

CAPÍTULO 5

A DOENÇA HOLANDESA

A principal razão por que os países de renda média tendem a ter taxas de câmbio sobrevalorizadas é a doença holandesa; a principal razão pela qual alguns deles, a despeito disso, crescem rapidamente, enquanto outros ficam para trás, é que os primeiros conseguem neutralizar essa doença. A doença holandesa é uma falha de mercado ou uma síndrome de mercado resultante da existência de recursos naturais baratos e abundantes, usados para produzir commodities cujas exportações são compatíveis com uma taxa de câmbio mais valorizada do que seria necessário para tornar competitivos os outros setores de bens comercializáveis. Usando recursos baratos, as respectivas commodities provocam a apreciação da taxa de câmbio porque podem ser lucrativas a uma taxa que é incompatível com a taxa exigida por outros bens que usam a melhor tecnologia disponível em todo o mundo. Os recursos são “baratos” porque geram rendas ricardianas para o país; em outras palavras, são baratos porque seus custos e preços correspondentes são menores do que os que predominam no mercado internacional e são determinados pelos produtores marginais menos eficientes admitidos nesse mercado.

A doença holandesa é uma falha de mercado que afeta quase todos os países em desenvolvimento e pode obstruir permanentemente sua industrialização, uma vez que o mercado converge para uma taxa de câmbio de equilíbrio de longo prazo que é causada por essa doença. Ela é compatível, no longo prazo, com o “equilíbrio” das contas externas de um país, ou seja, com uma conta corrente equilibrada – algo que não ocorre com a política de crescimento com poupança externa, que, em geral, termina em uma crise do balanço de pagamentos. Para discutir a doença holandesa, vou primeiro defini-la de modo convencional como relacionada à abundância de recursos naturais baratos; em segundo lugar, indicarei as circunstâncias que nos permitem diagnosticar a doença holandesa; em terceiro lugar, mostrarei que ela não se limita a países produtores de petróleo, uma vez que países como o Brasil alcançaram a industrialização somente quando foram capazes de neutralizar seus efeitos; também não é verdade que a produção das commodities represente baixo valor agregado *per capita*. Em seguida, discutirei o “conceito ampliado” da doença holandesa, que igualmente se aplica a países como a China, que, apesar de carecerem de muitos recursos naturais ou não os usarem tão intensamente em seu processo de crescimento, mesmo assim têm mão de obra barata.

O CONCEITO DA DOENÇA HOLANDESA

A doença holandesa é um problema antigo, essencial para a compreensão do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Mas ela só foi identificada nos anos 1960, nos Países Baixos, onde a descoberta e exportação de gás natural apreciou a taxa de câmbio e ameaçou destruir toda a indústria manufatureira do país. Na década de 1980, surgiram os primeiros estudos acadêmicos sobre o tema (Corden e Neary, 1982; Corden, 1984). Mesmo hoje em dia, a literatura sobre o assunto é escassa e insuficiente. *A doença holandesa, ou a maldição dos recursos naturais, é a crônica sobrevalorização da taxa de câmbio de um país causada pela exploração de recursos abundantes e baratos, cuja produção comercial é compatível com uma taxa de câmbio claramente mais apreciada que a taxa média de câmbio que torna economicamente viáveis os setores de bens comercializáveis que usam tecnologia de ponta. É um fenômeno estrutural que cria obstáculos à industrialização ou, se ela tiver sido neutralizada mas depois deixar de sê-lo, provoca desindustrialização.*

A doença holandesa é compatível com o equilíbrio intertemporal das contas externas e pode, assim, produzir efeitos negativos indefinidamente. É uma falha de mercado porque o setor que produz bens intensivos em recursos naturais gera uma externalidade negativa¹ nos outros setores da economia, impedindo-os de se desenvolverem, apesar de usarem tecnologia de ponta. É uma falha de mercado que implica a existência de uma diferença entre a taxa de câmbio que equilibra a conta corrente (que é a taxa de mercado) e a taxa de câmbio que permite a existência de setores econômicos eficientes e tecnologicamente sofisticados (que é a taxa à qual a economia prevê que setores eficientes serão viáveis em mercados competitivos). Somente quando a doença holandesa for neutralizada, o mercado estará apto a desempenhar seu papel de alocar eficazmente os recursos e de encorajar o investimento e a inovação.

A doença holandesa leva a uma taxa de câmbio que impede a produção dos bens comercializáveis que não utilizam os recursos que lhe dão origem. Para que isso aconteça, o setor que usa os recursos naturais de um país precisa ser substancialmente mais produtivo do que o setor correspondente em outros países, de forma a dar origem a rendas ricardianas (isto é, o preço de mercado da respectiva commodity é definido no mercado internacional pelo produtor marginal menos eficiente). Nesses termos, a doença holandesa é a falha de mercado que deriva das rendas ricardianas associadas à produção e à exportação de um número limitado de bens produzidos com esses recursos naturais. Em seu modelo, Cordon e Nearly (1982) imaginaram uma economia com três setores, dois deles relacionados a bens comercializáveis (o setor de recursos naturais *booming* [florescente] e o setor manufatureiro *lagging* [atrasado]) e um terceiro setor constituído de bens não comercializáveis. Sachs e Warner (2001), resumindo a literatura sobre a doença holandesa, explicam-na por referência a um choque de riqueza no setor de recursos naturais, que cria um excesso de demanda no setor de bens não comercializáveis, implicando uma mudança nos preços relativos. A taxa de câmbio valorizada é definida pela mudança nos preços relativos que favorece os bens não comercializáveis. No modelo que apresento aqui a ênfase é colocada diretamente sobre a taxa de

¹ A ideia de que a doença holandesa implica uma externalidade negativa me foi sugerida por José Luiz Oreiro. É mais fácil, assim, entender por que ela constitui uma falha de mercado – uma situação em que os preços não refletem o custo social (marginal) da produção de bens.

câmbio, e a mudança nos preços relativos que provoca sua valorização está relacionada com a natureza ricardiana das rendas que ocorrem no setor que utiliza recursos baratos – não apenas recursos naturais mas também, como veremos, a própria mão de obra. Enquanto, no modelo de Ricardo, as rendas ricardianas beneficiam somente os proprietários das terras mais produtivas, no caso da doença holandesa elas beneficiam também, no curto prazo, os consumidores do país que compram bens comercializáveis relativamente mais baratos; e, enquanto no modelo clássico a tendência da economia é no sentido da estagnação, no caso da doença holandesa haverá quase-estagnação no país como um todo. Ao contrário do modelo de Ricardo, porém, a sobrevalorização causada pelas rendas ricardianas convertidas em doença holandesa pode ser neutralizada. É preciso enfatizar que, no modelo que estou apresentando, eu me refiro às rendas ricardianas do país, e não há diferença de produtividade entre os produtores locais, mas apenas diferença na produtividade do país em relação ao preço internacional (ou seja, entre a média dos produtores locais e a média dos produtores de outros países). Se houver diferença de produtividade, haverá também rendas ricardianas entre os produtores, pois a taxa de câmbio tende a convergir para aquela que favorece o produtor local mais ineficiente.

UM PROBLEMA ECONÔMICO OU POLÍTICO?

A doença holandesa é essencialmente um problema econômico, uma falha de mercado, na medida em que torna economicamente inviáveis os setores de bens comercializáveis que utilizam a melhor tecnologia existente. É um problema contraditório; de um lado, os recursos naturais representam um enorme benefício para o país – sua exploração costuma ser a maneira pela qual um país em desenvolvimento pode começar a crescer. Mas, por outro lado, os recursos naturais são uma maldição, porque impedem o país de se industrializar e diversificar. Alguns economistas (Baland e François, 2000; Sachs e Warner, 1999; 2001; Torvik, 2001; Larsen, 2004) traçam uma distinção entre a doença holandesa e a maldição dos recursos naturais: enquanto a doença holandesa seria uma falha de mercado, a maldição dos recursos naturais resultaria da corrupção ou da busca de rendas – dois problemas que derivam da abundância desses recursos em países com uma sociedade atrasada e instituições fracas.

Na mesma linha, uma eminente cientista política, Terry Karl (1997: XV, 6), se perguntou: “Após se beneficiar da maior transferência de riqueza jamais ocorrida sem guerra, por que a maioria dos países em desenvolvimento exportadores de petróleo sofreu deterioração econômica e decadência política?” Que resposta ela deu ao “quebra-cabeça”? Atribuiu o problema a instituições fracas. Mostrando clara consciência da natureza contraditória das relações entre desenvolvimento econômico e mudança institucional, mesmo assim ela transformou a doença holandesa em uma consequência de instituições fracas: “Como a flecha causal entre desenvolvimento econômico e mudança institucional constantemente se move em ambas as direções, os resultados acumulados dão origem a trajetórias nacionais divergentes no longo prazo. Vistos nessa linha, efeitos econômicos como a doença holandesa tornam-se resultados de arranjos institucionais particulares e não simplesmente causas de declínio econômico.” Esse raciocínio não faz sentido, uma vez que a doença tem causas estritamente econômicas: ela, definitivamente, não é causada por instituições fracas. Poderia fazer sentido se assumíssemos que o papel das instituições e do governo fosse o de enfrentar e solucionar qualquer problema econômico que surgisse, qualquer que fosse sua gravidade. Mas esse tipo de argumento contrário aos fatos também não faz sentido. A doença holandesa é uma grave doença em meio à abundância. Na maioria dos países, ela surge quando o país ainda é muito pobre, sua sociedade mostra pouca capacidade de coesão e suas instituições são fracas. No começo, parece um maná vindo dos céus: seus aspectos negativos ainda não estão evidentes, pois o país não tem possibilidade de diversificar sua economia. À medida que o tempo passa, porém, o país gradualmente se vê numa armadilha. Em lugar de seus recursos naturais provocarem crescimento, sobrevalorizam a moeda local, que então se transforma em um grande obstáculo ao crescimento: um obstáculo que, como veremos, é muito difícil de ser superado, tendo em vista os problemas econômicos e políticos envolvidos. Assim, em vez de provocar crescimento, a nova riqueza gera busca de rendas, e se torna uma grande fonte de corrupção e de estímulo a ela. O problema é diferente quando um país rico, como os Países Baixos ou a Noruega, descobre recursos naturais. Como esses países têm mais recursos políticos para enfrentar o problema e o neutralizam devidamente, a moeda não se torna sobrevalorizada nem os salários se tornam artificialmente altos. Esse fato, porém, não justifica a alegação de que a doença holandesa

é um problema político. Embora o problema da corrupção exista em todos os países, e seja mais grave em países pobres ricos em recursos naturais, não continuarei essa discussão aqui e não reconhecerei nenhuma diferença entre a doença holandesa e a maldição dos recursos naturais, uma vez que desejo enfatizar a natureza puramente econômica da doença holandesa. Sabe-se bem que em países pobres o Estado e as outras instituições são fracos e os governos são muito mais passíveis de enfrentar instabilidade política. Sabe-se também que, quando um país pobre é rico em recursos minerais, tem maior probabilidade de ficar à mercê do aumento da corrupção e das guerras civis. Os estudos de Collier (2007) e Collier e Hoeffler (2004) são conclusivos nesse sentido. A causa fundamental da instabilidade política, da guerra civil, da corrupção e também da falta de democracia em países pobres é que eles são países pré-capitalistas, em que o controle do Estado é uma condição necessária para a apropriação do excedente econômico. Assim, os governos tenderão a ser autoritários e corruptos, e estarão sempre sitiados por grupos rebeldes que às vezes são rebeldes republicanos, mas frequentemente são apenas outros grupos políticos e sociais que visam substituir o grupo governante na apropriação do excedente econômico. É por essa razão que os países pobres se defrontam com a “armadilha da pobreza”. Mas a maneira pela qual a ortodoxia convencional geralmente trata a doença holandesa é inaceitável. Ou não se concentra na sobrevalorização da taxa de câmbio e minimiza o aspecto da doença implícito no veto à industrialização, como vemos, por exemplo, em Lederman e Maloney (2007) ou, como já vimos, reduz a doença holandesa a um problema político, enfatizando o aspecto da corrupção e minimizando o aspecto puramente econômico. Embora Sachs e Warner (1999) tenham conseguido demonstrar econometricamente a doença, outros autores desenvolveram outros testes com o objetivo de demonstrar que a doença ou a maldição não existem, como fazem Lederman e Maloney 2007. Este capítulo não discute tais achados e contra-achados. É um capítulo teórico, que tem como pano de fundo a história, principalmente a dos países exportadores de petróleo, que, se, por um lado, são abençoados por sua riqueza natural, de outro, são amaldiçoados por ela, na medida em que são incapazes de se industrializar de fato e desenvolver uma estrutura econômica e social diversificada. Ao optar por uma abordagem teórica, não estou desconsiderando as pesquisas, mas apenas dizendo que, neste caso, a pesquisa econométrica desempenha papel secundário: de um lado, porque a doença é óbvia, de outro, porque muitos paí-

ses a neutralizam parcial ou totalmente. Sei que a doença holandesa cria espaço para a corrupção, mas evito igualmente discutir esse problema (também óbvio) porque não quero desviar minha atenção da falha crucial de mercado envolvida, e desejo enfatizar as graves consequências econômicas da doença holandesa. A existência de recursos naturais é essencialmente uma vantagem, mas, se a consequência central da doença – a sobrevalorização da moeda – não for neutralizada, as vantagens se transformam em maldição.

DUAS TAXAS DE CÂMBIO DE EQUILÍBRIO

A ideia central deste capítulo é que, quando existe a doença holandesa, mesmo os bens produzidos com tecnologia de ponta não são viáveis economicamente em um mercado competitivo. Se uma empresa de alta tecnologia se estabelece em um país afetado por essa doença (todos os outros fatores de competitividade sendo iguais), ela só será viável se sua produtividade for maior do que a obtida por países concorrentes, em grau maior ou igual ao da valorização causada pela doença. Esse fato leva à conclusão de que, em países que sofrem da doença holandesa, há duas taxas de câmbio de equilíbrio: a taxa de câmbio de equilíbrio “corrente” – que equilibra intertemporalmente a conta corrente de um país e, portanto, é também a taxa de mercado, a taxa para a qual o mercado converge; e a taxa de câmbio de equilíbrio “industrial” – que permite a produção de bens comercializáveis no país sem necessidade de impostos e subsídios (presumimos aqui que os outros determinantes externos da produtividade das empresas sejam iguais); ou, em outras palavras, é a taxa de câmbio que, na média, permite às empresas que usam tecnologia de ponta serem lucrativas ou competitivas. Neste capítulo essas duas taxas são sempre concebidas em termos nominais: não há necessidade de falar de uma taxa de câmbio “real”, porque somente a diferença, ou o relacionamento, entre ambas as taxas de equilíbrio tem importância. No entanto, teremos de estabelecer uma distinção entre taxa de câmbio nominal e taxa de câmbio “efetiva-efetiva”, esta última sendo entendida não apenas como o resultado do uso de uma cesta de moedas em lugar de uma única moeda forte ou moeda reserva para calculá-la (o que atrairia apenas um adjetivo “efetiva”), mas também como a taxa média de câmbio que resulta do fato de se levarem em conta os impostos de importação e subsídios à exportação a que os bens estão sujeitos.

Se chamarmos de ε_c a taxa de câmbio de equilíbrio corrente, e de ε_i a taxa de câmbio de equilíbrio industrial, em um país sem a doença holandesa as duas taxas serão idênticas:

$$\varepsilon_c = \varepsilon_i$$

enquanto, em um país com a doença holandesa, a taxa de câmbio de equilíbrio corrente será mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Se medirmos a taxa de câmbio como o preço da moeda local em termos da moeda reserva, quanto mais competitivo ele for, mais alta será a taxa e, quanto mais apreciado ele for, mais baixa será a taxa de câmbio.² Dessa forma, na presença da doença holandesa, a taxa de câmbio de equilíbrio corrente será menor do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial:

$$\varepsilon_c < \varepsilon_i$$

A taxa de câmbio de equilíbrio corrente em um país afetado pela doença holandesa é determinada pelo custo marginal em moeda nacional do bem que lhe dá origem (custo marginal é aqui entendido como o custo dos produtores menos eficientes que conseguem exportar). Esse custo é igual ao preço em moeda nacional que todos os produtores, inclusive o produtor marginal ou o produtor menos eficiente que consegue exportar, aceitam para conseguir exportar. Quando ocorre a doença holandesa, esse preço é substancialmente menor do que o “preço necessário”, ou seja, o preço que torna economicamente lucrativa a produção de outros bens comercializáveis usando tecnologia de ponta. É, portanto, um preço menor do que aquele que seria necessário para que a taxa de câmbio de equilíbrio corrente fosse idêntica à taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Na medida em que esse custo marginal interno é menor do que o “preço necessário”, conforme já definido, e como a participação dessa commodity na pauta de exportações do país é relevante, a taxa de câmbio de mercado (que é também a taxa de câmbio de equilíbrio corrente) converge para um nível compatível com a rentabilidade daquela commodity, e não para

² Estamos aqui definindo a taxa de câmbio como o preço em moeda nacional da cesta de moedas.

um nível compatível com a competitividade de qualquer setor industrial que use tecnologia de ponta. Quanto menor for o custo marginal e, portanto, o preço de mercado do bem exportado em relação ao preço necessário, maior será a renda ricardiana e mais apreciada será a moeda do país. Como as rendas ricardianas obtidas diferem de país para país, dependendo da produtividade proporcionada por seus recursos naturais, a doença holandesa afeta os países em diferentes graus ou intensidades. Quanto maior for a diferença de produtividade de cada produto que dá origem à doença em relação a seu preço necessário, maior será a sobrevalorização da moeda e mais grave a doença holandesa.

Os fatores que determinam o preço necessário dessa commodity (sempre em moeda nacional) são, de um lado, a produtividade média dos bens comercializáveis que usam tecnologia de ponta mas que não se beneficiam dos recursos naturais – o que define a taxa de câmbio de equilíbrio industrial – e, por outro lado, as variações no preço internacional desses bens. Se houver uma renda ricardiana (resultante das diferenças de produtividade e da existência de um preço internacional de mercado correspondente ao produtor menos eficiente), o preço necessário será maior do que o preço de mercado ou, em outras palavras, a taxa de câmbio de equilíbrio corrente será mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial. As rendas ricardianas que cada país auferir ao tornar o preço de mercado menor do que o preço necessário determinam a intensidade ou a gravidade de sua doença holandesa. Devemos enfatizar que a diferença entre preço real e preço necessário deve ser suficientemente grande e constante para que se possa falar em doença holandesa. Caso contrário, ela estaria presente sempre que houvesse vantagem comparativa e, portanto, sempre que houvesse comércio.

Conforme já definido, o preço de mercado, p_m , da commodity será proporcional à taxa de câmbio de equilíbrio corrente, enquanto o preço necessário, p_n , será proporcional à taxa de câmbio de equilíbrio industrial.

$$p_m \propto \varepsilon_c$$

$$p_n \propto \varepsilon_i$$

Dado um custo marginal ou preço de mercado p_m em moeda nacional e um preço internacional, p_x , a taxa de câmbio de equilíbrio corrente, em países

nos quais não há doença holandesa, ε_c , será idêntica a p_m/p_x , ou simplesmente igual a ε_i :

$$\varepsilon_c = \varepsilon_i.$$

A intensidade da doença holandesa pode ser medida pela relação entre a taxa de câmbio de equilíbrio corrente do país e sua taxa de câmbio de equilíbrio industrial, bem como pela relação entre o preço de mercado e o preço necessário. Tomemos a segunda. Nesse caso, a intensidade da doença holandesa, dh , será:

$$dh = [1 - (p_m/p_n)] \cdot 100.$$

A intensidade da doença holandesa, portanto, é sempre

$$0 \leq dh \leq 1.$$

Vamos supor três países: o país Z1, que explora petróleo a um custo marginal ou a um preço de mercado correspondente a 20% do preço que o produto deveria ter caso a taxa de câmbio correspondesse à taxa de câmbio de equilíbrio industrial, ou seja, o preço necessário; o país Z2, que ainda explora petróleo, mas cujo custo marginal é 50% do preço necessário; e o país Z3, que exporta uma combinação de produtos como ferro, petróleo, etanol, madeira, suco de laranja e soja a um custo equivalente a 80% do preço necessário médio. Nesses três casos, a intensidade da doença holandesa é, respectivamente, de 80%, 50% e 20%.

Tanto no país Z1 como no país Z2, a intensidade da doença holandesa é tão alta que não haverá espaço para a produção de qualquer outro bem comercializável internacionalmente. Mas o país Z3 pode manter-se e mesmo exportar se tiver empresas muito eficientes.

No entanto, a intensidade da doença holandesa, além de ser diferente de país para país, será diferente dentro de cada país, dependendo do preço internacional do bem ou bens que lhe dão origem. Quanto mais altos os preços internacionais de uma commodity, mais apreciada será a taxa de câmbio de equilíbrio corrente e mais grave será a doença holandesa. No caso dos bens

exportados pelo país Z3, pode haver grande aumento dos preços internacionais, devido, por exemplo, ao aumento da demanda por esses bens. Nesse caso, suponhamos que a taxa de câmbio de equilíbrio corrente nesse país seja de 2,20 e caia para 1,90 unidade de moeda local por moeda reserva, ou seja, que ela não represente mais 80%, mas 69,1% da taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Nesse caso, a doença holandesa se agrava, passando de 20% para 30,9%.

Resumindo, se imaginarmos que, para todos os países, a taxa de câmbio de equilíbrio industrial é igual a 100, quanto menor for a taxa de câmbio de equilíbrio corrente em relação a esse nível, mais grave será a doença holandesa. Essa gravidade ou intensidade dependerá das rendas ricardianas, as quais, por sua vez, dependerão da diferença de produtividade e das variações do preço internacional dos bens.

NEUTRALIZAÇÃO

Se levarmos em conta não a posse, mas a exploração de recursos naturais, os países que mais exploraram comercialmente seus recursos naturais foram aqueles que se desenvolveram menos. Desde a Segunda Guerra Mundial, os países asiáticos não exportadores de petróleo cresceram mais do que os países latino-americanos não exportadores de petróleo, e estes últimos cresceram mais do que todos os países em desenvolvimento exportadores de petróleo. Na verdade, os países africanos ricos em minerais não cresceram. Muitos fatores certamente contribuíram para esse resultado, mas, dado o peso da doença holandesa em impedir a industrialização e o crescimento, podemos generalizar e afirmar que, quanto mais rico em recursos naturais for o país, menor será a probabilidade de que consiga neutralizá-la com sucesso. Evidentemente, foi mais fácil neutralizar a doença holandesa na Ásia do que na América Latina e na África, e mais fácil nos países não produtores de petróleo do que nos países produtores de petróleo.

A neutralização da doença holandesa sempre envolve a administração da taxa de câmbio – o que não é incompatível com uma taxa de câmbio flutuante. Em termos de regime cambial, existe atualmente um razoável consenso em favor de uma taxa de câmbio flutuante mas administrada. A alternativa da taxa fixa de câmbio foi descartada, mas isso não significa que a taxa de

câmbio deva ou possa ser deixada aos caprichos do mercado, ou que uma taxa de câmbio administrada (que é amplamente praticada) deva ser chamada de “taxa de câmbio suja”. A solução pragmática é rejeitar as alternativas “fixas ou flutuantes” e administrar a taxa de câmbio a fim de evitar sua apreciação, seja mantendo a taxa interna de juros em nível baixo, seja adquirindo reservas internacionais, seja impondo tributos sobre os bens que provocam a doença holandesa ou, durante períodos temporários, impondo controles sobre os ingressos de capital. Desses quatro mecanismos, os dois primeiros são adotados por praticamente todos os países, embora não admitam estar administrando suas taxas de câmbio. O terceiro é necessário apenas para os países que enfrentam a doença holandesa. O quarto é uma medida a ser adotada somente em situações de excessiva pressão sobre a moeda local para que ela se valorize. O pensamento econômico convencional naturalmente rejeita a ideia de administrar a taxa de câmbio. Os países que dispõem de moeda reserva internacional são os menos capazes de administrar sua taxa de câmbio, porque isso reduziria a confiança dos agentes financeiros. Provavelmente por essa razão, o pensamento econômico convencional atribui muito menos importância à taxa de câmbio do que ela efetivamente tem e nega a possibilidade de administrar a taxa de câmbio no médio prazo, apesar de todas as evidências históricas em contrário.

A neutralização da doença holandesa pode ser totalmente obtida pela adoção de duas medidas. Em primeiro lugar, deve ser cobrado um imposto ou contribuição sobre a venda dos bens que lhe dão origem.³ Esse imposto deve corresponder à diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio corrente e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial, de tal forma que a curva de oferta do produto se desloque para cima até o nível do equilíbrio industrial. Em segundo lugar, a neutralização é completada pela criação de um fundo internacional com as receitas derivadas desse imposto; o fundo evitará que o ingresso de receitas de impostos reaprecie a taxa de câmbio. Foi isso essencialmente o que fez a Noruega depois de ter descoberto e começado a exportar petróleo no Mar do Norte. A Grã-Bretanha, que descobriu petróleo na mesma época, não neutralizou a doença holandesa e sua economia sofreu as consequências

³ O imposto não pode ser cobrado apenas sobre as exportações, porque isso implicaria um desvio artificial da produção para o mercado interno.

(Chatterji e Price 1988). O Chile também neutraliza de forma adequada a doença holandesa, taxando pesadamente as exportações de cobre, mas é uma neutralização parcial, já que a receita dos impostos não é dirigida para o estabelecimento de um fundo internacional. Todos os países produtores de petróleo taxam suas exportações, mas, em geral, em um nível que é incapaz de neutralizar a doença holandesa. Usui (1998) estudou os casos da Indonésia e do México e mostrou que, enquanto a Indonésia neutralizou adequadamente a doença holandesa, o México não o fez. A maior disciplina fiscal da Indonésia permitiu que esse país comprasse e esterilizasse reservas, a fim de evitar a valorização da taxa de câmbio, pagando uma taxa de juros muito baixa por essas aquisições.

A maneira direta de neutralizar a doença holandesa é por meio de um imposto sobre as vendas e as exportações. O efeito desejado do imposto é microeconômico: *ele desloca para cima a curva de oferta do bem que está provocando a doença, a fim de elevar seu custo marginal aproximadamente para o nível dos outros bens*. Digo “aproximadamente” porque não há uma maneira simples de estimar a taxa necessária desse imposto. A taxa do imposto, m , deve ser suficiente para anular ou eliminar a doença holandesa. Assim, ela deve ser igual à intensidade da doença holandesa, dividida pela relação entre a taxa de câmbio de equilíbrio corrente e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial desse produto:

$$m = dh / [e_c / e_i].$$

No caso do país Z3, por exemplo, na situação inicial em que e_c / e_i é igual a 0,8, a taxa do imposto deve ser de 25%.

O imposto ou contribuição sobre as vendas deve, portanto, ser diferente para cada produto, de acordo com a intensidade da doença holandesa que ele provoca. Desse modo, para determinar o imposto q_i para cada produto i , devemos usar a relação entre o preço de mercado e o preço necessário de cada bem, que, como já vimos, são proporcionais a duas taxas de câmbio. Temos, assim,

$$q_i = dh / [p_{mi} / p_{ni}].$$

Além disso, deve variar no decorrer do tempo, pois a intensidade da doença holandesa aumentará ou diminuirá dependendo do preço internacional do bem. A lei que cria o imposto deve deixar as tarefas de definir essa taxa e alterá-la no decorrer do tempo para as autoridades econômicas que administram o imposto.

De acordo com os termos já definidos, a neutralização da doença holandesa parece ser uma tarefa simples, mas, na prática, pode ser muito difícil, principalmente porque o governo terá de enfrentar a resistência dos exportadores das commodities que dão origem à doença holandesa. Em geral, essa resistência é grande, embora seja irracional, porque a finalidade do imposto não é reduzir a rentabilidade do setor, mas mantê-la e torná-la eventualmente ainda mais estável, na medida em que as receitas do imposto, além de constituírem um fundo internacional para que seu ingresso no país não coloque pressão sobre a taxa de câmbio, devem também ser usadas como fundo de estabilização cambial. A fim de manter a rentabilidade, o imposto só pode ser "marginal": deverá ser aplicado unicamente aos ganhos resultantes da depreciação obtida pelo imposto ou, preferivelmente, por medidas temporárias de controle das entradas. Quando o imposto é criado e a curva de oferta do produto em moeda local se desloca para cima, esse movimento causa depreciação, de tal forma que o valor que o exportador paga em impostos volta para ele como aumento de sua receita em moeda local. Supondo-se que essa depreciação seja obtida principalmente por uma imposição transitória de controles de ingresso, o imposto de exportação garantirá posteriormente que a taxa de câmbio se estabilize no nível do equilíbrio industrial. Evidentemente, há um problema aqui dos custos de transição de uma situação para outra, que precisam ser levados em conta e compensados pelo governo. Por outro lado, se o país tiver um peso significativo (participação no mercado) na oferta internacional do bem, o imposto pode também ter o efeito de aumentar seu preço internacional. Esse efeito provavelmente seria pequeno, mas não pode ser negligenciado, porque o aumento dos preços internacionais em razão do imposto agrava a doença holandesa que o imposto pretende neutralizar.

Em segundo lugar, o imposto enfrenta dificuldade macroeconômica, uma vez que implica aumento transitório da inflação. No entanto, desde que não haja indexação formal ou informal da economia, os preços vão posteriormente

se estabilizar. Um esfriamento da economia durante a transição poderá reduzir esse aumento transitório da inflação, mas não o eliminará.

Um terceiro e fundamental problema é a redução dos salários causada pela depreciação da moeda local. Depreciação efetiva menos inflação ou depreciação real é por definição uma mudança dos preços relativos em favor dos bens comercializáveis, cujos preços aumentam em relação aos preços dos bens não comercializáveis. Enquanto a moeda está sobrevalorizada em razão da doença holandesa, os salários são artificialmente altos, porque as pessoas se beneficiam diretamente da renda ricardiana.⁴ A criação de um imposto que neutraliza a doença holandesa apreciando a moeda nacional implica, portanto, diminuição dos rendimentos reais do trabalho e dos aluguéis de imóveis, mesmo depois de corrigidos pela inflação. Implica também uma diminuição relativa das receitas dos produtores de bens não comercializáveis, como a indústria hoteleira e a indústria da construção, que ganham parcelas menores da renda nacional. Em outras palavras, enquanto a doença holandesa estava operando, as rendas ricardianas do país não estavam sendo captadas somente pelos produtores de commodities, mas estavam beneficiando todos os consumidores locais, que compravam bens comercializáveis a preços mais baixos. Quando o imposto é criado, as rendas ricardianas continuam no país, mas agora se tornam receita do Estado. Compreende-se, portanto, que não é fácil, do ponto de vista político, criar esse imposto.

Em quarto lugar, não são muitos os países que têm, como a Noruega e os Emirados Árabes,⁵ as condições políticas para alocar toda a receita desse imposto para fundos no exterior, ou para um fundo de estabilização de commodities exportadas. Em países menos desenvolvidos, o imposto é geralmente usado para fins fiscais, uma vez que sua existência reduz a capacidade do governo de financiar as despesas com os impostos diretos e indiretos usados por

⁴ Pode-se naturalmente argumentar que, ao manter a taxa de câmbio depreciada, o país está produzindo internamente bens sofisticados que poderiam ser importados a um preço menor, daí o excedente dos consumidores; mas isso não acontece. O país está produzindo todos os bens com tecnologia de ponta, e não há proteção. Assalariados ou consumidores, porém, perdem, em curto prazo, em termos de bem-estar, porque essa é a condição para neutralizar a doença holandesa.

⁵ Os Emirados Árabes são o país que impõe o maior imposto sobre a produção de petróleo: 98%. Só isso explica por que ele é capaz de construir um setor financeiro e principalmente um setor de turismo (um setor de bens comercializáveis).

todos os países. Esse é o caso do Chile, por exemplo. Entretanto, embora não se deva confundir esse fundo com as reservas obtidas por países com endividamento interno, a formação dessas reservas é uma indicação de que, afinal, a criação de fundos neutralizadores não é tão difícil como se poderia imaginar.

É compreensível, portanto, que países gravemente afetados pela doença holandesa, como a Arábia Saudita ou a Venezuela, tenham dificuldade em neutralizá-la. Todos os países exportadores de petróleo gravam as exportações de petróleo com impostos, mas, em geral, o imposto tem apenas objetivos fiscais e a taxa do imposto não consegue compensar a sobrevalorização causada pela doença. O Estado carece de poder para impor um imposto mais alto, seja porque mesmo as empresas exportadoras dos bens resistem a isso, seja porque a população como um todo resiste ao aumento dos preços de todos os bens comercializáveis, tanto importados quanto localmente produzidos, causado pela depreciação. Além disso, o Estado acaba usando os recursos para financiar seus gastos correntes e não para constituir um fundo financeiro no exterior, em razão da resistência dos agentes econômicos em pagar impostos.

Assim que a doença holandesa é neutralizada pelo imposto e pela criação do fundo internacional, as duas taxas de câmbio de equilíbrio tornam-se razoavelmente idênticas. O país estará vivendo sua vida diária como qualquer outro país e estará usando suas rendas ricardianas para constituir um fundo no exterior que renderá benefícios futuros.

SINTOMAS

Podemos identificar duas incidências da doença holandesa. Em um caso, ela sempre existiu e impediu a industrialização, como nos países produtores de petróleo; no outro, o país conseguiu, durante certo tempo, neutralizar a doença e, portanto, se desenvolveu mas, em certo momento, em nome de um liberalismo radical, eliminou os mecanismos de neutralização e começou a crescer a taxas muito baixas, como nos países latino-americanos que sofreram reformas liberalizantes sem substituir o antigo sistema de tributos e subsídios por um sistema mais racional de impostos sobre as vendas de commodities que dão origem à doença.

Os sintomas mais importantes da doença holandesa são a sobrevalorização da taxa de câmbio, o baixo crescimento do setor manufatureiro, o rápido au-

mento do setor de serviços, os altos salários médios e o desemprego (Oomes e Kalcheva, 2007). Como a doença holandesa é uma falha de mercado do lado da demanda, limitando as oportunidades de investimento na indústria manufatureira, existe somente quando há desemprego dos recursos humanos de um país ou, em outras palavras, quando um país satisfaz as condições técnicas e administrativas para investir na produção de bens com tecnologia mais sofisticada e maiores salários, mas a taxa de câmbio existente impede que esses investimentos sejam feitos. Apesar desse desemprego, a doença holandesa implica salários artificialmente altos. Entretanto, os salários também podem ser baixos, porque a mão de obra nacional é abundante e desorganizada. A distribuição das rendas ricardianas envolvidas na doença holandesa será diferente de país para país, dependendo, assim, da capacidade de busca de rendas dos vários grupos.

Os países afetados pela doença holandesa ou estavam exportando um recurso natural durante muito tempo, mas nunca alcançaram a industrialização, ou alcançaram a industrialização durante algum tempo, mas depois se envolveram em um processo de prematura desindustrialização. No primeiro caso, o país nunca neutralizou a doença holandesa, que assume caráter relativamente permanente. O sintoma óbvio é o fato de que esse país não produz outros bens comercializáveis além daqueles que se beneficiam das rendas ricardianas da doença holandesa. Esse é certamente o caso do país Z1 e provavelmente também do país Z2. Se o país já for um produtor e exportador significativo de recursos naturais, o que lhe permitiu acumular capital e ter uma classe empresarial significativa, mas não contar com um setor de bens comercializáveis, esse é um sinal de que ele está gravemente afetado pela doença holandesa. A Arábia Saudita e a Venezuela são bons exemplos.

No segundo caso, o país tem abundantes recursos naturais e os exporta, mas, mesmo assim, alcançou a industrialização e, portanto, neutralizou a doença holandesa – em geral, fazendo uso de impostos de importação e subsídios à exportação. Entretanto, sob pressão internacional, acusado de “protecionismo”, esse país abandonou a neutralização em nome da liberalização do comércio, apesar do fato de não haver, na verdade, qualquer protecionismo naqueles impostos, mas a mera neutralização de uma falha de mercado. Como consequência da liberalização, a taxa de câmbio efetiva-efetiva realmente se valoriza, se levamos em conta, ao medir a taxa de câmbio antes da liberalização, os impostos e subsídios que a tornaram realmente mais depreciada. A

apreciação não é imediatamente percebida, uma vez que está disfarçada pelo fato de parte da apreciação resultar da eliminação de impostos e subsídios. Mas o setor manufatureiro do país logo começa a sofrer os efeitos da apreciação, e a desindustrialização prematura está em andamento. Se a doença não for muito intensa, como no caso do país Z3, os sintomas de desindustrialização não serão claros, embora se reflitam na menor participação do setor manufatureiro no produto interno e nas exportações líquidas (em termos de valor agregado).

Se o país abandonar a neutralização com ou sem aumento dos preços internacionais, só será capaz de manter setores manufatureiros e serviços comercializáveis com tarifa zero de importação se a gravidade da doença holandesa for suficientemente baixa para ser compensada por uma possível maior produtividade do país sobre seus concorrentes internacionais. Em geral, no entanto, a taxa de câmbio agora sobrevalorizada comprometerá gradualmente os setores de bens comercializáveis, um a um. Diante do fato de que suas vendas externas não são mais lucrativas, e que a importação de bens concorrentes está crescendo, as empresas primeiro redobrarão seus esforços para aumentar a produtividade; em seguida, reduzirão ou suspenderão as exportações, ou aumentarão a parcela de componentes importados de sua produção, a fim de reduzir custos; por último, à medida que esse processo continua, elas se tornarão meras importadoras e fabricantes do bem que reexportam ou vendem no mercado interno. Em outras palavras, a indústria de transformação do país torna-se gradualmente uma “maquiladora” ou apenas uma “indústria maquila”.⁶ A desindustrialização está em curso. As vendas das empresas da indústria de transformação e mesmo de suas exportações podem continuar a apresentar ganhos elevados, mas seu valor agregado diminuirá, bem como seu valor agregado *per capita*, como veremos a seguir, porque os componentes com maior conteúdo tecnológico serão cada vez mais importados.

Nesse ponto, os economistas convencionais e as pessoas associadas aos interesses de curto prazo em manter o sistema recusam-se a aceitar o diagnóstico de que a desindustrialização está ocorrendo e de que sua causa é a

⁶ As “maquiladoras” são originalmente as empresas manufatureiras que foram criadas na fronteira do México com os Estados Unidos para aproveitar a mão de obra barata. O processo produtivo transferido para o México era muito simples, não exigindo mão de obra qualificada nem contribuindo para o desenvolvimento tecnológico.

doença holandesa; e essa recusa previsível constitui outro sintoma da doença holandesa. Eles começam então a elaborar refutações empíricas do diagnóstico. Economistas mais radicais afirmarão que, mesmo se a desindustrialização estiver ocorrendo, isso não impede o crescimento econômico. No entanto, não apenas os dados, mas também a própria lógica da apreciação da taxa de câmbio sem uma redução do superávit comercial, indicam que a doença holandesa está presente e ativa.

Outro sintoma da doença holandesa e da desindustrialização prematura, além da redução da participação do setor manufatureiro no produto nacional, do aumento dos componentes importados na produção e da diminuição relativa das exportações de produtos manufaturados medida em termos de valor agregado, é a gradual diminuição da exportação de bens com alto valor agregado. Como no caso da participação das exportações de produtos manufaturados em geral, a participação de produtos manufaturados com elevado conteúdo tecnológico nas importações é enganosa, porque as exportações brutas (que não incluem importações de insumos) das empresas em processo de transformação em “maquilas” continuam altas; o que diminui é sua participação em termos de valor agregado, dados que nem sempre estão disponíveis. A razão pela qual bens com elevado conteúdo tecnológico são mais afetados pela doença holandesa, porém, só ficará clara à luz do conceito de doença holandesa “ampliada”. Mas, embora tenha o mesmo resultado, não devemos confundir esse processo de transformação da indústria manufatureira do país em uma indústria maquiladora como consequência da doença holandesa com um processo mais geral, que é a divisão do trabalho em nível internacional que discuti no Capítulo 1. Por meio desse processo, tarefas com maior valor agregado *per capita* e que requerem mão de obra mais qualificada, constituída principalmente por administradores e comunicadores, são executadas em países ricos, que contam com esse tipo de mão de obra em abundância, enquanto tarefas padronizadas ou codificadas são transferidas para trabalhadores com baixos salários nos países em desenvolvimento. Esse processo de divisão do trabalho que dá origem a “empresas maquiladoras”, como aquelas que há muito se instalaram na fronteira entre o México e os Estados Unidos, resulta da baixa qualificação da mão de obra disponível no país. Entretanto, quando o país começa a melhorar a qualidade de sua mão de obra, se a taxa de câmbio se tornar sobrevalorizada

em razão da doença holandesa, essa mão de obra não encontrará emprego. E se o país, como foi o caso do México e do restante de sua indústria de transformação, já se havia industrializado, mas renunciou aos mecanismos de neutralização da doença holandesa, o resultado é que esse grande grupo de empresas acabará também gradualmente se transformando em “empresas maquiladoras”. Como, em geral, acontece, o país em desenvolvimento já tem as condições tecnológicas necessárias para realizar atividades mais complexas em seu território, mas não o faz ou deixa de fazê-lo porque a doença holandesa está provocando sobrevalorização de sua taxa de câmbio. Nesse caso, o país fica limitado a processos de baixo conteúdo tecnológico. Os processos de trabalho que exigem maior qualificação estão reservados aos países ricos, com base no pressuposto de que os países em desenvolvimento carecem desse tipo de mão de obra; mas nem sempre é assim, e altas taxas de desemprego de pessoal qualificado são observadas naqueles países.

ESTÁGIOS

A doença holandesa existe desde a Revolução Comercial e o surgimento do mercado internacional. O atraso da Espanha a partir do século XVII foi certamente causado pelo ouro que ela arrecadava de suas colônias. Mas essa causa só foi identificada nos anos 1960, e só começou a ser realmente discutida recentemente. Como podemos explicar, então, que países que foram vítimas da doença holandesa tenham sido capazes de se industrializar, quando economistas e políticos a desconheciam? Para responder a essa questão, devemos distinguir o papel dos recursos naturais que lhe dão origem em dois estágios. Num primeiro estágio, a exploração dos recursos naturais é uma bênção, porque permite que o país participe do comércio internacional, promova a acumulação primitiva de capital, estabeleça uma infraestrutura econômica mínima e promova o surgimento de uma classe empresarial capitalista. É a existência desses recursos que permite a uma economia pré-capitalista ou com um capitalismo mercantil incipiente tornar-se uma verdadeira economia capitalista. É, em geral, com esses recursos que o país entra nos mercados mundiais, realiza sua acumulação primitiva de capital e cria uma classe empresarial. Mesmo nessa condição, o país deve taxar as rendas ricardianas para que essas rendas não se acumulem apenas para os produtores de commodi-

ties e para os consumidores locais (cujos salários aumentam artificialmente com a moeda sobrevalorizada), mas possam ser usadas para desenvolver indústrias estratégicas. Mas à medida que o país desenvolve as condições para a industrialização do lado da oferta e, portanto, as condições potenciais para a produção eficiente de produtos manufaturados, a doença holandesa se torna obstáculo fundamental. Nesse segundo estágio, o país enfrenta o desafio de se industrializar ou, mais amplamente, de desenvolver um amplo leque de produtos comercializáveis internacionalmente com valor agregado *per capita* cada vez maior, e as rendas ricardianas derivadas de bens baseados em recursos naturais se tornam a doença holandesa que acabei de descrever.

Se abandonarmos esse conceito supersimplificado de dois estágios, e imaginarmos que, quando um país começa a se desenvolver, estará gradualmente atingindo competência técnica, podemos também diminuir os requisitos para caracterizar a doença holandesa. Ela existirá sempre que um país tiver pelo menos uma indústria manufatureira com tecnologia de ponta. Por outro lado, podemos presumir que quanto mais tecnologicamente avançado for um setor, mais óbvia será a necessidade de neutralizar a doença holandesa. Quando definimos a doença holandesa nesses termos, aceitamos o pressuposto de que a transição de uma economia puramente produtora de commodities, usando recursos abundantes e baratos, para uma economia mais avançada implica o reconhecimento da doença holandesa e a gradual adoção de mecanismos para neutralizá-la. Implica também admitir que, em vez de dois estágios, como no modelo de Lewis (1954), temos vários estágios que se caracterizam pelo grau de sofisticação tecnológica. Em cada um deles, será necessário neutralizar a doença holandesa por meio da criação de um imposto; mas a forma de usar as receitas dos impostos será diferente. Nos primeiros estágios, o governo usará os impostos para implantar a infraestrutura e o sistema de educação pública do país e para criar um fundo de estabilização para as commodities tributadas – ou seja, tentará promover o desenvolvimento econômico do lado da oferta e estabilizar a produção do bem de exportação. Em estágios mais avançados, quando não mais existirem problemas sérios do lado da oferta e o governo preferir diminuir seu grau de intervenção na economia, como ocorreu na Noruega, o país experimentará superávits fiscais que lhe permitirão criar um fundo internacional ou soberano para evitar pressões adicionais sobre a taxa de câmbio. Alguns pa-

íses como o Chile e os Emirados Árabes adotam políticas moderadas a esse respeito.⁷

Quando o país começa a se industrializar, o crescimento econômico dependerá da neutralização da doença. Foi o que aconteceu em todos os países da América Latina e da Ásia que se industrializaram no século XX. Os países latino-americanos, por exemplo, dispõem de abundantes recursos naturais, tanto minerais como agrícolas, que lhes permitiram instalar setores para produzir e exportar bens primários. Entretanto, a partir da década de 1930, quando essa abordagem exauriu suas possibilidades e o desafio era a industrialização, esses países conseguiram enfrentar o desafio. Entre 1930 e 1980, o México e o Brasil em particular se industrializaram e cresceram extraordinariamente rápido, porque adotaram políticas que neutralizaram a doença holandesa (Palma, 2005). Seus políticos e economistas ignoravam a existência da doença holandesa mas, em vários momentos, fizeram uso de taxas múltiplas de câmbio ou complexos sistemas de tarifas de importação combinados com subsídios à exportação que, basicamente, responderam ao problema depreciando a moeda para os fabricantes de produtos manufaturados. Em primeiro lugar, eles impuseram tarifas de importação com base na teoria da indústria nascente de Hamilton–List e também na teoria de Prebisch–Singer–Furtado sobre a tendência à deterioração dos termos de troca. Na verdade, a tarifa de importação é uma maneira parcial mas efetiva de neutralizar a doença holandesa: apenas protege a indústria manufatureira das importações estrangeiras, mas não lhe permite exportar; em outras palavras, a tarifa de importação neutraliza a doença holandesa para efeito do mercado interno, não das exportações. Quando existe a doença holandesa, a tarifa de importação somente pode ser considerada uma manifestação do protecionismo de um país se a alíquota do imposto for maior do que a taxa necessária para neutralizar essa falha de mercado; se isso não acontecer, a tarifa está apenas corrigindo parcialmente uma falha de mercado.

Em segundo lugar, muitos países têm subsidiado a exportação de produtos manufaturados. Quando já tinham atingido um grau razoável de industriali-

⁷ Na Argentina, há um imposto sobre os bens que provocam a doença holandesa, mas, assim como o dinheiro que está sendo usado para financiar os gastos correntes do Estado, o imposto incide apenas sobre as exportações; o consumo interno é isento – o que o torna politicamente mais aceitável, mas cria desequilíbrios entre os preços relativos.

zação, o Brasil e o México, por exemplo, perceberam que poderiam competir internacionalmente se estabelecessem subsídios às exportações de produtos manufaturados. *Na verdade, eles não estavam subsidiando as exportações, mas apenas neutralizando a doença holandesa do lado da exportação, assim como as tarifas de importação a neutralizam do lado da importação.* Desse modo, uma vez mais, estavam depreciando a taxa de câmbio efetiva para fins de exportação, a fim de compensar a valorização causada pela doença holandesa. Quando um país cria impostos à importação de praticamente todos os bens importados e estabelece subsídios para a exportação de produtos manufaturados, está, na prática, estabelecendo um imposto sobre as commodities que usam recursos naturais e dão origem à doença holandesa. Trata-se de uma forma disfarçada (na verdade mal disfarçada) de taxar esses bens e, assim, de neutralizar a doença holandesa, mas, muitas vezes, é a única maneira possível do ponto de vista político. No Brasil, por exemplo, nos anos 1970, quando havia considerável crescimento econômico e um grande aumento das exportações de produtos manufaturados, o sistema cambial era mais ou menos o seguinte: todos os bens pagavam cerca de 50% de tarifa de importação, e todos os produtos manufaturados recebiam subsídio à exportação de quase 50%, enquanto as commodities de exportação continuavam a ter a taxa de câmbio nominal apreciada pela doença holandesa. Supondo-se que essa taxa de câmbio nominal, que era também a taxa de câmbio de equilíbrio corrente, fosse de 66,66, e que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial fosse de 100, o imposto implícito no sistema de tarifas e subsídios que elevava a taxa de câmbio real para 100 era de 50%.

Um imposto de exportação devidamente negociado e estabelecido diretamente seria mais racional, uma vez que seria muito mais fácil de administrar, dado o número relativamente pequeno de commodities exportadas; mas um imposto de exportação enfrentava, ou parecia enfrentar, maiores dificuldades políticas do que o sistema adotado. Apenas “parecia” enfrentar, pois esse sistema nunca enganou ninguém: os cafeicultores estavam sempre protestando contra o “confisco cambial”.

O CONCEITO AMPLIADO DA DOENÇA HOLANDESA

A doença holandesa não afeta somente os países que exploram recursos naturais. Outra fonte da doença holandesa que está se tornando significati-

va é representada pelas remessas feitas por imigrantes; os países da América Central são particularmente afetados por ela (Acosta, Lartey e Mandelman, 2007). Mesmo a ajuda externa pode também estar gerando a doença holandesa nos países mais pobres. Mas além dessas outras causas, há uma que aumenta significativamente sua extensão. Argumentarei agora que podemos expandir o conceito da doença holandesa para incluir como uma de suas causas a existência de mão de obra barata. Se isso for verdade, a doença holandesa se torna uma falha de mercado ainda mais geral e mais grave. Países como a China ou a Índia também teriam a doença holandesa, e só se desenvolveriam se conseguissem neutralizá-la administrando suas taxas de câmbio. É exatamente isso que esses países e, mais amplamente, os países asiáticos dinâmicos fazem.

No caso da doença holandesa ampliada, devemos considerar o problema do crescimento econômico realizado pela transferência de mão de obra de setores com menor valor agregado para setores com maior valor agregado. Eu disse que, no caso da doença holandesa restrita, isso não era estritamente necessário, uma vez que os bens que dão origem à doença não são necessariamente produzidos com menor intensidade científica e tecnológica do que os outros. Entretanto, no caso da doença holandesa ampliada, esse problema existe por definição. Bens produzidos com mão de obra barata são basicamente bens que utilizam mão de obra de baixa qualificação e, portanto, são produtos com baixa intensidade tecnológica.

A existência de mão de obra barata não gera rendas ricardianas, mas suas consequências são semelhantes àquelas que se originam de recursos naturais baratos, desde que a mão de obra barata seja combinada com um amplo *leque salarial*. A condição necessária para que a mão de obra barata seja vista como uma causa da doença holandesa é que o leque salarial seja substancialmente mais amplo do que nos países ricos – uma condição que, em geral, está presente, porque nos países em desenvolvimento a diferença entre os ordenados dos engenheiros e os salários dos operários tende a ser muito grande.⁸ Os setores que usam principalmente mão de obra barata têm um menor custo marginal do que os setores mais sofisticados tecnologicamente. Em consequência, a taxa de câmbio tende a convergir para o nível que torna lucrativa a exportação

⁸ Assim, podemos dizer que as pessoas que recebem os altos salários estão realmente se beneficiando de certo tipo de renda ricardiana.

de bens que usam mão de obra barata. Quando isso acontece – e dado que os salários dos trabalhadores e administradores mais qualificados são desproporcionalmente maiores –, os bens que usam tecnologia mais sofisticada e mão de obra mais cara ficarão economicamente comprometidos. Os salários pagos nas indústrias mais sofisticadas deverão ser necessariamente maiores, pois elas usam mão de obra mais qualificada. Se a diferença salarial entre um trabalhador não qualificado e um engenheiro, por exemplo, fosse de aproximadamente três a quatro vezes, como é nos países ricos, o país produziria, com mão de obra barata, todo tipo de bens sem qualquer dificuldade, a não ser as técnicas e administrativas. No entanto, se esse leque salarial for mais amplo – digamos, de 10 a 12 vezes, enquanto nos países ricos é de três a quatro vezes, como geralmente é –, então a doença holandesa ampliada existirá e se tornará um grave obstáculo ao crescimento econômico, porque as indústrias com maior conteúdo tecnológico necessitam de uma taxa de câmbio maior do que a taxa de câmbio de equilíbrio corrente determinada pelo mercado.

O conceito ampliado da doença holandesa não é a única razão, mas é certamente a razão fundamental pela qual os países asiáticos dinâmicos administram suas taxas de câmbio tão rigorosamente, impedindo sua apreciação. A China, por exemplo, nunca estaria exportando produtos cada vez mais sofisticados sem administrar sua taxa de câmbio. Ao fazer isso, ela mantém a taxa de câmbio no nível necessário – isto é, no nível da taxa de câmbio de equilíbrio industrial – que torna suas sofisticadas indústrias de transformação economicamente viáveis.

PREJUÍZO?

Até agora, assumi que a especialização na produção de commodities que geram rendas ricardianas substanciais é uma doença. No entanto, de acordo com o pensamento neoclássico, não é errado que um país se especialize exclusivamente na exploração de seus recursos naturais. Ele está apenas se beneficiando de sua vantagem comparativa e alocando seus recursos onde são mais lucrativos. Nesses termos, a industrialização não seria necessária para o crescimento econômico. Não discutirei aqui esse argumento, que já tem uma longa história na teoria econômica – particularmente na escola estruturalista latino-americana e na escola da economia do desenvolvimento. Apenas ob-

servo que um país desenvolvido como os Países Baixos não parece ter raciocinado nesse sentido, porque identificou o problema como uma doença que estava destruindo sua indústria de transformação. Também não acreditou que essa era a visão dos noruegueses quando decidiram neutralizar a doença com competência.

A doença holandesa é um obstáculo ao desenvolvimento econômico do lado da demanda, na medida em que uma moeda sobrevalorizada impede o investimento. Quando um país de renda média é ameaçado pela doença holandesa, é a demanda de toda a indústria manufatureira local que fica sob ameaça. Não é realista imaginar que um país possa, sem grandes custos, incorrer uma desindustrialização prematura e voltar para a situação de especialização em setores intensivos em recursos naturais. Em segundo lugar, quando a especialização em recursos naturais ocorre em um país porque é economicamente inviável implementar atividades econômicas diferentes daquelas que envolvem bens e serviços não comercializáveis, estamos na presença de uma doença porque, nesse caso, o país está limitando sua capacidade de criar empregos e renunciando à produção de qualquer bem com valor agregado *per capita* maior do que aquele existente nas commodities que ele produz e exporta.

Antes de meu estudo básico sobre a doença holandesa (Bresser-Pereira, 2008), argumentei que a doença holandesa impedia o aumento da produtividade porque impedia a transferência de membros da força de trabalho para setores com maior valor agregado *per capita*. Essa afirmação, porém, pressupõe erradamente que o valor agregado *per capita* do bem que dá origem à doença holandesa tenha um conteúdo tecnológico menor do que a média dos bens industriais. Embora o valor agregado *per capita* da produção agrícola e mineral seja tradicionalmente menor do que o da produção industrial e dos serviços exportáveis, não é necessário que seja assim. Não há razão para que a produção agrícola e mineral seja intrinsecamente menos produtiva ou menos eficiente do que a produção manufatureira. Além disso, desde a década de 1970, temos observado um grande crescimento da produtividade agrícola em todo o mundo e, ao mesmo tempo, a produção mineral tem-se tornado cada vez mais sofisticada tecnologicamente. Entretanto, mesmo que essa exploração envolva um elevado valor agregado *per capita*, o país está renunciando a outras atividades que já está apto a executar com conteúdo científico e tecnológico ainda maior e – o que é ainda mais grave – está renunciando a todas as outras

atividades que poderia executar com maior valor agregado *per capita*. Além disso, a doença holandesa existe mesmo se os bens alternativos possuírem um valor agregado *per capita* quase idêntico ao do bem que provoca a doença holandesa, mas sua produção for necessária para garantir o pleno emprego da força de trabalho disponível, uma vez que os bens que dão origem à doença não são capazes, por si sós, de proporcionar esse volume de emprego.⁹

Em um país no qual a doença holandesa tem sua origem principalmente nas commodities agrícolas, os partidários dessas commodities argumentam que devemos também considerar a produção industrial gerada por elas. Sem dúvida, isso é verdade. Tendo em vista os custos de transporte, os países que produzem commodities tenderão a ter uma vantagem em produzir o bem industrializado. Entretanto, a doença holandesa tem efeito também sobre essa produção industrial: embora afetando esse tipo de indústria de transformação menos intensamente do que os outros tipos, ela também desencadeia a regressão da cadeia de produção e tende a tornar rentável somente a produção da commodity bruta, uma vez que é seu custo marginal que determina a taxa de câmbio. No caso dos recursos minerais, é também importante lembrar que eles são esgotáveis.

Assim, as rendas ricardianas que se originam de recursos naturais e humanos baratos são uma importante fonte de crescimento para os países em desenvolvimento ou, mais precisamente, para todos os países que derivam tais rendas de recursos naturais e humanos baratos, desde que neutralizem a doença holandesa. As rendas são, em todas as circunstâncias, ganhas pelo país, mas, se um imposto sobre vendas e exportação neutralizar a doença, isso significa que essas rendas serão captadas pelo Estado. A questão, então, é saber se os governos devolverão as receitas para a sociedade. Eles podem, em tese, criar fundos de investimento internacionais, como fez a Noruega; podem gastar os recursos em investimentos públicos necessários e no aumento dos gastos sociais, como está fazendo a Argentina, por exemplo; podem usar as receitas para reduzir ou manter baixos outros tributos, como acontece no México; e podem apropriar-se privadamente de alguns deles, como

⁹ Deve-se observar, portanto, que não estou levando em conta um grande número de outros efeitos engendrados pela dependência da commodity que dá origem à doença holandesa – como concentração de poder político e econômico ou aumento da vulnerabilidade da economia –, assim como questões distributivas entre os vários setores da sociedade.

ocorre nos países mais pobres, que, infelizmente, tendem a ser também os mais corruptos, embora a corrupção aconteça em qualquer tipo de país – a diferença é que, quanto mais rico o país, mais a corrupção será ativa ou originada nos empresários, e, quanto mais pobre o país, mais será passiva ou originada nos burocratas.

Uma última questão, mas não menos importante, é saber o que vai acontecer com os países sem a doença holandesa se os países com a doença conseguirem neutralizá-la completamente. A resposta é que não terão alternativa senão *sofrer déficits crônicos em conta corrente, que se estabilizarão pela transferência de ativos* para os países que neutralizaram a doença holandesa. Isso não significa, naturalmente, que, dentre esses países, os ricos enfrentarão grandes problemas. Eles continuarão ricos e continuarão crescendo, mas o *catch up* estará acontecendo. Em relação aos países pobres que não apresentam a doença holandesa, o problema é mais grave e o sistema político global liderado pela ONU terá de enfrentá-lo. Por que esses déficits crônicos em conta corrente? Porque, se a doença holandesa existe quando a taxa de câmbio de equilíbrio corrente está mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial, e se a primeira equilibra intertemporalmente a conta corrente do país, isso significa que, se neutralizarem a doença, depreciando a moeda até o ponto em que as duas taxas de equilíbrio sejam iguais, esses países apresentarão grandes superávits em conta corrente que terão de ser compensados por déficits em conta corrente nos países que não apresentam a doença holandesa. Apesar do fato de, por ora, a doença holandesa estar apenas parcialmente neutralizada na maioria dos países – e de muitos deles desconhecem essa doença e usarem os impostos de exportação somente por razões fiscais –, já estamos vendo nos países produtores de petróleo grandes déficits em conta corrente e a formação de grandes fundos de investimento soberanos.

CONCLUSÃO

A doença holandesa é o componente fundamental da tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio que caracteriza os países em desenvolvimento. Neste capítulo, tentei (a) definir a doença holandesa tão clara e precisamente quanto possível; (b) apresentar o conceito da doença holandesa ampliada, que não resulta de recursos naturais, mas da mão de obra barata; (c) mostrar

que é uma grave falha de mercado; e (d) discutir como pode ser neutralizada. A melhor maneira de concluir o capítulo é resumindo-o rapidamente em alguns pontos.

1. A doença holandesa ocorre quando há sobrevalorização relativamente permanente da taxa de câmbio resultante dos abundantes recursos naturais (conceito restrito) ou da mão de obra barata (conceito ampliado) do país, cujo baixo custo marginal é compatível com uma taxa de câmbio de mercado substancialmente mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial.
2. Existem duas taxas de câmbio de equilíbrio: a taxa de câmbio de equilíbrio corrente, que equilibra intertemporalmente a conta corrente do país e é, portanto, a taxa que o mercado tende a determinar, e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial, que permite a existência de setores industriais que usam tecnologia de ponta; a doença holandesa ocorre quando esses dois equilíbrios apresentam valores conflitantes.
3. Os sintomas da doença holandesa em um país são permanentes quando o país nunca produziu bens industriais, ou quando resultam de algum fato novo que levou um país já industrializado a deixar de neutralizar a doença ou, ainda, de uma mudança nos termos de troca que aumenta o preço de mercado das commodities; nos dois últimos casos, haverá uma apreciação da taxa de câmbio sem uma diminuição no superávit comercial do país; haverá desindustrialização; e as empresas exportadoras de bens industriais aumentarão os componentes importados em sua produção a fim de, gradualmente, transformarem a indústria de transformação do país em uma indústria maquiladora.
4. A doença holandesa deve ser neutralizada por meio de um imposto sobre as vendas internas e sobre as exportações de commodities, que será diferente para cada commodity, a fim de ser proporcional à diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio corrente e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial que é necessária para tornar competitivas as empresas industriais que usam tecnologia de ponta.
5. Quanto mais grave for a doença holandesa em um país, mais difícil será sua neutralização, e menor será a probabilidade de que esse país se industrialize e cresça.

6. As receitas do imposto criado para neutralizar a doença holandesa não devem ser investidas no país (salvo se forem usadas para estabilizar os preços das commodities sobre as quais o imposto será cobrado), mas investidas em um fundo financeiro internacional, para que o ingresso das receitas não acarrete revalorização da moeda local.
7. Apesar do fato de que o imposto deveria ser cobrado somente sobre a receita marginal obtida pelos produtores, resultante da depreciação garantida pelo imposto, não é fácil neutralizar a doença holandesa em vista da resistência dos exportadores de commodities à taxação; por outro lado, a depreciação enfrenta resistência de toda a população, porque provoca inflação temporária e, em especial, porque reduz os salários reais.
8. Embora os países em desenvolvimento tenham sempre sofrido da doença holandesa sem perceber, muitos se industrializaram; a razão é que, na prática, neutralizaram a doença holandesa pelo uso de taxas múltiplas de câmbio, além de tarifas de importação e subsídios à exportação que implicavam um imposto disfarçado sobre as commodities; eles justificavam essas políticas com as teorias da indústria nascente e com a deterioração dos termos de troca; no entanto, não há protecionismo quando as tarifas apenas compensam a valorização causada pela doença holandesa.
9. A doença holandesa é uma grave falha de mercado porque sua existência não neutralizada implica externalidades negativas derivadas de recursos baratos.
10. A doença holandesa existe mesmo se as commodities que lhe dão origem tiverem alto conteúdo tecnológico, como acontece atualmente com a produção de petróleo e com uma agricultura cada vez mais sofisticada tecnologicamente; é um obstáculo ao crescimento porque as atividades mineradoras e agrícolas não são capazes de empregar toda a força de trabalho e porque ela implica que o país renuncie a suas oportunidades para investir e inovar em setores com conteúdo tecnológico potencialmente ainda maior e, portanto, com maior valor agregado *per capita*.
11. A doença holandesa pode também derivar simplesmente da mão de obra barata; nesse conceito ampliado da doença holandesa, a condição para que ela ocorra é que o leque salarial no país em desenvolvimento seja substancialmente maior do que nos países ricos para os quais os bens seriam exportados.

12. Quanto à doença holandesa ampliada, há uma incompatibilidade de princípio entre essa doença não neutralizada e o crescimento econômico, porque o crescimento econômico depende sempre da possibilidade de transferir mão de obra para setores com maior valor agregado *per capita* – uma transferência que é impossível neste caso, porque os produtos manufaturados mais sofisticados utilizam necessariamente uma mão de obra mais qualificada (cujos ordenados excedem aqueles dos trabalhadores não qualificados em grau muito maior do que acontece nos países ricos).
13. A distinção entre a doença holandesa restrita e a ampliada é teórica; na prática, ambas estão tão integradas que é impossível distinguir os efeitos de cada uma; é impossível, entretanto, ignorar seus terríveis efeitos sobre as economias dos países em desenvolvimento.