas ao mesmo esquema de integração)*

<b>Indústrias</b>	<b>Mercado Comum do Sul</b>	<b>Mercado Comum Centro-Americano</b>	<b>Comunidade Andina</b>
Agroindústria	3	10	3
Têxtil e vestuário	2	9	9
Papel e papelão	5	3	8
Farmacêutica	3	12	7
Química e petroquímica	33	33	37
Siderurgia e metal mecânica	16	22	23
Máquinas e equipamentos	8	1	1
Elétrica e eletrônica	3	4	3
Automotiva e autopeças	24	0	2
Outras indústrias	2	7	6
<b>Cinco principais indústrias</b>	<b>87</b>	<b>85</b>	<b>85</b>
<b>Todas as indústrias</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**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).

No Mercosul, diferentemente do Mercado Comum Centro-Americano e da Comunidade Andina, há um predomínio das indústrias automotiva e de autopeças e de máquinas e equipamentos, sobretudo no comércio entre a Argentina e o Brasil e, em menor medida, entre estes países e o Uruguai. Ambas as indústrias aproveitam os benefícios de escala do mercado ampliado, a proteção tarifária e um regime administrado das decisões de investimento e produção das empresas transnacionais. A proporção do comércio dentro do agrupamento sub-regional nestas cadeias é bastante elevada. Não obstante, uma porcentagem importante dos insumos intermediários requeridos pela indústria brasileira é importada de outras origens, principalmente China e outros países da Ásia.

No Mercado Comum Centro-Americano e na Comunidade Andina, tem particular importância a participação da indústria farmacêutica, com medicamentos, soros e vendagens e da indústria química, com produtos de perfumaria, cosméticos e produtos de limpeza. Nestes produtos, a incidência do comércio dentro de cada um dos blocos de integração chega a 40%

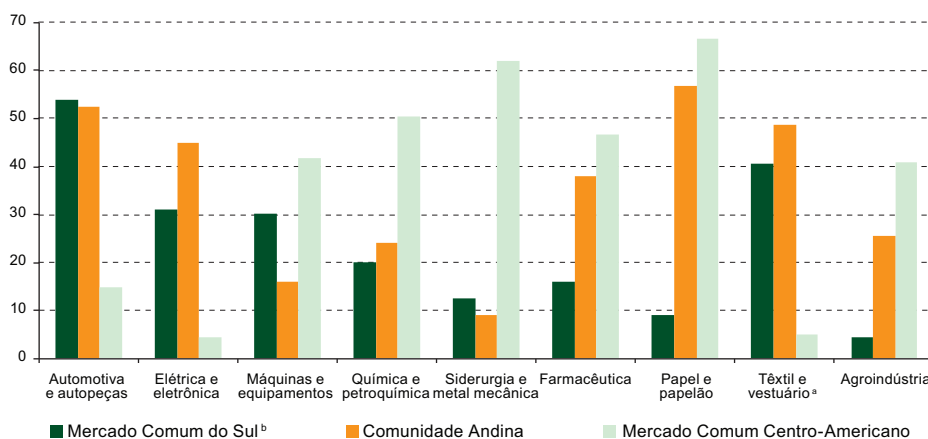
Nas cadeias elétrica e eletrônica e de máquinas e equipamentos, embora a participação seja importante em termos de sua incidência no comércio intrarregional, a participação relativa no total de exportações de bens intermediários realizadas dentro da Comunidade Andina e do Mercado Comum Centro-Americano não supera 4% no caso da primeira cadeia e 1% no caso da segunda. Esta proporção só é relevante no caso da indústria de máquinas e equipamentos no Mercosul, em que a exportação de bens intermediários dentro do bloco chega a 8% (veja o quadro 4 e o gráfico 5).

No segmento de indústrias leves (agroindústria, têxtil e vestuário e papel e papelão), os países do Mercado Comum Centro-Americano e da Comunidade Andina mostram uma importante densidade de comércio de bens intermediários e uma alta proporção de intercâmbios recíprocos, salvo no caso da cadeia do vestuário, que está fortemente integrada à “fábrica América do Norte” (veja o gráfico 5). Um exemplo deste tipo de cadeia de valor é a indústria de tecelagem de algodão *denim*, que fornece seus insumos a fábricas de confecção no Equador e Peru. Na América Central, são exemplos os laticínios, os artigos de confeitaria, os preparados de cereais e farinha fina e os preparados em geral.

Gráfico 5

### Esquemas sub-regionais de integração: coeficientes de comércio dentro de cada esquema por indústria, 2010-2011

(Em porcentagens das exportações totais destinadas ao mesmo esquema de integração)



**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).

<sup>a</sup> No caso do Mercado Comum Centro-Americano, inclui as exportações da indústria montadora aos Estados Unidos.

<sup>b</sup> Não inclui a República Bolivariana da Venezuela.

Chama a atenção o escasso nível do comércio dentro dos agrupamentos sub-regionais na indústria elétrica e eletrônica, que não supera 4% do total dos intercâmbios de bens intermediários nos três esquemas considerados, conforme já mencionado. A maioria das exportações desta indústria se destina a mercados fora da região, especialmente aos Estados Unidos, ou ao comércio entre diversos esquemas, em que se destacam as vendas do Brasil aos demais países da América do Sul.

No caso das economias do Caribe, foi possível determinar uma fraca inserção em cadeias de valor e limitadas relações de comércio intraindustrial. Nesta sub-região, a maior intensidade de comércio ocorre sob um padrão estritamente interindustrial, em que Trinidad e Tobago é o principal fornecedor de grande parte das manufaturas para as economias caribenhas de menor tamanho.

Uma regularidade observada na análise empírica da participação de agentes econômicos nas cadeias de valor —a partir de microdados de comércio de alguns países para os quais se dispunha de informação— é que as pequenas e médias empresas exportadoras representam de forma consistente uma alta porcentagem do total de empresas que vendem produtos a outros países, mas têm uma reduzida participação no total de exportações. Esta evidência indica que existe um acentuado predomínio de poucas empresas de grande porte, as quais no segmento da cadeia automotiva de peças na Argentina, Brasil e Colômbia, por exemplo, representam mais de 80% do valor exportado. Neste mesmo grupo de países, entre 70% e 89% do universo de empresas exportadoras é formado por empresas pequenas e médias, o que revela a elevada concentração do padrão de empresas que vendem para o exterior.

Ao efetuar o mesmo exercício para o caso das indústrias leves, foi possível determinar que, embora a proporção de PME que exportam dentro dos esquemas sub-regionais de integração seja pouco menor que a daquelas que exportam ao mundo, sua participação no total exportado é superior, sobretudo nos casos dos preparados e combustíveis e da indústria têxtil e do vestuário da Colômbia e Guatemala. Isso mostra a relevância dos mercados desses agrupamentos sub-regionais para as exportações das pequenas e médias empresas nesses itens.

A análise realizada evidencia a acentuada heterogeneidade que existe na América Latina e no Caribe quanto à participação em redes de produção e cadeias regionais e mundiais de valor. Neste sentido, cabe fazer uma distinção entre México e América Central, por um lado, e América do Sul e Caribe, por outro. O primeiro grupo de países participa amplamente em diversas cadeias de valor concentradas nos Estados Unidos, tanto de bens (setores automotivo, da eletrônica e do vestuário, entre outros) como de serviços (centros de chamadas, tecnologias da informação e das comunicações e outros serviços prestados de maneira transfronteiriça). No segundo grupo de países, a gestação de redes de produção e cadeias de valor ainda é incipiente, com algumas exceções.

Entre os principais fatores que favorecem a inserção dos países da região no desenvolvimento de cadeias e redes de valor, foram identificados fatores exógenos e endógenos. Fazem parte do primeiro grupo os fatores vinculados a características estruturais, como a geografia, o tamanho do mercado e a dotação de recursos naturais. Por sua vez, os fatores endógenos, diferentemente dos exógenos, podem ser impactados por ações públicas ou privadas, como a política industrial e comercial, entre outras. Considerando as diferenças existentes com relação aos fatores-chave do desenvolvimento e gestação de cadeias, é importante distinguir entre as redes industriais, as cadeias de serviços e as redes baseadas em recursos naturais.

No caso das redes baseadas em recursos naturais, o desafio consiste em fazer com que as empresas participantes avancem para encadeamentos de maior valor agregado, mediante a construção de capacidades locais para a aprendizagem, a pesquisa e o desenvolvimento, e uma série de atividades relacionadas à incorporação de serviços conexos (controle de qualidade, logística e desenho de produtos, entre outros).

A evidência empírica indica que um dos fatores para o surgimento de redes industriais é a proximidade geográfica a uma potência manufatureira, que costuma corresponder à economia de maior tamanho e sofisticação tecnológica de uma região, a qual transfere ou subcontrata aos países próximos certos processos (em geral intensivos em mão de obra), usualmente para aproveitar os menores custos da mão de obra e operacionais. Este papel foi desempenhado pelos Estados Unidos na América do Norte, gerando condições que possibilitaram a gestação de cadeias nas quais se inseriram México e os países centro-americanos.

Na América do Sul, o Brasil tem um enorme potencial para desempenhar esse papel. Não obstante, o país não está absorvendo insumos do resto do continente em volumes significativos, com exceção de alguns produtos procedentes da Argentina e, em menor medida, dos outros sócios do Mercosul. Isso é ilustrado pela baixa participação dos produtos de origem sul-americana nas importações brasileiras de bens intermediários, que alcança somente 5% no caso dos insumos intermediários industriais.

Entre os fatores endógenos que favorecem a inserção exportadora em cadeias de valor tanto associadas a recursos naturais como industriais, destacam-se:

- Políticas fiscais de incentivo à exportação, que os países da região utilizaram tradicionalmente, em especial nas zonas francas. A partir de 2016, estas políticas deverão ser reorientadas para outros fatores não diretamente vinculados com o desempenho exportador, para dar cumprimento às regras da OMC<sup>5</sup>;
- A dotação do capital humano adequado, como engenheiros, técnicos e doutores especialistas com alta qualificação, vinculados a universidades e institutos de pesquisa de ponta;
- Políticas internas orientadas ao melhoramento do clima de negócios e desempenho das empresas nacionais, em particular mediante esforços dirigidos a resolver os problemas de acesso ao crédito, atração e promoção de investimento estrangeiro direto e resolução das barreiras burocráticas, administrativas e regulatórias para acessar o comércio exterior (facilitação do comércio);
- A remoção de obstáculos fronteirços ao comércio de bens abordando, sobretudo, o enorme déficit existente em infraestrutura de estradas, a deficiência nas passagens de fronteira, a falta de coordenação em políticas de transporte e alfândegas compartilhadas.
- Os avanços coordenados em matéria de facilitação do comércio nas alfândegas sub-regionais, particularmente nos âmbitos sanitário e fitossanitário.

Promover a presença das empresas latino-americanas em cadeias de valor e sua ampliação para segmentos de maior valor agregado pode facilitar o acesso a tecnologias de ponta e às melhores práticas produtivas internacionais. Ademais, a inserção em cadeias facilita o acesso a insumos e serviços de classe mundial. Tudo isso pode levar a uma maior competitividade internacional dos produtos e serviços comercializados pelos países e empresas que participam nessas cadeias. Contudo, o grau em que estes benefícios potenciais efetivamente se materializem dependerá da existência de um conjunto integrado de políticas internas destinadas, por um lado, a elevar a produtividade e, por outro, a reduzir seus diferenciais entre empresas de diversos setores e tamanhos.

Trata-se de avançar em prol da proposta de “mudança estrutural”, ou seja, modernização da estrutura produtiva num processo que incorpora gradualmente as PME, apoiando-as em capacitação, associatividade, acesso ao crédito e às tecnologias, certificação de qualidade, rastreabilidade e redução da pegada de carbono, entre os principais desafios. Este conjunto de desafios justamente abre espaço para atualizar os mecanismos de cooperação e integração regional, concentrando o foco neles e desenvolvendo iniciativas plurinacionais em alguns desses âmbitos. Avançar de maneira coordenada nestes temas provavelmente contribuirá mais à integração regional e à gestação de cadeias de valor que os debates sobre estratégias comerciais ou liberalização tarifária. Esta é, pois, uma das tarefas pendentes da integração regional.

---

<sup>5</sup> A partir de janeiro de 2016 os países-membros da OMC que ainda têm isenções tributárias sujeitas ao desempenho exportador não poderão mais aplicá-las. .

2013



**Panorama da Inserção Internacional**  
da América Latina e Caribe

Letta pós-crisis, renegociações comerciais  
e cadeias de valor: o espaço de ação regional

