

ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA (EPGE)
DO INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA (IBRE)
DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV)

Ensaio Econômico da EPGE

nº 1

Análise comparada das alternativas de política
comercial de um país em processo de industria-
lização

Edmar L. Bacha #
Professor da EPGE

Janeiro de 1970.

INTRODUÇÃO

Por todo o mundo subdesenvolvido e em particular na América Latina, governantes e funcionários internacionais estão tratando de devisar novas estratégias de política comercial que permitam acelerar o processo de crescimento dos países menos desenvolvidos.

Ao mesmo tempo, se adquire uma nova consciência da importância de racionalidade na alocação setorial de recursos, ao verificar-se que o processo de substituição indiscriminada de importações está levando um país após outro à estagnação econômica.

Este trabalho propõe um esquema analítico para comparar as diferentes opções de política comercial que se discutem correntemente, em termos de seus impactos sobre os níveis de produto e renda reais de um país em processo de industrialização.

Nas hipóteses do modelo, o elemento novo que se introduz é a preferência pela indústria por parte do governo do país, a qual se procura justificar com argumentos arrolados na literatura sobre indústrias nascentes, mas que pode ser tomada simplesmente como uma restrição a mais que deva ser satisfeita pelo sistema econômico na alocação de recursos.

Após uma descrição sumária do modelo básico, se analisam, sucessivamente, as seguintes alternativas de política comercial: comércio livre, substituição parcial de importações, "autarquia", preferências tarifárias nos mercados dos países desenvolvidos, subsídios às exportações industriais e integração econômica. Em apêndice, se discutem alguns aspectos da controvérsia "comércio VS. ajuda". Por supor-se que a economia tenha uma vantagem comparativa "estática" na agricultura, ao ignorar-se a preferência pela indústria, conclui-se - como usualmente que o comércio livre é a solução que alcança o mais alto nível de renda real. Contudo, ao ser imposta a restrição da preferência pela indústria, o comércio livre torna-se a menos desejável de todas as alternativas, aparecendo a preferência tarifária nos mercados dos países desenvolvidos, os subsídios às exportações industriais e a integração econômica em condições especificadas, como as opções mais desejáveis, na ordem enunciada.

DESCRIÇÃO DA ECONOMIA

Consideremos uma economia com três setores: agricultura (A), Indústria-um (I_1) e indústria-dois (I_2). Entre estes três setores, se define uma função de transformação que pode ser aproximada por uma plano da forma:

$$(1) \quad A = A^0 - p'_1 I_1 - p'_2 I_2$$

onde A^0 denota o máximo de produção agrícola (i.e., todos os recursos disponíveis alocados à agricultura) e p'_1 e p'_2 são as taxas de transformação doméstica entre agricultura e indústria-um e agricultura e indústria-dois, respectivamente. Tais taxas de transformação definem os preços domésticos industriais em termos do bem agrícola.

Supõe-se que a economia tenha uma vantagem comparativa na produção agrícola e que, dentro do setor industrial, produza I_2 a menores custos relativos, ou seja:

$$(2) \quad \begin{aligned} p'_1 &> p_1 \\ p'_2 &> p_2 \\ p'_1/p'_2 &> p_1/p_2 \end{aligned}$$

onde p_1 e p_2 são os preços no mercado mundial, que se supõem independentes dos níveis de exportações e importações de nosso país.

Se não houvessem barreiras às importações, a produção industrial se anularia em nosso país. Supõe-se contudo que o govêrno tenha uma preferência pela indústria, isto é deseje alcançar certo grau de industrialização no país.¹

$$(3) \quad p_1 I_1 + p_2 I_2 = kN$$

onde k é o grau de industrialização desejado pelo govêrno, e N o produto nacional em termos do bem agrícola, medido a preços mundiais.

Uma preferência pela indústria pode ser justificada se, até certo ponto, a dimensão do produto total no futuro fôr tanto mais alta como mais alta seja a participação atual da indústria no produto. Nessa interpretação "racional" da preferência pela indústria, \underline{k} seria a participação que maximizaria o valor atual da corrente futura de produtos totais. Isso pode ser correto, a despeito da ineficiência presente da indústria, por causa de imperfeições de mercado, efeitos externos, efeitos de aprendizagem e outros argumentos "dinâmicos" que se discutem na literatura da indústria nascente e proteção.²

Ademais, esta formulação supõe também que os efeitos dinâmicos se produzam uniformemente por todo setor industrial, de tal modo que as relações atuais entre preços mundiais e preços domésticos permitem avaliar corretamente a vantagem comparativa "dinâmica" dentro do setor industrial. Assim, não há razão para preferências entre indústrias, a não ser aquelas ditadas por vantagens de custos relativos.

Supõe-se que a preferência do govêrno seja expressa a preços mundiais apenas por conveniência matemática. Sem embargo, os resultados apresentados continuam válidos para preferências expressas em preços domésticos.³

A última hipótese básica refere-se à distribuição da demanda doméstica entre A , I_1 e I_2 . Esta distribuição se supõe fixa, i.e., independente do sistema de preços, ou seja:

$$\begin{aligned} I''_1 &= bI''_2 \\ (4) \\ A'' &= cI''_2 \end{aligned}$$

onde o subscrito ("") indica níveis de consumo.

Discussão dos supostos

A especificação do modelo é sem dúvida mais rígida do que seria necessário para obter os resultados mais abaixo. Assim o fator \underline{k} , que reflete as preferências do govêrno, pode supor-se uma função

do sistema de preços. Observe-se que k se supõe dado, porque dados es são os preços. Mas nada impede que \hat{k} varie. Por exemplo, se os custos de industrialização forem muito altos, o govêrno pode se satisfazer com um k pequeno. Quanto menores os custos industriais, maiores seriam os níveis de industrialização almejados.

Por outro lado, a aproximação da função de transformação pelo plano (1) é sem dúvida crua, mas não necessária para os resultados, sendo adotada apenas para simplificar fórmulas. Tudo o que se requer é que o país tenha uma vantagem comparativa na produção agrícola mesmo quando a produção industrial seja nula. Dado êsse suposto, a função de transformação pode ter sua curvatura usual, que é estrita mente côncava em relação à origem.

Finalmente, dentro de certos limites, pode admitir-se subs tituição na função de preferências do consumidor nacional. O suposto sôbre preferências fixas do consumidor, como se verá mais adiante, é usado para gerar uma inconsistência entre a restrição ao balanço de pagamentos e o grau de industrialização desejado pelo govêrno. Se o campo de sensibilidade aos preços da procura do consumidor fôsse amplo, impostos ou subsídios apropriados sôbre o consumo doméstico poderiam alterar o padrão de demanda do consumidor inteiramente e assim resolver a inconsistência referida. Contudo, se o campo de substituição entre produtos na função de preferência do consumidor fôr limitado, a inconsistência entre a limitação ao balanço de pagamentos e o grau desejado de industrialização não poderá em geral ser resolvida por modificações nos padrões de demanda induzidas pelos preços⁴.

ALTERNATIVAS DE POLÍTICA COMERCIAL

1º caso: comércio livre

O comércio livre é naturalmente a primeira opção de política comercial que cumpre examinar para a economia descrita anteriormente. A solução de comércio livre é aquela que produz o mais alto nível de produto nacional, já que força o país a especializar-se no setor agrícola, onde \hat{k} tem vantagens comparativas.

A equação do produto avaliado a custos alternativos, isto é, a preços mundiais pode escrever-se como:

$$N = A + p_1 I_1 + p_2 I_2$$

Substituindo o valor de A dado pela função de transformação (1), obtém-se:

$$(5) \quad N = A^0 - (p'_1 - p_1)I_1 - (p'_2 - p_2)I_2$$

Claramente, dados os supostos (2), máximo $N = A^0$

Sem embargo, no ponto A^0 , a preferência do govêrno pela indústria não é satisfeita. Assim, êsse ponto de produção não pode alcançar-se.

2º caso: substituição parcial de importações

Para sanar a dificuldade encontrada no 1º caso, o remédio - óbvio é iniciar-se a produção de I_2 no país, mas não a de I_1 , pois neste produto o país tem uma desvantagem relativa maior. A questão é, pode essa solução materializar-se ?

Consideremos o caso de equilíbrio no balanço de pagamentos:

$$A - A'' = p_1 I''_1 + p_2 (I''_2 - I_2)$$

Em palavras: as exportações de A pagam pelas importações de I_1 , que são iguais ao consumo dêste produto e pelas importações de I_2 , iguais à diferença entre o consumo e a produção nacional de I_2 . Se definirmos renda nacional (N'') como a soma dos níveis de consumo a preços mundiais, teremos:

$$(6) \quad N'' = A'' + p_1 I''_1 + p_2 I''_2$$

É fácil ver que o equilíbrio no balanço de pagamentos implica que a renda = produto, ou:

$$(7) \quad N'' = N = A + p_2 I_2$$

Pergunta-se, então novamente: É esta solução - produção doméstica de I_2 , combinada com importações totais de I_1 e parciais de I_2 factível? Para uma resposta, consideremos o diagrama I.

Na vertical, colocam-se os níveis de produto e renda. Na horizontal, os níveis de consumo e de produção de I_2 .

A curva preferência pela indústria quando $I_1 = 0$ (ON) representa a equação:

$$(8) \quad N = (p_2/k)I_2$$

A curva distribuição do consumo, OM deriva-se de (4) e (6), sendo dada por:

$$(9) \quad N'' = (c + p_1 b + p_2)I''_2$$

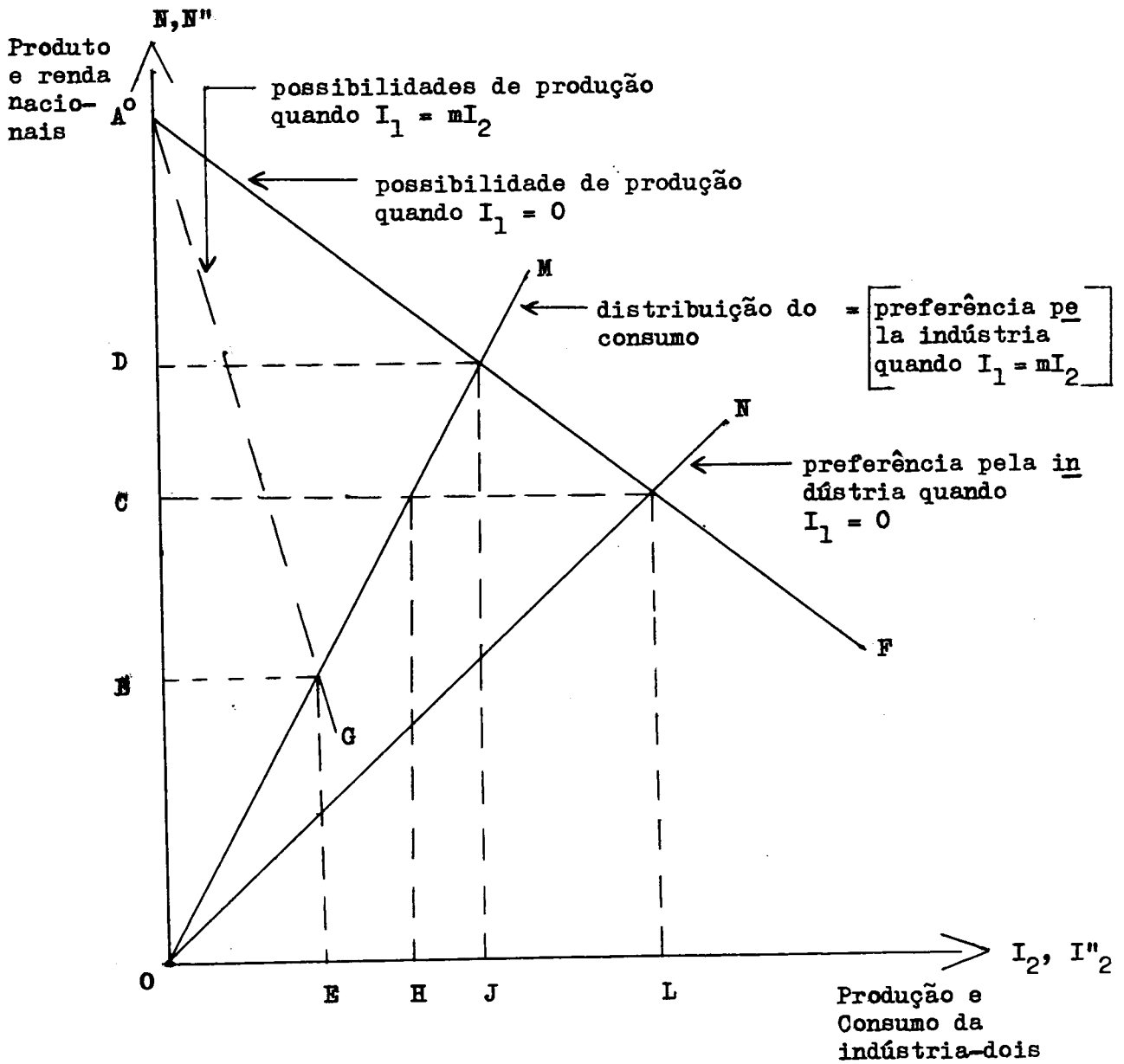
A curva de possibilidade de produção quando $I_1 = 0$ ($A^0 F$) obtém-se de (5), colocando-se $I_1 = 0$, ou seja:

$$(10) \quad N = A^0 - (p'_2 - p_2)I_2$$

Mais adiante se explica o significado das demais curvas do diagrama.

Na interseção de (8) e (10), determinam-se os pontos de equilíbrio para N e I_2 , no gráfico representados por OC e OL, respectivamente. Como $N'' = N$ pela condição de equilíbrio no balanço de pagamentos, (9) dá o valor de I''_2 , medido por OH no gráfico.

DIAGRAMA I



Obtemos assim o resultado $I_2 > I''_2$ (ou $OL > OH$): As presuntas importações de I_2 tem na verdade de serem exportações, para que o sistema possa satisfazer-se. Contudo, $p'_2 > p_2$, i.e., os preços domé-sticos de I_2 são mais altos do que no mercado mundial e I_2 não pode ser exportado num mercado livre.

A conclusão a que chegamos é a de que a condição da preferên-cia pela indústria pode ser inconsistente com o equilíbrio no balanço de pagamentos, quando a estrutura da demanda doméstica é rígida. De ou-tro ponto de vista, pode dizer-se que quando se requer equilíbrio no ba-lanço de pagamentos, o nível desejado de industrialização pode não ser alcançado pela produção doméstica de I_2 sòmente. Quanto mais alto o grau desejado de industrialização e quanto menor o mercado doméstico para a indústria-dois, mais provável será a ocorrência dessa situação.

O argumento acima é puramente hipotético a possibilidade de uma contradição e não a estabelecendo em definitivo. No plano empírico, contudo, crê-se que a possibilidade apontada se fêz realidade em um bom número de países latino-americanos na década dos cinquenta.

3º caso: a solução 'autárquica'

Uma saída para o dilema do caso anterior é substituir impor-tações na indústria-um também. Em tal caso, se deverá produzir I_1 até o ponto em que o equilíbrio no balanço de pagamentos não mais requeira a exportação de I_2 , isto é, até o ponto em $I''_2 = I_2$. À falta de melhor têrmo, designaremos esta solução de "autárquica".

Em têrmos do gráfico, o que ocorrerá será que, com a produ-ção doméstica de I_1 , os requisitos de I_2 por unidades de N para satis-fazer o grau de industrialização desejado serão menores que anterior-mente. Isto é, a curva de preferência pela indústria no plano (I_2, N) se deslocará para a esquerda numa rotação em tórno da origem. Quando essa curva coincidir com a curva de distribuição do consumo, que per-manece fixa, $I_2 = I''_2$, e se terá alcançado consistência entre o equi-líbrio no balanço de pagamentos e a preferência pela indústria.

Sem embargo, com início de produção doméstica de I_1 também a curva de possibilidade de produção no diagrama se deslocará. Ela - girará para a direita em torno de A^0 . Isso pode ver-se supondo-se que, no ponto de equilíbrio, a produção doméstica de $I_1 = mI_2$. Então, de (5) obteremos, imediatamente:

$$(11) \quad N = A^0 - \left[(p'_1 - p_1)m + (p'_2 - p_2) \right]$$

Claramente, o coeficiente angular de (11) é maior do que o de (10). O nível resultante do produto, indicado por OB no diagrama, é encontrado pela interseção da curva de preferência pela indústria com a curva de possibilidade de produção, quando $I_1 = mI_2$. Vê-se que o novo nível do produto é menor do que antes. Tal resultado é intuitivamente óbvio, pois agora recursos escassos estão dedicados à produção também de I_1 , quando anteriormente estavam empregados somente nos dois setores mais eficientes, A e I_2 .

Formalmente, a prova de que OB tem que ser menor que OC é como se segue. Tomemos acréscimos em (3) e (11):

$$p_1 \Delta I_1 + p_2 \Delta I_2 = k \Delta N$$

$$\Delta N = - (p'_1 - p_1) \Delta I_1 - (p'_2 - p_2) \Delta I_2$$

Resolvendo para ΔN em função de ΔI_1 :

$$(12) \quad \Delta N = - \frac{p_1 \left[(p'_1/p_1) - (p'_2/p_2) \right]}{1 + k \left[(p'_2/p_2) - 1 \right]} \Delta I_1$$

Pode ver-se que, dados os supostos (2), $\Delta N < 0$. Note-se que $\Delta I_1 = I_1$ e que $N = OB - OC$, no diagrama. A equação (12) mede os custos da solução 'autárquica' em comparação com a solução de substituição parcial

das importações. Já que as soluções a serem analisadas em seguida permitem ao país alcançar o nível de produto OC, é de interesse calcular as perdas medidas por (12).

Para tal propósito consideremos uma economia que tenha optado pela solução "autárquica", e meçamos os ganhos de deslocar-se para a solução substituição parcial de importações, sob supostos alternativos de preços:

	Agricul tura	Indústria -dois	Indústria - um	Ganho percen tual no pro- duto nacional (medido por (12))
Participação inicial do setor no produto nacional (k = 0,5)	0,50	0,25	0,25	
preços mundiais	1,0	1,0	1,0	
preços domésticos (hipóteses alter- nativas):				
i)	1,0	1,2	1,5	0,07
ii)	1,0	1,2	2,0	0,18
iii)	1,0	1,5	2,0	0,10
iv)	1,0	1,5	2,5	0,20

Tomando o caso do Chile, por exemplo, poderia dizer-se que êle se reflete na hipótese de preços ii). Isto implica que uma solução de política comercial que desloque o produto de OB para OC trará ganhos da ordem de dezoito por cento à economia chilena. Tendo em conta que cêrca de 30 por cento de PNB não é suscetível de entrar em comércio internacional, pode estimar-se um ganho em têrmos de PNB da ordem de 12,5 por cento. Este número deve ser comparado com aquelas estimativas dos possíveis ganhos de "criação de comércio" em mercados comuns entre países desenvolvidos, que são sempre colocadas a níveis inferiores a um por cento do PNB.⁵

4º caso: preferências tarifárias nos mercados dos países desenvolvidos.

Vimos que a solução "autárquica" ao problema de alocação de recursos leva a perdas substanciais nos níveis do produto. Uma alternativa àquela solução seria a concessão a nosso país de preferências tarifárias para a exportação de produtos manufaturados. Normalmente, tais preferências seriam outorgadas pelos países industriais, como no esquema da UNCTAD.⁶

Se essa preferência tarifária fôsse alta o bastante para cobrir a diferença $p'_2 - p_2$, nosso país poderia especializar-se em I_2 , sem provocar inconsistência entre os objetivos de industrialização do governo e as limitações do balanço de pagamentos.

Assim, alcançar-se-ia o nível de produto dado por OC e, como as exportações de manufaturas se fariam não a preços mundiais, mas a preços nacionais, a renda seria superior a OC, ou igual a OD.

Para ilustrar êsse resultado, considere-se que a condição de equilíbrio no balanço de pagamentos é agora dada por:

$$A - A'' + p'_2(I_2 - I''_2) = p_1 I''_1$$

As demais equações do sistema são como anteriormente, ou seja:

(13)	produto nacional:	$N = A + p_2 I_2$
	produção de I_2 :	$I_2 = (k/p_2)N$
	produção de A:	$A = A^0 - p'_2 I_2$
	renda nacional:	$N'' = A'' + p_1 I''_1 + p_2 I''_2$
	"consumo de I_1 :	$I''_1 = b I''_2$
	consumo de A:	$A'' = c I''_2$

É então fácil concluir-se que :

$$N'' = N + (p'_2 - p_2) (I_2 - I''_2)$$

Geomêtricamente, pode ver-se que, dado $N = OC$ e $I_2 = OL$, a única combinação de N'' e I''_2 que satisfaz essa equação é $N'' = OD$ e $I''_2 = OJ$.

Como se verá ao analisarmos as duas próximas alternativas, a presente solução é aquela que produz o mais alto nível de renda dentre tôdas as soluções, exceto a de livre comércio, que não é factível.

A dificuldade com essa solução é a de, na prática, se conseguir em rebates tarifários altos o bastante para permitir exportações de I_2 . Por um lado, os países industriais relutam a abrir seus mercados a manufaturas intensivas em mão-de-obra dos países subdesenvolvidos, pois tais importações lhes podem causar sérios transtornos sociais. Por outro lado, mesmo a abolição total das tarifas pode ser que não baste para cobrir a diferença entre p'_2 e p_2 , pois não se deve olvidar da possibilidade de serem os próprios países concessionários aquêles que determinam o preço p_2 no mercado mundial.

5º caso: subsídio às exportações industriais

Outra alternativa à solução autárquica, que permite ao país especializar-se em I_2 , é a criação de um sistema de subsídios às exportações dessa indústria. Nesse caso, as exportações de I_2 se fazem ao preço mundial, p_2 , mas os produtores recebem o preço nacional, p'_2 , com a diferença $p'_2 - p_2$ sendo coberta pelo governo. O financiamento do subsídio, se fôr feito através de impostos, deve processar-se de tal modo a não perturbar as relações entre os preços domésticos dos diferentes bens (agora funções dos impostos) e as taxas domésticas de transformação entre êstes bens. De outro modo, a determinação da estrutura da oferta do modelo, que é feita pelo zamento da curva de

possibilidades de produção com a curva de preferência pela indústria, não corresponderia ao ponto determinado por empresas privadas atuando num regime competitivo. Na ausência de impostos, os pontos $N = OC$ e $I_2 = OL$ podem ser alcançados porque os produtores privados são indiferentes entre quaisquer pontos ao longo da curva de possibilidades de produção $A^O F$, desde que o preço doméstico de I_2 seja p'_2 . Contudo, se os subsídios à exportação de I_2 fossem financiados por um imposto à produção agrícola, digamos, então o preço relevante às decisões dos produtores seria $p'_2/(1-t)$, onde t é a taxa de imposto paga pela agricultura. Nesse caso, um sistema competitivo tenderia a eliminar a produção agrícola, já que os custos a que se poderia produzir I_2 em termos de bem agrícola, medidos pela curva de transformação e iguais a p'_2 , seriam sempre menores do que as receitas em termos alternativos providas dessa produção, as quais, com os impostos sobre a agricultura, são iguais a $p'_2/(1-t)$.

Na estrutura simplificada do modelo, em que somente há bens de consumo e em que a oferta dos fatores é fixa, qualquer imposto direto proporcional e uniforme, i.e., não discriminatório entre bens e fatores, deixará as relações entre os preços domésticos invariantes e portanto satisfará o critério proposto.

Com o subsídio às exportações, o país se especializará em I_2 e assim atingirá o nível de produto OC . O subsídio implicará uma redistribuição interna da renda, mas não perturbará a igualdade entre renda e produto, já que as exportações se processam aos preços mundiais.

A dificuldade com essa estratégia é que ela pode implicar uma redistribuição de renda muito acentuada, se a diferença de preços a cobrir, $p'_2 - p_2$, for alta e/ou o 'excedente' de exportação, $I_2 - I''_2$, for muito grande. Nesse caso, poderão aparecer sérios problemas políticos internos para implementar essa solução

6º caso: integração econômica

A última possibilidade a analisar é a de formação de uma união aduaneira com um país que tenha objetivos e estrutura econômica similares ao nosso, isto é, com preferência pela indústria, mas vantagem comparativa na agricultura. Supõe-se, todavia, que dentro do setor industrial, o país sócio tenha menores custos na indústria-um.

Formada essa união, nosso país poderá exportar I_2 ao país-sócio aos preços domésticos, mas terá que importar I_1 do mesmo, a seus preços domésticos, que são superiores aos do mercado mundial.

Nosso país, ao especializar-se em I_2 , atingirá o nível de produto OC. A dedução do nível de renda atingido, contudo, é mais complexa que nos casos anteriores e não pode ser representada graficamente. A única alteração necessária no sistema de equações apresentado no 4º caso é, novamente, na condição de equilíbrio do balanço de pagamentos, que agora será:

$$(14) \quad A - A'' + p'_2 (I_2 - I''_2) = p_1 I^W_1 + p''_1 (I''_1 - I^W_1)$$

Em palavras, nossas exportações de A e I_2 são agora compensadas por importações de I_1 do resto do mundo (I^W_1) ao preço mundial dê-se bem e por importações de I_1 do país sócio iguais à diferença entre nosso consumo e as importações do resto do mundo - mas ao preço do país sócio, p''_1 .

Se conjugarmos o novo sistema de equações (13) - (14) com o sistema correspondente do país sócio, teremos quatorze equações em dezesseis variáveis. O sistema é então fechado por duas identidades, especificando:

exportações de I_2 de nosso país ao país sócio = importações de I_2 pelo país sócio de nosso país

e :

importações de I_1 por nosso país do país sócio = exportações de I_1 de país sócio ao nosso país

Admitindo a existência de uma solução economicamente viável para este conjunto de equações, podemos passar a determinar o nível de renda. Manipulando-se (13) - (14), obtém-se a seguinte expressão:

$$(15) N'' = N + \left[(p_1/p''_1)p'_2 - p_2 \right] (I_2 - I''_2) + \left[(p_1/p''_1) - 1 \right] S$$

onde:

$$S = (A - A'') - p_1 I''_1$$

é o superavit de nosso país com o resto do mundo.

Consideremos o segundo termo do lado direito da equação (15). Claramente:

$$\left[(p_1/p''_1)p'_2 - p_2 \right] (I_2 - I''_2) \geq 0 \text{ de acordo com } p'_2/p_2 \geq p''_1/p_1$$

Isto é, se nosso país for menos eficiente em I_2 que o país sócio o é em I_1 (i.e., se $p'_2/p_2 > p''_1/p_1$), então nosso nível de renda, N'' , tenderá a ser mais alto do que o nível de produto, N . Se nosso país for mais eficiente, o contrário ocorrerá.

Consideremos agora o último termo (15). Claramente:

$$(p_1/p''_1 - 1)S \leq 0 \text{ de acordo com } S \leq 0, \text{ já que } p''_1 > p_1.$$

Assim, se nosso país tiver um déficit com o resto do mundo ($S < 0$), o que corresponderá a um superavit com o país sócio, o nível de renda tenderá a ser mais alto do que o do produto.

Observe-se que estes ganhos e/ou perdas têm soma zero dentro

da união: se um país tem renda > produto, o sócio terá produto > renda. Ademais, renda nosso país + renda país sócio = produto nosso país + produto país sócio (simplesmente porque o balanço de pagamentos da união com o resto do mundo está equilibrado a preços mundiais). Assim, do ponto de vista da união, os únicos ganhos em comparação com a solução "autárquica", são aqueles medidos pela deslocação do produto de OB para OC, devido à eliminação da produção industrial menos eficiente.

Então, concluímos que uma união aduaneira pode resolver o problema da alocação de recursos satisfatoriamente. Contudo, desigualdades nos benefícios desfrutados pelos dois países inevitavelmente aparecerão se os mesmos são de distintos graus de eficiência industrial, ou mesmo se o comércio intra-zonal tende a ser desequilibrado no ponto de especialização dos países em suas produções mais eficientes.

São reconhecidas as dificuldades políticas de instituir mecanismo de compensação, na forma de impostos ou de transferências intrazonais, para anular as discrepâncias entre renda e produto medidas por (15). Daí poder concluir-se que a única solução para o problema da equidade numa união aduaneira é a de associar somente países que tenham - graus de eficiência industrial relativa equivalentes e para os quais - possa esperar-se equilíbrio comercial nos pontos de especialização.

Se se força o equilíbrio do comércio intra-zonal, então geralmente só um dos países se especializará completamente em suas linhas mais eficientes, enquanto que o outro continuará a operar suas indústrias menos eficientes. Formalmente, o que ocorrerá nesse caso pode visualizar-se substituindo-se (14) por duas condições de equilíbrio:

$$(16) p'_2 (I_2 - I''_2) = p''_1 (I''_1 - I^W_1)$$

e:

$$A - A'' = p_1 I^W_1$$

a primeira equação impõe igualdade no comércio intra-zonal e a segunda deriva-se da primeira, dado (14).

Contagem de equações revelará que nesse caso temos dezessete equações ao todo (lembrando-se que a de nº (16) serve para ambos os países) e as mesmas dezesseis variáveis que antes. Uma equação sobra e é geralmente não satisfeita. O sistema somente pode tornar-se consistente quando um dos países ativar sua indústria menos eficiente. Nesse caso teríamos uma mais variável a determinar - a produção doméstica de I_1 , por exemplo - e o sistema pelo menos apresentaria tantas equações quanto variáveis.

Mais dois pontos devem ainda ser debatidos.

Em primeiro lugar, se tomou como ponto de partida o suposto que nosso país exportaria somente I_2 ao país sócio, dêle importando somente I_1 . Entretanto, poderia ocorrer, dentro de nossos supostos sobre estrutura de preços, que:

$$p'_1 < p''_1$$

$$p'_2 < p''_2$$

ainda que:

$$p'_1/p'_2 > p''_1/p''_2$$

Isto é: em termos do bem agrícola, nosso país teria ambos preços industriais mais baixos que o país sócio, embora em termos da indústria-dois, nosso país produzisse I_1 a custos mais altos que o país sócio.

Se isso ocorresse, ao formar-se uma união aduaneira, nosso país tenderia a exportar tanto I_1 quanto I_2 ao país sócio, dêle importando o produto agrícola, A.

Ora, tal situação seria desvantajosa em termos de produto real para nosso país e prejudicaria o país sócio duplamente, ao não satisfazer sua preferência pela indústria e a forçá-lo a importar bens

industriais de uma fonte relativamente cara. Tal parece ser, incidentalmente, a situação de Venezuela, com altos custos industriais, em relação ao Chile e Colômbia. Esta desvantagem explicaria a relutância daquele país em assinar o Pacto Andino recentemente proposto⁷.

A melhor alternativa para o país sócio nas condições acima é passar a subsidiar as exportações intra-zonais de I_1 , de modo a cobrir a diferença $p''_1 - p'_1$ e dar a sua industria condições de competir em nosso mercado. A formação de uma união de pagamentos entre os dois países, com câmbios flexíveis e válida somente para produtos industriais, assim como a instituição pelo país sócio de um sistema de câmbios duais, favorecendo as exportações industriais, teriam efeitos similares aos subsídios. Tais medidas de política comercial poderiam reduzir o preço de I_1 produzido pelo país sócio a níveis inferiores a nosso preço e assim induzir fluxos comerciais "corretos" dentro da união.

Pode finalmente indagar-se se seria fácil encontrar um país "como o nosso", que tivesse uma vantagem comparativa exatamente em nossa indústria menos eficiente. Se se lembra que no mundo real existem n indústrias e não duas, é claro que muito difícil será encontrar um país que tenha uma estrutura de vantagens comparativas no setor industrial idêntica à nossa. Obviamente, quando mais distintas as estruturas de vantagens comparativas melhor, pois assim o número de indústrias ineficientes em nosso país poderá reduzir-se substancialmente, pela abertura do mercado do país sócio a um grande número de nossas indústrias mais eficientes.

Nesse contexto, é interessante observar que os custos e benefícios de uma união aduaneira apontados neste trabalho são bastante distintos daqueles indicados por enfoques do tipo Viner e Meade, que se preocupam com "criação do comércio" e "desvio de comércio" numa união aduaneira, num contexto de equilíbrio parcial.⁸

Este trabalho, ao encarar a união aduaneira como uma alternativa à solução "autárquica", cuida somente da possibilidade de "criação de comércio", na terminologia de Viner, referindo-se a desvio de comércio apenas incidentalmente. Supondo-se especialização completa,

Meade tipicamente própria uma expressão do tipo : $(p'_1 - p''_1) \times (I''_1 - I^W_1)$ como medida do benefício de criação de comércio. Num contexto de equilíbrio parcial tal expressão pode tomar-se como aproximação ao "valor" do comércio criado pela união (em comparação com a situação autárquica), sendo êsse valor medido pelos acréscimos ao excedente do consumidor. Muito diversamente, aqui se propõe a equação (12) como medida do benefício, uma fórmula que não tem absolutamente nada a ver - com a expressão acima. Como há pouco vimos, a diferença $p'_1 - p''_1$ pode inclusive ser negativa antes de formar-se a união. A diferença entre os preços nacionais e os preços do sócio na formulação dêste trabalho tem algo a ver somente com aquêles benefícios comerciais de soma zero, definidos por (15), mas, ainda aí, o resultado depende não de $p'_1 - p''_1$, mas de $p''_1/p_1 - p'_2/p_2$.

ORDENAMENTO DAS ALTERNATIVAS

Concluindo o trabalho, pode tentar-se ordenar os diferentes casos estudados, de acôrdo com o nível de renda a que atingem, e de acôrdo com o nível de renda alcançado ao longo da curva de preferência pela industria. O quadro abaixo sumariza as conclusões, somente considerando uniões aduaneiras para as quais o nível de renda é igual ao produto.⁹

Alternativa de política comercial	Ordem de preferência quanto ao nível de renda sòmente	Ordem de preferência quanto ao nível de renda ao logo da curva de preferência pela indústria
Comércio livre	1º	4º (i)
Substituição parcial de importações	2º (ii)	4º (i)
'Autarquia'	4º	3º
Preferência tarifária em países desenvolvidos	2º	1º
Subsídios às exportações industriais	3º	2º
Integração econômica	3º	2º

NOTAS: (i) o último lugar aqui se explica porque o único nível de renda compatível com preferência pela indústria é igual a zero.

(ii) Essa solução é posta em 2º lugar quando ao nível de renda supondo-se que a preferência pela indústria não seja respeitada, e o país se autoabasteça de I_2 e nada produza de I_1 . Neste caso, $N = N'' = OD$ e $I_2 = I''_2 = OJ$, no Diagrama I.

~~///~~ O autor agradece sugestões e comentários de Jere Behrman, Carlos Díaz-Alejandro, Ernesto Fontaine, Arnold Harberger e Lance Taylor a uma versão preliminar dêste trabalho. Erros e imperfeições restantes são responsabilidade exclusiva do autor.

NOTAS:

1. A presente formulação para a preferência pela indústria, bem como algumas outras idéias dêste trabalho, se inspiram no ensaio de C. Cooper e B. Massell, "Towards a general theory of customs unions for developing countries", Journal of Political Economy, 73 (outubro 1965), 461-76.
2. Cf., entre outros trabalhos, H. B. Chenery, "Comparative advantage and development policy", em American Economic Association Royal Economic Society, Surveys of Economic Theory. Volume II: Growth and Development (Nova York: St. Martin's Press, 1966), 125-155; e Hagen, E., "An economic justification of protectionism", Quarterley Journal of Economics, LXXII (Novembro 1958), 496-514.
3. Cf. E. L. Bacha, "A contribution to the theory of customs unions among industrializing countries" (Santiago, Chile: Oficina de Planificación Nacional, mimeografado, abril 1969), para uma prova dessa asserção.
4. A análise aqui é paralela ao caso clássico de fracasso do mercado em países subdesenvolvidos, como exposto por R. S. Eckaus, "The factor-proportions problem in underdeveloped areas", American Economic Review, setembro 1955; reproduzido em A. N. Agarwala e S. P. Singh, The Economics of Underdevelopment (Londres: Oxford University Press, 1958), 348-78.
5. Cf. R. G. Lipsey, "The theory of customs unions: a general survey", Economic Journal, LXX (Setembro 1960), 496-513; reproduzido em American Economic Association, Readings in International Economics (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc., 1968), 261-278.

6. Cf. R. Prebisch, Hacia una nueva política comercial em pro del desarrollo (Nova York: Nações Unidas, 1964).
7. Cf. E. L. Bacha, "Venezuela y el Grupo Andino: problemas y alternativas", Panorama Económico (Santiago, Chile: setembro 1969), 35-40.
8. Cf. R. G. Lipsey, op. cit., para uma resenha da literatura pertinente e indicações bibliográficas.
9. Tendo em conta as dificuldades de instituição de mecanismos de compensação intra-zonais e o fato de haver uma chance a priori de 50% de nosso país se ver prejudicado pelo comércio dentro da união, pode concluir-se que um governo com aversão ao risco, atuando do ponto de vista nacional, tenderia a preferir os subsídios à exportação à integração econômica.

APÊNDICE

OBSERVAÇÕES SOBRE A CONTROVÉRSIA "COMÉRCIO VS. AJUDA"

Recentes análises macroeconômicas do processo de desenvolvimento e da contribuição potencial da ajuda externa a êsse processo distinguem dois limites alternativos à taxa de crescimento do produto. Um seria dado pelo potencial de poupança interno, outro pela capacidade de importar.¹ Empiricamente, se tem observado que boa parte dos países subdesenvolvidos tem seu crescimento limitado não pelo potencial de poupança, mas pela capacidade de importar bens de capital e de consumo intermediário².

Nessas condições, dólar adicional de ajuda externa teria o mesmo efeito sobre a taxa de crescimento que dólar adicional de exportação, pois ambos reduziriam o "estrangulamento" externo na mesma proporção. Comércio e ajuda seriam assim perfeitamente substituíveis do ponto de vista do país em desenvolvimento.

Tal conclusão, argui Harry Johnson³, é falaciosa, pois a ajuda externa pode fechar um hiato comercial prospectivo sem qualquer esforço adicional de poupança, enquanto que o fechamento do mesmo hiato através das exportações requer não somente que o país supra os bens, mas também que aumente sua poupança interna na mesma extensão das novas receitas de exportação⁴.

Mais especificamente, o Prof. Johnson argui que:

"a ajuda externa serve duas funções no processo de desenvolvimento. Em primeiro lugar, provê recursos reais adicionais àqueles - que podem ser extraídos da economia doméstica, aumentando o total disponível para inversão. Em segundo lugar, desde que os recursos são estrangeiros, evita as perdas de renda real envoltas na transformação de recursos domésticos em estrangeiros. A abertura de oportunidades comerciais adicionais difere provisão adicional de ajuda em que não provê recursos adicionais para inversão. Em vez disso, fornece a oportunidade de converter recursos domésticos adicionais em recursos estrangeiros sem as perdas que ocorreriam se o país mesmo fizesse essa transfor

mação através da substituição de importações . Obviamente, a contribuição dos recursos deve ser medida não pelo valor do comércio adicional, mas pelas perdas que a oportunidade comercial permite evitar".

Assim, do ponto de vista do país em desenvolvimento, dólar por dólar a ajuda externa seria sempre mais valiosa que a oportunidade de exportação, embora essa fôsse tanto mais atrativa quanto maior fôsse o custo adicional de substituir importações.

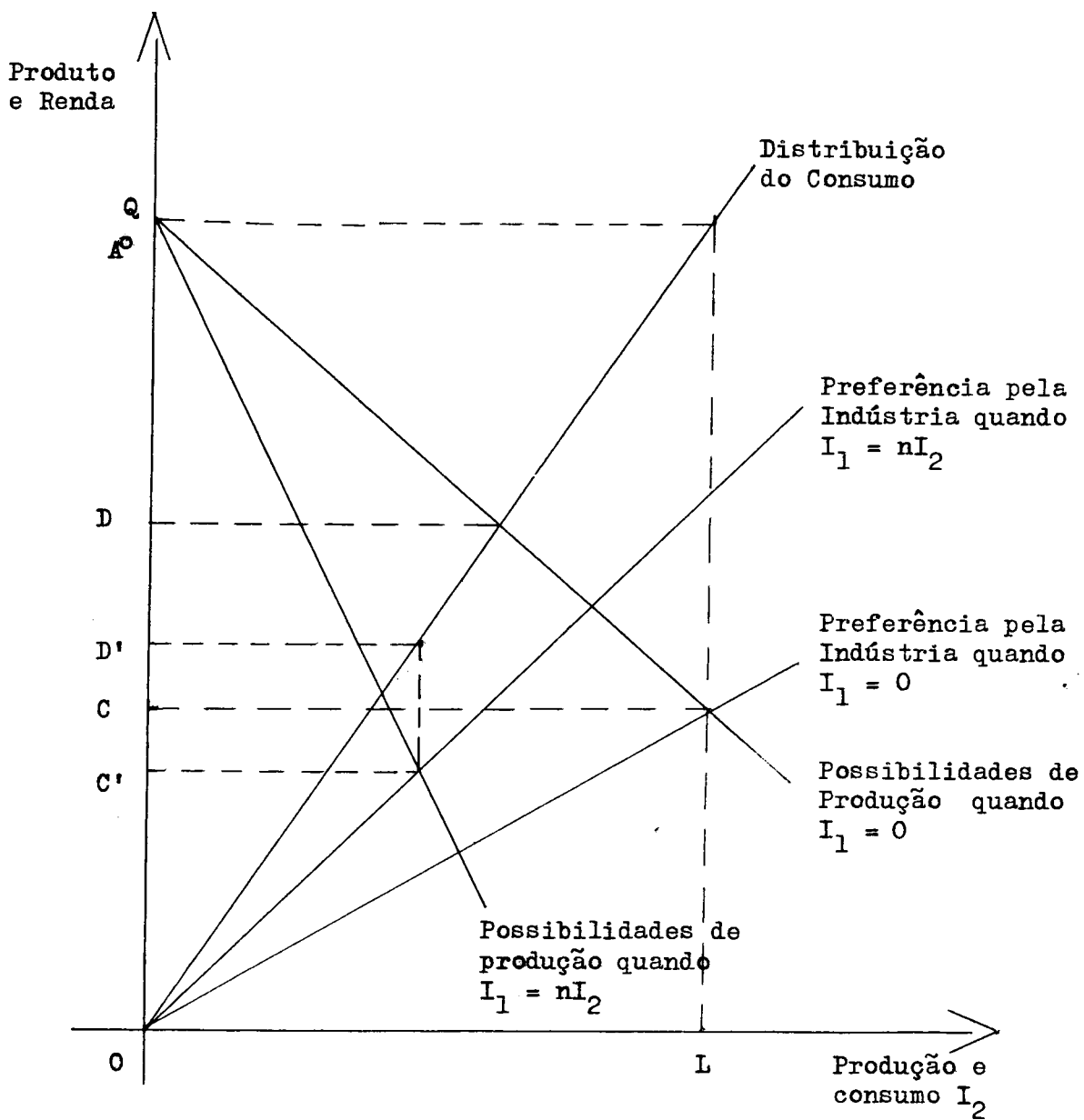
A análise do Prof. Johnson é inobjektável nos termos em que se coloca, reafirmando simplesmente a observação de sentido comum de que uma unidade adicional de poupança doméstica tem um custo alternativo positivo ainda quando a capacidade de poupar do país não seja o fator limitativo a sua taxa de crescimento.

Contudo, para uma economia descrita pelo modelo deste trabalho, pode demonstrar-se que a conclusão do Prof. Johnson não se obtém, desde que as oportunidades adicionais do comércio sejam dadas por preferências tarifárias para exportação de manufaturas aos países desenvolvidos⁶. Na verdade, nem mesmo a conclusão do modelo de dois hiatos (substituição perfeita entre comércio e ajuda) se verifica, e o comércio preferencial aparece como inequivocamente superior à ajuda externa, dólar por dólar.

Essa conclusão se obtém no modelo deste trabalho porque a oportunidade de exportar manufaturas permite ao país especializar-se completamente em sua indústria mais eficiente. Já no caso da ajuda externa, embora se permita ao país viver com um déficit no balanço comercial, torna-se necessária a ativação da indústria em que o país é menos eficiente para poder satisfazer a preferência pela indústria de seu governo.

Considere-se o Diagrama II para uma prova geométrica da superioridade do comércio preferencial sobre a ajuda. Sabemos do texto que no caso de comércio preferencial o nível de produto será OC e o de renda, OD. CD mede não só a diferença entre renda e produto, como também o déficit potencial do balanço comercial do país se suas exportações de I_2 fôsem feitas não a preços domésticos, como o são, mas a preços mun-

DIAGRAMA II



diais, como teriam de o ser na ausência de preferências tarifárias. CD é assim identificável com uma "ajuda externa". Suponhamos agora que êsse mesmo valor, CD, seja dado não através de preferências tarifárias, mas através de um fluxo contínuo de doações, ou seja, na forma de ajuda externa pròpriamente dita. Pergunta-se, então: na forma de ajuda externa p. dita, que níveis de renda e produto permite CD alcançar ?

Em primeiro lugar, pode ver-se no Diagrama II que um montante de ajuda igual a CD é inconsistente com especialização do país em I_2 . Pois, no caso de especialização, o nível do produto seria OC gerando uma oferta de I_2 igual a OL, a qual só seria consumida se o nível de renda fôsse igual a OQ, implicando um fluxo de ajuda igual a CQ, muito mais elevado do que CD.

Assim, se tornará necessária a fabricação de I_1 no país. Então, necessariamente (pela equação (16) do texto), o nível do produto será inferior a OC. Gràficamente, se encontram os novos níveis de renda e produto pela rotação simultânea do locus de possibilidades de - produção (no sentido dos ponteiros do relógio e com eixo em A^0) e do locus da preferência pela indústria (no sentido contrário aos ponteiros e com eixo na origem), até que a distância vertical entre o ponto de cruzamentos dêsses dois loci e a reta de distribuição do consumo seja igual ao montante da ajuda $CD = C'D'$. Nesse ponto, se supõe no gráfi-co que a produção doméstica de I_1 seja dada por $I_1 = nI_2$, onde n é variável auxiliar que se encontra pela solução do sistema de equações do texto⁷.

Ve-se claramente que o nível de renda alcançado com comér-cio preferencial, OD, é superior àquele nível, OD', conseguido com uma ajuda externa equivalente dólar-por-dólar à preferência tarifária. Na verdade, se o país fôr pouco ineficiente na produção I_2 e/ou muito ineficiente na produção de I_1 é concebível que a distância OD', seja mesmo menor do que OC. Nesse caso, uma ajuda externa igual a CD seria inclusive inferior a uma política doméstica de subsídio às exportações, a qual permitisse ao país especializar-se em I_2 (caso em os níveis de renda e produto seriam iguais a OC).

Finalmente, é trivial observar que qualquer nível positivo de ajuda permitirá ao país alcançar um nível de renda superior àquele conseguido com a política "autárquica" descrita no texto, pois , desde que positiva, a ajuda externa leva a uma produção de I_1 menor do que na solução "autárquica".

NOTAS AO APÊNDICE

¹Trata-se do "modelo de Chenery" ou "modelo de dois hiatos", cuja melhor exposição é a de R. McKinnon, "Foreign exchange constraints in economic development and efficient aid allocation", Economic Journal, Junho 1964.

²Cf. H. B. Chenery e A. Strout, "Foreign assistance and economic development", American Economic Review, 56 (Setembro 1966), pp. 679-733.

³Cf. H. G. Johnson, "Economic policies toward less developed countries" (Nova York: Frederick A. Praeger, 1967), pp. 52, ss.

⁴Para comparar ajuda e comércio, a maneira mais simples é a de conceber a ajuda como um fluxo contínuo de recursos livres para o país em desenvolvimento. Empiricamente, deve observar-se que a conversão dos montantes assinalados como "ajuda externa" nas estatísticas dos países desenvolvidos a esse conceito puro de ajuda envolve uma redução substancial naqueles valores nominais, não só devido ao pagamento de juros e amortizações sobre empréstimos, mas também devido a práticas tais como a liberação parcelada dos recursos e a ajuda condicionada a importações do país doador. Para análises empíricas, ver-se Carlos F. Díaz-Alejandro, "Some aspects of the Brazilian experience with foreign aid" (New Haven: Yale University Economic Growth Center, mimeografado, 1969), a sair na Revista Brasileira de Economia, e V. E. Tokman, "An evaluation of foreign aid: the Chilean case", Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics, maio 1969.

⁵H. G. Johnson, op. cit., pp. 55-56

⁶Tal é contexto em que a controvérsia comércio vs. ajuda se coloca nas discussões da UNCTAD. Veja-se R. Prebisch, Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo (Nova York: Nações Unidas, 1964).

⁷As equações são como na solução 'autárquica', permitindo-se entretanto, um deficit no balanço comercial, ou seja:

produto nacional: $N = A + p_1 I_1 + p_2 I_2$

produção de I_1 : $p_1 I_1 + p_2 I_2 = kN$

produção de I_2 : $I_2 = I''_2$

produção de A: $A = A^0 - p'_1 I_1 - p'_2 I_2$

renda nacional: $N'' = A'' + p_1 I''_1 + p_2 I''_2$

consumo de I_1 : $I''_1 = b I''_2$

consumo de A: $A'' = c I''_2$

balanço de pagamentos: $A - A'' + AJUDA = p_1 (I''_1 - I_1)$

onde AJUDA = CD, no diagrama.

BN 36873.5

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
445/70
08/06/1940

LC 54239

IB 60044

000066044

