



2019

# Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe

O contexto mundial adverso aprofunda o atraso da região



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



POR UM DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL COM IGUALDADE

# 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)

**Alicia Bárcena**  
Secretária Executiva

**Mario Cimoli**  
Secretário Executivo Adjunto

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

**Ricardo Pérez**  
Diretor da Divisão de Publicações e Serviços Web

*Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe, 2019* é uma publicação anual da Divisão de Comércio Internacional e Integração da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Sua elaboração esteve sob a responsabilidade de Mario Cimoli, Oficial Encarregado da Divisão de Comércio Internacional e Integração; o responsável pela coordenação técnica foi Keiji Inoue, Oficial Superior de Assuntos Econômicos dessa Divisão. Participaram da preparação e redação dos capítulos José Elías Durán, Sebastián Herreros, Jeannette Lardé, Nanno Mulder, Gabriel Pérez-Salas, Ricardo Sánchez, Fabio Weikert e Dayna Zaclicever, funcionários dessa mesma Divisão, e Mariano Álvarez, Alicia Frohmann e Ximena Olmos, consultores.

Agradecemos as contribuições de Eliana P. Barleta, Cristóbal Budnevich, Sebastián Castresana, Pablo Chauvet, Marcelo Dolabella, Maria Isabel Echeverría, Isabel Jarrett, Javier Meneses, Andrés Mondaini, Gastón Rigollet, Jonathan Saalfeld, Mario Saeteros e Silvana Sánchez Di Doménico. Além disso, agradecemos a Secretaria de Integração Econômica Centro-Americana (SIECA) e a Secretaria-Geral da Comunidade Andina por fornecerem valiosas informações estatísticas.

---

LC/PUB.2019/21-P

Distribuição: G

Copyright © Nações Unidas, 2019

Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago

S.19-00749

---

#### 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” se refere a dólares dos Estados Unidos, salvo indicação em contrário.
- A barra (/) entre cifras que expressem anos (por exemplo, 2013/2014) indica que a informação corresponde a um período de 12 meses que não coincide necessariamente com o ano civil.
- Já que às vezes as cifras são arredondadas, os dados parciais e as 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, 2019* (LC/PUB.2019/21-P), Santiago, 2019.

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 Publicações e Serviços Web: [publicaciones.cepal@un.org](mailto:publicaciones.cepal@un.org). Os Estados Membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Somente solicitamos que mencionem a fonte e informem à CEPAL tal reprodução.



# Apresentação

---



O desempenho do comércio mundial de bens em 2019 é o pior desde a crise financeira. O capítulo I desta edição de *Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe* analisa esse fenômeno, bem como as crescentes tensões comerciais e as repercussões no comércio regional. A forte desaceleração do comércio mundial responde tanto à acumulação de barreiras comerciais desde 2018 como a outros fatores de mais longa data. Entre estes, destacam-se a menor demanda mundial, a crescente substituição de importações por produção nacional em algumas economias, a menor proporção da produção chinesa destinada à exportação, o retrocesso das cadeias globais de valor e a irrupção de novas tecnologias que causam um impacto na própria natureza do comércio. Por sua vez, as tensões comerciais refletem a competição econômica e tecnológica entre a China e os Estados Unidos, a rachadura do “consenso pró-globalização” dos anos 1990 e 2000 e as crescentes críticas ao funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC). A incerteza associada às atuais tensões está repercutindo negativamente nas economias mais vinculadas com as cadeias produtivas mundiais, especialmente na Europa e Ásia Oriental. Neste contexto, o valor das exportações e importações regionais de bens em 2019 diminuirá 2% e 3%, respectivamente, embora com uma importante heterogeneidade por sub-regiões. Por sua vez, o valor do comércio intrarregional cairá 10%. Com isso, repete-se o padrão pró-cíclico observado em anos anteriores, ao amplificar a queda das exportações totais da região.

O capítulo II analisa a forma em que o comércio internacional pode dar uma contribuição maior à sustentabilidade ambiental. O comércio tem impactos tanto positivos quanto negativos no meio ambiente, com um resultado líquido incerto. Os vínculos entre comércio e meio ambiente tornaram-se mais visíveis desde os anos 90, como mostra o aumento das controvérsias comerciais vinculadas com aspectos ambientais e a crescente incorporação de capítulos ambientais nos acordos comerciais. A pegada de carbono das exportações de países da região intensivos em recursos naturais é similar à de outros países com um perfil exportador comparável. Por outro lado, os países da região cujas exportações se concentram em manufaturas intensivas em tecnologia e serviços mostram uma menor intensidade de emissões do que aqueles especializados na exportação de matérias-primas. Durante a última década, a América Latina aumentou sua participação nas exportações mundiais de produtos ambientais. O México e a América Central concentram três quartos das exportações regionais desses produtos e os Estados Unidos são o principal mercado. A incorporação da sustentabilidade ambiental na atividade exportadora foi motivada por avanços normativos, desastres ecológicos e pressões sociais. Os padrões internacionais serviram de base para gerar instrumentos locais orientados à mitigação de impactos ambientais na região. No futuro, existe um potencial importante para aumentar a contribuição do comércio às indispensáveis transformações estruturais para estilos de produção e consumo com baixas emissões de carbono. Para isso, é preciso uma maior coerência entre os regimes internacionais de comércio e mudanças climáticas.

O capítulo III examina a situação da infraestrutura e logística, aspectos essenciais para o comércio internacional e a produção. Parte-se da tese de que, enquanto as tarifas diminuíram, a importância de outras barreiras aumentou, em particular aquelas vinculadas à logística e infraestrutura. Neste contexto, observam-se suas restrições atuais: a escassa infraestrutura, o desequilíbrio modal, as falhas e dificuldades institucionais e regulatórias e, em muitos casos, a acentuada dispersão das ações e visões públicas sobre a infraestrutura e seus serviços e a falta de integralidade na abordagem das políticas. Para superar estas limitações, é preciso alcançar uma logística integradora, aplicando o princípio de comodidade e formando uma rede ampla de serviços eficientes, resilientes e sustentáveis. O capítulo examina a participação da região no comércio marítimo mundial de mercadorias e os três grandes desafios em

matéria de políticas de infraestrutura e logística: o nível de investimento, a resiliência da infraestrutura e os aspectos regulatórios e de concorrência das concessões de infraestrutura. Analisam-se as concessões e faz-se um diagnóstico dos principais problemas produzidos em torno delas, como a alta taxa de renegociações de contratos. Conclui-se destacando a necessidade de reexaminar as políticas públicas em matéria de concessões de infraestrutura econômica e o papel central da ação regulatória do Estado, especialmente no âmbito da concorrência.



# Síntese

---

- A. Agravam-se as tensões comerciais e caio comércio regional
- B. Uma maior contribuição do comércio à sustentabilidade ambiental
- C. Logística e infraestrutura para o comércio e a produção



## A. Agravam-se as tensões comerciais e caio comércio regional

O comércio mundial de bens desacelerou-se bruscamente desde o fim de 2018 e as projeções mais recentes indicam que em 2019 se expandirá apenas 1,2%, o pior desempenho desde a crise financeira. Esta situação deve-se principalmente à acumulação de barreiras comerciais desde o início de 2018, que ascenderiam a cerca de 1 trilhão de dólares no fim do corrente ano. Esta cifra equivale a 6% das importações mundiais de bens em 2017, o ano anterior ao início das tensões comerciais entre a China e os Estados Unidos. Contudo, o impacto das atuais tensões transcende o efeito direto do aumento das tarifas. Com efeito, as empresas que participam das cadeias globais de valor enfrentam um quadro de crescente incerteza sobre onde produzir, quando fazê-lo e em que países se abastecer de insumos, o que por sua vez repercute negativamente em suas decisões de investimento.

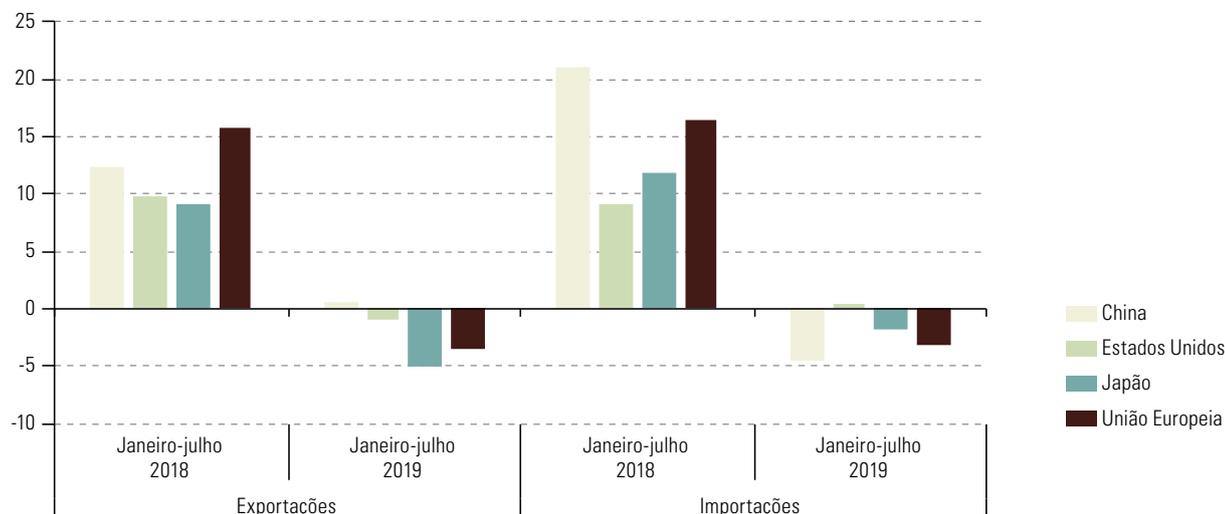
As atuais tensões têm como pano de fundo a insatisfação de alguns países —em particular, os Estados Unidos— a respeito do funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC). As dificuldades pelas quais esta organização passa são de longa data, mas se acentuaram no contexto da crescente concorrência econômica e tecnológica entre a China e os Estados Unidos, do desgaste do “consenso pró-globalização” e de um ambiente internacional menos propício à cooperação multilateral. Neste contexto, proliferaram os apelos a empreender uma reforma desse organismo, mas existe uma grande incerteza sobre o resultado. É especialmente preocupante o iminente cessamento de funções do Órgão de Apelação da OMC em dezembro de 2019, em meio a um contínuo aumento das controvérsias comerciais.

Atualmente, quase 70% do valor das importações dos EUA provenientes da China é submetido a sobretaxas alfandegárias, 11 pontos mais que no caso das importações chinesas provenientes dos EUA. Como consequência, as compras dos EUA na China diminuíram 12% no primeiro semestre de 2019 em relação ao mesmo período de 2018, enquanto as importações chinesas provenientes dos Estados Unidos caíram 28%. A isso devem-se somar as restrições impostas pelos Estados Unidos aos investimentos chineses em seu território em setores de alta tecnologia, bem como às vendas dessas tecnologias a determinadas empresas desse país. Assim, começa a evidenciar-se um certo descolamento entre as duas economias, objetivo expressamente visado pela atual Administração dos EUA.

As tensões comerciais entre a China e os Estados Unidos afetam não só seu intercâmbio bilateral, mas também outras economias que participam das redes internacionais de produção, especialmente na Europa e Ásia (veja o gráfico 1). Na primeira, a queda das exportações da Alemanha arrastou as exportações dos países da Europa Central e Oriental, enquanto na segunda a menor demanda chinesa repercutiu negativamente nas exportações do Japão, República da Coreia e outras economias. Entre os setores mais afetados encontram-se os de veículos e autopeças, máquinas e equipamentos, produtos químicos e farmacêuticos, outras manufaturas e metais e derivados, que conjuntamente representam 20% do valor bruto da produção mundial. Neste contexto, projeta-se que em 2019 a economia mundial —assim como o comércio— alcance sua menor expansão desde a crise financeira, devido principalmente à fraqueza do setor manufatureiro.

**Gráfico 1**

Países selecionados e União Europeia: variação do valor do comércio de bens, primeiro semestre de 2018 e 2019 em relação ao mesmo período do ano anterior  
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Organização Mundial do Comércio (OMC) [on-line] [www.data.wto.org](http://www.data.wto.org).

A escalada das tensões comerciais acentuou a trajetória de baixo dinamismo que o comércio mundial já vinha exibindo no período pós-crise. Entre 2012 e 2018, seu volume —medido pelas exportações— cresceu em média apenas 2,7% ao ano, cifra muito similar ao crescimento médio do PIB mundial e menos da metade da taxa média de expansão do comércio mundial entre 2000 e 2007.

Várias tendências explicam o baixo crescimento do comércio desde 2012. Primeiro, diminuiu o crescimento da demanda mundial em relação à década pré-crise, em parte como resultado das menores taxas de investimento nos países avançados, menor crescimento da produtividade e envelhecimento da população em vários países. Segundo, a China e outras grandes economias em desenvolvimento substituíram parte de suas importações por produção nacional, enquanto desde 2007 reduziu-se à metade a proporção da produção chinesa destinada à exportação. Terceiro, diminuiu a demanda de importações dos países intensivos na exportação de produtos básicos devido à queda dos preços, sobretudo entre 2014 e 2016. Quarto, observa-se certo retrocesso das cadeias globais de valor, devido à menor importância da minimização de custos do trabalho na organização geográfica da produção, baixo dinamismo do investimento estrangeiro direto (IED), menor ritmo de redução dos custos logísticos e tendência à regionalização do comércio mundial. Quinto, a valorização real do dólar também parece ter freado o comércio nos últimos anos.

A pronunciada desaceleração do comércio de bens nesta década ocorreu paralelamente à irrupção de várias inovações tecnológicas associadas com a Quarta Revolução Industrial, que estão transformando a natureza do comércio e da produção. O dinamismo que o comércio tradicional de bens mostrou nos anos 1980, 1990 e 2000 se transferiu nesta década às atividades facilitadas pelas novas tecnologias digitais, em particular o comércio de serviços. Segundo algumas estimativas, estes já representam mais da metade do valor do comércio mundial.

Neste complexo contexto internacional, projetam-se quedas no valor das exportações e importações regionais de bens de 2,0% e 3,0%, respectivamente (veja o quadro 1).

No caso das exportações, o leve aumento projetado do volume não compensaria a queda dos preços, enquanto as importações sofreriam contração tanto no volume quanto nos preços. O desempenho regional mostra uma importante heterogeneidade por sub-regiões. A América do Sul experimentaria uma contração das exportações muito superior (6,7%) à média regional, com quedas tanto dos volumes quanto dos preços. Esse resultado deve-se à estagnação econômica pela qual a sub-região está passando —com uma projeção de crescimento de apenas 0,2% em 2019, o que afeta negativamente o comércio intrarregional— e ao elevado peso dos produtos básicos na pauta de exportações, vários dos quais registraram quedas em seus preços. Projeta-se que somente três países sul-americanos (Argentina, Equador e Uruguai) aumentariam o valor de suas exportações em 2019, impulsionados por aumentos dos volumes exportados de produtos básicos.

### Quadro 1

América Latina e Caribe (sub-regiões e México): variação projetada das exportações e importações de bens, 2019  
(Em porcentagens)

	Exportações			Importações		
	Volume	Preço	Valor	Volume	Preço	Valor
América do Sul	-2,5	-4,2	-6,7	-5,1	-1,7	-6,8
América Central	2,7	-0,1	2,6	-0,9	-1,2	-2,1
Caribe	5,8	-2,1	3,7	1,2	-2,1	-0,9
México	4,4	-1,6	2,8	0,9	-0,5	0,5
<b>América Latina e Caribe</b>	<b>0,8</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-3,0</b>

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

Diferentemente da América do Sul, em 2019 a América Central, o Caribe e o México registrarão aumentos do valor e do volume das exportações. Isso reflete sua menor dependência dos produtos básicos e sua maior vinculação comercial com os Estados Unidos, cuja demanda de importações tem mostrado resiliência maior do que a dos outros principais mercados de exportação da região. O México experimenta um importante aumento do volume exportado, principalmente devido ao fato de que o desvio do comércio gerado pelas tensões comerciais entre a China e os Estados Unidos favoreceu suas exportações de manufaturas para este último país. De fato, desde fevereiro de 2019 o México é seu principal parceiro comercial. No caso da América Central, a expansão projetada dos volumes exportados compensaria com folga a queda dos preços de alguns de seus produtos básicos de exportação, como café, banana e açúcar. No Caribe projetam-se aumentos do valor das exportações em 13 dos 16 países que compõem a sub-região, principalmente devido aos maiores volumes exportados.

A contração projetada do valor das importações da América do Sul duplicaria com folga a média regional, impulsionada pela forte queda das compras externas da Argentina (19%) e Venezuela (República Bolivariana da) (60%). O único país sul-americano que aumentaria o valor de suas compras externas é a Colômbia. A principal causa desta queda generalizada é a fraca demanda interna, especialmente nos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O valor das importações centro-americanas diminuiria 2,1% em 2019, resultado influenciado em boa medida pela redução da conta-petróleo e pelo menor dinamismo da demanda em alguns países da sub-região, em especial Honduras e Nicarágua.

As projeções do valor do comércio da América Latina e do Caribe com seus principais parceiros extrarregionais mostram que as maiores quedas (8% e 6%, respectivamente) seriam nos fluxos com a União Europeia, tanto no caso das exportações quanto das importações. As exportações para os Estados Unidos e Ásia teriam uma leve expansão de 1%, enquanto as destinadas à China cairiam em torno de 1%. As importações experimentariam uma queda generalizada em todas as origens.

No primeiro semestre de 2019, o comércio intrarregional foi fortemente afetado pelo baixo dinamismo econômico da região. Os intercâmbios dentro do Mercosul e da Comunidade do Caribe registraram as maiores quedas (21,5% e 18,5%, respectivamente), arrastados pela fraqueza da demanda em alguns membros de ambos os grupos. Projeta-se que o valor das exportações intrarregionais sofra uma contração de 10% em 2019, queda muito maior do que a que experimentaríamos as exportações ao resto do mundo (veja o gráfico 2). Deste modo, o coeficiente de exportações intrarregionais cairia para 15,5%, um dos mais baixos entre todas as regiões do mundo.

**Gráfico 2**

América Latina e Caribe: variação anual do valor das exportações intrarregionais e ao resto do mundo, 2007-2019<sup>a</sup>  
(Em porcentagens)



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

<sup>a</sup> As cifras para 2019 são projeções.

Tal como ocorreu em anos anteriores, o colapso do comércio intrarregional evidencia um padrão pró-cíclico, ao amplificar a queda das exportações totais da região. Isso é muito preocupante, já que se trata do comércio com maior conteúdo de manufaturas e com maior presença de pequenas e médias empresas (PME). Devido a uma série de fatores, este padrão não pôde ser superado até o momento. Um dos principais fatores é a deficiente conectividade entre os países da região, que impede que o comércio entre eles sirva de válvula de escape ante a menor demanda internacional.

## B. Uma maior contribuição do comércio à sustentabilidade ambiental

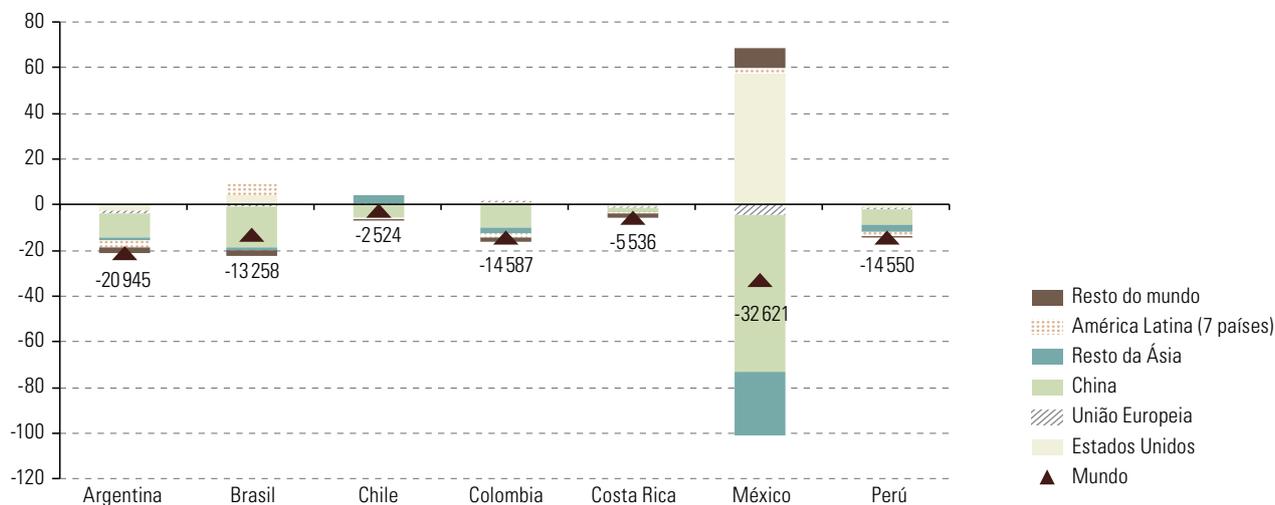
Nas últimas décadas, o crescimento simultâneo do comércio e das emissões globais de gases de efeito estufa faz com que surja a pergunta de como se vinculam ambas as tendências. Os impactos do comércio internacional na mudança climática são tanto positivos (difusão internacional de tecnologias limpas) quanto negativos (devido à maior escala de produção), com um resultado líquido incerto. O vínculo entre os dois fenômenos também depende da interação entre seus respectivos regimes regulatórios, em particular os acordos multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo de Paris.

A análise da pegada de carbono das exportações de sete países de América Latina sobre os quais se dispõe de informação —incluindo somente as emissões associadas ao uso de combustíveis fósseis— mostra que a intensidade de emissões diminuiu entre 2005 e 2015 e, em geral, apresenta níveis similares aos de outros países com um perfil exportador comparável. Por outro lado, países cujas exportações se concentram em manufaturas intensivas em tecnologia e serviços (como Estados Unidos, Alemanha, França e Reino Unido) mostram uma menor intensidade de emissões. Não obstante, em cada país há diferenças entre os setores exportadores, destacando-se em particular a alta intensidade relativa das emissões do setor mineral e suas manufaturas, em comparação com o setor agropecuário e a agroindústria.

As diferenças em termos de intensidade de emissões entre setores e países refletem-se no saldo líquido de carbono que resulta dos vínculos comerciais de cada economia com seus parceiros (dado pela diferença entre as emissões contidas nas exportações e nas importações). Os sete países da América Latina considerados são importadores líquidos de carbono do mundo (veja o gráfico 3). Destaca-se seu déficit com a China, devido à alta intensidade de emissões dos produtos importados desse país.

**Gráfico 3**

América Latina (7 países): saldo líquido das emissões de carbono contidas nas exportações e importações, por parceiro comercial, 2015<sup>a</sup>  
(Em milhões de toneladas de carbono)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Trade in Embodied CO<sub>2</sub> Database (TECO2) [base de dados on-line] [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IO\\_GHG\\_2019](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IO_GHG_2019).  
<sup>a</sup> Os valores nas etiquetas correspondem ao saldo líquido de emissões com o mundo.

Os vínculos entre o comércio e o meio ambiente tornaram-se mais visíveis desde os anos 90, conforme evidenciado pelo aumento das notificações de medidas ambientais à OMC e das controvérsias comerciais vinculadas com aspectos ambientais. Com o lançamento da Rodada de Doha para o Desenvolvimento em 2011, procurou-se reforçar a contribuição do sistema multilateral de comércio ao desenvolvimento sustentável, principalmente mediante a redução das barreiras ao comércio de bens e serviços ambientais e a elaboração de disciplinas sobre subvenções à pesca. Enquanto as primeiras negociações estão suspensas desde 2016, o prazo fixado para concluir as demais é dezembro de 2019.

O comércio pode ter um papel relevante no cumprimento dos objetivos do Acordo de Paris, ao facilitar a difusão dos bens e serviços requeridos para a mitigação da

mudança climática. Contudo, o Acordo não faz referência específica ao comércio, e este tampouco figura de maneira destacada nas contribuições nacionalmente determinadas apresentadas pelos países até o momento. Neste contexto, um tema que poderia gerar novas controvérsias ambientais na OMC é o dos ajustes de carbono na fronteira. Trata-se do encargo que alguns países que aplicam impostos ao carbono (ou que estão examinando a possibilidade de fazê-lo) imporiam às importações de países que não aplicam tais impostos, ou onde são menores do que no país importador. Com isso, procura-se desincentivar a “fuga de carbono”, quer dizer, o traslado da produção para jurisdições que não tributam o carbono incorporado nos bens.

Embora até agora nenhum país tenha aplicado ajustes de carbono na fronteira, é provável que nos próximos anos aumente a pressão para fazê-lo —especialmente nos países desenvolvidos— no contexto dos compromissos assumidos no Acordo de Paris. Isto ilustra a urgência de obter uma maior coerência entre os regimes multilaterais de comércio e de mudança climática. Por isso, deve-se estudar o estabelecimento de uma exceção climática que exima de questionamentos perante a OMC certas medidas adotadas pelos governos para enfrentar esse fenômeno. Esta exceção deve ser elaborada cuidadosamente, de modo a evitar seu uso para fins protecionistas.

A incorporação de capítulos ambientais nos acordos comerciais preferenciais foi impulsionada principalmente pelos Estados Unidos e pela União Europeia desde os anos 90. Durante a última década observou-se um aumento do número e variedade das disposições ambientais nesses acordos, inclusive aqueles em que participam países da região. Contudo, é necessário incorporar os compromissos ambientais com um enfoque transversal. Por exemplo, a respeito da mudança climática existem diversas medidas —não necessariamente contidas num capítulo sobre meio ambiente— que podem contribuir significativamente à redução das emissões, como a redução das barreiras aos bens ambientais, a limitação dos subsídios aos combustíveis fósseis e os incentivos às compras públicas verdes, entre outras.

Entre 2007 e 2017, a América Latina aumentou sua participação nas exportações mundiais de produtos ambientais de 3,8% para 4,7%. Não obstante, a região é um importador líquido desses produtos. Em 2017, o México e a América Central representaram três quartos das exportações regionais e mais da metade das importações de bens ambientais. Os Estados Unidos são o principal mercado de exportação dos bens ambientais da região e em 2017 representaram três quartos das exportações totais. O segundo mercado mais importante é a própria região. As máquinas, equipamentos e insumos para energias renováveis foram a principal categoria de exportação de bens ambientais da região em 2016-2017, seguidos pelos produtos para tratamento de água.

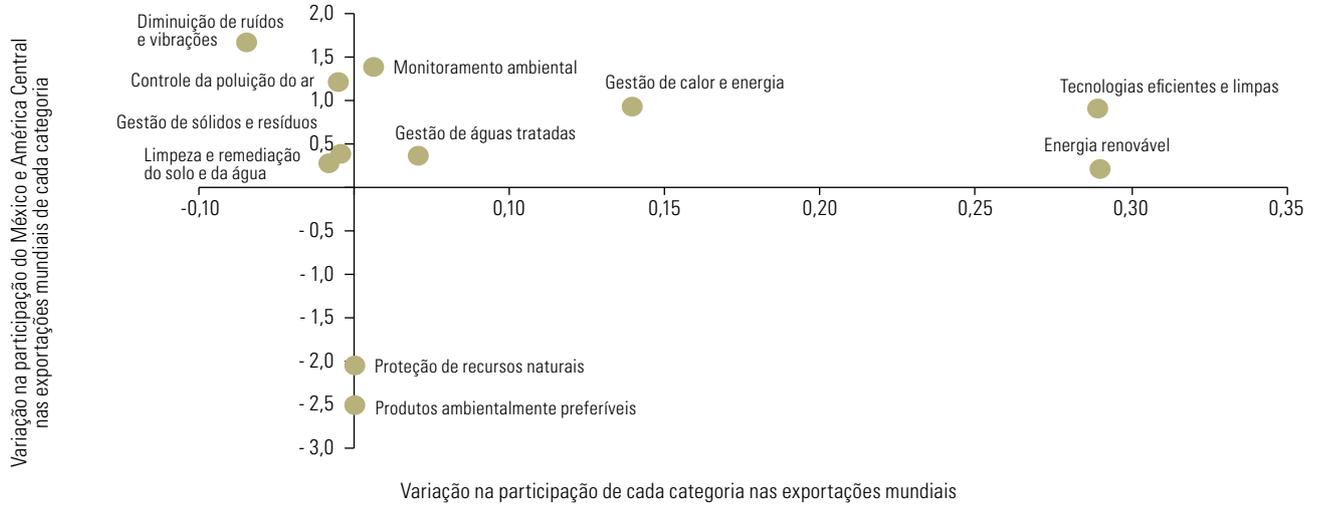
Entre 2007 e 2017, o México e a América Central aumentaram sua participação nas exportações mundiais de múltiplas categorias de bens ambientais. Por sua vez, várias destas categorias aumentaram sua participação no comércio mundial neste período (veja o gráfico 4.A). São as “estrelas nascentes” desta sub-região. Durante este mesmo período, sobretudo a América do Sul perdeu oportunidades nas categorias ambientais mais dinâmicas no comércio mundial (veja o gráfico 4.B).

A incorporação da sustentabilidade ambiental nos negócios é provocada por avanços normativos, desastres ecológicos e pressões sociais. O desempenho ambiental das empresas é cada vez mais avaliado pelos possíveis investidores internacionais e se converteu numa variável sensível para os consumidores. As empresas que participam do comércio internacional costumam estar mais expostas a estas demandas. Os exportadores da América Latina, particularmente no setor agrícola e de alimentos, estão incorporando gradualmente melhores práticas ambientais para responder a estas demandas e manter sua competitividade internacional. Por isso, os esquemas produtivos e estratégias globais das empresas têm incorporado aspectos como, por exemplo, a mudança climática, o uso e a contaminação da água e o cuidado da biodiversidade.

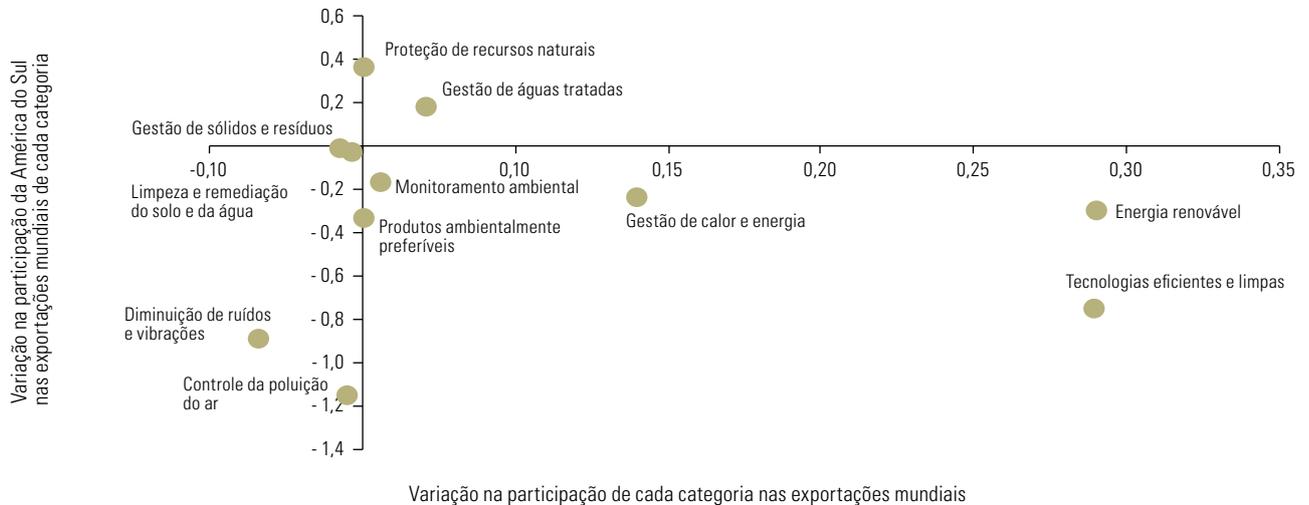
**Gráfico 4**

México, América Central e América do Sul: dinâmica das exportações de bens ambientais, 2012-2017  
(Em porcentagens)

**A. México e América Central**



**B. América do Sul**



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Comtrade - Base de Dados Estatísticos sobre Comércio Internacional.

O ritmo em que os setores exportadores de alimentos incorporam práticas de sustentabilidade a partir dos padrões internacionais depende do nível de concorrência que enfrentam nos mercados externos. Por sua vez, os padrões internacionais têm servido de base para gerar instrumentos locais orientados à mitigação de impactos ambientais em vários países da região para produtos como óleo de palma, café, carne bovina, frutas frescas, soja e produtos florestais. Os organismos de promoção comercial desempenham um papel relevante na tarefa de identificar as novas demandas internacionais em temas ambientais; através de suas representações no exterior, estão em condições de monitorar as exigências ambientais nos principais mercados.

No futuro, o maior desafio para a região consiste em reduzir as emissões absolutas, apesar dos aumentos previstos do consumo e produção. Isso requer transformações estruturais para adotar estilos de produção e consumo de baixo carbono. O comércio

pode contribuir para esta transformação mediante as importações de bens e serviços com uma menor pegada ambiental, bem como mediante exportações de bens e serviços ambientais, aproveitando a crescente demanda internacional.

## C. Logística e infraestrutura para o comércio e a produção

As carências em matéria de infraestrutura e logística são parte fundamental das barreiras não tarifárias, que constituem atualmente os principais obstáculos ao comércio. À medida que as tarifas foram diminuindo, a logística adquiriu maior importância para a competitividade e a produtividade. Para avançar na mudança estrutural progressiva e alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é necessária uma abordagem integrada das políticas de logística com outras políticas públicas, como as de desenvolvimento produtivo, financiamento, mobilidade, desenvolvimento social e integração territorial e transfronteiriça. Isso representa um esforço de alta complexidade, mas uma oportunidade certa para o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Na região, a logística e a infraestrutura apresentam deficiências que têm efeitos negativos sobre seu desempenho comercial (entre outras áreas) e podem ser resumidas no seguinte diagnóstico: i) um importante déficit de infraestrutura, resultado do contínuo baixo investimento e agravado por uma demanda crescente por serviços logísticos eficientes; ii) falhas institucionais e regulatórias que afetam a concorrência, a facilitação e o comércio; e iii) falta de integralidade das políticas, o que aprofunda as desigualdades territoriais e não atende devidamente as externalidades negativas, especialmente as ambientais e sociais. São abordados vários aspectos que guardam estreita relação com essas deficiências, como a conceitualização da logística para as políticas públicas, a logística marítima, o desempenho histórico dos investimentos que causou o atual déficit de infraestrutura, a necessidade de ter uma abordagem equilibrada da mesma entre resiliência, eficiência e sustentabilidade, seu impacto sobre as cadeias de valor, algumas deficiências da regulação dos mercados, facilitação do comércio e integração física regional.

A conceitualização da logística deve ser revisada, dado que o enfoque tradicional de uma logística internacional separada da interna produz confusão e leva à tomada de decisões que podem não ser conducentes ao desenvolvimento. A lógica da concepção da logística moderna integra infraestrutura, serviços de transporte e distribuição e regulações setoriais, considerando o fenômeno logístico como o objeto das políticas e colocando a logística a serviço da produção e do comércio. Desta forma, a cadeia de suprimentos é concebida num contínuo eficaz e eficiente, e não em compartimentos estanques onde a logística internacional e a logística interna são concebidas e resolvidas separadamente.

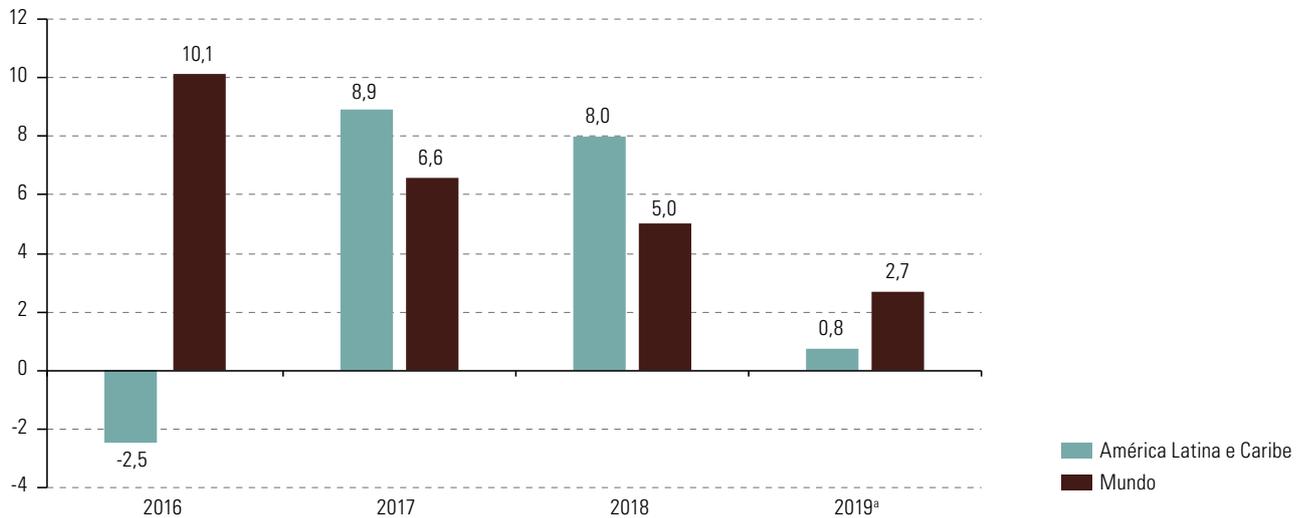
A logística marítima é crucial para o comércio mundial, já que mobiliza 80% de seu volume e 70% de seu valor. O mesmo ocorre na região. Na América do Sul, o transporte marítimo é o modo predominante, enquanto na América Central e no México observa-se uma maior participação do transporte por rodovia e ferroviário —principalmente devido aos fluxos comerciais com os Estados Unidos—, embora o modo marítimo continue sendo o principal. Se o México for excluído da análise, o transporte internacional extrarregional é sobretudo marítimo, enquanto o transporte intrarregional é majoritariamente por rodovia. No Caribe, o movimento de mercadorias é feito quase de forma exclusiva por via marítima, com exceção de alguns produtos químicos, equipamentos e manufaturas de pequeno volume, que são transportados

por via aérea. Em resumo, o transporte aquático internacional (marítimo, fluvial e lacustre) representa quase 95% do comércio de toda a região.

Os movimentos portuários reafirmam a tendência do comércio nos últimos anos, corroborada na queda da taxa de crescimento interanual (veja o gráfico 5). No primeiro semestre de 2019 o comércio marítimo por contêineres apresentou desaceleração em relação ao primeiro semestre de 2018.

**Gráfico 5**

América Latina e Caribe e mundo: variação anual do movimento de contêineres, 2016-2019<sup>a</sup>  
(Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019.

<sup>a</sup> As cifras para 2019 são estimativas.

O desempenho histórico dos investimentos em infraestrutura produziu o atual déficit de infraestrutura, com o que a dotação de infraestrutura da região apresenta grandes deficiências tanto em quantidade como em qualidade. No período 2008-2016, os países da América Latina e do Caribe investiram, em média, somente 1,2% do PIB em infraestrutura de transporte, muito abaixo do nível dos anos 80, quando essa cifra chegou a 3,6% do PIB (principalmente investimento público). Para cobrir o déficit de infraestrutura é preciso investir anualmente 6% do PIB. Esse montante equivale a investir um total de 6,9 trilhões de dólares em 15 anos (de 2016 a 2030), expressado em dólares de 2010. Este exercício supõe que haja um crescimento do PIB de 3,9% de 2016 a 2030 e que se mantenha o padrão de investimentos de capital na economia. Adicionalmente, estimaram-se necessidades de investimento equivalentes a 1,5% do PIB para alcançar a cobertura universal dos serviços de eletricidade, banda larga fixa e água e saneamento. Deve-se assinalar que o déficit seguramente seria maior se fossem incluídas as necessidades de investimento em transporte para a cobertura universal.

A América Latina e o Caribe não só precisam investir mais, mas também melhor, o que impõe a necessidade de que o investimento apresente um equilíbrio correto entre resiliência, eficiência e sustentabilidade. Isso é fundamental para avançar na Agenda 2030 e melhorar o desempenho das cadeias de valor. A resiliência destas depende, em boa medida, da disponibilidade e correto funcionamento das redes de infraestrutura - transporte, energia e serviços de telecomunicações -, bem como da estrutura e funcionamento dos serviços e falhas exógenas associadas ao clima e à mudança climática.

Além das condições físicas da provisão de infraestrutura, a regulação dos mercados de serviços é outro dos aspectos principais que explicam o funcionamento da logística para o comércio. Este capítulo aborda alguns aspectos relacionados com estes temas, como o desafio que representam a consolidação e concentração das indústrias logística, marítima e portuária, e os contratos de concessão de infraestrutura.

A concentração na indústria logística é um tema de alcance mundial: 71% dos principais tráficos marítimos são controlados por três alianças globais, 76% do movimento portuário de contêineres é manejado pelos 10 maiores operadores do mundo e 1 de cada 7 contêineres é manejado por 25 empresas globais de transporte de carga (*freight forwarding*). Na região consolidou-se a mesma tendência, começando-se a notar problemas de integração vertical intra-indústria. Por outro lado, a indústria da infraestrutura foi sacudida por fenômenos complexos, como as denúncias por atos de conluio e corrupção. Ela também apresenta dificuldades na execução dos contratos de concessão e suas renegociações, que tiveram entre 55% e 81% de ocorrência durante o período 1990-2015.

A renegociação de contratos é uma prática frequente, sobretudo em contratos complexos e de longo prazo. Contudo, pode também fomentar comportamentos oportunistas, desalentar os licitadores honestos e enfraquecer o resultado do procedimento. Estes fatos puseram em dúvida, em alguns setores sociais, as concessões de infraestrutura, ao se constatar que os processos não haviam sido transparentes e que os frutos resultantes dos programas guardavam pouca relação com as mudanças de tarifas e com a qualidade do serviço, que é uma das expectativas de uma concessão.

No caso da América Latina e do Caribe, a integração produtiva é afetada não só pela instabilidade dos acordos tarifários e pelos processos às vezes dificultosos de cruzamento de fronteira, mas também pela ausência de infraestrutura e serviços logísticos, o que aumenta os custos e o tempo das operações comerciais. Na competitividade também influem notoriamente os custos de transporte dentro do país, entre outros motivos pelo excessivo uso de caminhões em distâncias em que este não é competitivo frente a outros modos. A incidência do frete interno de transporte é quase tão importante quanto o frete internacional que o mesmo produto paga até o destino em ultramar, e às vezes o supera.

Durante o primeiro semestre de 2019, a CEPAL, junto com as outras quatro comissões regionais das Nações Unidas, realizou uma pesquisa mundial sobre facilitação do comércio digital e sustentável. Essa pesquisa teve como objetivo monitorar o avanço dos países e regiões na implementação do Acordo sobre Facilitação do Comércio da OMC, bem como na incorporação das tecnologias da informação e comunicação (TIC) para avançar rumo ao comércio sem papéis. Os resultados mostram que a região registrou avanços importantes no estabelecimento de mecanismos de apelação independentes para as decisões das aduanas, a publicação na Internet de leis e regulamentos aplicáveis ao comércio e a consulta às partes interessadas sobre novas normas comerciais. Por sua vez, as medidas de facilitação com as taxas de implementação mais baixas têm a ver com o intercâmbio eletrônico transfronteiriço de certificados de origem, sanitários e fitossanitários, bem como com a solicitação eletrônica de reembolsos aduaneiros.

Por último, a integração física também pode desempenhar um papel estratégico na logística mediante a coordenação de medidas para facilitar o comércio regional e propiciar os encadeamentos produtivos, favorecendo assim a convergência regulatória e a integração plena da América Latina e do Caribe.

[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)