

### **3. Comércio externo e acumulação de capital em África num contexto de crise financeira - será o maior acesso ao mercado a resposta?**

Aldo Caliarì

#### **Introdução**

O que começou como uma crise do sector hipotecário de alto risco nos Estados Unidos tornou-se numa crise económica de proporções globais. Contudo, a dimensão global da crise não significa que os principais canais através dos quais ela afecta as economias sejam os mesmos em todo o mundo. Embora a crise tenha rapidamente afectado grandes centros financeiros fora dos E.U.A., os impactos nos países em desenvolvimento levaram mais tempo a fazer-se sentir.

Constitui principal argumento do presente artigo o de que, nos países em desenvolvimento, o comércio externo é o principal canal através do qual os impactos da crise financeira se fazem — e continuarão a fazer-se — sentir. Este artigo pretende fundamentar esta ideia relativamente aos países africanos. Tal ideia tem implicações importantes nas tentativas de busca de uma resposta para a crise que seja sensível ao desenvolvimento, e para as prioridades que devem figurar numa agenda africana, mas, mais do que isso, na agenda de um país em desenvolvimento. Ela também acarreta implicações importantes para o modelo de reformas comerciais implementadas por estes países no passado e implica uma necessidade imperiosa de mudar de direcção rumo ao futuro.

Na secção seguinte, são apresentados alguns dos canais através dos quais a crise está a afectar as economias em África, com o propósito de revelar até que ponto as questões comerciais são relevantes para a propagação da crise no continente. De seguida é apresentado o modo como as questões comerciais estão a ser abordadas na resposta oficial à crise financeira, de acordo com as declarações do Grupo dos 20 Dirigentes. Finalmente, a última secção faz uma avaliação da resposta oficial e propõe uma série de recomendações a tomar em conta numa agenda para a reforma do sistema financeiro centrada no comércio.

## O comércio e a projecção da crise financeira global em África

Esta secção procura mostrar que o comércio, mais do que as finanças, é o principal canal de impacto da crise financeira em África.

### *Preços de commodities*

A queda de preços das matérias-primas, provocada pela recessão nos países industrializados, constituirá o principal canal de impacto da crise nos países africanos. Na perspectiva de prever tais impactos, é importante notar que os países africanos ainda são altamente dependentes de *commodities*.

Na verdade, é mais do que uma mera coincidência o facto de o período de crescimento excepcional vivido pelas economias africanas nos cinco anos anteriores à eclosão da crise corresponder ao período do aumento dos preços das matérias-primas. Mercadorias primárias, incluindo os combustíveis, representam perto de 70 por cento das exportações da África Subsaariana no período de 1995-2006.

Entre 2002 e 2007, os preços de todas as *commodities*, em termos de dólares aumentaram, em média, 113 por cento (UNCTAD, 2008b: Tabela 2.1). Esta média oculta as grandes diferenças entre o grupo dos minérios (cerca de 260 por cento) e dos alimentos e bebidas tropicais (60 por cento). Mas é evidente que todos os aumentos foram significativos, apesar de tudo, especialmente depois de décadas de declínio dos preços (UNCTAD, 2008a: 20, figuras 4 e 5).

O facto de alguns factores que explicam o aumento (por exemplo, a crescente procura por parte de economias de rápido crescimento, como a Índia e a China) se encontrarem fora do epicentro da crise financeira levou alguns a acreditarem que a queda de preços não fosse ser tão significativa. No entanto, como as projecções de crescimento da China e da Índia foram previstas em baixa, tais esperanças esmaeceram. De qualquer forma, o continente africano também regista uma concentração significativa nos mercados, o que faz com que os mercados asiáticos ainda representem uma porção relativamente pequena do comércio, ainda que se trate de uma porção em crescimento.

Com um cenário generalizado de baixa procura, os preços dos *commodities* estão a cair, em alguns casos a uma velocidade vertiginosa. Em África, a queda dos preços das matérias-primas tem um lado positivo. Aqueles países que, até meados de 2008, tentavam gerir crescentes facturas para pagar as suas importações de alimentos e de combustível, irão colher alguns benefícios (FMI, 2009a: 5). Mas esses são os países que, ao mesmo tempo, como resultado da necessidade de gerir

crescentes facturas de importação, viram os seus saldos orçamentais erodidos, de tal forma que o alívio que lhes advém da redução dos preços será em parte prejudicado pela redução do espaço fiscal de que agora usufruirão.

Os significativos efeitos negativos que a redução de preços terá nas receitas de exportação são o que, contudo, prevalece no panorama global. Nas suas últimas previsões para a região, o FMI atribui aos choques negativos nos termos de troca para os exportadores de *commodities* o agravamento da média do défice da balança corrente de quase 4 pontos percentuais do PIB, embora as divergências entre grupos de países sejam significativas (FMI, 2009: 5).

O que estes números nos dizem é que aquilo que tem sido caracterizado como uma conjuntura em alta no crescimento dos países africanos desde o início desta década, na verdade esconde magros progressos — ou mesmo retrocesso — nas suas estruturas de exportação. Como foi dito pelo UNCTAD, “*O facto de os valores de exportação terem aumentado mais rapidamente do que os volumes de exportação sugere que grande parte do aumento dos valores de exportação em África foi devido ao aumento de preços*” (2008a: 18). A tendência pode ter sido acentuada quando comparada com outras regiões do mundo. O aumento do preço de uma unidade de exportação foi mais de quatro vezes superior à média mundial e quase três vezes superior à média dos países em desenvolvimento, com os maiores aumentos ocorrendo quase exclusivamente nos países exportadores de petróleo (Ibid.). Muito poucos países foram capazes de utilizar as receitas acrescentadas da “conjuntura em alta” de *commodities* para melhor se posicionarem no patamar da diversificação e de valor acrescentado.<sup>1</sup>

Em alguns casos, o entrave foi provocado pelo facto de os rendimentos do período de conjuntura em alta não terem sido angariados ao nível do país, enquanto em outros casos os rendimentos angariados não foram direccionados ao investimento em infra-estruturas e capacidade produtiva, mas usados para consumo imediato ou para suprir necessidades sociais há longa data adiadas. Poucos países foram capazes de tirar, meramente, partido do acesso aos recursos naturais para expandir manufacturas baseadas nesses recursos. Como resultado, os perfis de comércio não mudaram muito, não deixando qualquer espaço para amortecer o impacto da queda de preços. Uma utilização eficaz das crescentes receitas com *commodities* teria exigido uma capacidade que foi dizimada pela redução das despesas do sector público e abandono da planificação económica. Relativamente a esta questão, alguns estudos estimam que a tendência para a diversificação afrouxou depois do início da abordagem de estabilização de políticas macroeconómicas e da abertura do mercado que caracterizou o paradigma económico prevalecente no continente depois dos primórdios dos anos 80 (UNCTAD, 2008a: 19).

Não tendo feito uso dos excedentes dos bons tempos para diversificar, os países africanos serão confrontados com o desafio de diversificação em maus momentos, e com menores receitas.

## ***Comércio externo, infra-estrutura e sustentabilidade da dívida***

A deterioração de diversas variáveis financeiras no continente africano está também relacionada com o efeito dominó da queda nas receitas de exportação. É muito comum, em tempos de expansão económica, os países terem uma visão optimista sobre as tendências futuras. Os riscos de os projectos de infra-estruturas correrem mal são favoravelmente avaliados, tendo como pano de fundo as previsões de rendimentos crescentes. Os custos e as condições de crédito actuais, que são muito elevados quando comparados com os históricos, mas não com os mais recentes, na realidade tendem a ser considerados viáveis. E a conjuntura africana não foi excepção.

Uma tendência particular do financiamento público de projectos de infra-estruturas tem sido o papel crescente da participação do sector privado, através de contratos que provêem garantias de financiamento público, frequentemente incentivadas por instituições financeiras multilaterais. É prática comum em vários contratos de parceria pública – privada, por exemplo, anexar disposições que garantem um certo nível de procura e, conseqüentemente, de receitas para o provedor. Se a actividade económica não sustentar essa procura, o governo passa a ser responsável pelo pagamento da diferença. O risco da taxa de câmbio é, por vezes, incorporado sob a forma de garantias de procura. Isto é, os investidores privados não seriam afectados pelas desvalorizações tomadas por motivos de política monetária e económica que reduzem a capacidade de compra de importações por parte dos investidores e cidadãos domésticos (Kessler, 2005).

Portanto, enquanto, idealmente, a participação do sector privado deveria significar que menos riscos de uma desaceleração fossem suportados pelo sector público, e mais pelo sector privado, a realidade das parcerias públicas-privadas tem sido em geral a contrária. Analisando as generosas concessões incorporadas nos contratos do sector privado, as garantias não representam uma despesa imediata, por isso elas escapam ao grau de escrutínio que as despesas orçamentais na realidade receberiam (FMI, 2005). Esta opacidade promove também o que o FMI chamou de “uma cultura de garantias” por parte do sector privado. Desta forma, as garantias, em vez de um mecanismo subsidiário, são providenciadas para cobrir riscos que o sector privado estaria em melhores condições de gerir por conta própria. Uma vez que as garantias são mais susceptíveis de serem accionadas em tempos de dificuldades económicas generalizadas (uma crise financeira, por exemplo), as suas consequências fiscais são agravadas pelos seus efeitos pró-cíclicos e potencialmente multiplicadores (Ibid. 10).

Como argumentado pelo Banco Mundial, a crise financeira fará com que alguns projectos existentes experimentem dificuldades financeiras, e provocará grandes deslocamentos nas agendas dos países para tratar de défices de infra-estruturas (2008).

Os projectos de infra-estruturas particularmente favorecidos são aqueles com uma dimensão comercial. Este é o resultado de uma tendência das instituições financeiras multilaterais, mas é também resultante do facto de as despesas com infra-estruturas serem mais facilmente justificadas num contexto de crescentes receitas para o comércio. As instituições financeiras internacionais têm, desde o início desta década, virado acentuadamente os seus portefólios no sentido de prover uma quantidade crescente de empréstimos para infra-estruturas relacionadas com o comércio.

As respostas para a crise também deram mais ênfase a financiamentos de infra-estruturas, para ostensivamente se apoderarem do financiamento de que o sector privado se está a retirar. O Banco Mundial, por exemplo, anunciou que vai aumentar ainda mais a sua oferta de financiamento em infra-estruturas. Foi anunciado que, durante três anos, a Sociedade Financeira Internacional investirá um mínimo de US\$ 300 milhões e mobilizará entre US\$ 1,5 bilhões e US\$ 10 bilhões de outras fontes (IFC, 2008).

A oferta de mais crédito para infra-estruturas relacionadas com o comércio, numa altura em que a rentabilidade financeira prevista para o comércio está em queda, pode constituir condição essencial para o agravamento da dívida pública, já que os países lutam para angariar divisas estrangeiras. Mais importante ainda é que, aparentemente, o crédito visa subsidiar a participação do sector privado. Isto poderia potencialmente agravar o desequilíbrio na partilha de riscos e receitas em infra-estruturas relacionadas com o comércio entre os sectores públicos e privados, iludindo a necessidade de uma metodologia realista e sã para avaliar receitas relacionadas com o comércio.

Paralelamente à deterioração das balanças comerciais e orçamentais dos países africanos, prevê-se um crescimento dos níveis da dívida. Apesar do compromisso de redução da dívida, no âmbito da Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) e da sua mais recente expansão, a Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida (MDRI) – lançado pelo Grupo dos 8 reunidos em Gleneagles há quase 4 anos – a situação da dívida deteriorar-se-á. O comércio é um factor-chave nesta equação. O grupo de menor risco é, de acordo com os relatórios mais recentes, o dos 18 países com baixos rendimentos que já receberam todos os compromissos de alívio da dívida. Dos países africanos deste grupo, menos de metade corre um baixo risco de voltar a cair em sobreendividamento.<sup>2</sup> Aqueles com riscos baixos e moderados são altamente vulneráveis a choques com a exportação (Ibid.: 13.). Um terço dos países que não foram eleitos para a HIPC/MDRI estão ou em situação ou em risco de sobreendividamento.

Ao analisar estes números, é importante ter em mente que a avaliação de riscos e de “sustentabilidade” é feita de acordo com parâmetros bastante tolerantes do Quadro de Sustentabilidade da Dívida adoptados em 2005. Tal reforma resultou na criação de limiares, de acordo com os quais se considera que os credores estão em apuros. Críticas substanciais foram dirigidas à metodologia usada para

medir a sustentabilidade da dívida no passado, que se baseava em projecções excessivamente optimistas de exportação e de crescimento do PIB.<sup>3</sup>

Apesar da tentativa de resolver o problema metodológico com o teste de estabilidade, a conjuntura em alta dos últimos anos continuou a inflamar o optimismo das projecções. O pessoal do Banco/FMI afirma, referindo-se à situação de países que não estão nos programas dos HIPC/MDRI, que a situação não é pior porque estes países tiveram uma taxa média de crescimento das exportações de 11 por cento numa média de 10 anos. As projecções das exportações baseadas em tais tendências serão consideradas inúteis pelo impacto da crise, assim como as projecções dos rácios de endividamento para muitos países. A própria noção de risco “baixo” ou “moderado” virá certamente a ser posta em causa.

Reciprocamente, a necessidade de orientar mais receitas para pagar o serviço da dívida só pode contribuir para acentuar os problemas que os países (quer de baixo quer de médio rendimento) têm em fazer os investimentos necessários para expandir a sua capacidade de produção, ou para colocá-los numa concorrência mais apertada com as prementes necessidades sociais imediatas.

### ***Comércio externo e retirada dos fluxos de investimento***

A crise financeira também afectará a África através de uma redução nos fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) (FMI, 2009: 6). O papel do IDE parecerá, à primeira vista, um canal independente e separado do comércio.

No entanto, é necessário considerar que, em África, o IDE para os sectores baseados em recursos naturais é tradicionalmente uma parcela significativa dos fluxos de capitais. A alta conjuntura dos preços das matérias-primas explica, de facto, uma grande proporção de aumentos de IDE observados pelos países africanos no período durante o qual essa alta conjuntura ocorreu. De acordo com a UNCTAD (2008c: 39) “*Entre os maiores produtores de recursos naturais, o IDE baseado em projectos de exploração de recursos naturais contribuiu para acelerar o crescimento das exportações*”. Em 2006-2007, 82 por cento do investimento estrangeiro em África foi direccionado para 10 países, a maioria deles produtores de petróleo ou de minérios” (Ibid. 40). Esse período constituiu também o segundo ano de crescimento do IDE para os países menos desenvolvidos de África, crescimento este claramente associado ao aumento dos preços das matérias-primas (Ibid. 41), estando, por isso, também sujeito a cair com a descida dos preços.

A natureza do “enclave” dos investimentos ligados aos recursos naturais foi durante muito tempo responsável pelo facto de o IDE em África não produzir melhores resultados na geração de rendimentos e na redução de pobreza nos países receptores. As tendências, visíveis com a crise em curso, reforça a ideia de que atrair mais IDE não pode ser sempre considerado como tendo um efeito positivo, mesmo numa perspectiva puramente neutra da balança de pagamentos. Os investimentos

estrangeiros que vêm nos bons tempos rapidamente desaparecem nos maus momentos, gerando um efeito bastante pró-cíclico na balança de pagamentos.

As condições para o investimento estrangeiro em África tendiam a exacerbar estas tendências. A atracção de investimentos estrangeiros para os sectores orientados para a exportação não conseguiu pôr em prática mecanismos que assegurassem que uma parte das crescentes receitas das exportações contribuísse para a construção de uma base de capitais nacionais.

### ***Taxas de câmbio e comércio externo***

O destino das taxas de câmbio também está intimamente ligado aos impactos do comércio que os países africanos enfrentam. A expectativa de deterioração dos termos de troca do comércio externo e o agravamento dos saldos comerciais exerce pressão nas moedas dos países africanos, levando a fortes depreciações. As moedas das economias dependentes de *commodities* são particularmente afectadas, porque as suas moedas tendem a perder valor face às tendências de declínio dos preços dos *commodities*, o que torna o crescimento e as perspectivas de exportação mais duvidosos e pode levar os investidores a retirar o capital. Alguns especialistas usam o termo “moedas de *commodities*” para se referirem à forte correlação entre os preços das exportações de *commodities* e as moedas desses países (Wall Street Journal, 2008).

Mas, enquanto normalmente a depreciação de uma taxa de câmbio dá um impulso para que as exportações possam aumentar os rendimentos e ajudar a compensar os efeitos negativos, este efeito de alívio não pode ser esperado nas actuais condições. Esta depreciação pouca diferença fará tendo em conta as actuais tendências de redução da procura dos mercados internacionais.

A crise financeira evidencia as dificuldades enfrentadas, mesmo nos bons tempos, pelos países em desenvolvimento que tentam tirar partido do comércio, na ausência dum sistema que forneça algum grau de estabilidade para as taxas de câmbio. A projecção de vantagens competitivas e de investimento interno orientado para as exportações, especialmente a longo prazo, são dificultados, ao mesmo tempo que os custos de financiamento se tornam mais voláteis.

O FMI argumentou já em dois estudos que as flutuações das taxas de câmbio não têm impacto significativo no desempenho comercial e tem argumentado a favor de instrumentos de cobertura de riscos baseados no mercado, como o caminho a seguir para os países em desenvolvimento afectados (FMI, 1984; FMI, 2004). Os críticos alegam que isto é apenas possível para as grandes empresas, com meios e sofisticação capazes de cobrir tais riscos. Mas as dificuldades enfrentadas pelas empresas nos grandes mercados emergentes fora de África, como no Brasil, no México e na Coreia do Sul, por exemplo, revelam que, mesmo

para as grandes empresas nos países em desenvolvimento, essa prática não pode ser uma salvaguarda fiável.<sup>4</sup> Da mesma forma, o nível de intervenção governamental necessária para salvar os seus exportadores estará fora do alcance dos países africanos, com a possível exceção da África do Sul. Isto por si só revela a inaplicabilidade dos pontos de vista do FMI nos países africanos, e apela para uma abordagem diferente para atenuar as flutuações cambiais.

As desvalorizações cambiais não são, infelizmente, o fim da história, na medida em que suportarão os efeitos de retorno da sustentabilidade da dívida. O FMI afirma que mais de metade da dívida pública entre os países com baixos rendimentos é feita em moeda externa (2009a, 25). À medida que as previsões da dívida pública se deterioram, pode emergir um círculo vicioso, o qual exacerba as tendências na depreciação das moedas nacionais em toda a região.

### ***O comércio externo e a liberalização dos serviços financeiros***

O impacto da crise será também determinado pelo grau de abertura do regime do comércio de serviços financeiros dos países africanos. Conforme admitido pelo FMI (2009a: 9), em referência aos países com baixos rendimentos, *“factores estruturais, assim como a existência de controlos financeiros em diversos países têm contribuído para moderar tanto os efeitos directos como os efeitos indirectos da crise financeira”*. Isto resultou, por exemplo, em bancos a tornarem-se autofinanciadores com fundos nacionais, minimizando o rácio de endividamento no seu mapa de balanço, e expondo-se de forma muito limitada a instrumentos financeiros complexos (*ibid.*).

Mas, em África, a flexibilidade de muitos países na introdução de técnicas de gestão de capital necessárias para lidar com a crise foi (ou está em vias de ser) comprometida por acordos comerciais e de investimento. No contexto multilateral, a liberalização dos serviços financeiros é um dos elementos da Ronda de Doha da Organização Mundial de Comércio (OMC). Ao nível regional, de acordo com Kategekwa (2008), os Acordos de Parceria Económica (APE) exercem “pressão sobre os países ACP para uma maior desregulamentação. Por exemplo, as disposições no cerne dos APE, como a garantia de Tratamento Nacional (a obrigação de tratar de igual forma serviços e fornecedores de serviços estrangeiros como nacionais), tiram quaisquer possibilidades de os governos ACP criarem regulamentos que favoreçam os nacionais, deixando o destino dos fornecedores de serviços nacionais a cargo do mercado”.

Infelizmente, em vez da revisão urgente das negociações sobre os serviços financeiros que se justificariam à luz da crise, o que está a ser proposto como solução para os países em desenvolvimento no mundo é uma liberalização mais profunda. Num discurso recente, o Director-Geral da OMC, Sr. Pascal Lamy, declarou

convictamente que a abertura ao comércio de serviços financeiros pode ser útil, por “trazer novos fluxos de capitais”. Porém, a experiência com bancos estrangeiros que operam em países em desenvolvimento mostra que estes não implicam, na maior parte dos casos, a entrada de “capital fresco”. Muito pelo contrário, os seus modelos de negócios implicam que, em muitos casos, eles usam capital existente que, dado um maior conjunto de recursos e de acesso a créditos intra-empresa, ou a mercados de capital internacional, pode ser melhor alavancado.

O último *World Economic Outlook* do FMI (IMF, 2008) indica que os países em desenvolvimento que mais se abriram aos bancos estrangeiros – economias da Europa Oriental – são os que passam o pior momento, comparativamente com aqueles que tinham um sector financeiro relativamente mais fechado, tais como os da Ásia (2008). Na verdade, quando a crise eclodiu, tornou-se claro que, longe de representar um alívio, os bancos estrangeiros que operam nos países em desenvolvimento trouxeram desgraças acrescentadas. O FMI destaca que uma das dificuldades que os países de baixos rendimentos poderão ter que enfrentar é que, dada a prevalência de bancos estrangeiros, poderão ter dificuldades com a retirada de fundos pelas suas empresas-mãe (2009a: 10). Segundo Kategekwa (2008), para a maioria dos países ACP, as rigorosas condições de empréstimo e de abertura ao exterior reduziram o acesso das comunidades rurais ao crédito. Com a crise financeira, prevê-se que o acesso ao crédito venha a ser ainda mais difícil, mesmo para as pequenas e médias empresas de base urbana que têm comparativamente um acesso mais fácil do que os pequenos agricultores rurais.

A crise começou com um número de bancos baseados em países desenvolvidos que tinham ou investido em activos de alto risco ou oferecido linhas de crédito para veículos para fins especiais, e que tinham de os recapitalizar (Borio, 2008). Para efeitos de supervisão, os bancos de origem não estavam sequer sujeitos à jurisdição dos países em desenvolvimento que agora acarretam com os impactos. No entanto, os países em desenvolvimento estão prestes a sofrer por falta de acesso ao crédito. Os países com subsidiárias autorizadas de bancos estrangeiros, em vez de sucursais, são os que podem posicionar-se melhor para detectar os potenciais riscos de retirada de capital, simplesmente porque os seus operadores locais estão sujeitos à supervisão local (FMI, 2009a: 10)

Além disso, uma série de medidas de remediação postas em prática nos países de origem exercem uma crescente pressão no crédito nos países receptores. Este é o caso dos planos de resgate financiados com empréstimos “triple-A” nos mercados de capitais com a garantia dos governos domésticos. Os países em desenvolvimento dificilmente poderão igualar tais medidas, colocando-os numa situação de desvantagem na qualidade de mutuários, assim como os seus bancos, uma vez que lhes faltam as garantias que os bancos do país de origem têm.

Mas a liberalização dos serviços financeiros não traz apenas perigos para o sector bancário. Stichele (2008) argumenta que a obrigação do governo de não impedir um fornecedor estrangeiro de entrar no país e de oferecer serviços

financeiros que tenham sido autorizados pode significar, na prática, que seria difícil para as autoridades proibir comércio de derivativos financeiros, uma medida que muitos governos julgam ser necessária.

Como diz Kategekwa (2008), referindo-se a regras semelhantes nos Acordos de Parceria Económica, argumenta que *“o papel da regulamentação nunca foi mais justificado do que neste momento de turbulência financeira”*. Portanto, a extrema precaução na adopção de quaisquer novas regras, e ainda um cancelamento das existentes, está na ordem do dia.

## Escassez de financiamento ao comércio

Finalmente, uma forma muito evidente de verificar como a crise do crédito projectará efeitos nas economias em desenvolvimento é através do impacto que ela tem nas finanças do comércio, isto é, os diferentes mecanismos pelos quais normalmente um banco ou instituição financeira, através de uma taxa, garante o pagamento de transferências de um importador. A deterioração da disponibilidade e os termos de crédito comercial já se faziam sentir no início deste ano, mas a situação piorou significativamente desde Setembro, com o colapso e posições defensivas tomadas pelos principais bancos internacionais.

Isto foi evidenciado numa declaração feita pelo Brasil em Outubro de 2008 na OMC, na qual é afirmado que *“Os exportadores de países em desenvolvimento que procuram financiamento comercial encontram-se na estranha situação de estarem entre os agentes económicos mais solventes, mas incapazes de ter acesso ao crédito num cenário com crescentes percepções de risco global que conduzem a requisitos mais rigorosos exigidos pelos bancos, ou simplesmente por os fundos já não estarem disponíveis”* (WTO Working Group on Debt, Trade and Finance, 2008). O impacto negativo que o Basileia II pode ter sobre os fluxos comerciais, entre outros, através do aumento da pró-ciclicidade do financiamento ao comércio, também desencadeou reclamações (Ibid.). A responsabilidade patrimonial para os países menos desenvolvidos custa aos bancos, aparentemente, três vezes mais do que a responsabilidade patrimonial para os países desenvolvidos, criando uma grande assimetria no acesso a este tipo de empréstimos (WTO Working Group on Debt, Trade and Finance, 2008a). A urgência da situação levou o director-geral da OMC a adoptar a medida incomum de sediar uma reunião dos principais fornecedores comerciais e financeiros no passado mês de Novembro, em Genebra.

Num artigo recente, um funcionário do Banco Mundial faz notar que tradicionalmente se pensava que o crédito para o comércio era somente relevante numa perspectiva microeconómica, mas alega que este não é mais o caso (Raddatz 2008). O autor explora o papel do crédito para o comércio como um mecanismo de amplificação de choques a nível macroeconómico e encontra fortes evidências

para a hipótese de que um aumento no uso de crédito para o comércio ao longo da cadeia de insumos-produção que liga duas indústrias resulta num aumento da sua correlação (Ibid.) Estas não são certamente boas notícias para os países africanos que procuraram, com grande esforço, encontrar o seu nicho como fornecedores em cadeias globais de produção. Os problemas para os fornecedores que necessitam de dinheiro, mas também de compradores, que enfrentam a ameaça de que os seus fornecedores falidos possam desaparecer devido à impossibilidade de se manterem sem esse crédito, estão a tornar-se mais evidentes. Globalmente, a totalidade do modelo em que o comércio mundial prosperou nas últimas décadas está em causa. A perda de um modelo, que permite aos grandes conglomerados transnacionais aumentarem as margens de lucro através da colocação de partes da cadeia de produção em locais de mais baixo custo, pode não ser assim tão lamentável. Especialmente se isto vier com algum retorno do poder de fixação de preços na cadeia para os produtores e trabalhadores locais. Mas não há dúvida de que a base produtiva das economias no seu todo pode ser destroçada no processo de adaptação a esta nova realidade.

Os esforços concertados dos governos de alguns países industrializados a fim de recapitalizar os seus sistemas bancários podem, para fins de finanças comerciais, não valer a pena serem tomados em conta. Um repórter disse que, como o governo tem uma participação nos bancos, as suas prioridades podem ser reaver o dinheiro dos contribuintes e, politicamente, estimular a concessão de empréstimos a empresas domésticas, em vez de usar recursos dos contribuintes para finanças de comércio longínquas (Financial Times, 2008b).

Mais ainda, a escassez de crédito comercial está a desviar a atenção para outro sector de que pouco se tem ouvido falar, mas que é vital para a continuação das operações das cadeias de abastecimento: o seguro de comércio. Enquanto as grandes empresas tendem a assumir o risco de créditos comerciais que não são honrados, os pequenos fornecedores poderiam ser tão largamente afectados pela falha dum grande comprador, pelo que, em geral, efectuam o seguro. No entanto, recentemente, devido à secagem de crédito, as seguradoras de comércio observaram um crescimento nos seus prejuízos. A Atradius, a maior seguradora de crédito do Reino Unido, viu os seus prejuízos crescerem para mais de 70 por cento das suas receitas, vindas de uma norma de 50 a 60 por cento (Financial Times, 2008c). No que alguns relatórios dizem tratar-se de uma reacção de pânico, muitas companhias estão a figurar rapidamente na lista negra como não seguráveis, algumas delas grandes compradoras como a General Motors, a Woolworths e a Ford. Mais do que isto, as seguradoras de crédito comercial tendem a basear a sua avaliação da credibilidade dum empresa estrangeira, em parte, em função da estabilidade económica do seu país de origem. Um comentador fala na formação de um círculo vicioso:

*(... ) as seguradoras estão a cortar seguros de crédito comercial, pois acreditam que a escassez dos empréstimos bancários aumentou as probabilidades de os negócios falharem. As empresas que utilizam a cobertura do seguro estão, então, mais expostas ao colapso elas próprias, pois alguns credores não adiantarão novos fundos, a menos que estas possuam seguros de crédito. (Financial Times, 2008d)*

A gravidade do problema está em evidência em acções imediatas tomadas por parte de países como o Brasil e a Índia, onde os governos rapidamente disponibilizaram créditos para apoiar os exportadores. Mas para um grande número de países com baixos níveis de reservas será pouco provável que haja esse apoio brevemente.

## **A resposta oficial: cimeiras do grupo dos 20 de Washington e de Londres**

Uma análise do discurso oficial, tal como consubstanciado nas declarações dos líderes mundiais, mostra que até agora se falhou no tratamento do comércio a igual nível com as finanças nos esforços para superar a crise. Para além disso, quando o discurso oficial trata o comércio, tende a simplificar a resposta necessária para o comércio como uma que consiste num aumento do acesso ao mercado através da conclusão das negociações comerciais da Ronda de Doha.

Conforme demonstrado pela visão geral das últimas secções, os prejuízos da crise financeira para os países em desenvolvimento resultam da intersecção do comércio com uma série de políticas financeiras e estruturais que ou são inexistentes ou inadequadas para os ajudar a lidarem com o problema. Uma resposta que tome em conta o desenvolvimento teria, por isso, de colocar directamente essas conexões na agenda. No entanto, uma pesquisa rápida das respostas das políticas para a crise demonstra que o foco no comércio tem tido tendência a permanecer estritamente centrado em preocupações sobre o acesso ao mercado, com a possível limitada excepção da atenção prestada às preocupações com o financiamento ao comércio.

Nos finais de 2008, enquanto a crise financeira atingia indiscutivelmente proporções globais e históricas, os dirigentes de vários países começaram a falar da necessidade duma segunda Bretton Woods, em referência ao carácter fundador da reforma que a crise deveria desencadear. Bretton Woods foi, na verdade, o nome dado para a conferência que criou, logo após a Segunda Guerra Mundial, as instituições económicas multilaterais que têm supervisionado a economia mundial até aos nossos dias. Como resultado, em Novembro de 2007, o G20 – um grupo que envolve vários países de mercados emergentes e que foi criado após a crise financeira da Ásia Oriental como um fórum informal para ampliar a discussão

sobre a situação económica internacional – foi investido de um novo mandato. Este grupo reúne-se geralmente a nível dos seus Ministros das Finanças, mas os seus chefes de Estado foram convocados pelo Presidente Bush dos E.U.A. para uma cimeira dos G20 sem precedentes sobre Mercados Financeiros e Economia Mundial em que se chegou a um acordo sobre os Princípios e um Plano de Acção para a reforma.

As referências ao comércio nos resultados da Cimeira poderiam ser tomadas como um indicador da forma como a agenda das políticas internacionais está a abordar a questão do comércio face à crise. Neste contexto, os aspectos comerciais de tais resultados podem ser resumidos nas referências do parágrafo 13 da Declaração emitida pelos líderes do G20.

Na Declaração, eles, em primeiro lugar, *“ressaltam a importância crítica da rejeição do proteccionismo e de não se ensimesmarem em tempos de incerteza financeira.”* Comprometem-se a não aumentar *“novos obstáculos ao investimento ou ao comércio de bens e serviços, impondo novas restrições à exportação, ou implementando medidas incongruentes com a OMC para estimular as exportações durante um período de 12 meses”*. Em segundo lugar, os líderes dizem que *“empenharão todos os esforços para chegar a um acordo este ano sobre as modalidades que levem a uma conclusão bem sucedida da Agenda de Desenvolvimento de Doha da OMC com um resultado ambicioso e equilibrado”*, instruindo os Ministros do Comércio a alcançar este objectivo (Group of Twenty Leaders; 2008: Parágrafo 13).

Apesar da excitação à volta da cimeira, houve, em todos os quadrantes, um desapontamento geral com os seus resultados, o que tornou inevitável a referência à cimeira como o “primeiro passo de um processo” e um convite para uma nova cimeira. Esta foi organizada pelo governo britânico, em Londres, a 2 de Abril de 2009.

No que diz respeito às questões comerciais, e contribuindo para o cepticismo generalizado sobre o G20, o Banco Mundial e a OMC publicaram relatórios, entre as cimeiras, que mostram um aumento generalizado de restrições comerciais por parte de vários países, incluindo 17 dos 20 países que se tinham comprometido a não fazê-lo, em Washington, no ano transacto (Newfarmer e Gamberoni, 2009). De igual modo, não havia sinais de que a Ronda de Doha da OMC fosse desbloqueada.

A Cimeira de Londres escolheu abordar as questões comerciais de forma similar à abordagem feita pela Cimeira de Washington. Numa secção chamada “Resistência ao proteccionismo e promoção do comércio global e do investimento”, o G20 reiterou o seu compromisso de Washington de se abster de aumentar as barreiras comerciais e ao investimento, mas prometeu, adicionalmente, *“corrigir sem demoras quaisquer medidas desta natureza”* e estendeu-no até ao final de 2010 (Grupo dos 20, 2009: Parágrafo 22). Na sequência deste compromisso, solicitaram à OMC e a outros organismos internacionais que *“monitorem e que reportem publicamente sobre a nossa adesão a estas actuações numa base trimestral!”* (Ibid.)

Os líderes do G20 também reafirmaram o seu compromisso em chegar a “uma conclusão ambiciosa e equilibrada” para a Ronda de Desenvolvimento de Doha (Grupo dos 20, 2009: Parágrafo 23).

Finalmente, os Líderes disseram que “assegurarão a disponibilidade” de US\$ 250 biliões para financiar o comércio (Grupo dos 20, 2009: Parágrafo 22). A referência ambígua, porém, é, sim, uma estimativa de tudo o que seria dispendido – por parte dos países e do sector privado – em finanças para o comércio nos dois anos subsequentes, e não um novo e adicional compromisso imputável a esta reunião. Isto inclui um novo instrumento de financiamento ao comércio lançado pelo Banco Mundial na véspera da Cimeira e apresentado com muito alarde como um instrumento no valor de US\$ 50 biliões. A letra miúda deste anúncio revelou que os compromissos ascendem escassamente a cerca de US\$ 5 biliões, sendo US\$ 50 biliões o montante total do comércio que se espera venha a ser financiado por ele. Num espírito semelhante, um dos anexos do G20 coloca as contribuições reais bilaterais voluntárias feitas por ocasião da Cimeira em US\$ 3 a 4 biliões, a serem feitas para o mesmo fundo do Banco Mundial.

Uma outra Cimeira – a terceira – está prevista para dar continuidade ao processo do G20 ainda este ano, provavelmente em Nova Iorque, em Setembro.

## **Avaliação da resposta oficial: Recomendações**

A abordagem ao comércio em respostas oficiais à crise financeira revela uma propensão para orientar a questão numa base restrita de preservação do acesso ao mercado. À luz da análise precedente dos canais do comércio através dos quais a crise financeira afecta os países africanos, é evidente que esta abordagem falha no seu objectivo. Os canais relacionados com o comércio através dos quais a crise está a ter impacto nos países africanos tem muito mais a ver com uma série de estruturas nacionais e internacionais e com as políticas que intersectam com o comércio do que com o acesso ao mercado em si.

Isto não é negar a importância das questões relativas ao acesso ao mercado. O acesso ao mercado para os produtos africanos certamente oferece espaço para melhorias, e a manutenção da abertura dos mercados não é um elemento irrelevante de resposta para a crise. Mas um olhar para os padrões do comércio durante os tempos de conjuntura em alta, comparativamente com os actuais, revela que o acesso ao mercado é pouco relevante para a melhoria da capacidade de os países africanos beneficiarem do comércio internacional, e menos ainda para ser convertido num instrumento de acumulação de capital e de redução da pobreza.

Neste sentido, a crise poderia ser vista como uma oportunidade para abordar questões duradouras que têm impedido os países africanos de se envolverem num

comércio mais vantajoso com o resto do mundo, incluindo durante tempos muito mais benevolentes. Mas uma agenda para responder à crise financeira mundial que falha na colocação dessas reformas no cerne das respostas não constitui mais do que uma mera oportunidade perdida para corrigir estes problemas duradouros. Isto poderia ter consequências trágicas para o futuro das economias africanas, daí a urgência duma mudança na abordagem.

Mais ainda, as questões que teriam importância nesta perspectiva encontram-se realmente fora da agenda das actuais negociações comerciais, restritivamente centrada nas concessões do acesso ao mercado. Deste modo, os fóruns que abordam a crise financeira proporcionam uma boa oportunidade para colocar estas questões – que de outra forma não teriam um fórum de negociação – na agenda da cooperação internacional.

Esta secção final propõe as áreas-chave que tais negociações deveriam abordar, de forma a colocar as necessidades do comércio dos países africanos no centro do debate sobre as reformas financeiras internacionais:

1. O afastamento da dependência nos *commodities*: Existe uma necessidade urgente de diversificação, saindo das matérias-primas e dos recursos naturais, e aumentando o valor acrescentado à produção local. As políticas comerciais não devem ser guiadas pela quantidade, mas por considerações qualitativas sobre o conteúdo das exportações. Os instrumentos de políticas financeiras, tais como políticas monetárias e fiscais mais flexíveis, são um importante contributo para o processo de industrialização e devem ser tomados em consideração.

2. Infra-estruturas, comércio e dívida pública: Existe uma necessidade de um aumento no volume de donativos nos mecanismos de financiamento para provisão de infra-estruturas. Os governos deveriam desenvolver ferramentas para uma melhor distribuição de riscos e de lucros entre os sectores público e privado em acordos relacionados com infra-estruturas comerciais. Deveriam também ser desenvolvidos instrumentos para avaliar a rentabilidade de infra-estruturas relacionadas com o comércio face a infra-estruturas nacionais relacionadas com o mercado doméstico, para além do mero ganho de divisas.

3. Investimento estrangeiro orientado para a exportação: As vantagens do investimento estrangeiro, especialmente do que procura recursos, devem ser cuidadosamente analisadas, e não tomados como um dado adquirido. Os critérios de triagem do investimento deveriam ter metas explícitas para promover a diversificação da base produtiva e económica e um aumento do valor acrescentado da produção local para exportação.

4. Estabilidade das taxas de câmbio: Os países africanos deveriam apelar aos países que emitem moeda de reserva para assumirem a responsabilidade da vantagem assimétrica que o seu estatuto lhes confere face aos exportadores africanos. As assimetrias na gestão das taxas de câmbio devem ser a base de cláusulas de auto-exclusão para os países em desenvolvimento nos acordos comerciais. Os países africanos deveriam explorar igualmente a cooperação

monetária regional, incluindo o estabelecimento de sistemas de pagamentos *swap* e multilaterais, como quadros parciais para recuperar a estabilidade cambial e fomentar o comércio intra-regional e a diversificação.

5. Comércio nos serviços financeiros: Todas as negociações sobre a liberalização dos serviços financeiros deveriam ser imediatamente suspensas e os compromissos existentes sujeitos a uma revisão com base nas novas aprendizagens decorrentes da presente crise financeira nos países desenvolvidos. Os objectivos de tal revisão deveriam ser a sua capacidade de proteger a estabilidade financeira e permitir um controlo adequado de capitais.

6. Financiamento do comércio: Os compromissos da cimeira do Grupo dos 20 são, em termos quantitativos, insuficientes para resolver as necessidades de financiamento ao comércio dos países em desenvolvimento, e por isso deveriam ser aumentados. Mas, a partir duma perspectiva mais qualitativa, é importante assegurar que o financiamento ao comércio seja acessível aos exportadores dos países em desenvolvimento e que não contribuam para uma maior vulnerabilidade na folha de balanço do sector empresarial nacional. Além disso, as necessidades comerciais dos países em desenvolvimento devem ser consideradas numa revisão dos quadros regulamentares restritivos e pró-cíclicos que condicionem a prestação de financiamento ao comércio pelo sector privado.

Na base de todas estas áreas está uma mudança radical de uma abordagem de políticas comerciais que enfatiza o crescimento nos volumes de exportação, para uma outra que garante que o comércio se torne num mecanismo para apoiar a acumulação de capital nacional e a estabilidade financeira.

## Notas

<sup>1</sup> “A maioria dos países ainda não conseguiu sair das suas exportações tradicionais para sectores de exportação não tradicionais mais dinâmicos com maior potencial de ganho.” (CEA, 2007: 122)

<sup>2</sup> Na classificação do Banco Mundial, os países podem ter um risco baixo, moderado ou elevado de sobreendividamento (FMI/Banco Mundial 2008). Sustentabilidade da Dívida em países de baixo rendimento - Experiências recentes e desafios futuros.

<sup>3</sup> Para uma pesquisa das críticas ver Caliri, Aldo 2006.

<sup>4</sup> Em países como o Brasil, o México e a Coreia do Sul, as empresas reportaram ter perdido enormes montantes ao enveredar pelo lado errado em derivativos para se protegerem contra as flutuações do dólar. (Financial Times 2008; Financial Times 2008a) No Brasil, o governo teve de intervir para proteger as empresas abrangidas mediante concessão de empréstimos abaixo das taxas de juro do mercado: mais um sinal dos custos que o problema pode acarretar para os cofres públicos dos países em desenvolvimento (Ibid.)

## Referências

- Borio, C. (2008). "The financial turmoil of 2008-?: a preliminary assessment and some policy considerations." Bank for International Settlements. Working Paper No. 251. Monetary and Economic Department. Março.
- Caliari, A. (2006). "The debt –trade connection in debt management initiatives. The need for a change in paradigm." Artigo preparado para seminário *UNCTAD Debt Sustainability and Development Strategies*" Geneva.
- Financial Times. (2008). "Mexico attacks 'unethical' derivatives selling." 23 de Outubro.
- Financial Times. (2008a). "Brazil assesses Impacts of Currency Crisis." 28 de Outubro.
- Financial Times. (2008b). "The view isn't pretty as the banking crisis dust settles." 19 de Outubro.
- Financial Times. (2008c). "Credit insurers are well-placed... and unpopular." 17 de Novembro.
- Financial Times (2008d). "Companies feel chill as credit cover dries up." 15 de Novembro.
- Group of Twenty Leaders. (2008). "Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy." 15 de Novembro. Washington DC.
- Group of Twenty Leaders. (2009). "Leaders' Statement." 2 de Abril. London. United Kingdom.
- International Finance Corporation. (2008). "Issue Brief: IFC Infrastructure Crisis Facility." December. The World Bank.
- IMF. (2009). "The impacts of the global financial crisis on Sub-Saharan Africa." African Department.
- IMF. (2009a). "The impacts of the global financial crisis on low-income countries."
- IMF (2008). "World Economic Outlook." October.
- IMF. (2005). "Government Guarantees and Fiscal Risks." Prepared by Fiscal Affairs Department (in consultation with other departments). 1 de Abril.
- IMF. (2004). "Exchange Rate Volatility and Trade Flows - Some New Evidence." Preparado por Peter Clark, Natalia Tamirisa, and Shang-Jin Wei, with Azim Sadikov, and Li Zeng. Approved by Raghuram Rajan. Maio de 2004.
- IMF. (1984). "The Exchange Rate System: Lessons of the Past and Options for the Future." IMF Occasional Paper No. 30 (Washington: IMF).
- IMF/World Bank. (2008). *Debt Sustainability in Low Income Countries – Recent Experience and Challenges Ahead*.
- Kategekwa, J. (2008). "The Financial Crisis: Lessons for EPA negotiations." *In* South Bulletin (bulletin of the South Centre), 16 de Outubro de 2008, Nº 25.
- Kessler, T. (2005). "Assessing the Risks in the Private Provision of Essential Services." *In* Buira (ed.) The IMF and the World Bank at 60. Anthem Press: London.

- Newfarmer, R. and L. Gamberoni. (2009). "Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends." Trade Notes No. 37. 2 de Março. World Bank.
- Raddatz, C. (2008). "Credit Chains and Sectoral Comovements: Does the Use of Trade Credit Amplify Sectoral Shocks?" Policy Research Working Paper 4525. The World Bank. Development Research Group.
- UNCTAD. (2008a). *Economic Development in Africa: Export Performance Following Trade Liberalization: Some Patterns and Policy Perspectives.*
- UNCTAD. (2008b). *Trade and Development Report.*
- UNCTAD. (2008c). *World Investment Report.*
- UNECA. (2007). *Economic Report on Africa. Accelerating Africa's Development through Diversification.*
- Vander Stichele, M. (2008). *How trade, the WTO and the financial crisis reinforce each other.*
- Wall Street Journal. (2008). "Bad Crop: Commodity Currencies". 11 de Novembro.
- World Bank. (2008). *Global Financial Crises: Responding Today, Securing Tomorrow.*
- WTO Working Group on Trade, Debt and Finance. (2008a). "Communication from Brazil". WT/WGTDF/W/39. 6 de Outubro.
- WTO Working Group on Trade, Debt and Finance. (2008b). "Expert Meeting on Trade-Finance." Note by the Secretariat. WT/WGTDF/W/38. 14 de Julho.