

# O Custo Social da Divisa e a Política de Comércio Exterior (\*)

Ernesto R. Fontaine (\*\*)

## 1. INTRODUÇÃO

O enfoque que utilizamos para o que representa ou o que mede o preço social (ou preço-sombra ou preço de conta) de um produto qualquer se baseia na noção de que este deva ser um **único** número que indique, ao mesmo tempo, o valor (no consumo) e o custo em recursos nacionais (de sua produção), que para o país em questão significa gerar ou contar com uma unidade adicional do produto. Conquanto se proponha para sua determinação uma análise de equilíbrio parcial comparado — uma vez que se compara a situação no mercado do produto **com e sem** a demanda ou oferta **adicional** de apenas uma unidade do produto pertinente —, pode-se considerá-la igualmente válida no contexto de um modelo de equilíbrio geral. Isto exige que se definam as curvas de demanda e de oferta do pro-

---

(\*) Traduzido do original espanhol "El Precio Social de La Divisa y la Política de Comercio Exterior".

(\*\*) É óbvio que não há razão para que as opiniões aqui apresentadas coincidam com as que pudesse ter a OEA. Esta publicação tem origem em alguns "apontamentos de aula", que fornecemos aos participantes do curso que o BID ofereceu na Nicarágua, em março de 1975, em seu Programa de Treinamento em Preparação e Avaliação de Projetos e Investimento, proporcionado por essa entidade e pelo Ministério de Economia e Comércio deste país. Ainda assim, evidentemente as possíveis opiniões do BID sobre o tema podem ser diversas. Agradecemos aos comentários de Fernando Rodríguez S., e Arnold C. Harberger às versões anteriores, não estando eles necessariamente de acordo com a totalidade de nossas considerações.

duto em questão como aquelas derivadas de um modelo de equilíbrio geral, as quais consideram todas as reações e interações produzidas nos mercados de outros produtos e fatores produtivos, que se obtêm em consequência da variação marginal provocada no mercado do produto, cujas funções de demanda e oferta se reproduzem (um tanto precariamente) no gráfico que representa o equilíbrio parcial no mercado do produto.

Este artigo se reporta primeiramente aos cálculos mais usuais para estimar o preço social da divisa, e indica como projetam resultados que, em algumas situações, podem diferir substancialmente do que é o preço social da divisa para o país. No capítulo 3 é referida a importância que apresenta este único preço para o esboço de uma política eficiente de substituição de importações, e no capítulo 4 se aborda o tema da promoção às exportações. O capítulo 5 resume as principais conclusões dos anteriores e o 6 expõe os problemas introduzidos pelas restrições quantitativas junto ao comércio exterior — tanto no que diz respeito à avaliação social dos projetos que produzem bens sujeitos a tais restrições, como ao nível da taxa de câmbio social.

## **2. O CÁLCULO DO PREÇO SOCIAL DA DIVISA: ALGUMAS REFLEXÕES**

Os métodos mais usuais de cálculo do preço social da divisa se baseiam em um modelo que consiste em determinar o valor (custo) que representa para o país um incremento, positivo ou negativo, no fluxo (disponibilidade ou uso) de divisas. Tal custo é determinado sob as suposições de que:

- i. as curvas de demanda de importações e oferta de exportações totais sejam normais;
- ii. que elas reflitam “valores sociais”;
- iii. que não haja impostos internos para a produção ou consumo de bens internacionais; e
- iv. que a produção destes últimos não exija insumos importáveis ou exportáveis.

Com efeito, para determinar o custo que representa para o país a “utilização” de uma divisa a mais, por exemplo, o modelo supõe que se a obtenha **em parte** através de uma diminuição nas importações, e em parte de um aumento nas exportações<sup>(1)</sup>. No que tange às importações, estas diminuirão **em parte** por uma contração do consumo dos bens importados e em parte por um aumento de sua produção doméstica (substituição de importações)<sup>(2)</sup>. O aumento das exportações, por sua vez, se obterá **em parte** através de um aumento da produção nacional, e em parte de uma diminuição do consumo nacional dos bens que o país exporta<sup>(3)</sup>. O valor da divisa, portanto, dependerá do valor que os consumidores atribuírem ao menor consumo de bens importáveis e exportáveis, e do valor dos recursos que o país deve destinar a sua maior produção nacional.

O valor social das divisas que se obtêm por meio de reduções no consumo de bens importáveis e exportáveis pode ser tomado como os preços que os consumidores pagam por eles. Este preço, na ausência de impostos no consumo de bens importáveis e exportáveis, será igual a seu preço internacional, acrescido do montante dos impostos alfandegários, multiplicado pela taxa de câmbio que se aplica a sua importação. Na medida em que existam impostos internos ao consumo de tais bens, o cálculo “tradicional” para o valor social das divisas obtidas subestima seu verdadeiro valor social<sup>(4)</sup>

- 
- (1) A magnitude de cada parte dependerá das elasticidades-preço da demanda de importações e da oferta de exportações. Implícito ao “modelo de política de substituição de importações” está o suposto de que a oferta de exportações é extremamente inelástica, de onde se segue que todo aumento nas “necessidades” de divisas deva provir de restrições às importações.
- (2) A magnitude das partes dependerá das inelasticidades-preço do consumo (demanda nacional) de bens importáveis e das elasticidades-preço das produções (oferta) nacionais que substituem importações. Evidentemente haverá produtos que o país não produz — petróleo no Uruguai, bananas no Chile etc. — de modo que a diminuição das importações somente se obtém a partir de menor consumo doméstico.
- (3) A magnitude de cada uma das partes dependerá das elasticidades-preço do consumo (demanda) nacional de bens exportáveis e da produção (oferta) de bens exportáveis.
- (4) Para o caso de subsídios, o valor será superestimado. Todo este cálculo supõe que as demandas do mercado reflitam os benefícios marginais sociais do consumo.

No caso em que a produção nacional de bens importáveis e exportáveis não utilize insumos importáveis ou exportáveis, o valor social da divisa que se obtém através do aumento da produção nacional daqueles pode ser — desde que não haja discrepância entre valores sociais e privados — tomado como o preço recebido pelos produtores. Este será igual ao preço internacional ajustado pelos impostos sobre importações e exportações apenas no caso de ausência de taxações e subsídios sobre a produção doméstica. Na existência de impostos à produção, o valor social obtido através do cálculo tradicional superestima o verdadeiro valor social da divisa.

Resumindo, o preço pago pelos consumidores de bens importáveis ou exportáveis será igual ao percebido pelos produtores, e igual ao valor social das divisas utilizadas ou geradas em cada um deles, apenas no caso de ausência de impostos (ou subsídios) no consumo ou produção de bens importáveis ou exportáveis. De maneira geral, entretanto, o valor social das divisas ( $R^*$ ) em cada um dos bens importáveis  $i$  e dos exportáveis  $h$  constitui uma média ponderada dos preços pagos pelo consumidor ( $P^c$ ) e percebidos pelo produtor ( $P^p$ ), os quais incluem os impostos internos sobre produção e consumo:

$$(1) \quad R_i^* = a_i P_i^c + (1 - a_i) P_i^p = a_i \pi_i R (1 + t_i^m + t_i^c) + \\ + (1 - a_i) \pi_i R (1 + t_i^m - t_i^p)$$

$$(2) \quad R_h^* = b_h P_h^c + (1 - b_h) P_h^p = b_h \pi_h R (1 - T_h^x + t_h^c) + \\ + (1 - b_h) \pi_h R (1 - T_h^x - t_h^p)$$

onde  $\pi_i$  é o preço internacional CIF de importáveis;  $\pi_h$  é o preço internacional FOB de exportáveis;  $R$  a taxa de câmbio de mercado;  $t_i^m$  a taxa de impostos sobre a importação;  $T_h^x$  a taxa de impostos sobre as exportações;  $t^c$  a taxa de impostos sobre o

consumo;  $t^p$  a taxa de imposto sobre a produção doméstica; as ponderações  $a_i$  e  $b_h$  dependem das elasticidades-preço das demandas e ofertas destes produtos. A fórmula “tradicional” sugere que  $t^e = t^p = 0$ .

Se na produção de bens importáveis e exportáveis se utilizarem insumos importados, o cálculo mais tradicional do preço social da divisa também aponta um resultado incorreto. Na ausência de distorções no mercado de insumos nacionais, o custo (marginal) privado de produção refletirá o custo (marginal) social em recursos nacionais do aumento da produção apenas no caso em que se utilizem unicamente insumos nacionais. Se se utilizarem também insumos importados, o custo de produção incluirá um item referente a eles, cujo custo privado para quem os utiliza corresponde a seus preços internacionais multiplicados pela taxa de câmbio, ajustados pelas tarifas a suas importações, cifra que não refletirá o custo em que, na verdade, incorre o país na importação de tais insumos. O verdadeiro custo social consiste no custo em recursos nacionais, mais o valor social das divisas necessárias para importar os insumos exigidos na produção adicional dos bens importáveis e exportáveis <sup>(5)</sup>.

A fórmula tradicional também incorre num resultado incorreto no caso em que a produção de bens importáveis e exportáveis utilize insumos que são de exportação. Nesse caso, uma maior produção nacional desses bens acarretará uma diminuição das exportações dos bens que sua produção requer, portanto não correspondendo o preço de oferta — equivalente ao custo marginal privado de produção — ao verdadeiro custo social do aumento da produção de bens importáveis e exportáveis. Assim, por exemplo, a maior substituição de importações de arame de cobre significará para o Chile uma redução de suas exportações de cobre; o custo (privado) da indústria de arame considera um item para o custo privado do cobre, e não do verdadeiro custo que representa para o país o fato de exportar menos cobre. Há uma última consideração não levada em conta pelo cálculo mais tradicional do preço social da divisa, a qual diz respeito à importação de insumos a serem utilizados na produção de bens “nacionais” (nem exportáveis nem impor-

---

(5) O capítulo 3 apresenta a maneira de calcular o custo social das divisas liberadas pela maior produção de bens substitutivos que que utilizam insumos importados

táveis) que estão sujeitos a impostos e/ou subsídios. É claro que o valor social da divisa utilizada para a maior produção (consumo) de um bem cujo consumo esteja gravado com um imposto é maior que aquele de uma divisa usada para um bem cujo consumo não o esteja<sup>(6)</sup>. Esta discrepância, entretanto, não foi considerada nos cálculos que se efetuaram para determinar o valor ou custo social das divisas. Tampouco o foram os efeitos indiretos que se produzem quando há utilização de bens exportáveis como insumo de bens nacionais. Este processo de ir considerando tais efeitos indiretos pode chegar ao extremo de “considerar quase tudo”, o que pode constituir um exercício intelectualmente útil, porém frustrador e inoperante do ponto de vista de sua mensuração e inclusão no verdadeiro valor que representam as divisas para o país.

Contudo, os cálculos mais tradicionais “pescam” as discrepâncias maiores, resultando portanto em um número que não pode diferir substancialmente do verdadeiro valor que representam as divisas para o país. É importante destacar, a propósito, a diferença entre a teoria que fundamenta o modelo e as vias **práticas** normalmente utilizadas para **calcular** o preço social da divisa. A teoria — ao menos a que serve de apoio para o modelo do Prof. Harberger —, com efeito, considera em suas formulações os aspectos relacionados com importáveis e exportáveis que empregam insumos de igual natureza, e também, teoricamente, a existência de impostos e subsídios sobre estes bens. Entretanto, os trabalhos empíricos para o cálculo do preço social da divisa geralmente ignoram estas situações. De fato, em geral supõem que as elasticidades-preço de todas as importações são iguais e, frequentemente, que a oferta de exportações tem elasticidade-preço zero, com isso resultando o preço social da divisa em:

$$(3) \quad R_o^* = R \left( 1 + \frac{A_m}{M} - \frac{A_x}{X} \right)$$

onde R é a taxa de câmbio do mercado;  $A_m$  a arrecadação total de impostos às importações;  $A_x$ , a de impostos sobre as exportações; M o valor das importações e X o das exportações. Ou-

---

(6) Isso resulta do benefício social “indireto” implícito no aumento do consumo de um produto cujo preço ao consumidor é maior que o custo de produção pelo montante do imposto.

tros cálculos supõem iguais as elasticidades de oferta de todos os exportáveis, caso em que o valor social da divisa resulta em:

$$(4) \quad R = R \left( 1 - \frac{\eta A_m}{M} - \frac{\varepsilon A_x}{X} \right) / (\varepsilon - \eta)$$

onde  $\eta$  e  $\varepsilon$  são o valor das elasticidades-preço da demanda de importações e oferta de exportações, respectivamente. Atribuindo valores diversos a  $\eta$  e  $\varepsilon$  se obtêm “faixas de variação” para o valor social da divisa.

Do exposto acima se depreende que o preço social da divisa (ou preço-sombra ou preço de conta) indica o verdadeiro valor ou custo que representa para o país obter (ou se ver privado de) uma divisa adicional. Se isto é assim, será vantajoso para o país executar políticas que desestimulem (estimulem) atividades que as obtenham ou liberem a um custo social menor (maior) que o valor social trazido por estas divisas ao país?

### 3. A POLÍTICA DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

A discrepância que existir entre o preço privado e social da divisa dependerá fundamentalmente da magnitude e da composição dos impostos e subsídios que incidirem sobre as importações e exportações do país. Quanto maiores os impostos às importações, menor será a taxa de câmbio privada e maior, na ausência de impostos às exportações, será a magnitude a que a taxa de câmbio social excede à privada. Assim, no Gráfico 1, onde  $D$  é a demanda total das importações permitidas e não sujeitas a quotas, a taxa de câmbio privada será  $R_1$  para um imposto uniforme de 100% para todas as importações<sup>(7)</sup>.

(7) Alguns autores, entre os quais Bacha e Taylor (v. Edmar BACHA e Lance TAYLOR — “Foreign Exchange Shadow Prices: a Critical Review of Current Theories”, *Quarterly Journal of Economics*, maio, 1971), consideram que a taxa de câmbio social é aquela que produziria equilíbrio de comércio, dada a ausência de todo tipo de distorções e controles sobre ele. Aqui se apresenta o caso de impostos uniformes para importações e exportações, em virtude de sua simplicidade. Todavia, a situação é essencialmente igual à de impostos com taxas diferentes. V. E.R. FONTAINE — *Avaliação Privada e Social de Projetos*. Universidade Católica do Chile, cap. IV.

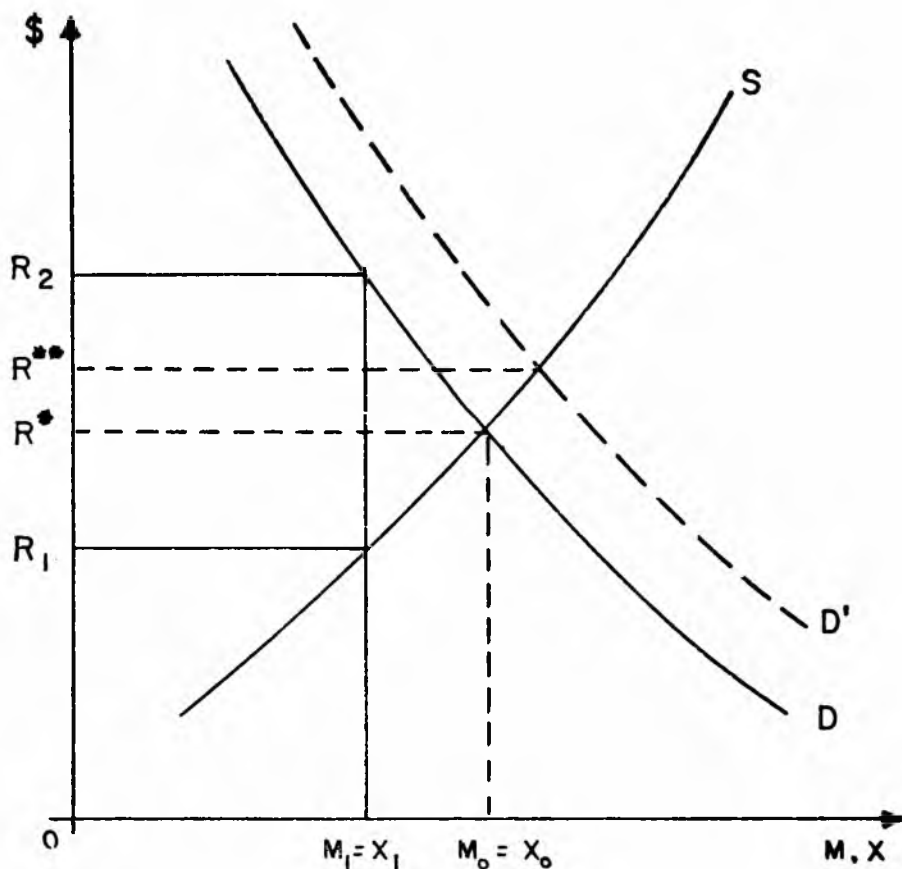
Nessa situação a taxa de câmbio social, para uma aproximação de primeiro grau, é  $R^*$ <sup>(8)</sup>. Para uma maior taxa de imposto, a taxa de câmbio privada será menor que  $R_1$  e a taxa de câmbio social permanecerá em  $R^*$ . Por outro lado, quanto maiores os impostos sobre as exportações, maior será a taxa de câmbio privada e maior, na ausência de impostos sobre as importações, será a magnitude a que o custo privado da divisa excede ao social. Por exemplo, a taxa de câmbio privada será  $R_2$  no Gráfico 1 para o caso de um imposto uniforme de 50% sobre todas as exportações, enquanto que a taxa de câmbio social será  $R^*$ . Quanto maior for o imposto sobre as exportações, menor será o volume de comércio, devendo conseqüentemente a taxa de câmbio privada ser maior que  $R_2$ . Haverá sempre uma combinação de impostos a importações e exportações que faça com que a taxa de câmbio privada seja igual à taxa de câmbio social. Em nenhuma dessas três situações, todavia, se **justifica** uma política **indiscriminada** de substituição de importações ou de promoção às exportações<sup>(9)</sup>. Cada indústria deverá ser analisada individualmente, tomando em consideração o preço social da divisa e o grau de proteção que venha auferindo da estrutura tarifária e a taxa de câmbio privada existente.

A política de substituição de importações, executada através da implantação de elevadas taxas de impostos sobre a importação de bens considerados “facilmente substituíveis”, tem sua origem principalmente em um pessimismo com relação à resposta potencial das exportações à elevação da taxa de câmbio real. Seu grande atrativo **político** reside no fato de que sua execução permite manter uma moeda ‘forte’ — motivo geralmente de orgulho nacional — e/ou evitar uma desvalorização frente às crescentes necessidades de importação.

(8) A taxa de câmbio social será  $R^*$  desde que não existam no país restrições quantitativas (quotas) a importações ou exportações. De acordo com o presente enfoque, continuará sendo  $R^*$  no caso de haver proibições a importação e/ou exportações no caso de as curvas D e S serem aquelas para produtos que se pode transacionar internacionalmente. Se D' é a demanda de importações incluindo os produtos cuja importação está proibida, Bacha e Taylor diriam que a taxa de câmbio social correta seria  $R^{**}$ . Sob esta abordagem, a taxa de câmbio social correta permanece  $R^*$ , se se mantiver a proibição à importação.

(9) “Justificar” aqui se emprega no sentido de que a política se justifica quando seus custos sociais são inferiores a seus benefícios sociais (mensuráveis!).

GRÁFICO - I



Por sua vez constitui uma medida que beneficia diretamente aos grupos de capitalistas e trabalhadores que se desenvolvem nas indústrias protegidas, com o que o Estado lança mão de um novo instrumento de repartição de fatores, conduzindo aparentemente a um processo de industrialização e criação de empregos dificilmente obtível por outra via. Tudo isso à custa dos consumidores de bens importados, do pressuposto fiscal, de um estancamento e discriminação contra os setores exportador e substitutivo mais eficiente<sup>(10)</sup>.

O desincentivo ao setor exportador e aos setores substitutivos "mais eficientes" decorre da menor taxa de câmbio que é possível manter. Dessa forma, tal como indica o Gráfico 1, as tarifas às importações permitem uma taxa de câmbio  $R_1$  e, portanto, se restringem as exportações para somente  $X_1 = M_1$ , ao invés de  $X_0 = M_0$ , que se obteria com uma taxa de câmbio

(10) São beneficiados, todavia, os consumidores de bens exportáveis e de bens substitutivos que não requeiram proteção.

$R^*$ . Uma vez que devem competir com importações permitidas à taxa de câmbio  $R_1$ , as indústrias substitutivas que não contam com a proteção se vêem igualmente afetadas por uma política de comércio exterior que confere proteção discriminada aos diferentes setores que substituem importações.

O Gráfico 2 exhibe as condições de demanda e oferta domésticas de três “tipos” de produtos substitutivos de importações. O primeiro requer alta proteção ( $t_1$ ) para competir internacionalmente, e o terceiro não conta com qualquer proteção aduaneira ( $t_3 = 0$ ). A taxa de câmbio privada vigente,  $R_1$ , os preços domésticos destes produtos são  $P_3$ , dados um preço internacional em dólar e as taxas de impostos às importações  $t_1$ ,  $t_2$  e  $t_3$ , e dada a inexistência de impostos internos à produção e/ou consumo doméstico de tais bens.

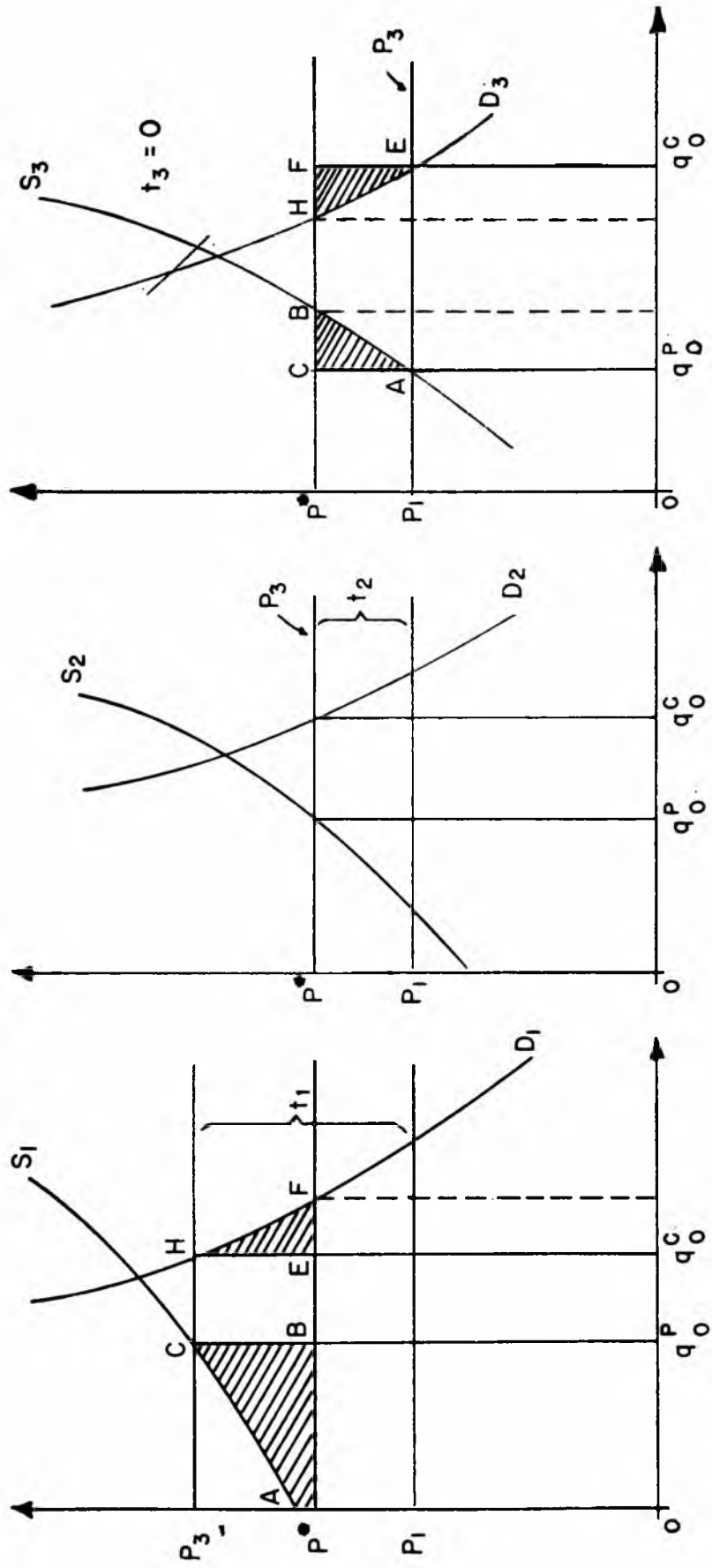
Sendo a taxa de câmbio social  $R^*$ , o custo social unitário das importações desses produtos será  $P^*$ , já que tal é o valor social das divisas para a sua importação. Segue-se que, desde que  $D$  e  $S$  reflitam curvas de valores e custos sociais do consumo e da produção dos produtos, domesticamente, o custo social que essa estrutura tarifária está impondo ao país pode ser representado pelos triângulos sombreados  $ABC$  e  $EFH$ .

Os triângulos  $ABC$  (que, no Gráfico relativo ao primeiro produto, configura antes um trapézio, visto que as condições de custo deste produto são tais que não haveria produção nacional ao preço de  $P^*$ ) correspondem ao custo social do lado da produção, enquanto que os  $EFH$  se referem ao custo social do lado do consumo.

No gráfico se mostra que o valor do custo social marginal de liberar um dólar através da substituição das importações do primeiro produto — tanto por sua maior produção quanto por seu menor consumo — vem indicado por  $P_3 = P_1 (1 + t_1)$ . Em outras palavras, o preço social de um dólar será, neste produto,  $R_1^* = R (1 + t_1) > R^*$ . No segundo produto, o preço social será  $R_2^* = R (1 + t_2) = R^*$ , enquanto que no terceiro será  $R_3^* = R < R^*$ . Generalizando, o preço social (o custo ou valor social) para a divisa que se obtém da substituição de cada uma das importações será:

$$(5) \quad R_i^* = R (1 + t_i)$$

GRÁFICO - 2



onde  $R$  é a taxa de câmbio privada,  $t_1$  é a tarifa de importação sobre o produto  $i$  e o preço internacional do produto é um dólar. Com isso, o preço social do dólar em termos de importações,  $R_m^*$ , será uma média ponderada dos  $R_i^*$ , em que as ponderações correspondem à fração das divisas liberadas que provêm de cada um dos bens importáveis.

$$(6) \quad R_m^* = \sum e_i R_i^*$$

Do exposto acima se depreende que o primeiro produto está superprotegido, o segundo está recebendo uma proteção **adequada** e o terceiro, por sua vez, está **subprotegido**, o que decorre do fato de que o país está sacrificando excessivamente pelos dólares obtidos através do primeiro produto (sacrificando  $R_1^*$  para obter o que só vale  $R^*$ ), e sacrificando muito pouco para obter os dólares através da substituição de importações do terceiro produto (já que  $R_3^*$  é menor que  $R^*$ ).

O ótimo consistiria em que, a cada produto substitutivo, sacrificasse  $R^*$  para a obtenção de um dólar — em outras palavras, do ponto de vista das importações, a política ótima residiria em atribuir a cada setor um nível de proteção **uniforme** e igual à diferença existente entre a taxa de câmbio privada e social, isto é, em que  $t_1 = (R^* - R)/R$ , onde  $R$  é a taxa de câmbio privada.

Todavia, à medida em que as curvas de oferta e demanda não refletem valores sociais, “poder-se-ia” justificar um nível de proteção maior ou menor que aquele indicado por tal diferença. Diz-se “poder-se-ia”, dado que é bastante difícil, na realidade, justificar, do ponto de vista da eficiência econômica, que se estabeleça uma **tarifa alfandegária** a fim de compensar as distorções que pudessem existir entre os valores privados e sociais implícitos nas curvas de demanda e oferta. Conquanto seja certo que o custo social de produzir o primeiro produto seja inferior a seu custo privado, isso justifica apenas que se confira um **subsídio a sua produção doméstica**, porém, de maneira nenhuma que se coloque, ao mesmo tempo, um imposto correspondente aos consumidores domésticos, o que acarretaria situações, por exemplo, em que bens considerados “de primeira

necessidade” teriam um elevado preço doméstico em circunstâncias em que seu verdadeiro custo para o país fosse muito menor<sup>(11)</sup>. Mesmo assim, este fato chega ao absurdo de que a estrutura produtiva dos países que optaram por gravar com tarifas alfandegárias os chamados “bens de luxo” seja tal, que seus escassos recursos produtivos estejam justamente comprometidos na produção doméstica de tais bens — de qualidade muitas vezes discutível. A consideração do consumo de um produto como “anti-social”, como, por exemplo, frequentemente no caso de uísque, perfumes, cigarros, etc., constitui tão somente um argumento para justificar um **imposto ao consumo doméstico** desses produtos.

De forma nenhuma serve para justificar também o estabelecimento de um subsídio a sua produção doméstica. Em poucas palavras: “se se pretende taxar o uísque, taxe-se o seu **consumo**, seja este nacional ou estrangeiro! Não se siga uma política que, ao mesmo tempo, incentive a utilização de nossos escassos recursos na produção de algo reputado “mau” — especialmente se sua qualidade é tão má que na manhã seguinte tenhamos dor de cabeça! Adquiramos o melhor uísque, cujo **consumo** gravaremos com um alto imposto, da forma socialmente mais barata para o país”.

Emprega-se comumente o argumento dito das “indústrias nascentes”, a fim de justificar a instituição de tarifas à importação de bens cuja produção doméstica demanda um (longo?) processo de aprendizagem. Em princípio, salvo a exceção que se referirá adiante, este não constitui argumento para uma proteção **tarifária**, e dificilmente para uma proteção da indústria por parte do Estado. Com efeito, quase todo empreendimento requer um período de gestação, durante o qual os recursos investidos rendem taxas baixas ou negativas de rentabi-

---

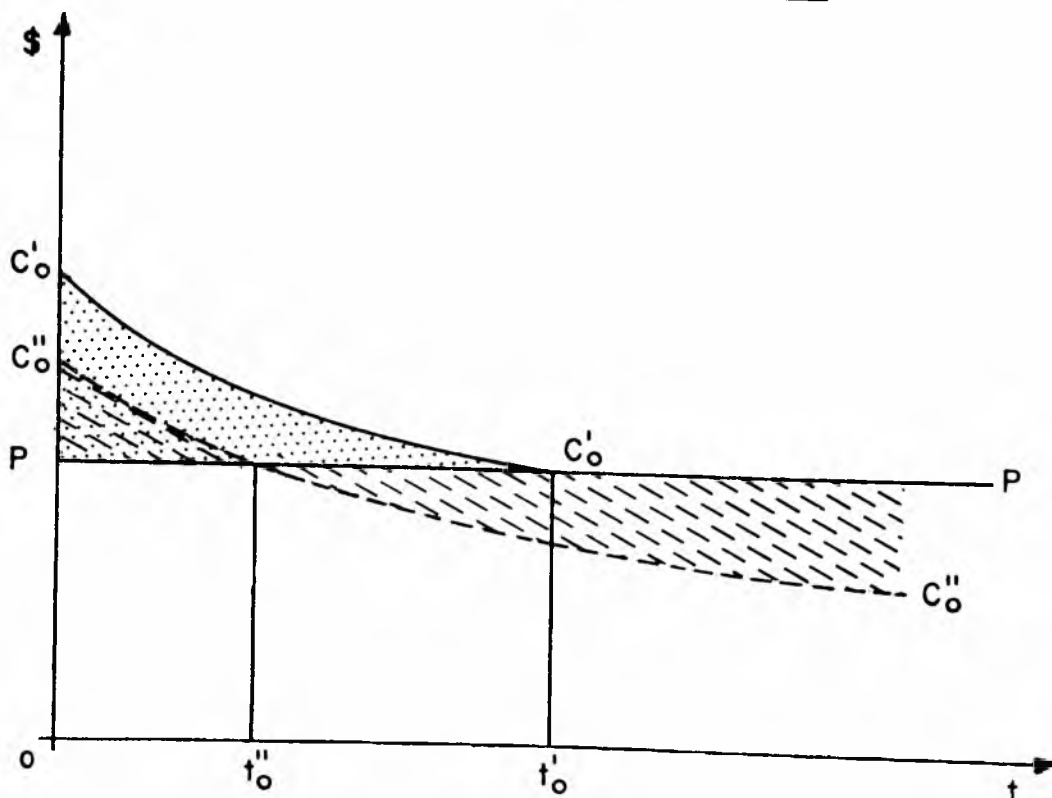
(11) Claramente, a tarifa à importação consiste **simultaneamente** em gravar o consumo doméstico com um imposto equivalente à tarifa e atribuir um subsídio equivalente à produção nacional. Em termos do Gráfico 2, o consumo do primeiro produto sofreu um imposto de  $(P_3 - P_1)$  — visto que o preço sem tarifa é  $P_1$  e os produtores deste produto receberam um subsídio equivalente — uma vez que o preço doméstico sem a tarifa teria sido apenas  $P_1$ . Nota-se que o fato de estabelecer a tarifa ao invés do imposto significou uma redução da receita fiscal, tendo o Estado de fato transferido ao setor industrial o privilégio de coletar os impostos correspondentes às importações que substitui a produção nacional.

lidade. Por exemplo, a produção de vinho implica a plantação e o cuidado das vinhas por vários anos antes que possam produzir uvas para a industrialização. Constitui este fato um argumento para que o fisco subsidie aos vinhateiros durante o período de gestação de suas vinhas? Obviamente não — salvo disparidade entre os custos sociais e privados do estabelecimento da vinha —, visto que o negócio da produção de vinhos deve ser rentável o suficiente para retribuir à comunidade os recursos despendidos ao longo do processo de converter um terreno em vinhedo e a uva em vinho. Havendo disparidade entre o custo privado e social de estabelecer o vinhedo, justifica-se um subsídio a esta atividade?

A resposta é sim, porém de uma importância exatamente suficiente para tornar seu custo privado igual ao social. Justifica-se, outrossim, que tal subsídio seja financiado pelos consumidores de vinho? Em nosso entender a resposta é positiva.

A resposta à última pergunta estaria indicando aparentemente que se encontrou um caso em que seja conveniente um

G R Á F I C O - 3



subsídio à produção e, simultaneamente, um imposto ao consumo. De fato, assim o é. Porém, a aplicação deste raciocínio à indústria nascente exige extremos cuidados. O Gráfico 3 mede nas coordenadas o preço internacional de um produto de importação convertido em moeda doméstica, utilizando a taxa de câmbio social, de modo que o  $P^*$  representa o custo social para o país de importação do bem. As abscissas medem o tempo. A curva  $C_0$  indica o custo social de produzir o produto no país, o qual se vai reduzindo até chegar a  $C_0$ . Se  $C_0$  é assintótica a  $P^*$ , como  $C_0'$ , não se justifica o subsídio a esta indústria nascente, visto que jamais se poderá produzir domesticamente a um custo social inferior ao de sua importação para recuperar o excesso de custo que se assumiu no tempo que vai de 0 a  $t_0'$ . A única maneira em que se o poderia justificar seria na hipótese de que o custo social doméstico chegasse a ser inferior ao custo social de sua importação ( $C_0''$ ). Entretanto, a justificação da indústria exige a certeza de que o excesso de custo social da produção doméstica, durante o período em que este excede ao custo de importação ( $0 - t_0''$ ), seja recuperado durante os anos em que aquele seja inferior a este. Em outras palavras, o valor atual do fluxo de benefícios sociais líquidos deste “projeto” deve ser positivo.

O argumento anterior permitiu justificar um subsídio direto à indústria nascente — não uma **tarifa alfandegária** sobre as importações!

Justificar a tarifa equivale a justificar também o estabelecimento de um imposto ao consumo deste produto, o que somente seria válido na condição de certeza de que os consumidores venham a ser beneficiários, mais tarde, de um produto cujo preço seja inferior a seu preço internacional. Em todo caso, parece-nos mais direto e claro que no orçamento de gastos fiscais apareça o rótulo “subsídios a tal ou qual indústria” e que seja claramente identificado o imposto pago pelo consumidor. Preferimos este ao mecanismo de atribuir e “esconder” o subsídio sob uma tarifa alfandegária. A história demonstra que as tarifas colocadas em função de argumentos de indústrias nascentes persistem, mesmo depois que a indústria passe a “usar calças compridas”, favorecendo firmas, muitas vezes estrangei-

ras, que de fato se transformam em monopólios protegidos pelo Estado.

É possível que um subsídio, divulgado a nível público, seja mais fácil de reduzir quando a indústria já não o necessite.

Idealmente caberia ao Estado chegar a um acordo com o empresário no sentido de que lhe outorgará um subsídio declinante ao longo de um determinado número de anos. e manter firmemente esta decisão!

A avaliação social de um projeto que produz um bem altamente protegido — como, por exemplo, do projeto que produz as unidades marginais do primeiro produto representado no Gráfico 2 — apresentará obviamente um valor atual de seus benefícios sociais líquidos menor que zero, o que significa que o projeto virá afetar negativamente o crescimento do produto nacional do país ao tornar menor a contribuição que este recebe do fator capital. Entretanto, é certo que os capitalistas desta unidade produtiva auferirão uma alta rentabilidade privada sobre o capital nela investido, e, com frequência, os trabalhadores aí empregados receberão também alta remuneração por seus serviços nestes setores protegidos. O país, contudo, crescerá a uma taxa menor, pelo fato de ser negativa a rentabilidade social do capital investido na atividade.

Argumentou-se já que a política indiscriminada de substituição de importações também desacelerará a taxa de crescimento através do efeito negativo que exerce sobre o processo de acumulação, o qual é afetado não só pela má **composição** do investimento que gera, como também pelo menor **montante** de investimento<sup>(12)</sup>. Uma vez que o nível de poupança nacional depende fundamentalmente do nível de renda, os “menores” níveis de renda nacional atingidos pela má destinação de recursos, induzida pela política de substituição de importações — “menores” em relação aos que se obteriam com uma distribuição mais “equilibrada” entre os setores substitutivo, nacional e exportador — fazem com que a poupança nacional seja a cada ano menor que aquela obtenível de outra maneira.

Ao examinar todo este assunto, deve-se ter em conta que “um dólar é um dólar”. É óbvio que seja totalmente irracional

---

(12) V. **Lineamentos para Alcanzar el Mayor Empleo y Crecimiento en América Latina**, OEA: 1973, cap. 5, especialmente pp. 144-153.

e ineficiente que uma sociedade esteja disposta a pagar preços distintos por uma mesma coisa. É irracional que esteja pagando, em recursos nacionais escassos, quantias distintas para a obtenção de um mesmo dólar. A substituição de importações libera dólares a fim de permitir sua utilização em outras coisas. Acaso não é absurdo que, no Gráfico 2, por exemplo, o custo para o país de liberar um dólar por meio do produto **um** seja mais que o dobro do custo de o fazer através do produto **três**? Daí que, como se disse acima, seja conveniente reduzir o nível de proteção conferido à primeira atividade e aumentar aquele atribuído à terceira, e caminhar em sentido de uma estrutura tarifária que faça com que o custo social para o país de “obter” seus dólares através de substituição seja o mesmo, em qualquer atividade — idealmente  $R^*$  — ou, em outros termos, deve-se fazer um esforço no sentido de lograr uma barreira tarifária mais uniforme. Obviamente, o caminho mais simples para atingir essa uniformidade consiste em fixar para as importações uma taxa de câmbio igual a  $R^*$ . Desse modo, haverá a plena certeza de que um dólar obtido através da substituição de importações — lembrando que se o pode obter tanto por um aumento da produção doméstica como por um menor consumo doméstico do que se importa — representará para o país o custo de  $R^*$ , nem mais nem menos<sup>(13)</sup>. Não obstante, é evidente que nos casos em que o custo social da produção nacional seja menor que o custo privado correspondente, será eficaz atribuir um subsídio à produção doméstica, ou, ao contrário, gravá-la com um imposto no caso de seu custo social superar o privado.

Assim mesmo, será conveniente gravar com um imposto (atribuir subsídio a) o consumo dos produtos cujo benefício social seja menor (maior) que o benefício privado correspondente. Esta eficiência decorre de que tais impostos e subsídios vêm corrigir distorções. A tarifa alfandegária, todavia, normalmente viria a introduzir distorções.

Até agora se supôs que a produção de bens importáveis apenas utilize insumos nacionais, conseqüentemente, representando  $S_i$  as curvas de oferta no Gráfico 2, se tendo identificado os triângulos ABC com a magnitude do custo social implícito na estrutura tarifária  $t_i$ .

(13) O custo social da maior produção será igual ao custo social do menor consumo apenas se não houver discrepância entre os valores privados e sociais, e desde que o consumo ou produção doméstica não esteja sujeito a impostos e/ou subsídios.

À medida em que as indústrias substitutivas empreguem insumos importados, a situação, assim como o grau de proteção na verdade recebido pelas indústrias substitutivas de importação, se altera substancialmente.

Em equilíbrio, o preço doméstico dos produtos protegidos será  $R(1+t)$ , onde  $R$  é a taxa de câmbio privada,  $t$  a tarifa sobre sua importação, e o preço internacional do produto importado é um dólar. Este valor, no equilíbrio, é igual ao custo marginal privado da produção nacional. Dentro dos custos nacionais estará o custo privado dos insumos importados. Novamente fazendo igual a um dólar o preço dos insumos importados, e denominando  $b_j$  a porcentagem, a preços internacionais, que cada insumo  $j$  representa do preço internacional do produto, o custo marginal total de produção resultará:

$$(7) \text{ Custo Doméstico} = R(1+t) = \text{CRN} + R\sum b_j(1+t_j)$$

onde  $\text{CRN}$  representa o custo em recursos nacionais e  $t_j$  a tarifa de importação dos insumos importados. O custo em recursos nacionais, portanto, de substituir uma unidade de importação (um dólar) por meio do aumento de sua produção doméstica será:

$$(8) \text{ CRN} = R[(1+t) - \sum b_j(1+t_j)]$$

Esta liberação bruta de um dólar, entretanto, gera uma liberação **líquida** de apenas  $(1 - \sum b_j)$  dólares, visto que, para cada dólar que se substitui, deve-se utilizar  $\sum b_j$  dólares em insumos importados, resultando que o custo em recursos nacionais de liberar um dólar líquido — o valor de  $R^*$  — será:

$$(9) R^* = \frac{R[(1+t) - \sum b_j(1+t_j)]}{(1 - \sum b_j)}$$

Reordenando os termos, se obtém a seguinte expressão para o custo social de liberar um dólar através do aumento da produção de um produto substitutivo com uso de insumos importados:

$$(10) R^* = R(1+t) \left[ \frac{1 - \sum b_j \left( \frac{1+t_j}{1+t} \right)}{(1 - \sum b_j)} \right]$$

Da expressão (10) se pode derivar o caso especial indicado na equação (5). Com efeito, sendo certo que o produto substitutivo não emprega insumos importados ( $b_j = 0$ ), a expressão (10) se reduz a (5). Menos óbvio é que, sendo igual a proteção conferida ao produto final e aos insumos importados que utiliza ( $t_j = t$ ), o grau de proteção é invariavelmente  $t$ , com que  $R^*$  nesta indústria será  $R(1 + t)$ , igual ao indicado na equação (5).

Consequentemente, o cálculo tradicional do preço-sombra das divisas obtidas através da maior produção doméstica de bens substitutivos, apontará um resultado correto apenas na medida em que, ou (a) os produtos substitutivos não utilizam insumos importados, ou (b) estes estejam sujeitos a uma proteção alfandegária igual àquela dada aos produtos substitutivos<sup>(14)</sup>.

Em outras palavras, a fórmula (5) é simplesmente um caso especial da fórmula geral indicada em (10)<sup>(15)</sup>. Contudo, é interessante destacar que a recomendação de política ótima para o setor substitutivo de importações, qual seja, a de gravar cada produto importado com uma tarifa uniforme, continua de pé, uma vez que, em se aplicando tal política a todas as importações, os insumos estarão sendo gravados com a mesma tarifa que os produtos finais, e, por conseguinte a estrutura tarifária não estará atribuindo proteção discriminatória aos setores substitutivos de importação.

Todavia, em geral muitos dos países que adotaram uma política agressiva de substituição de importações estabeleceram "altas" barreiras alfandegárias aos produtos finais, simultaneamente eximindo de tarifas a importação dos insumos requeridos para sua produção.

Esta combinação de tarifas leva a um custo social extremamente alto para tais substituições. Por exemplo, no caso em que os insumos importados representem 60% do preço inter-

---

(14) Note-se, entretanto, que o custo social da divisa obtida através de um menor consumo doméstico deste produto continua sendo, na ausência de impostos a seu consumo, o valor  $R^*$  indicado na fórmula (5), uma vez que o preço pago pelo consumidor nacional  $R^* = R(1 + t)$ .

(15) O mesmo tipo de análise e cálculo podem se aplicar às indústrias que utilizam insumos exportáveis.

nacional do produto — cifra bastante baixa para a realidade latino-americana em geral — e em que as importações do produto final estejam gravadas com uma tarifa de 100%, a livre importação de insumos faz com que o  $R^*$  seja nesta indústria 3,5 vezes o preço privado da divisa! Em outros termos, o país está despendendo 3,5 dólares em recursos nacionais para poupar um dólar — o que está longe de representar uma poupança.

Qual é o custo social da obtenção de um dólar por meio de um aumento das exportações? Uma vez que “um dólar é um dólar”, não será absurdo que o custo de obtê-lo por esse meio seja diverso daquele de o fazer por uma maior substituição de importação?

Isto é, não se deverá outorgar ao setor exportador o mesmo grau de “proteção” que o que se dá ao setor substitutivo de importações, visto que ambos visam o mesmo resultado de elevar a disponibilidade de divisas?

#### 4. A POLÍTICA DE PROMOÇÃO AS EXPORTAÇÕES

Desde o final da década dos sessenta veio se produzindo uma reviravolta. O processo de substituição “fácil” foi e é declarado extinto, devendo os países dedicar maior esforço a promover as exportações, particularmente as não tradicionais.

Muitos países verificaram que, após haver seguido o caminho da substituição, suas economias se acham agora mais dependentes do exterior que antes. Com efeito, qualquer “problema de balanço de pagamentos” podia anteriormente se solucionar a curto prazo com a mera redução da importação (consumo) de alguns produtos “não muito indispensáveis”. Agora, em decorrência de que grande parte de seu setor industrial exige matérias primas, ou partes, importadas para manter em funcionamento as indústrias substitutivas de importações, vêm sua atividade econômica e emprego afetadas de imediato por qualquer restrição das importações.

Vale dizer, parece que a demanda de importações se tornou, efetiva e politicamente, mais inelástica, tornando essas econo-

mias de fato mais instáveis e dependentes de seu setor externo. Finda a etapa da substituição fácil e emergindo esta situação, buscou-se o caminho da promoção, às vezes indiscriminada, das exportações.

O gráfico 4 mostra a situação de três produtos de exportação, o primeiro "típico" dos produtos tradicionais de exportação, sobre cuja exportação muitos governos julgaram conveniente colocar um imposto; o segundo é tipicamente um produto "normal" de exportações, não sujeito a qualquer tratamento especial; e o terceiro se refere a um produto de exportação "não tradicional", que os governos frequentemente querem beneficiar através de regimes especiais. Tal como se indica no Gráfico 1, a taxa de câmbio privada é  $R_1$ <sup>(16)</sup> e a taxa de câmbio social  $R^*$ , valores que fornecem os preços  $P_1$  e  $P^*$ , indicados no Gráfico 4. O preço  $P_3$ , que coincide com  $P_1$  para o segundo produto, é o que rege internamente para produtores e consumidores, quando as exportações do primeiro estão sujeitas a um imposto de  $(P_1 - P_3)$  e as do terceiro contempladas com um subsídio de  $(P_3 - P_1)$ . Dado que o benefício social que trazem as exportações é  $P^*$  em cada um dos produtos, esta estrutura de impostos e subsídios às exportações gera um custo social indicado pelos triângulos ABC e EFH. O custo ABC provém do lado do consumo e o custo EFH do lado da alocação de recursos na produção.

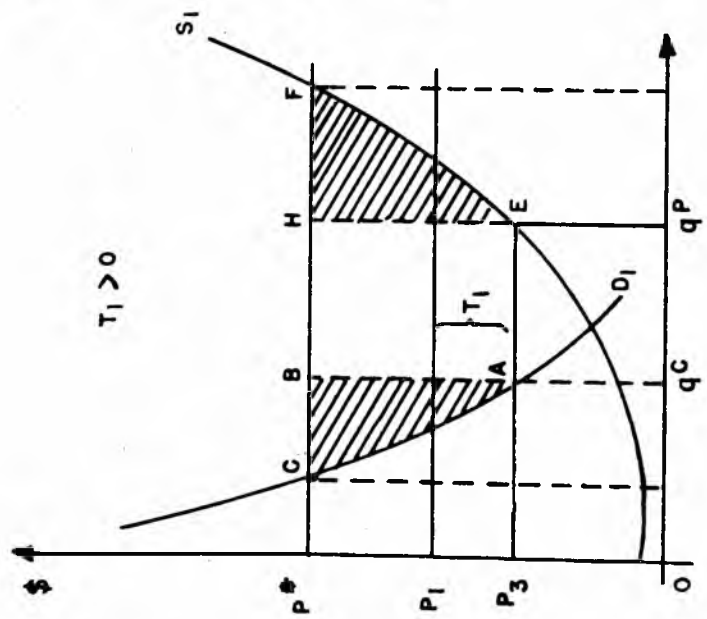
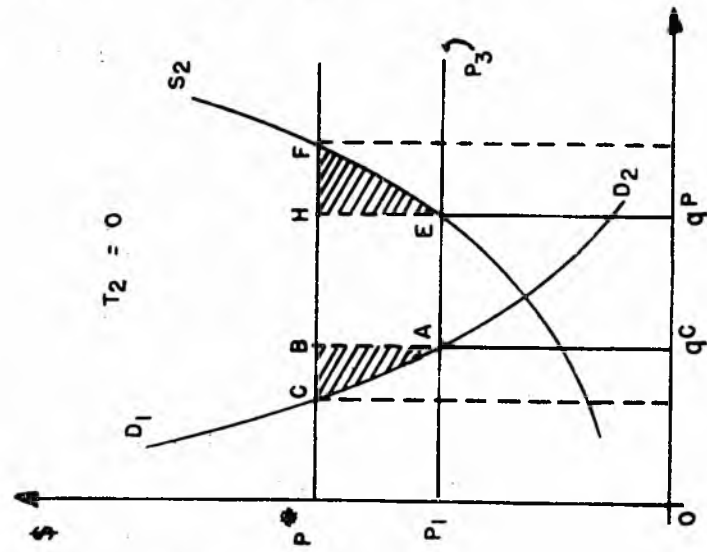
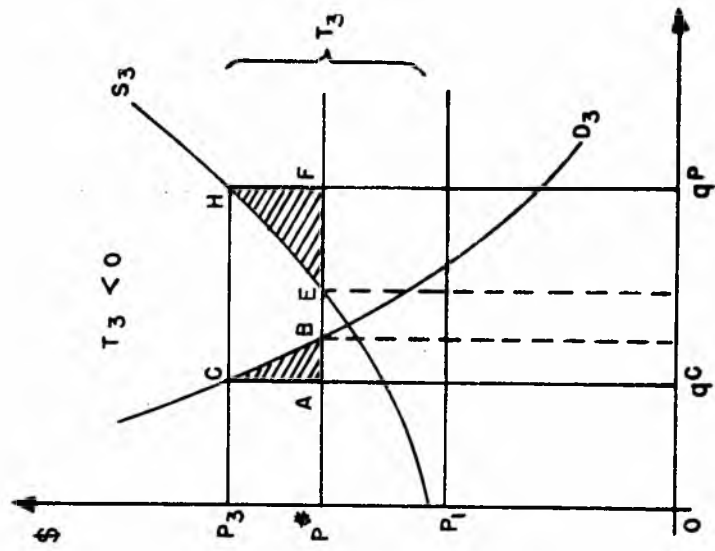
Tal como esboça o gráfico para o produto três, este recebeu uma "proteção" excessiva, o que levou o país a destinar recursos em excesso a esta atividade e a um consumo interno em quantidade insuficiente. O ponto ótimo residiria em dar um nível de proteção indicado por  $(P^* - P_1)$ .

O nível de proteção conferido ao produto dois, isento de tratamento especial, é demasiado baixo: o país lucraria com o aumento da produção e a diminuição do consumo até atingir os volumes cujo custo marginal social de produzir seja  $P^*$  e cujo benefício marginal de consumir também seja  $P^*$ . Consequentemente, o grau ótimo de proteção a este produto consistiria obviamente em outorgar um subsídio ("drawback") a suas

---

(16) Em estrita lógica, a taxa de câmbio privada pode ser maior que  $R_1$  devido à existência de impostos a certas exportações, ou, por outro lado, menor que  $R_1$  em virtude de subsídio a outras exportações

GRÁFICO - 4



exportações da ordem de  $(P^* - P_1)$ , podendo o Banco Central, alternativamente, remunerar tais divisas pagando por elas um preço  $R^*$  em lugar de  $R_1$ , somente.

O caso mais dramático, porém, é configurado pelo produto **um**. Regra geral, os produtos de exportação “tradicional” são justamente porque os países detêm sobre eles claras vantagens comparativas em relação ao resto do mundo, de onde o fato de se delinear “baixa” a curva de custos marginais sociais ( $S_1$ ) no gráfico<sup>(17)</sup>.

É evidente que a maneira mais econômica de obter um aumento nas disponibilidades de divisas se situaria em reduzir a discriminação contra esse primeiro produto — já que o custo social de obter divisas por este meio é apenas  $P_3$  — enquanto que a menos econômica repousaria em destinar franquias “excessivas” aos produtos do tipo **três**.

Também se legitimariam, outrossim, argumentos de “indústrias nascentes”, para o caso de franquias especiais a certos produtos de exportação. Para determinar a conveniência de concedê-las, se aplica o mesmo raciocínio que para as indústrias de importações: os custos sociais implícitos no período de gestação devem ser mais que compensados pelos lucros que o país obterá quando atingirem sua plena capacidade. Obviamente, nos casos em que o custo social da produção nacional seja mais baixo (alto) que o custo privado correspondente, o estabelecimento de um subsídio (imposto) à **produção** — porém não à exportação — de produtos exportáveis resultará em maior eficiência. O mesmo será válido no que diz respeito a seu consumo, quando seu benefício social no país difira do benefício privado correspondente.

---

(17) O tratamento discriminatório a estas indústrias se “justificou” dado o fato de que, em alguns países, muitas delas se acham sob mãos de investidores estrangeiros, e dada a dificuldade de aplicar métodos alternativos à captação de maiores benefícios para o país — particularmente no caso das indústrias extrativas, em que os governos locais objetivam, com tais impostos, captar maior porção da “renda” obtida pelos investidores estrangeiros, dos recursos nacionais de que o país é dotado. Também se “justificou” como meio de transferência dessas “rendas” do setor privado (frequentemente, agricultores “ricos”) ao setor público. Obviamente há métodos mais eficientes para a captação desses excedentes.

Na inexistência de impostos ou subsídios à produção ou ao consumo de exportáveis, o custo social de gerar um dólar em cada um dos  $h$  produtos exportáveis será:

$$(11) \quad R_h^* = R (1 - T_h)$$

onde  $T_h$  é o imposto à exportação sobre o produto  $h$ . O custo social do dólar de exportação será, então, uma média ponderada dos  $R_h^*$ :

$$(10) \quad R_h^* = \sum a_h R_h^*$$

onde a ponderação  $a_h$  é função das elasticidades-preço das curvas de oferta de exportações<sup>(18)</sup>.

Do exposto acima segue que o tratamento discriminatório entre as distintas indústrias exportadoras deve se justificar caso por caso, resultando destarte que o afastamento da norma “sadia” de conceder a todos eles uma proteção uniforme não conduzirá tão facilmente a uma situação onde os custos sociais da política sobrepassem seus benefícios sociais correspondentes. Claramente a proteção uniforme ao setor exportador se obtém quando cada setor pode remunerar suas divisas ao preço de  $R^*$ . O tratamento discriminatório — e inclusive os subsídios uniformes às exportações — pode trazer como consequência a aplicação de tarifas compensatórias (“countervailing tariffs”) nos países importadores, fazendo abortar o esforço despendido em sua promoção. Tal foi o caso das tarifas recentemente impostas pelos Estados Unidos sobre algumas importações provenientes do Brasil e da Colômbia (calçado e flores). A melhor maneira de evitar uma tal reação, ao mesmo tempo que outorgar uma “proteção uniforme” ao setor exportador, consiste em remunerar todas as divisas ao preço  $R^*$ .

As conclusões deste capítulo são válidas para o caso em que o país não detém “poder monopolístico” em nenhum de seus

---

(18) O preço social da divisa, por sua vez, será uma média ponderada do valor para  $R_m$  indicado na equação (6) e o valor para  $R_x$ , de modo que:

$$(13) \quad R^* = cR_m^* + (1 - c) R_x^*$$

produtos de exportação, porém, ao contrário, enfrenta um preço dado no mercado internacional. A medida em que o país possa, através de suas vendas, afetar o preço internacional do que exporta — possivelmente o caso do cobre (e seguramente o do salitre, no passado) para o Chile, e o da bauxita e do alumínio para a Jamaica —, ser-lhe-á proveitoso restringir as exportações mediante um imposto.

A alíquota ótima do imposto será função das elasticidades-preço da demanda mundial com que se defronta, e da elasticidade-preço da oferta de suas exportações.

Consequentemente, nesse caso se justificaria remunerar as divisas provenientes desses produtos a uma taxa de câmbio menor que  $R^*$ .

## 5. CONCLUSÕES

A estrutura tarifária que se utilizou à guisa de exemplo nos capítulos 3 e 4 é evidentemente absurda do ponto de vista de uma alocação de recursos eficiente aos setores importador e exportador, entre e dentro deles. Tendo-se definido as unidades importáveis e exportáveis para preços — CIF para as primeiras e FOB para as segundas — iguais a um dólar, conclui-se que o país está obtendo um dólar ao custo de  $P_3$  em cada um dos produtos representados nos Gráficos 2 e 4. O custo social desse dólar em termos do primeiro produto importável equivale a mais de duas vezes o custo de sua obtenção por meio do primeiro produto exportável (o chamado “tradicional”). Por sua vez, o custo social de obter um dólar pelo aumento das exportações do terceiro produto (“não tradicional”) representa mais de três vezes o custo de obtê-lo por meio de uma maior substituição de importações do terceiro produto (“não tradicional”).

As discrepâncias são ainda maiores quando se consideram as indústrias substitutivas de importação que requerem insumos importáveis ou exportáveis. O caso mais dramático geralmente se configura nos produtos importáveis e exportáveis cujo preço interno, por serem considerados bens de “primeira necessidade”, se pretendeu manter a um nível “baixo. Na his-

tória econômica do Chile, o trigo constitui um bom exemplo de produto importável que foi objeto de discriminação absurda. Em algumas ocasiões recebeu tratamento semelhante àquele conferido ao produto três apresentado no Gráfico 2 — sem qualquer proteção —, com o que o país o importava a um custo social ( $P^*$ ) maior que o de produzi-lo internamente. Em outras ocasiões foi objeto inclusive de subsídios à importação com taxas de câmbio diferenciais, atingindo assim o absurdo de que o Chile pagasse pelo trigo uma quantidade maior aos produtores argentinos ou australianos do que estava disposto a pagar aos produtores chilenos. Se a isto se acrescenta o fato de que os produtores nacionais tiveram com efeito uma proteção negativa, dado que a importação de muitos dos insumos utilizados está gravada com altas tarifas alfandegárias, a situação é realmente kafkiana (\*\*\*)).

Obviamente uma estrutura como a apresentada aqui está muito longe de conduzir a uma alocação eficiente dos recursos produtivos.

No capítulo 3 se concluiu que a política ótima a respeito do setor importador consistiria em lhe conceder uma proteção basicamente uniforme, com abandonos de tal uniformidade justificados caso por caso em razão de disparidades entre valores privados e sociais. Concluiu-se que o grau de proteção outorgado deve ser igual à diferença existente entre as taxas de câmbio privada e social. Sugeriu-se, especificamente, que a única proteção ao setor deve ser aquela implícita em vender o dólar de importação ao preço de  $R^*$ . Em outras palavras, a política ótima se constituiria por desvalorizar o dólar para importações de  $R_1$  até  $R^*$  e eliminar todas as tarifas existentes, obtendo-se assim uma proteção uniforme, que seria maior que antes para as indústrias substitutivas mais eficientes — aquelas que agora dispõem de proteção muito pequena ou inexistente — e menor que antes para as indústrias substitutivas menos eficientes.

No capítulo 4 se concluiu que a política ótima com respeito ao setor exportador consistia em atribuir a cada setor uma proteção uniforme, que permitisse a todos eles remunerarem suas divisas ao preço de  $R^*$ , eliminando simultaneamente to-

---

(\*\*\*) N.T.: Alusão a Franz Kafka, romancista tcheco, precursor da literatura do absurdo.

dos os subsídios e impostos discriminatórios existentes. Em outros termos, sugeriu-se desvalorizar o dólar de exportação de  $R_1$  a  $R^*$ , eliminando todas as franquias e impostos a este setor.

Surpreenderá a muitos o fato de se ter concluído, a partir do exposto, que a política ótima para todo o setor do comércio exterior se formularia por uma desvalorização da taxa de câmbio de  $R_1$  a  $R^*$ , ao mesmo tempo que uma eliminação de toda tarifa ou subsídio sobre as transações que não se puderem justificar por discrepâncias entre valores sociais e privados de produção ou consumo nacional. Esta será uma política que incentivará uma “sadia” substituição de importações e uma “sadia” promoção das exportações; que exigirá dos encarregados de tomar decisões a realização de estudos para justificar um tratamento preferencial aos setores que se deseja proteger mais do que já o faz a taxa de câmbio vigente; será ainda uma política que reconheça explicitamente o verdadeiro valor (custo) dos recursos externos para o país, e que expõe os turistas nacionais e estrangeiros a uma situação em que o preço da divisa reflita os verdadeiros custo e benefício de obter moeda nacional ou estrangeira em suas transações<sup>(19)</sup>; por último, será uma política que permitirá mais facilmente planejar e executar uma eficaz estratégia ou política de endividamento externo para o país<sup>(20)</sup>.

Finalmente, cumpre comentar os efeitos exercidos sobre a política enunciada a existência de impostos internos. Se no país existe um imposto sobre o valor adicionado — de forma que o produzido domesticamente o pague — poder-se-ia concluir que isso constitui um argumento a favor de se gravarem

---

(19) É evidente que a política indiscriminada de substituição de importações — que, conforme se demonstrou, leva a uma taxa de câmbio sobrevalorizada — beneficia os nacionais que viajam ao exterior, em detrimento do turismo em direção ao país. Muitos países estabeleceram impostos às viagens e à compra de divisas adquiridas para viajar ao exterior, justamente para evitar beneficiar o pequeno grupo de cidadãos que tem renda suficiente para viajar. Muitas vezes, todavia, a medida conduziu à formação de um mercado negro de divisas, com a conseqüente perda de receita fiscal e lucros para quem pode sobrefaturar as importações, subfaturar as exportações, e para os funcionários internacionais, que recebem salários em moeda estrangeira.

(20) V. Ernesto R. FONTAINE e Marcelo SELOWSKY — “Algunas Consideraciones sobre el Financiamiento Externo en un Contexto de Custos e Beneficios” — *Cuadernos de Economía*, 9 (29), Universidade Católica do Chile, dez. 1972.

as importações com um imposto de igual taxa, ao mesmo tempo em que conceder às importações um correspondente "draw-back" Isto é correto no caso de interessar ao país manter uma taxa de câmbio "supervalorizada", posto que se pode obter o mesmo resultado (manutenção de uma taxa de câmbio baixa e gravar as importações com a taxa do imposto sobre o valor adicionado e subsidiar as exportações com taxa igual) mediante desvalorização correspondente da taxa de câmbio. O resultado não é idêntico no que se refere a movimentos de capital e a turismo. Vale dizer, a conclusão pelo estabelecimento de uma taxa de câmbio uniforme ( $R^*$ ) para importações e exportações se mantém plenamente.

O assunto se torna mais complicado quando há impostos sobre as compras e vendas que se aplicam também às transações intermediárias, uma vez que este sistema tributário estará de fato discriminando contra os setores substituidores de importação e exportadores que pressuponham várias etapas ou processos intermediários cujas transações se achem sujeitas ao imposto "em cascata" Nessa situação, a estrutura tarifária ótima pode incluir algumas tarifas e subsídios a importações e exportações<sup>(21)</sup>.

## 6. PROIBIÇÕES AO COMÉRCIO EXTERIOR: UMA NOTA

As notas de rodapé de n.º 7 e 8 fazem referência a um artigo de Bacha e Taylor, onde os autores afirmam que o preço social "correto" para a divisa seria aquele que produz equilíbrio no mercado externo, sob a suposição de inexistência de restrições, tarifárias e não tarifárias, ao comércio exterior no país em questão,  $R^{**}$ . Na nota 7 se afirma que, na ausência de quotas, o preço social será  $R^*$ , malgrado a existência de proibições à importação e exportação de bens. A diferença entre a posição destes autores e a nossa, que pode não ser pequena quanto ao número obtido para o preço social, é de ordem filosófica e de enfocamento.

Tal como expôs o capítulo 2, o preço social da divisa reflete o valor ou custo que significa para o país adquirir ou se des-

---

(21) V. a respeito Sergio DE LA CUADRA — "Proposición sobre Reforma Arancelaria en Chile", trabalho apresentado no Seminário de Comércio Exterior, Santiago do Chile: dez., 1974.

fazer de uma divisa adicional. Se esta divisa não pode, por decisão governamental, ser utilizada na importação de um produto, o contar com uma divisa adicional não afetará o consumo ou a produção doméstica do produto em questão, o qual, portanto, não pode ser um dos fatores que determine o preço da divisa. Por idêntica razão, uma vez que, para se desfazer de uma divisa, ela não pode ser obtida a partir de um aumento de exportações de produtos cuja exportação está proibida, tais produtos não podem influenciar o custo que o país assume ao gerar essa divisa. Em poucas palavras, as proibições fazem com que produtos importáveis e exportáveis se convertam em bens “nacionais”, cujos preços dependem apenas das condições internas de oferta e demanda, sem que os afetem em nada as condições externas. Obviamente, os bens nacionais nada têm a ver com o preço social ou privado da divisa.

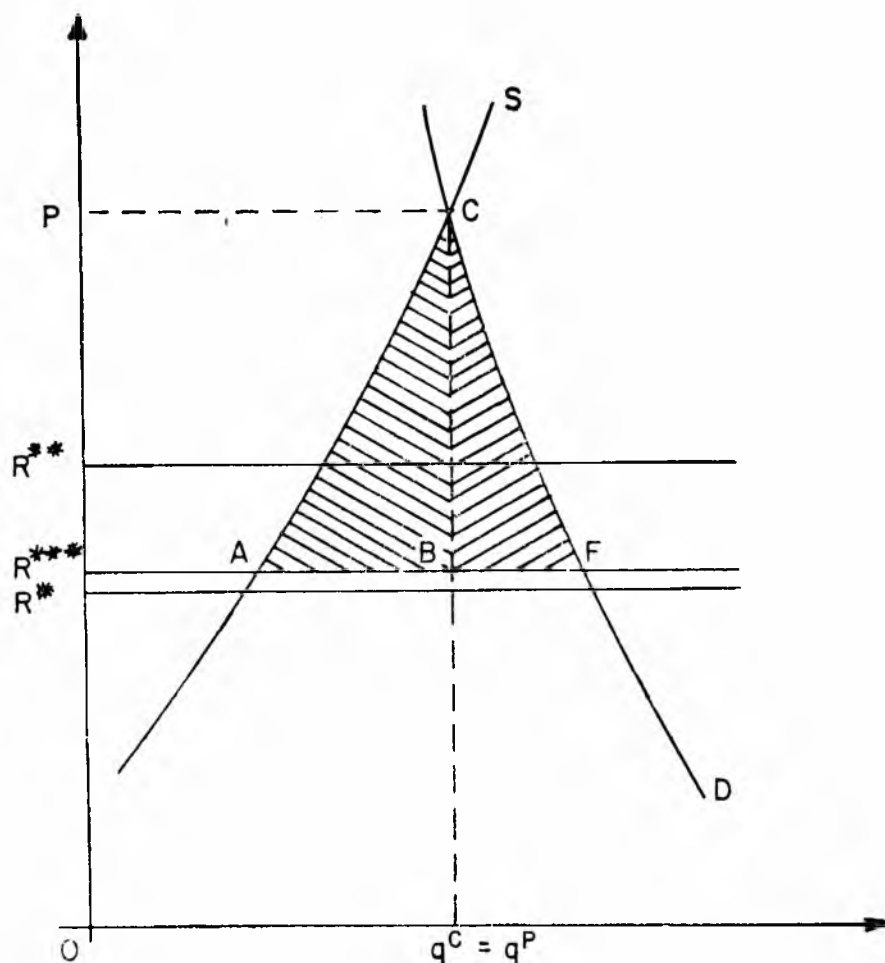
No que se refere ao preço social da divisa, relativamente à avaliação social de projetos, a diferença é ainda mais profunda e efetiva. Nossa posição, que é compartilhada pela maioria dos economistas interessados na matéria, parte do suposto de que os encarregados de tal avaliação têm a responsabilidade de o fazer **tomando como um dado** as políticas que o país adotou, uma vez que normalmente carecerão do poder de mudá-las. Se a política proíbe as importações de alguns produtos, o projeto que produza um bem cuja importação sofra essa proibição não estará, por **definição**, liberando divisa alguma. Se não o faz, que importância pode representar então para o projeto o valor social da divisa? Que importância assume para ele o preço internacional do produto cuja importação está proibida? Continua sendo que um dólar é um dólar”, todavia este projeto nada tem a ver com esse dólar, visto que a importação do produto que lançará no mercado está sob proibição.

O mesmo se verifica em relação a produtos cuja exportação o país decidiu proibir. Se está proibida, **proibida está!** e, conseqüentemente, um projeto que os produza não estará de fato gerando divisas para o país. Segue-se, logicamente, que o preço social da divisa em nada diz respeito à avaliação social deste projeto, “teoricamente” de exportação<sup>(22)</sup>.

---

(22) É claro que o analista do projeto deve considerar a possibilidade, de que tal proibição seja levantada no futuro. Há muitos casos em que o governo, por diversas razões, decide impor proibições temporárias às importações e exportações, devendo tal situação ser adequadamente prevista na avaliação de projetos.

GRÁFICO - 5



Bacha e Taylor, e também Mirrlees e Little<sup>(23)</sup>, propõem, todavia, que a avaliação destes projetos tome como base o preço internacional dos produtos e os multiplique pelo preço social da divisa, para chegar à estimação do verdadeiro benefício social que implicam. Este procedimento seria perfeitamente correto, se porventura fosse certo que o país levantasse a proibição que paira sobre a importação ou exportação do respectivo produto. Caso contrário, é “pura teoria”, e má. É, com efeito, má teoria, pois que repousa sob a suposição de realidades que não são certas de fato, dado que, se há a proibição de importar ou exportar, **proibição existe!** Nosso enfoque consiste em tomar o mundo tal como é, e não como se desejaria fos-

(23) V. Ian M. D. LITTLE e James A. MIRRLEES — *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries*, Paris: OCDE, 1968, v. II.

se. Um enfoque, por conseguinte, mais pragmático que teórico<sup>(24)</sup>.

Não se deve, contudo, concluir que se proponha ao analista de projetos uma aceitação pura e simples dessa realidade, sem a questionar. Muito ao contrário. Em seu relatório de avaliação deve incluir um capítulo em que deixe muito claro o efeito que a política de proibições exerce sobre o resultado de sua avaliação, indicando como esta se modificaria na hipótese de mudança da política. Considere-se que, se bem que possa ser “rentável” uma fábrica de automóveis em um país que proíbe sua importação proveniente daqueles países não integrantes de zona de livre comércio a que pertença, pode ser igualmente certo que este projeto seja “não rentável” no contexto de uma política de maior abertura do país com todos os demais do mundo. Cabe aos encarregados de definir a política geral do país a tomada de decisão concernente à fabricação nacional de automóveis. O técnico avaliador não tem qualquer direito de afirmar: “este projeto não convém, pois o ideal é que o país não esteja integrado a esta zona de livre comércio”

A diferença com respeito a Bacha e Taylor é menor quando se trata do problema de medir os custos sociais de aplicação de uma política de proibição a importações e exportações. O gráfico 5 apresenta as curvas da demanda e oferta de um produto cuja importação está proibida. A taxa de câmbio social determinada pelo método aqui proposto, o custo social de importação desse produto está indicado por  $R^*$ . À taxa de câmbio social proposta por Bacha e Taylor, a qual supõe a eliminação de todas as proibições a importação e exportação, seria  $R^{**}$ . O custo social indicado por  $R^{***}$  corresponde a uma taxa de câmbio social calculada pelo método aqui proposto, sob a consideração de que se permite a importação do produto — so-

---

(24) É óbvio, contudo, que o presente enfoque sustenta, no fundo, uma heróica fé na “análise marginal” e, como tal, está sujeito a toda espécie de críticas universalmente feitas ao marginalismo. Ainda assim, deve-se interpretar as curvas D e S como as que se derivam de um modelo de equilíbrio geral, considerando portanto todos os ajustamentos que se produzem em cada um dos mercados — de produtos e de fatores — em consequência das mudanças nas restrições ao comércio exterior.

mente do produto apresentado no gráfico<sup>(25)</sup>, isto é, este  $R^{***}$  indicaria o verdadeiro valor (custo) de importar se se eliminasse a proibição de importá-lo. Sobre a base fornecida por este último preço — que, por definição, não pode diferir substancialmente de  $R^*$  — é que se deve medir as áreas que representam os custos sociais da política que proíbe a importação deste produto.. O custo social da política vem representado pela área dentro dos triângulos ABC e BCF, onde a base dos triângulos está a altura de  $R^{***}$  e não de  $R^{**}$ , nem de  $R^*$ . Bacha e Taylor, se tivessem menos prevenção contra os “triangulozinhos”, diriam que a base deve estar à altura de  $R^{**}$ .

É evidente que a diferença entre sua posição e aquela aqui sustentada se desvanesce quando se trata de calcular o custo social da política de estabelecimento de proibições a todos os produtos que estão sujeitos a tal proibição. Nesse caso se obteria o custo social pela soma dos custos sociais de cada um destes produtos, utilizando para cada um gráficos semelhantes ao Gráfico 5, e adotando como padrão de comparação a taxa de câmbio social de  $R^{**}$  — o preço sugerido por Bacha e Taylor. Esta é a taxa de câmbio pertinente, pois se estará comparando a situação **com** proibições versus a situação **sem** proibições.

O caso de restrições quantitativas que não conduzem a uma eliminação do comércio exterior dos produtos regulados, não é passível de análise através de um gráfico como o n.º 1. Mesmo assim, o preço social da divisa que resulta do cálculo aqui denominado tradicional não tem porque coincidir com  $R^*$  ali representado. Estes produtos entram na fórmula que inclui uma tarifa alfandegária implícita ou imputada, igual à diferença (percentual) entre o preço pago pelo consumidor nacional e o preço resultante da multiplicação do preço internacional pela taxa de câmbio privada<sup>(26)</sup>. Sua inclusão na fórmula, entretanto, tem como base o suposto de que as quotas de

(25) Não é importante o nível da tarifa que se aplique a estas importações, visto que a taxa de câmbio ( $R^{***}$ ) que se obtém será sempre aquela, para a qual a nova demanda de importações — igual à soma de D com a demanda das importações do produto, cuja importação é agora permitida — corta a oferta total de exportações. Quanto menos importante for o produto em questão (em termos da porcentagem do total de importações que represente), menor será a diferença entre  $R^*$  e  $R^{***}$ .

(26) V. Ernesto R. FONTAINE — *Evaluación Privada y Social de Proyectos*, Universidade Católica do Chile, cap. IV.

importação serão alteradas, em face de uma mudança na disponibilidade de divisas, em estreita relação com a elasticidade-preço da demanda de importação dos produtos sujeitos a quota. Todavia, à medida em que estas não sejam afetadas pela disponibilidade de divisas, estes produtos devem permanecer fora de todo cálculo que pretenda realisticamente apresentar um correto preço social da divisa<sup>(27)</sup>.

---

(27) Dado que, se a quota está fixa, fixa está .... e, por conseguinte, o valor ou custo para o país de dispor, ou abrir mão, de uma divisa adicional, nada tem a ver com este produto, cujas importações ou exportações não se alterarão em relação a esta maior ou menor disponibilidade de divisas.