Um relatório emblemático do Grupo Banco Mundial

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL DE 2020

O COMÉRCIO PARA O DESENVOLVIMENTO NA ERA DAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

VISÃO GERAL

GRUPO BANCO MUNDIAL

Um relatório emblemático do Grupo Banco Mundial

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL DE 2020

O COMÉRCIO PARA O DESENVOLVIMENTO NA ERA DAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

VISÃO GERAL

GRUPO BANCO MUNDIAL

Este livreto contém a visão geral do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2020: O comércio para o desenvolvimento na era das cadeias globais de valor*, doi: 10.1596/978-1-4648-1457-0. Após a publicação da obra, uma versão em PDF estará disponível no *site* https://openknowledge.worldbank.org/ e exemplares impressos poderão ser adquiridos em www.amazon.com. Favor usar a versão final da obra para fins de citação, reprodução e adaptação.

© 2020 Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Telefone: 1 202-473-1000; Internet: Internet: www.worldbank.org
Alguns direitos reservados

Esta obra foi publicada originalmente em inglês pelo Banco Mundial como "*World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*". Em caso de discrepâncias, prevalece o idioma original. Esta obra foi produzida pelo pessoal do Banco Mundial com contribuições externas. As constatações, interpretações e conclusões expressas nesta obra não refletem necessariamente a opinião do Banco Mundial, de sua Diretoria Executiva nem dos governos dos países que representam. O Banco Mundial não garante a exatidão dos dados apresentados nesta obra. As fronteiras, cores, denominações e outras informações apresentadas nos mapas desta obra não indicam nenhum julgamento do Banco Mundial sobre a situação jurídica de qualquer território, nem o endosso ou a aceitação de tais fronteiras.

Nada aqui constitui ou pode ser considerado uma limitação ou dispensa dos privilégios e imunidades do Banco Mundial, os quais são especificamente reservados.

Direitos e permissões

Esta obra está disponível sob licença da Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo. Nos termos da licença da Creative Commons Attribution, o usuário pode copiar, distribuir, transmitir e adaptar esta obra, inclusive para fins comerciais, nas seguintes condições:

Atribuição — Favor citar a obra como segue: Banco Mundial. 2020. "*Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2020: O comércio para o desenvolvimento na era das cadeias globais de valor.*" Visão geral, livreto. Banco Mundial, Washington, D.C. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Tradução — Se o usuário traduzir esta obra, favor acrescentar o seguinte termo de isenção de responsabilidade juntamente com a atribuição: *Esta tradução não foi feita pelo Banco Mundial nem deve ser considerada uma tradução oficial do Banco Mundial. O Banco Mundial não se responsabiliza pelo conteúdo nem por qualquer erro nesta tradução.*

Adaptações — Se o usuário criar uma adaptação desta obra, favor acrescentar o seguinte termo de isenção de responsabilidade juntamente com a atribuição: *Esta é uma adaptação de uma obra original do Banco Mundial. Os pontos de vista e opiniões expressos na adaptação são de inteira responsabilidade do autor ou autores da adaptação e não são endossados pelo Banco Mundial.*

Conteúdo de terceiros — O Banco Mundial não é necessariamente proprietário de todos os componentes do conteúdo desta obra. Dessa forma, o Banco Mundial não garante que o uso de qualquer componente de propriedade de terceiros ou de parte do conteúdo desta obra não infringirá direitos desses terceiros. O risco de reivindicações resultantes de tal violação recai inteiramente sobre o usuário. Para reutilizar um componente desta obra, é responsabilidade do usuário determinar se é necessária a permissão para essa reutilização e obter permissão dos proprietários dos direitos autorais. Exemplos de componentes são, entre outros, tabelas, figuras e imagens.

Todas as consultas sobre direitos e licenças devem ser endereçadas a: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EUA; e-mail: pubrights@worldbank.org

Imagem da capa: A imagem da capa é uma captura de tela de uma visualização interativa que descreve o fluxo do comércio internacional, com cada ponto representando US$ 1 bilhão em valor. O mapa interativo foi criado pelo especialista em visualização de dados Max Galka, em seu blog Metrocosm: http://metrocosm.com/map-international-trade/. O mapa foi usado com a permissão de Max Galka; sua reutilização requer uma nova permissão.

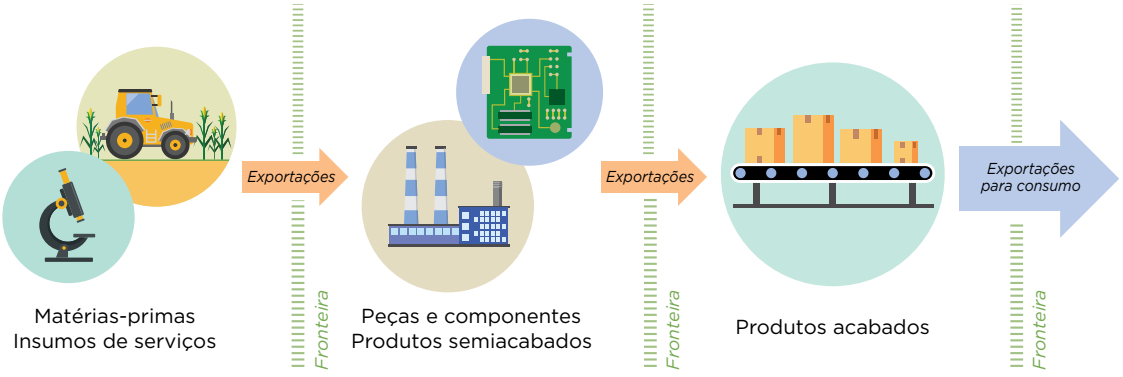
Projeto gráfico da capa: Kurt Niedermeier, Niedermeier Design, Seattle, Washington.

Projeto gráfico da obra : George Kokkinidis, Design Language, Brooklyn, Nova York, e Kurt Niedermeier, Niedermeier Design, Seattle, Washington.

Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2020: O comércio para o desenvolvimento na era das cadeias globais de valor

O que é uma cadeia global de valor (CGV)?

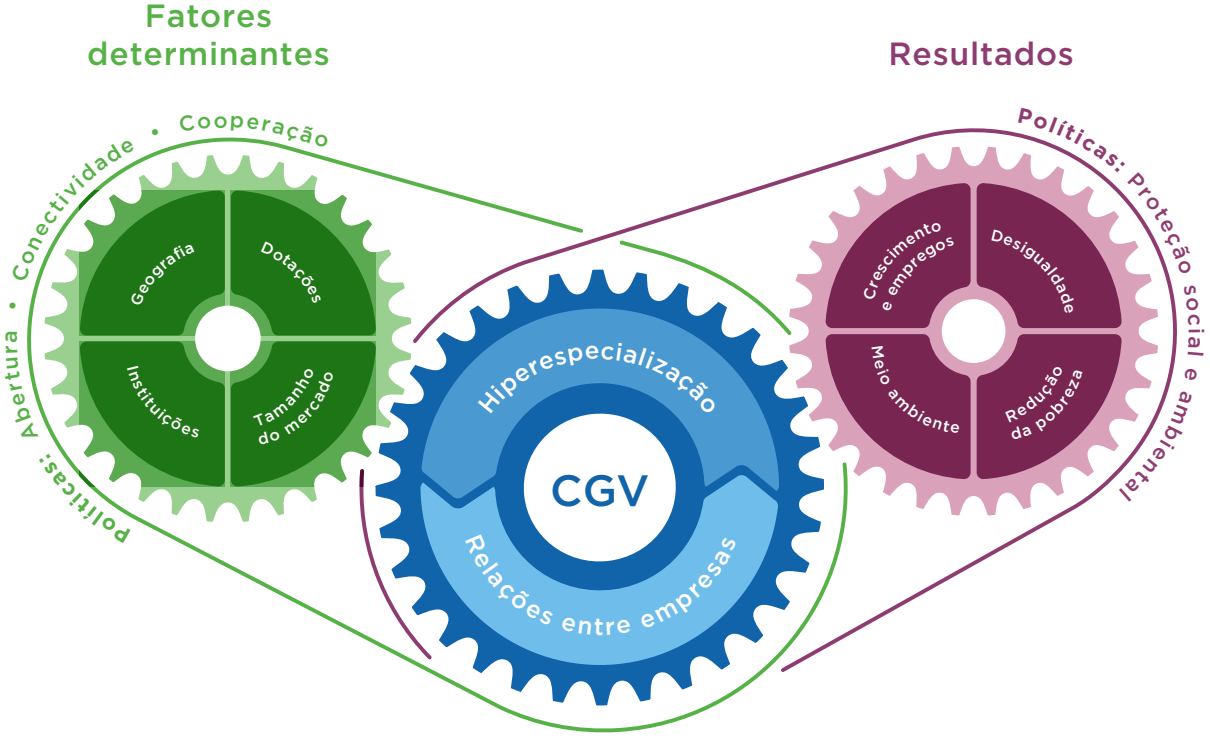
Uma cadeia global de valor divide o processo de produção entre os países. As empresas especializam-se em uma tarefa específica e não produzem todo o produto.



Como funcionam as CGV?

As interações entre as empresas costumam envolver relações duradouras.

Os fundamentos econômicos impulsionam a participação dos países nas CGV. Contudo, as políticas são importantes — tanto para aumentar a participação como para ampliar os benefícios.



Visão geral

As CGV podem continuar a impulsionar o crescimento, gerar empregos melhores e reduzir a pobreza, desde que os países em desenvolvimento implementem reformas mais profundas para promover a participação nas CGV e os países industrializados adotem políticas abertas e previsíveis.

O comércio internacional expandiu-se rapidamente a partir de 1990, impulsionado pela ascensão das cadeias globais de valor (CGV). Essa expansão possibilitou uma convergência sem precedentes: os países pobres cresceram mais rapidamente e começaram a aproximar-se dos países mais ricos. A pobreza teve uma queda acentuada.

Esses ganhos foram impulsionados pela fragmentação da produção entre os países e pelo crescimento das conexões entre as empresas. Peças e componentes começaram a cruzar o globo à medida que as empresas buscavam eficiências onde quer que conseguissem encontrá-las. A produtividade e a renda aumentaram em países que se tornaram parte integrante das CGV — China, Vietnã e Bangladesh, entre outros — e a pobreza recuou de forma mais acentuada precisamente nesses países.

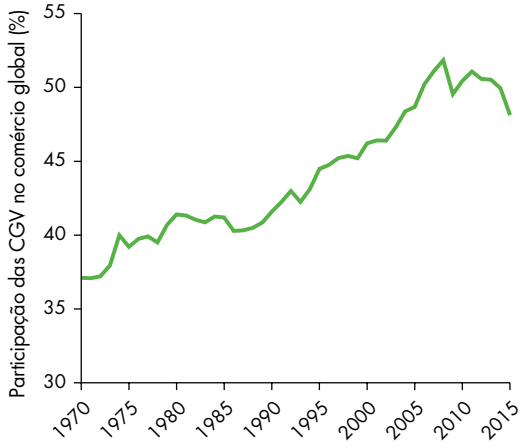
Hoje, porém, não se pode mais aceitar como fato consumado que o comércio continuará a ser um dos motores da prosperidade. Desde a crise financeira mundial de 2008, o crescimento do comércio tem sido lento e a expansão das CGV desacelerou. Na última década, não houve nada semelhante aos eventos transformadores da década de 1990, como a integração da China e da Europa Oriental à economia mundial e importantes acordos comerciais, como a Rodada Uruguai e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

Ao mesmo tempo, surgiram duas ameaças possivelmente graves para o modelo bem-sucedido de crescimento liderado pelo comércio e intensivo em mão de obra. Primeiro, o advento de tecnologias para economizar em mão de obra, como a automação e a impressão 3D, poderia trazer a produção para mais perto do consumidor e reduzir a demanda por mão de obra no país e no exterior. Segundo, os conflitos comerciais entre os grandes países poderiam acarretar uma redução ou segmentação das CGV.

Mas o que significa tudo isso para os países em desenvolvimento que buscam ingressar nas CGV, adquirir novas tecnologias e crescer? Ainda existe um caminho para o desenvolvimento por meio das CGV? Eis a questão central explorada aqui. Este relatório examina em que medida as CGV contribuíram para o crescimento, o emprego e a redução da pobreza — mas também para a desigualdade e a degradação do meio ambiente. Explica como as políticas nacionais podem reavivar o crescimento do comércio e assegurar que as CGV sejam um dos motores do desenvolvimento e não uma força de divergência. Por último, identifica deficiências no sistema internacional de comércio que vêm fomentando discórdia entre as nações e fornece um roteiro para resolvê-las por meio de uma maior cooperação internacional.

A conclusão deste relatório é que as CGV podem continuar a impulsionar o crescimento, gerar empregos melhores e reduzir a pobreza, desde que os países em desenvolvimento implementem reformas mais profundas e os países industrializados adotem políticas abertas e previsíveis. É provável que a mudança tecnológica seja mais uma bênção do que uma maldição para o comércio e as CGV. Os benefícios da participação nas CGV poderão ser amplamente partilhados e sustentados se todos os países reforçarem a proteção social e ambiental.

Figura O.1 O comércio por CGV cresceu rapidamente na década de 1990, mas estagnou após a crise financeira mundial de 2008



Fontes: Equipe do WDR 2020, usando dados da base de dados Eora26 (https://worldmrio.com/), e Johnson e Noguera (2017).

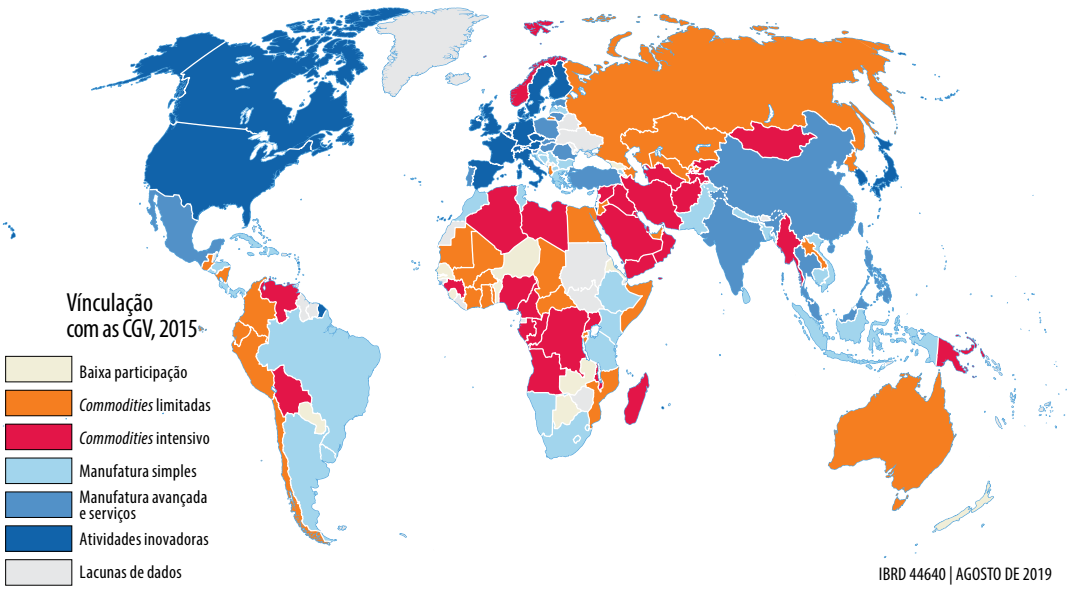
Obs.: Ver *detalhes na figura 1.2 do relatório principal.*

A expansão das CGV poderia estagnar a não ser que se restabeleça a previsibilidade das politicas

As CGV já existem há séculos. Contudo, cresceram rapidamente entre 1990 e 2007 à medida que os avanços tecnológicos — nos transportes, informação e comunicações — e a redução das barreiras comerciais induziram os fabricantes a estender os processos de produção para além das fronteiras nacionais (figura O.1). O crescimento das CGV concentrou-se nos setores de máquinas, eletrônicos e transportes, bem como nas regiões especializadas nesses setores: América do Norte, Europa Ocidental e Leste Asiático. A maioria dos países dessas regiões participa em CGV complexas, produzindo bens manufaturados avançados e serviços, e envolve-se em atividades inovadoras (mapa O.1). Em contrapartida, muitos países da África, América Latina e Ásia Central ainda produzem *commodities* para processamento posterior em outros países.

Nos últimos anos, porém, o comércio e o crescimento das CGV desaceleraram (figura O.1). Um dos motivos é o declínio do crescimento econômico global e, sobretudo, do investimento. Outro é a desaceleração do ritmo das reformas comerciais e, até mesmo, sua reversão. Além disso, a fragmentação da produção nas regiões e setores mais dinâmicos consolidou-se. A China está produzindo mais internamente.[1] Nos Estados Unidos, a expansão do setor de xisto permitiu cortar as importações de petróleo em um quarto entre 2010 e 2015 e reduziu ligeiramente os incentivos para terceirizar a produção manufatureira.[2]

Mapa O.1 Todos os países participam de CGV, mas não da mesma forma



Fonte: Equipe do WDR 2020, com base na taxonomia das CGV referente a 2015 (ver a caixa 1.3 no relatório principal).

Obs.: O tipo de vinculação de um país com as CGV baseia-se 1) na extensão da sua participação em CGV, 2) na especialização setorial do país no comércio e 3) no seu grau de inovação. Os detalhes são apresentados na figura 1.6 do relatório principal.

Aumentos recentes da proteção também podem afetar a evolução das CGV. O protecionismo poderia induzir o repatriamento das CGV existentes ou sua mudança para novos locais. A menos que se restabeleça a previsibilidade das políticas, qualquer expansão das CGV provavelmente permanecerá suspensa. Quando o acesso aos mercados no futuro é incerto, as empresas se veem incentivadas a adiar seus planos de investimento até que a incerteza seja resolvida.

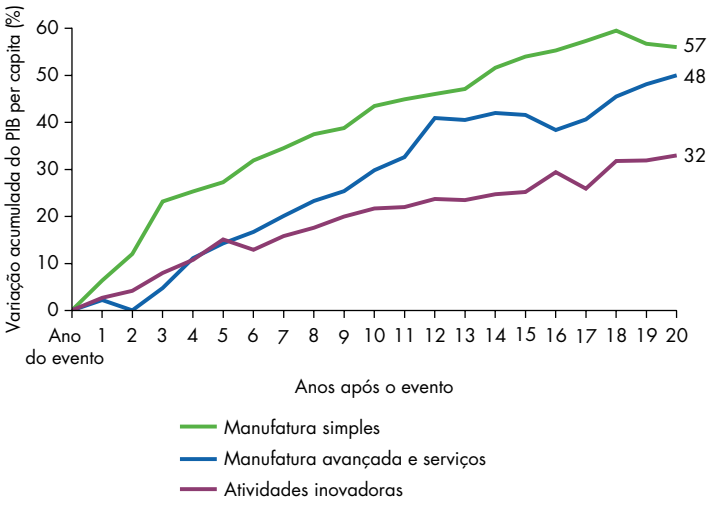
As CGV aumentam a renda, geram empregos melhores e reduzem a pobreza

A *hiperespecialização* aumenta a eficiência, e as *relações duradouras entre as empresas* promovem a difusão da tecnologia e o acesso a capital e insumos ao longo das cadeias. Por exemplo, na Etiópia, as empresas que participam em CGV são mais de duas vezes mais produtivas do que empresas semelhantes que participam apenas do comércio regular. As empresas de outros países em desenvolvimento também apresentam ganhos significativos de produtividade em decorrência da participação em CGV. Estima-se que um aumento de 1% na participação em CGV impulsione a renda per capita em mais de 1%, ou bem mais do que o ganho de 0,2% na renda advindo do comércio regular. O maior surto de crescimento costuma ocorrer quando os países fazem a transição da exportação de *commodities* para a exportação de produtos manufaturados simples (por exemplo, peças de vestuário) usando insumos importados (por exemplo, textêis) (figura O.2), como ocorreu em Bangladesh, Camboja e Vietnã.

Com o passar do tempo, porém, não é possível sustentar essas elevadas taxas de crescimento sem fazer a transição para formas de participação em GVC cada vez mais sofisticadas. Mas as transições de produtos manufaturados simples, para produtos manufaturados mais avançados e serviços e, finalmente, para atividades inovadoras (a taxonomia das CGV usada neste relatório é explicada em mais detalhes na caixa 1.3 do relatório principal) tornam-se cada vez mais exigentes em termos de qualificações, conectividade e instituições reguladoras.

As CGV também geram empregos melhores, mas a relação com o emprego é complexa. As empresas que participam em CGV tendem a ser mais produtivas e fazer uso mais intensivo de capital do que outras empresas (sobretudo as não envolvidas no comércio internacional), motivo pelo qual geram menos empregos. Contudo, a elevação da produtividade acarreta um aumento da produção das empresas e, assim, um crescimento do emprego nas empresas.[3] Em consequência, as CGV estão associadas a transformação estrutural nos países em desenvolvimento, ao atrair pessoas de atividades menos produtivas para atividades mais produtivas na manufatura e serviços. As empresas que participam em CGV são diferentes em outro aspecto: em uma ampla gama de países, elas tendem a empregar mais mulheres do que empresas que estão fora das CGV.[4] Assim, contribuem para os benefícios mais amplos do desenvolvimento decorrentes do aumento do emprego feminino.

Figura O.2 O PIB per capita cresce mais quando os países passam a fabricar produtos manufaturados simples nas CGV



Fontes: Equipe do WDR 2020, usando dados da base de dados Eora26 (https://worldmrio.com/) e da base de dados do WDI do Banco Mundial (https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators).

Obs: O estudo quantifica a variação acumulada do PIB real per capita nos 20 anos posteriores à transição de um estágio mais baixo de participação nas CGV para um estágio mais alto. Ver caixa 3.3 no Relatório principal para obter a metodologia.

Como as CGV impulsionam o crescimento da renda e do emprego, a participação nessas cadeias está associada a uma redução da pobreza.[5] De modo geral, o comércio reduz a pobreza principalmente por meio do crescimento. Como os ganhos do crescimento econômico decorrente das CGV tendem a ser maiores do que os do comércio de produtos finais, a redução da pobreza causada pelas CGV também acaba por ser maior do que a provocada pelo comércio regular. No México e no Vietnã, por exemplo, as regiões que registraram uma participação mais intensa em CGV também registraram uma redução maior da pobreza.

Os ganhos decorrentes das CGV não são partilhados igualmente, e as CGV podem prejudicar o meio ambiente

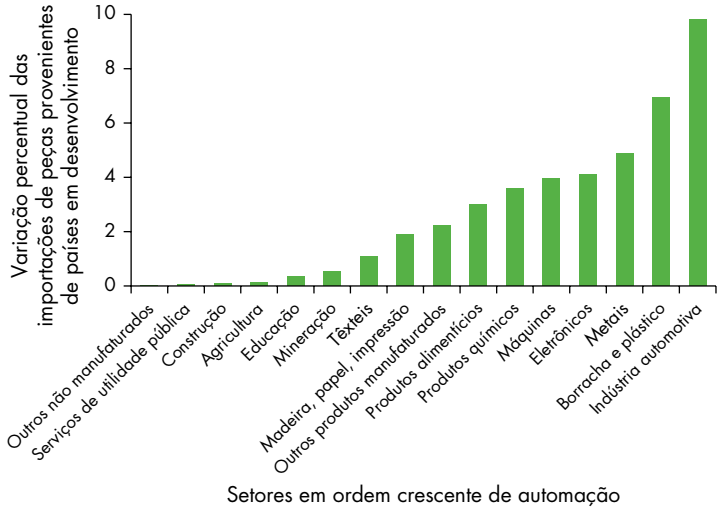
Os ganhos com a participação nas CGV não são distribuídos igualmente entre os países e dentro deles. As grandes corporações que terceirizam peças e tarefas para países em desenvolvimento têm testemunhado aumentos de suas margens e lucros, o que sugere que uma parcela crescente das reduções de custos decorrentes da participação nas CGV não estão sendo repassadas aos consumidores.[6] Ao mesmo tempo, as margens

para os produtores dos países em desenvolvimento estão caindo. Tal contraste é visível, por exemplo, nas margens das empresas de vestuário nos Estados Unidos e na Índia, respectivamente.

Dentro dos países, a exposição ao comércio com países de renda mais baixa e a mudança tecnológica contribuem para a realocação do valor agregado da mão de obra para o capital. A desigualdade também pode aumentar lentamente no mercado de trabalho, com a mão de obra qualificada recebendo um prêmio salarial crescente e a mão de obra não qualificada vendo seus salários estagnados.[7] As mulheres também enfrentam desafios: as CGV podem oferecer mais empregos para as mulheres, mas as possibilidades de ascensão a cargos mais altos parecem ser ainda menores que fora das CGV. De modo geral, as mulheres são encontradas nos segmentos de menor valor agregado; são raros os casos de mulheres proprietárias ou em cargos de direção.[8]

As CGV também podem ter efeitos prejudiciais sobre o meio ambiente. Os principais custos ambientais das CGV estão associados ao comércio crescente e mais distante de bens intermediários em comparação com o comércio regular. Isso leva a um aumento das emissões de dióxido de carbono (CO_2) em decorrência do transporte (em relação ao comércio regular), bem como a um excesso de resíduos (sobretudo eletrônicos e plásticos) na forma das embalagens dos produtos. O crescimento gerado pelas CGV também pode sobrecarregar os recursos naturais, sobretudo se vier acompanhado de subsídios à produção ou à energia, que incentivam a produção em excesso. Uma mensagem mais positiva é que a preocupação de que as empresas possam optar por localizar as etapas mais poluentes da produção em países onde as normas ambientais são mais brandas não é confirmada pelos dados.

Figura O.3 A automação em países industrializados impulsionou as importações de países em desenvolvimento



Fonte: Artuc, Bastos e Rijkers 2018.

Obs.: A figura mostra o aumento induzido pela automação nas importações, por países industrializados, de materiais de países em desenvolvimento, por setor amplo, entre 1995 e 2015. A variação nas importações de peças é medida em pontos log; um aumento de 0,10 em pontos log equivale a aproximadamente um aumento de 10% nas importações.

As novas tecnologias de modo geral promovem o comércio e as CGV

O surgimento de novos produtos, novas tecnologias de produção, como a automação e a impressão 3D, e novas tecnologias de distribuição, como as plataformas digitais, cria tanto oportunidades quanto riscos. Contudo os dados disponíveis até o momento sugerem que, no cômputo geral, essas tecnologias estão reforçando o comércio e as CGV.

A inovação está causando o surgimento de novos bens e serviços comercializados, o que ajuda a acelerar o crescimento do comércio. Em 2017, 65% do comércio era feito em categorias que não existiam em 1992.

Surpreendentemente, também é provável que novas tecnologias de produção impulsionem o comércio. A automação de fato incentiva os países a recorrer menos a métodos que fazem uso intensivo de mão de obra e reduz a demanda por produtos gerados por esses métodos em países em desenvolvimento. No entanto, as evidências sobre o chamado *reshoring* são limitadas,[9] e as evidências sobre os impactos da automação[10] e da impressão 3D[11] sugerem que essas tecnologias ajudaram a aumentar a produtividade e ampliar a escala de produção. Dessa forma, essas tecnologias aumentaram a demanda pela importação de insumos dos países em desenvolvimento (figura O.3).

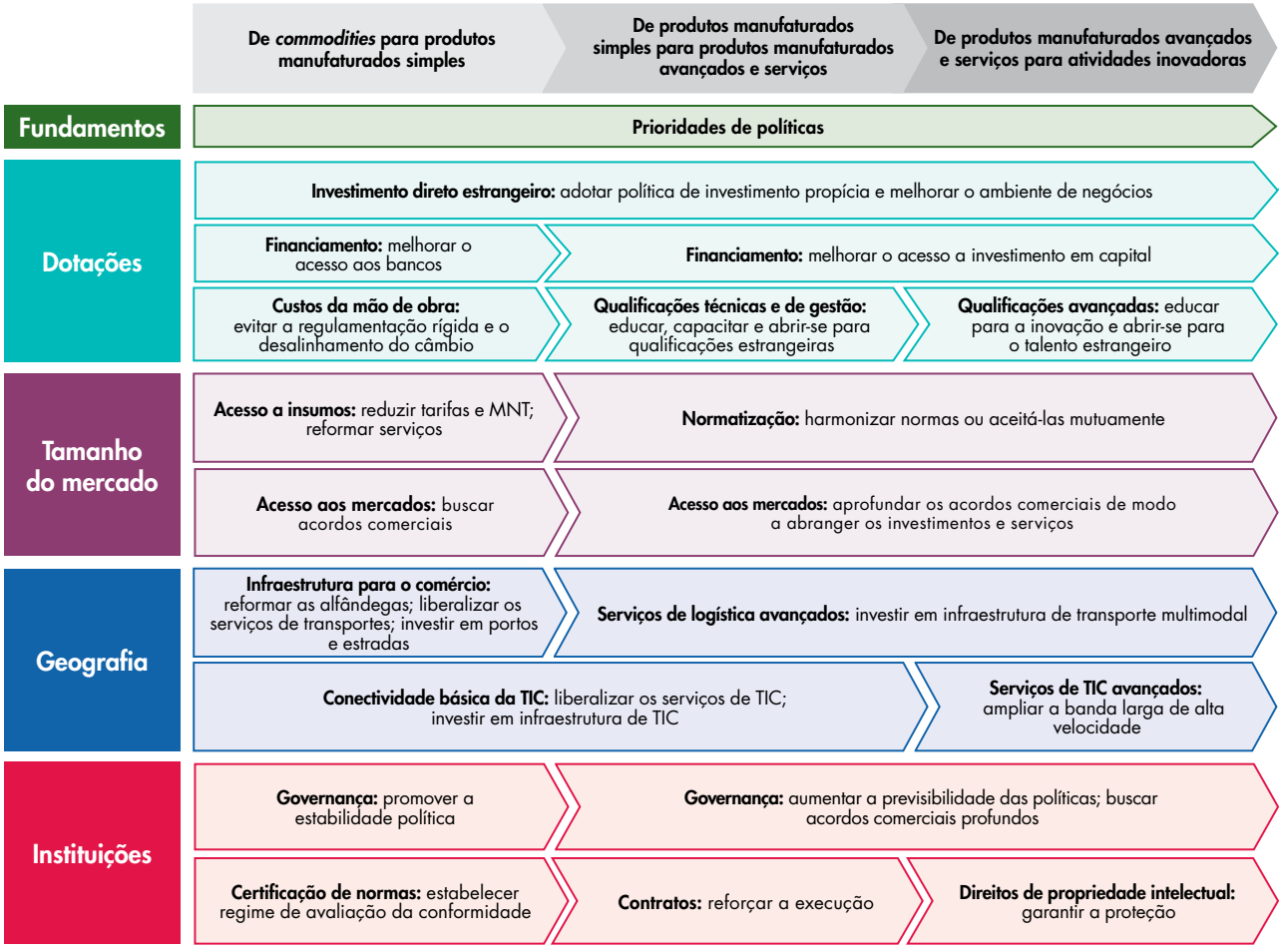
De maneira análoga, as empresas de plataformas digitais reduzem o custo do comércio e facilitam para as pequenas empresas ir além de seus mercados locais e vender bens e serviços para o mundo. Porém, há sinais de que o crescente poder de mercado dessas empresas de plataformas afeta a distribuição dos ganhos do comércio.[12]

As políticas nacionais podem impulsionar a participação nas CGV

Em princípio, desagregar a fabricação de produtos complexos, como carros e computadores, permite aos países se especializar em peças e tarefas mais simples, facilitando a participação no comércio dos países que estão em um estágio inicial de desenvolvimento. Contudo, a capacidade de um país participar em CGV não está de forma alguma assegurada.

A participação em CGV é determinada pelas dotações

Figura O.4 Transição para níveis mais sofisticados de participação em CGV: Alguns exemplos de políticas nacionais



Fonte: Equipe do WDR 2020.

Obs.: TIC = tecnologia da informação e comunicação; MNT = medida não tarifária.

de fatores, geografia, tamanho do mercado e instituições. Esses fundamentos por si só não ditam necessariamente o destino; contudo, as políticas também cumprem um papel importante. As políticas destinadas a atrair o investimento direto estrangeiro (IDE) podem remediar a escassez de capital, tecnologia e qualificações de gestão.[13] Liberalizar as barreiras internas ao comércio enquanto se negocia a liberalização do comércio com parceiros externos pode superar as restrições de um mercado interno pequeno, libertando os empresários e os produtores agrícolas dos limites da demanda interna e dos insumos locais. Melhorar a infraestrutura de transportes e comunicações e introduzir a concorrência nesses serviços pode resolver a desvantagem de uma localização remota.[14] Ademais, participar de acordos de integração profundos pode estimular reformas institucionais e de políticas, sobretudo quando esses acordos são complementados por assistência técnica e financeira.[15]

Com base em uma análise dos fatores que impulsionam os diversos tipos de participação em CGV, este relatório identifica as políticas que promovem a integração em CGV mais avançadas (figura O.4). É importante ressaltar que as políticas nacionais podem e devem ser adaptadas às circunstâncias específicas dos países e às formas específicas de participação em CGV.

Atrair o IDE é importante em todos os estágios da participação em CGV. Isso exige abertura comercial, proteção dos investidores, estabilidade, um ambiente de negócios favorável e, em alguns casos, promoção do investimento. Alguns países, como os do Sudeste Asiático, que se beneficiaram do investimento estrangeiro em produtos, ainda restringem o investimento estrangeiro em serviços. Outros tentam atrair o investimento por meio de isenções fiscais e subsídios, mas

correm o risco de antagonizar seus parceiros comerciais, e os benefícios líquidos podem não ser positivos. Não obstante, países como a Costa Rica, a Malásia e o Marrocos atraíram investimentos transformadores em CGV por parte de grandes empresas multinacionais; para isso, usaram estratégias bem sucedidas de promoção do investimento.

Taxas de câmbio sobrevalorizadas e regulamentações trabalhistas restritivas aumentam o custo do trabalho, impedindo que países ricos em mão de obra tirem proveito de suas dotações. Por exemplo, os custos da mão de obra industrial em Bangladesh são compatíveis com sua renda média per capita, mas, em muitos países da África, os custos da mão de obra são mais de duas vezes mais altos.

Conectar-se com os mercados por meio da liberalização do comércio ajuda os países a expandir o tamanho de seu mercado e a ganhar acesso aos insumos necessários para a produção. Por exemplo, grandes cortes unilaterais de tarifas por parte do Peru neste milênio estão associados a um crescimento mais rápido da produtividade e à expansão e diversificação das exportações das CGV.[16] Os acordos comerciais expandem o acesso aos mercados e têm sido um catalisador crucial do ingresso nas CGV em uma ampla gama de países, como Bangladesh, Honduras, Lesoto, Madagascar, Maurício e República Dominicana. Como as economias de bens e serviços estão cada vez mais interligadas, a reforma das políticas sobre serviços — nas telecomunicações, finanças, transportes e em uma série de serviços para empresas — deve fazer parte de qualquer estratégia para promover a atividade das CGV.

No caso de muitos bens comercializados nas CGV, um dia de atraso equivale a impor uma tarifa superior a 1%. Melhorar os procedimentos nas alfândegas e fronteiras, promover a concorrência nos serviços de transportes e logística, e melhorar a estrutura portuária e a governança podem reduzir os custos comerciais relacionados com o tempo e a incerteza, mitigando as desvantagens associadas com uma localização afastada.

Como as CGV prosperam com a formação flexível de redes de empresas, também se deve prestar atenção à execução de contratos para que as disposições legais dentro da rede sejam estáveis e previsíveis. Proteger os direitos de propriedade intelectual é de especial importância para as cadeias de valor mais inovadoras e complexas. O fortalecimento da capacidade nacional de certificação e execução de testes para assegurar o cumprimento de normas internacionais também pode facilitar a participação nas CGV.

Muitas das abordagens tradicionais da política industrial, como os incentivos fiscais, os subsídios e as exigências de conteúdo local, provavelmente vão distorcer os padrões de produção no contexto atual das CGV. Outras políticas proativas são mais promissoras, sobretudo quando abordam falhas do mercado:

- A fim de reforçar a capacidade nacional de apoiar a modernização das cadeias de valor, os países devem investir em capital humano.[17] O Penang Skills Development Center, na Malásia, é um exemplo de um centro de capacitação liderado pela indústria que tem cumprido um papel importante no apoio à modernização das CGV de eletrônicos e engenharia naquele país.
- Políticas direcionadas para desbloquear as restrições ao comércio por meio das CGV podem ser eficazes. Por exemplo, em Bangladesh, a adoção de entrepostos aduaneiros, combinada com cartas de crédito *back to back* (garantindo o acesso a capital de giro), é reconhecida como um catalisador da integração do país à CGV do vestuário.
- Os países podem conectar pequenas e médias empresas (PME) nacionais com as principais empresas das CGV, ao apoiar a formação e capacitação e, ao mesmo tempo, oferecer informações às principais empresas sobre oportunidades de fornecimento. Entre os exemplos de programas bem-sucedidos de vinculação de fornecedores figuram o Chile e a Guiné na mineração, Moçambique e Quênia na agricultura, e a República Checa nos setores eletrônico e automotivo.
- No caso dos países que participam em cadeias de valor agrícolas, as políticas para ajudar pequenos produtores são de especial importância. Na África, 55% dos empregos estão na agricultura, a fonte de mais de 70% dos ganhos dos pobres. Para assegurar que o pequeno produtor se beneficie das CGV, é necessário apoio adicional, por exemplo, por meio de serviços de extensão agrícola, acesso a instrumentos de gerenciamento de risco (como seguros) e coordenação para explorar o aumento da escala por meio de organizações de produtores.

Melhorar o ambiente de negócios e de investimento para as CGV em escala nacional pode ter um custo alto e demorar muito tempo, o que estimula muitos países a estabelecer zonas econômicas especiais (ZEE) para criar ilhas de excelência. Contudo, os resultados até o momento sugerem que relativamente poucas ZEE são bem-sucedidas, e o são apenas quando abordam falhas específicas de mercado e das políticas. Obter as condições certas, mesmo em uma área geográfica restrita, exige cuidado no planejamento e implementação para que os recursos necessários, como mão de obra, terra, água, eletricidade e telecomunicações, estejam disponíveis prontamente, as barreiras regulatórias sejam minimizadas e a conectividade seja ininterrupta. Os poucos programas bem-sucedidos de zonas especiais em países como a China, os Emirados Árabes Unidos e o Panamá, e agora na Etiópia — assim como os numerosos exemplos de ZEE que não conseguiram atrair investidores ou crescer — oferecem lições importantes sobre como usar essas zonas para o desenvolvimento.

Outras políticas podem ajudar a garantir a partilha e a sustentabilidade dos benefícios das CGV

Além das políticas destinadas a facilitar a participação nas CGV, são necessárias medidas complementares para partilhar seus benefícios e atenuar os eventuais custos. Entre elas, destacam-se as políticas para o mercado de trabalho a fim de ajudar os trabalhadores que podem ser prejudicados por mudanças estruturais; mecanismos para assegurar o cumprimento da regulamentação trabalhista; e medidas de proteção do meio ambiente.

Com a expansão das CGV, alguns trabalhadores ganharão, mas outros podem vir a perder em alguns locais, setores e ocupações. A assistência para ajustar-se, de especial importância em países de renda média e alta, ajudará os trabalhadores a adaptar-se às mudanças nos padrões de produção e distribuição que as CGV provocam. Entre as políticas de ajuste, podem figurar medidas para facilitar a mobilidade da mão de obra e preparar os trabalhadores para encontrar novos empregos.[18] Como o desemprego resultante da mudança estrutural tende a ser persistente, um sistema de seguro-salário pode ajudar a manter os trabalhadores em empregos de remuneração mais baixa sem sofrer perda de renda, o que leva a melhores resultados a longo prazo. Por exemplo, o bem-sucedido modelo de "flexigurança" da Dinamarca dá aos empregadores a liberdade de contratar e demitir com poucas restrições, mas apoia os trabalhadores com generosos subsídios de desemprego e programas ativos para o mercado de trabalho.

A regulamentação trabalhista, se for bem concebida e aplicada, pode ajudar a garantir a segurança e a saúde dos trabalhadores. As empresas privadas podem contribuir, sobretudo quando seus consumidores são sensíveis às condições de trabalho nas operações globais das empresas. As políticas nacionais apoiadas pela cooperação internacional também têm um papel importante no estabelecimento e monitoramento de normas trabalhistas adequadas. No Vietnã, as condições de trabalho melhoraram quando as empresas participaram do Programa Melhor Trabalho, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Corporação Financeira Internacional (IFC), contribuíram para essa melhoria ações governamentais complementares para divulgação pública do nome das empresas que deixavam de cumprir as principais normas trabalhistas.[19]

Precificar a degradação ambiental pode impedir que as CGV ampliem a má alocação de recursos.[20] Os preços dos produtos devem refletir tanto seu custo econômico como seus custos socioambientais. A devida precificação dos danos ambientais incentivaria também a inovação em bens e processos de produção que não prejudicassem o meio ambiente. Reduzir as distorções, como as criadas pelos subsídios à energia e à produção, e adotar a tributação do carbono melhorariam a alocação de recursos e reduziriam as emissões de CO_2.[21] Além disso, regulamentações ambientais, sobretudo com referência a setores e poluentes específicos, poderiam controlar os danos causados pela produção e pelo transporte relacionados com as CGV.

A cooperação internacional apoia a participação benéfica nas CGV

O sistema de comércio internacional é especialmente valioso em um mundo de CGV. As CGV atravessam fronteiras, e a aplicação de políticas ou a falta delas em um país pode afetar produtores e consumidores de outros países. A cooperação internacional pode ajudar a fazer face aos efeitos secundários das políticas nacionais e alcançar melhores resultados em termos de desenvolvimento. Como os custos da proteção sobem quando os bens e serviços atravessam fronteiras várias vezes, os ganhos da redução coordenada de barreiras ao comércio são ainda maiores no caso das CGV do que no caso do comércio regular. Em vista do vínculo indissociável entre o investimento estrangeiro e as CGV, a criação de um ambiente aberto e seguro para o investimento é vital para participar nas CGV, sobretudo no caso dos países com escassez de capital.

Os países em desenvolvimento beneficiaram-se enormemente do sistema de comércio baseado em regras, sobretudo de suas garantias contra a discriminação comercial, incentivos a reformas, acesso a mercados do mundo inteiro e possibilidade de recorrer no caso de disputas, mesmo contra os pesos pesados do comércio. Hoje, porém, o sistema de comércio internacional sofre uma tremenda pressão. Três décadas de crescimento em recuperação liderado pelo comércio nos países em desenvolvimento contribuíram para mudanças na distribuição do poder econômico entre os países e aumentaram a desigualdade de renda nos países. A crescente simetria no tamanho da economia dos países está pondo em relevo a assimetria persistente em seus níveis de proteção. Nesse meio tempo, o sistema de comércio, que se adaptou a mudanças no passado, hesitou nos últimos anos, sobretudo com o fracasso das negociações de Doha. Iniciativas regionais como a União Europeia e o NAFTA também foram prejudicadas por discordâncias entre os países membros.

O conflito comercial entre os Estados Unidos e a China está gerando incertezas sobre proteção e políticas, e está começando a perturbar as CGV. Se o conflito comercial se agravar e causar uma queda na confiança dos investidores, os efeitos sobre o crescimento mundial e a pobreza poderão

ser significativos — mais de 30 milhões de pessoas poderão ser empurradas para a pobreza (medida como níveis de renda inferiores a US$ 5,50 por dia), e a renda mundial poderá cair em até US$ 1,4 trilhão. Isso posto, mesmo em se mantendo o *status quo*, é provável que os efeitos adversos tenham resultado das práticas comerciais que provocaram o conflito.

Para sustentar uma abertura comercial benéfica, é essencial "caminhar com as duas pernas". A primeira prioridade é aprofundar a cooperação comercial tradicional para fazer face às barreiras remanescentes ao comércio de bens e serviços, bem como às demais medidas que distorcem o comércio, como os subsídios e as atividades das empresas estatais. Paralelamente, a cooperação deve ser ampliada para além da política comercial de modo a abranger a tributação, a regulamentação e a infraestrutura.

Aprofundar a cooperação tradicional

Com vistas ao futuro, a primeira prioridade deve ser aprofundar as regras e compromissos comerciais tradicionais. Até o momento, a cooperação internacional gerou uma abertura desigual em matéria de bens e serviços. A liberalização do comércio na agricultura e nos serviços está atrasada, e alguns produtos industrializados continuam sujeitos a restrições em certos mercados e a medidas não tarifárias. As preferências comerciais reduziram determinadas tarifas que os países mais pobres normalmente têm de pagar, mas não as tarifas que esses países impõem às suas importações. Em alguns casos, o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento tem incluído reformas lentas, que, em última instância, inibem a participação nas CGV e sua integração à economia mundial.

Além disso, a escalada das tarifas em alguns dos maiores mercados do mundo, que servem para proteger a produção de maior valor agregado, inibe as atividades de processamento na agroindústria e em outras áreas que fazem uso intensivo de mão de obra, como vestuário e artigos de couro, nos países em desenvolvimento. Regras de origem restritivas em acordos preferenciais limitam as opções para a obtenção de insumos. Os subsídios e as empresas estatais distorcem a concorrência; e as regras existentes não garantem a neutralidade competitiva. No caso dos serviços, as negociações internacionais produziram pouca liberalização além da que já foi empreendida unilateralmente. Serviços importantes e pertinentes para CGV, como os transportes aéreo e marítimo (em que uma liberalização coordenada seria mais necessária), foram excluídos das negociações devido ao poder de interesses particulares.

As negociações comerciais tradicionais podem produzir resultados mais significativos se os principais países em desenvolvimento se envolverem como parceiros iguais e líderes em pé de igualdade, em vez de buscarem tratamento especial e diferenciado; se os grandes países industrializados continuarem a depositar sua confiança em negociações baseadas em regras em vez de recorrerem à proteção unilateral; e se todos os países trabalharem em conjunto para definir uma agenda de negociações que reflita tanto as prioridades comerciais como as do desenvolvimento.

Ampliar a cooperação em tributação, concorrência e fluxos de dados

Tributar o capital é cada vez mais difícil em uma era de empresas globais, produção fragmentada e crescimento dos ativos intangíveis, como a propriedade intelectual. A cooperação deve garantir o acesso justo às receitas fiscais, de que os países ricos necessitam para ajudar os trabalhadores industriais deslocados e de que os países pobres precisam para melhorar sua infraestrutura. Em última análise, uma abordagem conjunta para ampliar o uso da tributação baseada no destino poderia eliminar tanto os incentivos às empresas para transferir lucros como os incentivos aos países para competir na tributação, mas teriam de ser levadas em conta as consequências para as receitas fiscais nos pequenos países em desenvolvimento. Nesse meio tempo, outras medidas de combate à erosão da base tributária e da renda poderiam aliviar os respectivos desafios encontrados na mobilização de recursos internos.

Entre os consumidores, cresce a preocupação com os fluxos de dados e a expansão internacional das empresas digitais, que cumprem um papel importante nas CGV. Os riscos vão desde abusos da privacidade em serviços baseados em dados até práticas anticompetitivas em serviços baseados em plataformas. Os governos estão recorrendo a leis sobre a localização de dados para limitar a mobilidade transfronteiriça dos dados e a regras rígidas sobre o tratamento dos dados dentro dos países. As leis de concorrência também continuam a ter um foco claramente nacionalista, e a cooperação em acordos de comércio bilateral ou regional tem sido limitada. A solução pode ser um novo tipo de acordo: as empresas exportadoras assumirem compromissos regulatórios no sentido de proteger os interesses dos consumidores no exterior em troca de compromissos de acesso aos mercados por parte dos países importadores, como é o caso em alguns acordos recentes sobre fluxos de dados.

No entanto, os países em desenvolvimento não devem ser deixados de fora desses acordos porque isso prejudicaria seu envolvimento produtivo nas CGV. O apoio internacional pode ajudá-los a assumir compromissos regulatórios em áreas de interesse para a exportação (como os serviços baseados em dados) e a obter compromissos de seus parceiros comerciais ao abrirem seus mercados (como para a aplicação da política de concorrência).

Por último, as falhas na coordenação do investimento em infraestrutura afetam tanto o investimento nas CGV

como a expansão e modernização dessas cadeias, sobretudo nos países mais pobres. Do ponto de vista global, os países investem menos em infraestruturas relacionadas com o comércio porque não levam em consideração os benefícios adicionais para seus parceiros comerciais. Os países que dividem uma fronteira podem obter ganhos maiores quando agem simultaneamente para acelerar o comércio. Por exemplo, Guatemala e Honduras conseguiram reduzir a demora na fronteira de 10 horas para 15 minutos quando ingressaram em uma união aduaneira e concordaram em aceitar a mesma documentação eletrônica. O Acordo de Facilitação do Comércio da Organização Mundial do Comércio incentiva os países a coordenar melhorias na facilitação do comércio e oferece aos países de baixa renda assistência financeira para os investimentos necessários. Uma abordagem semelhante pode ajudar a explorar sinergias para outros investimentos em infraestrutura de transportes, energia e comunicações.

Notas

1. Constantinescu, Mattoo e Ruta (2018).
2. Constantinescu, Mattoo e Ruta (2018).
3. No Vietnã, as empresas que importam e exportam empregam mais trabalhadores do que as empresas que apenas exportam e as empresas que não estão envolvidas no comércio internacional, controlados os efeitos fixos de setor e província, bem como a propriedade estatal e estrangeira. No México, as empresas que mantêm relações com os compradores, assim como as empresas que exportam e importam, também testemunham um aumento do emprego em comparação com as empresas que apenas importam ou apenas exportam. Essa constatação vale mesmo quando se consideram as características relacionadas à região, setor e propriedade estrangeira das empresas. Em um país como um todo, portanto, as empresas que importam e exportam empregam mais trabalhadores do que as que comercializam em apenas um sentido ou que não estão envolvidas no comércio internacional.
4. Rocha e Winkler (2019).
5. A elasticidade do crescimento da pobreza depende de vários fatores, como sua incidência (variação da desigualdade), a distribuição inicial da terra, riqueza e renda, os níveis de educação entre os pobres, outras formas de investimento público no passado, bem como as instituições locais, como os sindicatos (Ferreira, Leite e Ravillion 2010; Ravallion e Datt 2002). Ver também Dollar e Kraay (2002) e Ferreira e Ravallion (2008).
6. As margens podem aumentar porque os preços são mais elevados, ou porque os custos são mais baixos, ou uma combinação das duas coisas quando os mercados não são perfeitamente competitivos, o que significa que as empresas podem afetar os preços. O efeito sobre as margens das empresas depende da redução dos custos ou dos ganhos com a participação em CGV ser repassada integralmente para o consumidor por meio de reduções de preços.
7. Feenstra e Hanson (1996, 1997); Verhoogen (2008).
8. Rocha e Winkler (2019).
9. Oldenski (2015) apresenta evidências de que o *reshoring* não é generalizado nos Estados Unidos.
10. Artuc, Bastos e Rijkers (2018).
11. Freund, Mulabdic e Ruta (2018).
12. Ver Chen e Wu (2018); Garicano e Kaplan (2001); Höppner e Westerhoff (2018).
13. A associação positiva entre IDE e capital, tecnologia e qualificações de gestão é impulsionada pela participação nas CGV apenas no setor manufatureiro. Não existe associação entre os fluxos de entrada de IDE e a integração às CGV dos setores de agricultura, *commodities* ou serviços dos países. Essa constatação poderia apontar para um papel mais favorável para o IDE à procura de eficiências ou de mercados, que busca destinos internacionalmente competitivos em termos de custos e possíveis plataformas para exportação. Buelens e Tirpák (2017) apresentam mais evidências de que os estoques bilaterais de IDE guardam uma associação positiva com a participação bilateral para trás nas CGV, bem como com o comércio bruto bilateral.
14. APEC e Banco Mundial (2018).
15. De acordo com Johnson e Noguera (2017), a União Europeia e outros acordos de comércio preferencial, sobretudo os profundos, cumprem um papel importante na redução da proporção do valor agregado bilateral em relação às exportações brutas, um sinal de crescimento da fragmentação da produção mundial.
16. Pierola, Fernandes e Farole (2018).
17. Evidências da base de dados Eora (https://worldmrio.com/) mostram uma relação em forma de U entre o PIB per capita e a integração a jusante nas CGV entre os países.
18. Bown e Freund (2019).
19. Hollweg (2019).
20. Gollier e Tirole (2015); Nordhaus (2015).
21. Cramton *et al.* (2017); Farid *et al.* (2016); Weitzman (2017).

Referências

APEC (Asia–Pacific Economic Cooperation) and World Bank. 2018. "Promoting Open and Competitive Markets in Road Freight and Logistics Services: The World Bank Group's Markets and Competition Policy Assessment Tool Applied in Peru, the Philippines, and Vietnam." Unpublished report, World Bank, Washington, DC.

Artuc, Erhan, Paulo S. R. Bastos, and Bob Rijkers. 2018. "Robots, Tasks, and Trade." Policy Research Paper 8674, World Bank, Washington, DC.

Bown, Chad P., and Caroline L. Freund. 2019. "Active Labor Market Policies: Lessons from Other Countries for the United States." PIIE Working Paper 19–2 (January), Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.

Buelens, Christian, and Marcel Tirpák. 2017. "Reading the Footprints: How Foreign Investors Shape Countries' Participation in Global Value Chains." Comparative Economic Studies 59 (4): 561–84.

Chen, Maggie Xiaoyang, and Min Wu. 2018. "The Value of Reputation in Trade: Evidence from Alibaba." Paper presented at Workshop on Trade and the Chinese Economy, King Center on Global Development, Stanford University, Stanford, CA, April 12–13.

Constantinescu, Ileana Cristina Neagu, Aaditya Mattoo, and Michele Ruta. 2018. "The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?" World Bank Economic Review. Published electronically May 23. https://doi.org/10.1093/wber/lhx027.

Cramton, Peter, David J. MacKay, Axel Ockenfels, and Steven Stoft, eds. 2017. Global Carbon Pricing: The Path to Climate Cooperation. Cambridge, MA: MIT Press.

Dollar, David, and Aart Kraay. 2002. "Growth Is Good for the Poor."

Journal of Economic Growth 7 (3): 195–225.

Farid, Mai, Michael Keen, Michael G. Papaioannou, Ian W.H. Parry, Catherine A. Pattillo, and Anna Ter-Martirosyan. 2016. "After Paris: Fiscal, Macroeconomic, and Financial Implications of Global Climate Change." IMF Staff Discussion Note 16/01 (January), International Monetary Fund, Washington, DC.

Feenstra, Robert C., and Gordon H. Hanson. 1996. "Foreign Investment, Outsourcing, and Relative Wages." In The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honor of Jagdish Bhagwati, edited by Robert C. Feenstra, Gene M. Grossman, and Douglas A. Irwin, 89–128. Cambridge, MA: MIT Press.

———. 1997. "Foreign Direct Investment and Relative Wages: Evidence from Mexico's Maquiladoras." Journal of International Economics 42 (3–4): 371–93.

Ferreira, Francisco H. G., Phillippe George Leite, and Martin Ravallion. 2010. "Poverty Reduction without Economic Growth? Explaining Brazil's Poverty Dynamics, 1985–2004." Journal of Development Economics 93 (1): 20–36.

Ferreira, Francisco H. G., and Martin Ravallion. 2008. "Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence." Policy Research Working Paper 4623, World Bank, Washington, DC.

Freund, Caroline L., Alen Mulabdic, and Michele Ruta. 2018. "Is 3D Printing a Threat to Global Trade? The Trade Effects You Didn't Hear About." Unpublished working paper, World Bank, Washington, DC.

Garicano, Luis, and Steven N. Kaplan. 2001. "The Effects of Business-to-Business E-Commerce on Transaction Costs." Journal of Industrial Economics 49 (4): 463–85.

Gollier, Christian, and Jean Tirole. 2015. "Negotiating Effective Institutions against Climate Change." Economics of Energy and Environmental Policy 4 (2): 5–27.

Hollweg, Claire H. 2019. Firm Compliance and Public Disclosure. in Vietnam. Policy Research Working Paper, World Bank, Washington, DC.

Höppner, Thomas, and Phillipp Westerhoff. 2018. "The EU's Competition Investigation into Amazon Marketplace." Kluwer Competition Law Blog, November 30, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, The Netherlands.http://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2018/11/30/the-eus-competition-investigation-into-amazon-marketplace/.

ILO (International Labour Organization) and IFC (International Finance Corporation). 2016. "Progress and Potential: How Better Work Is Improving Garment Workers' Lives and Boosting Factory Competitiveness." International Labour Office, Geneva. https://betterwork.org/dev/wp-content/uploads/2016/09/BW-Progress-and-Potential_Web-final.pdf.

Johnson, Robert Christopher, and Guillermo Noguera. 2012. "Accounting for Intermediates: Production Sharing and Trade in Value Added." Journal of International Economics 86 (2): 224–36.

———. 2017. "A Portrait of Trade in Value-Added over Four Decades." Review of Economics and Statistics 99 (5): 896–911.

Nordhaus, William. 2015. "Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy." American Economic Review 105 (4): 1339–70.

Oldenski, Lindsay. 2015. "Reshoring by US Firms: What Do the Data Say?" PIIE Policy Brief 15–14 (September), Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.

Pierola, Martha Denisse, Ana Margarida Fernandes, and Thomas Farole. 2018. "The Role of Imports for Exporter Performance in Peru." World Economy 41 (2): 550–72.

Ravallion, Martin, and Guarav Datt. 2002. "Why Has Economic Growth Been More Pro-Poor in Some States of India than Others?" Journal of Development Economics 68 (2): 381–400.

Rocha, Nadia, and Deborah Winkler. 2019. "Trade and Female Labor Participation: Stylized Facts Using a Global Dataset." Background paper, World Bank-World Trade Organization Trade and Gender Report, World Bank, Washington, DC.

Verhoogen, Eric A. 2008. "Trade, Quality Upgrading, and Wage Inequality in the Mexican Manufacturing Sector." Quarterly Journal of Economics 123 (2): 489–530.

Weitzman, Martin L. 2017. "How a Minimum Carbon-Price Commitment Might Help to Internalize the Global Warming Externality." In Global Carbon Pricing: The Path to Climate Collaboration, edited by Peter Cramton, David J. C. MacKay, Axel Ockenfels, and Steven Stoft, 125–48. Cambridge, MA: MIT Press.

ECOAUDITORIA

Declaração de Benefícios Ambientais

O Grupo Banco Mundial está empenhado na redução da sua pegada ambiental. Em apoio a esse compromisso, nós potencializamos as opções de publicação eletrônica e tecnologia de impres- são por demanda encontradas nos eixos regionais de todo o mundo. Juntas, essas iniciativas permitem que as tiragens das publicações sejam reduzidas e as distâncias das remessas sejam abreviadas, o que resulta em menor consumo de papel, uso de produtos químicos, emissões dos gases de efeito estufa e desperdício.

Adotamos os padrões recomendados para o uso do papel definidos pela Iniciativa de Im- pressão Verde. A maioria de nossos livros é impressa em papel certificado pelo Conselho de Administração de Florestas (FSC), quase todo ele contendo de 50% a 100% de conteúdo reci- clado. A fibra reciclada do papel de nossos livros pode não receber branqueamento ou receber branqueamento totalmente livre de cloro (TFC), ser processada sem uso de cloro (PCF) ou com processos sem uso de cloroelementar (EECF).

Para obter informação mais detalhada sobre a filosofia ambiental do Banco Mundial, favor consultar o website www.worldbank.org/corporateresponsibility.

As cadeias globais de valor (CGV) impulsionaram o salto do comércio internacional após 1990 e agora respondem por quase metade de todo o comércio. Essa mudança possibilitou uma convergência econômica sem precedentes: os países pobres cresceram rapidamente e começaram a aproximar-se dos países mais ricos.

Desde a crise financeira mundial de 2008, porém, o crescimento do comércio tem sido lento e a expansão das CGV estagnou. Nesse período, surgiram graves ameaças ao modelo de crescimento liderado pelo comércio. Novas tecnologias poderão trazer a produção para mais perto do consumidor e reduzir a demanda por mão de obra. Além disso, os conflitos comerciais entre os grandes países poderão acarretar uma redução ou segmentação das CGV.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2020: O comércio para o desenvolvimento na era das cadeias globais de valor examina se ainda existe um caminho para o desenvolvimento por meio das CGV e do comércio. A conclusão é que, no estágio atual, a evolução tecnológica é mais uma bênção do que uma maldição. As CGV podem continuar a impulsionar o crescimento, gerar empregos melhores e reduzir a pobreza desde que os países em desenvolvimento implementem reformas mais profundas para promover a participação nas CGV; os países industrializados adotem políticas abertas e previsíveis; e todos os países retomem a cooperação multilateral.

GRUPO BANCO MUNDIAL

SKU 33360