
Os Recursos Naturais na América Latina e no Caribe: Indo Além das Altas e Baixas?

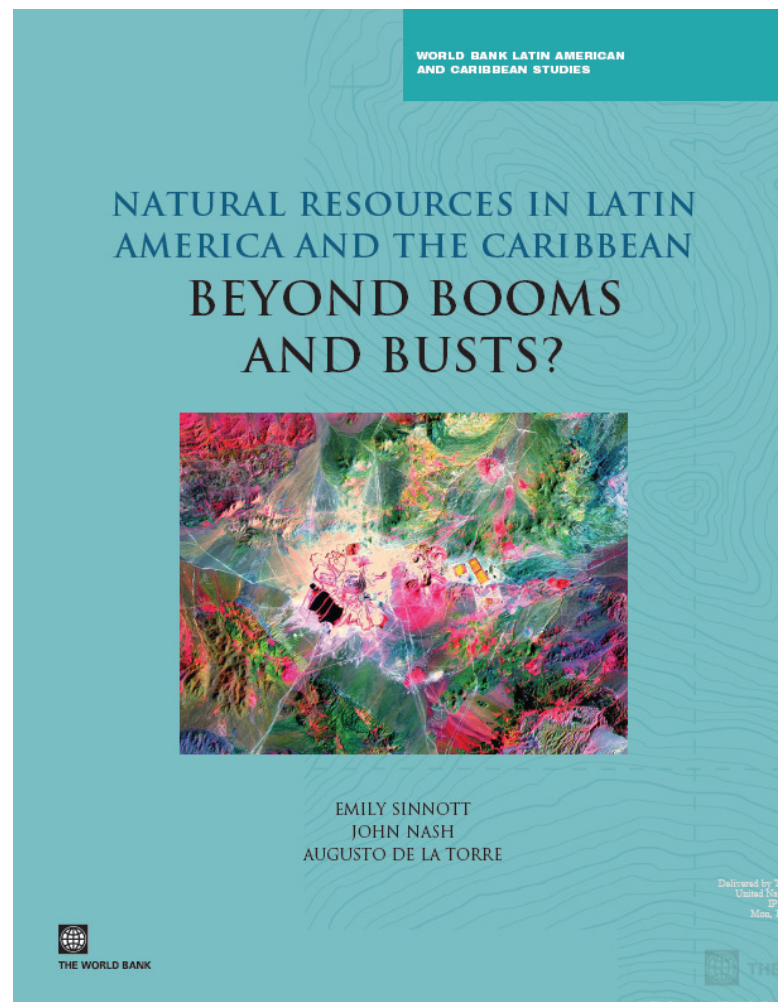
*FIESP, São Paulo
13 de setembro de 2010*

**Escritório do Economista Chefe
América Latina e Caribe
Banco Mundial**



Recursos Naturais: Bênção ou Maldição?

- Riqueza em recursos naturais – minerais ou agrícolas – poderiam ser vistos como uma bênção.
- Não obstante, a visão da abundância em recursos naturais como uma “maldição” tem uma longa história, desde os economistas clássicos, até outros bem mais recentes.
- A história da América Latina, desde Potosi até a década perdida dos anos oitenta, está repleta de “ciclos de commodities” que acabaram mal.
- Mas a “maldição dos recursos naturais” é **risco, não destino**. Políticas adequadas podem convertê-la em “benção”.



Importância dos recursos naturais para as
economias latino-americanas:
Seis fatos estilizados...

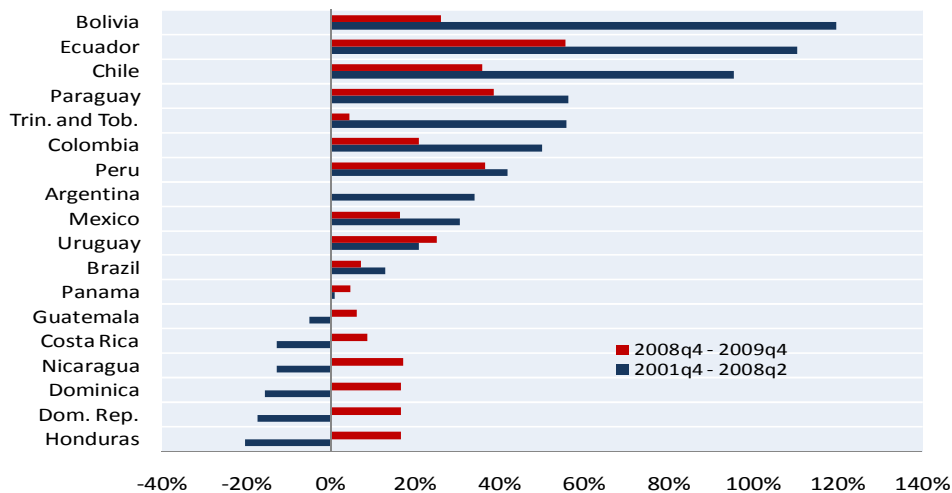
A região e a maioria dos países Latino-Americanos são exportadores líquidos de *commodities*

Por volta de 93% da população da ALC, e 97% de sua atividade econômica, estão em países que são exportadores líquidos de commodities...

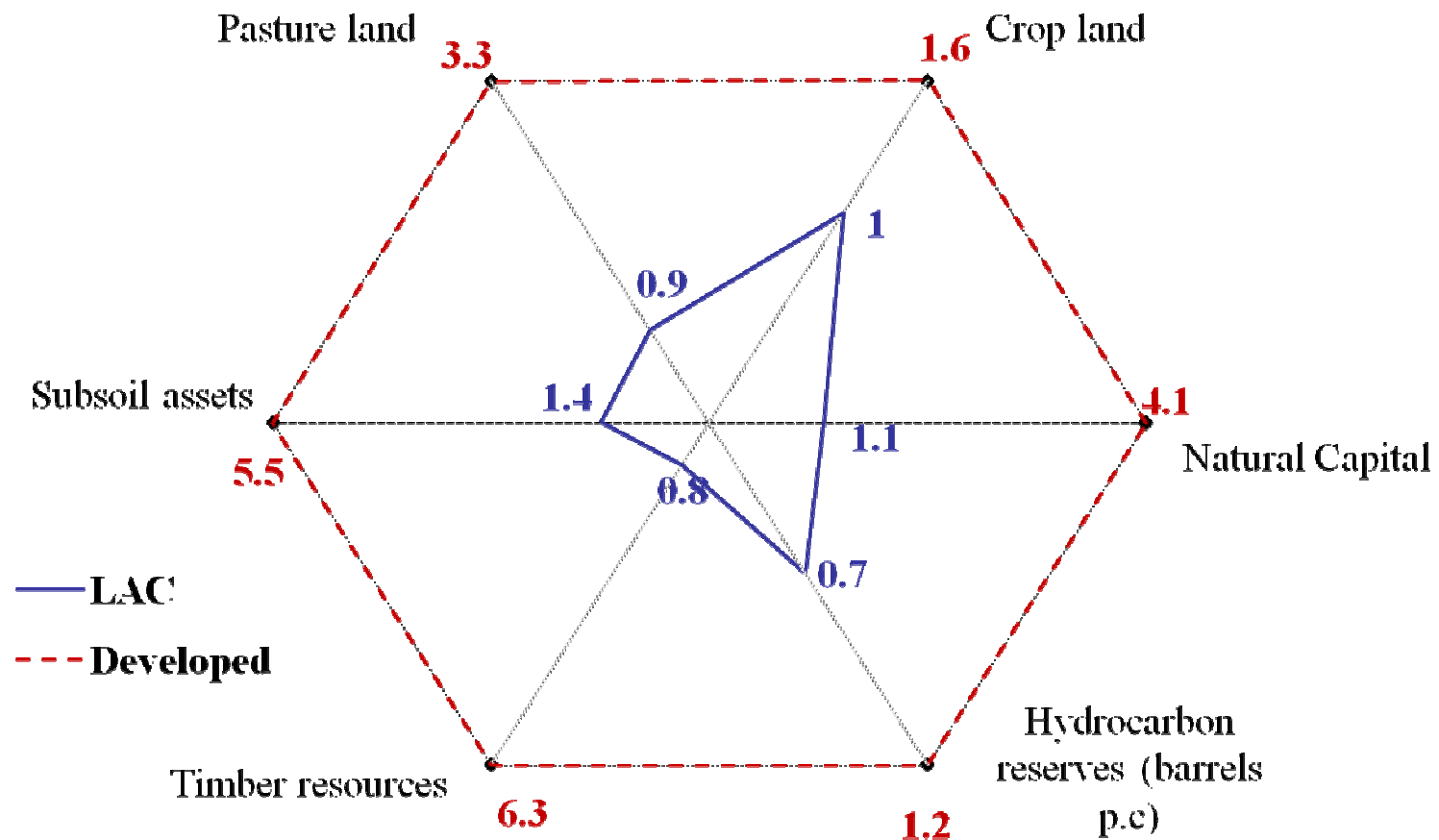
Mas existe muita heterogeneidade, e muitas economias pequenas são importadoras. Por isso, os choques têm um impacto assimétrico entre países da região



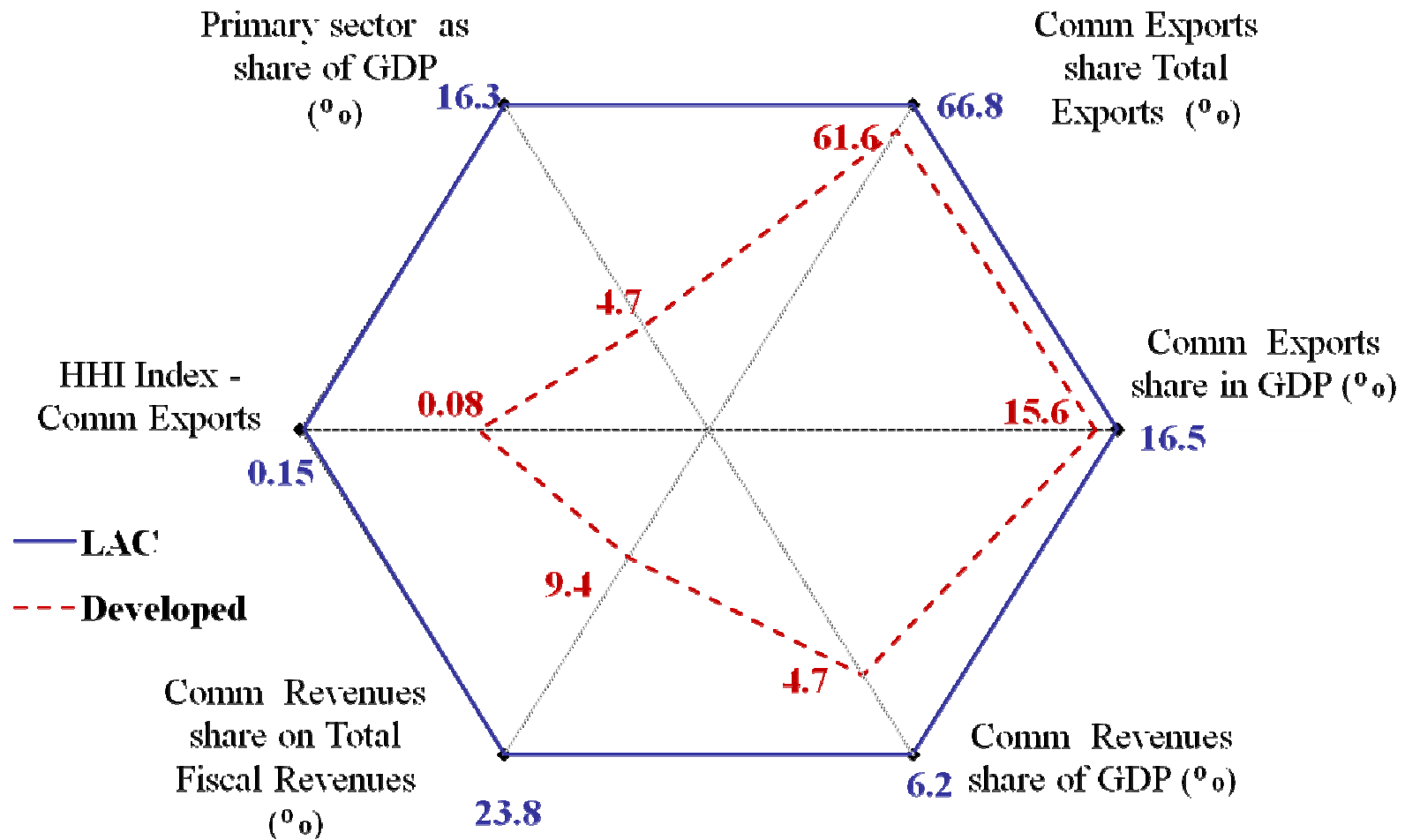
Cumulative Change in Terms of Trade



Comparada aos exportadores mais ricos de *commodities*, a **abundância** na América Latina é relativamente modesta.



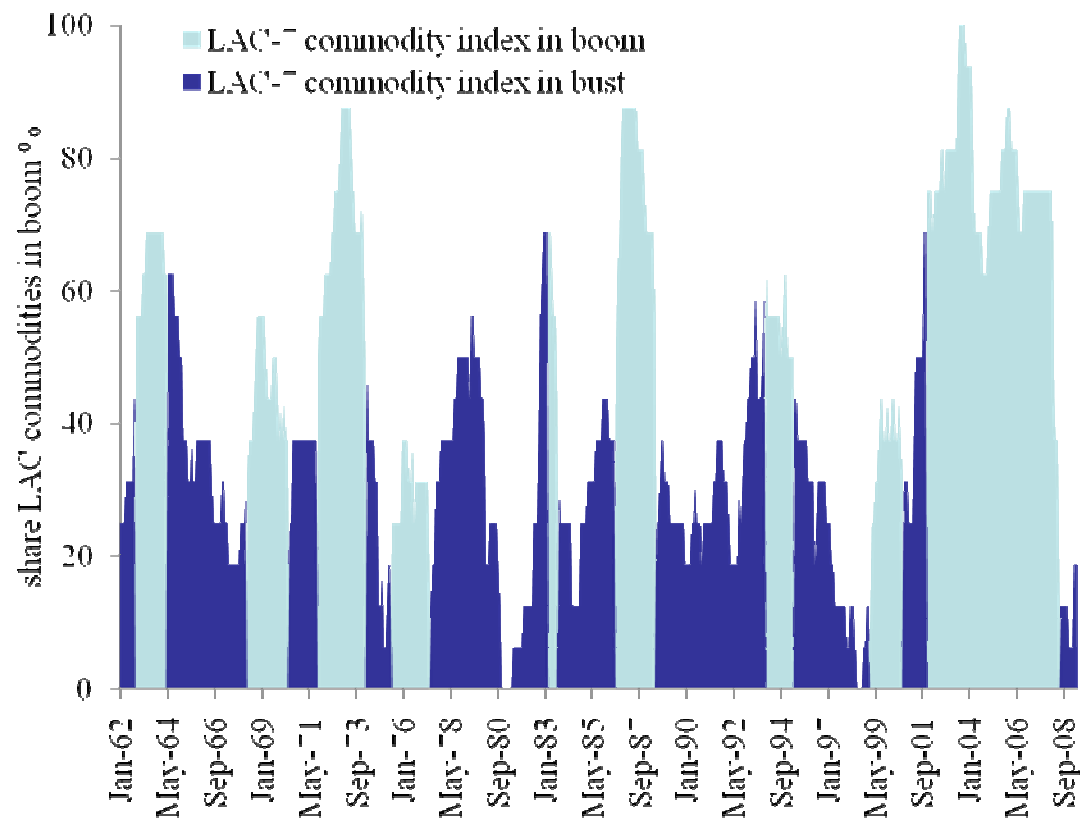
Mas a **dependência** de recursos naturais é grande, devido à baixa diversidade no produto e na receita fiscal.



O último *boom* dos preços de *commodities* foi amplo e duradouro

- Teve o maior número de *commodities* afetadas...
- ... e o maior número de países beneficiados.
- Para a América Latina, foi o *boom* mais duradouro desde que estatísticas começaram a ser produzidas.

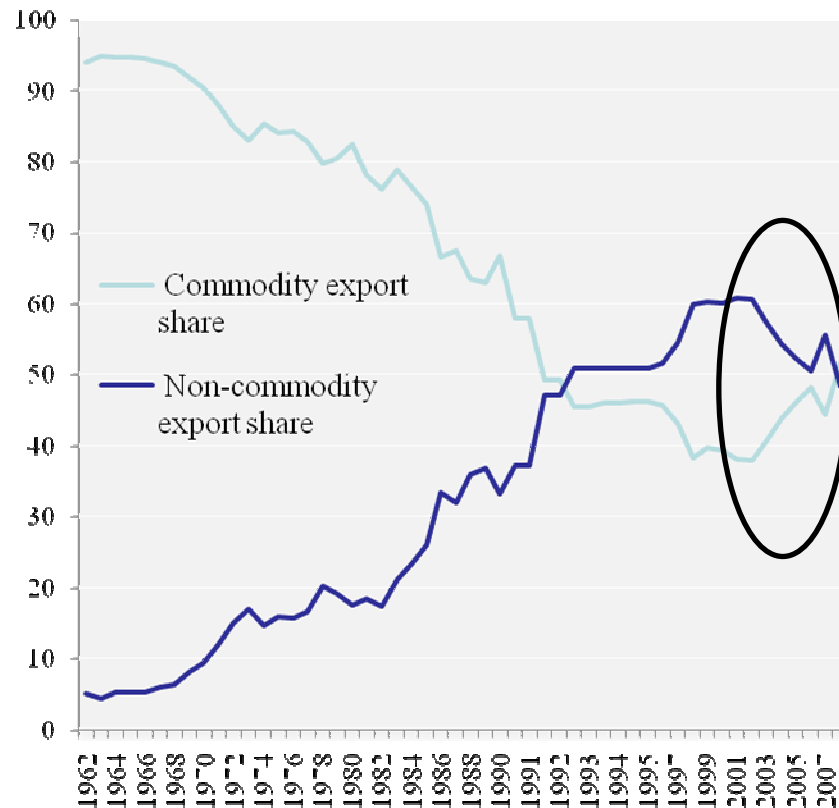
LAC-7 Economies: Share of Commodities Experiencing a Boom



Fonte: cálculos do Banco Mundial baseados em dados de preços de exportações de commodities de Cunha, Prada e Sinnott (2009a, 2009b). Nota: o gráfico representa a proporção das 7 maiores economias de LAC. Top 16 commodities que sofreram um boom em seus preços para cada período de tempo. Altos e baixos nos preços dos commodities foram definidos seguindo o método de definição de ciclos de Bry-Brochan. O gráfico também mostra os intervalos de altos e baixos para o índice geral de commodities.

A estrutura das exportações das economias dos LAC-7 parece estar voltando a se concentrar em *commodities*, mas o mesmo não necessariamente acontece com o PIB.

LAC-7 Economies: Commodity and non-commodity share of exports (current values, in percent)



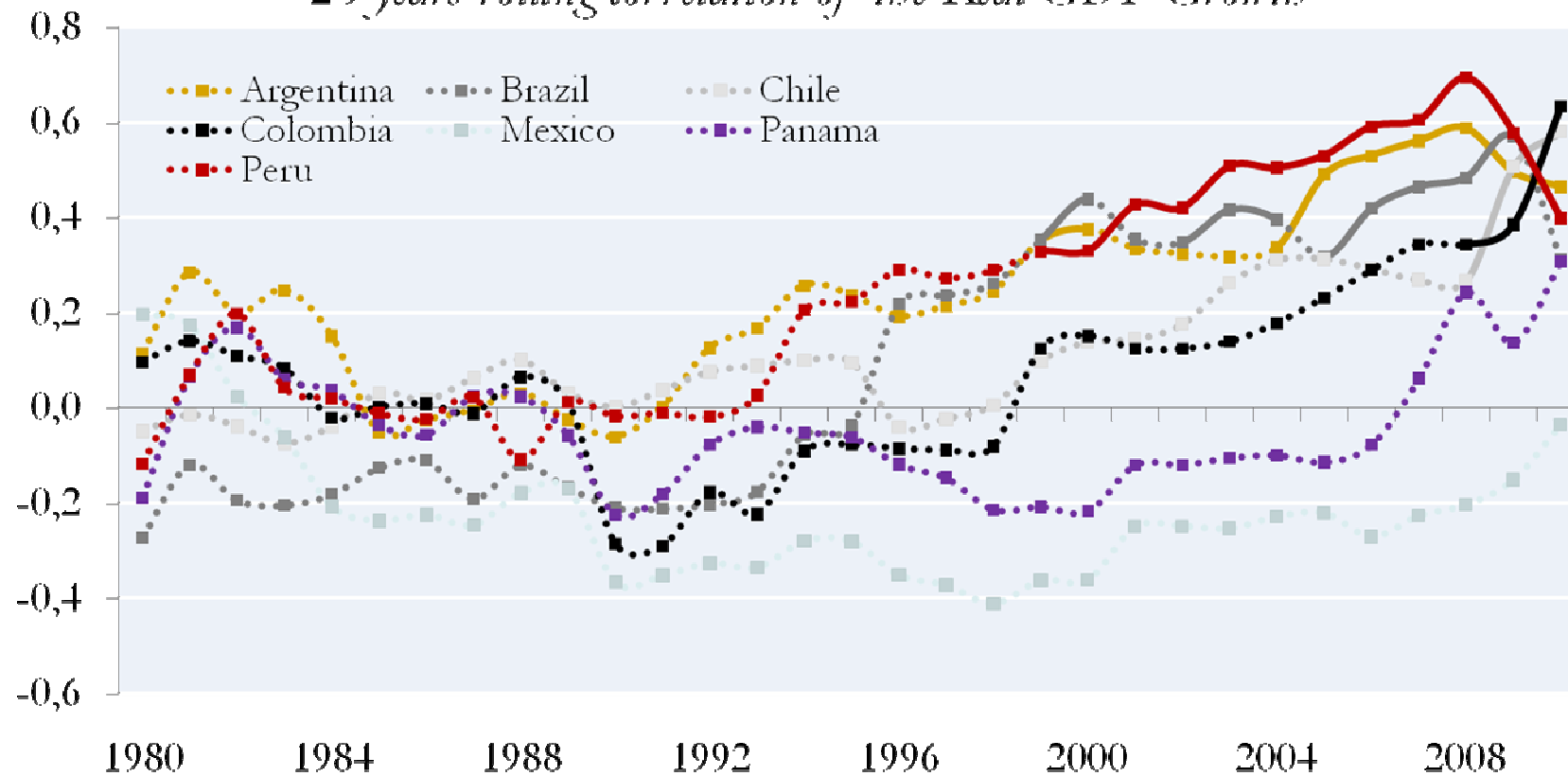
LAC-7 Economies: Primary Sector (in percent of GDP)



No futuro, será que a América Latina se transformará em “celeiro e mina” da China? Isso representa uma ameaça ou uma oportunidade?

Output Co-Movement Between LAC and China

20 years rolling correlation of the Real GDP Growth

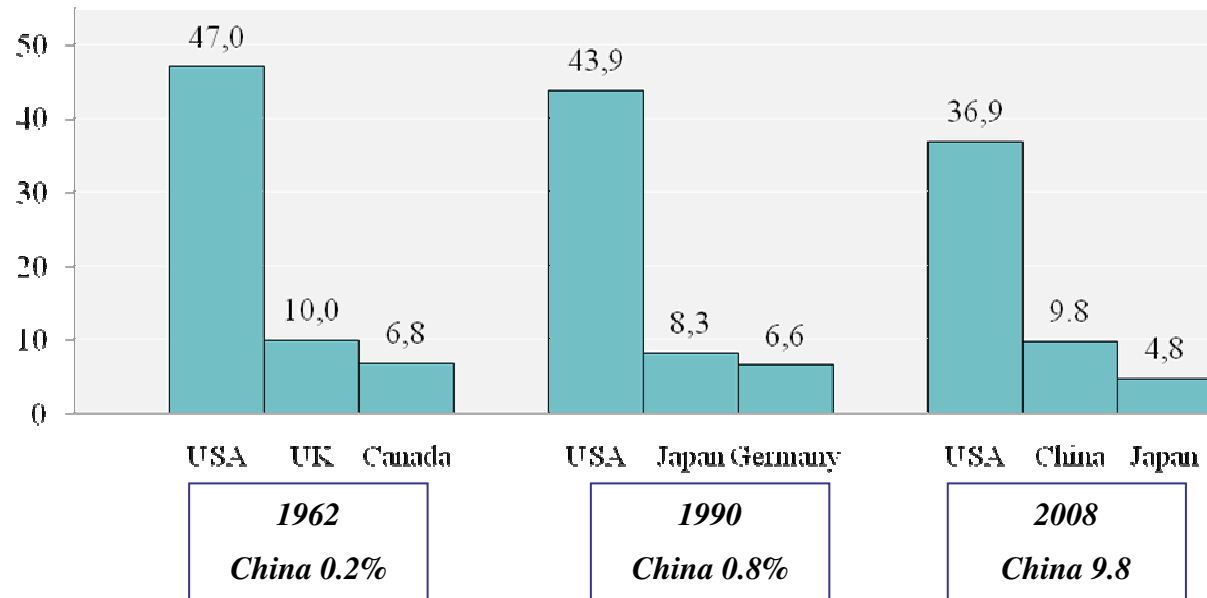


Fonte: cálculos do Banco Mundial baseados em dados de autoridades locais. Nota: cores sólidas representam correlação significativa em um intervalo de confiança de 10%.

A importância cada vez maior da China: o aumento dos efeitos diretos e indiretos

A China substituiu, em importância, mercados tradicionais de exportação de commodities Latino Americanos.

*Top 3 commodity export destinations for LAC
(% of total commodity exports)*



Efeitos indiretos: a China foi um fator importante para o aumento substancial da demanda mundial por – e do preço das – commodities.

Fonte: Cálculos do Banco Mundial usando dados do UN COMTRADE-WITS.

Nota: o gráfico apresenta a porcentagem dos três maiores parceiros comerciais durante os anos 60, 90 e 2000..

A hipótese da “maldição dos recursos naturais”:
Mecanismos e evidência

A hipótese da maldição não pode ser ignorada... pensadores e intelectuais importantes acreditaram nela!

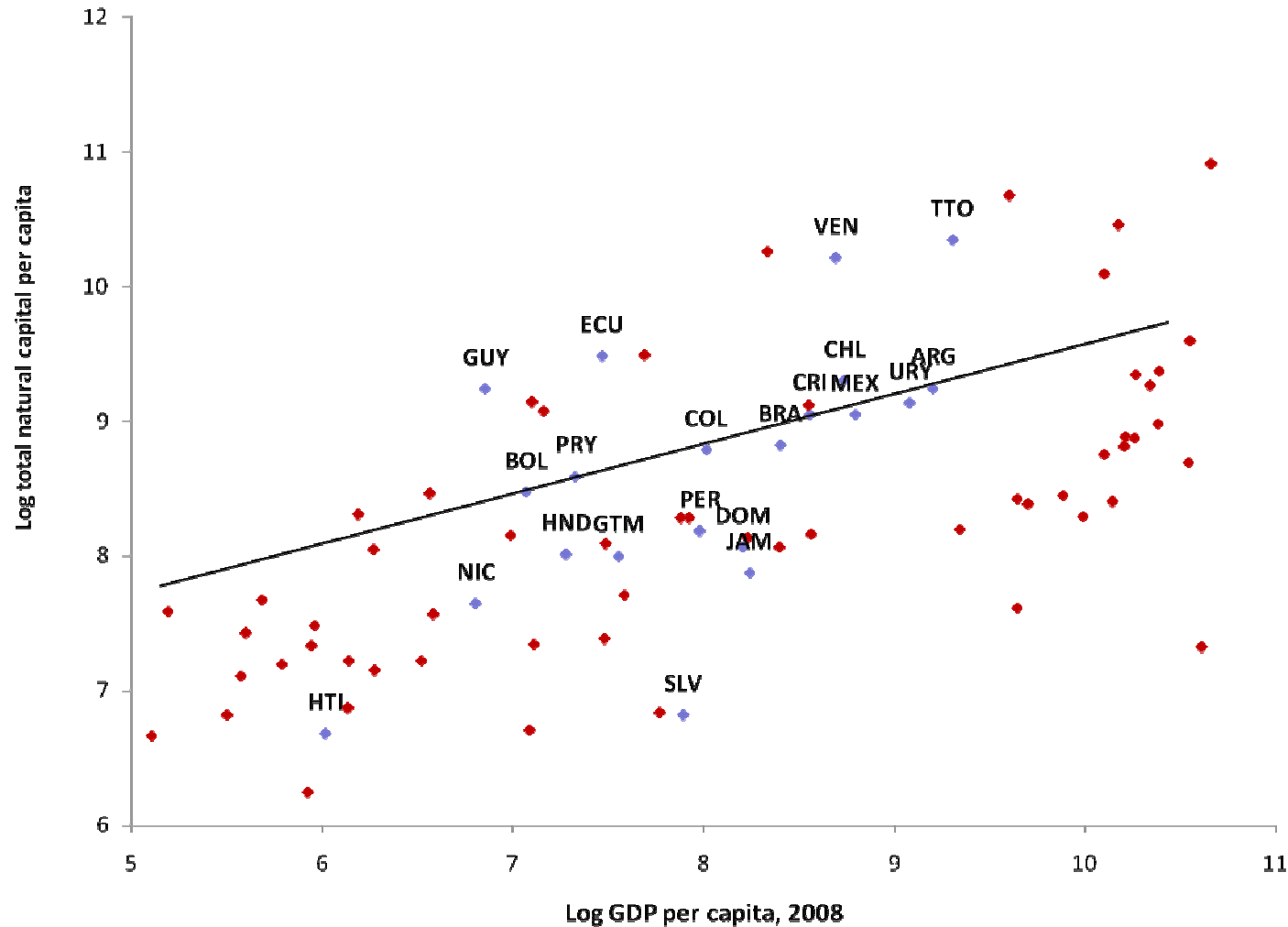
“Projetos de mineração... dentre todos aqueles que o legislador poderia escolher, querendo aumentar o capital de sua nação, são aqueles aos quais daria menor incentivo” (1776) – Adam Smith

“Daqui a dez, daqui a vinte anos, você verá: o petróleo traz a ruína... Petróleo é o excremento do demônio. (início dos anos 70) – Juan Pablo Pérez, Ministro de Emergência Venezuelano e fundador da OPEP

“Nem hoje, nem em épocas passadas, as nações que tinham o melhor clima e o melhor solo foram as mais ricas ou mais fortes; ao contrário, foram as mais pobres” (1848) – John Stuart Mill

“Petróleo é uma maldição. Gás natural, cobre e diamantes também fazem mal para a saúde de um país” (2009) – Moisés Naím, Editor chefe da Foreign Policy

Mas a correlação entre o capital natural e a renda per capita é positiva... Será que a maldição existe mesmo?



Source: Estimativas do Banco Mundial baseadas em dados do Banco Mundial para o PIB per capita de 2008 (em US\$ constantes de 2000) e para a abundância de recursos naturais em 2000. Nota: a abundância de recursos naturais é medida pelo total de capital natural per capita.

Os mecanismos econômicos da “maldição” dos recursos naturais

Quatro preocupações válidas...

- Baixa “conectividade” do setor primário: “a síndrome dos enclaves”.
- “Doença Holandesa”: valorização da moeda inibe a produção de outros bens transáveis.
- Armadilha institucional/política: rendas econômicas e sua captura.
- Sustentabilidade social e ambiental

A volatilidade dos preços destes recursos exacerba os riscos associados às quatro preocupações.

E uma aparentemente espúria...

- Os testes econométricos mais recentes encontram pouca evidência para a hipótese de deterioração permanente dos termos de troca (hipótese de Prebisch-Singer) .

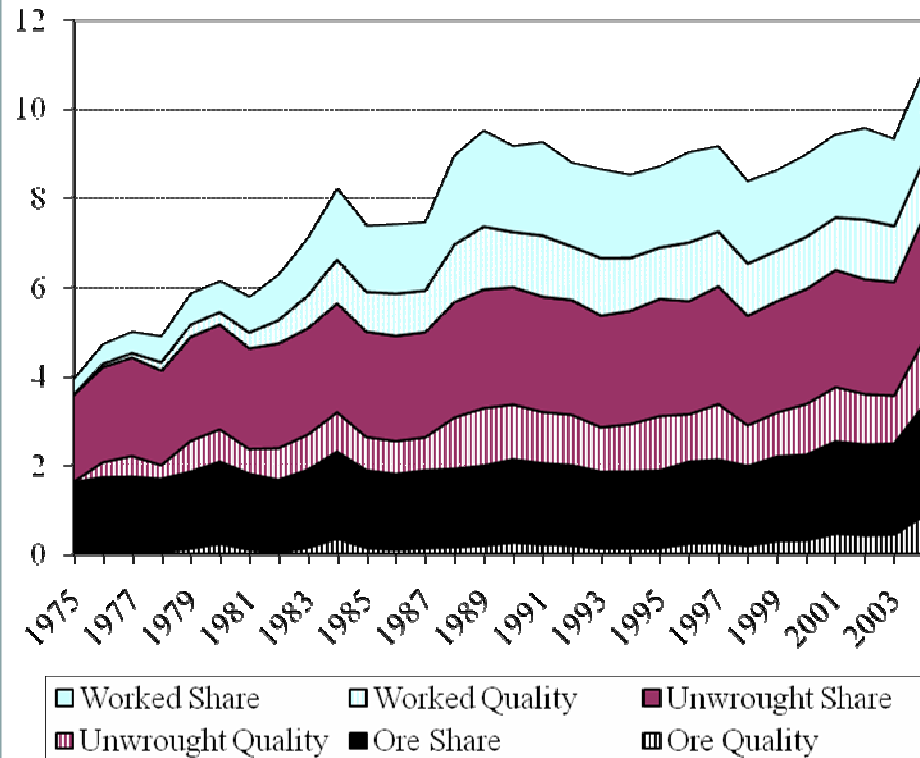
Síndrome dos Enclaves e Doença Holandesa: a especialização em *commodities* inibe o crescimento?

- Algumas evidências apontam para o sim:
 - Enclave da produção em muitos países no passado, com baixo progresso tecnológico e pouca geração de empregos
 - Alguns setores podem não ter potencial para externalidades positivas de tecnologia, engenharia, e criatividade (Hausman, Rodrik).
- Mas...
 - Evidência econométrica mais sofisticada contradiz resultados iniciais de um efeito-maldição (endogeneidade da variável dependência)
 - Muitos países de alta renda se desenvolveram explorando seus recursos naturais.
 - Alguns setores de commodities têm alto crescimento da produtividade com inovação.
- Em resumo: O risco da maldição – armadilhas de baixo crescimento – existe. Mas ela pode ser evitada com políticas adequadas.

O estudo de caso dos metais ilustra o potencial do setor de *commodities*

- Muito potencial para “*upgrading*”: alto grau de comércio intra-indústria implica em diferenciação de produtos.
- Porcentagem da ALC no comércio mundial aumentou ao longo do tempo, devido tanto à melhoria da qualidade intra-produto como da melhoria inter-produto.
- A produção de metais com alto valor agregado – produtos de metal trabalhado – aumentou oito vezes na América Latina desde 1975.

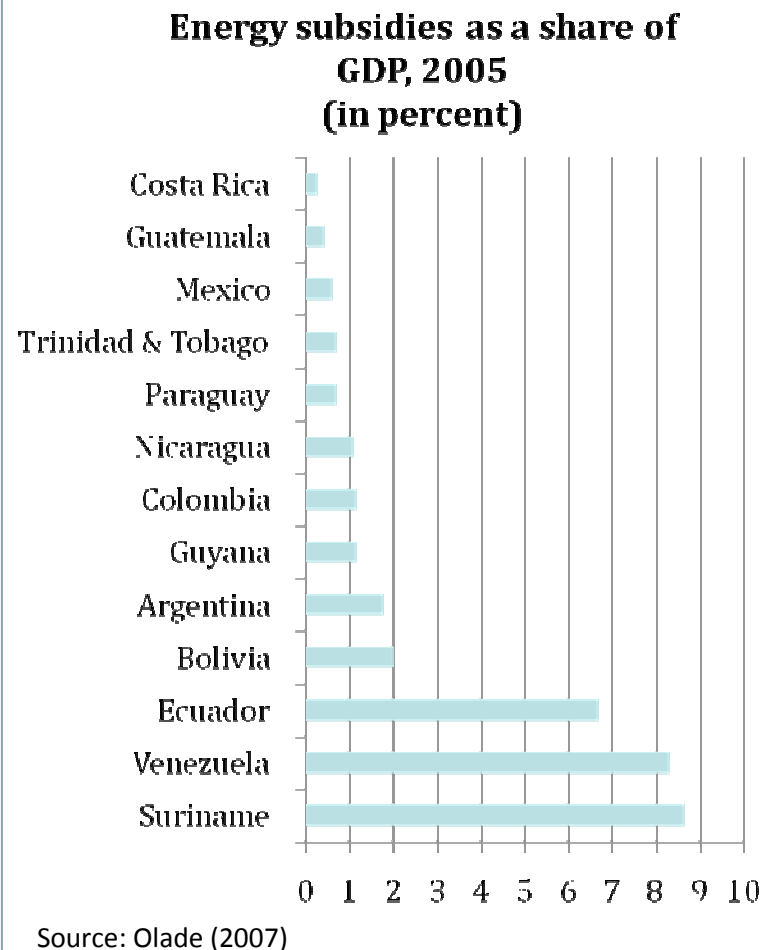
LAC metal market share along the value chain (in percent)



Source: Mandel (2009)

Armadilha institucional ou de economia política?

- A existência de grandes rendas econômicas, passíveis de captura, reorienta esforços e recursos produtivos para o “rent-seeking”.
 - Baixo controle social pode levar a um gasto público ineficiente.
 - Exemplo importante na América Latina: subsídios de energia = 2% do PIB
- Possível armadilha institucional: enclaves têm baixa demanda por instituições melhores
- Mas a experiência mostra que as mudanças institucionais são possíveis



Duas dimensões institucionais nas quais a América Latina parece sofrer menos da maldição dos recursos naturais do que outras regiões

- Não há efeito sistemático reduzindo a democracia
 - Mas há retrocessos recentes na qualidade da democracia, em alguns países produtores de hidrocarbonetos.

- Não há tendência para um aumento em conflitos violentos nos estados ricos em recursos
 - Parecem existir menos movimentos separatistas, provavelmente porque esses já foram resolvidos durante a longa história de independência da maioria dos países Latino Americanos

- As instituições em muitos países da América Latina estão cada vez mais sólidas.
 - Mas uma maior descentralização pode gerar novos desafios.

Sustentabilidade Social e Ambiental

- Bens de propriedade comum, suscetíveis à “tragédia das áreas comuns”.
 - Super-exploração; sub-investimento
 - Falhas de coordenação
- Riscos específicos de alta poluição:
 - Vazamentos de petróleo, etc.

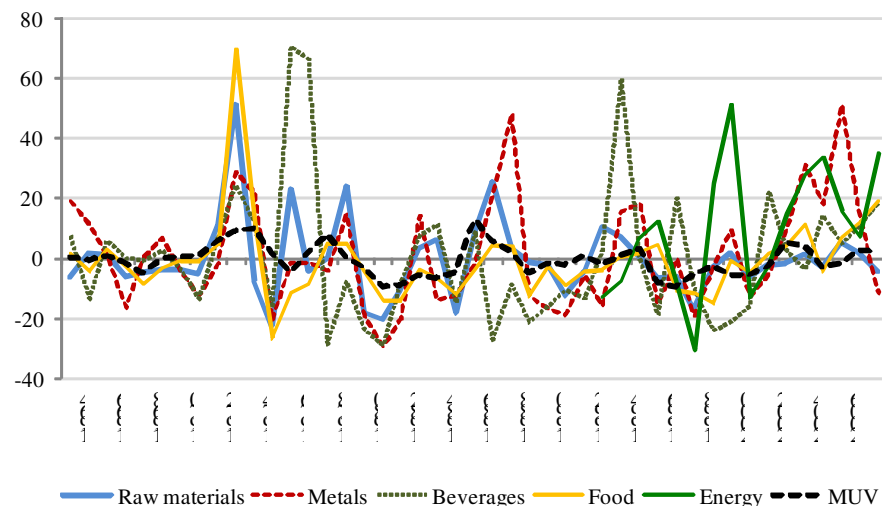


Mineradora La Oroya em Junin, no Perú, onde emissões e perdas já tiveram impactos sérios de saúdes estão agora sendo corrigidos

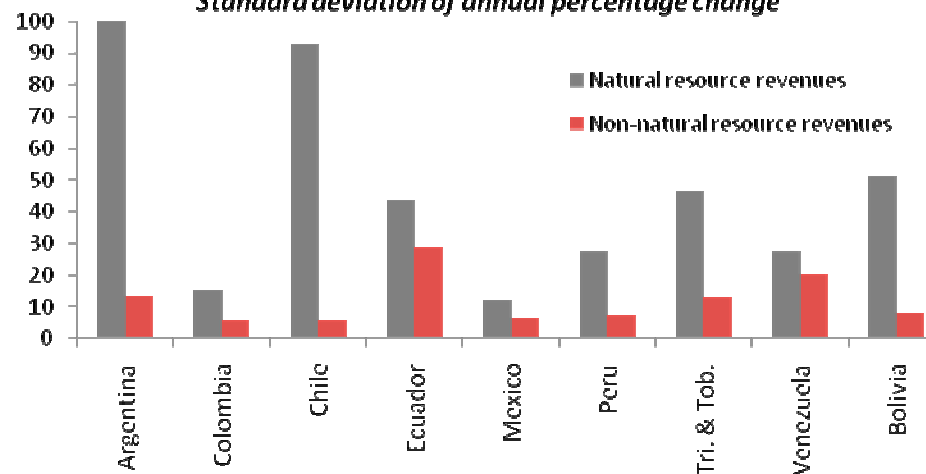
A volatilidade no mercado de commodities amplifica outros problemas

- Alta volatilidade dos preços
- ↓
- Instabilidade no produto
 - Instabilidade no emprego
 - Instabilidade na renda das famílias
 - Instabilidade fiscal
 - Dificulta as decisões de investimento de todos os agentes

Annual changes in Real Price Indexes



Standard deviation of annual percentage change

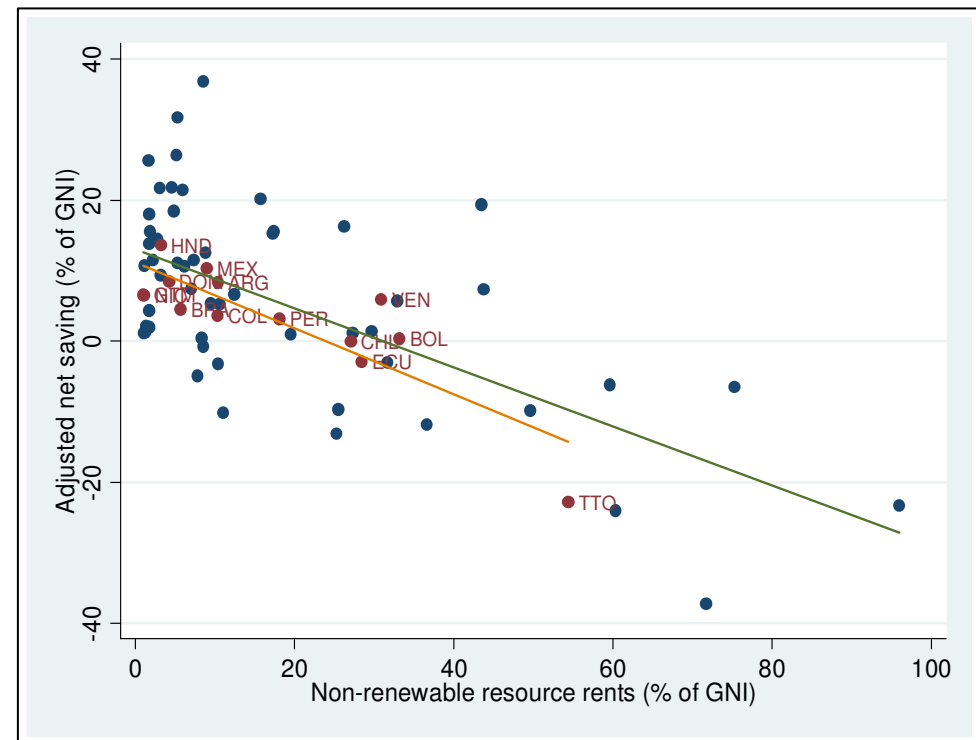


Gerenciando a abundância em recursos naturais e a volatilidade do preço das commodities...

Poupança, Seguros e Boas Instituições

Poupança de longo prazo para converter capital natural em outras formas de capital...

- A riqueza natural é um tipo de capital. Fazê-la render implica investir parte de sua renda em outras formas de capital.
- Infelizmente, a poupança está negativamente correlacionada com rendas econômicas de recursos naturais
 - Taxa de desconto social é alta, dadas as pressões do desenvolvimento
 - Dificuldades na organização de ação coletiva em um horizonte intertemporal
- A **maneira** de poupar importa: lembrar da “doença holandesa”.



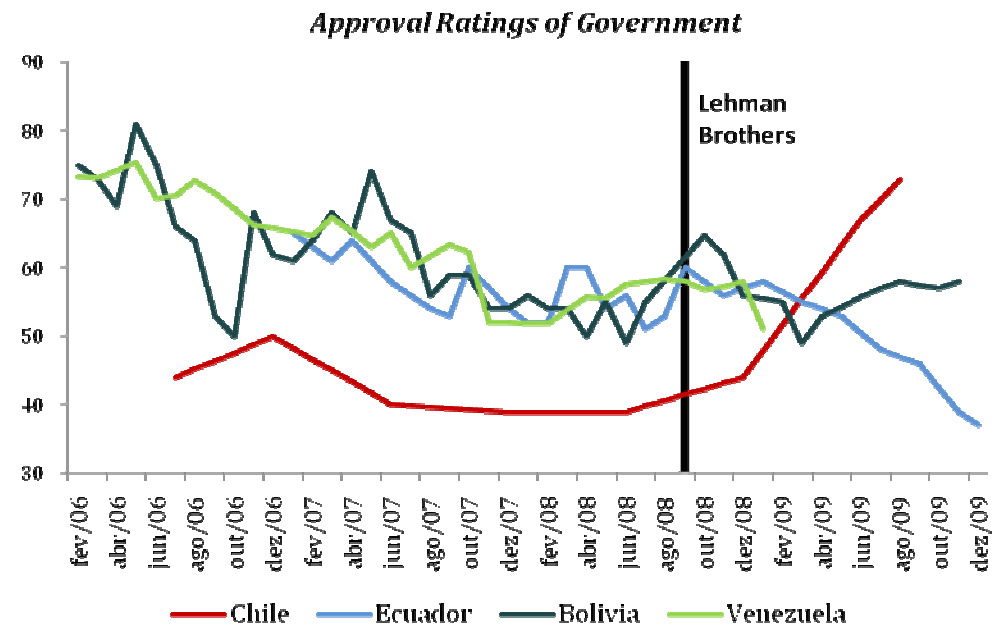
A volatilidade de curto prazo requer estratégias adicionais

- Auto-proteção: redução da volatilidade da renda através de diversificação.
 - A diversificação do setor de bens transáveis através de poupança e investimento gradual dos retornos.
 - Exige evitar a “doença holandesa”...
 - Esta diversificação pode ocorrer dentro ou fora do setor de recursos naturais.
 - Diversificar também as fontes de receita fiscal.
 - Amortecer o impacto adverso nos mais pobres através de transferências.
- Seguro financeiro: *hedge* contra a volatilidade dos preços.
 - O mercado para *hedges* e seguros é incompleto, especialmente para o longo-prazo... mas existem algumas experiências de sucesso no *hedging* de curto-prazo (México, Panamá).

Auto-seguro para suavizar o gasto fiscal e ter efeito contra-cíclico

- Muitos fundos de estabilização falharam porque é muito difícil resistir às pressões políticas de gastar indevidamente durante o *boom*...

- A experiência chilena mostra que a poupança dos lucros excessivos durante o “boom”, para uso durante períodos recessivos, tem retornos tanto econômicos quanto políticos.



Cuidando dos problemas ambientais e sociais de maneira preventiva

Reduza o impacto ambiental:

- Não subsidie a destruição ambiental!
- Tire vantagem de soluções via mercado (permissões de comércio, PES)
- Use avaliações ambientais estratégicas
- Construa capacidade nos governos locais e na sociedade para ajudar a fazer cumprir os regulamentos ambientais

Reduza o impacto social:

- Conceda os títulos de terra com antecedência para grandes projetos
- Eduque os moradores para evitar expectativas não-realistas.
- Fortaleça a capacidade local para negociações
- Promova a transparência (EITI)
- Se possível, evite reassentamentos.

Conclusões

- A América Latina continua tendo uma vantagem comparativa na exploração de recursos naturais.
- O aproveitamento desta vantagem implica alguns riscos – que podem e devem ser gerenciados – mas não necessariamente uma “maldição”.
- O gerenciamento dos riscos deve implicar:
 - Diversificação econômica em vários setores
 - Instituições sólidas para evitar captura das rendas
 - Poupança de longo prazo, com vistas a:
 - Investir em outras formas de capital
 - Evitar a valorização excessiva da moeda
 - Suavizar a volatilidade vinda dos preços

Muito obrigado.