

Síntese



2021

# Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe 2021

Em busca de uma recuperação resiliente e sustentável



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

Síntese



2021

# Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe 2021

Em busca de uma recuperação resiliente e sustentável



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**  
Secretária Executiva

**Mario Cimoli**  
Secretário Executivo Adjunto

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

**Mario Castillo**  
Diretor da Divisão de Comércio Internacional e Integração

**Sally Shaw**  
Oficial Encarregada da Divisão de Documentos e Publicações

*Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe 2021* é uma publicação anual da Divisão de Comércio Internacional e Integração da CEPAL.

Sua elaboração esteve a cargo de Mario Castillo, Diretor da Divisão de Comércio Internacional e Integração da CEPAL, e o responsável pela coordenação técnica foi Keiji Inoue, Oficial Superior de Assuntos Econômicos dessa Divisão. Participaram na preparação e redação dos capítulos José Elias Durán, Sebastián Herreros, Jeannette Lardé, Jorge Lupano, Nanno Mulder, Ricardo Sánchez e Dayna Zaclicever, funcionários dessa mesma Divisão, Manuel Albaladejo, funcionário da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), e Eliana P. Barleta, Sergio Drucaroff, Ximena Olmos, Ira Ronzheimer, Inmaculada Ruiz, Mario Saeteros e Silvana Sánchez di Doménico, Consultores.

A CEPAL agradece as contribuições de Raquel Artecona, Patricio Caniulao, Sebastián Castresana, Daniel Diaz, Alicia Frohmann, Nicolo Gligo, George Kerrigan, Javier Meneses, Paula Mirazo, Ixchel Mugica Jauregi, Daniel Perrotti, Gastón Rigollet e Joseluis Samaniego. Além disso, agradece-se à Secretaria-Geral da Comunidade Andina, à Secretaria do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), à Secretaria de Integração Econômica Centro-Americana (SIECA) e à Secretaria-Geral da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) por fornecerem valiosas informações estatísticas. A preparação deste documento beneficiou-se de insumos no âmbito do projeto Mecanismo Regional para o Desenvolvimento em Transição, financiado pela Comissão Europeia.

---

Publicação das Nações Unidas  
LC/PUB.2021/15  
Distribuição: G  
Copyright © Nações Unidas, 2021  
Todos os direitos reservados  
Impresso nas Nações Unidas, Santiago  
S.21-00600

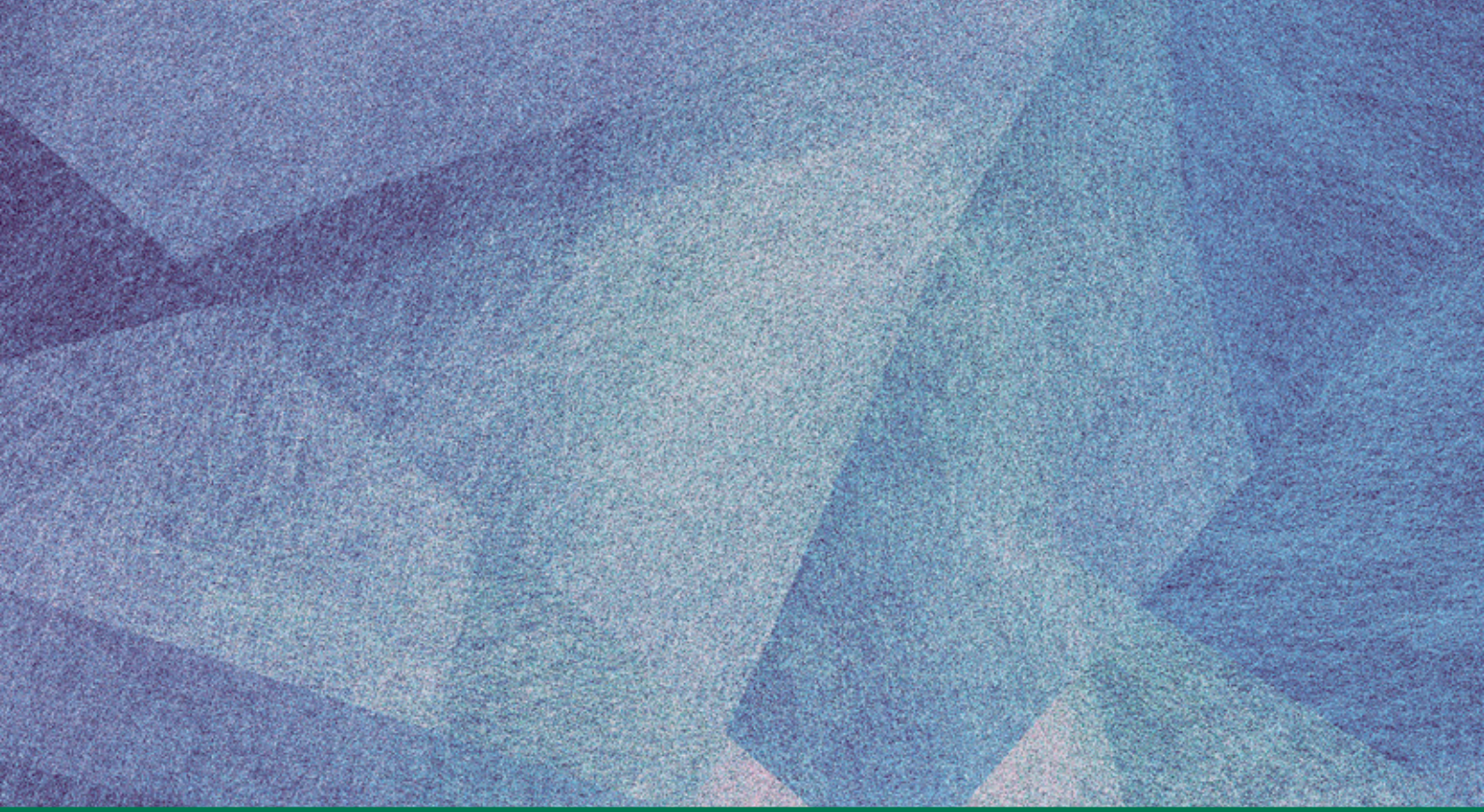
---

#### Notas explicativas

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

Esta publicação deve ser citada como: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe, 2021*. Síntese (LC/PUB.2021/15), Santiago, 2021.

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Documentos e Publicações: publicaciones.cepal@un.org. Os Estados Membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Solicita-se apenas que mencionem a fonte e informem à CEPAL tal reprodução.



# Apresentação

---



Esta edição de *Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe* corresponde a 2021 e tem três capítulos. O capítulo I examina a evolução recente do comércio mundial e regional após a crise provocada pela pandemia da doença causada pelo coronavírus (COVID-19). Projeta-se que em 2021 o comércio mundial de bens terá sua maior expansão desde 2010, em resultado da suspensão gradual das restrições à mobilidade, do avanço dos processos de vacinação e dos programas de estímulo econômico. O comércio de bens da América Latina e do Caribe também se recuperou acentuadamente durante 2021 devido ao aumento dos preços de seus principais produtos básicos de exportação, à maior demanda de seus principais parceiros comerciais e à recuperação da atividade econômica na região. Por outro lado, as exportações regionais de serviços ainda não se recuperaram da queda que a pandemia produziu no turismo internacional.

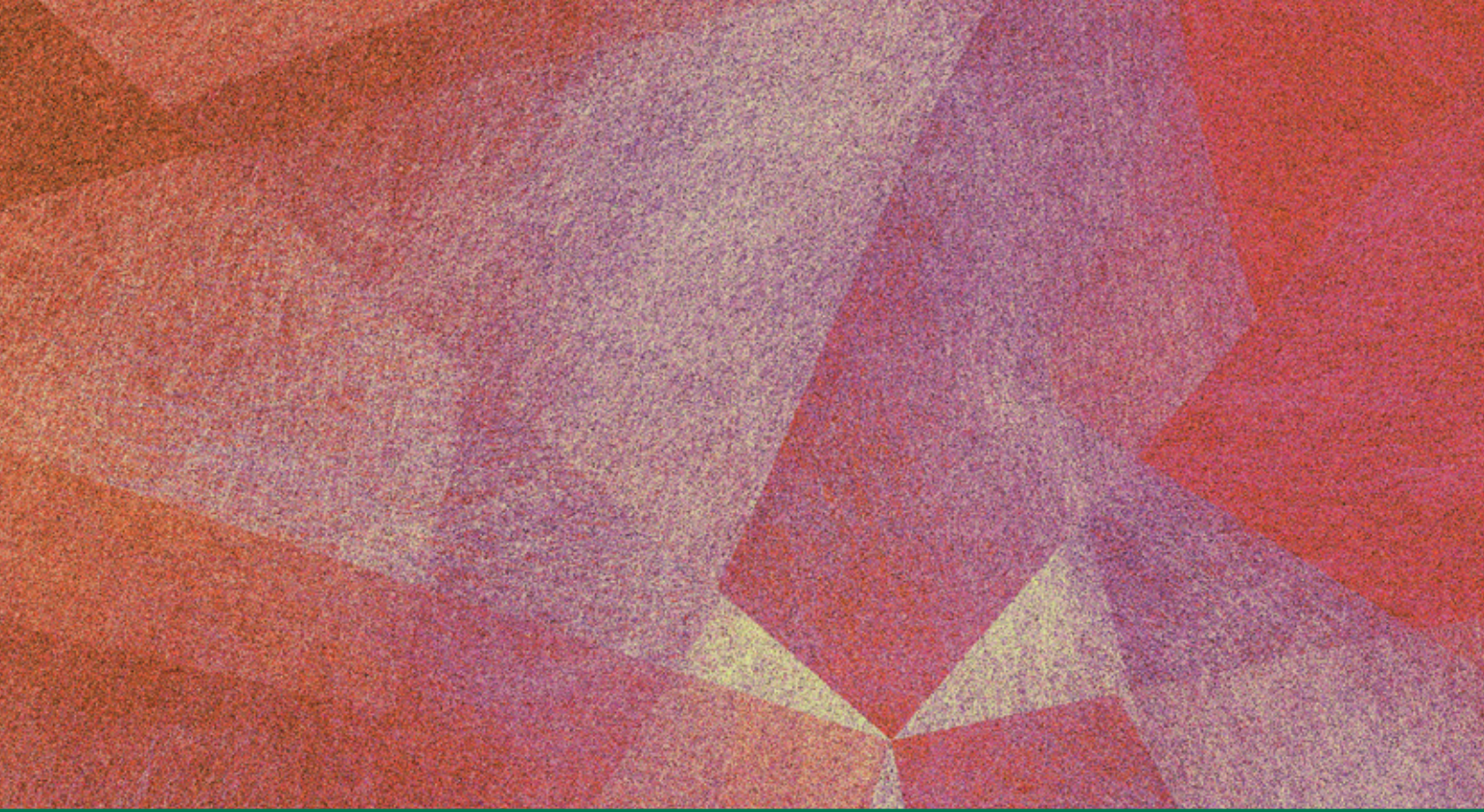
A pandemia provocou uma importante perda de capacidade exportadora na região, que afetou especialmente as micro, pequenas e médias empresas. Isso se deve, em grande medida, à queda do comércio intrarregional observada desde o início de 2019, que se agravou em resultado da crise da COVID-19. Esta situação ressalta a urgência de aprofundar a integração regional para gerar uma recuperação sustentável e transformadora. Isso é imperativo num contexto mundial em que as principais potências econômicas buscam uma maior autonomia estratégica avançando em seus próprios processos de regionalização comercial e produtiva. Este fenômeno obedece a diversos fatores em curso que estão redefinindo a organização do comércio internacional, entre os quais se destacam a crescente digitalização e automatização dos processos produtivos, as tensões geopolíticas, os crescentes custos do transporte marítimo e a necessidade de reduzir o impacto ambiental das cadeias de produção.

O capítulo II analisa o desempenho comercial da região na indústria da saúde. A atual pandemia destacou o caráter estratégico dessa indústria, não só por seu vínculo com a saúde pública, mas também porque se trata de um setor muito inovador que tem importantes externalidades tecnológicas. A pandemia também mostrou a grande vulnerabilidade da região neste setor, no qual apresenta grande dependência das importações extrarregionais. A análise realizada concentra-se em dois segmentos principais: a indústria farmacêutica e a de dispositivos médicos. No primeiro segmento, a região registra uma importante queda das exportações na última década e um persistente déficit comercial. Seu desempenho exportador é muito mais dinâmico no segundo segmento, embora as exportações se concentrem quase exclusivamente em três países. Outra diferença importante é o papel do mercado regional, que absorve quase a metade das exportações farmacêuticas da América Latina e do Caribe, mas apenas 2% das exportações de dispositivos médicos. O capítulo conclui com algumas recomendações para avançar rumo a uma maior autonomia produtiva regional mediante uma crescente coordenação e integração no âmbito comercial, produtivo e sanitário. É crucial implementar políticas que favoreçam uma maior integração dos mercados nacionais a fim de criar um mercado amplo e estável que permita alcançar escalas competitivas de produção. Em particular, uma condição indispensável para constituir um mercado regional é a cooperação entre as autoridades regulatórias nacionais do setor da saúde.

O capítulo III examina a contribuição do comércio internacional na transição para uma economia circular. Ao contrário de uma economia linear, os atores em cadeias de produção e consumo circulares procuram i) reduzir o uso de recursos materiais, ii) prolongar a vida útil dos bens e iii) recuperar materiais e nutrientes ao final da vida dos bens. Quando os países não contam com as condições no âmbito nacional, seja em matéria de escala ou de tecnologia, e com processos de reciclagem, reutilização ou remanufatura, o comércio permite o traslado de produtos a outros países que têm essas condições. O comércio permite também contar

com mercados mais amplos para desenvolver novos produtos e serviços a partir de estratégias circulares. As maiores possibilidades da América Latina e do Caribe estão em aproveitar resíduos agrícolas, especialmente aqueles provenientes da extração de óleos vegetais, revalorizá-los e convertê-los em insumos de novos processos, em indústrias como a alimentícia, a farmacêutica e a de bioplásticos. A região também tem oportunidades para melhorar a circulação em cadeias produtivas como a de celulose, papel e papelão, outras manufaturas e turismo. Para aproveitar estas potencialidades, a região pode articular suas agendas de comércio e de economia circular. Por um lado, ao integrar a economia circular nos acordos comerciais pode-se obter um maior acesso aos mercados e promover a cooperação entre parceiros. Por outro lado, incorporar o comércio nas agendas de economia circular permitiria potencializar a criação de mercados globais e avançar na harmonização internacional de normas e na diminuição de barreiras comerciais desnecessárias.





# Síntese

---

- A. O comércio mundial e regional recupera-se em meio a uma grande incerteza
- B. O desafio da autonomia produtiva regional na indústria da saúde
- C. A contribuição do comércio internacional à economia circular

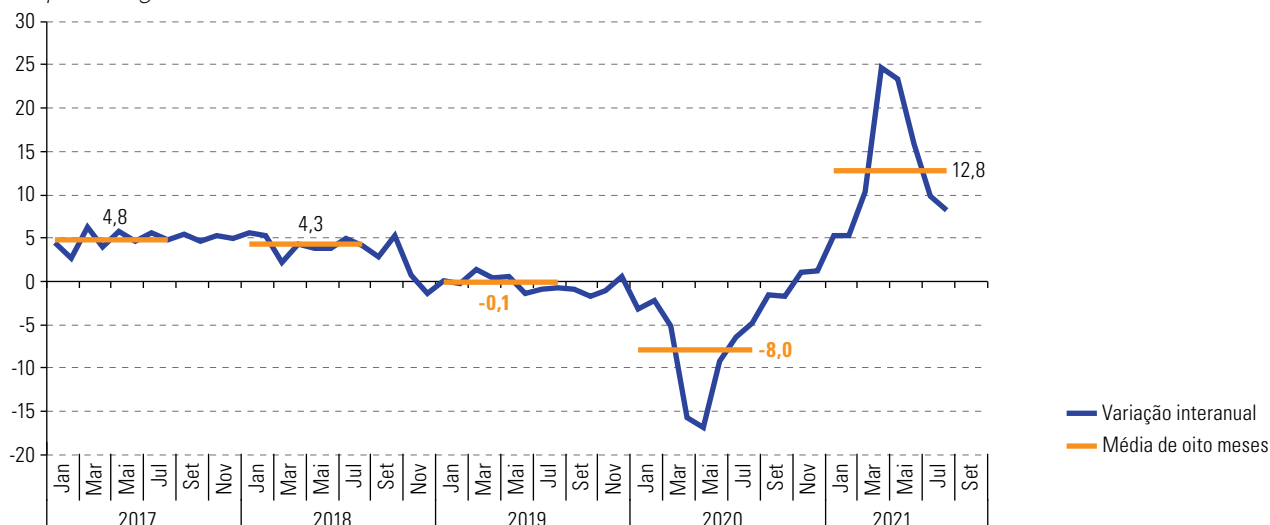


## A. O comércio mundial e regional recupera-se em meio a uma grande incerteza

A contração do volume do comércio mundial de bens em 2020 por causa da pandemia da doença causada pelo coronavírus (COVID-19) foi a primeira desde a que ocorreu em 2009 como resultado da crise financeira mundial. Não obstante, sua magnitude foi muito menor: -5,3% em comparação com -12,6%, respectivamente. Após registrar em maio de 2020 a maior queda interanual desde o início da pandemia (-16,9%), o comércio mundial de bens teve uma acentuada recuperação (veja o gráfico 1). Essa recuperação foi resultado da suspensão gradual das restrições à mobilidade, do avanço nos processos de vacinação nas principais economias mundiais e dos programas de estímulo econômico adotados desde a irrupção da pandemia (sobretudo nos países desenvolvidos). Neste contexto, projeta-se que em 2021 o volume do comércio mundial de bens crescerá 10,8%, a maior expansão desde 2010. Para 2022, projeta-se uma expansão de 4,7%, equivalente ao dobro do crescimento médio do comércio mundial entre 2012 e 2019 (2,4% ao ano).

**Gráfico 1**

Varição interanual do volume do comércio mundial de bens, janeiro de 2017 a agosto de 2021 (Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), World Trade Monitor [base de dados on-line] <https://www.cpb.nl/en/worldtrademonitor>.

A afirmação de que o comércio mundial terá uma importante recuperação em 2021 deve ser matizada ao menos por três motivos. Em primeiro lugar, a recuperação somente pode ser observada com clareza no comércio de bens, já que o comércio de serviços continua afetado pelas diversas restrições à mobilidade no turismo internacional. Em segundo lugar, o grande dinamismo dos fluxos mundiais de comércio de bens durante os oito primeiros meses de 2021 mostrou tendência a atenuar-se na última parte do ano, evidenciando que a recuperação reflete em boa medida o efeito estatístico da baixa taxa de comparação do primeiro semestre de 2020. Em terceiro lugar, diversos fatores podem afetar negativamente a trajetória do comércio mundial nos próximos meses. Entre eles encontram-se o surgimento de surtos de casos de COVID-19 (bem como da nova variante ômicron), a distribuição desigual da cobertura mundial de vacinação, diversas perturbações provocadas pela pandemia nas cadeias mundiais de fornecimento (em particular, os fortes aumentos dos fretes marítimos), os problemas que o setor imobiliário da China enfrenta e a dificuldade para manter os estímulos fiscais se os efeitos da pandemia se prolongarem para além de 2021.

A maior recuperação dos volumes exportados nos oito primeiros meses de 2021 ocorreu na China, seguida do Japão e do conjunto das economias emergentes da Ásia (veja o quadro 1). Enquanto a expansão das exportações da América Latina e do Caribe foi menor do que a média mundial, o crescimento do volume das importações mais que duplicou essa média, no contexto da recuperação da atividade econômica após a queda de 6,8% experimentada pelo PIB regional em 2020.

#### Quadro 1

Mundo, agrupamentos e países selecionados: variação do volume do comércio mundial de bens, janeiro a agosto de 2021 em relação ao mesmo período de 2020 (Em porcentagens)

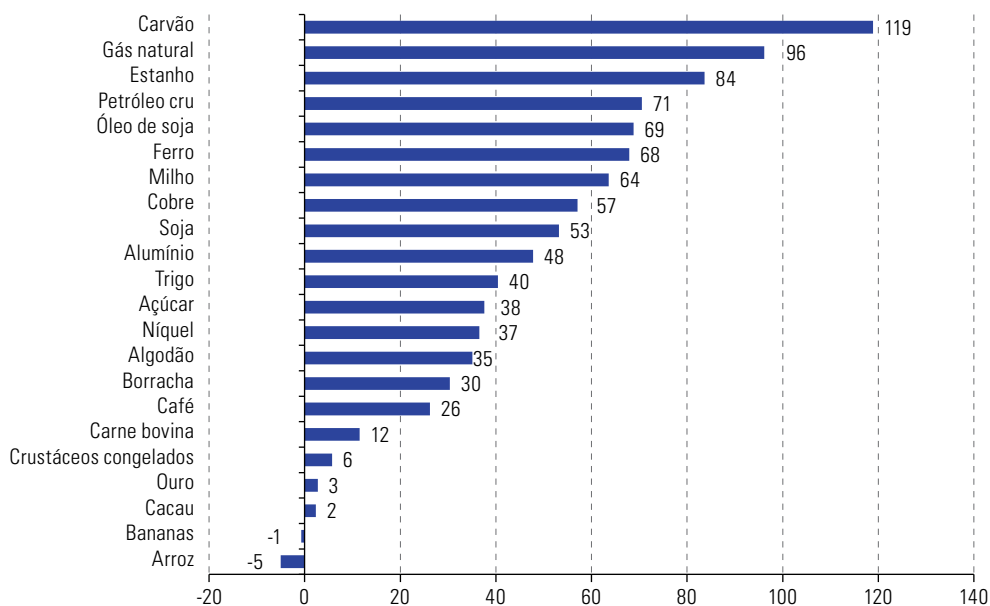
	Exportações	Importações
<b>Mundo</b>	<b>12</b>	<b>11</b>
<b>Economias avançadas</b>	<b>12</b>	<b>10</b>
Estados Unidos	10	14
Japão	18	5
Zona do euro	12	10
<b>Economias emergentes</b>	<b>14</b>	<b>15</b>
China	27	12
Economias emergentes da Ásia (excluindo a China)	18	21
Europa Oriental e Comunidade de Estados Independentes	2	11
América Latina e Caribe	7	24
África e Oriente Médio	-2	2

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), World Trade Monitor [base de dados on-line] <https://www.cpb.nl/en/worldtrademonitor>.

A recuperação do comércio de bens da América Latina e do Caribe obedece a três fatores principais: i) o aumento dos preços de vários de seus principais produtos básicos de exportação (veja o gráfico 2); ii) a maior demanda de importações da China, Estados Unidos e União Europeia; iii) a recuperação da atividade econômica na própria região.

#### Gráfico 2

Variação do preço de produtos selecionados, janeiro a outubro de 2021 em relação ao mesmo período de 2020 (Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados do Banco Mundial, *Commodity Markets Outlook: Urbanization and Commodity Demand, October 2021*, Washington, D.C.; Fundo Monetário Internacional (FMI); Economist Intelligence Unit; Bloomberg; Capital Economics; Administração de Informação Energética (EIA) e Banco Central do Chile.

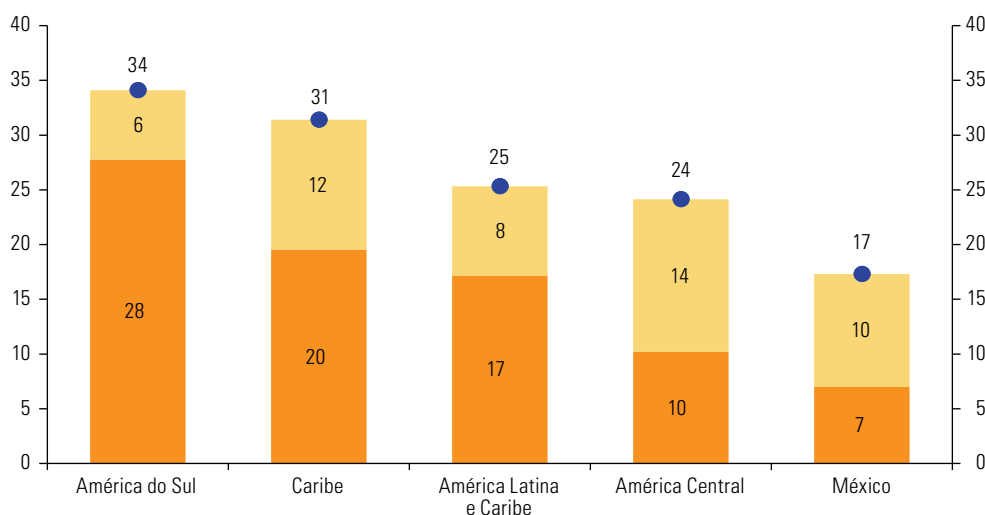
Em 2020 o valor das exportações regionais de serviços experimentou uma contração muito maior do que a das exportações de bens (-36% e -10%, respectivamente). Isso obedeceu principalmente à queda do turismo (-64%), fortemente golpeado pelas restrições à mobilidade. A recuperação ainda não alcança as exportações de serviços, cujo valor teve uma contração interanual de 9,9% no primeiro semestre de 2021. Seu desempenho nos próximos meses será determinado pela evolução da reabertura do turismo. Até agosto, as chegadas de turistas internacionais continuavam muito abaixo do nível máximo registrado em 2019.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) projeta para 2021 um aumento de 25% no valor das exportações regionais de bens, impulsionado pela elevação de 17% nos preços de exportação e uma expansão de 8% no volume. Por sua vez, o valor das importações de bens aumentaria 32%, em resultado de uma expansão de 20% no volume e de 12% nos preços. Em 2021 a América do Sul registraria o maior aumento do valor exportado (34%), já que, dada a sua especialização exportadora, se beneficiaria especialmente dos maiores preços das matérias-primas. Observa-se uma situação semelhante no Caribe, que se beneficiará dos altos preços do petróleo, gás e bauxita exportados pela Guiana, Trinidad e Tobago e Jamaica, respectivamente. No extremo oposto, o valor das exportações mexicanas (que consistem majoritariamente em manufaturas) cresceria 17%, impulsionado sobretudo pela expansão do volume. Observa-se uma situação semelhante no caso da América Central. Por sua vez, o valor das importações cresceria mais de 25% em todas as sub-regiões e no México (veja o gráfico 3).

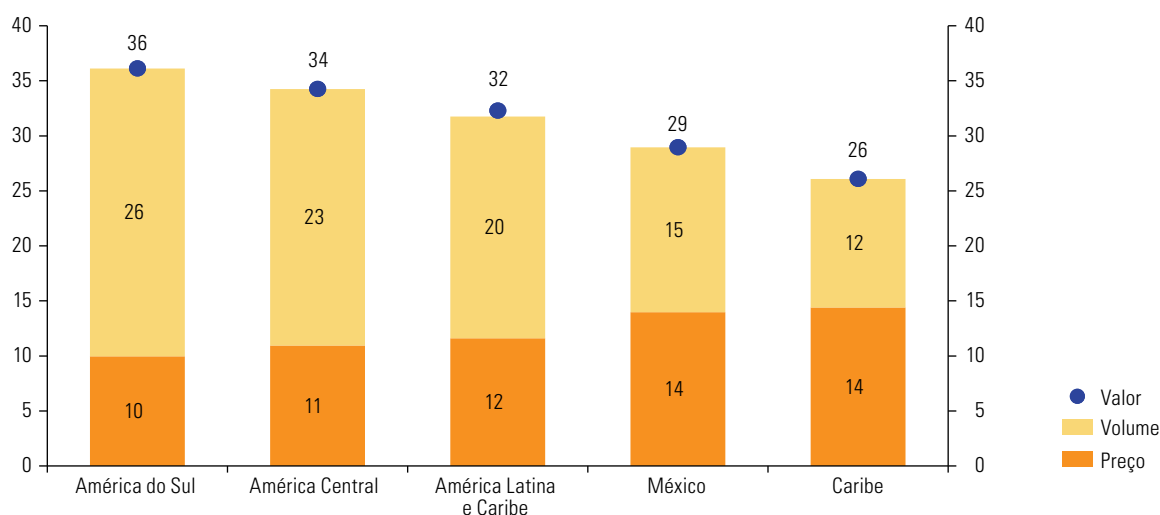
### Gráfico 3

América Latina e Caribe (sub-regiões e países selecionados): variação projetada do comércio de bens, 2021 (Em porcentagens)

#### A. Exportações



#### B. Importações

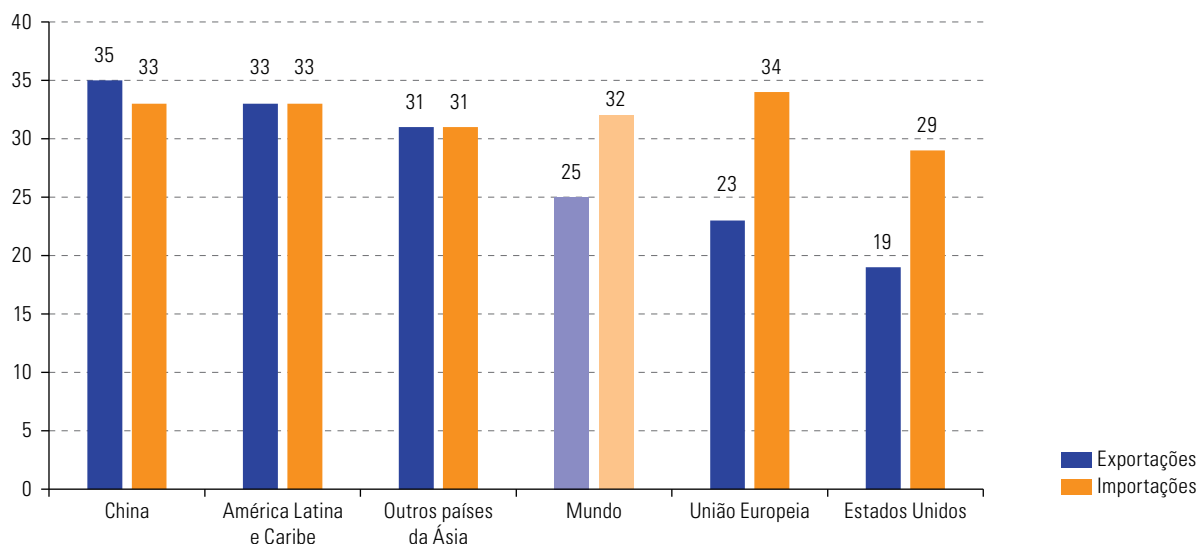


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações oficiais de bancos centrais, serviços aduaneiros e institutos de estatística dos países da região.

Entre os principais parceiros comerciais da região, em 2021 o maior dinamismo seria dos fluxos com a Ásia e dentro da própria região (veja o gráfico 4). O aumento de 35% projetado no valor das exportações para a China concorda com a estrutura das exportações para esse país, que se compõem quase exclusivamente de matérias-primas e recursos naturais processados: seu valor aumenta devido aos preços mais elevados desses produtos. Por sua vez, em 2021 o comércio intrarregional recupera-se de uma queda iniciada em fevereiro de 2019, que se aprofundou abruptamente durante a pandemia. Vários setores manufatureiros, como o metalomecânico (83%), o automotivo (66%) e o de têxteis, confecções e calçados (54%), mostraram aumentos interanuais elevados das exportações intrarregionais durante o primeiro semestre do ano. Não obstante, em 2021 a participação do mercado regional nas exportações totais de bens se situaria em 13%, longe do nível máximo de 21%, alcançado em 2008.

#### Gráfico 4

América Latina e Caribe: variação anual projetada do valor do comércio de bens por principais parceiros, 2021  
(Em porcentagens)

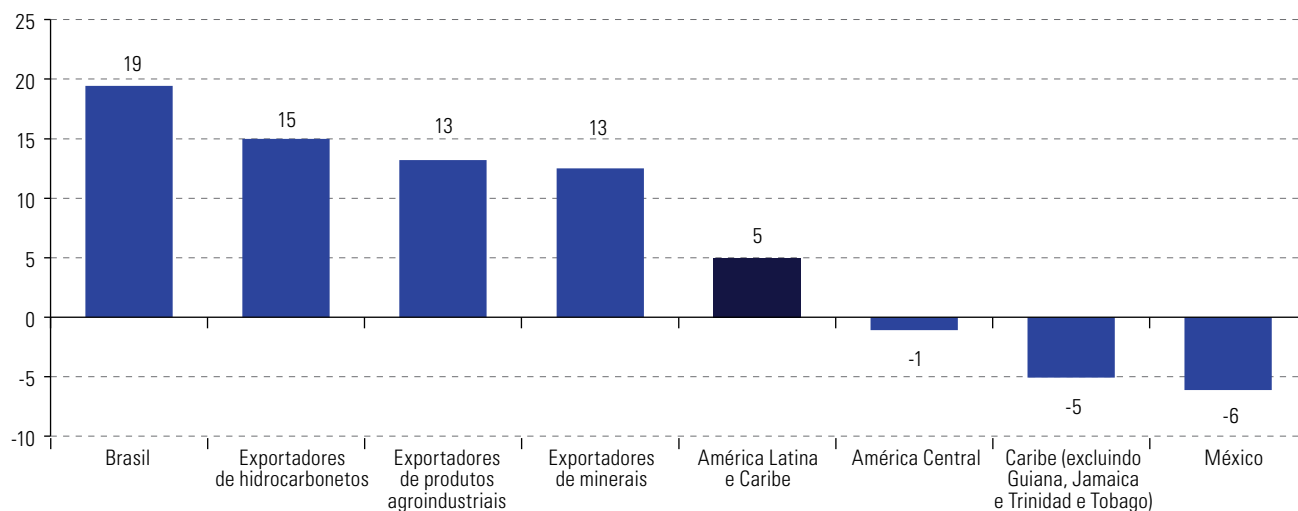


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações oficiais de bancos centrais, serviços aduaneiros e institutos de estatística dos países da região.

Nos países da América do Sul, o maior aumento dos preços das exportações de bens em relação aos preços das importações permite projetar uma melhoria dos termos de troca em 2021. Este é o caso principalmente dos países exportadores de hidrocarbonetos, cujos termos de troca registrariam um aumento de 15%, seguidos dos exportadores de produtos agroindustriais (Argentina, Uruguai e Paraguai) e de produtos da mineração (Chile e Peru) (veja o gráfico 5). Projeta-se que o Brasil registrará o maior efeito positivo, em resultado da elevação dos preços do minério de ferro e outros minerais, petróleo e diversos produtos agroindustriais. Em contraste com o previsto para os países sul-americanos, projeta-se uma deterioração dos termos de troca das sub-regiões e países altamente dependentes das importações de combustíveis e outras matérias-primas. Este é o caso da América Central, da maioria dos países do Caribe e do México.

**Gráfico 5**

América Latina e Caribe (sub-regiões, agrupamentos e países selecionados): variação projetada dos termos de troca, 2021  
(Em porcentagens)

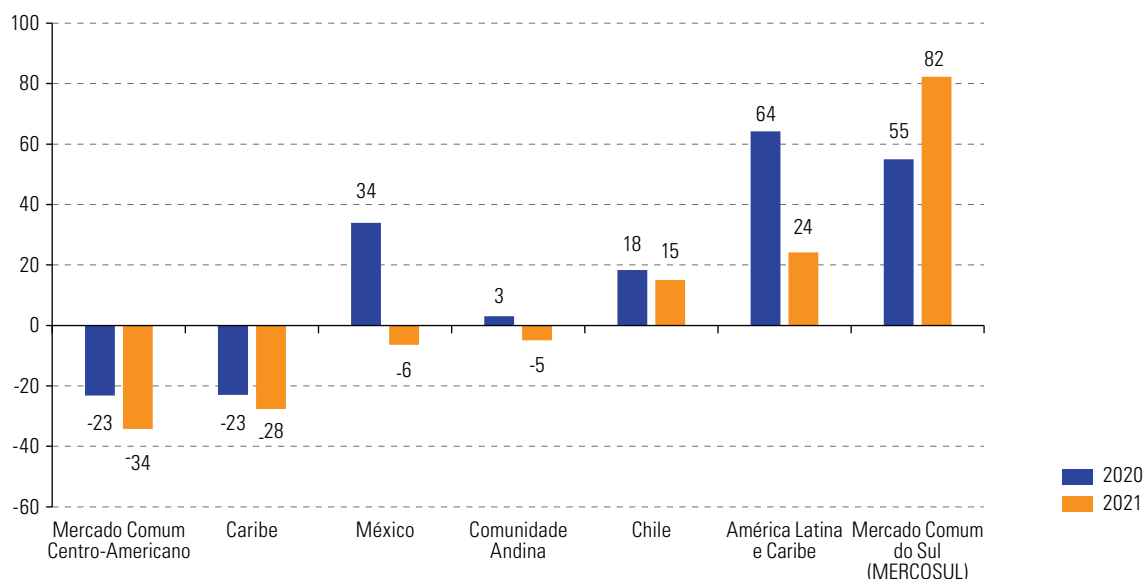


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações oficiais dos bancos centrais, serviços aduaneiros e institutos de estatística dos países da região.

Projeta-se que em 2021 a região registre um superávit de 24 bilhões de dólares no comércio de bens (veja o gráfico 6). Este superávit, menor do que o registrado em 2020, é explicado principalmente pela considerável recuperação do volume importado. Em conjunto, os membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) veriam seu superávit aumentar de 55 bilhões de dólares em 2020 para 82 bilhões de dólares em 2021. Por outro lado, nos países da América Central e no Caribe haverá um aumento do déficit comercial registrado em 2020.

**Gráfico 6**

América Latina e Caribe (sub-regiões, agrupamentos e países selecionados): saldo comercial de bens em 2020 e projeções para 2021  
(Em bilhões de dólares)



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

A recuperação do comércio regional guarda importantes semelhanças com a evolução recente do comércio mundial e suas perspectivas de curto prazo estão sujeitas a riscos semelhantes. Contudo, existem fatores específicos que determinam a evolução do comércio da região e que se depreendem de seu padrão de especialização exportadora. No âmbito do comércio de bens, a recuperação das exportações em 2021 será impulsionada em muito maior medida por fatores exógenos (elevação dos preços das matérias-primas) do que pela capacidade de expandir o volume exportado. Cabe notar que, embora os preços de muitos produtos básicos exportados pela região se encontrem em níveis altos, os dados não permitem afirmar que estamos em um novo superciclo. No âmbito do comércio de serviços, a dependência regional do turismo supera amplamente a média mundial, motivo pelo qual a incerteza sobre a reabertura deste setor condiciona de maneira negativa as perspectivas de várias economias, sobretudo do Caribe.

A pandemia provocou uma perda significativa de tecido empresarial, que afetou particularmente as microempresas e as pequenas e médias empresas (MPME) exportadoras que dependem do mercado regional. Isso é coerente com a queda do comércio intrarregional observada desde o início de 2019, que se agravou em consequência da pandemia. Esta situação deve levar a uma reflexão sobre a urgência de aprofundar a integração econômica regional, especialmente num contexto mundial em que as principais potências econômicas estão procurando avançar em seus próprios processos de regionalização comercial e produtiva. Avançar rumo a um mercado regional integrado é indispensável não só para gerar escalas eficientes de produção e promover processos de diversificação produtiva e exportadora, mas também para alcançar uma maior autonomia em setores estratégicos. Este último objetivo adquire particular relevância no contexto das perturbações provocadas pela pandemia nas cadeias mundiais de fornecimento.

## B. O desafio da autonomia produtiva regional na indústria da saúde

A indústria da saúde abrange as atividades produtivas em que se aplicam a biologia e a tecnologia para melhorar a saúde, por exemplo, os produtos biofarmacêuticos, a tecnologia médica, a genômica, o diagnóstico e a saúde digital. A pandemia de COVID-19 destacou o caráter estratégico dessa indústria, não só por seu vínculo direto com a saúde pública, mas também porque se trata de um setor inovador que tem importantes externalidades tecnológicas. Suas exportações situaram-se em torno de 1,1 trilhão de dólares em 2020, cifra equivalente a 6% do comércio mundial de bens nesse ano. A indústria farmacêutica (medicamentos e suas matérias-primas) contribuiu com pouco mais de 700 bilhões de dólares (66%) e o restante (364 bilhões de dólares) correspondeu aos dispositivos médicos (34%). Enquanto o valor das exportações mundiais de bens caiu 7,5% em 2020 devido à pandemia de COVID-19, o valor das exportações da indústria da saúde cresceu 9%.

As exportações da indústria da saúde concentram-se nos países desenvolvidos. As principais exceções são a Índia em medicamentos e a China em dispositivos médicos (veja o gráfico 7). Enquanto a Índia é o principal exportador mundial de medicamentos genéricos, em 2020 a China se converteu no principal exportador mundial de dispositivos médicos. O único país da região que figurou entre os 40 principais exportadores mundiais de medicamentos em 2020 é o México, que ocupou o 34º lugar, com uma participação de 0,15%. Em dispositivos médicos, o México ocupa o nono lugar (3%), seguido da Costa Rica em 18º lugar (1,1%).

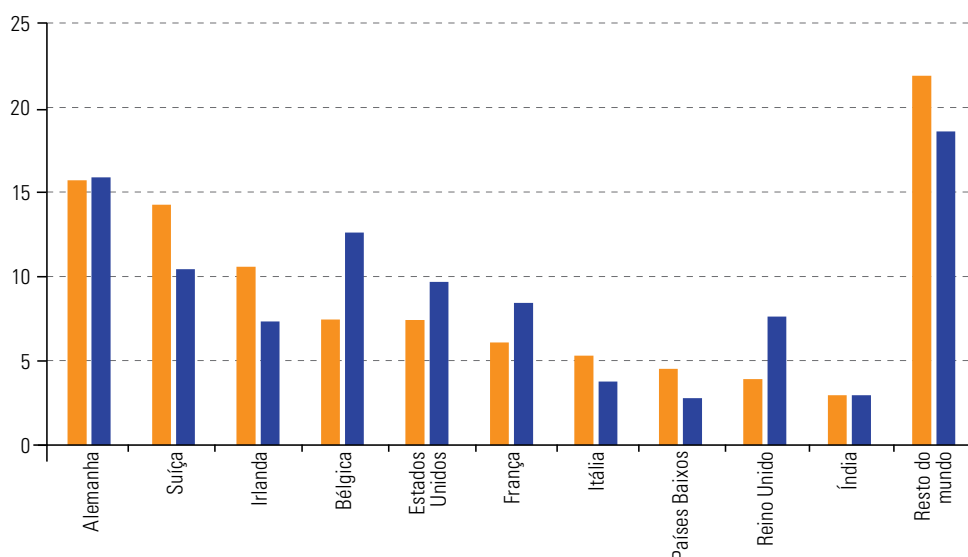


### Gráfico 7

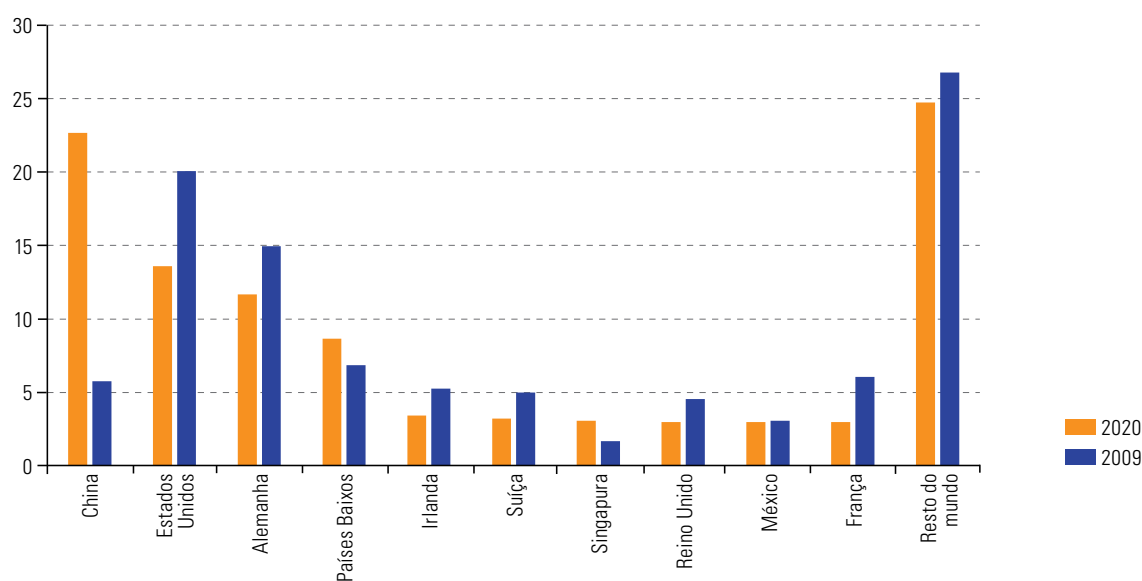
Principais exportadores mundiais de medicamentos e dispositivos médicos, 2020

(Em porcentagens das exportações mundiais)

#### A. Medicamentos



#### B. Dispositivos médicos

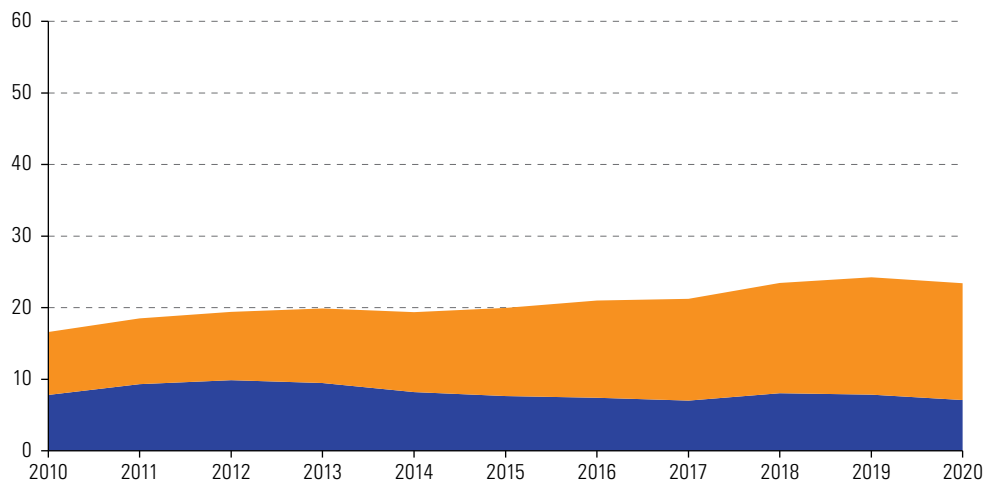
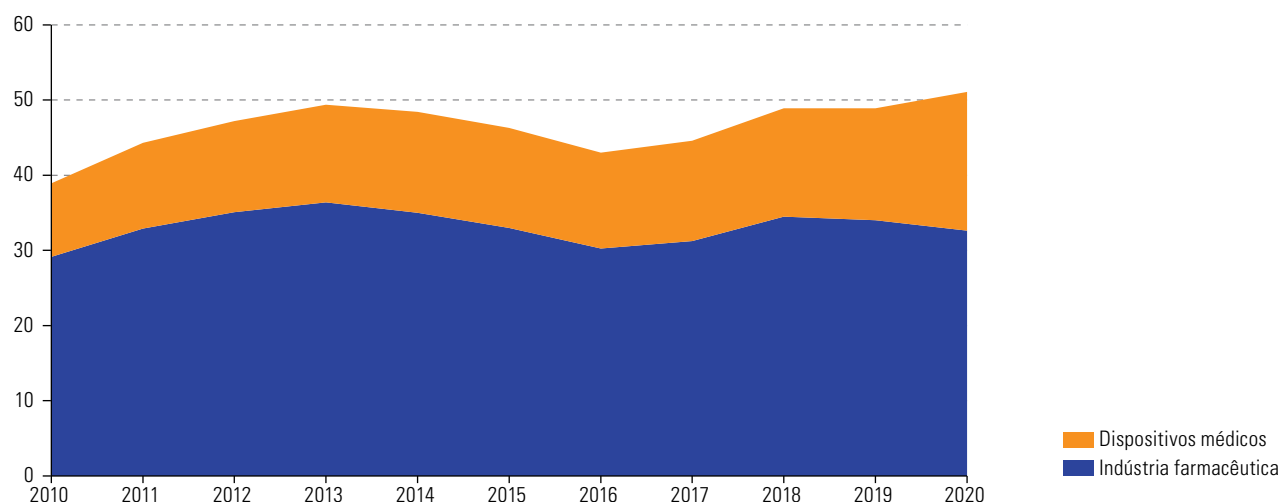


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de Dados Estatísticas das Nações Unidas sobre Comércio Internacional [on-line] <https://comtrade.un.org/>.

A América Latina e o Caribe representaram 1,1% das exportações mundiais de produtos farmacêuticos entre 2018 e 2020. O valor de suas exportações diminuiu de um máximo de 9,845 bilhões de dólares em 2012 para pouco mais de 7 bilhões de dólares em 2020 (-28%). A região apresenta uma posição persistentemente deficitária no comércio de produtos farmacêuticos e em 2020 o valor de suas importações quase quintuplicou o das exportações (veja o gráfico 8). Praticamente todos os países da região são deficitários neste setor. A elevada dependência do fornecimento extrarregional de medicamentos com patentes vigentes e de princípios ativos para a manufatura de medicamentos genéricos explica o persistente saldo comercial deficitário. Este padrão é coerente com a participação da região nas patentes farmacêuticas concedidas no mundo, que é inferior a 1%.

**Gráfico 8**

América Latina e Caribe: comércio na indústria da saúde, 2010-2020

*(Em bilhões de dólares)***A. Exportações****B. Importações**

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de Dados Estatísticos das Nações Unidas sobre Comércio Internacional [on-line] <https://comtrade.un.org/>.

Diferentemente do setor farmacêutico, o valor das exportações regionais de dispositivos médicos cresceu 86% entre 2010 e 2019, chegando a 16,4 bilhões de dólares (o dobro do valor das exportações farmacêuticas no mesmo ano). A região representa 5,5% das exportações mundiais de dispositivos médicos e entre 2016 e 2019 registrou superávit comercial neste segmento.

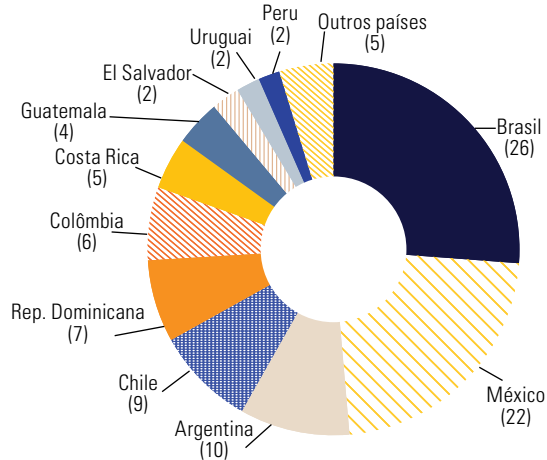
Brasil, México e Argentina concentraram 58% do valor total das exportações regionais de produtos farmacêuticos no período 2018-2020 (veja o gráfico 9.A). Entre as economias de menor tamanho destaca-se a República Dominicana, que é o quinto exportador regional. Nesse período, os principais destinos das exportações regionais foram a própria região (46%) e os Estados Unidos (25%). Por sua vez, o principal fornecedor foi a União Europeia, que concentrou 50% das importações totais, seguida dos Estados Unidos (19%). As importações da própria região representaram somente 13% do total, mas sua participação é muito maior nas compras das economias de menor tamanho. No Brasil e no México, os dois maiores produtores farmacêuticos da região, somente entre 1% e 2% dos insumos farmacêuticos importados em 2019 vieram da região, o que mostra uma escassa integração produtiva intrarregional.

**Gráfico 9**

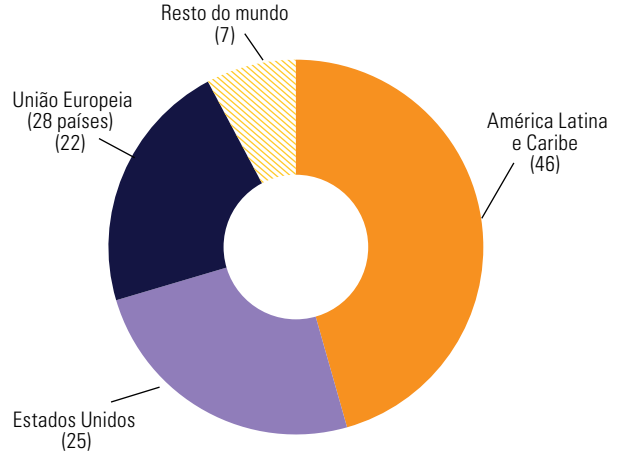
América Latina e Caribe: distribuição das exportações de produtos farmacêuticos e dispositivos médicos por origem e destino, média 2018-2020 (Em porcentagens)

**A. Produtos farmacêuticos**

Por origem

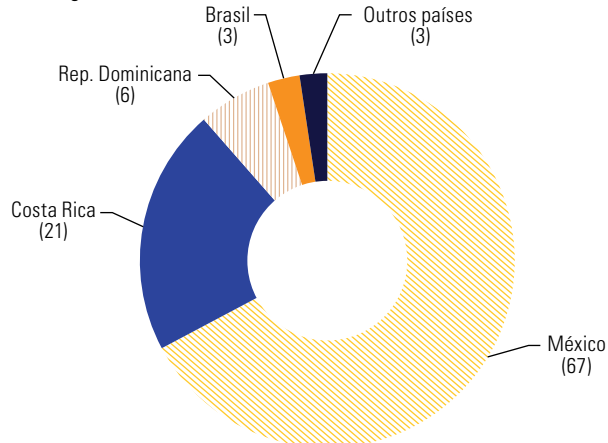


Por destino

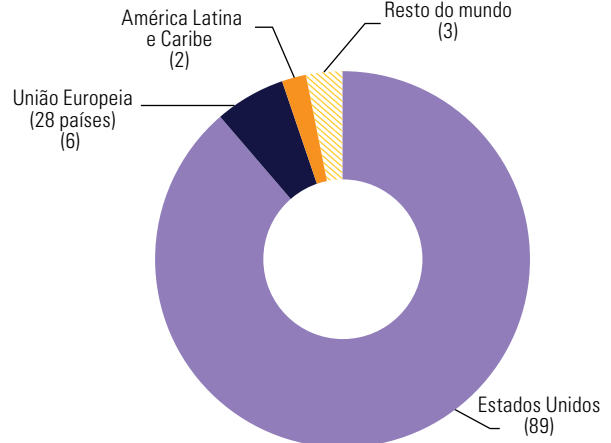


**B. Dispositivos médicos**

Por origem



Por destino



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, Base de Dados Estatísticos das Nações Unidas sobre Comércio Internacional [on-line] <https://comtrade.un.org/>.

O dinamismo exportador da região no setor dos dispositivos médicos é explicado quase integralmente pelo desempenho do México, Costa Rica e, em menor medida, República Dominicana, que representaram 94% do valor total das exportações entre 2018 e 2020. As exportações desses três países provêm principalmente de empresas transnacionais que estabeleceram instalações de manufatura neles e utilizam abundantes insumos importados. Em 2020, 89% das exportações regionais de dispositivos médicos foram dirigidas aos Estados Unidos, enquanto apenas 2% se destinaram à própria região (veja o gráfico 9.B). Isto indica que a presença de importantes centros de produção de empresas transnacionais não garante necessariamente a autonomia produtiva regional, já que as decisões sobre o destino dessa produção são tomadas nas sedes dessas empresas. Em 2020, os principais fornecedores de dispositivos médicos da região foram os Estados Unidos e a China, com participações muito semelhantes: 33% e 32%, respectivamente. Durante a pandemia, a participação da China nas compras regionais aumentou mais do dobro em um ano, já que em 2019 era de 14%. Somente 4% das importações regionais em 2020 provieram da própria região.

As exportações regionais de dispositivos médicos mostram uma alta concentração por produtos. Os dois principais produtos exportados (instrumentos e aparelhos não incluídos em outras rubricas, e seringas, agulhas, cateteres e produtos similares) representaram 62% do valor total das exportações em 2019. O perfil exportador da região concentra-se em produtos de complexidade baixa e média, registrando-se déficit no segmento dos produtos de intensidade tecnológica alta.

As pausas que a pandemia de COVID-19 provocou no fornecimento de medicamentos, princípios ativos e dispositivos médicos evidenciaram a vulnerabilidade que a elevada dependência em relação às importações extrarregionais cria para a região. Neste contexto, desde 2020 foram implementadas várias iniciativas destinadas a promover a produção local de vacinas, ventiladores mecânicos e equipamentos de proteção pessoal. Esses esforços geralmente foram canalizados mediante mecanismos de associação entre empresas privadas, universidades, centros de pesquisa, instituições públicas e laboratórios farmacêuticos extrarregionais. A busca por uma maior autonomia produtiva no setor da saúde é hoje uma preocupação compartilhada no âmbito mundial e também na região. Isso é evidenciado pela solicitação de elaborar um plano de autossuficiência regional em saúde que o Governo do México, durante o exercício *pro tempore* da Presidência da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), formulou à CEPAL em março de 2021. As diretrizes e propostas apresentadas nesse documento<sup>1</sup> referem-se especificamente à produção de vacinas e medicamentos, mas também se aplicam em grande medida ao setor dos dispositivos médicos. Um exemplo disso é a recomendação de aprofundar a coordenação e integração regional no âmbito comercial, produtivo e sanitário.

Na grande maioria dos países da região, o mercado local não é suficiente para impulsionar uma escala competitiva de produção no setor farmacêutico ou no setor de dispositivos médicos. Esta situação ressalta a importância de implementar políticas que favoreçam uma maior integração dos mercados nacionais, a fim de criar um mercado amplo e estável que produza os incentivos necessários para expandir a produção regional.

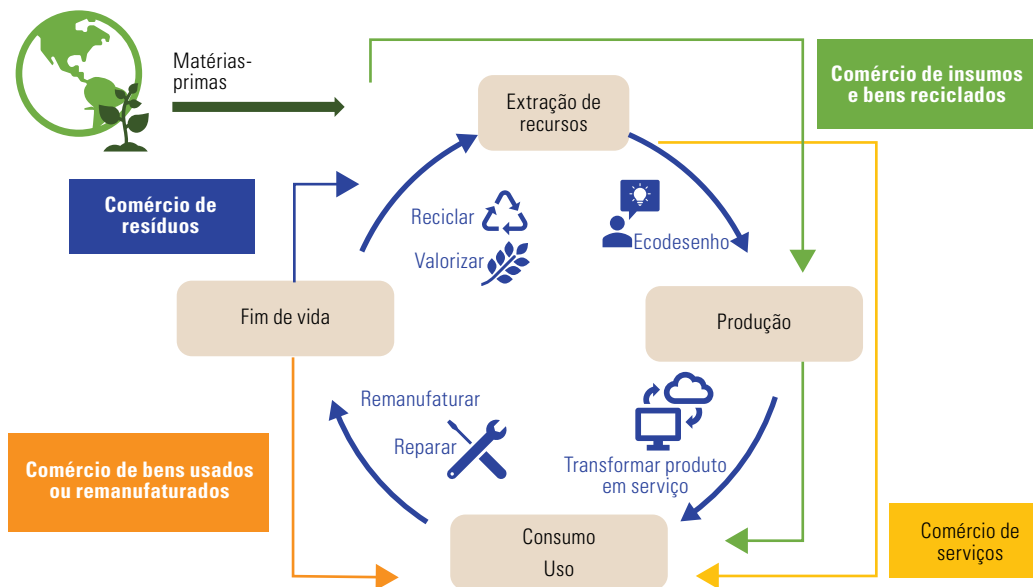
A produção e a comercialização de produtos médicos caracterizam-se por estarem muito reguladas devido ao impacto direto que esses produtos têm na saúde e na vida das pessoas. Portanto, uma condição indispensável para constituir um mercado regional é que haja cooperação entre as autoridades regulatórias nacionais. Três linhas de ação são particularmente importantes neste âmbito: i) utilizar estrategicamente os mecanismos de compras públicas; ii) implementar uma plataforma regional de testes clínicos; iii) fortalecer mecanismos de convergência e reconhecimento regulatório. Propõe-se avançar rumo à criação de uma rede de países com regulações harmonizadas na qual, em condições ideais, o registro de um medicamento seja feito em um país e, mediante um procedimento rápido, seja reconhecido nos outros países da rede. A lógica da convergência regulatória no âmbito dos medicamentos aplica-se também aos dispositivos médicos e de fato costuma envolver as mesmas autoridades regulatórias nacionais. Embora a escala ótima para estas iniciativas seja a da região em seu conjunto, no curto prazo podem ser implementadas nos diversos mecanismos sub-regionais de integração para posteriormente serem ampliadas mediante acordos entre eles.

## C. A contribuição do comércio internacional à economia circular

A crise provocada pela COVID-19 e os crescentes fenômenos meteorológicos extremos intensificaram as pressões para a implementação de estratégias baseadas na economia circular por parte de governos, empresas e consumidores. A economia circular concentra-se em um uso mais sustentável e eficiente de materiais com um enfoque baseado no ciclo de vida. Trata-se de preservar o valor e a utilidade dos materiais e produtos durante

<sup>1</sup> Veja Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Diretrizes e propostas para um plano de autossuficiência em saúde para a América Latina e o Caribe* (LC/TS.2021/115), Santiago, 2021.

o maior tempo possível. As estratégias circulares incluem ações como o ecodesenho e a transformação de produtos em serviços (veja o diagrama 1). As estratégias incorporam também uma série de processos que permitem manter a qualidade e produtividade dos materiais através dos sucessivos ciclos de vida, o que, por sua vez, permite prolongar a vida útil dos produtos. Além disso, estes processos promovem a recuperação de materiais e nutrientes para novos ciclos e a regeneração dos sistemas materiais.



**Diagrama 1**  
Estratégias da economia circular

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

O comércio internacional pode promover a transição para economias circulares se contribuir para prolongar a vida útil de produtos e materiais, bem como sua reincorporação em ciclos produtivos. Isso acontece por meio do movimento internacional de bens para a reciclagem, a reutilização, o condicionamento, a remanufatura e a revalorização de resíduos de origem biológica através da compostagem, digestão anaeróbica ou aproveitamento dos resíduos como insumos em outras indústrias<sup>2</sup>. Como ainda são poucos os países que contam com a tecnologia ou escala adequada para estes processos, exportam-se a outros destinos que dispõem da suficiente escala para que estas atividades sejam economicamente viáveis. O comércio internacional também gera uma demanda de produtos novos e melhorados, bem como de modelos de negócios baseados nas estratégias circulares. Por sua vez, o comércio de serviços pode colaborar na substituição de certos produtos por arrendamentos e modelos de negócios baseados no uso compartilhado de determinados produtos através de plataformas colaborativas.

Os bens associados à economia circular identificáveis no Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (no nível de desagregação de seis dígitos) dividem-se em quatro grupos: i) resíduos para reciclar (inclusive resíduos de vidros, minerais, metais e derivados, plásticos, têxteis e couros que podem ser reciclados e transformados em novos recursos); ii) resíduos e coprodutos da agricultura, pesca e aquicultura, pecuária, alimentos processados e madeira que são revalorizados (após serem submetidos a outros processos, estes produtos também formam insumos para novos ciclos produtivos); iii) bens usados que são exportados para serem reutilizados,

<sup>2</sup> Os processos de reciclagem transformam os resíduos não orgânicos em novos insumos (por exemplo, a sucata em metal reciclado) e a revalorização transforma os resíduos orgânicos em novos insumos (por exemplo, através da compostagem ou extração de nutrientes para a indústria alimentícia ou farmacêutica).

reparados, reconicionados ou remanufaturados; iv) bens que já foram recuperados ou que foram elaborados a partir de materiais reciclados ou remanufaturados.

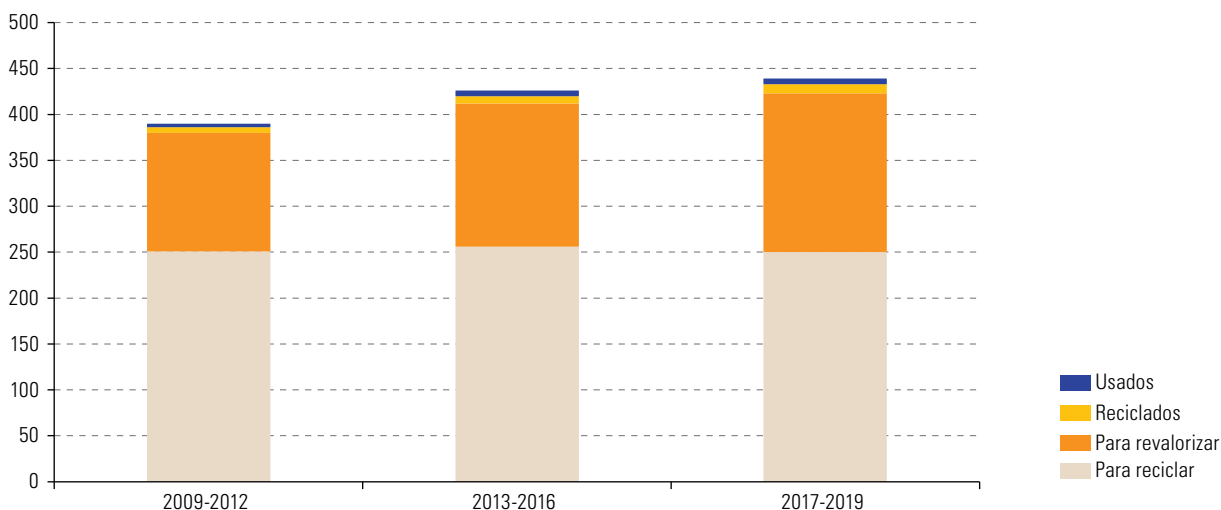
No âmbito mundial e regional, o volume de exportações desses bens aumentou durante a última década (veja o gráfico 10). No mundo, a principal categoria de exportação corresponde aos produtos para reciclar, especialmente resíduos e sucata metálica. Na América Latina e no Caribe, a maioria das exportações corresponde aos produtos revalorizados, em particular os resíduos da extração de óleo de soja. Estes produtos são exportados principalmente a países do sudeste asiático para serem incorporados na produção de alimentos de animais e peixes.

### Gráfico 10

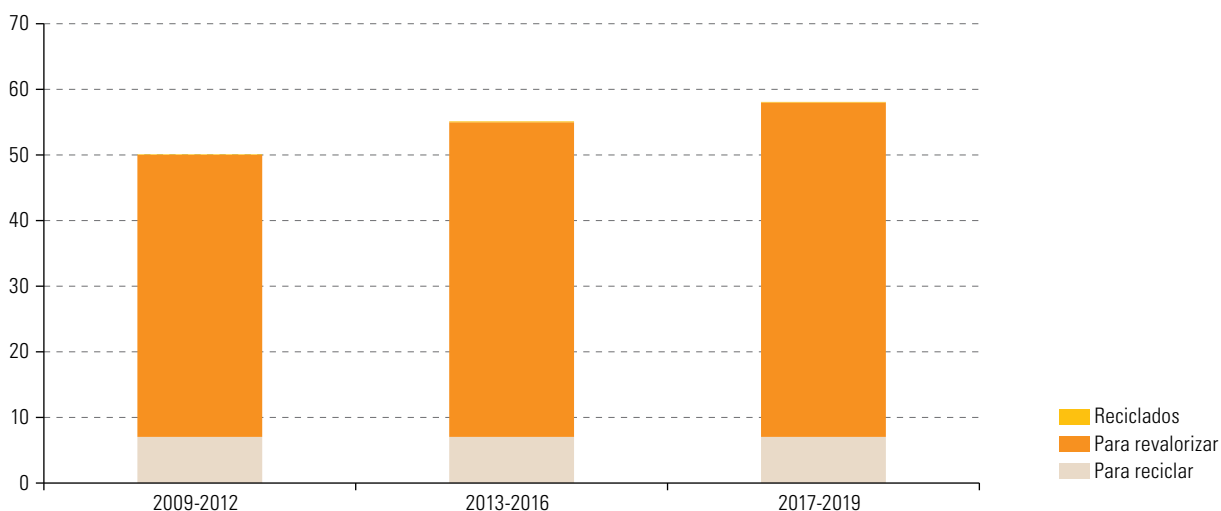
Mundo e América Latina e Caribe: exportações de bens associados à economia circular em volume por categorias, médias 2009-2012, 2013-2016 e 2017-2019

(Em bilhões de toneladas)

#### A. Mundo



#### B. América Latina e Caribe



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações do Centro de Informação e Estudos Prospectivos Internacionais (CEPII), Base de Dados para a Análise do Comércio Mundial (BACI).

A indústria florestal, de celulose e papelaria da América Latina é um exemplo de uma cadeia regional de valor que está avançando para a circularidade. Esta indústria desenvolveu um circuito de produtos circulares a partir da reciclagem de papel e papelão, que são insumos para uma celulose especial que dá origem a papéis reciclados (*testliners*). O aproveitamento de matérias-primas secundárias colabora com o menor desmatamento da região e a diversificação de exportações, já que as exportações de papel reciclado aumentam e podem ser insumos para outros produtos. A promoção da economia circular no setor gera uma série de poupanças em matérias-primas, energia e água, convertendo-se em uma alternativa produtiva mais eficiente e respeitadora do meio ambiente. A produção de uma tonelada de polpa a partir de insumos secundários reciclados é até quatro vezes mais eficiente do que a produção derivada de insumos virgens.

Vários países da região estão definindo normas e planos de ação para a economia circular, que incluem alguns aspectos relacionados ao comércio internacional. Concretamente, concentram-se em determinados setores estratégicos (de exportação), fomento de empresas e produtos circulares, acesso a mercados e busca de investimento estrangeiro direto ou financiamento internacional para empreendimentos circulares, especialmente para as pequenas e médias empresas (PME). Alguns países promovem o estabelecimento de registros de fornecedores circulares, o que permitiria mapear a oferta a partir de uma perspectiva de potencialidade exportadora. Nos sistemas de compras públicas sustentáveis, a grande maioria dos países pretende adicionar critérios de circularidade com o objetivo de fomentar novos modelos de negócios, especialmente entre as PME. Alguns países coordenam suas estratégias nacionais em torno da economia circular, como, por exemplo, a gestão sustentável dos plásticos iniciada pela Aliança do Pacífico em 2019.

Os obstáculos alfandegários e não alfandegários aos produtos potencialmente circulares limitam seu comércio internacional. Por exemplo, em alguns países da região os resíduos da indústria alimentícia enfrentam tarifas maiores que os resíduos de metais. As medidas não alfandegárias podem limitar também a transição para uma economia circular. Um exemplo é a proibição da importação de bens usados e de resíduos em geral. Por exemplo, vários países da América Latina e do Caribe proibiram a importação de automóveis usados, outros limitam sua entrada conforme a idade privilegiando os modelos mais novos e um terceiro grupo aplica normas rígidas sobre as emissões desse tipo de veículos para permitir sua entrada.

As maiores exigências para a produção com que os países avançados promovem a economia circular podem se traduzir, para os produtores da América Latina e do Caribe, em oportunidades para agregar valor à produção local, acessar mercados exigentes e aumentar a eficiência produtiva mediante um melhor manejo dos resíduos e coprodutos. Nesse sentido, o comércio internacional pode atuar como um veículo acelerador da transição para a economia circular e os países da região deveriam capitalizar esta oportunidade como um meio para acelerar o processo rumo a um desenvolvimento econômico sustentável.

No futuro, a contribuição do comércio para a transição rumo a uma economia circular depende de como ele se articula com as políticas nacionais e internacionais destinadas a eliminar obstáculos e fomentar políticas públicas (em aliança com o setor privado) que promovam a conservação do valor e utilidade dos materiais e produtos. Deve-se liberalizar o comércio de bens e serviços que contribuam para a circularidade em cada uma das etapas de produção e consumo, especialmente no fim da vida dos bens. É necessário definir melhor estes produtos nas classificações de comércio, tanto no âmbito nacional como internacional. Os mecanismos de integração sub-regional são um espaço ideal para compartilhar experiências, harmonizar normas e potencializar soluções conjuntas. No âmbito regional, pode-se trabalhar em normas ambientais que transcendam as fronteiras nacionais. Paralelamente, a elaboração de normas e certificações que avaliem a circularidade dos processos poderia incentivar as empresas a adotar medidas sustentáveis.

[www.cepal.org](http://www.cepal.org)



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



LC/PUB.2021/15