O FINANCIAMENTO AO COMÉRCIO SUL-SUL COMO FERRAMENTA FUNDAMENTAL PARA A SUPERAÇÃO DA CRISE*

Ana María Alvarez**

RESUMO

Este artigo é uma contribuição à discussão sobre o atual papel do financiamento do comércio exterior no enfrentamento da recente crise econômica global. O assunto ganhou importância diante do baixo risco envolvido nas transações de financiamento do comércio exterior em comparação a outras formas de crédito internacional. Ademais, frente ao crescimento das transações comerciais Sul-Sul, tanto exportadores quanto importadores precisam de mecanismos flexíveis que apoiem projetos de comércio e infraestrutura. Além do papel desempenhado pelos tradicionais mecanismos regionais e multilaterais, vários países em desenvolvimento e economias emergentes estabeleceram seus esquemas de financiamento de comércio exterior para apoiar exportadores locais. Eles progrediram quanto ao estabelecimento ou fortalecimento de seus bancos regionais de desenvolvimento e quanto ao estímulo de iniciativas de cooperação, que podem oferecer alternativas acessíveis de apoio a seus projetos de comércio e investimento. Este artigo pretende preencher a lacuna de conhecimento sobre o potencial das instituições de países em desenvolvimento e mercados emergentes que complementam os projetos regionais e multilaterais tradicionais dos bancos.

Palavras-chave: financiamento do comércio exterior; mercados emergentes; bancos regionais de desenvolvimento; cooperação Sul-Sul.

SOUTH-SOUTH TRADE FINANCING AS AN ESSENTIAL TOOL TO OVERCOME THE CRISIS

ABSTRACT[i]

This paper is a contribution to the discussion on the role trade financing is playing in facing the recent global economic crisis. The issue has gained importance in view of the low risk involved in trade finance transactions compared to other international credits. Furthermore, in view of the increasing South-South trade, both exporters and importers need flexible mechanisms which support trade and infrastructure projects. Besides the role played by multilateral and regional traditional mechanisms, several developing countries and emerging economies have established their trade financing schemes to support local exporters. They have progressed in establishing or strengthening their regional development banks and fostering cooperation initiatives that may offer them affordable alternatives to support their trade and investment projects. This paper attempts to address the knowledge gap regarding the potential of institutions from developing countries and emerging markets which complement traditional multilateral and regional banks' projects.

Keywords: external trade financing; emerging markets; regional development banks; South-South cooperation.

JEL: F10; F50; F13.

Boletim de Economia e Política Internacional, 14: 47-60 [2013]

---

* Este artigo foi preparado durante a licença sabática concedida pelas Nações Unidas e apoiada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Ele é parte da pesquisa sobre a cooperação Sul-Sul em comércio e finanças: potencialidades e lições dos países na América Latina e Caribe (ALC). A autora agradece a equipe do Ipea pelo apoio, a todos os especialistas, oficiais do governo e equipe internacional que forneceram comentários e contribuições por meio de entrevistas no local e chamadas em conferência (alguns de seus comentários e sugestões estão incluídos neste artigo), aos colegas da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) que apoiaram a pesquisa e as Nações Unidas. Um agradecimento especial a Ivan Tiago Machado Oliveira (Ipea) e Juan Pizarro (UNCTAD) por seus oportunos comentários. As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade da autora e não refletem necessariamente as visões da UNCTAD, nem daqueles especialistas ou instituições citados no texto.

** Oficial de Assuntos Econômicos/UNCTAD.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*
As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

A recente crise financeira e a queda nos fluxos de comércio mundiais associada a ela, que foi iniciada no último trimestre de 2008, tiveram impacto econômico em todo o mundo. Um dos principais canais de transmissão da crise financeira internacional foi o declínio no financiamento do comércio e a consequente queda no comércio exterior. O financiamento do comércio se aplica tanto a exportadores quanto a importadores, que utilizam o crédito do fornecedor em seus insumos e recebem uma grande porção de vendas como pagamentos adiantados. Além disso, como transações internacionais estão sujeitas a mais incertezas que transações domésticas, créditos de comércio funcionam como "sinal de qualidade" para orientar transações internacionais.

A lógica por trás do apoio ao financiamento do comércio exterior reside em seus potenciais efeitos multiplicadores. Há uma forte interação entre financiamento intermediado por bancos, outras formas de crédito bancário e crédito entre empresas. Isto significa que os choques do setor bancário poderiam desencadear reações no setor comercial, que ressoariam ao setor bancário, amplificando e estendendo períodos de crise. Isto explica parcialmente o que aconteceu em 2008 e 2009 e a necessidade de se adotar medidas para contrabalancear seus efeitos universais.

Além de ser uma causa e um canal de transmissão da crise econômica global, também se espera que o comércio desempenhe um papel-chave em sua recuperação. Em vista do declínio no crescimento dos países desenvolvidos, espera-se que os países emergentes e em desenvolvimento sejam a principal força motriz da recuperação da crise. A questão é: como os países em desenvolvimento serão capazes de compensar a crise econômica universal e generalizada e como os processos de transferência de mercados e recuperação condutora encontrarão o apoio financeiro suficiente? Este artigo estabelece algumas ideias sobre o potencial das oportunidades de financiamento do comércio exterior nos países em desenvolvimento e como economias emergentes devem desempenhar um papel anticíclico em tempos de crise econômica.

Este artigo não lida com o papel desempenhado pelos tradicionais Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) e Bancos Regionais de Desenvolvimento (BBDs) ou outras instituições financeiras, apesar do papel que desempenham no apoio aos países em desenvolvimento durante a crise econômica global. Os custos mais elevados do financiamento do comércio exterior durante a crise econômica global também induzem ações de instituições nacionais, regionais e internacionais tradicionais para fortalecer e/ou introduzir mecanismos inovadores para evitar a interrupção de atividades exportadoras. Este foi, por exemplo, o caso das Agências de Crédito para Exportação (ACEs), principalmente de países desenvolvidos.

O propósito deste texto é mostrar como, além dos esforços das tradicionais fontes de financiamento para o desenvolvimento citadas anteriormente, as instituições nacionais e regionais dos países em desenvolvimento têm um papel fundamental a desempenhar. Instituições nacionais podem identificar com mais precisão as necessidades em nível local, particularmente em conexão ao desenvolvimento da exportação. Do mesmo modo, BRDs[1] cujos membros são, em sua maioria, países em desenvolvimento, podem defender suas prioridades. Isto permite que eles detenham um espaço político nas decisões da instituição e os motiva a comprometerem fundos para projetos regionais. Seu enfoque flexível quanto ao empréstimo os faz mais acessíveis aos membros. Além disso, eles podem fornecer uma solução de longo prazo para os problemas que exigem intenso foco regional e coordenação e enfrentam os aspectos estruturais e institucionais do desenvolvimento que podem

1. Neste artigo, foi utilizado o termo BRDs para bancos regionais de desenvolvimento de países em desenvolvimento e economias emergentes que estão caminhando em direção a uma nova dimensão de arquitetura e, em alguns casos, com um enfoque progressista.

contribuir para assegurar a estabilidade das políticas dos países em desenvolvimento. Finalmente, estão em posição para fornecer um valor adicional distinto às discussões sobre uma nova arquitetura financeira.

Inúmeros países em desenvolvimento e economias emergentes têm estabelecido e/ou fortalecido seus bancos nacionais de desenvolvimento e Eximbanks (Export-Import Bank of United States), assim como seus BRDs. As iniciativas de alguns deles são discutidas neste artigo. É amplamente reconhecido que existe uma lacuna de informações sobre o financiamento do comércio exterior. Este artigo tem, na medida do possível, utilizado fontes primárias. As ferramentas metodológicas usadas são: descobertas de uma pesquisa da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) sobre oportunidades de financiamento do comércio exterior conduzida em 2011 e entrevistas com representantes de instituições financeiras nacionais e internacionais conduzidas de 2010 a 2012, complementadas por uma revisão da literatura existente.

Além desta introdução, este trabalho discute, ma seção 2, a lógica por trás do financiamento do comércio exterior no contexto da crise econômica global que, por sua vez, leva à terceira seção, ao lidar com a necessidade de um enfoque alternativo sobre comércio e financiamento, indo além de uma prévia perspectiva independente destas questões. A quarta seção faz uma revisão das lições aprendidas das estratégias e medidas adotadas pelas instituições de financiamento do comércio exterior dos países em desenvolvimento e economias emergentes para enfrentar a crise econômica global. Isto evoca dúvidas sobre a força destas instituições para favorecer a cooperação Sul-Sul e neutralizar os efeitos da crise econômica global. As considerações finais, na seção 5, encerram o trabalho.

Diversas outras iniciativas foram adotadas e discutidas em foro internacional com o propósito de assegurar o financiamento das necessidades dos países em desenvolvimento. Elas variam da tradicional cooperação monetária regional e mecanismos de cooperação financeira, por exemplo, o Acordo de Integração da América Latina – Latin American Integration Association (Laia) –, Pagamentos Recíprocos e Crédito[2] e a Iniciativa Chiang Mai (ICM), na Ásia[3] à introdução de novas iniciativas como, por exemplo, o Sistema Unificado de Compensação Regional (Sucre),[4] que poderiam fornecer altenativas a economias em desenvolvimento e economias emergentes, de forma a apoiar o crescimento, ao poupar o uso de reservas estrangeiras. Mesmo importantes, tais mecanismos não serão discutidos neste artigo.

2 A LÓGICA: OPORTUNIDADES DE FINANCIAMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR E A CRISE ECONÔMICA GLOBAL

Sugere-se que o agravamento das condições de financiamento do comércio exterior foi uma das causas do colapso dos fluxos de comércio no início da crise de 2008-2009. O fato de que de 80% a 90% dele é favorecido por algum tipo de financiamento (Auboin, 2011) significa que é fundamental que se resolva a falta de disponibilidade de créditos comerciais em condições favoráveis, especialmente no caso dos países em desenvolvimento e dos Países Menos Desenvolvidos (PMDs). A desaceleração da taxa de crescimento nas exportações mundiais

2. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/convenio_de_pagos_y_sml>.

3. A ICM, lançada em março de 2010, é um arranjo de permuta cambial multilateral para ajudar a lidar com a crise cambial ou de liquidez. Ela foi estabelecida entre os dez membros da Associação das Nações do Sudeste das Nações Asiáticas (Asean), e os bancos centrais da China, Hong Kong, Japão e Coreia do Sul. Ela obtém recursos de uma mina de divisas internacionais no valor de US$ 120 bilhões e se expandiu para US$ 240 bilhões em 2012. Disponível em: <http://www.jstor.org/discover/10.1525/as.2011.51.5.926?uid=3737664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101393891407>.

4. Disponível em: <http://www.sucrealba.org/images/informes/informe_2011.pdf>.

de bens móveis entre 2008 e 2012 (3,98%), comparada ao período entre 2000 e 2008 (6,45%),[5] reflete o aumento das importações em países desenvolvidos e uma correspondente fraqueza nas exportações dos países em desenvolvimento, que foi particularmente acentuada no início de 2012 (WTO, 2012). Diversos fatores explicam o inesperado crescimento abaixo da média do comércio exterior naquele ano. Estes fatores incluem: desastres naturais (o terremoto no Japão e a enchente na Tailândia em 2011, que abalaram as cadeias globais de fornecimento) e agitações civis, que influenciam negativamente os preços das mercadorias.

A crise afetou as Letters of Credit (L/Cs), que são consideradas a "essência do comércio exterior",[6] assim como outros instrumentos de financiamento do comércio. As PMEs foram especialmente afetadas, uma vez que precisaram segurar o financiamento de curto prazo e a proteção contra os riscos comerciais no momento em que a demanda por seus produtos caiu dramaticamente. O box 1 resume as instituições envolvidas no fornecimento de oportunidades de financiamento do comércio.

BOX 1

Oportunidades de financiamento do comércio exterior: ambiente institucional

O financiamento do comércio exterior envolve uma ampla variedade de instrumentos que estabelecem fundos monetários, crédito, investimentos e outros ativos que podem ser usados para o comércio. Serviços financeiros típicos relacionados ao comércio incluem cartas de crédito (L/C), faturas de importação para cobrança, financiamento de importação, garantias de embarque, confirmação de L/C, verificação e negociação de documentos, pré-embarque, financiamento de exportação, financiamento de fatura e compra de recebíveis. Instrumentos de financiamento de comércio exterior podem ser estruturados para incluir garantias de crédito e seguro de exportação.

Os bancos desempenham um papel fundamental na facilitação do comércio, tanto por meio da provisão de financiamento e concessão de títulos quanto por meio do estabelecimento e gerenciamento de mecanismos de pagamento, como, por exemplo, documentação das L/Cs.

Agências de Crédito à Exportação – Export Credit Agency (ECA) –, *Eximbanks*, bancos regionais e multilaterais de desenvolvimento e seguradoras privadas complementam o papel dos bancos.

ECAs: o termo se refere a instituições quase governamentais (algumas são gerenciadas de forma privada), envolvidas em diversas atividades, incluindo crédito direto, seguro de crédito (e resseguro) e garantias. Suas atividades específicas dependem de seu mandato político nacional. Elas assumem riscos ao utilizarem balanços de outros bancos. Além do comércio transfronteiriço de bens e serviços, as ECAs também estão envolvidas na promoção e proteção de investimentos *offshore*. Para a promoção destes serviços, as ECAs cobram *premiums* e/ou juros dos clientes. A maioria das ECAs fornece seguro e outros serviços para transações de médio (até cinco anos) e longo prazos (cinco a dez anos ou mais), que estão geralmente associadas a grandes projetos.

Muitas das ECAs estão associadas à Berne Union, uma das principais associações para crédito de exportação e seguros de investimento em todo o mundo, trabalhando pela cooperação e estabilidade no comércio transfronteiriço e fornecendo um fórum para o intercâmbio profissional entre seus membros.

Eximbanks: estas instituições são normalmente estabelecidas com o apoio do governo. Elas assumem riscos ao utilizarem seus próprios balanços.

BMDs e BRDs: operam programas formais de facilitação do comércio criados para favorecer países-membros. Embora os programas funcionem exclusivamente como bancos, eles são geralmente projetados para clientes de pequenas e médias empresas (PMEs).

Fonte: Pesquisas conduzidas pela UNCTAD (1996 e 2011) sobre oportunidades de financiamento. Elaboração da autora.

Apesar das medidas de apoio adotadas pela comunidade internacional para o enfrentamento da crise econômica global, vários gargalos ainda persistem com relação à disponibilidade de financiamento do comércio, assim como à falta de capacidade dos sistemas financeiros, especialmente nos países em desenvolvimento, para assegurar os créditos comerciais. Isto encorajou inúmeras iniciativas nacionais e regionais, especialmente em países em desenvolvimento e economias emergentes, a procurar novas alternativas e fontes de financiamento.

É amplamente reconhecido que o comércio Sul-Sul vem crescendo desde a crise financeira de 2008, as exportações Sul-Sul têm crescido um pouco mais rápido que o comércio mundial. De acordo com os dados

5. Números da UNCTAD sobre o volume de exportação de bens. Baseados no World Economic Outlook (WEO) – estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2012.

6. Disponível em: <http://www.comasters.com.au/Comasters_Articles/Commercial_Letters_of_Credit_08.11.07.pdf>. Acesso em: out. 2012.

disponíveis (UNCTAD, 2012a) em 2011, as exportações Sul-Sul representaram 23,8% do comércio mundial, em comparação a 23% em 2010. O comércio Sul-Sul aumentou durante o colapso da demanda no Norte, e os mercados emergentes se tornaram mais atraentes para produtores domésticos e estrangeiros, tanto do Norte quanto do Sul. Com relação à especialização da produção regional, a Ásia exporta produtos industrializados para a África e América Latina e Caribe (ALC)[7] enquanto as duas regiões exportam principalmente *commodities*. Combustíveis dominam as exportações da África para os países da ALC, enquanto itens alimentícios básicos representam a maioria das exportações da ALC para a África. Isto implica que os países do Sul ainda precisam diversificar as exportações com o objetivo de responder à atual demanda global que será principalmente dirigida pela urbanização crescente e pelo enorme crescimento da classe média.

Para que os países em desenvolvimento sejam capazes de responder à demanda global, o desempenho comercial e suas necessidades de financiamento devem caminhar lado a lado. Segundo Kregel (2011), são os fluxos de financiamento estrangeiro para projetos de investimento que determinam o rendimento e os fluxos comerciais, e não os fluxos comerciais que exigem financiamento temporário para encurtar o tempo necessário, no que se refere a alterações nos preços relativos ou nas taxas de câmbio, para trazer os fluxos comerciais de volta ao equilíbrio. O comércio responde às finanças: o acesso ao financiamento aumenta o potencial para exportação.

A falta de dados abrangentes sobre o financiamento do comércio impediu o progresso na análise de tendências. As informações disponíveis se referem geralmente ao financiamento do comércio fornecido pelas ECAs de países desenvolvidos, por BMDs e bancos privados, que não são discutidos neste artigo. De acordo com a Câmara Internacional de Comércio (ICC, 2012), com base em uma pesquisa conduzida com 229 bancos em 110 países, há sinais de recuperação no financiamento do comércio. A maioria dos respondentes à pesquisa indicou que os volumes em 2011 aumentaram, especialmente para o financiamento do comércio de produtos tradicionais, isto é, L/Cs e garantias.

A tendência do que se disse anteriormente é agora complementada pelo ambiente internacional em transformação, dominado pelos mercados exportadores globais, organizados em Cadeias Globais de Valor – Global Value Chains (GVCs) –, que se encontram agora no centro do debate internacional sobre formas de recuperação da crise econômica global. Isto significa que os países precisam se adaptar a novos modos de produção com o objetivo de fortalecer suas capacidades produtivas, particularmente se estiverem planejando aderir às GVCs. O financiamento é, portanto, necessário não só para favorecer as capacidades de exportação mas também para fortalecer as capacidades de produção, no intuito de que os países sejam capazes de lidar com as complexidades crescentes das GVCs e com a desafiadora economia global internacional.

Alguns BMDs e BRDs têm se envolvido ativamente em operações de financiamento em países em desenvolvimento; eles têm, em média, duplicado sua capacidade de empréstimo em programas de facilitação comercial desde o início da crise. As ECAs também se comprometeram a fornecer empréstimos de curto prazo de capital de giro e garantias de crédito voltadas para o apoio às PMEs. Bancos centrais com grandes reservas de moeda estrangeira têm sido capazes de fornecer moeda estrangeira a bancos locais e importadores, geralmente por meio de acordos de recompra. Durante a Cúpula do Grupo dos 20 (G-20) em Londres, em abril de 2009, líderes decidiram garantir pelo menos US$ 250 bilhões por meio das ECAs e BMDs (Auboin, 2011)[8] para apoiar o financiamento do comércio. Graças ao pacote do G-20, estas instituições foram fortalecidas

7. Estatísticas da UNCTAD usam o termo países em desenvolvimento da América ao se referirem aos países da ALC.

8. Ver também: <http://www.tradefinancemagazine.com/Article/2175614/Update-G20-trade-finance-package-agreed.htm>. Acesso em: out. 2012.

e melhor posicionadas para atividades de financiamento do comércio. Seu papel no apoio da Estratégia de Apoio ao Comércio – Aid for Trade (AfT) – da Organização Mundial do Comércio (OMC)/Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[9] tem sido amplamente reconhecido. No entanto, apesar de seus esforços, estas instituições ainda impõem condições rigorosas que vão além das possibilidades financeiras dos países em desenvolvimento.

Em uma tentativa de averiguar a necessidade de financiamento do comércio, vale a pena mencionar a ligação entre comércio e finanças. Comércio e finanças refletem os circuitos monetários e reais da economia. Com relação ao circuito do comércio, um número crescente de países em desenvolvimento tem dependido das exportações para sustentar o crescimento. A mudança de industrialização por substituição de importações para estratégias de desenvolvimento voltadas para a exportação se traduziram em uma confiança maior em receitas de exportação e uma exposição maior a choques externos. Além disso, é amplamente reconhecido, hoje, que o papel do comércio na transmissão da crise econômica apresenta modelos baseados em produção global e redes comerciais, isto é, GVCs. Isto acrescentou uma dimensão microeconômica à análise macroeconômica usada para entender as implicações dos choques econômicos. Por meio das GVCs, é possível explicar com mais precisão a reação exagerada do comércio internacional aos choques financeiros, como foi o caso em 2008-2009.

Em vista da importância das GVCs, uma queda no comércio mundial é maior quando a falta de crédito ocorre dentro do sistema de produção organizado por meio destas cadeias. Uma falta de crédito em uma parte de uma GVC pode reduzir o comércio para toda a cadeia. Isto afeta particularmente os países que aderem a estas cadeias. A negação de crédito para importadores em um país pode levar a problemas de crédito para vendedores em outros países, reduzindo seu acesso ao crédito e afetando, consequentemente, sua capacidade de importar. Ela gera um círculo vicioso entre os lados real e financeiro da economia; por isso a necessidade crucial de fortalecer as instituições que fornecem financiamento do comércio e introduzem instrumentos inovadores.

Choques econômicos afetam empresas não apenas por meio da venda de produtos acabados (demanda final) mas também por meio das mudanças na oferta e demanda de produtos intermediários. As GVCs envolvem uma inter-relação de empresas. Isto facilita a transmissão de choques financeiros que podem ocorrer por meio daquelas cadeias. Muitos países em desenvolvimento perderam suas linhas de crédito em tempos quando a demanda por seus produtos era decadente. Por este motivo, como uma forma de neutralizar a falta e o custo elevado do financiamento do comércio, algumas empresas importantes e grandes intermediários operando nas GVCs ofereceram apoio financeiro (Cattaneo, Gereffi e Staritz, 2010). Este foi, por exemplo, o caso do Programa de Financiamento das Cadeias de Fornecimento fornecido pela Kohl no setor de vestuário, e o Programa de Aliança com o Fornecedor do Walmart. Em alguns outros casos, grandes empresas tornam-se emprestadores de última instância a fábricas e pequenos importadores.

A análise das influências de economias emergentes sobre os países em desenvolvimento, especialmente das economias do BRIC[10] sobre os países de baixa renda – Low Income Countries (LICs)[11] –, mostra quão interconectados o financiamento e o comércio estão. Além do papel do comércio como canal direto de transmissão da crise econômica, melhorias na produtividade em mercados emergentes, particularmente do

9. Ver: <www.wto.org/Aid for Trade>.

10. Samake e Yang usam nesta análise o termo BRIC para se referirem a Brasil, Rússia, Índia e China, não incluindo a África do Sul. Desde abril de 2011, o termo BRICS também inclui a África do Sul.

11. LICs, de acordo com a classificação do FMI. Isto inclui trinta países, compreendendo, entre outros, a categoria Least Developed Countries (LDC) da Organização das Nações Unidas (ONU).

BRIC e fluxos estrangeiros diretos – *Foreign Direct Investment* (FDIs) – de economias emergentes para países em desenvolvimento também apresentam impactos significativos e diversificados nos países em desenvolvimento. De acordo com Samake e Yang (2011), o rápido crescimento dos países do BRIC e sua notável integração na economia mundial contribuíram de forma substancial para o fortalecimento de sua atividade comercial e laços financeiros com os LICs, e, como resultado, suas economias também se fortaleceram. Influências significativas dos BRICs sobre os LICs ocorreram por meio de canais diretos (por exemplo, comércio bilateral, FDI, movimentos da taxa cambial e mudanças tecnológicas) e também por meio de canais indiretos (por exemplo, demanda global, preços de mercadorias internacionais e taxas de juros mundiais). Deste grupo de países em desenvolvimento, a África tem, há tempos, refletido os crescentes laços comerciais com os países do BRIC. Os laços com os LICs africanos e asiáticos foram registrados como significativamente mais fortes que os LICs da América Latina e Europa Ocidental. Entre os BRICs, a China é de longe o maior parceiro comercial dos LICs na África, Ásia, Oriente Médio e Norte da África.

3 A NECESSIDADE DE UM ENFOQUE HOLÍSTICO PARA O COMÉRCIO E O FINANCIAMENTO

A análise da crise financeira mostrou a importância das conexões entre as políticas monetárias e financeiras de um lado, e as políticas comerciais de outro. Por muitos anos, prevaleceu um foco quase exclusive nos efeitos da atividade econômica sobre o comércio e a economia real, ao invés dos efeitos sobre as finanças e os mercados financeiros. Portanto, a distância entre comércio e finanças era significativa.

Nos anos 1960, os dois conceitos, comércio e finanças, estavam integrados. Truman (2010) explicou que a separação dos dois conceitos se deveu ao fato de o comércio e as finanças terem sido geridos por instituições diferentes. Exceto em casos específicos, as políticas relacionadas ao comércio internacional e às finanças se desenvolveram em ambientes diferentes. Países possuem ministérios tanto para o comércio quanto para as finanças, com atividades distintas e, em alguns casos, isto resultou em duas agendas políticas diferentes. No nível internacional, a separação dos temas, administrados pela OMC (comércio) e pelo FMI (finanças), também reflete esta mentalidade.

No entanto, a recente crise econômica mostrou como as duas políticas estão interligadas. A necessidade de se desenvolver reformas com enfoque holístico tornou-se, portanto, uma questão prioritária. As finanças devem retornar à prática de oferecer segurança para poupanças pessoais e mobilizar recursos para investimentos produtivos. Como consequência, vigilância e regulamentação precisam ser fortalecidas. Uma falha em se adotar certas medidas para corrigir as políticas monetárias e financeiras que aumentam a desigualdade de renda e riqueza pode ser prejudicial ao crescimento, à coesão social e à estabilidade econômica podendo, por isso, levar ao colapso do setor exportador.

Este fenômeno tem um impacto sobre o financiamento do comércio, que fornece uma fonte de capital de giro para comerciantes individuais e empresas internacionais que necessitam de ativos líquidos. Algumas oportunidades de financiamento do comércio oferecem seguro de crédito contra o risco envolvido no comércio internacional – por exemplo, flutuações de preço ou câmbio ou risco político e garantias. O box 1 mostra como os bancos de desenvolvimento dos países em desenvolvimento e economias emergentes oferecem instrumentos financeiros alternativos. Ele também mostra alguns BRDs que oferecem financiamento de comércio e infraestrutura aos países-membros.

Em consequência da crise financeira, inúmeras pesquisas foram conduzidas com o objetivo de demonstrar como a escassez de crédito para empresas tem deprimido os setores de exportação. Esta situação tem sido particularmente difícil naqueles setores que estão mais expostos a choques financeiros medidos com base em sua dependência de financiamento externo. Diante da falta de informações quantitativas confiáveis e da limitação de evidências sobre o relacionamento entre o comércio internacional e o financiamento do comércio – bancos raramente divulgam volumes de crédito comercial –, algumas instituições internacionais conduziram pesquisas como forma de preencher esta lacuna de informação. Vale a pena mencionar as seguintes: a do Banco Mundial, a pesquisa conjunta do FMI e da Associação de Finanças de Banqueiros e a Associação de Serviços Financeiros do Comércio Internacional – Bankers' Association for Finance and Trade-International Financial Services Association (BAFT-IFSA)[12] – e aquelas do ICC. A UNCTAD conduziu duas pesquisas incluindo os bancos de desenvolvimento e os *Eximbanks* dos países em desenvolvimento e economias emergentes, primeiro em 1996 (UNCTAD, 1996) e depois em 2011 (Alvarez, 2011), com o objetivo de avaliar o impacto da recente crise financeira global.

De acordo com a recente Pesquisa Global do ICC (2012), os problemas financeiros que estavam influenciando o comércio como um todo em 2009 e o início de 2010 têm diminuído de alguma forma, mas ainda existe um número de questões a serem resolvidas. O ICC argumentou que o quadro global pareceu mais promissor em 2011 que nos anos anteriores; volumes em 2011 foram maiores ou amplamente estáveis na maioria dos produtos comercializados internacionalmente. O valor geral das transações de financiamento do comércio também foi mais alto, e a demanda ainda é flutuante, mas a porcentagem das linhas de créditos comerciais que foram cortadas para os clientes de instituições corporativas e financeiras continuaram a cair.

De acordo com a pesquisa do ICC, quando o colapso das transações é levado em consideração, a maioria das transações, tanto para exportações quanto para importações, são L/Cs comerciais. No entanto, ele também descobriu que aproximadamente de 80% a 85% das transações comerciais são estimadas para se estabilizarem em uma base de conta aberta, uma opção que envolve pagamentos regulares para um fluxo contínuo de bens ao invés de transações específicas, o que prova ser mais barato para as empresas. O resto corresponde aos produtos de comércio mais comuns, como L/Cs documentárias e de *standby*, cobranças documentárias e garantias.[13]

4 LIÇÕES APRENDIDAS DE ESTRATÉGIAS E MEDIDAS ADOTADAS PARA ENFRENTAR A CRISE ECONÔMICA: O POTENCIAL DE INSTITUIÇÕES DE FINANCIAMENTO DE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Além das medidas adotadas por alguns governos de países desenvolvidos, em desenvolvimento e emergentes, inúmeras ferramentas de financiamento do comércio foram estabelecidas ou fortalecidas pelos tradicionais BMDs e BRDs com o objetivo de neutralizar os efeitos da recente crise econômica global. Estas instituições incluem alguns BRDs (tradicionais) como o Banco Asiático de Desenvolvimento – Asian Development Bank (ADB) –, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – Inter-American Development Bank (IADB ou IDB) – e o Banco Africano de Desenvolvimento – African Development Bank (AfDB). Eles se beneficiaram da quantia de US$ 250 bilhões acordada na Cúpula do G-20 (abril de 2009) como uma alocação inicial para apoiar as operações de financiamento do comércio.

12. BAFT-IFSA é uma associação de serviços financeiros globais formada pela fusão da Associação de Banqueiros para o Financiamento e Comércio (BAFT) e a Associação de Serviços Financeiros Internacionais (IFSA). Ver: IMF e BAFT-IFSA (2011).

13. Ver Asmundson *et al.* (2011), para um glossário de instrumentos de financiamento do comércio, e Chauffor e Malouche (2011) .

Diversas lições podem ser aprendidas a partir das atividades conduzidas pelas instituições de financiamento do comércio e pelos bancos de desenvolvimento discutidas neste artigo. No caso do CAF – Banco Latino-Americano de Desenvolvimento,[14] sua situação financeira estável foi traduzida em crescentes operações que beneficiam os países da América Latina por meio de empréstimos, investimentos de capital (especialmente em fundos de capital), agindo como um banco de investimento e um consultor financeiro, fornecendo garantias, programas de tesouro público e outras iniciativas estratégicas (Ríos, 2012). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um exemplo de uma instituição comprometida com o desenvolvimento em nível nacional e uma estratégia de crescente internacionalização. O Programa de Financiamento às Exportações (Proex) é o principal instrumento público de apoio às exportações brasileiras de bens e serviços, criado com o objetivo de conceder às exportações condições equivalente às do mercado internacional. O Banco de Comércio Exterior para a América Latina e o Banco da América Central para a Integração Econômica (Cabei/BCEI) conquistaram notavelmente uma posição de elevado crédito na comunidade internacional.

A utilização de instrumentos inovadores de financiamento do comércio e a exploração de novas formas de se adaptar ao novo contexto internacional, incluindo a cooperação adicional com parceiros e outras instituições internacionais, estão à frente das atividades do Banco Africano de Exportação-Importação (AFREXIMBANK). Além disso, o banco faz parte da Rede Global de *Eximbanks* e Instituições Financeiras de Desenvolvimento – Global Network of Exim Banks and Development Finance Institutions (G-NEXID), – uma rede de 24 membros com o propósito de promover o comércio Sul-Sul entre países em desenvolvimento, com serviços financeiros expandidos que podem incentivar e estabilizar o crescimento econômico. Na oitava reunião anual do G-NEXID, ocorrida em Genebra em 11 de junho de 2013, se decidiu que o Foreign Trade Bank of Latin America – Banco Latinoamericano de Comercio Exterior (Bladex) – irá liderar a rede.[15]

Inúmeras iniciativas foram adotadas pelo Banco de Exportação-Importação da Índia, incluindo programas específicos para favorecer micro e PMEs. No caso da China, o apoio ao financiamento do comércio é guiado por duas importantes instituições políticas, o Banco de Desenvolvimento da China – China Development Bank (CDB) – e o Banco de Exportação-Importação da China. Os arranjos bilaterais do CDB, assinados com países selecionados centrados em intercâmbios envolvendo projetos de petróleo, são um exemplo de um tipo de negociação executada pela China. O Fundo China-Venezuela é um exemplo deste tipo de negócio. Além disso, o Banco Coreano de Exportações-Importações – Korea Eximbank (Kexim) – também é bastante ativo na promoção de cooperação Sul-Sul, por exemplo, por meio do Fundo de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico – Economic Development Cooperation Fund (EDCF), – cujo foco principal são os recursos humanos e a infraestrutura econômica. Há também o *Eximbank* turco, que recentemente estabeleceu uma parceria com o *Eximbank* nigeriano – Nigerian Export-Import Bank (Nexim) – para o desenvolvimento do setor não petroquímico da Nigéria, e o *EximBank* da Malásia, uma instituição financeira de desenvolvimento de propriedade do governo, que fornece uma diversidade de produtos e serviços para exportadores da Malásia e Agências de Crédito de Exportação das Filipinas – *Philguarantee* –, que fornece empréstimos e garantias.

Outras iniciativas são o Banco do Sul, uma proposta feita por alguns países da América do Sul com o objetivo de incentivar a cooperação entre eles, e o Banco Aliança Bolivariana dos Povos da Nossa América (Alba),[16] criado para apoiar a cooperação Sul-Sul entre países de orientação progressista da região da ALC.

14. O novo nome do CAF.

15. Disponível em: <http://unctad.org/es/paginas/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=540&Sitemap_x0020_Taxonomy=International Trade and Commodities;#20;#UNCTAD Home>.

16. Alba – Tratado de Comércio dos Povos (TCP).

Diante do potencial dos BRDs discutido neste artigo, vale a pena citar a proposta de apoio a estas instituições com um mínimo de 1% dos fundos soberanos – Sovereign Wealth Funds (SWFs) (Griffith-Jones, 2012). Este número é baseado nos superávits de conta-corrente e em reservas cambiais significativas que foram investidos por países em desenvolvimento em SWFs. Argumenta-se que, se parte destas quantias é usada para favorecer bancos regionais e nacionais de desenvolvimento, novos e existentes, do Sul, estes fundos contribuiriam para aumentar seu capital de empréstimo, o que beneficiaria os países-membros. Griffith-Jones (2012) estima que, canalizando o volume de 1% dos ativos dos SWFs retidos por países em desenvolvimento para BRDs, aumentaria o capital destas instituições conforme o necessário para assegurar um capital estável, de baixo custo e longo prazo para países do Sul. Isto iria exigir bancos de desenvolvimento fortes, capazes de fazer render seus lucros retidos, assim como seu capital integralizado. É também um argumento para justificar o estabelecimento de bancos de desenvolvimento onde estes ainda não existem.

Entre as propostas de cooperação entre os BRICS, o estabelecimento do banco dos BRICS representa uma questão fundamental. Parece haver algum consenso entre especialistas técnicos sobre a infraestrutura e o desenvolvimento sustentável como o foco principal do financiamento. Existem várias expectativas sobre o papel a ser desempenhado pela instituição. Para a África do Sul, ele deve apoiar um gigantesco plano de desenvolvimento de infraestrutura. Espera-se que a futura Cúpula dos BRICS, que irá ocorrer na África do Sul (2013), possa esclarecer questões importantes. Ao mesmo tempo, o Banco de Desenvolvimento da África do Sul – Development Bank of Southern Africa (DBSA) – receberia parceiros do mecanismo de cooperação interbancária dos BRICS para seu fórum anual.[17] Uma conclusão preliminar desta revisão é que se espera que as instituições de financiamento do comércio dos países em desenvolvimento e economias emergentes desempenhem um papel fundamental ao assegurar a disponibilidade de crédito para exportação, para favorecer o comércio Sul-Sul. Elas possuem uma orientação clara com relação ao estímulo à cooperação e ao desenvolvimento de parcerias, com o objetivo de garantir a provisão de fundos de longo prazo necessários para estimular o comércio e a integração, incluindo a redução no uso de moeda forte por meio da promoção de arranjos de pagamento alternativos.

A provisão de financiamento do comércio também tem sido assumida por reguladores financeiros. A queda repentina da disponibilidade de crédito comercial que ocorreu como resultado da crise financeira global tem sido identificada por alguns analistas como uma das causas para a histórica baixa dos fluxos de comércio; a isto se somou o efeito multiplicador na transmissão da crise aos países que são mais dependentes do comércio. De fato, isto induziu o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia a lidar com as demandas por medidas mais amenas que afetem a comunidade financiadora do comércio. Entre os regulamentos aprovados recentemente, contrapartes em transações de financiamento do comércio poderão receber uma classificação, para fins de risco, mais elevada que os países soberanos onde estão baseados que, em muitos casos, possuem uma classificação mais baixa, ou nenhuma classificação (WTO, out. 2011/maio 2012).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões discutidas neste artigo estão em progresso contínuo e, por este motivo, exigem o monitoramento adequado. Vários bancos de desenvolvimento têm tentado coordenar atividades e elaborar políticas comuns para aprimorar as condições e a disponibilidade do financiamento do comércio. Além do papel desempenhado

17. Ver: <http://www.tralac.org/2012/06/26/busa-brics-bank-could-help-sa-plans/>. Acesso em: out. 2012.

por BMDs e BRDs, a cooperação tem tido sucesso por meio do papel desempenhado pela rede global de Instituições de Financiamento para o Desenvolvimento (IFDs) e pelos *Eximbanks* (G-NEXID),[18] que facilita os intercâmbios comerciais entre países em desenvolvimento. A contribuição de outros fóruns, como a União de Berna, a União de Praga, o Clube Internacional de Financiamento para o Desenvolvimento – International Development Finance Club (IDFC), A União de Amã, a Associação de Instituições de Financiamento para o Desenvolvimento na Ásia e Pacífico – Association of Development Financing Institutions in the Pacific (ADFIP) – e o Fórum de Bancos Asiáticos para Exportação-Importação são alguns exemplos de como pode ser alcançada a cooperação entre instituições de diferentes níveis de desenvolvimento ou mesmo de diferentes origens geográficas.

Como mostra este artigo, vários governos de países em desenvolvimento e economias emergentes têm adotado medidas para fortalecer suas fontes de financiamento do comércio e aperfeiçoar seus esquemas de integração regionais. Essa experiência pode ser útil àqueles países que ainda não possuem instituições nacionais de financiamento do comércio. Estabelecer bancos nacionais de desenvolvimento e/ou *Eximbanks* envolveria um esforço significativo e muitas decisões por parte de governos, incluindo: o *status* da instituição (departamento ou agência do governo, ou uma instituição financeira independente, de propriedade parcial ou total do Estado); os modelos mais adequados de crédito para exportação, seguro e instituições de garantia que devem ser usadas como referência; os serviços que devem ser oferecidos assegurando (ou garantindo) créditos para exportação ampliados a compradores por exportadores e instituições privadas e gerenciando o risco envolvido na operação, assim como avaliando o impacto da instituição sobre o setor financeiro e o setor real. O verdadeiro propósito é proporcionar aos países instituições estáveis, seguras e confiáveis que possam apoiar seus programas de desenvolvimento, especialmente durante períodos de dificuldades financeiras.

Como um facilitador essencial do comércio internacional, o financiamento do comércio exige o monitoramento por parte dos decisores políticos, assim como dos especialistas financeiros. A expansão da cooperação Sul-Sul pode ser fomentada de forma mais intensa por meio de esquemas de preferência mútua entre os países em desenvolvimento, mediante introdução de outras questões de negociação à discussão, tais como a mudança climática e facilitação do comércio e do estímulo às transferências financeiras e cooperação Sul-Sul. Este artigo mostrou que os BRDs formados por países em desenvolvimento e economias emergentes têm um papel importante a desempenhar no apoio a projetos nacionais e regionais. Eles podem complementar o apoio oferecido por BMDs e BRDs tradicionais.

A cooperação Sul-Sul se encontra, atualmente, à frente do debate internacional sobre o financiamento ao comércio internacional. De maneira semelhante, as formas pelas quais o financiamento do comércio favorece o comércio e a cooperação deve ser um tema de debate e análise em um programa hipotético de trabalho conjunto entre instituições como o Ipea e a UNCTAD, em coordenação com bancos de desenvolvimento. De um lado, o Ipea está apoiando o processo dos BRICS, que inclui as discussões a respeito de um banco dos BRICS. De outro, a UNCTAD está oferecendo apoio à G-NEXID, que promove cooperação entre IFDs e *Eximbanks*, e tem, recentemente, encorajado o debate "comércio em financiamento e instituições financeiras regionais sob uma perspectiva Sul-Sul" (UNCTAD, 2012b).

18. Ver: <http://www.gnexid.org>.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, A. M. Towards a counter-cyclical role for trade financing institutions/agencies in support of developing countries' trade performance. Internal survey for the UNCTAD Secretariat, 2011. *In*: G-NEXID SEMINAR, PALAIS DES NATIONS, 2011. **Anais**… [s.l], 2011.

ASMUNDSON, I. *et al*. **Trade and trade finance in the 2008-09 financial crisis**. IMF, 2011 (Working Paper, n. 11/16).

AUBOIN, M. World trade organization response to the crisis: a convening power to boost the availability of trade finance. *In*: CUHAUFFOR, J.-P.; MALOUCHE, M. (Ed.). **Trade finance during the great trade collapse**. Washington D. C.: World Bank, 2011.

CATTANEO, O.; GEREFFI, G.; STARITZ, C. **Global value chains in a post crisis world**. Washington D. C.: Banco Mundial, 2010.

CHAUFFOR, J.-P.; MALOUCHE, M. (Ed.). **Trade finance during the great trade collapse**. Washington D. C.: Banco Mundial, 2011.

GRIFFITH-JONES, S. **The rise of the South and new paths of development in the 21st century**. South-South financial cooperation background paper for UNCTAD and South Center. New York: Initiative for Policy Dialogue, Columbia University, 2012 (Background Paper, n. 7).

ICC – INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. Global survey on trade and finance 2012. **Rethinking trade and finance**. Paris, Apr. 2012.

IMF/BAFT-IFSA – INTERNATIONAL MONETARY FUND/BANKER'S ASSOCIATION FOR FINANCE AND TRADE AND INTERNATIONAL FINANCIAL ASSOCIATION. *In*: ANNUAL TRADE FINANCE SURVEY, 6., 2011. **Trade finance monitor**, Nov. 2011.

KREGEL, J. Financial markets and specialization in international trade: the case of commodities. *In*: CALIARI, A. (Ed.). **The global financial crisis and trade**: lessons learned from an integrated response. Washington D.C.: Center of Concern, 2011.

RÍOS, G. Development Bank for Latin America – CAF. *In*: MULTI-YEAR EXPERT MEETING ON INTERNATIONAL COOPERATION: SOUTH-SOUTH COOPERATION AND REGIONAL INTEGRATION 2012 (fourth session). Genebra, Suiça. **Anais**… Genebra: CAF, 24-25 Oct. 2012.

SAMAKE, I.; YANG, Y. **Low-Income countries' BRIC linkage**: are there growth spillovers?. Nov. 2011, (Working Paper, n. 267).

TRUMAN, E. **Linkages between international trade and financial markets**: mapping the issues. Remarks delivered at conference sponsored by the Halle Institute for Economic Research and the Martin-Luther University of Halle-Wittenburg in Halle. Alemanha, 17 June 2010.

_____. **Review of progress in trade-finance facilities of developing countries at the interregional, regional and sub regional levels**. UNCTAD/ECDC/254, Mar. 1996.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **South-south trade monitor**, n. 1, June 2012a.

_____. **Trade financing and regional financial institutions from a south-south perspective**. TD/B/C. II/MEM.2/11. Genebra: World Bank, Oct. 2012b.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Report on G-20 trade measures**. Oct. 2011/May 2012. Disponível em: <http://www.wto.org>.

_____. **Overview of developments in the international trading environment**. Annual Report by the Director-General. Genebra, Nov. 2012 (WT/TPR/OV/15). Disponível em: <http://www.wto.org>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ECK, K.; ENGEMANN, M.; SCHNITZER, M. **How trade credits Foster International Trade**. CEPR, 2012 (Discussion Paper, n. 8.954).

LAMY, P. **Key note address to the aid for trade policy dialogue**. World Trade Organization, Paris, 16 Jan. 2013. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl262_e.htm>.

WORLD BANK. **What is the World Bank doing on aid for trade?** June 2013. Disponível em: <www.worldbank.org>.

SITES CONSULTADOS

<http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/convenio_de_pagos_y_sml>

<http://www.comasters.com.au/Comasters_Articles/Commercial_Letters_of_Credit_08.11.07.pdf>

<http://www.gnexid.org>

<http://www.jstor.org/discover/10.1525/as.2011.51.5.926?uid=3737664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101393891407>

<http://www.sucrealba.org/images/informes/informe_2011.pdf>

<http://www.tradefinancemagazine.com/Article/2175614/Update-G20-trade-finance-package-agreed.htm>

<http://www.tralac.org>

<http://www.wto.org/Aid for Trade>

<http://www.tralac.org/2013/04/03/the-fifth-brics-summit-and-an-emerging-brics-trade-agenda/>

Artigo recebido em 30 de maio de 2013 e aceito para publicação em 22 de junho de 2013.