



Rumo à **transformação**
do **modelo de desenvolvimento**
na América Latina
e no Caribe: **produção,**
inclusão e sustentabilidade



NAÇÕES UNIDAS



Trigésimo nono
período de sessões
da CEPAL

Buenos Aires,
24 a 26 de outubro

2022

Thank you for your interest in this ECLAC publication



Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.



www.cepal.org/en/publications



www.cepal.org/apps



Rumo à **transformação**
do **modelo de desenvolvimento**
na América Latina
e no Caribe: **produção,**
inclusão e sustentabilidade



NAÇÕES UNIDAS



Trigésimo nono
período de sessões
da CEPAL

Buenos Aires, | **2022**
24 a 26 de outubro

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretário Executivo

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

Sally Shaw
Diretora da Divisão de Documentos e Publicações

Este documento foi elaborado com a participação das divisões substantivas, sedes sub-regionais e escritórios nacionais da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Participaram da sua redação os seguintes funcionários da CEPAL: Martín Abeles, Alejandra Acevedo, Olga Lucía Acosta, José Eduardo Alatorre, Dale Alexander, Vianka Aliaga, Dillon Alleyne, Alberto Arenas de Mesa, Raquel Artecona, Hugo Beteta, Álvaro Calderón, Verónica Cano, Jean Baptiste Carpentier, Christine Carton, Simone Cecchini, Pablo Chauvet, Martín Cherkasky, Felipe Correa, Filipe da Silva, Carlos de Miguel, Ana Luíza de Oliveira, Fabiana Del Popolo, Marco Dini, Lika Doehl Diouf, Artie Dubrie, José Durán, Andrés Espejo, Rodrigo Furtado, Marina Gil, Nicoló Gilgo, Camila Gramkow, Ana Gúezmes, Michael Hanni, Sebastián Herreros, Mariana Huepe, Keiji Inoue, Valeria Jordán, Vera Kiss, Carlos Kroll, Andrea Laplane, So Jeong Lee, Mauricio León, José Luis Lewinsohn, Jesús López, Carlos Maldonado, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez, Jorge Mario Martínez Piva, Jorge Martínez Pizarro, Javier Meneses, Cielo Morales, Carlos Mussi, Georgina Núñez, Rolando Ocampo, Roberto Orozco, Machel Pantin, Franciss Peñaloza, Wilson Peres, Esteban Pérez, Noel Pérez, Willard Phillips, Ramón Pineda, Cecilia Plottier, Gabriel Porcile, Diane Quarless, Rayén Quiroga Martínez, Orlando Reyes, Juan Carlos Rivas, Claudia Robles, Monica Rodrigues, Adrián Rodríguez, Indira Romero, Sebastián Rovira, Joseluis Samaniego, Jeannette Sánchez, Nunzia Saporito, Silvia Saravia, Lucía Scuro, Nyasha Skerrette, Zulma Sosa, Octavio Sotomayor, Elizabeth Thorne, Daniel Titelman, Daniela Trucco, Cecilia Vera, Paul Wander, Pablo Yanes e Romain Zivy.

Colaboraram também os seguintes consultores da CEPAL: Sofía del Villar, Álvaro Lalanne, Martín Lavalleja, Diego Messina, Lilíán Romero, Ira Ronzheimer, José Ignacio Suárez e Belén Villegas.

Agradecemos a colaboração de Rubén Contreras e Céline Van Herp.

Os limites e os nomes que figuram nos mapas incluídos neste documento não implicam seu apoio ou aceitação oficial pelas Nações Unidas.

Notas explicativas

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

Esta publicação deve ser citada como: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Rumo à transformação do modelo de desenvolvimento na América Latina e no Caribe: produção, inclusão e sustentabilidade. Síntese* (LC/SES.39/4), Santiago, 2022.

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

Índice

| | |
|---|-----------|
| Prólogo | 5 |
| Introdução | 11 |
| I. Presente e futuro da globalização: crises, emergência ambiental e revolução tecnológica | 19 |
| II. Estrutura produtiva e políticas para o desenvolvimento sustentável | 25 |
| III. Desigualdade, emprego e políticas sociais | 29 |
| A. Transformação produtiva e emprego | 29 |
| B. Proteção social, crescimento e resiliência..... | 34 |
| IV. A dimensão setorial: os motores do desenvolvimento sustentável | 37 |
| A. Transição energética..... | 38 |
| B. Eletromobilidade..... | 39 |
| C. Economia circular | 39 |
| D. Bioeconomia..... | 40 |
| E. Indústria manufatureira da saúde | 41 |
| F. Transformação digital | 42 |
| G. Economia do cuidado..... | 43 |
| H. Turismo sustentável | 44 |
| I. MPME e economia social e solidária..... | 44 |
| V. Políticas para a transformação do modelo de desenvolvimento | 47 |

Prólogo

Num contexto regional macroeconômico, social e ambiental muito complexo, que exige repensar as políticas públicas de curto e longo prazo, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) cumpre sua missão de apresentar aos países da região, por ocasião do Trigésimo Nono Período de Sessões, uma proposta de reativação econômica e transformação dos modelos de desenvolvimento imperantes na América Latina e no Caribe.

Depois da pior crise econômica e social que a região já atravessou, provocada pela pandemia da doença causada pelo coronavírus (COVID-19), hoje estamos vivendo momentos de grandes dificuldades e incertezas geradas por uma série de crises em cascata: crise climática, de saúde, de emprego, social, educativa, de segurança alimentar, energética e do custo de vida.

No curto prazo, a região enfrenta grandes desafios em matéria de política econômica e social, ante a necessidade de conciliar políticas dirigidas a impulsionar a reativação econômica, fazer frente à inflação e à crise do custo de vida e manter o apoio aos domicílios mais vulneráveis, além de fortalecer a sustentabilidade das finanças públicas. Contudo, por mais difícil que seja a atual conjuntura mundial, os fatores estruturais de longo prazo apresentam os maiores desafios: aumentar a produtividade, transformar os sistemas econômicos e produtivos para criar mais e melhores empregos, avançar rumo a economias tecnologicamente mais sofisticadas com baixas emissões de carbono que permitam enfrentar a mudança climática, reduzir as lacunas e as

heterogeneidades estruturais, transformar os sistemas educativos em verdadeiros motores de mobilidade social e crescimento, eliminar as lacunas de gênero e avançar rumo a sistemas universais de proteção social no âmbito de sólidos Estados de bem-estar, para mencionar somente alguns dos mais importantes.

Além disso, um processo inflacionário na economia mundial, de uma forma que não se havia experimentado nos últimos 20 anos, está condicionando significativamente a política monetária das economias desenvolvidas e das economias da região. As políticas de estímulos fiscais e monetários adotadas durante a pandemia foram substituídas por políticas mais restritivas, que se expressam em aumentos da taxa de política monetária em quase todos os países da região. Por outro lado, a situação fiscal da maioria dos países se deteriorou em resultado dos grandes esforços fiscais feitos para enfrentar os piores momentos da crise da COVID-19 e suas consequências sociais. A situação social na América Latina e no Caribe também se deteriorou e ocorreram aumentos consideráveis dos níveis de pobreza, que refletem os efeitos da pandemia e da contração econômica que a acompanhou. As desigualdades de renda também registraram um aumento significativo após a irrupção da pandemia, o que implica deterioração das condições de vida e das expectativas econômicas não só dos segmentos mais pobres, mas também dos estratos médios, com importantes implicações políticas e sociais. A isto se somaram grandes fluxos migratórios, aos quais devemos atender.

É fundamental dar sustentabilidade ao gasto público e evitar ajustes que aprofundem o processo de desaceleração da atividade econômica e comprometam o apoio aos setores mais vulneráveis. Isto implica ampliar o espaço fiscal e criar uma governança macroeconômica que permita que os ciclos econômicos contracionistas sejam menos longos e profundos e que os ciclos de expansão sejam mais sustentáveis ao longo do tempo.

Além de enfrentar os difíceis desafios impostos pela atual conjuntura, as economias da região devem abordar o desafio de reverter o baixo crescimento da produtividade e do investimento nas últimas três décadas, que se transformou numa limitação estrutural do desenvolvimento. É necessário repensar as políticas produtivas para que a região se integre aceleradamente às revoluções tecnológicas

que mudaram o paradigma produtivo. As políticas produtivas para a recuperação devem ter, além de um ambiente macroeconômico e financeiro adequado, uma dimensão setorial. Embora a especificidade setorial deva ser definida em cada contexto nacional, a CEPAL propõe prestar especial atenção a pelo menos nove setores com alto potencial dinamizador e transformador: a transição energética, a eletromobilidade, a economia circular, a bioeconomia, a indústria manufatureira da saúde, a transformação digital, a economia do cuidado, o turismo sustentável e o setor formado pelas micro, pequenas e médias empresas (MPME) e a economia social e solidária.

As revoluções tecnológicas geram ondas de destruição criadora com efeitos socioeconômicos transformadores. O desafio em termos de política é fazer com que as dinâmicas criativas e de inovação sigam em frente e superem as dinâmicas destrutivas e que os setores sociais e laborais afetados se beneficiem de sistemas de proteção social e de políticas ativas do mercado de trabalho (inserção no mercado de trabalho e treinamento) para aproveitar as oportunidades do novo mundo do trabalho que a revolução tecnológica está criando.

Também se deve impulsionar uma reativação e transformação do aparelho produtivo que seja ambientalmente sustentável, pois caso contrário não conseguirá reduzir os efeitos da mudança climática. Os efeitos derivados da mudança climática se fazem sentir mais fortemente nos países menos desenvolvidos, que, além de serem os que produzem menos emissões de gases de efeito estufa, estão menos preparados para enfrentar suas consequências adversas.

A transformação da estrutura produtiva que é necessária na América Latina e no Caribe será o resultado de escolhas de política, como ocorreu na história de todos os países que escaparam da armadilha da renda média e passaram a ser países de renda alta, e não somente o resultado do destino na dotação de fatores. A dimensão institucional e de economia política em coevolução com a estrutura produtiva define o estilo de desenvolvimento. Os países que adotaram políticas de transformação e diversificação produtiva e as mantiveram ao longo do tempo obtiveram melhores resultados em termos de crescimento no longo prazo do que os que não as mantiveram. Os baixos níveis de investimento e produtividade observados nos países da região nas últimas três décadas, bem como sua trajetória

decrecente, são o resultado da baixa capacidade desses países de realizar e manter as mudanças necessárias na estrutura produtiva e, com isto, na quantidade e qualidade do emprego.

Na América Latina e no Caribe é preciso melhorar a capacidade institucional do Estado para formular, implementar e avaliar as políticas públicas necessárias para a mudança estrutural sustentável. As políticas públicas devem ter efeitos disruptivos na composição da estrutura produtiva da região, motivo pelo qual devem ser implementadas por ministérios e secretarias que tenham influência política e capacidades institucionais. As iniciativas de política produtiva, industrial e tecnológica precisam de apoios institucionais e políticos e capacidades que permitam implementá-las de maneira eficaz.

Os países também carecem de Estados e sistemas de bem-estar sólidos. A transição para sistemas universais de acesso a certos bens e serviços que são centrais para o bem-estar e o aumento da produtividade (por exemplo, a saúde e a educação) constitui um desafio que ainda não foi incorporado plenamente nas políticas públicas da região. O combate à pobreza e à desigualdade requer mais emprego formal e políticas sociais que conduzam a sistemas universais de proteção social. Em ambas as dimensões é preciso considerar e atacar outras fontes de desigualdade, como as vinculadas ao gênero, condição étnico-racial e idade, e aquelas que se relacionam com a deterioração ambiental. A proteção social universal não só é um imperativo moral do desenvolvimento, mas também contribui tanto para a justiça social quanto para o crescimento e a capacidade de adaptação da economia; por isso, a região deve se propor a avançar rumo a Estados de bem-estar.

A superação dos problemas que freiam a região e a mantém numa trajetória de lento investimento, baixo crescimento e alta desigualdade exige a aplicação de uma ampla gama de políticas —macroeconômicas, sociais, ambientais e produtivas— com uma forte dimensão setorial. Das estratégias e políticas que a CEPAL propõe no Trigésimo Nono Período de Sessões surgem alguns elementos que devem ser destacados: a urgência de recuperar o investimento e o crescimento; o reconhecimento de que o papel do Estado é crucial e insubstituível em todas as suas dimensões, desde a articulação de propostas e a provisão de financiamento numa escala pouco acessível ao setor privado até a definição de modelos de regulação e a formulação e

aplicação de políticas; a necessidade de articular as políticas setoriais com as de alcance geral, e também de gerar espaços de negociação, decisão e ação com participação dos diversos atores, reconhecendo suas diferentes capacidades, vantagens e limitações.

Esta agenda é ambiciosa, porém este não é um momento para mudanças graduais ou tímidas, mas decididas e transformacionais. Somente elevando o nível de ambição poderemos responder aos desafios e choques simultâneos e à complexidade das economias e sociedades de nossa região. Para articular as estratégias e as políticas propostas e assegurar sua implementação efetiva e seu ajuste às novas realidades ao longo do tempo são necessárias novas formas de governança experimentalista, baseadas em processos iterativos e participativos de formulação e implementação de políticas. Em alguns casos serão necessários novos pactos fiscais, produtivos, sociais e ambientais para superar os problemas da conjuntura atual e transitar no longo prazo para sociedades sustentáveis, coesas e resilientes, características dos Estados de bem-estar que a região precisa construir no contexto de economias mais eficientes e produtivas.

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretário Executivo
Comissão Econômica para
a América Latina e o Caribe (CEPAL)

Introdução

O contexto internacional apresenta profundas incertezas sobre sua trajetória nos próximos anos. O baixo crescimento e as pressões inflacionárias derivados da crise provocada pela pandemia da doença causada pelo coronavírus (COVID-19) foram acentuados pela guerra entre a Federação da Rússia e a Ucrânia, que agravou as tensões geopolíticas, a desaceleração do comércio e do crescimento mundial, a inflação e a volatilidade do sistema financeiro global.

A isto somam-se os desafios originados nas mudanças observadas na dinâmica da globalização, associados com as diversas revoluções tecnológicas convergentes que estão modificando o paradigma produtivo, os modelos de negócios, as cadeias de abastecimento e os fluxos do comércio de bens e serviços, assim como novas realidades geopolíticas que também afetaram a composição do comércio mundial e a dinâmica das chamadas “fábricas mundiais”.

O atual contexto mundial caracteriza-se pelo que numerosos analistas e organismos internacionais qualificaram como uma série de crises em cascata, entre as quais se incluem a climática, de saúde, de emprego, social, educacional, de segurança alimentar, energética e de custo da vida, que afetam com diversa intensidade e variadas características inúmeros países, inclusive todos os da América Latina e do Caribe.

No caso da região, os desafios decorrentes dos diversos choques recentes, em particular a pandemia de COVID-19 e a guerra na Ucrânia e suas consequências, bem como das mudanças estruturais de mais longo prazo na globalização e em matéria climática, são

amplificados na medida em que exacerbam e aprofundam os velhos problemas estruturais em termos de desigualdade, produtividade, heterogeneidade produtiva, informalidade do trabalho, pouco acesso aos sistemas de proteção social, exclusão digital, desigualdade de gênero e educação. Estas características estruturais da região, e as demandas sociais e políticas associadas, não só comprometem a capacidade de avançar para um crescimento e um desenvolvimento ambientalmente sustentável, mas também afetam a capacidade dos países de responder aos choques externos, às exigências do ciclo econômico e às transformações de mais longo prazo.

No curto prazo, esta situação se traduziu para a região em grandes desafios em matéria de política econômica e social, já que é preciso conciliar políticas dirigidas a impulsionar a reativação econômica, fazer frente à inflação e oferecer apoio aos domicílios mais vulneráveis, sem comprometer a sustentabilidade das finanças públicas.

Por isso, a região requer políticas públicas com um foco e uma direcionalidade muito claros —que contem com o espaço necessário para impulsionar um processo de reconstrução com transformação —, bem como o fortalecimento da institucionalidade pública. As medidas de que as economias da região necessitam não só devem reativar os sistemas econômicos e produtivos, mas simultaneamente devem reconstruí-los e transformá-los para avançar no sentido de economias de baixo carbono e alto conteúdo tecnológico que permitam enfrentar a mudança climática, além de reduzir as lacunas, as heterogeneidades estruturais e os dualismos históricos que caracterizam os países da região.

Estes são alguns dos desafios analisados no presente documento. Por um lado, explora os desafios de curto prazo que as políticas macroeconômicas e sociais devem abordar para reativar a economia e oferecer proteção aos domicílios mais vulneráveis. Por outro, analisa a estrutura produtiva e as políticas setoriais que permitam orientar os países da região para uma trajetória de desenvolvimento sustentável.

Desafios para uma reativação sustentável

Depois da baixa taxa de crescimento econômico de 0,6% registrada como média anual no período 2014-2019, uma contração histórica de 6,9% em 2020 e uma recuperação de 6,5% em 2021, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) estima que as

economias da região crescerão 3,2% em 2022. Da mesma forma, espera-se que nos próximos anos a desaceleração do crescimento se acentue e a região retome a trajetória de baixo crescimento que vinha exibindo.

Recentemente, o menor crescimento da atividade econômica esteve acompanhado de um significativo aumento da taxa de inflação. Em junho de 2022, a inflação em 12 meses apresentou uma média regional de 8,4%, equivalente a mais de duas vezes o valor da média observada entre janeiro de 2005 e dezembro de 2019, de 4,1%.

A dinâmica da inflação condicionou significativamente a política monetária dos países da região, e as políticas de estímulos adotadas após o início da pandemia foram substituídas por políticas mais restritivas, que se expressaram em fortes aumentos da taxa de política monetária em quase todos os países da região. Apesar destes esforços, espera-se que a inflação se mantenha alta no futuro próximo, devido à relevância que têm em sua determinação certos fatores de oferta, em particular os preços de itens importantes como os alimentos, os fertilizantes e os combustíveis.

A situação fiscal dos países da região deteriorou-se devido aos consideráveis esforços fiscais para enfrentar os piores momentos da crise da COVID-19 e suas consequências sociais. Na média dos países, o déficit fiscal aumentou em relação à situação anterior à pandemia, assim como os níveis de endividamento. Em 2020, a dívida pública bruta do governo central dos países da América Latina chegou a representar 56,6% do PIB e em 2021 registrou-se uma diminuição para 53,4% do PIB, mantendo-se em níveis historicamente altos, similares aos observados há 20 anos. Isto resultou numa significativa desaceleração do gasto fiscal em relação a 2020, particularmente dos gastos em subsídios e transferências correntes. No Caribe a dívida pública bruta do governo central representou 89,3% do PIB em 2020 e teve uma leve diminuição para 88,1% do PIB em 2021. Estes altos níveis de endividamento acentuam-se em seis países cujos níveis de endividamento são superiores a 90% do PIB.

De maneira concomitante, a situação social na região também se deteriorou e ocorreram aumentos consideráveis dos níveis de pobreza, refletindo os efeitos da pandemia e da recessão econômica que a acompanhou. Em 2020, a Comissão Econômica para a América Latina e

o Caribe (CEPAL) calculou que a pobreza e a pobreza extrema alcançaram, respectivamente, 33,0% e 13,1% da população regional. Em 2021, a incipiente recuperação das economias traduziu-se numa queda muito modesta da pobreza, para 32,1%, e um aumento marginal, porém contínuo, da pobreza extrema, que alcançou 13,8%. A desigualdade de renda também registrou um aumento significativo após o início da pandemia, detendo a tendência à queda observada na região desde 2002. Como se analisa no capítulo III, este aumento da desigualdade na distribuição da renda produz uma crescente fraqueza dos estratos médios, o que tem importantes implicações políticas e sociais.

Desta maneira, o contexto em que se situa o diálogo sobre as políticas públicas na região é caracterizado por importantes restrições no espaço de políticas macroeconômicas, combinadas com crescentes demandas sociais. É neste âmbito que os países da região devem adotar políticas que lhes permitam dinamizar o crescimento sustentável, atenuar as pressões inflacionárias, gerar empregos de qualidade e mitigar os custos sociais, além de reduzir a pobreza e a desigualdade. Tudo isto representa importantes desafios para os sistemas políticos e de governança e para as capacidades técnicas, operacionais e políticas das instituições públicas.

Em matéria fiscal, é necessário ampliar o espaço fiscal para dar sustentabilidade ao gasto público e evitar ajustes desnecessários que aprofundem o processo de desaceleração da atividade econômica e comprometam o apoio aos setores mais vulneráveis. Para isso, a região tem opções de política de curto prazo que permitiriam aumentar a receita fiscal através de medidas para reduzir a evasão fiscal, revisar gastos tributários a fim de reduzir as perdas de arrecadação e adequar os códigos tributários às novas boas práticas na tributação internacional e na economia digital. No médio prazo, é necessário consolidar o imposto de renda para as pessoas físicas, estender o alcance dos impostos sobre o patrimônio e a propriedade, revisar e atualizar os sistemas fiscais para a exploração de recursos não renováveis e considerar impostos ambientais e relacionados com problemas de saúde pública. Para levar adiante esta agenda, será necessária a geração de pactos fiscais e sociais que permitam dar viabilidade a reformas dos sistemas tributários na região.

No campo monetário, as autoridades devem reconhecer que a estabilidade de preços é um elemento-chave da estabilidade

macrofinanceira, mas não é o único; também há a estabilidade cambial e o manejo do ciclo econômico e dos fluxos de capitais, como ficou em evidência durante a pandemia. Isto é fundamental para que a política monetária compatibilize a estabilidade de preços com a necessidade de recuperar o crescimento e o investimento.

A política macroprudencial na região conta com uma margem de manobra relativamente ampla e pode ajudar na condução da política monetária. Seu uso aumentou desde a crise financeira mundial de 2008 e se intensificou no contexto da crise gerada pela pandemia de COVID-19. Num contexto como o atual, em que se deve estabilizar a inflação sem aprofundar o quadro recessivo, é necessário que os bancos centrais usem de maneira complementar todas as ferramentas à sua disposição, tanto convencionais como não convencionais.

Assim, políticas monetárias convencionais, como o ajuste da taxa de juros ou o manejo do encaixe legal, devem ser complementadas com outras políticas macroprudenciais, como aumento das provisões vinculadas a créditos de maior risco para reduzir o crescimento do crédito, se isto for considerado necessário. De igual forma, para atenuar a volatilidade cambial e seu impacto na dinâmica dos preços, é conveniente complementar o uso da taxa de política monetária (TPM) com outras medidas, como as intervenções nos mercados de divisas (tanto nos mercados à vista (*spot*) como nos de derivados), a fim de atenuar a volatilidade excessiva, e medidas macroprudenciais (como os encaixes para os depósitos em divisas) vinculadas à gestão dos fluxos de capitais.

Além de enfrentar os difíceis desafios impostos pela atual conjuntura, as economias da região também devem abordar o desafio de reverter o baixo crescimento que o investimento apresentou nas últimas três décadas, que se transformou numa limitação estrutural do desenvolvimento.

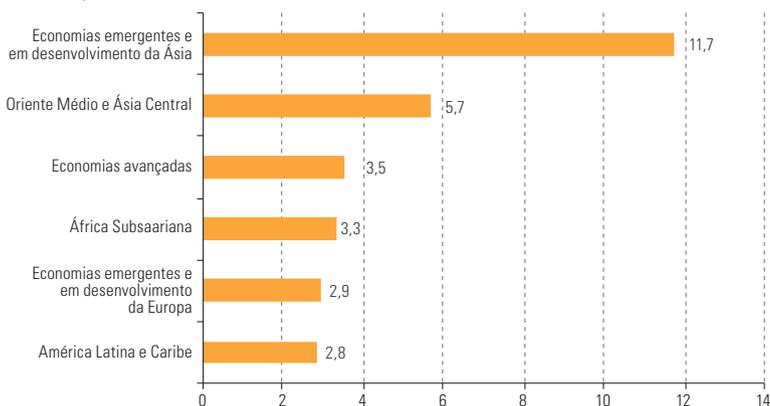
O aumento do investimento permitiria remover barreiras que inibem a adoção de novas e melhores tecnologias e, portanto, não permitem um aumento da produtividade nas economias da região.

Um elemento a ser destacado é que o investimento público na América Latina e no Caribe é baixo em termos absolutos e relativos em comparação com o de outras regiões do mundo. Em média, a formação bruta de capital fixo do governo geral na região esteve

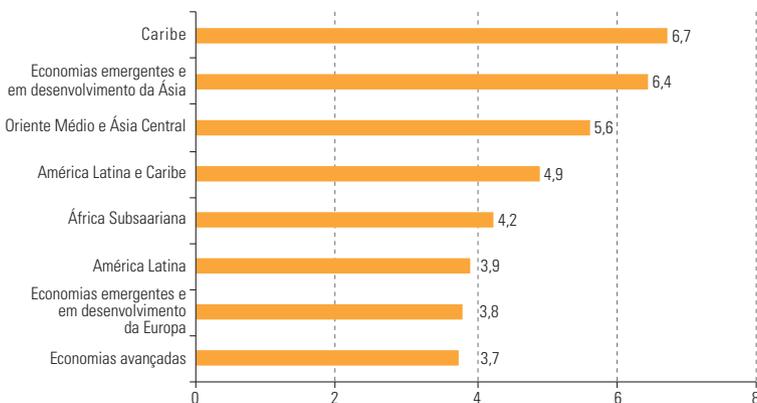
significativamente abaixo dos níveis registrados nas economias emergentes e em desenvolvimento da Ásia durante as últimas décadas, período em que os países asiáticos construíram economias dinâmicas e diversificadas (veja o gráfico 1).

Gráfico 1
Agrupamentos e regiões selecionadas: formação bruta de capital fixo do governo geral, 2019
(Em porcentagens do PIB, com base em preços constantes)

A. Média ponderada



B. Média simples



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Fundo Monetário Internacional (FMI), “Investment and Capital Stock Dataset” [on-line] <https://data.imf.org/?sk=1CE8A55F-CFA7-4BC0-BCE2-256EE65AC0E4>.

Nota: As médias ponderadas foram calculadas com base no PIB em paridade do poder aquisitivo em dólares internacionais a preços correntes.

O limitado fluxo de investimento traduziu-se num acervo de capital público insuficiente para prover os serviços econômicos e sociais, dinamizar o crescimento e assentar as bases para um desenvolvimento sustentável e inclusivo na região.

A região enfrenta diversos desafios no curto prazo, antes os quais é necessário conciliar diversas políticas dirigidas a impulsionar a reativação econômica e fazer frente à aceleração inflacionária e à crise do custo da vida. Além disso, é importante manter o apoio aos domicílios mais vulneráveis, além de fortalecer a sustentabilidade das finanças públicas.

Uma característica da dinâmica econômica dos países da região é a alta volatilidade real e o fato de existirem grandes limitações para sustentar as fases expansivas do ciclo econômico, que costumam ser mais curtas e menos intensas do que em outras regiões, enquanto as fases recessivas costumam ser similares. A volatilidade do investimento excede a volatilidade do produto e aumentou desde a década de 1990.

Esta característica dos ciclos econômicos impõe à região o desafio de construir uma governança macroeconômica que melhore sua capacidade para enfrentar e suavizar os efeitos de choques adversos mediante políticas anticíclicas que, além de potencializar a fase expansiva, dinamizem o investimento. Esta governança macroeconômica é crucial para enfrentar os desafios de transformação produtiva e apoiar este processo no longo prazo.

Adiante encontram-se as principais mensagens e recomendações de políticas apresentadas em cada um dos capítulos desse documento.

I. Presente e futuro da globalização: crises, emergência ambiental e revolução tecnológica

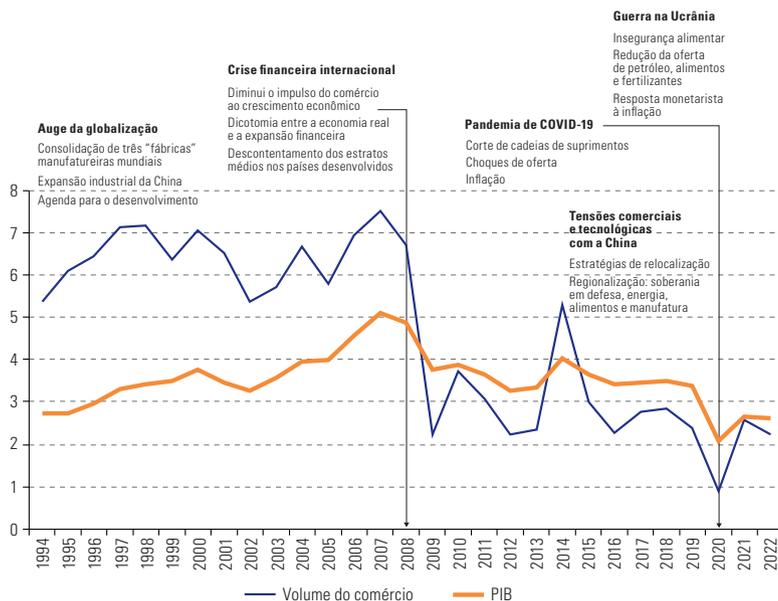
O capítulo I enfatiza que, além das condições e restrições internas, a situação econômica, social e de sustentabilidade ambiental dos países da América Latina e do Caribe é determinada pelas condições externas. Como se observa no gráfico 2, a partir de 2008 a economia mundial esteve sujeita a uma série de choques que afetaram os países da região. Entre estes destacam-se a crise financeira mundial do período 2008-2009 e as tensões econômicas a partir de 2017 entre os Estados Unidos e a Europa, por um lado, e a China, por outro, seguidas a partir de 2020 pela crise da pandemia de COVID-19 e, desde fevereiro de 2022, a guerra entre a Federação da Rússia e a Ucrânia.

O processo inflacionário iniciado no segundo semestre de 2020 e agravado pela guerra na Ucrânia levou os bancos centrais a diminuir os impulsos à demanda agregada através do aumento das taxas de política monetária e da redução dos programas de compra de ativos. Este tipo de política pode ser pouco efetivo para ancorar as expectativas inflacionárias se estas responderem a fatores vinculados à guerra, problemas nas cadeias de suprimentos e aumento dos custos do transporte internacional. Além disso, uma política monetária restritiva implicaria um menor impulso à atividade econômica e maiores riscos para os sistemas financeiros, o que poderia acentuar o risco de estagnação, especialmente dada a simultaneidade na elevação das taxas de juros por parte dos principais bancos centrais.

Gráfico 2

Auge e desaceleração da globalização: variação anual do PIB mundial e do volume do comércio internacional de bens, 1994-2022^a

(Em porcentagens, médias móveis de cinco anos)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações da Organização Mundial do Comércio (OMC) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

^a As cifras de 2022 são projeções.

Para as economias emergentes, inclusive as da América Latina e do Caribe, o quadro é mais complicado, pois o combate à inflação acentuou o endurecimento das condições financeiras globais e aumentou a volatilidade nos mercados financeiros e a aversão global ao risco. Isto afetou os fluxos de capital para os mercados emergentes, induzindo importantes desvalorizações das moedas e aumentando o impacto dos choques provenientes do aumento dos preços da energia e dos alimentos.

As dinâmicas cíclicas da economia mundial ocorrem num contexto em que a emergência ambiental e a revolução tecnológica são as duas megatendências que estão transformando de maneira estrutural o processo de globalização, particularmente o comércio e as cadeias de valor.

Enquanto a economia mundial experimenta um risco crescente de estagflação, as sociedades também enfrentam uma crise ambiental cada vez mais aguda e assimétrica. As expressões mais alarmantes da crise ambiental são a perda de biodiversidade e ecossistemas, a poluição e a ameaça da mudança climática. Para evitar os piores impactos da mudança climática e limitar o aumento da temperatura a um máximo de 1,5°C, é necessária em 2030 uma redução das emissões de gases de efeito estufa entre 38% e 63% em relação às emissões de 2019. Até meados do século, as emissões deverão diminuir entre 75% e 98%, o que implica que a economia mundial deverá ser neutra em emissões de carbono naquele momento.

As causas e os efeitos da mudança climática operam com uma dupla assimetria. Os países mais desenvolvidos são os que mais participam na geração de emissões de gases de efeito estufa e estão melhor preparados para enfrentar os efeitos negativos da mudança climática, enquanto os países menos desenvolvidos são os que menos emissões produzem e estão menos preparados para enfrentar seus efeitos adversos. Por outro lado, dentro dos países, os grupos mais ricos produzem mais emissões *per capita* e estão melhor preparados para enfrentar os efeitos da mudança climática, enquanto os grupos mais pobres se encontram na situação contrária.

Neste contexto, a guerra entre a Federação da Rússia e a Ucrânia provocou um novo aumento dos preços da energia, cujo efeito na transição energética não está ainda claro. Por um lado, os altos preços dos combustíveis geram um incentivo à substituição de combustíveis fósseis por energias renováveis. No entanto, os altos preços também podem fomentar uma nova onda de investimentos neste setor.

Por sua vez, a perda e a degradação da biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas terrestres e marinhos têm importantes implicações para os sistemas produtivos e o bem-estar social e contribuem para aprofundar as crises globais.

Outra transformação importante durante a última década é a impulsionada pelas tecnologias digitais, que propiciaram a criação de novos bens e serviços, novos modelos de negócios e redes de valor, bem como o surgimento de novas empresas que levaram à reconfiguração de certas indústrias e adquiriram uma preponderância

global. Estas ondas de destruição criadora têm efeitos socioeconômicos transformadores, capazes de alterar as trajetórias de desenvolvimento dos países em termos de geração e distribuição da riqueza, devido a seus potenciais efeitos no bem-estar, na produtividade e na sustentabilidade ambiental. Trata-se de uma mudança de paradigma tanto produtiva como de emprego, que está acelerando o ritmo de transformação no mundo da produção e no mundo do trabalho. O desafio de política é conseguir que as dinâmicas criativas e de inovação sigam em frente e superem as dinâmicas destrutivas, e que os setores sociais e de trabalho afetados se beneficiem de sistemas de proteção social e de políticas ativas do mercado de trabalho (inserção no mercado de trabalho e treinamento) para aproveitar as oportunidades do novo mundo do trabalho que a revolução tecnológica e digital está criando.

A fim de potencializar a contribuição da transformação digital para a reativação e reconstrução após os danos causados pela pandemia, bem como para a superação de problemas estruturais, é necessário contar com quadros integrados de políticas e mecanismos de governança e execução que incidam nos fatores básicos ou impulsores da transformação digital, tais como a infraestrutura de conectividade, os marcos regulatórios, os recursos humanos capacitados e as arquiteturas institucionais e de governança. Sem uma perspectiva sistêmica da digitalização, que reduza as desigualdades de acesso e iguale as oportunidades, os efeitos positivos poderiam se transformar em fatores adversos em termos de concentração e desigualdade. Isto é especialmente relevante para os países em desenvolvimento, que se encontram longe da fronteira tecnológica e baseiam suas vantagens competitivas na abundância de mão de obra pouco qualificada e de recursos naturais, insumos cuja relevância relativa poderia diminuir como resultado da expansão da robótica e da inteligência artificial e da maior eficiência associada a soluções inteligentes.

A conjunção da ruptura da sinergia entre as três “fábricas mundiais” da globalização —Ásia Oriental e Sudeste Asiático, Europa e América do Norte— com a guerra na Ucrânia poderia reforçar os movimentos dos países para a autossuficiência ou a soberania em matérias como a saúde, a segurança alimentar, o acesso a fontes de energia renováveis e não renováveis e a produção de bens manufaturados considerados estratégicos, sejam de alta tecnologia

(microprocessadores) ou de tecnologias maduras (fertilizantes), bem como para o controle nacional ou regional sobre as empresas que os produzem. As tendências à regionalização do mercado mundial poderiam ser reforçadas privilegiando a localização dos investimentos em economias geograficamente próximas ou segundo critérios de segurança nacional. Neste sentido, traça-se com crescente clareza uma nova etapa da globalização com ao menos duas características: i) uma tendência à sobreposição ou gravitação do geopolítico sobre o econômico nas decisões de investimento e na organização das cadeias de suprimentos no âmbito mundial, que se reflete em diversas formas de um renovado regionalismo; ii) uma tendência, que já é muito clara nas estatísticas, a um alto dinamismo do comércio de serviços, bem maior que o dinamismo do comércio de bens, associado com a revolução digital, o comércio eletrônico e o comércio de serviços habilitados ou facilitados pelas tecnologias da informação e comunicação e da Internet. Estas tendências relativamente novas apresentam tanto desafios como oportunidades para os países da região, vinculados a fatores como o deslocamento próximo (nearshoring) e a possibilidades de inserção em novas cadeias de valor, não só de bens, mas também de serviços.

A crise financeira mundial, as tensões presentes na globalização, a pandemia e os efeitos da guerra entre a Federação da Rússia e a Ucrânia golpearam uma região que apresenta um quadro de baixo crescimento, investimento insuficiente, desindustrialização, informalidade do trabalho e desaproveitamento do mercado regional. Os fatores que levaram a região a baixas taxas de crescimento e especialização em setores de baixa intensidade tecnológica e escasso dinamismo da demanda externa conjugaram-se com uma aceitação muito limitada de propostas de políticas produtivas, isto é, de políticas que impulsionem a criação de novos setores com vantagens competitivas precisamente em matéria tecnológica e de demanda externa. Inclusive na atual conjuntura em que as economias desenvolvidas implementaram poderosos planos industriais orientados para a sustentabilidade e a soberania energética e tecnológica, os países da região mantêm posturas ambíguas ou somente declaratórias com relação às políticas de desenvolvimento produtivo.

Como a CEPAL tem reiterado, esta dinâmica econômica combina-se com dinâmicas sociais de exclusão e desigualdade derivadas de estruturas produtivas pouco dinâmicas, sistemas educativos e de formação profissional pouco inclusivos e uma cultura que alimenta e reproduz diversos tipos de discriminação e exclusão, além de uma crise ambiental de alcance mundial que afeta desproporcionalmente a região. Este quadro é origem e ao mesmo tempo resultado de sérias deficiências no atual modelo de desenvolvimento, cuja superação requer esforços concentrados de política e de ação coletiva das sociedades em todos os âmbitos abordados pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Aprofundar este diagnóstico e apresentar propostas de política para a ação é a tarefa abordada nos capítulos seguintes.

II. Estrutura produtiva e políticas para o desenvolvimento sustentável

O capítulo II do documento analisa as forças estruturais que determinaram o desempenho da América Latina e do Caribe nos últimos 30 anos, com base numa análise comparativa com outras regiões, para identificar os fatores que fizeram com que as economias da região não obtivessem a convergência quanto a capacidades e renda com as economias mais desenvolvidas. O ponto de partida é a constatação de que a economia internacional é formada por um conjunto de países com assimetrias muito acentuadas em termos econômicos, produtivos e tecnológicos, que mostram uma interação estreita com os aspectos distributivos e de bem-estar na qual a causalidade vai em ambas as direções.

Dois são os principais argumentos apresentados neste capítulo. O primeiro é que os países que alcançaram taxas mais elevadas de crescimento e reduziram as diferenças de renda *per capita* com os países mais avançados (convergência) foram os que conseguiram diversificar sua estrutura produtiva para setores mais intensivos em tecnologia e com maior dinamismo da demanda nos mercados mundiais. Em outras palavras, a estrutura produtiva importa: produzir bens intensivos em tecnologia não é o mesmo que produzir bens de baixa intensidade tecnológica, e tampouco produzir bens com alta elasticidade-renda da demanda não é o mesmo que produzir bens cuja demanda se expande lentamente no mercado mundial. Há padrões de especialização mais dinâmicos que outros (tanto do lado da oferta como da demanda) e isso determina o desempenho das economias no longo prazo.

O segundo argumento é que a transformação da estrutura produtiva é o resultado de escolhas de política e não um destino vinculado à dotação de fatores. A dotação de fatores imprime um selo à trajetória de crescimento, mas em que casos esses fatores são uma armadilha ou um suporte para esse crescimento depende das políticas. A dimensão institucional e de economia política, em evolução conjunta com a estrutura produtiva, define o estilo de desenvolvimento. Os países que adotaram políticas de transformação e diversificação produtiva e as mantiveram ao longo do tempo conseguiram melhores resultados em termos de crescimento no longo prazo do que os que não as mantiveram. Para entender os casos de êxito em matéria de convergência internacional é preciso entender como, mediante a adoção de políticas, ajustaram-se preços e incentivos para estimular a emergência de novos setores dinâmicos.

Alguns setores da economia têm maior conteúdo tecnológico, geram mais oportunidades de inovação e aprendizagem e obtêm saltos de produtividade mais significativos do que outros. Na medida em que a produção e as exportações de um país estiverem mais concentradas nesses setores, haverá maior probabilidade de que a inovação e a produtividade ocorram a taxas mais elevadas do que em países especializados em setores de menor conteúdo tecnológico. Os dados no âmbito internacional indicam que no Japão e nos “tigres asiáticos” 61% das exportações de bens provêm dos setores de fornecedores especializados e baseados em ciência, frente a 52% nos Estados Unidos e 21% na América Latina e no Caribe. A respeito das exportações de serviços, a participação dos serviços modernos é superior nas economias avançadas, onde representam cerca de 40% do total, frente a menos de 30% nas economias emergentes ou em desenvolvimento (exceto a China). Em particular, a América Latina e o Caribe são uma das regiões com menor participação dos serviços modernos nas exportações, alcançando 19,6% dos serviços totais, o que indica o grande potencial de crescimento e transformação estrutural da produção e do emprego.

Outro indicador que afeta a expansão da demanda e dos mercados externos é a elasticidade-renda dos produtos exportados e seu peso na pauta exportadora de cada país. A elasticidade-renda da demanda tende a ser mais elevada nos bens associados às manufaturas, em

particular as de maior intensidade tecnológica, e mais reduzida nos bens associados a recursos naturais. Além disso, a demanda externa desses produtos não só é menos dinâmica, mas está mais sujeita a fortes flutuações e instabilidade de preços e mercados.

Estes dados indicam que a intensidade tecnológica e a elasticidade-renda da demanda têm um alto grau de sobreposição e podem interagir positivamente e gerar círculos virtuosos. Esta é uma fonte importante de retornos crescentes entre inovação, mudança estrutural e crescimento. Em suma, há retornos crescentes em que a inovação e a expansão dos mercados (e da demanda efetiva) se apoiam mutuamente.

Além disso, alguns dados indicam que o aumento da complexidade econômica está estreitamente relacionado com a redução da intensidade de emissões de gases de efeito estufa por unidade de valor, bem como de emissões de gases de efeito estufa *per capita*, uma vez que se controla pelo nível do PIB. Isso se deve, por um lado, ao aumento do peso das manufaturas no PIB, que são menos intensivas em emissões, e, por outro lado, a que as inovações, tecnologias, práticas e soluções de baixo carbono implicam necessariamente um aumento da quantidade de conhecimento incorporado à estrutura produtiva de uma economia, o que define a complexidade econômica. Assim, a mudança estrutural não só permite avançar para segmentos de maior valor econômico, mas também reduzir a poluição emitida por cada unidade de valor econômico.

Os baixos níveis e a trajetória decrescente de investimento e produtividade observados nas últimas três décadas resultam da escassa capacidade dos países da região para realizar e sustentar as mudanças necessárias na estrutura produtiva.

Além disso, o investimento público não atuou como força propulsora do investimento privado. Em 2019, a formação bruta de capital fixo do governo geral na região alcançou uma média ponderada de 2,8% do PIB, o que contrasta significativamente com os valores observados nas economias avançadas, bem como nas economias emergentes e em desenvolvimento da Ásia. O baixo nível de investimento público da região fica em evidência quando comparado com o das economias emergentes e em desenvolvimento da Ásia (média ponderada de 2,8% e de 11,7% do PIB, respectivamente), impulsionado pelo dinamismo registrado na China, que em 2019 dedicou 17,3% do PIB ao investimento público.

Junto com o fraco desempenho da produtividade e do investimento, a partir da década de 1990 nos países da América Latina e do Caribe observa-se uma deficiência das políticas produtivas e da capacidade institucional do Estado.

Embora os países da região tenham implementado políticas de desenvolvimento produtivo, o conjunto de intervenções não teve efeitos disruptivos na composição da estrutura produtiva da América Latina e do Caribe devido às características das políticas implementadas e da institucionalidade que as impulsionou. Muitas vezes, estas políticas foram interrompidas ou atribuídas a ministérios e secretarias com reduzida influência política e escassas capacidades institucionais. As iniciativas de política produtiva, industrial e tecnológica não foram abandonadas por completo, mas tampouco conseguiram os apoios institucionais e políticos e as capacidades que permitiriam implementá-las de maneira eficaz.

Isso põe em evidência a importância de contar com políticas de desenvolvimento produtivo mais proativas, que tenham como objetivo promover a sofisticação tecnológica e a diversificação produtiva, acelerar o crescimento da produtividade e os processos de aprendizagem, elevar as capacidades de inovação, promover encadeamentos produtivos, aumentar as capacidades de assimilação de tecnologias médias e altas, incursionar em novas indústrias, mercados e cadeias de valor e substituir o padrão perverso de transformação estrutural por um padrão virtuoso em que os trabalhadores se desloquem de setores de baixa produtividade para setores de mais alta produtividade. É precisamente nas políticas de desenvolvimento produtivo que se encontra a principal “caixa de ferramentas” para realizar estes objetivos e influir sobre os padrões de mudança estrutural, crescimento e emprego.

A COVID-19 causou enormes danos no tecido produtivo de todos os países. Por trás da drástica contração econômica de 2020 há uma tragédia em termos de emprego e de danos graves ao tecido produtivo e ao capital humano, índices elevados de fechamento de empresas e setores gravemente prejudicados, cuja recuperação demorará anos.

Se antes da pandemia já era evidente a necessidade de uma mudança nas políticas de desenvolvimento produtivo, a crise sanitária converteu o tema em uma das mais altas prioridades da política pública e um elemento central de qualquer estratégia nacional de reconstrução com transformação.

III. Desigualdade, emprego e políticas sociais

O aumento do emprego formal e as políticas sociais são duas dimensões importantes dos bons resultados obtidos entre 2004 e 2012 no combate à pobreza e desigualdade na América Latina e no Caribe. O capítulo III do documento analisa ambas as dimensões, bem como sua interação com outras fontes de desigualdade, como as de gênero, raça, idade e as que provêm da deterioração ambiental. Argumenta-se que a transformação produtiva é fundamental para criar mais empregos formais de produtividade crescente, que a desigualdade limita o crescimento da produtividade (motivo pelo qual a redução da desigualdade também ajuda o crescimento econômico e a geração de empregos) e que a proteção social universal não só é um imperativo moral do desenvolvimento, mas também contribui tanto para a justiça social quanto para o crescimento e a capacidade de adaptação da economia (motivo pelo qual a região deve se propor a avançar rumo a Estados de bem-estar).

A. Transformação produtiva e emprego

As economias da região mostram uma crescente lacuna de produtividade em relação às economias desenvolvidas. Inclusive estas lacunas costumam ser maiores dentro dos países, quando se comparam as zonas urbanas e rurais, setores econômicos como a agricultura, o comércio, os serviços e a indústria, os setores formal e informal da economia e as unidades de produção orientadas aos mercados internacionais e as que atendem o mercado local.

Este capítulo indica que as estruturas produtivas mais diversificadas e de maior intensidade tecnológica permitem alcançar níveis de produtividade mais altos, ao mesmo tempo que sustentam taxas de emprego mais elevadas. Além disso, uma taxa de crescimento mais elevada torna o crescimento da produtividade da mão de obra compatível com o crescimento do emprego.

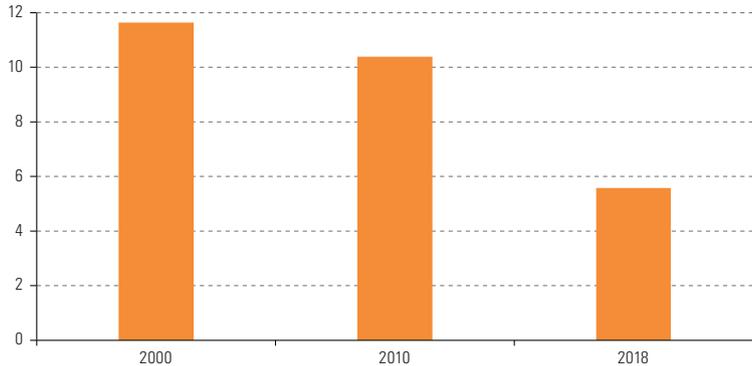
Por outro lado, a heterogeneidade estrutural tem sua manifestação mais visível na participação do emprego de baixa produtividade no emprego total. A baixa produtividade pode ser vista como uma aproximação quantitativa aos níveis de informalidade do trabalho, um fenômeno estrutural nos países da América Latina e do Caribe. Ambos os conceitos (empregos de muito baixa produtividade e empregos informais) são usados de forma intercambiável nesta seção.

Em 2000, em torno da metade do emprego urbano encontrava-se no setor informal, cuja produtividade representava somente 30% da produtividade agregada e 20% da produtividade do setor formal. No gráfico 3 observa-se a lacuna cada vez maior entre a produtividade do setor formal e a do setor informal em oito países da região e a grande lacuna salarial entre ambos os setores. O peso da heterogeneidade estrutural amplificou os efeitos da sucessão de crises, sobretudo a provocada pela pandemia de COVID-19.

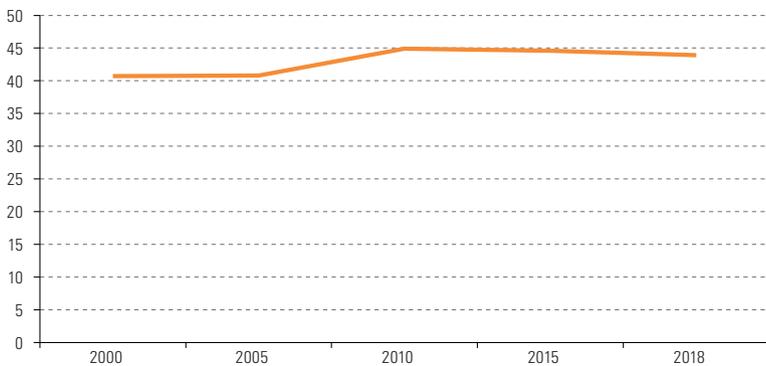
Nos primeiros trimestres de 2020, a crise sanitária teve notórios efeitos nos mercados de trabalho da região e os trabalhadores informais foram especialmente afetados. Esta última situação é inédita, já que em outros episódios de crise, ao cair o emprego formal, geralmente os trabalhos informais passaram a cumprir um papel anticíclico e seu nível aumentou. Durante a pandemia de COVID-19, o emprego informal não serviu de refúgio ou alternativa para que as pessoas que perderam seu emprego assalariado pudessem ter acesso ao emprego. Esta queda no acesso a empregos informais afetou mais os jovens, os trabalhadores menos qualificados e as mulheres.

Gráfico 3
América Latina (8 países)^a: lacuna de produtividade e lacuna salarial
entre trabalhadores do setor formal e do setor informal, 2000-2018
(Em porcentagens)

A. Lacuna de produtividade



B. Lacuna salarial



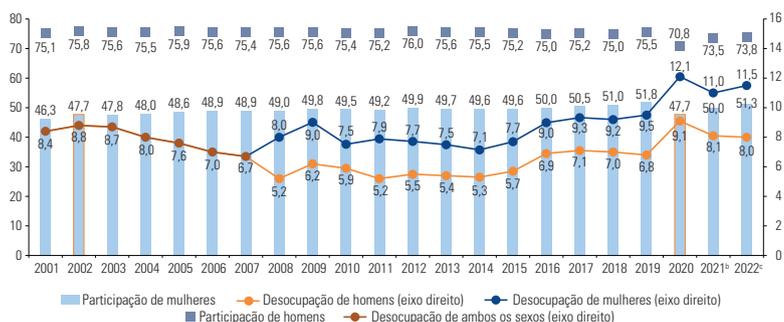
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Nota: O setor informal é composto de atividades de baixa produtividade e inclui as seguintes categorias: serviço doméstico, trabalhadores assalariados não profissionais, trabalhadores familiares não remunerados e pessoas empregadas em microempresas com menos de cinco trabalhadores. As estimativas da distribuição do emprego e da produtividade do trabalho baseiam-se em dados da CEPAL derivados das pesquisas domiciliares nacionais. A produtividade do trabalho no setor informal foi estimada a partir da renda média dos trabalhadores informais, que é considerada uma boa variável substitutiva do valor agregado gerado pelo setor informal, devido à natureza das atividades realizadas neste último.

^a Os países incluídos na amostra são: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Peru.

Além disso, a taxa agregada de emprego esconde importantes diferenças de gênero. No gráfico 4 observa-se que a taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho é muito inferior à dos homens na América Latina e no Caribe. Da mesma forma, a taxa de desocupação das mulheres é superior à dos homens, um quadro que se agravou durante a pandemia.

Gráfico 4
América Latina e Caribe (24 países)^a: evolução da taxa de participação e da taxa de desocupação, segundo o sexo, média ponderada, 2001-2022
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em CEPAL, *Balanco Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe, 2021 (LC/PUB.2022/1-P)*, Santiago, 2022, e cifras oficiais dos países e projeções.

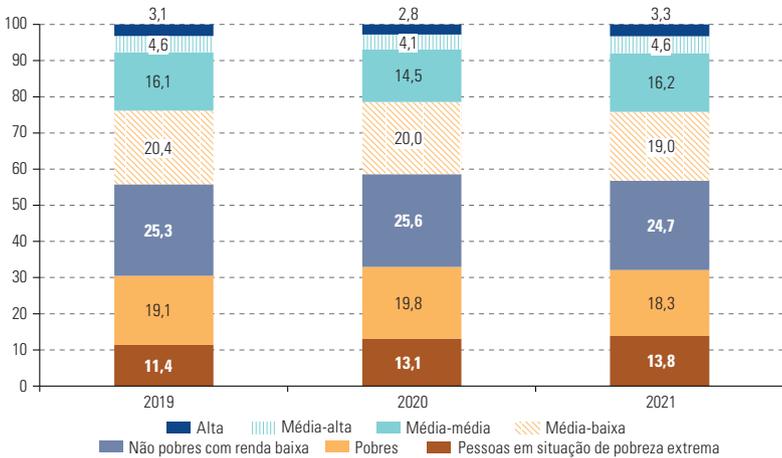
- ^a Países considerados: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da). As cifras de 2019 não incluem a República Bolivariana da Venezuela.
- ^b Estimativas para 2021 do *Balanco Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe, 2021*.
- ^c Valores projetados para 2022 no *Balanco Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe, 2021*.

Uma característica das economias da região é a vulnerabilidade dos estratos médios. Entre o início da década de 2000 e meados da década de 2010, um grande número de domicílios deixou de viver em situação de pobreza e ingressou nos estratos médios de renda, que passaram de 26,9% da população em 2002 a pouco mais de 41,1% em 2017.

Em 2019, os estratos médios ainda representavam 41,1% da população. A pandemia agravou a situação desses estratos e aumentou o tamanho do grupo populacional em situação de pobreza. Para 2021, as

projeções da CEPAL apontavam uma recuperação na participação dos estratos médios e altos, embora em níveis inferiores aos observados antes da pandemia de COVID-19 (veja o gráfico 5).

Gráfico 5
América Latina: distribuição da população segundo o estrato de renda, 2019-2021^a
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Panorama Social da América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022, com base em Banco de Dados de Pesquisas Domiciliares (BADEHOG).

^a Os valores de 2021 correspondem a uma projeção.

Tanto por razões associadas à estrutura produtiva e às lacunas dos sistemas de proteção social, como pela complexa conjuntura mundial e regional, os avanços alcançados na expansão dos estratos médios não garantem sua estabilidade e continuidade. Ao contrário, como mostra o impacto da pandemia, grande parte da população encontra-se nos estratos vulneráveis, seja em situação de pobreza ou numa situação que a torna suscetível a cair na pobreza ante um choque negativo sobre a economia.

Durante os últimos anos, o fenômeno migratório intensificou-se entre os países da região. Por meio do trabalho e das contribuições tributárias, os migrantes internacionais contribuem para o desenvolvimento e o crescimento do PIB dos países de destino. A força de trabalho migrante também contribui de maneira significativa para os países e domicílios

de origem mediante o envio de remessas, pois estas constituem uma renda que permite satisfazer as necessidades básicas. No contexto da crise social e sanitária provocada pela pandemia de COVID-19, os fluxos de remessas enviados para a América Latina e o Caribe se comportaram de maneira resiliente e em 2021 chegaram a 127,6 bilhões de dólares, isto é, 26% mais do que em 2020.

Na América Latina e no Caribe persistem grandes lacunas entre a população nativa e a população migrante no que diz respeito ao acesso ao emprego formal e à proteção social. O déficit de emprego decente é uma característica-chave do emprego das pessoas migrantes na região e guarda relação com as dificuldades de regularização e a ausência de instituições que facilitem a plena inclusão destas pessoas no mercado de trabalho.

B. Proteção social, crescimento e resiliência

A desigualdade é um elemento característico da região e, entre seus determinantes, a mudança climática aparece como um fator com importantes efeitos distributivos, tanto nos países como entre eles. Embora a mudança climática seja um fenômeno mundial, tem impactos distributivos muito desiguais, já que reflete e reforça uma assimetria fundamental, tanto no plano internacional como no nacional: os que mais contribuem para gerá-la são os que menos sofrem seus efeitos ou têm mais possibilidades de minimizá-los.

Um aspecto particularmente importante dos efeitos regressivos da mudança climática é o aumento dos níveis de pobreza na América Latina e no Caribe. As estimativas indicam que um aumento de 1°C na temperatura média anual diminui a taxa de crescimento do PIB *per capita* em torno de 1 ponto percentual, o que implicaria um acréscimo de entre 2 e 16,7 milhões de pessoas em situação de pobreza por causa da mudança climática e entre 1,1 milhão e 9,6 milhões de pessoas que viverão em situação de pobreza extrema em 2030.

Os problemas de informalidade, migração, pobreza e desigualdade são agravados pela falta de sistemas de proteção social universais e de qualidade. A América Latina e o Caribe apresentam o que se denominou Estado de bem-estar “truncado”, em que a proteção social se estendeu de maneira fragmentada e parcial à sua população.

Os países da região se encontram atrasados no que diz respeito à construção de um Estado de bem-estar. A transição rumo a sistemas universais de acesso a certos bens e serviços que são centrais para o bem-estar e o aumento da produtividade (como a saúde e a educação) constitui um desafio que ainda não foi incorporado plenamente nas políticas públicas da região. Trata-se do complemento necessário para os temas de produtividade e competitividade internacional nas políticas de desenvolvimento sustentável.

A pandemia revalorizou a ação pública em geral, e os serviços públicos e os sistemas de proteção social em particular, como ativos das sociedades para enfrentar as adversidades e gerir com maior resiliência a mudança para modelos sustentáveis, garantindo, ao mesmo tempo, níveis dignos de bem-estar e estabelecendo limites para a incerteza e as vulnerabilidades enfrentadas por todas as pessoas, e não só as que pertencem aos estratos mais baixos. Com base nisso, a CEPAL tem recomendado a construção de verdadeiros Estados de bem-estar como plataformas para um desenvolvimento sustentável e com maior igualdade. Para isso, identificou a figura do pacto social como instrumento político baseado num diálogo amplo e participativo que permita chegar a consensos e acordos com uma visão de longo prazo e adaptada a esta nova realidade. Sob esta perspectiva, a ideia de um pacto social deve ser acompanhada de um pacto fiscal com progressividade e objetivos muito concretos, como dar sustentabilidade financeira a uma proteção social ampla que beneficie o conjunto da população e alcance um apoio social e político sustentado.

IV. A dimensão setorial: os motores do desenvolvimento sustentável

A CEPAL tem insistido em que as políticas macroeconômicas importam, e muito, para a dinâmica da mudança estrutural e o desenvolvimento produtivo, mas também em que as políticas microeconômicas e setoriais são cruciais. Isto é, são necessárias políticas industriais ou de desenvolvimento produtivo tanto transversais como setoriais. Os países que se concentraram em ter uma macroeconomia estável, mas sem estratégias setoriais, não tiveram um bom desempenho. Em outras palavras, o conjunto de políticas para acelerar o crescimento e a transformação econômica e impulsionar a produtividade, a inovação e o desenvolvimento produtivo inclui políticas setoriais com uma visão moderna de que o desenvolvimento produtivo é uma construção social e de colaboração iterativa entre os agentes e atores mais importantes das cadeias produtivas e aglomerações setoriais de empresas ou conglomerados.

Nesta linha de pensamento, a CEPAL propôs para a região a consideração de uma série de setores que podem dinamizar a transformação produtiva e estrutural, bem como o investimento e a criação de empregos. Estes setores são: energia, eletromobilidade, economia circular, bioeconomia, indústria manufatureira da saúde, transformação digital, economia do cuidado, turismo, economia das micro, pequenas e médias empresas (MPME) e economia social e solidária. Adiante, resume-se o potencial impulsionador de cada um destes setores, tema analisado amplamente no capítulo IV do documento.

A. Transição energética

A transição energética para enfrentar a crise ambiental é essencial para avançar numa trajetória de desenvolvimento sustentável. Nos últimos 50 anos, as fontes renováveis aumentaram significativamente na região, passando de 25% da oferta primária em 1971 a 34% em 2020, o que permitiu reduzir a intensidade energética do PIB, embora tenha ficado pendente avançar em matéria de eficiência energética setorial. É fundamental impulsionar políticas públicas de transição energética para avançar em cinco pilares: aumento das fontes renováveis na matriz energética; universalização do acesso à eletricidade e diminuição da pobreza energética; aumento da eficiência energética; fortalecimento da integração e interconexão energética regional; aumento da segurança e da resiliência energética ante choques externos. É necessário investir o equivalente a 1,3% do PIB anual durante uma década para universalizar o acesso a eletricidade totalmente renovável, criar sete milhões de empregos verdes, modernizar a infraestrutura e atualizar a regulação para atrair investimentos e eliminar os subsídios aos combustíveis fósseis. Para avançar nestes objetivos é importante impulsionar as fontes renováveis, fundamentalmente a energia eólica e solar. A estes esforços há que incorporar duas áreas de crescente importância: o hidrogénio verde e o lítio.

Neste contexto, a região requer uma visão estratégica, com sentido de urgência, para implementar políticas públicas nacionais e arranjos institucionais regionais que dinamizem, a partir da indústria do lítio e outros minerais importantes, a capacidade para produzir tecnologias em nichos de mercado no setor das baterias e encadeamentos num mercado regional de eletromobilidade. Em particular, é preciso desenvolver tecnologias mais eficientes no uso da água na extração de lítio nas salinas, aumentar a produção de carbonato de lítio de grau bateria, avançar em tecnologias de extração direta sem aumentar as pegadas ambientais, avançar na produção de materiais ativos (precursores), cátodos, células e baterias e promover a economia circular ao redor das baterias de íons de lítio.

B. Eletromobilidade

A mobilidade urbana está experimentando profundas transformações e oferece grandes oportunidades. As tendências mundiais indicam que o futuro do setor automotivo será elétrico no contexto da adoção de novas regulações em muitos países, principalmente em economias desenvolvidas. Num cenário internacional marcado pela rápida consolidação de novas dinâmicas de mercado, modelos de negócios, empresas líderes e opções tecnológicas, os países da América Latina e do Caribe não apresentam uma posição bem definida. No segmento dos automóveis elétricos, são necessárias políticas mais ambiciosas e coerentes no tempo para estimular a demanda. Esse apoio deve ser combinado com ações que acelerem a transformação das capacidades locais e apoiem a criação de empreendimentos orientados ao desenvolvimento da cadeia produtiva. Numa primeira etapa, as políticas públicas deveriam criar incentivos para acelerar a adaptação das linhas de produção e enviar sinais com relação à criação de um mercado local de veículos elétricos estável e crescente.

Na fabricação de ônibus elétricos, a decolagem da indústria na região supõe a criação de um mercado que assegure uma demanda previsível e uma escala adequada para a produção. O panorama regional parece favorável, apesar de desafiante, à transição do setor automotivo para o novo padrão tecnológico. A previsibilidade da demanda, em termos de unidades necessárias e especificações técnicas, e o desenvolvimento da oferta exigem uma vontade política explícita, crível e clara que permita alinhar os diversos interesses e necessidades.

C. Economia circular

Outro setor estratégico é a economia circular, ou seja, um modelo de transformação produtiva que aplica uma nova lógica de produção e consumo mediante a otimização dos recursos, a inovação tecnológica e o desenvolvimento de novos modelos de negócios que permitem reduzir a extração de recursos e a dependência de insumos importados em cadeias globais. Nas iniciativas da região, destacam-se mapas e estratégias nacionais de economia circular, políticas de manejo de resíduos, leis de responsabilidade estendida do produtor, iniciativas de fomento da eficiência dos recursos materiais e objetivos de reciclagem.

Para aproveitar os efeitos positivos da economia circular no PIB, na criação de empregos e na redução das emissões de gases de efeito estufa, necessita-se de soluções integrais e maior colaboração entre as empresas para utilizar os recursos de maneira eficiente. São necessários capacitação e pesquisa, o desenvolvimento de sistemas de informação e a articulação e cooperação entre atores, ao mesmo tempo que os acordos comerciais são uma oportunidade para incluir princípios e critérios de circularidade.

D. Bioeconomia

A bioeconomia é também um setor adequado para o desenvolvimento de políticas orientadas a uma mudança estrutural que fomente a sustentabilidade e impulse uma mudança do modelo de desenvolvimento extrativista. De particular importância são os âmbitos de geração de conhecimentos e sua aplicação em produtos de alto valor agregado, como aplicações biotecnológicas na agricultura (desenvolvimento de bioinsumos e melhoramento genético de plantas para adaptação à mudança climática, entre outros), agroindústria (como o uso de metabólitos secundários de plantas para serem utilizados como corantes, saborizantes e texturizadores), farmacologia (desenvolvimento de medicamentos) e biomanufatura (substituição de insumos fósseis por insumos biológicos na produção de bens intermediários e finais). Para um aproveitamento pleno do potencial da bioeconomia é preciso aplicar enfoques de política integradores, que promovam a convergência entre as políticas de desenvolvimento produtivo e proteção ambiental, a colaboração entre os setores público e privado de ciência e tecnologia e a coordenação de incentivos, investimentos e esforços em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Também é essencial um ambiente propício, que contemple o investimento em ciência e tecnologia no âmbito das ciências biológicas e da vida, o fomento das vocações nas áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM), a criação de capacidades reguladoras e de supervisão, o desenvolvimento de mecanismos inovadores de financiamento e a construção de infraestrutura que facilite a colaboração em projetos e protótipos.

E. Indústria manufatureira da saúde

A pandemia evidenciou as vulnerabilidades sanitárias, econômicas, sociais e produtivas e posicionou a indústria manufatureira da saúde como um setor relevante para futuros investimentos. Os episódios críticos de falta de acesso, primeiro a equipamentos médicos e depois a vacinas, resultaram não só das assimetrias de acesso entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas também de problemas estruturais de longa data, em particular o insuficiente desenvolvimento das capacidades produtivas regionais nesta indústria.

O saldo da região no comércio de produtos farmacêuticos é persistentemente deficitário e o valor das importações quintuplicou o das exportações no período 2018-2020. A elevada dependência do fornecimento extrarregional de medicamentos com patentes vigentes e princípios ativos explica esse déficit.

Foi neste contexto que em 2021 a CEPAL, a pedido do Governo do México em exercício da Presidência *pro tempore* da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), elaborou um plano de autossuficiência sanitária regional¹. Este plano define uma agenda e uma aproximação multilateral para potencializar as capacidades produtivas da indústria manufatureira da saúde no âmbito regional. O plano consta de sete linhas de ação para fortalecer as capacidades regionais de pesquisa, desenvolvimento e produção de vacinas e medicamentos. Assim, procura-se fortalecer os mecanismos de compra conjunta internacional de vacinas e medicamentos essenciais, utilizar os mecanismos de compras públicas de medicamentos para o desenvolvimento de mercados regionais, criar consórcios para o desenvolvimento e a produção de vacinas, implementar uma plataforma regional de testes clínicos, aproveitar as flexibilidades normativas para ter acesso à propriedade intelectual, fortalecer mecanismos de convergência e reconhecimento regulatório e fortalecer os sistemas de saúde primária para o acesso universal a vacinas e sua distribuição equitativa.

¹ *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/115), Santiago, 2021.

F. Transformação digital

A revolução digital está marcando o futuro do processo de globalização. A competitividade dos países dependerá cada vez mais da capacidade das empresas dos setores tradicionais para criar valor a partir da incorporação das tecnologias digitais em seus modelos de negócios e de produção. A digitalização também pode melhorar aspectos relacionados com a qualidade de vida das pessoas, além de seus níveis de renda e suas condições de trabalho, abrindo oportunidades de trabalho em empreendimentos ou no desenvolvimento profissional associado a capacidades digitais, ou opções que facilitem o equilíbrio entre a vida profissional e a vida pessoal, como as soluções de teletrabalho. Além disso, nos setores de saúde, educação e governo o uso de soluções digitais pode melhorar a prestação e cobertura de serviços.

A estratégia de desenvolvimento da região deveria promover a economia digital mediante o impulso de novos setores ligados a empreendimentos tecnológicos e acelerar a digitalização dos setores produtivos nos quais é competitiva (por exemplo, agricultura e alimentos, mineração e petróleo), a fim de transformar os processos para que tenham maior eficiência e sustentabilidade. Neste sentido, as vantagens competitivas dependerão cada vez mais da capacidade dos países de desenvolver as tecnologias deste novo paradigma e adotá-las em seu sistema econômico nas três dimensões que determinam o desenvolvimento digital: a economia conectada, a economia digital e a economia digitalizada.

Os países da região estão avançando nesse sentido, embora com diversas prioridades em função de seu grau de desenvolvimento na transformação digital e sua estrutura produtiva. Apesar dos avanços em conectividade, persiste uma importante lacuna que exclui dos benefícios da digitalização os segmentos mais pobres e os habitantes das zonas rurais, bem como as empresas de menor tamanho.

É preciso acelerar o desenvolvimento digital da região com políticas que visem a: i) construir uma sociedade digital inclusiva, ampliando a cobertura dos serviços e melhorando a qualidade dos serviços de banda larga com acessibilidade econômica; ii) impulsionar a transformação digital do setor produtivo mediante a adoção de tecnologias e soluções avançadas nas cadeias de valor e ecossistemas inovadores;

iii) fortalecer a confiança e a segurança no uso dos serviços e soluções digitais; iv) promover mercados justos e competitivos com regulação adequada; v) fortalecer a cooperação digital regional mediante uma maior articulação nos temas de caráter transfronteiriço propiciando um mercado digital regional e aproveitando a plataforma da Conferência Ministerial sobre a Sociedade da Informação da América Latina e do Caribe; e vi) assegurar mecanismos de financiamento das linhas de ação correspondentes a estas políticas.

G. Economia do cuidado

Um setor econômico essencial para potencializar a dinâmica de crescimento, reduzir as desigualdades de gênero e facilitar a incorporação das mulheres ao mercado de trabalho é a economia do cuidado. Na América Latina e no Caribe, a desigualdade de gênero tem um caráter estrutural, indissociável de seu modelo de desenvolvimento.

A pandemia visibilizou as consequências da divisão sexual do trabalho e a vigência de padrões culturais patriarcais que colocam as mulheres como principais responsáveis pelo cuidado em sua forma remunerada ou não remunerada. Em especial, registrou-se uma contundente saída de mulheres do mercado de trabalho entre o segundo trimestre de 2019 e o mesmo período de 2020, que representou um retrocesso de 18 anos nos níveis de participação das mulheres na força de trabalho. Embora tenha ocorrido certa recuperação dessa participação desde 2021, esta ainda é lenta e desigual, já que não alcança os níveis de recuperação observados no emprego dos homens. O investimento em políticas de cuidado é estratégico, pois permite romper o círculo vicioso de pobreza e exclusão, ao mesmo tempo que pode dar lugar a um círculo virtuoso para avançar no desenvolvimento sustentável e inclusivo. Em primeiro lugar, esse investimento alivia a sobrecarga de cuidados que recai sobre as mulheres e diminui seu custo de oportunidade para a inserção no mercado de trabalho. Em segundo lugar, tem a capacidade de gerar postos de trabalho e dinamizar outros setores da economia, as obras públicas ou os serviços indiretos vinculados com os cuidados. Por sua vez, este aumento da atividade econômica pode contribuir para amortizar o investimento inicial mediante uma maior arrecadação fiscal.

H. Turismo sustentável

Uma área de crescente importância em muitos países da região é o turismo sustentável para a geração de empregos. O turismo é um importante gerador de divisas, renda e emprego no México e na América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Panamá), bem como nos países insulares do Caribe. A pandemia provocou uma suspensão sustentada das atividades turísticas.

Enquanto algumas economias se recuperaram rapidamente, outras continuam defasadas. O setor do turismo deve ser reconstruído de maneira mais inclusiva, sustentável e resiliente. É preciso investir mais em saúde, segurança e gestão de riscos, oferecer condições de trabalho, empresariais e socioeconômicas favoráveis e inclusivas, entender o papel cada vez mais relevante da sustentabilidade ambiental, aproveitar as vantagens da digitalização e fomentar a cooperação entre os países para garantir respostas resilientes a futuras crises.

I. MPME e economia social e solidária

Outra estratégia para a criação de empregos consiste em aproveitar o potencial das MPME e da economia social e solidária. As economias da região caracterizam-se por uma forte polaridade entre grandes empresas dinâmicas e microempresas com baixa produtividade. Esta polaridade acentua-se quando se considera a economia informal, que se concentra nas empresas de menor tamanho, especialmente no segmento das microempresas. Existe uma acentuada disparidade de escolaridade entre os trabalhadores e de renda entre tamanhos de empresa e entre graus de formalização do trabalho, que se traduz em menor capacidade de aprendizagem e de adaptação às transformações tecnológicas em curso. Em consequência, as empresas de menor tamanho e os processos produtivos que utilizam emprego informal têm uma menor capacidade de conservação dos postos de trabalho e de crescimento das capacidades produtivas e tecnológicas.

A heterogeneidade produtiva também tem um componente territorial, já que as capacidades produtivas mais dinâmicas se concentram nas capitais dos países, onde geralmente se localizam

as grandes empresas e as capacidades tecnológicas, enquanto nas regiões não centrais, periféricas ou semiperiféricas a participação das microempresas no emprego é maior. Para superar esta heterogeneidade são necessárias políticas que melhorem as capacidades produtivas dos segmentos menos favorecidos e estimulem sua integração com os segmentos mais dinâmicos e inovadores. Um setor que tem sido objeto de crescente atenção nos países da região, e que constitui um eixo das políticas de desenvolvimento produtivo ao abordar os desafios que os segmentos de empresas de menor tamanho e emprego informal enfrentam, é o da economia social e solidária, que compreende organizações como cooperativas, associações, sociedades de socorro mútuo, fundações, empresas sociais, grupos de autoajuda e outras entidades que operam segundo os valores e princípios da ajuda mútua e da participação.

V. Políticas para a transformação do modelo de desenvolvimento

O capítulo V do documento assinala os fortes efeitos da sucessão de crises que vêm golpeando a região há mais de uma década e combinaram-se com problemas estruturais de longa data. Para superar esses problemas e os efeitos de aprisionamento que freiam a região e a mantêm numa trajetória de lento investimento e baixo crescimento será preciso não só implementar políticas macroeconômicas para o desenvolvimento, mas também aplicar uma ampla gama de políticas industriais, sociais e ambientais com forte dimensão setorial. Das estratégias e políticas propostas neste documento surgem alguns elementos que merecem destaque.

O primeiro elemento é a urgência de atuar para recuperar o investimento e o crescimento. Em segundo lugar, deve-se reconhecer que o papel do Estado é crucial e insubstituível em todas as suas dimensões, desde a articulação de propostas e provisão de financiamento numa escala pouco acessível ao setor privado até a determinação de modelos de regulação e a formulação e aplicação de políticas. Em terceiro lugar, a necessidade não só de articular as políticas setoriais com as de alcance geral, mas também de gerar âmbitos de negociação, decisão e ação entre os atores envolvidos, reconhecendo suas diferentes capacidades, vantagens e limitações.

Para articular um universo tão amplo de problemas e alternativas de política, a CEPAL reitera a necessidade de avançar nos pactos fiscais, produtivos, sociais e ambientais para superar os problemas da conjuntura atual e transitar no longo prazo para sociedades sustentáveis, coesas

e resilientes, características que implicam avançar para a concretização de Estados de bem-estar no âmbito de uma sociedade do cuidado.

O planejamento pode contribuir para abrir espaços de deliberação participativa para que os atores do desenvolvimento, liderados pelo Estado, possam construir uma narrativa sobre a sustentabilidade e uma visão compartilhada do futuro desejado. O planejamento do desenvolvimento deve ser fortalecido, especialmente com relação às capacidades prospectivas do Estado para construir cenários de futuros prováveis e potencializar sua apropriação social em aliança com o setor acadêmico, o setor privado e a sociedade civil. Assim, também deverão ser fortalecidas as capacidades de abertura, participação e negociação e capacidades de planejamento para o desenvolvimento territorial, a transversalização da gestão de riscos e gestão de desastres. Finalmente, serão necessárias lideranças colaborativas para que o processo de articulação de políticas setoriais e os enfoques transversais nos exercícios de planejamento nacional sejam efetivos.

Para enfrentar a atual conjuntura econômica e social será preciso formular e implementar políticas macroeconômicas integrais que articulem os objetivos de estabilização de preços, fortalecimento do setor financeiro, fomento do emprego, proteção das pessoas mais vulneráveis e fomento de uma dinâmica de investimento concentrada no fechamento de lacunas estruturais, entre outras dimensões.

No âmbito da política monetária as autoridades monetárias da região devem continuar utilizando múltiplas ferramentas, como a intervenção nos mercados de câmbio e a diversificação dos instrumentos cambiais, as medidas macroprudenciais concentradas nos saldos de divisas e a regulação dos capitais para preservar a estabilidade macrofinanceira e evitar a amplificação dos canais de transmissão de excessivas variações cambiais.

A fim de impulsionar uma mudança no paradigma da política fiscal na região, será necessário construir novos pactos fiscais e sociais que permitam fortalecer a receita fiscal permanente para fazer frente às crescentes pressões de gastos destinados a atender as demandas sociais e os investimentos necessários para impulsionar a produtividade e enfrentar a mudança climática. Neste contexto, a sustentabilidade da política fiscal deve concentrar-se no fortalecimento da arrecadação e na melhoria da progressividade do sistema tributário. De forma

complementar, é necessário dar uma perspectiva estratégica ao gasto público para melhorar sua eficácia e concentrá-lo em ações com alto rendimento econômico, social e ambiental.

A agenda para uma nova fiscalidade deve levar em conta a necessidade de promover medidas administrativas e de gestão tributária que no curto prazo permitam fortalecer a arrecadação, bem como gerar acordos políticos e sociais que no médio prazo permitam reformar os sistemas tributários para melhorar sua progressividade e aumentar a receita permanente que permita atender as necessidades de bem-estar, investimento e sustentabilidade ambiental nos países da região. Existem múltiplos espaços para fomentar a arrecadação tributária no curto prazo, entre os quais se destacam a redução da evasão fiscal, que gera importantes perdas de arrecadação na região. Estima-se que essas perdas ascenderam a 325 bilhões de dólares em 2018, cifra equivalente a 6,1% do PIB regional. Outro aspecto que convém reconsiderar no curto prazo é o uso de tratamentos tributários preferenciais (conhecidos como gastos tributários) que, em média, geram perdas de arrecadação em torno de 3,7% do PIB na América Latina, um montante equivalente a 17% do gasto orçamentário do governo central. Existem também espaços importantes na região para ampliar os impostos cuja base tributável está relacionada com o meio ambiente —como os impostos seletivos sobre o consumo de energia e combustíveis— e aqueles associados com objetivos de saúde pública. Finalmente, no médio prazo será importante avançar na implementação de medidas para o fortalecimento da arrecadação dos impostos diretos sobre a renda, a propriedade e a riqueza com o fim de fechar as lacunas tributárias entre a região e os países da OCDE.

Uma tarefa central para avançar rumo a um desenvolvimento sustentável é a consolidação de Estados de bem-estar. A proteção social é essencial para uma mudança estrutural com igualdade e sustentabilidade e constitui o núcleo principal da construção paulatina de um Estado de bem-estar. Num contexto de grande incerteza, com uma ampla gama de renovados riscos e crises, é indispensável consolidar sistemas de proteção social universais, integrais, sustentáveis e resilientes. A consolidação desses sistemas de proteção social deve garantir serviços públicos universais e de qualidade ao longo do ciclo de vida, começando por resguardar a situação da infância e suas famílias e procurando garantir pisos mínimos de proteção para as pessoas idosas.

Como chave mestra para a igualdade, o emprego requer a articulação entre políticas de regulação do trabalho, proteção social e desenvolvimento econômico e produtivo. São fundamentais as políticas afirmativas, dirigidas a romper barreiras de acesso para as pessoas e os grupos que experimentam diversos tipos de desigualdade, discriminação e exclusão, como os idosos, os migrantes, os povos indígenas e as populações afrodescendentes.

Os sistemas de cuidados são um pilar central do Estado social de direitos. A sociedade do cuidado, como horizonte transformador para um crescimento sustentável com igualdade, é um caminho para reduzir —em sinergia com as dimensões econômicas e ambientais— a desigualdade social e de gênero, combater a precarização dos cuidados e visibilizar os efeitos multiplicadores da economia do cuidado. O direito ao cuidado é universal e indivisível e deve ser garantido a todas as pessoas ao longo de sua vida. Para garantir o direito ao cuidado, os Estados devem fortalecer sua capacidade de coordenação e regulação para uma gestão eficiente da política pública, que evite a segmentação no acesso aos serviços de cuidado e garanta sua qualidade.

A promoção de políticas de igualdade de gênero, o acesso universal à proteção social e a criação e fortalecimento dos sistemas de cuidado somente serão possíveis mediante a ação consensuada e participativa com base em pactos para o desenvolvimento. Primeiro, é preciso impulsionar pactos fiscais que permitam expandir o espaço fiscal e promovam uma tributação progressiva que sustente o investimento social. Em segundo lugar, é necessário gerar ações e políticas em matéria de proteção social orientadas a abordar as mudanças no mundo do trabalho. Finalmente, é preciso forjar um pacto ambiental com perspectiva de gênero.

Um dos principais desafios da transição para economias com baixas emissões de carbono supõe reorientar incentivos para mudar as rentabilidades relativas em seu favor. A combinação de esforços deve ser deliberada, coordenada e coerente, uma tarefa que somente os governos podem fazer num contexto internacional de valores compartilhados a respeito dessa reorientação e, portanto, de uma combinação eficaz dos sinais regulatórios, fiscais e financeiros.

Uma regulação adequada fortalece o marco jurídico e proporciona certeza aos setores alternativos. Entre as medidas regulatórias

recomendáveis, destacam-se a habilitação normativa para a entrada na economia de cadeias de valor como as dos veículos com zero emissões, os produtos da reciclagem, a produção e consumo de hidrogênio verde e a redução do déficit qualitativo de habitação. Para isso são necessários modelos de negócios que viabilizem o investimento privado graças à certeza regulatória.

A continuidade das políticas e dos sistemas de incentivos e desincentivos exige pactos sociopolíticos tanto mundiais como locais a favor da sustentabilidade, que são mais fáceis de alcançar em sociedades pacíficas, justas e inclusivas. O vínculo entre o desenvolvimento sustentável, o direito a um ambiente saudável, a construção de sociedades justas, informadas e participativas e o fortalecimento das instituições e do Estado de direito são reconhecidos e promovidos no Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú). Em vigor desde 22 de abril de 2021, conta com 13 Estados Partes (24 países signatários) e enfatiza os princípios democráticos essenciais para avançar nas políticas para um desenvolvimento sustentável.

O avanço rumo a economias de baixo carbono exige uma nova governança dos recursos naturais. A região tem importantes dotações de recursos bióticos e abióticos cuja gestão não contribui adequadamente para um desenvolvimento inclusivo e sustentável. Por outro lado, ante a emergência climática, é necessário avançar para um progressivo descolamento (absoluto e relativo) da economia com relação aos materiais, água, energia e poluição.

A região deve fazer transições estratégicas na governança dos recursos naturais a fim de que estes contribuam para uma mudança estrutural sustentável. O documento identifica algumas dimensões de maior importância para que a gestão de recursos naturais na região se concentre numa transição ambientalmente sustentável e socialmente justa, apoiada por renovados sistemas fiscais para aumentar a transparência e a captura das rendas econômicas.

O avanço na implementação de políticas industriais e tecnológicas é essencial para um desenvolvimento sustentável. Para superar os novos desafios, a América Latina e o Caribe devem avançar para um novo enfoque de política produtiva que amplie tanto seus objetivos

como seus mecanismos e instrumentos de intervenção e fortaleça as instituições que a sustentam. A política industrial não só tem como fim contribuir para a mudança estrutural progressiva, mas também é um instrumento de mudança que pode contribuir, de forma deliberada e direta, para outros objetivos da sociedade, como a melhoria do meio ambiente, a autonomia produtiva estratégica e a inclusão social. A magnitude dos esforços necessários para atingir esses objetivos exige o aperfeiçoamento e ampliação da bateria de instrumentos da política industrial. Aos mecanismos e incentivos específicos setoriais devem somar-se outros que fazem parte das políticas nas áreas de ciência, tecnologia, inovação, comércio exterior, captação de investimento estrangeiro direto, formação e capacitação, descentralização, micro, pequenas e médias empresas e aquisições públicas.

A integração regional deve desempenhar um papel central no apoio a esses esforços. O comércio intrarregional, que alcançou um máximo de 22% das exportações totais da região em 2008, seguiu uma tendência descendente desde então e em 2021 representou apenas 15% das remessas totais, uma das taxas mais baixas no mundo.

Para dar viabilidade econômica às novas cadeias produtivas regionais, é preciso gerar um mercado amplo e estável, que permita combinar uma escala eficiente com a minimização dos custos de transação associados à integração produtiva transfronteiriça. A melhoria da provisão e qualidade da infraestrutura regional reduziria os custos de transação associados ao transporte dos insumos e produtos finais, com o que a produção das zonas rurais e remotas chegaria aos mercados a preços competitivos, facilitando o desenvolvimento de novas atividades econômicas. Por sua vez, o revigoramento da integração econômica regional exige uma maior articulação dos agrupamentos sub-regionais em matéria digital para definir prioridades temáticas e sua gestão operacional.

Para isso, são necessárias iniciativas de integração que transcendam os acordos existentes e permitam avançar para a convergência entre os agrupamentos sub-regionais. Fora do âmbito tarifário, onde houve maiores avanços, a agenda de convergência inclui temas de grande importância, como o uso estratégico dos sistemas nacionais de compras públicas, a harmonização regulatória e a geração de acordos regionais de facilitação do comércio.

Num contexto regional e internacional de baixo crescimento, alta inflação e crescente desigualdade, os países da América Latina e do Caribe precisam concentrar suas políticas não só na reativação dos sistemas econômicos e produtivos, mas também em sua reconstrução e transformação para avançar rumo a economias com baixas emissões de carbono e alto conteúdo tecnológico, que permitam enfrentar a mudança climática e reduzir as lacunas, heterogeneidades estruturais e dualismos históricos que os caracterizam.

Este documento enquadra-se nesse contexto complexo com amplos desafios para acelerar o crescimento, enfrentar a aceleração inflacionária e a crise do custo de vida, manter as transferências para os domicílios mais vulneráveis, mitigar os custos sociais da crise e dinamizar o investimento.

Com esta visão, os capítulos analisam a dinâmica da globalização e os desafios de política para mudar a estrutura produtiva e avançar rumo a um desenvolvimento sustentável. Também consideram as estratégias para reduzir a desigualdade e avançar rumo a sistemas de proteção universais e emprego decente num mundo em transformação. Sob uma perspectiva de crescimento verde, examinam-se nove setores estratégicos que deveriam gerar um grande impulso para a sustentabilidade. O documento conclui com recomendações de política.

