

ISSN 1981-7789

MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO

ano 1 - numero 1 - junho 2007



1


Centro Internacional
CELSO FURTADO
de Políticas para o Desenvolvimento

Memórias do Desenvolvimento é uma publicação do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Luiz Gonzaga Belluzzo – Presidente Institucional

Maria da Conceição Tavares – Presidente Acadêmica

Rosa Freire d'Aguiar Furtado – Presidente Cultural

Hildete Pereira de Melo – Diretora Administrativo-Financeira

Carlos Tibúrcio – Diretor de Comunicação

Coordenação Acadêmica – Glória Maria Moraes da Costa

Secretaria – Glauber Cardoso Carvalho

Alexandre França

Memórias do Desenvolvimento

Editora – Hildete Pereira de Melo

Conselho Editorial – Luiz Gonzaga Belluzzo, Rosa Freire d'Aguiar, Maria da Conceição Tavares, Claudio Salm, Hildete Pereira de Melo, Carlos Tibúrcio

Assistente de Pesquisa – Ana Cláudia Caputo

Digitalização – Glauber Cardoso Carvalho

Projeto Gráfico – A 4 Mãos Comunicação e Design Ltda.

Editoração eletrônica – A 4 Mãos Comunicação e Design Ltda.

Catálogo na fonte
UERJ/REDE SIRIUS/NPROTEC

C122 Cadernos do Desenvolvimento. – Ano. 1, n.1 (2006).

Rio de Janeiro : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.

280 p.

ISSN 1809-8696

1. Furtado, Celso, 1920-2004. 2. Desenvolvimento econômico – Periódicos. 3. Áreas subdesenvolvidas – Periódicos
4. Brasil – Condições econômicas. I. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 330.35

Todos os direitos desta edição reservados ao *Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento*

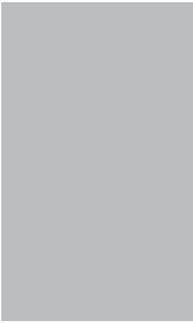
Av. República do Chile, 100 – subsolo 1, salas 15-17

20031-917 Rio de Janeiro, RJ, Brasil

tel: (5521) 2172-6312 / 6313

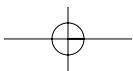
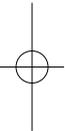
site: www.centrocelsofurtado.org.br

email: centro@centrocelsofurtado.org.br



SUMÁRIO

■	Editorial	5
■	Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos Ragnar Nurkse	11
■	Nota da Redação	13
	I – As Dimensões do Mercado e o Incentivo à Inversão	17
	II – Disparidades Internacionais de Renda e a Capacidade de Poupar	51
	III – Fontes Internas da Formação de Capital	85
	IV – Fontes Externas da Formação de Capitais	119
	V – Política Comercial e a Formação de Capitais	145
	VI – Idéias Recentes Sobre a Teoria dos Movimentos Internacionais de Capital	169
■	Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico Celso Furtado	195
■	Notas sobre o Trabalho do Sr. Furtado Relativo a “Formação de Capitais e Desenvolvimento Econômico” Ragnar Nurkse	233



EDITORIAL

Este é o primeiro número da publicação “*Memórias do Desenvolvimento*” do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento – CICEF. O objetivo desta brochura é apresentar ao público atual artigos que tenham marcado o debate sobre o desenvolvimento no Brasil e no mundo. Para esta primeira edição estamos re-editando o debate travado entre Celso Furtado e Ragnar Nurkse, publicado pela *Revista Brasileira de Economia (RBE)* da Fundação Getúlio Vargas no início dos anos 1950. Este debate originou-se de seis conferências pronunciadas pelo economista Ragnar Nurkse sobre a formação de capitais em países subdesenvolvidos, no Rio de Janeiro, no ano de 1951. No mesmo ano a *RBE* publicou-as, o que motivou a resposta da equipe da CEPAL. Coube a Celso Furtado redigir o texto refutando as idéias de Nurkse, que respondeu e o debate acendeu-se. O Centro Celso Furtado agradece ao editor da *RBE* a gentileza de autorizar esta re-publicação.

OS PERSONAGENS E SEU TEMPO

Os anos 1950 marcaram a história brasileira pelo debate sobre o desenvolvimento econômico nacional. Desde 1930 o governo orientava a política na busca da solução para o problema do atraso do país, através da centralização política e da expansão do controle da economia, seja pela regulação da atividade econômica, seja pela formulação de planos para o desenvolvimento de setores considerados estratégicos, seja pelos planos nacionais (Furtado, 2007, Martins, 1976, Draibe, 1985).

Os anos pós-1945 foram efervescentes para o Brasil e para os demais países latino-americanos. O diagnóstico sobre o atraso econômico do continente havia sido profundamente influenciado pelo chamado *Manifesto*

6 ■ MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO

de Raul Prebisch, de 1949, que marca o início de sua direção na Comissão Econômica Latino-Americana (CEPAL). Côncio de que aquelas idéias iriam revolucionar o pensamento político-econômico da América Latina, Celso Furtado solicitou a Prebisch a permissão para traduzi-lo para o português e encarregou-se de apresentar o ensaio à comissão editorial da *Revista Brasileira de Economia*. Esta era dirigida por Arízio de Viana, mas o Professor Eugênio Gudin tinha a derradeira palavra no que seria publicado ou não na revista; finalmente o texto de Prebisch foi aprovado e, nas palavras de Furtado, foi através desta publicação que o “*manifesto*” fundador da escola cepalina teve sua primeira ampla difusão no continente latino-americano (1985, 63).

No final daquela década, o Brasil apresentou altas taxas de crescimento, um aumento de seu parque industrial e do emprego, resultados, em grande parte, dessa orientação desenvolvimentista. Nas palavras de Furtado: *No primeiro ano do Governo Vargas (1951) as importações de bens de capital aumentam 72 por cento, e se mantêm nesse elevado nível no ano seguinte. A taxa de inversão líquida, que era inferior a dez por cento em 1949, aproxima-se de treze por cento em 1951 e alcançará quatorze por cento em 1952. Pela primeira vez no Brasil adotava-se uma política decididamente industrialista* (1985, 145). Dentro desta perspectiva, uma das principais facetas do debate encontrava-se na necessidade de formação de capital para o desenvolvimento econômico do país e sua origem. Outra importante questão era a participação dos setores público e privado na formação deste capital e, ainda, os possíveis resultados da participação do capital estrangeiro.

Uma das instituições promotoras deste debate foi a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Esta tinha sido fundada em 1944 e constituía-se em um dos principais centros de pesquisa econômica do Brasil. Com o objetivo inicial de contribuir para a formação de administradores públicos e privados no país, teve seu escopo de atuação ampliado, voltando-se para a pesquisa e a informação no campo das ciências sociais como um todo. No ensino de economia teve papel destacado e inaugurou no Brasil a primeira pós-graduação nesta área (EPGE). Alguns de seus projetos foram a elaboração das contas nacionais, dos índices econômicos e do balanço de pagamentos, além da produção dos periódicos: *Revista Brasileira de Economia (RBE)* e a *Conjuntura Econômica*. Estes são exemplos de sua contribuição para o debate sobre economia brasileira e seu desenvolvimento.

A *Revista Brasileira de Economia*, editada por Arízio de Viana e Eugenio Gudin, no Instituto Brasileiro de Economia da FGV, em 1947, foi a primeira

publicação nacional dedicada exclusivamente aos assuntos econômicos e representava, em muitos aspectos, o pensamento das correntes mais liberais. A partir de seu segundo número, a *RBE* passou a publicar conferências de palestrantes internacionais convidados para incrementar o debate nacional. As três primeiras conferências publicadas foram dos economistas Gottfried Habeler, austríaco que estudava principalmente a área de comércio internacional; Hans Wolfgang Singer, alemão que trabalhava com desenvolvimento econômico; e Jacob Viner, canadense que contribuiu para diversas áreas da economia. A quarta conferência foi proferida por Nurkse e seu conteúdo será apresentado nesta Revista. O Brasil tornava-se um centro de debates sobre a problemática do desenvolvimento e as palestras do Professor Ragnar Nurkse, segundo Furtado, contribuíram para o desenvolvimento da temática do intercâmbio entre países industrializados e produtores de matérias-primas.

O economista Ragnar Nurkse (1907-1959), nascido na Estônia, destacou-se nas áreas de economia internacional, finanças internacionais e desenvolvimento econômico. Formou-se nas Universidades de Tartu (Estônia) e de Edimburgo (Reino Unido). Nesta última, obteve o grau em Economia, em 1932. Trabalhou em Viena entre 1932 e 1934, onde publicou artigos e conheceu economistas da escola austríaca como Haberler, Mises, Hayek, Machlup, Morgenstern, entre outros.

Trabalhou na Liga das Nações entre 1934 e 1945, onde esteve envolvido com diversas publicações do órgão, entre elas o anuário *Monetary Review*, a *The Review of World Trade* e *World Economic Surveys*. A partir de 1945, tornou-se professor da Universidade de Columbia (Nova Iorque). Em 1958 e 1959, foi estudar desenvolvimento econômico em Genebra, onde faleceu subitamente. A maioria de seus últimos trabalhos sobre os problemas do desenvolvimento econômico e o comércio internacional resultou das suas conferências nas cidades do Cairo, Istambul, Rio de Janeiro, Cingapura e Estocolmo, assim como seus cursos em Columbia.

O outro interlocutor deste debate é o economista brasileiro Celso Furtado (1920-2004), natural do estado da Paraíba, advogado, segundo tenente da FEB, doutor em economia em 1948 pela Universidade de Paris-Sorbonne (França) com uma tese sobre a economia colonial brasileira. Iniciou sua vida profissional na recém-criada Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), órgão das Nações Unidas, em 1949, ao lado do argentino Raul Prebisch.

8 ■ MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO

Furtado foi um dos mais fecundos pensadores brasileiros, além de ter tido uma participação política marcante. Nos anos 1950, presidiu o Grupo Misto CEPAL-BNDE, esteve como pesquisador visitante no King's College da Universidade de Cambridge (Inglaterra), assumiu uma diretoria do BNDE e, em 1959, participou da criação e direção da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Foi Ministro do Planejamento no Governo João Goulart e, com o golpe militar em 1964, teve seus direitos políticos cassados por dez anos. Nos anos de exílio, morou no Chile, nos Estados Unidos e, em 1965, mudou-se para a França. Assumiu a cátedra de Desenvolvimento Econômico da Universidade de Paris-Sorbonne, permanecendo por vinte anos nos quadros da universidade. Com a anistia retornou à política, e foi Ministro da Cultura no Governo José Sarney. Faleceu no Rio de Janeiro em 2004.

Esta revista sobre a memória do desenvolvimento, uma publicação do CICEF, um centro de estudos sobre o desenvolvimento econômico, fundado em honra de Celso Furtado, escolheu a troca de idéias entre estes dois insígnies economistas como ilustração desse debate. Para Furtado foi grande a importância das conferências de Nurkse porque elas chamavam a atenção para a questão do subdesenvolvimento, problema do mundo real. Para ele comentá-las foi imperioso: “Rompiam-se o diálogo de surdos: deixávamos de lado as caixas vazias das teorias puramente dedutivas para abordar a realidade do subdesenvolvimento de um ângulo teórico” (Furtado, 1985, 149).

Assim, em 1952, o Professor Celso Furtado publicou um artigo na *RBE*, comentando o que considerava aspectos importantes das Conferências de Nurkse e sua interpretação sobre pontos controversos. Nurkse respondeu no ano seguinte, também através de um artigo na *RBE*, explicando as questões que considerava terem sido mal interpretadas por Furtado. Estes dois artigos também estão aqui publicados. O debate entre os professores Nurkse e Furtado é representativo daquele momento em que a discussão sobre o desenvolvimento econômico no país estava em voga e estes artigos foram significativas trocas daquelas idéias. Furtado discordava do enfoque “círculo vicioso da pobreza” utilizado por Nurkse na sua caracterização dos países atrasados e afirmava que “as teorias não surgem fora de época: se não existe uma teoria do desenvolvimento é que até recentemente inexistia preocupação com o tema” (Furtado, 1985, 150). Discorria sobre as diferenças entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos colocando de forma pioneira

estas idéias no seio da debate. O artigo de Furtado repercutiu internacionalmente e em 1953 foi publicado pelo *International Economic Papers*, revista da AIE que reunia contribuições teóricas relevantes em outros idiomas.

Leiam os textos e querendo aprofundá-los recomendamos a leitura de um dos livros de memória de Celso Furtado, *A Fantasia Organizada* (1985), particularmente os capítulos IX e X.

Boa Leitura!

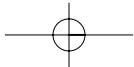
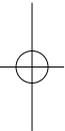
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

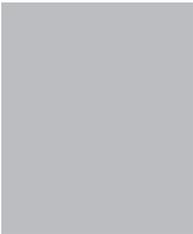
DRAIBE, Sonia. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, Celso, Formação Econômica do Brasil, São Paulo, Companhia das Letras, 2007, primeira edição de 1959.

FURTADO, Celso, *A Fantasia organizada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, 5.edição.

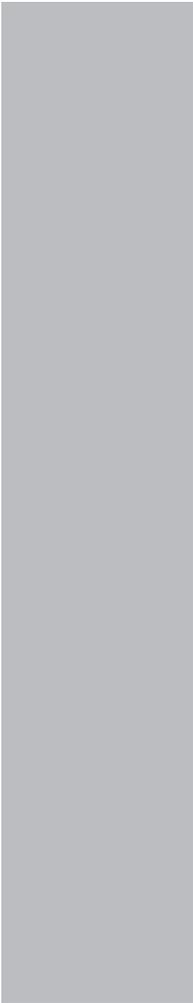
MARTINS, Luciano, Pouvoir et développement économique. Paris, Anthropos, 1976.

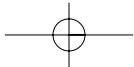
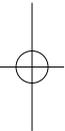




*PROBLEMAS DA FORMAÇÃO
DE CAPITAIS EM PAÍSES
SUBDESENVOLVIDOS*

SEIS CONFERÊNCIAS DO PROFESSOR RAGNAR NURKSE





NOTA DA REDAÇÃO¹

A “Revista Brasileira de Economia” apresenta, neste número, o texto de seis conferências pronunciadas no Rio de Janeiro, na Fundação Getúlio Vargas, durante os meses de julho e agosto de 1951, pelo conhecido economista da Universidade de Columbia, Prof. RAGNAR NURKSE, sobre um tema de grande interesse: A Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos. Esta é a quarta série de conferências, que a “Revista” vem publicando, de autoria de alguns dos mais destacados economistas de renome internacional, que nos têm visitado, a convite do Instituto Brasileiro de Economia (antigo Núcleo de Economia) da Fundação Getúlio Vargas.²

É interessante mencionar que o Prof. NURKSE não considerou o Brasil um país tipicamente subdesenvolvido e sim em situação intermediária entre países desse tipo e países economicamente desenvolvidos.

Na primeira conferência – As Dimensões do Mercado e o Incentivo à Inversão – o autor chama a atenção para o fato de que a formação de capitais em países subdesenvolvidos é freqüentemente prejudicada pela limitação do mercado, isto é, por uma fraqueza do lado da procura de capitais, e não somente pela deficiente oferta de capitais em virtude de um baixo nível de economias. Métodos de produção que utilizam elevada proporção de capital

¹ Nota da Redação original da Revista Brasileira de Economia, N° 4, ano 5, dezembro de 1951.

² Da 1ª série de conferências, pronunciadas pelo Professor HABERLER, em 1947 e subordinadas ao tema “Problemas de Conjuntura e de Política Econômica” a “Revista” publicou a primeira conferência no seu n° 2, ano 1° sendo a série inteira publicada no livro com o título acima referido. A segunda série de conferências pronunciadas pelo Sr. H. W. SINGER, do Secretariado das Nações Unidas em 1950, referiu-se a vários problemas econômicos de países menos desenvolvidos e foi publicada na “Revista” n° 3, do ano 4°. A terceira série de conferências foi publicada no n° 2 do ano 5° da “Revista”. São seis conferências do Prof. VINER sobre “Tendências Modernas da Teoria do Comércio Internacional”.

por operário, ou sejam, em geral, os métodos de produção em grande escala, não são econômicos quando o mercado é pequeno e a produtividade baixa. Há um círculo vicioso em virtude do qual a baixa produtividade e a renda real limitam o mercado, o qual, por sua vez, impede a adoção de métodos mais produtivos. Mostra, porém, o Prof. NURKSE que o círculo vicioso pode ser rompido. A introdução de métodos altamente “capitalistas” pode ser econômica se abranger, simultaneamente, muitas indústrias (embora não o seja em cada uma dessas indústrias isoladamente); nesse caso, em virtude da expansão simultânea, umas indústrias criam mercado para outras.

Na segunda conferência – Disparidades Internacionais de Renda e Capacidade de Poupar – o Prof. NURKSE evidencia como os altos padrões de vida dos países mais adiantados estimulam o consumo nos países menos desenvolvidos e pobres, impedindo as economias e assim a formação de capitais.

A atração exercida pelos padrões de consumo dos Estados Unidos estimula principalmente a importação dos produtos desse país, contribuindo, destarte, para uma persistente crise de dólares, além de uma tendência geral para o desequilíbrio dos balanços de pagamentos entre países pobres e ricos. Esses desequilíbrios podem ser sanados mediante transferências internacionais de renda dos países ricos para os países pobres. Mas essas transferências, dentro da atual estrutura política do mundo, nada têm de automáticas (como é o caso, por exemplo, das transferências de renda entre regiões ricas e pobres de uma mesma nação ou entre metrópole e colônias de um Império). Daí a importância das medidas tendentes a estimular as economias internas. De qualquer modo, porém, as transferências internacionais de renda não dispensariam medidas complementares internas destinadas a evitar que as transferências fossem utilizadas no aumento do consumo em vez de contribuírem para a formação de capitais.

Na terceira conferência – Fontes Internas de Formação de Capitais – o Prof. NURKSE mostra como, nos países superpovoados, o desemprego disfarçado rural, neles observado, corresponde a um potencial disfarçado de economias. Este potencial pode ser utilizado para dar impulso ao desenvolvimento econômico. Nos países de escassa população, por outro lado, não há economias disfarçadas, sendo, porém, mais fácil, mediante aperfeiçoamento de métodos de produção, isto é, sem grandes investimentos, melhorar a produtividade agrícola. O correspondente aumento da renda nacional pode ser utilizado na formação de capitais. Em muitos casos, só a

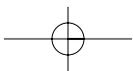
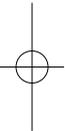
intervenção do Governo, por meio de tributação, poderá assegurar que esse aumento da renda, seja economizado. A criação dos novos investimentos pode ser deixada à iniciativa privada, mesmo que o Governo financie esses empreendimentos com recursos provenientes da tributação.

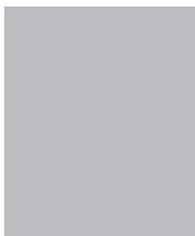
Na quarta conferência, o autor trata das Fontes Externas da Formação de Capital. Nos países subdesenvolvidos, os investimentos estrangeiros diretos se dirigem preferencialmente para os ramos de exportação (em virtude da limitação do mercado interno); além disso, hoje em dia, uma série de fatores limita extraordinariamente o fluxo de capitais estrangeiros, mesmo para esses ramos. Depois de discutir as vantagens de empréstimos e donativos de Governo a Governo, o autor examina a maneira pela qual a melhora na relação de trocas pode dar lugar a um aumento no ritmo e formação de capitais, acentuando que o efeito não é automático. Seria necessário provavelmente um aumento da tributação, a fim de destinar uma parte apreciável do aumento da renda nacional proveniente da melhora da relação de trocas às economias e aos investimentos.

Uma das mais interessantes conferências é a quinta, que trata das relações entre Política Comercial e Formação de Capitais. Acredita-se, às vezes, que o problema do incremento da formação de capitais fica resolvido quando se proíbe a importação de bens não essenciais e só se concedem licenças para a importação de equipamentos. Esclarece o Prof. NURKSE que a política comercial só pode levar a um aumento de formação de capitais quando conduz a uma elevação do ritmo das economias. Caso contrário a diminuição das importações não essenciais será compensada por um aumento da produção nacional de bens não essenciais. Em condições de pleno emprego, tão característico dos países menos desenvolvidos (exceto os superpovoados) o aumento da produção de bens não essenciais significará diminuição da produção de bens de investimento, a qual compensará o aumento da importação de equipamentos. A probabilidade de que a restrição da importação de bens não essenciais redunde em aumento das economias e não em substituição de bens importados por bens nacionais, é tanto maior quanto mais flexível for a estrutura da produção de um país.

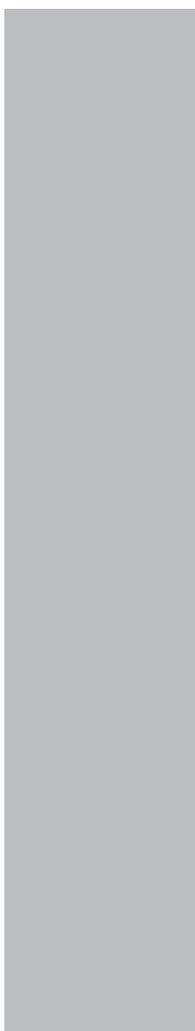
Na última conferência o Prof. NURKSE aborda uma série de problemas teóricos relacionados com o Movimento Internacional de Capitais.*

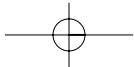
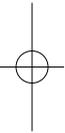
* A tradução das conferências do Prof. NURKSE, que foram pronunciadas em inglês, esteve a cargo do Secretário JOÃO BAPTISTA PINHEIRO, do Ministério das Relações Exteriores.

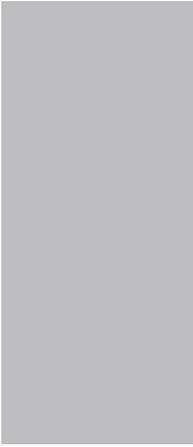




*PRIMEIRA CONFERÊNCIA
AS DIMENSÕES DO
MERCADO E O INCENTIVO
À INVERSÃO*







Antes de abordar o tópico especial da primeira conferência permitam-me dizer algumas palavras de introdução sobre o tema geral da formação de capitais. Este assunto constitui o centro do problema do desenvolvimento em países economicamente atrasados. As áreas “subdesenvolvidas” em comparação com as adiantadas são insuficientemente equipadas de capital em relação à sua população e recursos naturais. Mas, devemos ter presente no nosso espírito que isso não é tudo. O desenvolvimento econômico é estreitamente ligado a aptidões humanas, atitudes sociais, condições políticas e acontecimentos históricos. A formação de capitais é uma parte importante, mas não o problema todo.

O assunto – formação de capital – tem muitas ramificações, das quais selecionarei apenas algumas para estudo mais minucioso nesta série de conferências. Minha escolha será necessariamente arbitrária. Os tópicos selecionados serão de caráter geral. Peço-lhes, portanto, que não esperem algo que se assemelhe a um tratamento sistemático e equilibrado do assunto, nem que se relacione especificamente com as condições de qualquer país em particular. Embora a discussão trate de problemas que muitos dos países mais pobres têm em comum, devemos nos lembrar que todos os países diferentes apresentam circunstâncias especiais nas quais não podemos entrar, nesta oportunidade.

Entre os tópicos genéricos que selecionei para estudo há alguns aspectos internacionais do problema da formação de capitais em países menos desenvolvidos. De fato, talvez seja criticado por dedicar mais tempo a esses aspectos internacionais do que consideraria justificado pela sua verdadeira importância relativa. Pessoalmente, acredito que a nota a ser acentuada sobretudo é a da necessidade de ação pelo próprio país subdesenvolvido; preveni-os, porém, de que não esperassem um tratamento equilibrado e bem contornado. Assim, somente em duas de minhas seis conferências, isto é, na primeira e na terceira, a atenção é focalizada no quadro nacional. Minha

desculpa, em parte, é que uma descrição mais completa dos problemas internos conduzir-nos-ia logo a particularidades para as quais não temos tempo e, de outra parte, porque os aspectos internacionais são de especial interesse nos Estados Unidos.

Formação de capital quer dizer que a sociedade se abstém de aplicar o total de suas atividades produtivas correntes à satisfação de necessidades e desejos de consumo imediatos, mas dirige uma parte das mesmas para a produção de *bens de produção*: – ferramentas e instrumentos, máquinas e meios de transporte, instalações e equipamento – todas as espécies de *capital real* que aumenta, e pode aumentar extraordinariamente, a eficiência do esforço produtivo. O termo formação de capital é usado ocasionalmente tanto para designar o capital humano quanto o capital material; pode incluir investimentos em técnica, educação e saúde – modalidades muito importantes de investimento. Prefiro, porém, não abordar assuntos que nos levariam ao campo de condições culturais, sociais e demográficas, em parte por causa da grande diversidade dessas condições, mas principalmente por considerar minha falta de competência neste campo. Prefiro, portanto, confinar a discussão, de modo geral, à acumulação de *capital material*.

A essência do progresso, então, é o desvio de uma parte dos recursos da sociedade correntemente disponíveis para o fim de aumentar o estoque de bens de produção, de modo a tornar possível uma expansão da produção de bens consumíveis no futuro. É este aspecto básico da formação de capital que procurarei examinar. Certos aspectos deste processo, que para algumas pessoas são de importância fundamental, serão aqui tratados como subsidiários. Por exemplo, o lado tecnológico do processo da formação de capital será quase completamente negligenciado. Quando o estoque de capital aumenta, naturalmente sua forma técnica se modifica. Imaginem um grupo de operários trabalhando na construção de uma estrada, cada um deles equipado com capital no valor de um dólar, isto é, uma pá. Se aumentarmos o capital *per capita* do trabalhador para, digamos, mil dólares, isto é, se dermos a cada operário bens no valor de mil dólares isto não significa que entregáramos a cada um mil pás. Pelo menos alguns trabalhadores, por exemplo, receberiam agora para trabalhar, um trator ou um pequeno caminhão. A forma técnica do capital se modifica à medida que o suprimento de capital por operário se altera. Esta modificação na aparência técnica do capital é que usualmente impressiona os leigos. É um fenômeno interessante

e importante, mas meramente um aspecto mecânico do aumento do estoque de bens de produção. Essas modificações nas formas técnicas do capital serão aqui consideradas como subentendidas sem maiores discussões. Deveremos nos lembrar, tão somente, que pode haver importantes soluções de continuidade técnicas nas formas físicas que o capital pode assumir à medida que, e quando, a produção se torna mais capitalizada.

Aquilo que é conhecido como “progresso técnico” pode ter dois sentidos: Primeiro, e muito freqüentemente, significa a construção de mais e melhores instrumentos de produção e a utilização, para este fim, de uma parcela maior do acervo de conhecimentos técnicos existentes. O estoque de conhecimentos técnicos pode permanecer inalterado e, contudo, podemos ter “progresso técnico”, no sentido de maior aplicação dos conhecimentos existentes e incorporação dos mesmos em bens materiais de produção. A outra significação do termo “progresso técnico”, é aquela em que os conhecimentos técnicos aumentam em abstrato, sem qualquer modificação na forma ou quantidade dos bens de produção. O desenvolvimento dos conhecimentos técnicos pode deixar de ter relevância econômica se não houver capital ao qual se incorporem esses conhecimentos, permitindo deles se beneficiar no processo da produção. Deixando de lado os aspectos mecânicos da formação de capital, tomarei como aceita a hipótese – hipótese bastante realista, especialmente para os países subdesenvolvidos – de que há no mundo um grande fundo de conhecimentos técnicos, que poderiam ser aplicados vantajosamente ao processo da produção, se houvesse capital disponível para utilizá-los.

Haveria que dizer mais sobre aspectos financeiros do que técnicos, mas o aspecto financeiro também é um dos que serão relegados a plano secundário, em consequência da nossa preocupação com os problemas “reais” ou não-monetários da formação de capital. Uma discussão detalhada do mecanismo financeiro suscitaria questões de organização financeira e institucionais que apresentam diferenças consideráveis, algumas vezes perfeitamente acidentais, de país a país, e que nem sempre são de importância básica.

Agora, porém, devo cessar de enumerar o que não consta do nosso programa e dizer-lhes o que consta. Meu primeiro tópico refere-se ao incentivo à inversão tal como se apresenta ao capitalista individual ou ao “entrepreneur”. Relaciona-se, por assim dizer, com as condições que determinam a procura de capital para uso no processo da produção. A dicotomia entre a oferta e a procura, tão cara aos economistas, é totalmente

aplicável às forças que governam a formação de capitais. O problema da formação de capitais não é inteiramente uma questão de oferta de capital. As próximas conferências tratarão de várias questões no que tange à oferta. Mas, existe igualmente um problema no lado da procura. Há uma certa dificuldade que tende a manter baixo o estímulo para instalar capital na produção para o mercado interno dos países subdesenvolvidos.

O PROBLEMA DO MERCADO

Pode parecer surpreendente ouvir-se que haja, quanto à procura, alguma dificuldade para a formação de capitais em países subdesenvolvidos. Poderá haver qualquer deficiência na procura de capital? Não são as áreas subdesenvolvidas, quase por definição, grandemente necessitadas de capital para a utilização eficiente do trabalho e para a exploração dos seus recursos naturais? Não é extraordinária a procura de capitais na maioria dessas áreas? Pode ser que sim; e, contudo, em termos de estímulo ao empreendedor individual para a adoção de métodos capitalistas nos processos da produção pode haver uma dificuldade, talvez uma séria dificuldade. Esta consiste nas limitadas dimensões do mercado interno nos estágios iniciais do desenvolvimento econômico do país. O ponto é muito simples. Há muito foi esse fato reconhecido pelo mundo dos negócios; só os economistas, até agora, não lhe haviam dispensado atenção adequada na discussão do desenvolvimento econômico. É objeto de observação comum que, em países menos desenvolvidos, o uso de equipamento moderno na produção de bens para o consumo nacional é limitado pelo pequeno tamanho do mercado, pela falta de poder aquisitivo do mercado interno – não em termos monetários, mas em termos reais, no sentido que será definido a seguir. Se se tratasse meramente de deficiência da procura monetária, essa poderia ser facilmente remediada, através de expansão monetária; porém, a dificuldade é mais profunda. A expansão monetária, apenas, não a removeria, produziria tão somente uma inflação de preços.

Este simples ponto, de que o incentivo para aplicar capital é limitado pelo tamanho do mercado, tem uma certa validade, não só na economia de mercado do mundo real, mas também na economia de um indivíduo isolado, como Robinson Crusóé, bem conhecida de nossos antepassados pelos livros elementares de economia. Suponha-se que Robinson Crusóé tenha duzentos ou trezentos pregos (que por hipótese obteve de um caixão que houvesse dado

à praia da Ilha em que se encontra) e deseje pregá-los em algumas árvores para pendurar suas redes de pesca ou objetos de uso pessoal. Ser-lhe-ia vantajoso, antes de mais nada, sentar-se e fazer um martelo simples, e com o mesmo bater esses pregos nas árvores. Seu esforço total seria diminuído e poderia fazer o trabalho mais rapidamente. Se apenas dispusesse, porém, de dois ou três pregos para bater, não valeria a pena fazer um martelo. Apanharia e usaria uma pedra de tamanho adequado para esse fim. Embora esse método fosse lento e inconveniente, por outro lado, seria antieconômico produzir equipamento, sob a forma de um martelo, apenas para dois ou três pregos.

Na economia de mercado do mundo real, não é difícil encontrar exemplos que ilustrem o modo pelo qual o pequeno tamanho do mercado de um país pode desencorajar, e até impossibilitar, o emprego proveitoso de equipamento moderno, por qualquer empresário individual em qualquer indústria particular. Num país, por exemplo, em que a maior parte da população fosse demasiada pobre para usar calçados de couro, a montagem de uma moderna fábrica de sapatos teria perspectivas comerciais duvidosas. Muitos artigos de uso comum nos Estados Unidos da América só podem ser vendidos em quantidades tão pequenas em países subdesenvolvidos que uma única máquina, trabalhando apenas uns poucos dias ou semanas, poderia produzir o suficiente para o consumo de um ano todo; o resto do tempo teria de permanecer parada. No Chile, por exemplo, verificou-se que um moderno laminador, que é equipamento padrão em qualquer país industrial, pode produzir, em três horas, um suprimento de certos tipos de perfis de ferro suficiente para as necessidades de um ano inteiro. Nessas circunstâncias, naturalmente, falta incentivo para instalar tal equipamento. Em alguns casos, fábricas subsidiárias de Companhias estrangeiras, que haviam sido instaladas em certos países latino-americanos, tiveram de ser retiradas porque se verificou ser o mercado nacional demasiado pequeno para permitir o seu funcionamento econômico.¹

Esses exemplos podem exagerar as dificuldades; mas, realmente creio que, numa certa extensão, a dificuldade existe de fato. O incentivo econômico para instalar equipamento para a produção de uma certa mercadoria ou serviço depende sempre, numa certa medida, da quantidade de trabalho a ser feito

¹ Para esse e outros exemplos veja G. WYTHE, "Industry in Latin America" (edição revista, 1951).

com este equipamento. Naturalmente, para o empresário individual a quantidade de trabalho a ser feito – o tamanho do mercado para o seu produto ou serviço é um dado mais ou menos fixo. Pode esperar-se que ele seja capaz de desviar em seu favor alguma parte do volume existente da procura dos consumidores; porém, onde a renda real é próxima do nível de subsistência, há geralmente pouca, ou nenhuma possibilidade de tal desvio. O tamanho limitado do mercado interno num país subdesenvolvido constitui um obstáculo à aplicação de capital por qualquer empresa privada que trabalhe para esse mercado. Neste sentido, o pequeno mercado interno é geralmente um obstáculo ao desenvolvimento.

Como poderia ser removido esse obstáculo? O que é que determina o tamanho do mercado? Que poderia ser feito para ampliá-lo? Algumas pessoas podem pensar, a esse respeito, em expansão monetária como uma solução; outras, ainda, poderão considerar métodos intensivos de promoção de vendas e propaganda. Alguns podem pensar no volume da população do país como determinante do tamanho do mercado; outros, ainda, poderão imaginar depender isso da extensão física do território do país.

Todos esses fatores, como veremos mais tarde, são irrelevantes, ou de importância secundária. Uma sugestão que tem muita popularidade é que pequenos países vizinhos deveriam abolir as restrições ao seu comércio mútuo. Mas a pequenez de um país não é a dificuldade fundamental. Essa dificuldade pode existir mesmo em países muito grandes como a China, a Índia e o Brasil. A determinante crucial do tamanho do mercado é a produtividade. Do ponto de vista macro-econômico, o tamanho do mercado não é somente determinado mas, na realidade, definido pelo volume da produção.² Numa economia, como um todo, o fluxo de bens e serviços produzidos e consumidos não é uma grandeza fixa. Para uma população dada, a produção total depende da capacidade de produção *per capita*; isto é, da produtividade. Diz-se algumas vezes que, se se pudesse reduzir os preços (as rendas em dinheiro permanecendo constantes), o tamanho do mercado aumentaria. Isto é verdade; mas, se isso ocorresse, quais seriam as conseqüências? Implicaria num aumento da produtividade e da renda real. O mercado seria igualmente ampliado se as rendas monetárias da população

² Para uma excelente exposição, e elaboração desse ponto, veja o bem conhecido artigo de ALLYN A. YOUNG. "Increasing Returns and Economic Progress", no "Economic Journal", 1928.

fossem aumentadas, enquanto os preços permanecessem constantes. Ainda, isto só seria possível com um aumento da produtividade e implicaria num acréscimo da renda real. Estamos aqui no mundo clássico da lei de SAY. Em áreas subdesenvolvidas geralmente não existe “deflação e desemprego” causados por excessiva poupança. A produção cria a sua própria procura, e o tamanho do mercado depende do volume da produção. Em última análise, o mercado somente pode ser ampliado através de um aumento generalizado da produtividade.

A questão, então é: como pode ser aumentada a produtividade? A produtividade depende em grande parte (de nenhum modo *inteiramente*, mas *grandemente*), da quantidade de capitais usados na produção. A produtividade é principalmente uma questão de uso de maquinária e outros tipos de equipamento. Como vimos, porém, a aplicação de capitais é obstada e cerceada inicialmente pelo pequeno tamanho do mercado. Temos, claramente, uma relação recíproca entre o tamanho do mercado e o incentivo para investir.

Façamos aqui uma pausa e contemplemos por um momento essa *relação recíproca*. O ponto tem certa importância e devemos compreender claramente a maneira pela qual o atingimos. Recapitulando: o incentivo para o uso de capital é limitado pelo pequeno tamanho do mercado; o pequeno tamanho do mercado é devido ao baixo nível de produtividade; o baixo nível de produtividade é devido à pequena quantidade de capital usado na produção, à qual, por sua vez, é devida ao pequeno tamanho do mercado – e, assim, o círculo está completo. As relações recíprocas que acabamos de notar operam através de uma conexão circular entre os principais fatores da situação. Nessa *conexão circular* reconhecemos o círculo vicioso da estagnação econômica ou, pelo menos, um dos seus exemplos. Um país é pobre porque é pobre; e isso é tudo. Temos aqui, pelo menos, uma razão para o impasse. A aplicação de capitais é constantemente desencorajada pela pequena capacidade aquisitiva do mercado, que é devida à pequena capacidade de produção da população, à qual, por sua vez, é uma decorrência da pequena quantidade de capital. Não há nada de anormal ou de paradoxal nisso. Estamos em presença de uma conjugação de forças que tendem a manter qualquer economia retrógrada em uma condição estacionária, num estado de “equilíbrio” de subdesenvolvimento, de certo modo análogo ao “equilíbrio de subemprego”, cuja possibilidade, em países industriais, foi apontada por KEYNES. O progresso econômico não é uma ocorrência espontânea ou automática. Pelo contrário,

as forças automáticas dentro do sistema tendem a manter a economia em uma condição estacionária.

Esta teoria da estagnação, todavia, é apenas parte da história. O círculo vicioso do sistema estacionário é bem real, mas afortunadamente o círculo não é insuperável.

A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO

O que pode destruir o círculo vicioso? Essa pergunta deve ser feita por duas razões. Primeiro, porque as nações interessadas não precisam aceitar e provavelmente não aceitarão, o estado de subdesenvolvimento como um decreto inalterável do destino. Segundo, sabemos agora que, em algumas partes do mundo, o desenvolvimento econômico realmente ocorreu; alguma coisa deve ter acontecido aí que quebrou o círculo. Portanto, a teoria da estagnação deve ser suplementada por uma *teoria do desenvolvimento* que explique as forças necessárias, ou que foram observadas no passado, capazes de sacudir e fazer saltar fora a economia do estado de equilíbrio estagnante no qual, de outro modo, tenderia a permanecer.

É quase impossível pensar-se neste assunto sem nos voltarmos para o grande trabalho de SCHUMPETER: “The Theory of Economic Development”.

Esse trabalho tem sido comumente tratado pelos economistas, em países adiantados, como uma teoria dos ciclos econômicos. Em países adiantados, existe freqüentemente uma tendência para tomar-se como subentendido o desenvolvimento econômico, algo como um processo natural, auto-suficiente, concentrando-se a atenção nas oscilações a curto prazo da economia. O livro de SCHUMPETER, estritamente de acordo com o seu título, é precipuamente uma teoria do crescimento econômico e só secundariamente uma teoria dos ciclos econômicos. Os ciclos econômicos aparecem no mesmo apenas como uma forma pela qual se realiza o progresso econômico. A teoria de SCHUMPETER parece-me oferecer o molde que devemos usar, embora o preenchamos com ingredientes ligeiramente diferentes. Como se sabe, atribui um papel central ao “Entrepreneur” criador, ou antes, à ação de considerável número de tais “entrepreneurs”, e seus imitadores aparecendo em ondas, propagando inovações, pondo em prática novas combinações de fatores produtivos e freqüentemente lançando mercadorias inteiramente novas. Mesmo se uma inovação se origina em uma indústria determinada, os efeitos monetários do investimento inicial são tais que promovem uma *onda* de

investimentos num largo grupo de indústrias diferentes. Essas ondas de progresso industrial resultam nas palavras do próprio SCHUMPETER, “cada vez ... numa avalanche de bens de consumo que permanentemente aprofunda e alarga a corrente de renda real, embora no primeiro caso signifiquem perturbações, perdas e desemprego”.³ Enquanto os efeitos do investimento sobre a renda monetária explicam, em parte, a concentração dos investimentos em determinada fase do ciclo, é o efeito real dos investimentos sobre o nível geral de produtividade que aumenta o fluxo de bens consumíveis e serviços. Este efeito sobre a renda real, embora possa produzir efeitos monetários depressivos, a curto prazo, não é somente a medida, mas na verdade a essência e a substância do progresso econômico a longo prazo – contanto que a composição do aumento da produção consumível corresponda, mais ou menos, à estrutura da procura dos consumidores.

Parece-me que o principal ponto aqui é o de reconhecer como um ataque frontal desta espécie, uma onda de investimentos de capital em muitas indústrias simultaneamente, pode ser bem sucedido, ao passo que a aplicação de capital por qualquer inversor individual, em qualquer indústria isolada, pode ser bloqueada, ou desencorajada pelas limitações preexistentes do mercado em conjunto. Onde qualquer empreendimento isolado pode ser fatalmente impraticável e não lucrativo, um grande número de investimentos simultâneos, abrangendo grande número de indivíduos diferentes pode ser bem sucedido porque todos se apoiarão mutuamente, no sentido de que o pessoal empregado em determinado empreendimento, trabalhando com equipamento melhor e mais abundante, assegurará um mercado ampliado para os produtos dos novos empreendimentos nessas outras indústrias. Um empreendimento isolado, como uma fábrica de calçados, em um país subdesenvolvido pode ser, tecnicamente, de eficiência muito elevada e, contudo, ser economicamente um insucesso, porque o pessoal que trabalhar nessa fábrica despenderá, apenas, uma parte de seu salário nos produtos da mesma.⁴ Se nos restantes setores da economia nada acontecer que eleve a produtividade e portanto o poder aquisitivo real, o mercado para a produção adicional de calçados possivelmente se revelará insuficiente.

³ “*Capitalism, Socialism and Democracy*”, (3.^a edição, 1950) pág. 68.

⁴ Veja PAUL N. ROSESTEIN-RODAN, “*Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*”, “*Economic Journal*”, 1943, pág. 205.

Nos demais setores da economia, o povo não desistirá de outras coisas a fim de comprar, por exemplo, um par de sapatos cada ano, se não possuir o suficiente para comer, nem para vestir-se e se lhe faltar um abrigo adequado e utensílios domésticos. Não podem abrir mão do pouco que tem dessas necessidades elementares. Se *estivessem* de acordo em desistir de outras coisas em troca de um par de sapatos por ano, essas outras coisas ficariam disponíveis para os trabalhadores em sapatos completarem o saldo de seu próprio padrão de consumo. Na situação tal como existe, os sapatos não podem ser vendidos em volume suficiente e o investimento, se levado a efeito, estará fadado a insucesso.

Semelhante dificuldade não ocorre, pelo menos no mesmo grau, no caso de uma expansão dinâmica do mercado, através de uma onda mais ou menos simultânea de investimentos em empreendimentos em diferentes indústrias. “O ritmo em que qualquer indústria cresce é condicionado pelo ritmo em que as outras indústrias se desenvolvem, embora, como é natural, algumas indústrias cresçam mais rapidamente do que outras, porquanto a elasticidade da oferta e da procura variará em relação a diferentes produtos”.⁵ Os empregados das várias empresas se tornam fregueses uns dos outros. Através da aplicação de capital em uma série de indústrias, o nível da produtividade eleva-se e o tamanho do mercado se amplia. A maioria das indústrias, que produzem artigos de consumo em massa, são *complementares* neste sentido fundamental, isto é, no sentido de proporcionarem mercado umas às outras. Esta complementação básica decorre, claramente, da diversidade das necessidades humanas. A produção e venda de luvas para a mão direita, não pode se desenvolver muito, a menos que luvas para a mão esquerda sejam produzidas aproximadamente na mesma proporção. O caso não é essencialmente muito diferente para mercadorias distintas que servem diferentes tipos de necessidades.

Parece-me que o conceito de “economias externas” é aplicável aqui, embora não no sentido em que MARSHALL o usou. Cada um de uma larga série de empreendimentos, contribuindo para uma ampliação do tamanho total do mercado, pode ser considerado como criando economias externas para firmas individuais. De fato, é bem possível que as mais importantes economias externas, que conduzem ao fenômeno de lucros crescentes no decurso do desenvolvimento econômico, sejam aquelas que tomam a forma de acréscimos

5 ALLYN A. YOUNG. *op. cit.*, pág. 534.

no tamanho do mercado, em vez naquelas que economistas, discípulos de MARSHALL, tinham usualmente em vista (melhoria nas facilidades produtivas, tais como transportes, comunicações, revistas comerciais, técnica de trabalho existentes numa certa indústria e dependentes do tamanho da mesma).

As economias externas, no sentido do mercado, exatamente, como as economias externas do tipo mais convencional, criam uma discrepância entre a produtividade marginal privada do capital e a sua produtividade marginal social. A discrepância pode ser considerável. O incentivo privado à inversão no tocante a qualquer empreendimento isolado, pode ser perfeitamente inadequado por causa da limitação do mercado, ao passo que a produtividade marginal do capital aplicado em larga série de indústrias “complementares”, no sentido já indicado, pode ser na verdade muito grande. Por isto é que uma onda de novos investimentos em diferentes ramos da produção pode ser economicamente bem sucedida, aumentando o mercado total e quebrando, assim, a cadeia do equilíbrio estacionário do subdesenvolvimento. Em um país subdesenvolvido, são precisos os olhos da fé para ver o mercado potencial. Os “entrepreneurs” criadores de SCHUMPETER parecem ter essa fé e, movendo-se mais ou menos simultaneamente numa larga frente, vêm seu ato de fé recompensado pelo sucesso comercial.

A teoria do desenvolvimento econômico de SCHUMPETER destinava-se a ser aplicada principalmente ao surto e crescimento do capitalismo ocidental. Não é necessariamente aplicável a outros tipos de sociedade. É possível que em outros tipos de sociedade as forças que devem derrotar os efeitos da estagnação econômica precisem ser deliberadamente organizadas pelo Estado, por meio de alguma forma de ação coordenada e empreendimento coletivo, pelo menos inicialmente. Nos primórdios do desenvolvimento do Japão, por exemplo, segundo um economista japonês, SHIGETO TSURU (que foi aluno de SCHUMPETER, em Harvard), o Estado foi o grande inovador e o pioneiro industrial em uma larga frente.⁶ O desenvolvimento industrial inicial do Japão parece ter sido planejado e realizado principalmente pelo Estado. Mais tarde, quando os principais obstáculos tinham sido removidos, o Estado pôde confiar a interesses privados alguns dos projetos que havia iniciado.

Se as forças do progresso econômico devem ser organizadas pela iniciativa privada ou pelo Estado, é essencialmente uma questão de método. Não creio

6 Veja S. TSURU, “*Economic Fluctuations in Japan. 1868-93*” – “*Review of Economic Statistics*”, 1941.

que devamos entrar nessa questão. Interessa-nos, aqui, tão somente, a natureza econômica da solução, não a sua forma administrativa. A natureza da solução acaba de ser indicada. A questão do método deve ser decidida à luz de considerações mais amplas do que aquelas em que tocamos; à luz, por exemplo, do material humano e qualidades humanas (tais como iniciativa, liderança e espírito de empreendimento) existente em qualquer país em particular. O economista, como economista, não pode proferir imperativos categóricos a esse respeito.⁷

DETERMINANTES DO TAMANHO DO MERCADO

Já observamos que a deficiência da procura, que mantém baixo o estímulo à iniciativa privada para investir em indústrias trabalhando para o mercado interno em países subdesenvolvidos é uma carência do poder aquisitivo real, em termos de teoria econômica clássica. Não é uma deficiência da procura monetária, ou “procura efetiva”, nos termos da economia Keynesiana. Em países subdesenvolvidos, de um modo geral, não há deficiência da procura monetária. A lei do mercado de SAY é completamente operante: a oferta cria sua própria procura; não existe deficiência deflacionária.⁸ Pelo contrário, existe em muitos países uma pressão inflacionária crônica. A procura efetiva, embora baixa em volume absoluto, é excessiva em relação à capacidade de produção. A oferta cria a sua própria procura; sim, mas a oferta é muito pequena. Há uma escassez de procura, no sentido fundamental clássico dos suprimentos a serem oferecidos no mercado em troca de outros suprimentos. Essa oferta é pequena por causa da baixa produtividade que, por sua vez, é largamente devida à falta de capital real. Existe muito pouco, ou quase nada, nesse estado de coisas que possa ser remediado pela expansão monetária. Sendo a oferta, em países agrícolas pobres, não só inelástica, mas pequena, a

7 Do brilhante ensaio sobre BENTHAM e J. S. MILL: “The Utilitarian Background” (American Economic Review) março, 1949, pág. 31, verifico que Jeremias Bentham pode ser citado em apoio desta heresia: “Se o governo deve intervir, diz Bentham, deveria depender da extensão do poder, inteligência e inclinação, e portanto da iniciativa espontânea possuída pelo público, e esta variará de um país para outro. Na Rússia, sob Pedro, o Grande, sendo nula a lista de aponte sua, a de agenda era proporcionalmente abundante.”

8 Uma boa exposição do que é agora conhecido como a lei de SAY encontra-se no trabalho: “Essays in some unsettled questions of Political Economy” de JOHN STUART MILL (reedição da Escola de Economia, de Londres, pág. 73): “Não é mais verdadeiro do que se dizer que é o produto que constitui mercado para a produção, e que cada aumento de produção, se distribuído sem erro entre todas as espécies de produtos, na proporção que os interesses privados ditariam, cria, ou melhor, constitui a sua própria procura”.

expansão monetária conduz apenas à inflação de preços. A deficiência do mercado, no sentido fundamental, como um obstáculo à inversão de capitais privados, permanece completamente inalterada. A política monetária, embora possa ter outras funções importantes, não é uma das principais determinantes do tamanho do mercado, no sentido em que o vimos discutindo.

Tampouco, o número de habitantes de um país não é uma determinante básica, neste sentido. O fato de um país ser densamente povoado ou escassamente povoado tem pouca ou nenhuma significação a esse respeito. Um país dotado de uma grande população pode ter apenas uma pequena capacidade de produção. Seu povo pode ter uma baixa produtividade *per capita*. O tamanho da população pode afetar o nível da produtividade somente na extensão em que é válido o conceito de “população ótima”. E mesmo que um país com uma grande população atinja um volume apreciável da produção conjunta, isto ainda não significa que constitua um mercado coeso. Há que considerar o custo do transporte. Mesmo este fator não deve ser, porém, considerado isoladamente. Tem sido alvo de atenção quase exclusiva, talvez por causa de sua importância histórica em certos períodos cruciais da expansão econômica.

Existe, realmente, uma concepção errônea comum que tende a interpretar o tamanho do mercado; no presente sentido, exclusivamente em termos da sua superfície física, à qual, conseqüentemente, empresta uma ênfase bastante desproporcionada ao custo do transporte de bens. É verdade que, com uma dada densidade de população e produtividade *per capita*, melhorias nos meios de transporte aumentarão tanto a extensão física quanto o tamanho econômico do mercado. A confusão a esse respeito pode ser remontada a ADAM SMITH que, no terceiro capítulo do seu livro “Wealth of Nations”, ao expor a sua grande tese de que “a divisão do trabalho é limitada pela extensão do mercado”, discute, principalmente, a área geográfica do mercado, concentrando-se quase exclusivamente nos benefícios dos transportes baratos (em particular os “transportes sobre água”).

Um exemplo recente dessa preocupação errônea com a geografia, em forma de certo modo diferente, aparece no relatório das Nações Unidas sobre “*Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*”: “Alguns países subdesenvolvidos são tão pequenos que seu mercado interno não é suficientemente grande para sustentar indústrias em larga escala”. A solução sugerida pelo relatório é a criação de um sistema preferencial de

tarifas, uniões aduaneiras ou mesmo federações políticas entre tais países.⁹ Se isso fosse solução para o problema do mercado, seria relativamente fácil – tratar-se-ia meramente de uma questão de decreto governamental num grupo de países vizinhos; nenhuma exigência grande seria feita ao Estado.

A principal dificuldade, todavia, não é que os países sejam demasiado pequenos, mas sim que são demasiado pobres. Se o Equador tivesse o mesmo nível de produtividade que a Suécia ou a Suíça, seu mercado interno seria suficiente para oferecer incentivos a investimentos de diversos tipos. Como existe, não o é. Certamente, não seria um gesto inteiramente inútil remover as barreiras ao comércio entre países vizinhos. Alguma coisa se poderia ganhar pela combinação do Equador com a Colômbia, Panamá e Venezuela num território aduaneiro único, de modo a remover os maus efeitos do custo artificial de transporte que os direitos alfandegários representam. Mas poderá ser isso a verdadeira resposta ao problema do desenvolvimento econômico? Mesmo sem restrições ao comércio, ainda persistiriam os custos dos transportes físicos e, sobretudo, o alto custo real da produção causado pela baixa produtividade.

É claro que as barreiras aduaneiras podem ser consideradas para os fins presentes como custos artificiais de transporte. Mas a redução em *qualquer* custo da produção, não somente nos do transporte, produz esse efeito. *Qualquer* aumento da eficiência econômica, – não somente da eficiência dos transportes – aumenta o tamanho do mercado pela maneira já indicada. Não consigo compreender porque, tantas vezes, somos chamados a fixar nossa atenção apenas nos custos dos transportes.

Não negaria, por um momento, os benefícios de transportes baratos e da liberdade de comércio. Isolar, porém, os custos de transporte – naturais ou artificiais – ou falar da extensão territorial do mercado como a principal ou única determinante de seu tamanho, parece-me ser um caso de ênfase mal colocada (devido à inclinação para a “objetividade” mal colocada).

A China, um dos países menos desenvolvidos do mundo, tinha um sistema interno de direitos aduaneiros (chamado “Likin”) pagáveis sobre o movimento de mercadorias de uma Província para outra. Embora o seu fim principal fosse a arrecadação de rendas, não há dúvida de que esses direitos agiam

⁹ Relatório de autoria de um grupo de peritos nomeados pelo Secretário Geral das Nações Unidas, maio de 1951, pág. 23.

efetivamente como barreiras tarifárias. Em 1928, esse sistema foi abolido: a China tornou-se, sob o ponto de vista de política comercial, um “mercado uno”, – um dos maiores mercados nacionais do mundo, em tamanho físico. Ainda assim, continuou a ser um dos países mais pobres do mundo.

Aqueles que indicavam a ausência de barreiras tarifárias internas dentro dos Estados Unidos, como um exemplo para outras partes do mundo, acentuavam um elemento mais secundário, do que básico da prosperidade americana. Um dos fundamentos principais disso é o nível da produtividade americana, devido ao excepcional volume de equipamento empregado na produção. Isto é o que constitui a base principal do mercado e da produção em massa da América. A produção em massa, incidentalmente, não seria possível se não significasse produção para as massas. O desenvolvimento econômico nos Estados Unidos tem posto mais e melhores produtos e serviços à disposição da massa popular, inclusive, especialmente, dos grupos de baixa renda. Todas aquelas muitas coisas, agora tão características do padrão de vida americano, são encontradas entre os grupos de baixa renda nos Estados Unidos. Trata-se de artigos, não só de produção em massa, mas, também, de consumo em massa, graças à alta produtividade do trabalhador americano e ao fato de que o mesmo é tão bem equipado com bens de produção, instalações e maquinaria de todos os tipos. Isto é o que me parece constituir a principal determinante do mercado em massa.

EFEITOS DO MERCADO LIMITADO

O tamanho limitado do mercado, em países subdesenvolvidos, produz vários efeitos importantes. Primeiro, uma palavra a respeito dos seus efeitos sobre o volume do comércio internacional. Muito naturalmente, as principais correntes do comércio internacional passam pelos países subdesenvolvidos; correm entre os países industriais adiantados. A principal influência das teorias econômicas de KEYNES sobre o comércio internacional foi acentuar o fato de que o volume de comércio internacional entre os países industriais depende da situação interna de emprego e da renda nacional, nesses países. Não pode haver comércio externo em níveis elevados se a economia interna estiver em período de depressão. Este é um ponto importante a ser assinalado; mas, não o mais importante. Determinantes mais importantes do volume do comércio internacional são o tamanho do mercado e o nível da produtividade. Poder-se-ia dizer muito mais a esse respeito, porém tudo que foi dito é bastante óbvio.

Em segundo lugar, acredito que o pequeno tamanho do mercado interno, em países subdesenvolvidos, talvez ajude a explicar, em parte, a observação comum sobre o uso feito da poupança nacional nesses países. A principal dificuldade nesses países é, naturalmente, o fato de que o volume da poupança interna é pequeno, por causa do baixo nível da renda. Ainda há, porém, a dificuldade adicional de que tais poupanças, assim feitas, tendem a ser usadas improdutivamente. Geralmente, encaminham-se para inversões em propriedades imobiliárias, ouro, jóias, ou para o entesouramento em moedas nacionais de metais preciosos ou em moeda estrangeira e outros haveres semelhantes. Suspeito que esse fenômeno não seja inteiramente uma questão de organização financeira inadequada, ou de insuficiente educação do público que economiza. Parece-me que bem pode ser um reflexo direto do pequeno incentivo para investir capitais na produção para o mercado interno, por causa do seu pequeno tamanho. Comparada com as explicações do tipo institucional, as quais sem dúvida têm uma certa validade, a deficiência do estímulo para investir em qualquer indústria que trabalhe para o consumo interno é, talvez, uma explicação geral mais importante dos usos improdutivos da poupança nacional em países subdesenvolvidos.

Ainda tratando dos efeitos das dificuldades do mercado, passarei agora a um terceiro ponto, sobre o qual gostaria de falar mais prolongadamente. Esse ponto diz respeito às atividades do capital estrangeiro, no passado, em países subdesenvolvidos, surgindo em conexão com a crítica de SINGER ao tipo tradicional de investimentos estrangeiros.¹⁰ Segundo o Dr. SINGER, os investimentos estrangeiros, no passado, evidenciaram uma acentuada tendência para se concentrarem nas indústrias de exportação dos países subdesenvolvidos, e quase sistematicamente evitaram as indústrias e empreendimentos destinados a servir principalmente ao mercado interno destes países. Deixaram, portanto, de contribuir muito, senão de todo, para o desenvolvimento econômico. Investimentos estrangeiros eram estrangeiros apenas num sentido geográfico.¹¹

10 H. W. SINGER, "Trade and Investment in Underdeveloped Areas", "American Economic Review", maio de 1950. Veja também as cinco conferências do Dr. SINGER (especialmente a quarta) republicada na "Revista Brasileira de Economia", setembro de 1950.

11 É curioso notar que exatamente o mesmo ponto é mencionado por JOHN STUART MILL no seu livro "Principles of Political Economy", livro III, capítulo 25, seção 5.

Os projetos financiados e controlados por capitais estrangeiros eram meros postos avançados da economia industrial credora: visavam servir diretamente às necessidades daquela economia por meio de matérias primas e gêneros alimentícios baratos, fazendo, essencialmente, parte integrante da economia do país credor e se conservando mais ou menos alheios à economia do país devedor. O Dr. SINGER, em prosseguimento, sugere que os investimentos estrangeiros deste tipo “colonial” contribuíram muito pouco, ou mesmo nada e, talvez, até impediram o desenvolvimento econômico dos países onde se encontravam. Considero esta parte da tese, de certo modo exagerada, por várias razões. Lembremo-nos, por exemplo, de que uma grande parte dos investimentos estrangeiros, nos cinquenta anos que precederam a 1914, foi aplicada em estradas de ferro e utilidades públicas. Investimentos em estradas de ferro foram talvez a forma mais característica dos investimentos estrangeiros naquele período. Pode ser verdade que as estradas de ferro foram construídas para servir ao comércio exportador de países como a Argentina, Austrália, Brasil e Canadá. Via de regra, irradiavam dos portos e pouco fizeram no sentido de desenvolver as comunicações entre diferentes regiões do interior. Contudo, constituíram uma parte importante e muito dispendiosa da estrutura básica geral para o desenvolvimento da economia interna desses países. Mesmo no caso das indústrias extrativas pertencentes a capitais estrangeiros, trabalhando para a exportação, é possível que tenham aparecido economias externas, sob a forma de técnica ou utilidades públicas gerais, contribuindo também gradualmente como um subproduto por assim dizer, – para o crescimento das indústrias do mercado interno.

Em conjunto, todavia, a parte descritiva da crítica do doutor SINGER parece-me válida numa extensão suficiente para torná-la interessante. Numa generalização ampla, parece verdadeiro dizer-se que investimentos privados estrangeiros, e mais especialmente os investimentos industriais diretos, têm mostrado, no passado – tanto nos últimos cinco anos quanto no século XIX – uma nítida preferência pelas atividades relacionadas com o comércio de exportação e uma aversão marcada às atividades ligadas ao mercado interno de países subdesenvolvidos. Mas, afinal, isto é apenas a descrição de um fato. Qual seria a explicação disto? Parece-me perfeitamente óbvio. Nada há de funesto a esse respeito. Os investimentos privados são, naturalmente, atraídos pelos mercados. Os mercados internos em países subdesenvolvidos eram muito pequenos, ao passo que o mercado para a exportação se desenvolvia

rapidamente no Século XIX, correspondendo ao intenso aumento do nível de produtividade e prosperidade nos países industriais em face do respectivo progresso. Foi perfeitamente natural, portanto, que os investimentos estrangeiros tendessem a se concentrar na produção para exportação ou em outras atividades que serviam ao mercado de exportação. Foi igualmente natural que os investimentos privados estrangeiros se mantivessem alheios à produção para o mercado interno, porquanto a pequenez inicial do mesmo tornava duvidosas ou desencorajantes as perspectivas de lucro em qualquer empreendimento de caráter lucrativo.

O Dr. SINGER indica que, em países subdesenvolvidos, há muitas vezes grande divergência entre o setor que produz para a exportação e o setor que produz para o consumo interno: um alto nível de produtividade num setor relativamente saturado de capital para exportação, em contraste com métodos primitivos e de muito baixa produtividade no setor que trabalha para o mercado interno. Isto é uma generalização superficial mas, no todo, possivelmente acurada. Porém, na medida em que é verdadeira, não pode haver melhor confirmação da importância do tamanho do mercado em relação ao incentivo para investir. Isso confirma vigorosamente a tese que lhes venho apresentando; isto é, de que há, possivelmente, uma deficiência no lado da procura na formação de capital em áreas subdesenvolvidas.

CONCLUSÕES

A precedente discussão revela uma ligeira falta na doutrina tradicional do movimento de capitais e na teoria da proporção de fatores na economia internacional. O ponto de vista tradicional é que, em países onde há pouco capital em proporção à terra e ao trabalho, a produtividade marginal, e, portanto, o preço do capital, será alto e, não fôra os fatores de risco, dificuldades políticas e outras perturbações estranhas, o capital mover-se-ia das áreas onde existe em maior abundância para esses países. Este ponto de vista é sujeito a uma restrição. A produtividade marginal do capital, em regiões subdesenvolvidas, é alta em termos sociais ou macro-econômicos, não necessariamente em termos de negócios privados. Mesmo na ausência de fatores não-econômicos de risco e perturbações políticas, não há, portanto, garantia de que os motivos, que guiam a ação não coordenada de indivíduos privados, induziriam um fluxo automático de capital de países ricos em capital para países pobres em capital. Podem, em certas ocasiões induzir fluxos

“perversos” de capital de países pobres em capital para países ricos em capital, se os incentivos do investimento privado forem limitados nos primeiros pela falta de poder aquisitivo real de consumidores e estimulados nos segundos pela existência de um próspero mercado em massa.¹²

O fato de que os lucros comerciais são, algumas vezes, bastante elevados, mesmo nas indústrias que trabalham para o mercado interno em países subdesenvolvidos, não é uma refutação conclusiva da hipótese oferecida. Altos lucros comerciais podem ocorrer no curso de uma expansão dinâmica do mercado. Alguns países, embora ainda atrasados, encontram-se em processo de expansão de sua economia numa larga frente. Mas, mesmo na ausência de desenvolvimento, os lucros podem ser altos, em parte, porque representam a retribuição de serviços de administração e de “empreendimento”, que são fatores muito escassos em países subdesenvolvidos e obtêm um alto preço; ou, em parte, porque podem incluir lucros ilusórios provenientes da valorização de estoques e lucros devidos à falta de provisões para a substituição de capitais fixos, tão comuns sob condições inflacionárias.

Não há dúvida quanto à contribuição técnica potencial que capitais estrangeiros podem fazer em países subdesenvolvidos. O possível aumento da produção física com equipamentos modernos e organização eficiente é respeitável. Mas isto, apesar de tudo, é apenas o aspecto mecânico do problema. O lado econômico concerne não somente à produtividade física, mas também à produtividade *valor*, e, para a empresa privada, isolada, essa é limitada pelo tamanho do mercado. Quando pensamos nos métodos primitivos de produção que prevalecem na maioria dos países e os contrastamos mentalmente com a produtividade física de uma fábrica altamente

12 Tudo isso se harmoniza com a conclusão a que chegou JOHN J. WILLIAMS: “No que concerne aos investimentos americanos, é bem pouco provável que a principal confiança seja depositada em investimentos privados estrangeiros. Uma parte do nosso enigma, tem sido que, enquanto o papel que devemos desempenhar no mundo é o de credor, as condições são muitas vezes mais favoráveis para investimentos aqui não somente para americanos mas para outros. A história do período de entre-guerras está repleta de movimentos perversos de capital deste tipo, que perturbou antes do que restaurou o equilíbrio internacional. O tipo de programa de desenvolvimento agora necessário para um mundo melhor equilibrado exigirá planejamento, quer isso nos agrade ou não, porquanto não será de nenhum modo certo que todas as peças do nosso enigma se enquadrarão umas às outras”. (“International Trade Theory and Policy: Some Current Issues”, “American Economic Review”, Paper and Proceedings, maio de 1951, pág. 425). Enquanto ainda penso que os movimentos de capital desequilibradores que se verificaram no período de entre-guerras foram causados principalmente por receios políticos, especulações cambiais e outros fatores “normais”, que descrevi em “International Current Experience” (Liga das Nações, 1944), parece-me agora provável que os mesmos foram em parte baseados no jogo perfeitamente “normal” dos incentivos de lucros privados.

mecanizada, prontamente concluímos que a produtividade marginal no capital em países economicamente atrasados deve ser enorme. Não é tão simples assim. As oportunidades técnicas são consideráveis; o acréscimo da produção física pode ser muito grande em comparação com a produção existente, mas a produtividade *valor* é limitada pelo tamanho do mercado existente. A produtividade técnica e física do capital somente pode ser realizada, em termos econômicos, por meio de um *crescimento equilibrado*, de uma ampliação conjunta do tamanho do mercado, criando economias externas que possibilitem alta produtividade social do capital ainda que, para qualquer empreendimento isolado, as perspectivas de lucro possam desencorajar bastante, ou, de qualquer modo, encorajar tão insuficientemente a ponto de não tornar compensadora a instalação de equipamento melhor e mais abundante. A justificativa do “crescimento equilibrado” repousa, em última análise, como notamos, na diversidade das necessidades humanas; em suma, na necessidade de uma “dieta equilibrada”. Por que não se especializar, porém, em produtos de exportação, importando os bens necessários a um padrão equilibrado de consumo? À parte dos custos de transportes (naturais ou artificiais), é precisamente porque a idéia de equilíbrio aplica-se também numa escala global que o crescimento equilibrado é desejado pelos países atrasados em seus mercados internos. Razões perfeitamente óbvias indicam que a expansão da produção primária para exportação é passível de chocar-se contra procuras inelásticas e baixas das relações de trocas no mercado mundial.

Essas considerações explicam o desejo generalizado de um “crescimento equilibrado” em países subdesenvolvidos e oferecem algumas justificativas econômicas para isso. A doutrina do crescimento equilibrado nem sempre é bem recebida nos países industriais adiantados. Não implica a mesma num afastamento da especialização internacional e dos preceitos das vantagens comparativas? Na minha opinião não se trata de um argumento pela auto-suficiência, propriamente. Conclusões apressadas são muitas vezes deduzidas da análise estática. Países subdesenvolvidos, esforçando-se pelo desenvolvimento de indústrias de produção para o mercado interno, são muitas vezes considerados como se encaminhando para um estado de auto-suficiência. Mas, o tamanho do mercado não é fixo. Quando por exemplo um país que consome anualmente um, certo número de sapatos (nossa mercadoria preferida) até então importados, decide-se a montar uma indústria nacional de sapatos, capaz de produzir exatamente aquele número de pares por ano, parece natural

concluir-se que esse país está se tornando auto-suficiente em sapatos. Mas se a indústria de calçados faz parte de um desenvolvimento geral, o mercado de sapatos nesse país pode multiplicar-se dez vezes, de modo que suas importações de sapatos aumentem em vez de serem reduzidas a nada. No Canadá, por exemplo, a indústria têxtil foi uma das primeiras a se desenvolver, com o auxílio da proteção tarifária, de 1879 em diante; contudo, o Canadá é hoje um dos maiores importadores de tecidos do mundo.

A ampliação do mercado doméstico não implica necessariamente em redução do comércio internacional. À medida que a produtividade aumenta, alguns bens podem tornar-se artigos de exportação, ou podem passar a ser exportados em maior volume, enquanto outros passarão a ser importados em maior quantidade.

Ao passo que a estrutura da divisão internacional do trabalho, se modificará fatalmente, e deverá ser permitida a modificar-se na medida da expansão do mercado, o volume do comércio internacional mais provavelmente aumentará do que diminuirá. Porém, mesmo que permaneça inalterado, não há necessariamente nenhum mal num “crescimento equilibrado” no setor doméstico. Consideremos um país como a Venezuela; 90% de sua exportação consiste em petróleo, mas a produção de petróleo emprega apenas 2% da sua força operária; a grande maioria da população trabalha no interior do país, em agricultura, num precário nível de subsistência. Se, pela introdução de capital e aumento da produtividade, ocorresse uma grande expansão da economia interna, de modo que a população que antes apenas trabalhava a terra, passasse a suprir uns aos outros, roupas, calçados, habitações e mobiliário, bem como produtos alimentícios; enquanto as exportações de petróleo permanecessem sempre constantes, do mesmo modo que as importações, não resultariam senão ganhos para os habitantes, sem qualquer dano para o mundo exterior. Certamente, verificar-se-ia uma queda na proporção entre o comércio exterior e a renda nacional. Porém, não seria possível que essa proporção, nos muitos países “periféricos” que correspondem a esse tipo, tenha sido mantida indevidamente alta no passado, exclusivamente em conseqüência da pobreza da economia interna? A renda mundial é um critério mais importante do que o volume do comércio internacional.

O principal ponto que examinamos pode ser sumariado, dizendo-se que, pelo menos em termos de incentivos individuais de negócios, existe um círculo vicioso, tanto do lado da procura, quanto do lado da oferta, no problema da formação de capital. A relação geral circular, que surge da dificuldade de acumulação de capital, pode ser expressa verbalmente pela trivial expressão:

um país é pobre porque é pobre. Verificamos que essa relação circular geral se resolve em dois círculos, um no lado da procura, outro no da oferta. No lado da procura, o círculo se desenvolve da seguinte maneira: a renda é baixa, portanto o tamanho do mercado é pequeno; o estímulo para a aplicação de capital é pequeno, portanto o nível de produtividade é baixo, o que significa que a renda é baixa. No lado da oferta, assim se encadeia: a renda é baixa, logo a taxa de poupança é baixa; portanto a quantidade de capital usado na produção é pequena e conseqüentemente a produtividade é baixa, o que significa que a renda é baixa. O baixo nível de renda real, devido à baixa produtividade, é um ponto comum a ambos os círculos. Usualmente, é dada importância maior ao círculo vicioso, do lado da oferta, como é óbvia. O obstáculo do lado da procura é, também, bastante óbvio, quando devidamente considerado, embora não seja nem tão importante, nem tão difícil de remediar, como a deficiência no lado da oferta. Tudo examinado, é possível que eu tenha exagerado a possível deficiência do incentivo à inversão, mas esse ponto tem sido negligenciado e comporta, creio, um pouco de exagero. É o primeiro ponto a ser removido do caminho, quer em teoria quer na política prática.

Finalmente, bem se pode repetir que o capital não é tudo. Além da relação circular, que torna difícil o problema do capital, naturalmente existem também fatores unilaterais que podem manter um país relativamente pobre. A falta de recursos minerais, o insuficiente suprimento de água, ou o solo pobre são exemplos a citar. Alguns países subdesenvolvidos, no mundo de hoje, em parte são pobres por essas razões. Em relação a todos eles, a pobreza também é, porém, atribuível, até certo ponto à falta de equipamentos adequados, o que decorre tanto do pequeno incentivo à inversão quanto da reduzida capacidade de poupança.

SUMMARY

PROBLEMS OF CAPITAL FORMATION IN UNDERDEVELOPED COUNTRIES

I – THE SIZE OF THE MARKET AND THE INCENTIVE TO INVEST

The problem of capital formation is undoubtedly the principal and at the same time one of the most complex problems which underdeveloped countries have to face. In these lectures I shall limit myself to some general aspects of the problem. I shall emphasize the international aspects of capital formation in

underdeveloped countries but I shall devote this and the 3rd. lecture to the national aspects.

Capital formation means that the community does not consume its entire output but destines part of its resources to the production of capital goods, that is to say, machines and other things which increase productivity. Part of the present output is used to obtain a larger future output. It is the formation of real capital in this sense which constitutes the subject matter of this first lecture.

I am not going to discuss the technical problem or the methods of financing capital formation. What I propose to discuss is the incentive to invest, as it presents itself to the entrepreneur, i.e. the conditions which determine the demand for capital goods.

A. THE PROBLEM OF THE MARKET

It may seem surprising that the demand for capital goods should present any problem in underdeveloped countries. After all, the need for more capital goods in these countries is obviously great. But it would be wrong to believe that the only problem facing underdeveloped countries is the insufficient supply of capital goods. Demand, i.e. the incentive to invest, may also be insufficient. Thus an entrepreneur will not install a modern shoe factory in a country where people are too poor to buy shoes, or where his factory could produce in a few hours enough to meet the effective demand of the entire population for one year. This is the way in which the small size of the market may be an obstacle to the incentive to invest and hence to economic development in general.

What can be done to remedy the situation? Monetary expansion, advertising, the growth of population, customs unions, cannot help much: the main determinant of the size of the market is productivity. From society's point of view it is the volume of production which determines the size of the market. Say's law is entirely applicable here. Since in general underdeveloped countries are not subject to deflation due to a tendency to excessive saving, supply creates its own demand and the size of the market depends upon the volume of production. Thus it is not possible to increase the size of the market except by increasing productivity.

But in this way one arrives at a vicious circle. The incentive to invest is small because the market is small, the small size of the market is due to the low level of productivity; low productivity is due to the lack of capital goods, which in its turn is due to the small incentive to invest which is due to the small size of the market. This, then, the vicious circle of stagnation: a country is poor because it is poor. There are thus forces which tend to maintain a country in a state of underdevelopment

equilibrium. Economic progress is not automatic. But the vicious circle of stagnation can be broken.

B. THE THEORY OF DEVELOPMENT

SCHUMPETER'S theory of economic development is generally considered to be a theory of economic cycles.

The principal thesis of SCHUMPETER states that it is the action of entrepreneurs which gives rise to new forms of capital goods and to additional investment. This happens simultaneously in various sectors of economy and leads to increased productivity in general, i.e. to increased real income.

The principal problem here is to see how the simultaneous investments undertaken by a great number of entrepreneurs, in many different sectors, can be economically successful while the investment undertaken by an entrepreneur in isolation can fail because of the limited size of the market. The explanation is that many industries are complementary in this sense that the additional output of one industry can find a market if there is available additional income arising in other industries, i.e. can be sold only if there is produced additional output in other industries which is, as it were, bartered against the additional production of the first industry. One of the most important "external economies" leading to increasing returns is thus the increase in the size of the market. The incentive to invest in an isolated product may be small due to marketing difficulties while the marginal productivity of capital applied simultaneously in "complementary industries" may be large.

From the economic point of view it is not of prime importance whether economic development through simultaneous investment in many industries is undertaken by the State or by private initiative. We do not propose to discuss this question here.

C. THE DETERMINANTS OF THE SIZE OF THE MARKET

We have already mentioned that it is insufficiency of real purchasing power, not of monetary demand which limits the incentive to invest in industries producing for the domestic market of underdeveloped countries. If productivity or real purchasing power is small, monetary expansion can only be inflationary.

Large population and geographical extension are not essential factors of a large market. The internal market of a country may be small although its population is numerous and its territory large. The main thing which matters is that productivity should be high. Transport costs and all kinds of restrictions to free trade, which may be considered as a type of artificial transport cost, and in general the number of people

forming the internal market are important factors, but their significance has been exaggerated. The principal reason for the high income of the United States is the high level of productivity which is not due merely or mainly to the absence of tariff barriers between the various states. Mass production implies mass consumption. The latter in turn implies high real income, i.e. high productivity. Here, then, is the principal determinant of the size of the market.

D. THE EFFECTS OF A SMALL MARKET

The small size of the market explains the unproductive use of savings. Savings are small because income is small. But savings are also frequently invested unproductively in gold, jewelry, real estate or hoarded in foreign currencies. Without doubt the principal reason of such unproductive investment is the small incentive to invest in industries producing for small internal markets.

It is for the same reason that foreign capital has tended to be concentrated in export industries and has avoided industries producing for the internal market of underdeveloped countries. Dr. SINGER has even suggested that these investments in export industries have been obstacles to the development of underdeveloped countries. This seems to be somewhat exaggerated since after all much foreign capital has been invested in basic public utilities which have been useful not only to the export industries but also to the general economic development of the country.

Since capital is naturally attracted by profit, and since the yield of the investment depends upon the size of the market, it is only natural that foreign capital should have been attracted to export industries producing for the large markets of advanced countries rather than to industries producing for the small internal markets of the underdeveloped countries. This tendency of foreign capital confirms the influence of the size of the market on the incentive to invest.

E. CONCLUDING REMARKS

According to classical theory, the marginal productivity of capital (and its price) tends to be high in countries where capital is scarce relative to population and land. High earnings tend to attract capital to underdeveloped countries except for risks, political instability and other troubles which nowadays frighten off investors. I have tried to show that this theory is subject to qualifications. The marginal productivity of capital in underdeveloped countries is high from the point of view of society but not necessarily from the point of view of any given private firm. This is due to the small size of the internal market.

No doubt the potential contribution which foreign capital can make to increasing physical productivity in backward countries is enormous. But we are not here concerned with physical productivity but with value productivity since it is value productivity which determines the incentive to invest. And value productivity of new investment to each firm in isolation is limited, because of the smallness of the market. In order that advantage may be taken of the potential physical productivity of investment, so that underdeveloped countries may progress, it is necessary that new investment should be distributed in the proper manner among the various branches of production; it is also necessary that it should not be limited to export industries. For the expansion of primary production for export will eventually meet an inelastic demand in the world market and will result merely in the worsening of the terms of trade. The development of domestic industry in underdeveloped countries need not frighten the advanced countries. If this development leads to an increase in real income, as it is supposed to do, the volume of international trade will also increase, although the composition of trade may change.

In this lecture we have seen that the problem of capital formation in underdeveloped countries is subject to a vicious circle from the demand as well as the supply side.

On the demand side there is the vicious circle of low income, small market, small incentive to invest, limited use of capital goods, low productivity, low income.

On the supply side there is the vicious circle of low income, small savings, lack of capital goods, low productivity, low income.

Up to now attention has been concentrated on the problem of the supply of capital in underdeveloped countries. For this reason I have tried in this lecture to stress the problems of capital formation existing on the demand side.

RESUMÉ

PROBLÈMES DE LA FORMATION DE CAPITAL DANS LES PAYS INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉS

I. LES DIMENSIONS DU MARCHÉ ET L'INCITATION À INVESTIR

Le problème de la formation de capital est sans doute le problème crucial et en même temps un des plus complexes des pays insuffisamment développés. Puisque dans ces conférences il est impossible de le considérer de tous les points de vue, je veux me borner à des aspects généraux, comme, par exemple, la formation de capital dans les pays insuffisamment développés considérée du point de vue international. La première

et la troisième conférence analyseront ce problème du point de vue national.

Par formation de capital on entend le fait que la société n'applique pas la totalité de sa capacité de production à la production de biens de consommation mais qu'une partie de ses ressources est employée à la production des biens de capital: outils, instruments, machines, moyens de transport, en un mot, toutes sortes de capital réel qui augmentera l'efficacité de la production. Une partie de la production présente est donc appliquée à obtenir une production future plus grande. C'est la formation de capital réel qui constitue le sujet de cette première conférence.

Pourtant je ne veux pas considérer ici les problèmes technologiques ou les méthodes de financement de la formation de capital mais plutôt je m'efforcerai à analyser l'incitation à investir comme elle se présente à l'entrepreneur, c.a.d. les conditions qui déterminent la demande de biens de capital. Contrairement à ce que l'on pourrait penser le problème de la formation de capital ne se pose pas seulement du côté de l'offre de capital mais aussi bien du côté de la demande. Il y a notamment des difficultés qui tendent à restreindre l'incitation à investir dans des installations destinées à produire pour le marché national d'un pays insuffisamment développé.

A. LE PROBLÈME DU MARCHÉ

Vu les grands besoins de capital dans ces pays il semble paradoxal qu'il y ait des difficultés du côté de la demande des biens de capital. Ces difficultés proviennent des dimensions limitées du marché dans les stades initiales du développement économique: le pouvoir d'achat national en termes réels est très restreint. La thèse que l'incitation à investir est restreinte par les possibilités de vendre les produits, est valable non seulement pour l'économie de l'échange mais aussi pour l'économie d'un Robinson Crusoe qui ne s'efforcera pas à faire un marteau s'il n'a que trois clous à enfoncer dans un arbre. Ce serait un gaspillage d'énergie puisqu'il peut très bien employer une pierre à enfoncer ces trois clous. Aussi dans l'économie de nos jours un entrepreneur n'installera pas une usine moderne de chaussures dans un pays où les gens sont trop pauvres pour s'acheter une paire de souliers ou s'il peut produire en quelques heures assez pour satisfaire les besoins d'une année entière. Les possibilités restreintes du marché national sont donc un obstacle au développement économique en général.

Que peut-on faire à remédier à cette situation? L'expansion monétaire, la réclame, l'augmentation de la population, des unions douanières, ce sont des facteurs d'importance secondaire: le déterminant crucial de la dimension du marché est la productivité. D'un point de vue macro-économique ce qui détermine le marché,

c'est le volume de la production. Étant donné la population, la production augmentera avec l'accroissement de la productivité, ce qui implique une augmentation de revenu réel. La loi des débouchés est tout à fait applicable ici. En général, puisque les pays insuffisamment développés ne connaissent pas des tendances déflationnistes par un excès d'épargne, la production crée sa propre demande et les dimensions du marché dépendront du volume de la production. Finalement il ne sera donc possible d'augmenter les possibilités du marché que par l'augmentation de la productivité.

Mais alors on arrive à un cercle vicieux: l'incitation à investir est restreinte par les possibilités restreintes du marché; la petite dimension du marché provient du niveau bas de la productivité; le niveau bas de la productivité est causé par l'absence des biens de capital dans la production, qui à son tour est causée par les possibilités restreintes du marché. Voilà le cercle vicieux de la stagnation économique: un pays est pauvre parce qu'il est pauvre. Il y a donc des forces que tendent à maintenir un pays dans un stade de "sous-développement". Le progrès économique n'est donc pas automatique. Heureusement le cercle vicieux décrit plus haut peut être rompu.

B. LA THÉORIE DU DÉVELOPPEMENT

La théorie du développement économique a été élaborée surtout par SCHUMPETER, dans son livre "Théorie du développement économique", qui trop souvent a été considéré comme une théorie de la conjoncture économique.

La thèse principale de SCHUMPETER est que c'est l'entrepreneur ou l'action de beaucoup d'entrepreneurs qui crée des innovations, de nouvelles combinaisons des facteurs de productions, de nouveaux produits. C'est l'action des entrepreneurs et la réaction sous forme de nouveaux investissements dans divers secteurs qui augmentent et élargissent la productivité en général et le flux des biens et services de consommation. L'accroissement du revenu réel qui en résulte est la mesure du progrès économique. Le point principal est de concevoir comment une action simultanée d'un grand nombre d'entrepreneurs peut avoir économiquement du succès tandis que l'investissement d'un entrepreneur isolé peut échouer à cause des limites du marché existant. L'application de capital dans une grande variété d'industries augmentera la productivité et élargira le marché puisque beaucoup d'industries sont "complémentaires" dans ce sens que les produits de l'une sont souvent achetées par les gens occupés dans les autres. Il nous paraît donc qu'une des plus importantes "économies externes" menant à des rendements croissants est notamment cet élargissement du marché. L'incitation à investir dans un projet isolé peut être

insuffisante à cause des difficultés des débouchés tandis que la productivité marginale du capital appliqué dans des industries complémentaires peut être très grande.

Quant à l'organisation du progrès économique par des investissements simultanées, celle-ci peut être assumée par l'initiative privée ou par l'État. Comme nous ne discutons ici que la nature économique de la solution, nous laissons à part ici la forme administrative qu'elle prend.

C. LES DÉTERMINANTS DE LA DIMENSION DU MARCHÉ

On a déjà indiqué que c'est l'insuffisance du pouvoir d'achat réel, et non pas de la demande effective, qui restreint l'incitation à investir dans l'industrie produisant pour le marché national dans les pays insuffisamment développés. La demande effective, quoique très basse en termes absolus, en effet surpasse l'offre qui est restreinte par la productivité peu élevée et qui à son tour est causé par la pénurie de capital. L'expansion monétaire dans ce cas n'apporte que de l'inflation et ce n'est pas la politique monétaire qui déterminera la dimension du marché dans le sens indiqué plus haut.

La population d'un pays n'est pas un déterminant essentiel non plus puisque la productivité par tête peut être peu élevée; aussi la densité de la population peut être très petite de sorte que les frais de transport deviennent importants. Pourtant la signification de la superficie du territoire, et des frais de transport à été exagérée dans la littérature économique. Ce qui importe n'est pas qu'un pays soit grand ou petit mais que la productivité soit élevée; les frais de transport et toutes les restrictions au commerce libre, qui peuvent être considérées comme des frais de transport additionnels, et en général l'extension géographique du marché sont des déterminants importants mais leur signification a été exagérée. La raison principale de la prospérité aux États Unis est le haut niveau de la productivité et non pas l'absence des restrictions au commerce entre les divers États.

Production en grande quantité présuppose aussi un consommation en grande quantité. Or ceci n'est pas possible qu'à condition que la productivité du capital et du travail, et en conséquence le revenu, soit très haute. Voilà aussi le déterminant principal de la dimension du marché.

D. LES EFFETS D'UN MARCHÉ LIMITÉ

Premièrement, les dimensions limitées du marché national expliquent l'emploi fait de l'épargne nationale. D'abord, le volume de l'épargne est très petit à cause des revenus très bas. Mais aussi cette épargne est souvent investie improductivement en or, bijoux,

biens immobiliers, ou thésaurée en monnaie étrangère. La raison principale pour ces investissements peu productifs est sans doute l'incitation insuffisante à investir dans des industries produisant pour un marché limité.

Deuxièmement, c'est pour cette même raison que l'investissement du capital étranger s'est concentré dans les industries travaillant pour l'exportation vers les pays avancés et a évité systématiquement les industries produisant pour le marché national des pays insuffisamment développés. Le Dr. SINGER dans son analyse du développement économique des pays arriérés prétend même que ces investissements concentrés ont empêché le développement naturel des ces pays. Ceci nous semble un peu exagéré puisqu'après tout une grande partie de ces capitaux a été investie dans des chemins de fers et des installations de services publiques qui constituent une partie importante et très coûteuse de la base générale pour le développement économique.

Pourtant, le fait de cette concentration dans les industries travaillant pour l'exportation s'explique facilement quand on ne perd pas de vue que, par principe, les investissements sont attirés par le rendement. C'est pour cette raison que les investissements étrangers ont préféré à produire pour le marchés des pays avancés au lieu de chercher une rémunération petite et difficile dans la production pour le marché restreint des pays non-développés.

L'écart entre la grande productivité des secteurs travaillant pour l'exportation et celle des secteurs produisant pour la consommation interne est donc en dernier état expliqué par l'importance et les dimensions du marché.

E. CONCLUSION:

Selon la théorie classique la productivité marginale du capital – et son prix – sera très élevée dans les pays ayant une pénurie de capital en comparaison avec leurs ressources naturelles en terre et main-d'oeuvre. A cause de ce rendement élevé le capital se dirigerait aux pays insuffisamment développés s'il n'y avait pas des facteurs externes comme les risques, les troubles politiques et autres qui effrayent maintenant les capitalistes.

Dans cette conférence j'ai tâché d'indiquer que cette théorie doit être considérée avec une certaine réserve: la productivité marginale du capital dans les pays insuffisamment développés est élevée du point de vue macro-économique et pas nécessairement du point de vue de l'entreprise privée. Ceci, comme cela a été expliqué, a cause des dimensions restreintes du marché interne.

Il n'y a pas de doute que la contribution technique potentielle du capital étranger

aux pays non-développés est énorme. Mais ce qui nous intéresse n'est pas la productivité physique mais la productivité en valeur et celle-ci est limitée dans le cas de l'entreprise individuelle à cause de la pauvreté des consommateurs éventuels. Pour que l'accroissement de la productivité physique apporte du progrès à des pays insuffisamment développés il faut que les nouveaux investissements se répartissent d'une manière équilibrée sur l'économie de ces pays et ne se concentrent pas dans les branches produisant pour l'exportation. En effet, l'expansion de la production primaire destinée à exportation rencontrera des demandes inélastiques sur le marché mondial et des termes d'échange diminuants.

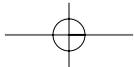
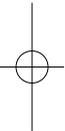
Le développement de l'industrie nationale des pays insuffisamment développés ne doit pas non plus inquiéter les pays avancés puisque sans doute l'augmentation du revenu réel dans les pays pauvres aura comme conséquence que le volume du commerce international augmentera. Il se peut bien que la composition des flux de biens et services changera mais ceci ne constitue pas un obstacle à l'augmentation du volume du commerce international.

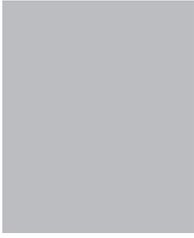
Dans cette conférence nous avons donc constaté que le problème de la formation de capital dans les pays insuffisamment développés revient à un cercle vicieux du côté de la demande aussi bien que du côté de l'offre.

Du côté de la demande le raisonnement est le suivant: le revenu est bas, donc les dimensions du marché sont réduites, donc l'incitation à investir est restreinte, donc la productivité se maintient à un niveau bas, donc le revenu est bas.

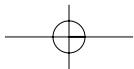
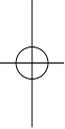
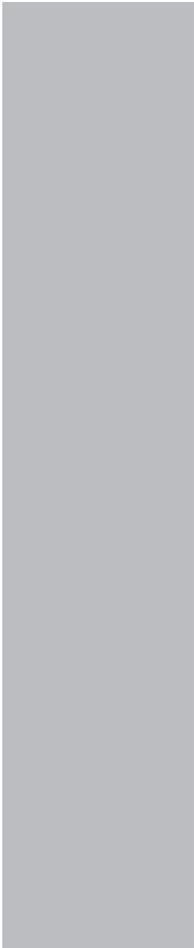
Du côté de l'offre le raisonnement est le suivant: le revenu est bas, donc le taux d'épargne est bas, donc l'emploi de capital à l'industrie est réduit, donc la productivité est basse, donc le revenu est bas.

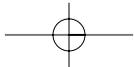
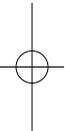
Jusqu'ici on a donné toute l'attention aux problèmes du côté de l'offre de capital pour le développement économique des pays insuffisamment développés. Pour cette raison le sujet de cette conférence était d'attirer l'attention sur les problèmes se posant du côté de la demande de capital.





*SEGUNDA CONFERÊNCIA
DISPARIDADES
INTERNACIONAIS DE RENDA
E A CAPACIDADE DE
POUPAR*





Nos anos de 1945-50, o mundo viveu sob o signo da “escassez de dólares”, um grande e persistente desequilíbrio no comércio internacional e no balanço de pagamentos, devido em grande parte às necessidades de reconstrução no período de após-guerra. A discussão desse fenômeno na literatura técnico-econômica gerou acesas controvérsias. Contudo, também contribuiu alguma coisa para a nossa compreensão, não só das condições de equilíbrio monetário internacional, mas também de certos aspectos internacionais do problema do desenvolvimento econômico.

A falta de dólares está, agora (julho de 1951), grandemente diminuída. Já não é um problema tão dominante nas finanças e comércio internacionais. Não obstante ainda existe. É possível que, num certo grau, o desequilíbrio continue e demonstre ser persistente ou recorrente.

Uma teoria popular da escassez de dólares, do após-guerra, explica-a em termos das diferenças no nível geral de produtividade entre os diferentes países. Parece-me ser uma explicação ditada pelo bom-senso. A explicação é que os Estados Unidos tinham adquirido uma superioridade tão dominante em todas as linhas de produção, especialmente nas manufaturas, que podiam pôr fora de concorrência todos os outros países no mercado mundial e, assim, desenvolver um excesso de exportações, o qual, naturalmente, correspondia a um excedente de importações, um déficit no balanço de pagamentos, dos outros países.

Esta teoria, formulada por alguns economistas profissionais obteve ampla difusão, porque os leigos consideraram-na uma explicação simples e óbvia.

A Escola Clássica de economia internacional tem uma resposta arrasadora para essa teoria: a doutrina dos custos comparativos. O comércio internacional é governado, não pelas diferenças absolutas de produtividade, mas pelas diferenças comparativas, conjugadas, naturalmente, com a taxa de câmbio. Com uma taxa de câmbio adequada, um país pode sempre equilibrar suas contas externas, mesmo que tenha, em relação a outro ou outros países, um nível geral de produtividade muito mais baixo. A uma determinada taxa de

câmbio, esse país deveria poder exportar artigos nos quais tenha a menor desvantagem absoluta, importando aqueles nos quais tenha a maior desvantagem, em termos de produtividade.

Pessoalmente, acho a resposta clássica convincente, exceto em certos casos especiais imagináveis nos quais as elasticidades da oferta e da procura são tais que nenhuma modificação na taxa cambial, para cima ou para baixo, poderá trazer o balanço de pagamentos a uma posição de equilíbrio. Embora teoricamente concebível, parece, todavia, pouco provável na prática, que as elasticidades médias relevantes possam ser precisamente desse valor crítico, no qual o mecanismo de preços seja incapaz de restaurar o equilíbrio. Não me parece plausível formular uma explicação dos desequilíbrios internacionais persistentes, ou persistentemente recorrentes, baseada em tais casos especiais. É-se levado a pensar que deve existir uma explicação mais ampla desse desequilíbrio se de fato o mesmo for persistente ou recorrente.

O ponto de vista clássico era que um desequilíbrio desse tipo somente pode persistir porque certos países insistem em procurar viver além dos seus meios, e constantemente tendem a manter a renda monetária acima do limite permitido por seus níveis de produtividade. Podemos aceitar o ponto de vista ortodoxo; mas, devemos notar imediatamente que o mesmo é apenas a afirmação de um fato. Qual é a explicação disso? Qual é a razão para essa larga e persistente propensão de certos países para inflacionar suas rendas monetárias em relação às suas produtividades? A prescrição clássica é: fazer cessar a inflação e ajustar a taxa cambial. A realidade parece indicar que muitos países acham extraordinariamente difícil fazer cessar a inflação; cada vez que reajustam suas taxas de câmbio, as pressões inflacionárias reaparecem e o desequilíbrio continua. Não seria possível encontrar-se uma hipótese geral que explicasse essa tendência de alguns países para “viverem além de seus meios?”

DISPARIDADES DE RENDA ENTRE NAÇÕES E ENTRE INDIVÍDUOS

As discrepâncias da produtividade, propriamente, não explicam os desequilíbrios no balanço de pagamentos. Todavia, a produtividade determina a renda real. As discrepâncias internacionais dos níveis de produtividade são refletidas em discrepâncias nos níveis de renda real dos diferentes países e, portanto, igualmente em seus níveis de consumo. Embora os níveis absolutos mesmo dos países mais pobres, tenham subido, as disparidades internacionais

entre as rendas reais e os padrões de vida parecem também ter aumentado.¹ As mesmas são, agora, enormes. Conduzem nos países mais pobres a uma alta e crescente propensão ao consumo, bem como a pressões políticas, orçamentárias, monetárias e a dificuldades de balanço de pagamentos. Acima de tudo, produzem efeitos desfavoráveis na formação de capitais nesses países.

A desigualdade da distribuição de renda no mundo, que tanto a teoria como a política econômica internacional tem se inclinado tão freqüentemente a ignorar, é o fato central a respeito do qual me proponho a desenvolver uma hipótese, apenas uma hipótese-tentativa, mas uma que me parece bastante sugestiva quando aplicada aos problemas dos países subdesenvolvidos, na sua conjuntura internacional. Gostaria de utilizar aqui a teoria formulada recentemente pelo Prof. DUESENBERRY no seu livro *“Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior”*². Acredito que a teoria, a qual, em sua forma original, se refere a consumidores individuais, pode ser transportada com sucesso para o plano internacional. Antes de mais nada, uma palavra à cerca da mesma.

Essa teoria do comportamento do consumidor empresta grande ênfase ao fato de que as funções de consumo individual são inter-relacionadas e não independentes. São inter-relacionadas, primeiro, através do desejo de emulação ou de consumo ostentoso. Esta observação feita por THORSTEN VEBLEN, há muito tempo atrás, seria de pouca ou nenhuma utilidade para os nossos fins, embora possa se revestir de alguma importância nas relações interpessoais. O outro modo pelo qual as funções individuais de consumo são inter-relacionadas, é o que DUESENBERRY chama “efeito de demonstração”. Quando indivíduos estabelecem contacto com bens superiores ou padrões superiores de consumo, com artigos novos, ou novos meios de satisfazer velhas necessidades ficam depois de algum tempo, sujeitos a uma certa inquietação e insatisfação; a sua imaginação é estimulada, seus desejos aumentados, suas propensões de consumo deslocam-se para um nível superior.

Nos Estados Unidos verifica-se, pelos estudos de orçamentos familiares, aquilo que era de esperar se verificasse, isto é, que os grupos de renda mais elevada poupam uma proporção maior de suas rendas. De fato, aos grupos de

¹ Em *“Conditions of Economic Progress”*, de COLIN CLARK, (edição revista, 1951) há provas – estimativas da renda per capita em vários países em períodos de 50 a 100 anos – que justificam esta generalização.

² Imprensa da Universidade de Harvard, 1949.

renda superior, compreendendo aproximadamente 25% da população, parece caber toda a poupança individual do país; cerca de 75% das famílias americanas não poupam virtualmente coisa alguma.³ Antes de que DUESENBERRY apresentasse a sua teoria, os economistas há muito se encontravam perplexos com o fato de que a correlação positiva entre o tamanho da renda e a percentagem de poupança, que os orçamentos familiares tão claramente evidenciam, em qualquer período dado de tempo, deixa de aparecer quando se consideram modificações da renda *através do tempo*. Esta correlação certamente não aparece na renda nacional considerada como um todo. As estimativas da renda nacional em décadas, de KUZNETS, que começaram em 1880, mostram um grande aumento na renda real nacional, mas nenhum aumento na parcela percentual da renda nacional que se destina à formação de capital. Pelo contrário, de 1890 a 1920, quando a renda real mais do que triplicou, verificou-se uma ligeira tendência para declínio da proporção da poupança nacional. (Em 1930 a percentagem caiu bruscamente em consequência da depressão).

Certos dados de orçamentos familiares disponíveis, para diferentes períodos de tempo, nos Estados Unidos, mostram igualmente alguns aspectos enigmáticos. Uma família média urbana em 1920, ganhando US\$ 1.500.00 (mil e quinhentos dólares) por ano, aos preços de 1940, economizava 8% da sua renda. Uma família com a mesma renda real, em 1941, não economizava absolutamente nada.⁴ Como poderemos nós explicar essa extraordinária modificação? A nova teoria do comportamento do consumidor explica-a principalmente apontando o fato de que, embora o volume absoluto da renda real da família, que estamos considerando, permanecesse o mesmo, não há dúvida de que essa quantidade de renda real ocupa, em 1941, um lugar mais baixo na escala de rendas da nação do que em 1920. Em 1941, essa renda, embora a mesma em quantidade absoluta, era menor em relação à renda de outras pessoas. A renda média nacional *per capita* tinha aumentado. Portanto, os amigos e vizinhos dessa família, em 1941, eram em geral mais ricos do que em 1920; utilizavam bens e serviços superiores e, ao mesmo tempo, mantinham um mais amplo e complexo padrão de consumo. Naturalmente, a

3 DUESENBERRY, *op. cit.*, pág. 39.

4 DUESENBERRY, *op. cit.*, pág. 26.

tentação da nossa família para despendere em consumo aumentou consideravelmente. A frequência do seu contacto com bens “superiores” de consumo e mais “adiantados” métodos de vida tinha aumentado, e isso enfraqueceu-lhe a resistência para despendere em bens de consumo e serviços, fato esse responsável pela anulação de sua poupança.⁵

Podemos, igualmente, construir um exemplo ligeiramente diferente, uma ilustração hipotética que, embora não baseada em dados estatísticos reais, como o caso anterior é perfeitamente consistente com os fatos. Suponhamos que uma pessoa ganhasse 1.500 dólares em 1920, e que sua renda tivesse aumentado para 2.000 em 1940. (Avaliamos a renda em preços constantes, de modo a refletir uma modificação no valor real). Admitamos que essa pessoa tivesse economizado 120 dólares em 1920, ou sejam 8% de sua renda. Por causa dos fatores que acabamos de mencionar essas economias descem a 100 dólares em 1940, ou a 5% da renda. A despeito de um aumento da renda real, há um declínio tanto do volume quanto da proporção da poupança. (Não estou dizendo que isto seja típico, mas apenas que é um caso individual possível). Os amigos e vizinhos da pessoa podem ter tido suas rendas aumentadas ainda mais; novos bens consumidos por outros podem ter criado novos desejos no seu espírito; ou, pode ser meramente que seu contacto com bens superiores ou padrões de consumo mais elevado tenha se tornado mais estreito ou mais freqüente.

A nova teoria do comportamento do consumidor acentua a interdependência das preferências individuais do consumidor. Esta interdependência pode influenciar de modo significativo a escolha entre o consumo e a poupança. O montante da poupança realizada por um indivíduo depende não somente, e talvez nem mesmo principalmente, do nível de sua renda real, mas também, e talvez predominantemente, da relação entre sua renda real e o nível superior de renda de outras pessoas com as quais possa vir a ter contacto. Se se trata da proporção ou da distância absoluta, é assunto para ulteriores considerações. DUESENBERRY parece preferir tomar a proporção da renda de um indivíduo, ou de seu nível de consumo, em relação à de outro. Pode

5 A explicação concentra-se no que se acredita ser o principal fator: o declínio na categoria relativa da renda. Não se pode negar que outros fatores possam ter influenciado. O Prof. OTÁVIO BULHÕES assinalou-me para o sistema de previdência social como um possível fator explicativo. Isso bem pode ter reduzido a propensão para poupar em 1941, em comparação com 1920.

haver alguma justificativa para tratar-se a distância absoluta entre os níveis de consumo de diferentes pessoas como o fator que cria a tensão e a modificação na propensão ao consumo. (Em ambos os casos há, naturalmente, um problema de índices estatísticos a resolver, o qual vai depender de alguma convenção arbitrária, mas este problema é o mesmo quer se escolha como base a proporção ou a distância absoluta na medição das discrepâncias interpessoais da renda. Isso é uma particularidade técnica na estrutura geral da hipótese).

Quando se leva em conta a interdependência das preferências do consumidor, compreendemos que uma distribuição mais desigual da renda pode reduzir a proporção média da poupança, em vez de aumentá-la como freqüentemente se supõe. Os dados de KUZNETS, antes mencionados, não mais parecem anômalos. A razão pela qual 75% das famílias americanas não economizam absolutamente nada não é que sejam demasiado pobres para economizar ou que não tenham desejo de o fazer. A razão é que o exemplo dos padrões de consumo mantidos pela população nos 25% correspondentes ao grupo de rendas superiores estimula os seus desejos de gastar tanto que, virtualmente, nada sobra para poupar. Tudo isso é apenas uma hipótese que, porém, parece consistente com os fatos.

Gostaria agora de indagar se uma hipótese como esta não deveria ser aplicada às relações econômicas internacionais. Não seria possível que as funções de consumo de diferentes países fossem também, inter-relacionadas dessa maneira? Penso que podemos abandonar aqui a observação de VEBLEN de que a propensão para despender depende, em parte, do desejo de emulação ou de “consumo ostentoso”. Não creio que, no plano internacional, a “teoria da disparidade”, como podemos chamar esta hipótese, dependa da idéia de “manter parelha com os vizinhos”. Basta o fato de que a demonstração conduz à imitação. O conhecimento, ou o contato, com bens superiores atua como um desvendador de possibilidades de consumo até então desconhecidas ou não imaginadas. Aguça desejos e alarga a imaginação. Não se trata necessariamente de uma questão de *snobismo* social. No curso do progresso técnico, constantemente surgem novos produtos que modificam os modos de vida existentes e freqüentemente se tornam necessidades. Nos países mais pobres, tais produtos muitas vezes são bens importados e não de produção nacional; mas, esta não é a dificuldade fundamental. A dificuldade básica é que a presença, ou apenas o conhecimento, de novos bens e novos modos de consumo tende a elevar a propensão geral para consumir. Novos

bens, quer nacionais quer importados, tornam-se parte do padrão de vida, e passam a ser indispensáveis ou pelo menos desejáveis; e são ativamente desejados, à medida que o “padrão de vida” se eleva. Deveríamos fazer aqui uma distinção entre os dois sentidos do termo “padrão de vida”. Primeiro, padrão simplesmente no sentido de aspiração, a norma que se deseja atingir, ou a escala de aferição. Segundo, padrão no sentido daquilo que um país ou um povo pode custear, na base de seu próprio esforço produtivo. “Cadillacs” e televisão podem constituir uma parte do padrão de vida de um país no primeiro sentido, mas não no segundo.

O exemplo mais importante deste efeito das disparidades internacionais nos níveis de consumo, atualmente, é a imitação generalizada dos padrões americanos de consumo. Isto é, em parte, talvez resultado dos métodos americanos de publicidade. A propaganda é a arte de criar novos desejos, e os americanos se excedem nessa arte; não é pois, de admirar-se que o resto do mundo padeça de uma escassez de dólares! É muito mais fácil adotar hábitos superiores de consumo do que melhores métodos de produção. A moda no consumo espalha-se mais rapidamente do que as técnicas de produção. É verdade que os métodos americanos de produção também são largamente imitados; algumas vezes, realmente, em demasia: o equipamento altamente automático que é adequado às condições dos Estados Unidos, onde a mão-de-obra é o fator mais escasso da produção, pode não ser o que melhor se adapte às condições de outros países. Mas, a imitação de métodos americanos de produção requer fundos que possam ser investidos. A tentação para imitar os padrões americanos de consumo tende a limitar a oferta desses fundos de investimento.

Os bens que fazem parte dos padrões americanos de consumo são “superiores”, não necessariamente, é claro, em qualquer sentido objetivo, mas porque são considerados como tais. Pode haver pessoas de uma inclinação filosófica que tenham desprezo pelos típicos bens de consumo americanos; a maioria parece apreciá-los. Além do mais, tem sido largamente notado que os padrões americanos de consumo incluem, não só luxos desnecessários, mas também coisas, como drogas e produtos médicos que diminuem o sofrimento e prolongam a vida. O padrão de vida americano parece gozar de um considerável prestígio. Isto cria um sério problema para os países hoje menos adiantados.

Consideremos, para fins de contraste, o caso do Japão. O Japão, no curso de sua fase inicial de desenvolvimento industrial, imitava o mundo ocidental praticamente em todos os aspectos, *exceto* nos padrões de consumo. Talvez

não seja muito justo citar este exemplo na América Latina; pode não ser relevante para os países da órbita ocidental de civilização. Apesar de tudo, o Japão havia se mantido num estado de isolamento durante séculos, e foi-lhe relativamente fácil manter esse isolamento em relação aos métodos de consumo. Contudo, não há dúvida de que isto constitui parte do segredo do sucesso do Japão na formação de capitais e desenvolvimento industrial.

A intensidade da atração exercida pelos níveis de consumo dos países adiantados – o “efeito de demonstração” – no plano internacional é determinada por dois fatores. Um, é o tamanho das disparidades da renda real e dos padrões de consumo. O outro, é a extensão em que o povo tem consciência disso.

As disparidades são maiores do que nunca. São certamente maiores em termos de diferenças absolutas, talvez não quando definidas em termos de proporções. Embora, os países mesmo os mais pobres, tenham aumentado suas rendas reais e consumo *per capita* nos últimos cem anos, há evidência de uma tendência das disparidades para aumentar ainda mais. A situação que atingimos agora é ilustrada pelo quadro seguinte baseado nas estimativas da renda nacional de 70 países, compiladas pelas Nações Unidas e expressas na mesma base de dólares ajustados ao poder aquisitivo de 1949:

Distribuição da Renda Mundial em 1949

	Renda Mundial	População Mundial	Renda “per capita”
Países de alta renda	67%	18%	US\$ 915
Países de renda média	18%	15%	US\$ 310
Países de baixa renda	15%	67%	US\$ 54

Fonte: “National and Per Capita Incomes in 70 Countries”, 1949 [Escritório de Estatística das Nações Unidas, 1950].

Vê-se que dois terços da renda mundial toca aos 18% da população do mundo, correspondentes às Nações mais desenvolvidas. Este grupo é constituído principalmente pelos Estados Unidos da América, Canadá, Europa Ocidental, Austrália e Nova Zelândia. Segue-se uma pequena classe média, incluindo alguns países na América Central e Europa Oriental, especialmente a Rússia Soviética. O grupo de renda mais baixa compreende dois terços da população mundial e recebe menos de um sexto da renda mundial. Compreende a maior parte da América Latina, África, Ásia e a parte sudeste

da Europa. A última coluna do quadro dá uma idéia do nível médio de renda *per capita* nos três grupos. As cifras têm um ar de precisão que, naturalmente, é ilusório; mas, não creio que a impressão conduza seriamente a erro.

A dimensão das discrepâncias internacionais da renda é muito grande. Mas, isto não é tudo. Igualmente importante é o fato que as comunicações são muito mais fáceis do que antes, disso resultando que o conhecimento dessas discrepâncias aumentou consideravelmente. Basta mencionar algumas invenções recentes, como o cinema, o rádio e a aviação houve também um desenvolvimento na educação que, provavelmente, tende em primeiro lugar a estimular desejos, antes de melhorar a produtividade. De qualquer modo, o contacto no mundo moderno, no mundo livre, pelo menos, é muito estreito. A atração dos padrões de consumo dos países adiantados pode exercer uma influência bastante desigual em grupos diferentes de renda em áreas subdesenvolvidas; mas, esta não precisa ser confinada aos grupos superiores de renda. Pode ser difundida, embora obscura e fracamente, mesmo entre os grupos de renda mais baixa, graças à educação e aos modernos meios de comunicação em massa.

Tudo isso tem contribuído para produzir o que o Presidente Truman chamou “o grande despertar” dos povos das áreas economicamente atrasadas.

EFEITOS SOBRE O BALANÇO DE PAGAMENTOS

Os países mais pobres, em contacto com os mais ricos, estão sujeitos a constantes pressões para manterem suas rendas monetárias e despesas monetárias acima do nível assegurado por seus padrões de produtividade. O resultado tende a ser um desequilíbrio nos seus balanços de pagamentos internacionais.

Deste modo, uma escassez de dólares resulta indiretamente de fato das diferenças nos níveis gerais de produtividade, não porque a produtividade determine o custo de exportação e o poder competitivo de um país no mercado mundial, mas porque determina sua renda real e padrão de consumo, e porque as diferenças em padrões de vida, quando muito grandes e amplamente conhecidas, exercem uma pressão ascensional nas funções de consumo dos países mais pobres. Há muito tenho me preocupado com a importância da desigualdade da distribuição da riqueza e da renda no funcionamento do mecanismo monetário internacional. O padrão-ouro nunca foi universal. Muitos países eram demasiado pobres para conservar reservas

suficientes para se protegerem durante as variações cíclicas ou flutuações a curto termo de seus respectivos balanços de pagamento, e daí acharem particularmente difícil aderir a um sistema estável de câmbio e irrestrito como o do padrão-ouro. Os países mais pobres estão naturalmente impacientes para despendem em seus ganhos externos em importações essenciais e tendem a atribuir uma baixa prioridade à acumulação ou à manutenção de reservas cambiais. De certo modo, encontramos também no plano internacional o mesmo que em relação a indivíduos. A conservação de saldos em dinheiro, num volume que pareceria normal a um homem rico, poderia ser considerada por um homem pobre como um luxo inútil.⁶

A tendência permanente dos países mais pobres para despendem excessivamente nas contas internacionais é apenas um outro aspecto da baixa prioridade que atribuem às reservas em divisas e, na verdade, de sua relativa pobreza. Como disse SAMUELSON, há uma tendência natural para desequilíbrio no balanço de pagamentos entre um país rico e um país pobre.⁷ (Apenas acrescentaria, uma vez mais, que isso se deve, não à alta produtividade do país rico, que lhe permite baixos preços de exportação e grande poder de competição, mas à propensão para gastar dos países pobres, à qual, pelas razões expostas, tende a ser excessiva em relação à sua própria capacidade para produzir).

A prescrição clássica – paralisar a inflação e ajustar a taxa de câmbio – não parece dar resultados. Quando aplicada, pode ajudar durante algum tempo, mas quando as pressões inflacionárias continuam, o desequilíbrio do balanço de pagamentos reaparece, ou pelo menos tende a reaparecer, sendo possivelmente detido pelos controles de câmbio e de importações. As disparidades internacionais de renda podem afetar o balanço de pagamentos provocando um aumento direto na procura de bens importados, mas isso não é o ponto essencial, embora na realidade seja bem possível que o aumento de dispêndio dirija-se particularmente para mercadorias tanto produzidas quanto consumidas em países adiantados, particularmente os Estados Unidos. O efeito de demonstração, ou imitação, pode se manifestar igualmente na

6 *Veja-se o meu ensaio: "Conditions of monetary international equilibrium", "Essays in International Finance", Universidade de Princeton, 1945.*

7 *"Foreign Economic Policy for the United States" (editado por Seymour Harris, 1948), pág. 408.*

procura de descanso, serviços ou bens que não podem participar do comércio internacional, mas podem indiretamente afetar o balanço de pagamentos do mesmo modo que sucede quando se trata de importações propriamente. A teoria não depende diretamente da procura de importações procedentes de países adiantados, mas, na realidade, isto é provavelmente um fator importante. Não há dúvida que o “efeito de demonstração” opera no plano internacional, em parte, diretamente sob a forma da procura de produtos americanos.⁸

Poder-se-ia perguntar, porque este tipo de desequilíbrio persistente não surgiu no Século XIX, quando igualmente, havia um país muito mais adiantado do que os outros em produtividade e renda real *per capita*, isto é, a Grã-Bretanha. Poder-se-ia apontar certos episódios de “escassez de esterlinos”, no Século XIX, mas não houve, por certo, desequilíbrio persistente, e a expressão “escassez de esterlinos” não era conhecida. E por quê? Primeiro porque a discrepância absoluta da renda real deve ter sido menor, e as discrepâncias nos padrões de consumo eram, sem dúvida, menores ainda, em vista da alta propensão para poupar na Inglaterra, favorecida pela mentalidade puritana da nova classe média industrial. Segundo, porque o contacto e as comunicações entre nações não eram, nem de longe, tão estreitos como no presente; não havia cinemas, rádios ou aviões. Terceiro, porque a Grã-Bretanha tinha uma política comercial que culminou com a abolição unilateral de toda proteção tarifária, e não se prendia ao princípio de reciprocidade nas negociações tarifárias. E em quarto lugar, porque a Grã-Bretanha exportou capital em uma escala bastante considerável.

As pressões inflacionárias e as dificuldades do balanço de pagamentos, que tendem a resultar hoje das disparidades de renda e de níveis de consumo, não constituem intrinsecamente a dificuldade básica. São sintomas. Poderiam resultar tanto de dispêndios de capital quanto de aumentos nos gastos de consumidores. A verdadeira dificuldade, em nosso presente contexto, é que um

8 Isto não tem nada em comum com a tese de KINDLEBERGER (enunciada em seu livro, “The Dollar Shortage”, pág. 14) de que as exportações americanas encontram uma alta elasticidade de procura no resto do mundo, de modo que qualquer aumento da renda no exterior cria um aumento mais do que proporcional na procura de exportações americanas. Isto pode ou não ser verdade. Na teoria que explica a escassez de dólares pela disparidade da renda, o que tende a induzir um aumento na procura de exportações americanas não é uma alta no nível absoluto da renda dos países mais pobres mas, antes, um alargamento (ou uma crescente consciência) da diferença de renda real entre os mesmos e os Estados Unidos.

acréscimo da disparidade entre os níveis de renda real, em diferentes países, tende a conduzir, nos países mais pobres, a um aumento do consumo em vez de aumento de investimentos. Pelo menos, esta disparidade dificulta um aumento da poupança na medida em que, e quando, a renda e o investimento crescem.

Assim, as disparidades internacionais da renda devem ser tratadas, não apenas como uma fonte de déficit do balanço internacional de pagamentos, mas, na realidade, como um obstáculo à poupança doméstica e à formação de capitais nos países mais pobres. Chegamos aqui ao ponto central da conferência de hoje.

EFEITOS SOBRE A CAPACIDADE DE POUPAR

É uma noção muito comum que a capacidade de poupar, em países subdesenvolvidos, depende de um aumento inicial da produtividade e da renda real, porque o nível existente de renda real é demasiado baixo para permitir qualquer margem significativa de poupança; e que esta melhoria inicial da renda real deve resultar de investimentos estrangeiros. Tais investimentos de acordo com esta opinião, são o fator do qual depende a quebra do impasse, do lado da oferta, no problema da formação de capitais. Os investimentos de capitais estrangeiros são considerados necessários para cobrir o período de transição; uma vez realizado um aumento na produtividade, um fluxo de poupança resultará, ou poderá ser extraído, de um aumento da renda real.

Quando nos capacitamos de que não é o nível absoluto, mas também, e talvez principalmente, o nível relativo da renda real que determina a capacidade para poupar, essa teoria começa a parecer de certo modo insegura. (Incidentemente, a antiga distinção entre capacidade e desejo de poupar parece dissipar-se quando os níveis relativos de renda, e não os níveis absolutos, são tratados como o fator primário dominante). Um aumento na renda *relativa*, em países industrialmente atrasados, não constitui simplesmente uma questão de aumento da produtividade desses países; e sim, uma questão de diminuição da diferença entre seus níveis de renda e os de países adiantados. Investimentos estrangeiros não garantem a redução dessa diferença. A taxa de poupança e investimento, numa economia industrial avançada, não é uma grandeza fixa. Se o fosse, então um aumento de investimentos externos significaria uma redução nos investimentos internos. Porém, países adiantados, algumas vezes, têm estado sujeitos as condições de subemprego, sob as quais um aumento em investimentos no exterior não

precisa necessariamente, ser feito a expensas dos investimentos internos. Muito ao contrário, pode aumentar o volume de poupança e investimentos domésticos. Mesmo se fizermos abstração dos possíveis resultados de investimentos estrangeiros, devemos concluir, portanto que esses investimentos não são garantia de que diminuirá a diferença entre o rico e o pobre; poderá aumentar a diferença.

Além do mais, há a possibilidade perturbadora de que, mesmo se a diferença permanecer inalterada, um aumento nos níveis de vida dos países mais pobres, acompanhado de um igual aumento nos níveis de vida dos mais ricos, pode tender a aumentar a intensidade do contato e comunicação entre ambos, daí a intensidade do efeito de demonstração. Um país pode ser, em termos absolutos, demasiado pobre para contacto efetivo e intercâmbio com o mundo exterior. Segundo as estatísticas das Nações Unidas, o Uruguai, um dos países mais prósperos da América Latina, tem uma renda *per capita* oito vezes mais alta do que a do Equador, um dos países mais pobres desta área. Disso não decorre que o efeito de demonstração do padrão de vida americano é mais forte no Equador do que no Uruguai. Pelo contrário é provavelmente mais forte no Uruguai. A população do Equador possivelmente é pobre demais para ser afetada no mesmo grau.

O conflito entre o desejo de consumir e a necessidade de poupar torna-se mais difícil nos países subdesenvolvidos em consequência da disparidade de níveis de renda real, embora devamos nos lembrar que um conflito deste tipo é inerente à acumulação de capital, e está sempre presente no espírito de indivíduos comparando as atrações do consumo imediato com a possibilidade de maior consumo futuro. O Professor PREBISCH acentuou que o nível de produtividade na América Latina é baixo por causa da falta de capital, e o capital é escasso por causa da pequena margem de poupança, à qual é devida à baixa renda e à baixa produtividade. Reconhece também a importância da influência exercida sobre os países mais pobres pelos padrões de consumo dos mais adiantados.⁹ Este segundo ponto, todavia, modifica substancialmente o primeiro. A pequena taxa de poupança é devida, não só ao baixo nível absoluto de renda, mas também à alta propensão a consumir, causada pela atração de padrões superiores de consumo.

9 "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems" (Nações Unidas, 1950), págs. 5, 6 e 37.

Lembremo-nos que a razão pela qual, mesmo nos Estados Unidos, 75% da população não economiza nada, não é porque seja demasiada pobre para fazer economias ou porque não queira economizar; a razão é que vive num ambiente que a leva a desejar ainda mais, novos bens de consumo.

Mesmo nos países mais pobres, o nível absoluto de renda tem aumentado. Mas isso não tornou mais fácil a poupança. Pelo contrário, economizar tornou-se mais difícil, porque, a despeito do aumento absoluto, houve um declínio em seus níveis *relativos* de renda em comparação com os dos principais países. Tem havido um aumento da tensão, da impaciência e da inquietação que causam um deslocamento ascensional da função de consumo, a qual age como um impedimento à poupança.

Temos aqui o problema do desenvolvimento econômico no seu quadro internacional. Não é um problema de economia “pura” – de nenhum modo – até que a economia pura das relações internacionais tenha tomado em consideração alguns elementos até agora negligenciados. O fato que os elementos que agora estou introduzindo na discussão podem ser classificados como assuntos de economia *política* internacional, ou mesmo de sociologia internacional, não os torna de nenhum modo menos relevantes para o nosso tema. O ponto de vista clássico das relações econômicas internacionais implica usualmente que o nível de produtividade e da renda real de um país não pode, de modo nenhum *prejudicar* outros países; pelo contrário, a prosperidade tende a difundir-se. Verificamos agora que um alto nível de renda e de consumo, num país adiantado, pode causar danos a outro, no sentido de que tende a reduzir os meios internos de acumulação de capitais em países subdesenvolvidos; aumenta, em países de renda relativamente baixa, a pressão para despender uma alta proporção da mesma. (Isto é, à parte e em adição à possibilidade de que alguns países – no Oriente Médio, por exemplo – possam sofrer de uma aversão cultural à poupança, por causa da existência de uma forma tradicional, nativa, de consumo ostentoso, especialmente entre as classes feudais superiores).

No famoso modelo de RICARDO, a produtividade é mais alta em Portugal do que na Inglaterra. Em Portugal, a produção de uma unidade de vinho absorve 80 horas, e de fazenda, 90 horas de trabalho; na Inglaterra, o vinho requer 120 horas, o tecido, 100 horas. O comércio se fará de acordo com os custos comparativos, e não há razão para que o comércio não se equilibre. Porém, a Inglaterra deve ter um nível *per capita* de renda real mais baixo do

que Portugal. O tipo de *comércio* permaneceria, em princípio, completamente inalterado se a produtividade, enquanto permanecendo a mesma na Inglaterra, aumentasse em Portugal até ao ponto em que seriam necessárias apenas 8 horas de trabalho para uma unidade de vinho e 9 horas por unidade de tecido. Mas, o resultado de uma discrepância tão grande nos níveis de produtividade e, portanto, de renda real – pode bem ser que, enquanto Portugal tem uma alta margem de poupança disponível para a formação de capital, os ingleses diante das atrações do padrão de vida português, acham-se incapazes de economizar qualquer parte de sua renda.

A interdependência das funções de consumo pode afetar, numa importante extensão, a escolha entre o consumo e a poupança. A observação é aplicável tanto no plano internacional quanto no plano interpessoal. Trata-se, apenas, de uma hipótese, mas hipótese que parece plausível. O efeito das disparidades internacionais diz respeito não só à poupança voluntária individual, mas também torna politicamente mais difícil utilizar impostos governamentais como um meio compulsório de poupança, ou resistir às exigências de dispêndios usuais de governo.

Em resumo, a atração dos padrões adiantados de consumo representa um “handicap” para os retardados no desenvolvimento econômico. Que poderia ser feito em relação a essa desvantagem? Há alguma coisa a dizer-se aqui com respeito aos aspectos econômicos da “cortina de ferro”, puramente do ponto de vista da teoria econômica que expus. É provável que a “cortina de ferro” seja necessária para manter uma elevada taxa de poupança e investimentos na União Soviética. Segundo as melhores estimativas, existentes, embora ainda duvidosas, parece que cerca de 30% da renda nacional da União Soviética é dirigida para a formação de capital, fora as despesas puramente militares. Não parece possível manter tão elevada taxa de investimentos sem isolar-se o país do mundo Ocidental. Uma visão aberta e livre dos padrões de consumo do Oeste pareceria um ignominioso e intolerável contraste com o regime russo. Enquanto uma importante função da “cortina de ferro” é impedir que os de dentro olhem para fora, uma útil função subsidiária pode ser impedir que os de fora olhem para dentro, de modo a preservar a lenda do paraíso dos trabalhadores. De qualquer modo, o isolamento auxilia a resolver o problema da formação de capital, num mundo de grandes discrepâncias de padrões nacionais de vida, interrompendo o contacto e a comunicação entre as nações. Sem comunicações, as discrepâncias em padrões de vida, ainda mesmo

quando grandes, têm pequenas, ou nenhuma conseqüências. Não afetam os desejos, as aspirações e as atividades da população. O povo as desconhece, ou pelo menos, não assediam constantemente sua consciência e imaginação.

Que isto seja uma solução possível, e talvez necessária, é um pensamento assustador. Busca-se, naturalmente, uma alternativa. E uma alternativa, parece, pode facilmente ser encontrada: cabe aos países mais ricos incumbir-se, até certo ponto, das necessidades dos países mais pobres.

TRANSFERÊNCIAS UNILATERAIS, INTERNACIONAIS E INTER-REGIONAIS

Temos discutido, até agora, as disparidades internacionais da renda e seus efeitos, de um lado. De outro lado, pode ser que existam certas forças profundas às quais determinem transferências unilaterais – ou em português claro, donativos – dos países ricos para os países pobres. Podem existir pressões básicas no sentido de um fluxo de fundos dos ricos para os pobres, servindo para contrabalançar os efeitos das disparidades internacionais sobre o balanço de pagamentos e sobre a formação de capitais. A desejabilidade de tais transferências é fora de questão, desde que sejam compatíveis com a manutenção, ou melhor ainda, com a expansão da renda mundial. Não precisamos, e não devemos, alimentar idéias exageradas sobre a magnitude de tais transferências. Se os Estados Unidos, por exemplo, devotassem, digamos, 2% de sua renda nacional ao desenvolvimento de áreas economicamente atrasadas, isto equivaleria aproximadamente a 6% da renda nacional combinada de todas as nações subdesenvolvidas, fora da órbita soviética; e essa quantia poderia bem ser tanto quanto, se não mais do que esses países poderiam efetivamente absorver, no presente, para fins de formação de capitais.

Nos programas de empréstimo-e-arrendamento e de recuperação econômica de após-guerra, os Estados Unidos desviaram-se radicalmente das práticas tradicionais. É possível que tenhamos assistido ao início de um novo sistema de transferências internacionais de renda. As pressões para um tal sistema vêm de ambos os lados, não apenas do lado dos países subdesenvolvidos. Em conseqüência de comunicações e contactos mais estreitos, alguns dos quais foram um subproduto da guerra, o povo dos Estados Unidos tornou-se gradativamente mais consciente das discrepâncias dos padrões de vida; o aspecto humanitário do programa do ponto IV produz certa impressão nas pessoas simples; há um forte tom emocional nos vários relatórios e pronunciamentos oficiais que tratam desses problemas; há

freqüentes referências à fome, à pobreza, a doenças, ao analfabetismo, que prevalecem em dois terços do mundo.

Nos Estados Unidos, todavia, como alhures, o isolacionismo também tem seus advogados e é, na verdade, como notamos, uma alternativa concebível num mundo de largas discrepâncias de níveis de renda.

Antes de prosseguirmos no exame das forças que ocasionam transferências internacionais de renda, detenhamo-nos um momento e vejamos o mecanismo que tende a produzir tais transferências, de uma região rica para uma região pobre, dentro de um dado país. Suponhamos que os dispêndios governamentais, em trabalhos públicos e bem-estar social, sejam iguais, em termos absolutos, *per capita*, em todas as regiões, mas que os impostos sejam proporcionais à renda. Este ponto realça-se ainda mais fortemente se a taxação for progressiva, mas basta admitirmos que a taxação *per capita* varia de acordo com a renda individual. O resultado é uma tendência para transferências automáticas de fundos públicos das regiões mais ricas para as mais pobres. É uma afirmação difícil de ser comprovada, embora nos Governos federais seja freqüentemente discutida. Nos Estados Unidos, há uma persistente tendência para transferências de fundos, através do Tesouro Federal, das regiões do Norte e Este para o Sul e Leste do país. No Brasil, há uma tendência para que semelhantes transferências ocorram do Sul para o Norte. O Brasil é um país de acentuados contrastes regionais de renda real e produtividade, e suas regiões sulinas não deveriam, talvez, ser classificadas de nenhum modo como subdesenvolvidas. Um outro país federal onde os aspectos do sistema fiscal inter-regional têm recebido considerável atenção é o Canadá.

Introduzo o mecanismo fiscal não apenas por questão de analogia, mas porque é um importante método pelo qual pode ser financiado o desenvolvimento econômico das áreas mais pobres de um dado país. Depende do fato de que a taxação não é uma soma constante *per capita*, mas variável com a renda. O princípio da capacidade para contribuir, ou de igualdade de sacrifício, não é atendido com uma soma constante de taxação *per capita*; segundo pensadores “ortodoxos” como JOHN STUART MILL e mesmo, anteriormente, BENTHAM, exige-se a taxação progressiva.¹⁰ As resultantes transferências inter-regionais de renda são aceitas igualmente tanto pelas

¹⁰ Isto refere-se, naturalmente, não apenas ao imposto de renda, mas aos efeitos combinados de todas as formas de taxação governamental.

populações que vivem nas regiões mais ricas, como pelas das regiões mais pobres. São aceitas como uma conseqüência natural do princípio da capacidade para contribuir e como parte do sistema fiscal ao qual este princípio está incorporado. São aceitas, em última análise, porque os povos vivem em estreita comunhão de ideais políticos e culturais; porque reconhecem os interesses comuns e estão, mais ou menos, de acordo quanto às necessidades de uma distribuição eqüitativa dos custos das atividades governamentais de investimentos e bem-estar social.

Não será possível que, aquilo que temos observado no plano internacional em relação a transferências de renda, seja nada menos do que uma imperfeita e tateante aproximação do que ocorre automaticamente dentro de um país, e do que ocorreria entre os diferentes países, se os mesmos estivessem subordinados a um governo mundial? Não se poderia admitir que o princípio da capacidade de contribuir, importando no mecanismo fiscal das transferências inter-regionais, esteja esperando ser transposto ao plano internacional! As pressões, que conduzem a transferências inter-regionais, através de taxaçaõ proporcional ou progressiva dentro de um país, também existem, numa certa extensão, no plano internacional. Relacionam-se com a coexistência e a crescente e estreita associação de povos de padrões de vida largamente divergentes.

No passado, as transferências internacionais unilaterais, numa certa medida, ocorreram à guisa de investimentos estrangeiros. Poder-se-á argumentar que os investimentos estrangeiros resultaram numa distribuição de donativos ao acaso, por causa da subsequente suspensão de pagamentos.¹¹ Isto, porém, é uma situação muito embaraçosa, porquanto a falta de pagamento interfere com a continuidade do fluxo; ela é considerada, não apenas desaconselhável, mas imoral. Nos últimos anos, alguns economistas americanos têm dedicado sua atenção aos problemas de reembolso resultantes de investimentos de capitais privados estrangeiros. Sua preocupação principal não tem sido que os estrangeiros possam deixar de pagar, se a América fizesse investimentos no exterior. Sua maior preocupação é concernente aos efeitos depressivos, sobre a economia americana, dos

11 A. E. KAHN. "Investment Criteria in Development Programs", no "Quarterly Journal of Economics", fev. de 1951. Para uma queixa franca de que muitos dos investimentos externos da Grã-Bretanha no século XIX foram donativos involuntários, veja-se A. M. SAMUEL, "Has Foreign Investment Paid?", no "Economic Journal", 1930.

excessos de importação que seriam necessários para as transferências de juros, dividendos e amortização dos investimentos americanos no exterior. Um desses economistas referiu-se a isto como “o mais perturbador dos problemas” no campo de investimentos externos.¹² O problema não se apresentaria na hipótese de transferências unilaterais. Será toda a dificuldade devida simplesmente ao desejo de forçar um fluxo de fundos numa forma que é inadequada à natureza da situação?

Encontramos pressões básicas determinando transferências de renda dos ricos para os pobres, quando países relativamente adiantados estão ligados, por laços coloniais a áreas economicamente atrasadas. Em certos países da Europa Ocidental, nas duas ou três últimas décadas, tem-se perguntado com freqüência: as colônias recompensam? As respostas dos peritos têm sido usualmente negativas. A história colonial recente parece sugerir que esta resposta é, de modo geral, correta. Assim, o historiador econômico americano, professor M. M. KNIGHT, que analisou esta questão quanto ao Norte da África, acha que, na Argélia, os déficits orçamentários do Governo local eram cobertos diretamente pelo Tesouro francês e que “a estrutura do sistema de estradas de ferro, rodovias e portos foi estabelecido... como um donativo ostensivo dos contribuintes franceses”¹³. A mesma tendência, para subsidiar o país metropolitano suas colônias apareceu, em 1920, em Portugal. Enquanto, em relação aos séculos anteriores há pouca ou nenhuma dúvida sobre o fato da exploração colonial, nos tempos recentes verificamos que colônias não compensam. Mas por que deveriam as mesmas compensar? A transferência de recursos correntes, dos países metropolitanos relativamente ricos para suas dependências territoriais, é apenas natural.

Geralmente, quando quer que nações entram em associações gradativamente mais estreitas, e reconhecem uma comunhão vital de interesses, o problema de conjugar e distribuir recursos econômicos tende a surgir da mesma maneira que surge entre diferentes áreas do mesmo território.¹⁴ Se vivêssemos sob um governo mundial, transferências automáticas, das partes mais ricas para as mais pobres do mundo, ocorreriam

12 HAL B. LARRY, na “*American Economic Review, Proceedings*” May, 1946.

13 M. M. KNIGHT, “*Morocco as a French Economic Venture*”, pág. 16.

14 H. MENDERSHAUSEN, “*Foreign Aid With and Without Dollar Shortage*”, na “*Review of Economics and Statistics*”, fevereiro 1951, especialmente págs. 41 e 42.

naturalmente através do mecanismo fiscal. Porém não temos governo mundial. Por outro lado, se nos afastarmos do mecanismo automático do mercado de movimentos do capital privado, ou se esse mecanismo deixar de funcionar, não haverá critério, objetivo ou não-político, para guiar o fluxo de recursos.¹⁵ A questão de idealizar um sistema de donativos internacionais é um problema político. Donativos internacionais não se originam do mecanismo econômico do mercado, nem tampouco do princípio da taxaço progressiva. São baseados, por força, em considerações políticas.

CONCLUSÃO

Em suma: parece que temos estado trabalhando com um “modelo” teórico (se de todo podemos falar em um “modelo” nesta área da economia política) no qual, primeiramente, as disparidades internacionais da renda tendem a criar déficits no balanço internacional de pagamentos e, em segundo lugar, as transferências internacionais de renda aparecem em cena e tendem a eliminar esses déficits. (Claramente, essas transferências de renda preenchem uma função equilibradora, no que concerne ao balanço de pagamentos). A primeira parte do modelo é menos incerta do que a segunda. A primeira parte, a proposição de que, as disparidades internacionais da renda tendem a gerar desequilíbrios internacionais de pagamentos, parece bastante plausível; não há certeza em relação à segunda. Existem pressões tendentes a provocar tais transferências de renda; mas, não há nada que se assemelhe a um mecanismo automático. São questões inevitáveis de economia política internacional, se não instrumentos deliberados de política externa, de qualquer modo moldados pelo conjunto de relações de um país com outras nações. Se formos realistas, dificilmente poderemos esperar que venha a existir um mecanismo puro, permanente, automático – e apolítico de transferências internacionais de renda. Tais transferências, na medida em que possam ocorrer, serão inevitavelmente baseadas, em parte, no terreno movediço dos expedientes políticos. Parece-me, portanto, que há pouca, ou nenhuma base, para a crença expressa por alguns economistas de que as transferências intergovernamentais de capital são inerentemente mais estáveis e seguras do que os movimentos de capitais privados do século que terminou em 1929.

¹⁵ A. E. KAHN, *op. cit.*, pág. 61.

Se as transferências governamentais não restauram nos balanços de pagamentos os desequilíbrios resultantes das disparidades internacionais da renda, tampouco podemos esperar que isso seja feito pelos movimentos do capital privado. As dificuldades crônicas, ou periódicas, do balanço de pagamentos, pelo contrário, provavelmente desencorajarão o capital privado, ou mesmo o farão fluir em direção errada. Embora os riscos de transferência, que resultam do controle de câmbio, possam talvez ser minorados por meio de garantias governamentais, o fato é que as pressões do balanço de pagamentos, devidas às disparidades de renda, são mais um obstáculo do que um incentivo aos investimentos privados externos.

O último ponto que desejamos assinalar é de especial importância. Mesmo que admitamos que ambas as partes da proposição que acabamos de resumir, correspondam à realidade, devemos cogitar do que acontecerá com a formação de capitais em países subdesenvolvidos. As disparidades internacionais da renda ocasionam déficits nos balanços de pagamentos; as transferências internacionais de renda eliminam-nos. O problema da formação de capital pode permanecer completamente sem solução. Se se deve permitir que os acontecimentos sigam o seu curso, as transferências de renda serão utilizadas nos países mais pobres para satisfazer a aumentada propensão para consumir, que é provocada pela disparidade de níveis de renda real; e, assim, nenhuma base permanente se criará para padrões de vida mais elevados no futuro. Não existem limites quanto à capacidade de um país para absorver auxílio estrangeiro para consumo corrente. Existem, todavia, limites bastante definidos para a capacidade de absorção de um país, caso o auxílio estrangeiro deva ser aplicado à formação de capitais. Os projetos de desenvolvimento requerem usualmente amplos movimentos, e um alto grau de mobilidade, de fatores da produção e de mercadorias. Em países subdesenvolvidos, a mobilidade é obstada pela falta de transportes, habitações e facilidades públicas de todas as espécies. Por exemplo, o desenvolvimento do vale de um rio significa que muitas pessoas terão de deixar suas ocupações e locais de residências habituais. Estradas, nas quais a população transportará os bens necessários às obras, terão que ser construídas, bem como casas para os trabalhadores, tudo isso antes que se possa dar início ao próprio projeto de desenvolvimento. Tudo isso exige tempo, e impõe um limite real, especialmente nos estágios iniciais, à proporção em que o auxílio estrangeiro pode ser eficazmente absorvido para

a formação de capital.¹⁶ As condições não são agora tão fluídas como o eram nas áreas relativamente vazias para as quais os investimentos se moveram no século XIX, juntamente com as grandes migrações de população.

O resultado é que as transferências internacionais da renda, mesmo se ocorressem, não seriam suficientes. Não assegurariam automaticamente uma solução para o problema da formação de capital. A solução deste problema é impossível sem medidas complementares nos próprios países subdesenvolvidos.

Deveria talvez desculpar-me por ter tocado no delicado assunto de economia política internacional que discuti hoje, mas não se serviria a nenhum fim útil conservando-se essas questões sob um manto de silêncio. Devem ser trazidos à luz do dia e considerados desapassionadamente em relação ao problema econômico que nos confronta: o problema da formação de capitais em áreas subdesenvolvidas.

SUMMARY

II – INTERNATIONAL INCOME DISPARITIES AND THE CAPACITY TO SAVE

A popular explanation of the post-war dollar shortage ran in terms of the commanding superiority of American productivity in all lines. The United States could outsell all countries in all markets and this was bound to develop an export surplus, which of course meant an import surplus for other countries.

Classical theory replies that international trade is governed by comparative differences in productivity, in conjunction with exchange rates, not by absolute differences in productivity. There is always some exchange rate at which a country can offer some commodity more cheaply than any other country. No country need outsell other countries in all lines if exchange rates are adjusted. Persistent disequilibrium can be avoided. This theory seems to me convincing except in a few very special cases.

¹⁶ Esses pontos são bem expostos num trabalho de J. J. POLAK, "Projections of the International Sector of Gross National Product", preparado para a Conferência sobre Pesquisas da Renda e Riqueza, maio de 1951. Sua relevância pode ser expressa, em termos bastante concretos, dizendo-se que 2% da renda nacional anual dos Estados Unidos, que é igual a aproximadamente 6% da presente renda nacional total de todos os países subdesenvolvidos, fora da órbita soviética, seria provavelmente tanto quanto, senão mais do que, esses países poderiam, no presente, efetivamente absorver para fins de investimento.

Classical theory thus arrives at the conclusion that intractable disequilibrium must be due to a country's attempt to live beyond its means.¹⁷ But why are so many countries trying to live beyond their means? Let us try to answer this question.

A. INTERNATIONAL AND INTERPERSONAL INCOME DISPARITIES

International disparities of productivity do not explain directly balance of payments disequilibrium. They result in different levels of real income and consumption. Although the standard of living even of the poorest countries has increased, international disparities of real income have become larger. To show how this, among others things, impedes capital formation in poor countries and leads to payments deficits, I should like to use some elements of a theory proposed by Prof. DUESENBERRY in his book "Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior".

This theory stresses the fact that the consumption functions of individuals are interdependent. In the first place, people try to "keep up with the Joneses" and in the second place acquaintance with new or superior consumption goods soon creates a real need which increases the propensity to consume. This latter effect DUESENBERRY calls the "demonstration effect".

This theory, which Dr. DUESENBERRY has developed for individual consumers can also be applied to international economic relations. Nations do not try to keep up with the Joneses but they are subject to the "demonstration effect". Poor countries get to know new and superior consumption goods used in more advanced countries. Soon they experience a real need for these goods which they try to import; and soon they run into a deficit in their international payments. At the same time capital formation suffers.

In the 19th century Japan adopted European methods of production. But it did not adopt European standards of living. It was able to isolate the bulk of its population from the civilized world. Living standards continued low and this permitted large real savings and a high rate of capital formation.

The intensity of the attraction exercised by the high standards of wealthy countries on the consumption habits of poor countries depends on the disparity of real income levels as well as on the consciousness of this disparity. The disparity of real income levels is at present larger than ever. 1/5 of the world's population receives almost 2/3

¹⁷ For this means that a country attempts to maintain too high a money income, i.e. too high in relation to the exchange rate.

of the world's income. The consciousness of this is also increased due to improved communications. All this has contributed to increase the propensity to consume of the less advanced countries.

B. EFFECTS ON THE BALANCE OF PAYMENT

At the same time this development promotes disequilibrium in the balance of payments of poor countries who have attempted to import new types of consumption goods not available domestically. The dollar shortage is thus due to absolute differences in productivity not because some countries are too inefficient to export but because their low efficiency in production leads to a low real income which in turn leads to an excessive propensity to consume, so that imports are too high or exports too low. There is thus as it were, a natural tendency for the balance of payments between rich and poor countries to be in disequilibrium.

In the 19th century, when England occupied the place which is now occupied by the United States, differences in real income were smaller than now, differences in living standards were even smaller because of the high propensity to save of the British, and contacts between nations were less frequent than now. Also the British unilaterally abolished tariff barriers and exported much capital. All this explains why there was less disequilibrium in international payments in the 19th century than now.

C. EFFECTS ON THE CAPACITY TO SAVE

The difficulties experienced by poor countries in providing sufficient savings, are, as we have seen, due to their great propensity to consume which is due to the attraction of the high consumption standards of the wealthy countries.

It is generally accepted increased saving in underdeveloped countries depends upon the initial increase of productivity and real income and that this initial increase depends upon foreign investment.

But in this lecture we have tried to show that it is not so much the absolute increase in real income as the increase relative to the income of more developed countries which matters if saving is to increase. Foreign investment does not necessarily guarantee a reduction in the disparity of incomes between rich and poor countries; not all foreign investments of wealthy countries are at the expense of domestic investments; some foreign investment may be a condition of greater domestic investment, if the former is necessary to cure unemployment in a wealthy country. If income levels of wealthy and poor countries rise, but the difference is unchanged or

diminishes little, a more intense contact of the latter with the former may increase the latter's propensity to consume.

Professor PREBISCH has stressed the fact that the low level of productivity in Latin-America is due to the lack of capital which is a consequence of low savings. He also recognizes the importance of the "demonstration effect" we have mentioned. But the second factor is of crucial importance. Low savings are not due only to low income but also to the high propensity to consume which is caused by the demonstration effect.

Classical theory maintains that the high level of productivity and income in some countries could not harm other countries, but would spread to them. We have seen that, due to the "demonstration effect" high real incomes in some countries can retard the formation of capital in other countries, which are poorer.

We have seen that Japan's isolation made possible a high rate of capital formation because it made possible a low propensity to consume. An "iron curtain" may be necessary to make possible a high rate of capital formation in the Soviet Union. But surely, there is a less painful solution: unilateral transfers.

D. UNILATERAL TRANSFERS, INTERNATIONAL AND INTERREGIONAL

It may well be that the international income disparities which we have mentioned are compensated, as it were, by fundamental tendencies to transfer income from wealthy to poor countries.

The lend-lease and post-war reconstruction programmes of the United States are a profound break with tradition and may be the beginning of a system of international income transfers.

Within countries, interregional income transfers take place where public works are undertaken in proportion to the population of the various regions, and financed by proportional or progressive income taxes. In this way, the wealthy regions finance the development of the poor ones.

Could this same system be applied between nations? The economic pressure which leads to interregional transfers seem to exist also between nations.

In the past unilateral international transfers have been made partly in the form of foreign investments which have turned out to be grants because the receiving countries have been unable to pay either income or amortization. This is not the best way to have unilateral transfers.

We find basic pressures making for income transfers from rich to poor when relatively advanced countries are associated with economically backward areas in the

form of colonies. But the same problem, of pooling economic resources arises whenever independent nations enter into an increasingly intimate association, and recognize a vital community of interests.

If we lived under a world government, transfers from rich to poor countries would be automatic results of the fiscal mechanism.

E. CONCLUSION

In the first lecture we saw that international income disparities tend to create international payments disequilibrium. We now see that international income transfers tend to neutralize these deficits, but such transfers are not automatic, they are the consequence of political decision. Thus, we cannot rely on governmental transfers to always neutralize deficits. Nor can we rely on private capital. For the risk of payments deficits will frighten private capital away from the underdeveloped deficit countries.

But even if unilateral transfers, governmental or private, were always available to compensate the deficits of poor countries, the problem of capital formation in these countries would by no means be solved. For the transfers might well be used to increase consumption in the poor countries and not to increase capital formation. Also, the capacity to absorb investments of poor countries is limited.

We must thus conclude that international income transfers by themselves are no solution to the problem of capital formation of poor countries. Complementary domestic measures are necessary for this purpose.

RESUMÉ

II - DISPARITÉS INTERNATIONALES DE REVENU ET LA CAPACITÉ D'ÉPAGNER

Pendant les années 1949-50 nous avons connu un déséquilibre dans le commerce international qui résultait en une pénurie de dollars. Une explication populaire de cette pénurie de dollars était la supériorité écrasante de la productivité industrielle américaine sur celle des autres pays résultant en un excédent d'exportation considérable des États-Unis.

La théorie classique réplique à cette théorie par la doctrine des coûts comparés: le commerce international est gouverné non pas des différences absolues mais plutôt par les différences relatives de la productivité et en même temps aussi par le cours du

change. La manipulation du cours du change permet, en effet, toujours à un pays d'équilibrer ses comptes extérieurs, même avec un niveau de productivité très basse. Cette théorie classique me paraît plausible excepté dans les cas spéciaux, où les élasticités de la demande et de l'offre seraient telles que n'importe quel cours de change ne puisse équilibrer la balance des paiements.

Selon la théorie classique un déséquilibre persistant est dû au fait qu'un pays tâché de vivre au dessus de ses moyens. Mais alors, pourquoi autant de pays tâchent-ils de vivre au dessus du niveau qui convient au niveau de la productivité de leur économie? Nous tâcherons de trouver une solution à cette question.

A. DISPARITÉ DE REVENUS ENTRE NATIONS ET ENTRE PERSONNES

Les disparités internationales de la productivité, quoique n'expliquant pas directement le déséquilibre des balance de paiements, se reflètent dans les disparités du niveau du revenu réel et de la consommation dans les différents pays. Quoique le niveau de vie même des pays les plus pauvres a augmenté, la disparité internationale du revenu réel s'est accrue ce qui, à part d'autres effets, a des résultats défavorables pour la formation de capital dans les pays pauvres.

A corroborer cette thèse j'emprunte des éléments à la théorie du professeur DUESENBERRY publiée dans son livre "Income, Saving and the Theory of Consumer Behaviour".

Cette théorie accentue le fait que les fonctions de consommation individuelle sont interdépendantes d'abord à cause de la rivalité existante entre certaines personnes ou classes de la société et ensuite à cause de ce que DUESENBERRY appelle "l'effet de la démonstration". Le contact avec des biens de consommation de qualité supérieure ou avec des articles antérieurement inconnus fait ressentir bientôt un besoin pour ces biens de sorte que la propension à la consommation sera bien augmentée.

Cette théorie que DUESENBERRY a élaboré pour la consommation individuelle pourrait s'appliquer aussi aux relations économiques internationales.

Sur le plan international ce n'est pas la rivalité entre nations mais l'effet de la démonstration que joue. Le contact des pays pauvres avec ces biens nouveaux en a stimulé la demande et puisqu'ils doivent être importés, il se développe une forte pression à l'augmentation ou à la création d'un déficit dans la balance des paiements. Le fait que dans presque tous les pays les gens tâchent d'imiter le standard de vie des États-Unis semble prouver cette thèse.

Un autre cas intéressant est constitué par le développement industriel du Japon: ce pays a repris dans le passé les méthodes de production industrielle de l'Europe mais

en même temps a ou maintenir le niveau de vie de sa population très bas grâce à l'isolation du monde civilisé. C'est à cause de la repression de la consommation que ce pays a pu former son capital industriel.

L'intensité de l'attraction vers les niveaux de consommation des pays avancés est déterminée sur le plan international par deux facteurs, le premier, la disparité entre les revenus réels ou le niveau de la consommation, et le deuxième, la mesure dans laquelle des gens se rendent compte de la disparité entre leur niveau de consommation et celui des pays avancés.

Quant à la disparité, elle est actuellement plus grande que jamais: environ deux tiers du revenu mondial revient à 18% de la population mondiale tandis que les deux tiers les plus pauvres de la population mondiale ne reçoivent que 15% du revenu mondial.

Quant au deuxième facteur, aussi plus que jamais y a-t-il des relations entre les différentes parties du monde à cause du développement de la radio, du cinéma et de l'aviation. Tout cela a contribué fortement à une propension à la consommation plus grande que jamais.

B. LES EFFETS SUR LES BALANCES DE PAIEMENTS

Cette situation a abouti dans un déséquilibre de la balance des paiements des pays pauvres puisque les nouveaux biens de consommation ne sont guère produits dans ces pays. Une pénurie de dollars s'est donc développée indirectement à cause des différences entre le niveau de la productivité: non pas parce que la productivité détermine les coûts à l'exportation mais parcequ'elle détermine le revenu réel et le niveau de la consommation qui, comparé à celui des pays avancés, résultera à faire une pression sur la propension à la consommation. Il y a donc pour ainsi dire une tendance naturelle au déséquilibre de la balance des paiements entre les pays riches et pauvres.

Mais pourquoi ce déséquilibre structurel ne s'est pas présenté au XIX^e siècle, quand l'Angleterre occupait plus ou moins la position actuelle des États-Unis.

La réponse doit être cherchée premièrement dans le fait que la disparité absolue entre le niveau du revenu réel des divers pays était beaucoup plus difficile que maintenant; troisièmement, la grande à cause de la grande propension à l'épargne de l'Angleterre à cette époque. Deuxièmement, le contact entre nations était beaucoup plus difficile que maintenant; troisièmement, la politique commerciale britannique aboutit à l'abolition unilatérale des droits douaniers et du principe de la réciprocité; quatrièmement, l'Angleterre exportait beaucoup de capital.

Les difficultés des pays pauvres prennent donc leur origine dans la disparité accrue des niveau de revenu réel: cette disparité résulte dans une forte pression à l'augmentation proportionnelle de la consommation dans les pays pauvres qui nécessairement forme un obstacle important à l'épargne et à la formation de capital au sein de pays pauvres. Ceci est le point principal de cette conférence.

C. LES EFETS SUR LA CAPACITÉ À ÉPARGNER

Il est accepté généralement que la possibilité d'épargner de les pays insuffisamment développés dépend d'une augmentation initiale de la productivité et du revenu réel puisque le niveau actuel du revenu est trop bas à permettre une épargne significative, et que cette augmentation initiale doit venir de l'investissement étranger.

Or, dans cette conférence nous avons tâché de démontrer que ce n'est pas tellement l'augmentation absolue du revenu réel que plutôt l'augmentation relative en comparaison avec les pays avancés qui importe. Notons cependant que les investissements étrangers ne garantissent pas la réduction de la disparité puisque le taux d'investissement des pays industriellement avancés n'est pas une donnée invariable. Même si la disparité entre les niveaux de vie restaient inchangée, un contact plus intense avec les pays avancés resulterait dans une plus grande propension à la consommation.

Le professeur PREBISCH a attiré l'attention au fait que le niveau bas de la productivité en Amérique latine est dû à la pénurie de capital causée par l'insuffisance de l'épargne. Aussi il reconnaît l'importance de l'attraction exercée par le type de la consommation des pays avancés. Mais le deuxième point change essentiellement le premier: l'insuffisance de l'épargne n'est pas causée seulement par le niveau du revenu réel mais aussi par la haute propension à la consommation due à l'attraction de types de consommation supérieure.

Ceci est donc le problème du développement économique dans le cadre international. La théorie classique de relations économiques internationales proclamait que le haut niveau de la productivité et du revenu réel dans un pays ne peut nuire à d'autres pays mais se repandra lentement. Nous avons constaté maintenant que des conséquences peu économiques se produisent sous forme d'une réduction de la formation de capital intense dans les pays insuffisamment développés à cause de la haute propension à la consommation liée à un revenu réel relativement bas.

Je voudrais encore ajouter quelques considérations purement économiques sur le "rideau de fer". Il se peut bien qu'un rideau de fer est nécessaire à maintenir le taux d'épargne et des investissements de l'Union Soviétique que l'on estime environ à

30% du produit national. Sans un isolement complet des niveaux de consommation du pays de l'Ouest il pourrait s'avérer impossible de maintenir se taux d'investissement à cause de la forte pression qui se ferait sentir sur la propension à la consommation.

Sur un plan plus général on peut se demander si l'isolation alors est le seul moyen à résoudre le problème de la formation de capital dans un monde où il y a de telles disparités entre le niveau de vie des divers pays. Il nous semble qu'il y a une solution moins pénible que l'isolation, à savoir les transferts unilatéraux.

D. LES TRANSFERTS UNILATÉRAUX SUR LE PLAN INTERNATIONAL ET INTER-REGIONAL

Nous avons discuté jusqu'ici les résultats de la disparité international des niveaux de revenus. Il se pourrait aussi qu'il y a des tendances fondamentales aux transferts de revenus des pays riches à des pays pauvres.

Dans les programmes du prêt-bail et de la reconstruction d'après-guerre les États-Unis abandonnant les pratiques traditionnelles ont peut-être institué le commencement d'un système international de transferts de revenu.

Avant d'analyser les tendances aux transferts internationaux, considérons le mécanisme des transferts de revenu des régions riches aux régions pauvres au sein d'un même pays.

Si les dépenses gouvernementales pour des travaux publiques ou pour des buts de bien-être social sont réparties sur toutes les régions selon la densité de la population tandis que les impôts sur les revenus sont proportionnels ou progressifs, alors il y a un transferts de fonds publics des régions riches aux régions pauvres. Le développement économique des régions pauvres d'un pays est donc financé par les régions riches.

Est-ce que ce système ne pourrait pas s'appliquer sur le plan international? Les pressions économiques qui mènent aux transferts interrégionaux par la taxation proportionnelle ou progressive semblent exister aussi sur le plan international.

Dans le passé les transferts unilatéraux internationaux se sont fait partiellement sous la guise des investissements à l'étranger qui à la longue se sont avérés des transferts puisque les pays recevants n'étaient pas à même de payer ni les rendements ni les amortissements de la dette. Est-ce que les difficultés ne proviennent pas du fait que l'en tâche alors de forcer le flux de paiements internationaux dans des formes qui sont incompatibles avec la situation économique qui en est à la base!

Nous constatons du reste aussi les pressions menant aux transferts de revenu dans les pays avancés possédant des colonies: les investissements en Algérie, par exemple, ne sont après tout qu'un don de l'imposé français.

Si le monde était gouverné par un gouvernement mondial, les transferts des pays riches aux pays pauvres se feraient automatiquement par le mécanisme fiscal.

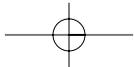
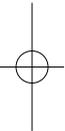
E. CONCLUSION

Dans la première conférence nous avons constaté que les disparités internationales de revenu tendent à créer des déséquilibres dans les balances de paiements. Nous constatons maintenant que des transferts internationaux de revenus tendent à combler les déficits. Ces transferts ne se font pourtant pas automatiquement. Ils sont le sujet de décisions d'économie politique internationale très souvent basées sur les besoins de l'instant et les circonstances.

Pourtant si les transferts gouvernementaux ne combler pas les déficits, comment est-ce qu'on peut s'y attendre que les mouvements de capitaux privés le feraient? Les difficultés classiques dans les balances de paiements effrayent en effet le flux de capitaux privés.

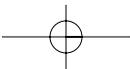
Avant constaté que les disparités internationales de revenu causent des déséquilibre dans les balances de paiements et que les transferts internationaux de revenu tendent à les combler, le problème de la formation de capital reste non résolu. S'il n'y a pas d'intervention, les transferts de revenu seront employés dans les pays pauvres à la satisfaction de la propension augmentée à la consommation. Il n'y a pas de limite à la capacité d'absorber l'aide étrangère quand celle-ci est dirigée à la consommation. Si elle est appliquée à la formation de capital, alors la capacité d'absorber est limitée. En effet, des projets de développement présupposent des grands mouvements de facteurs de production rendus très difficile par l'absence des facilités de transport de logements, de services publics, etc.

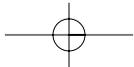
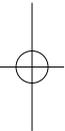
La conclusion est donc que les transferts internationaux de revenu même s'ils existent, n'apportent pas une solution au problème de la formation de capital aux pays insuffisamment développés. La solution de ce problème n'est pas possible sans une action complémentaire à l'intérieur de ces pays.





TERCEIRA CONFERÊNCIA
FONTES INTERNAS DA
FORMAÇÃO DE CAPITAIS





Nossa discussão tem sido, e continuará a ser, de caráter geral, não se relacionando especificamente a qualquer país ou países em particular. Todavia, quando passamos a considerar as possíveis fontes internas de capital, verificamos ser impossível continuar sem pelo menos, fazer uma distinção entre dois tipos de países subdesenvolvidos, que poderão ser superficialmente designados “superpopulados” e “subpopulados”.

Sob alguns aspectos, o problema da formação de capital, tal como se apresenta nos países superpopulados, que consideraremos em primeiro lugar, é significativamente diferente do problema das regiões esparsamente habitadas, que será discutido subseqüentemente. Na terceira e última parte da conferência de hoje, passarei em revista sucintamente os métodos disponíveis para aproveitar as fontes potenciais de capital em países subdesenvolvidos.

DESEMPREGO DISFARÇADO E POUPANÇA POTENCIAL

O problema do excesso de população rural assume feição característica das economias agrárias, em que há densa população, como as que se estendem por toda a Europa Oriental e Meridional, Egito, Índia, Indonésia e China. Existe, nesses países, subemprego crônico e em larga escala na agricultura. Há um tremendo desperdício de trabalho, – e trabalho, diz-se, é a fonte de toda riqueza. As implicações de tal fato para o problema da formação de capital constituem nosso primeiro tópico desta tarde e me proponho a aplicar, a esse respeito, o conceito do desemprego disfarçado. Essas áreas sofrem de desemprego disfarçado em larga escala, no sentido de que, mesmo sem modificação dos métodos de produção na agricultura, uma grande parte da população empregada nesse setor poderia ser transferida sem reduzir a produção agrícola. Esta é a definição do conceito de desemprego disfarçado aplicado à situação em que estamos interessados. O postulado de que a manutenção da produção agrícola, com menor quantidade de mão de obra, se torna possível *sem qualquer melhoria*

dos métodos, é importante. O aspecto peculiar dessa situação, é que, com melhores métodos, se poderia sempre transferir algumas pessoas dos trabalhos da terra, sem que isso reduzisse a produção. Mas aqui, aparentemente, temos um estado de coisas em que isso poderá ser feito sem qualquer modificação nos métodos. Que queremos dizer por mudança nos métodos? A remoção do excesso da população seria, em si mesma, uma grande modificação e acarretaria inevitavelmente outras mudanças. Quais são as mudanças que estamos excluindo? Excluimos o progresso tecnológico, mais equipamentos, as melhores sementes, a melhoria da drenagem, a irrigação e outras condições semelhantes. Uma coisa não será necessário excluir, e esta é a melhor organização. Se o excesso de mão de obra é removido da terra, as pessoas que ali permanecerem não continuarão trabalhando exatamente da mesma maneira. Temos de admitir mudanças nos métodos e organização do trabalho, inclusive talvez a consolidação de lotes de terrenos e glebas.

O termo desemprego disfarçado não é aplicado ao trabalho assalariado. Denota uma condição de emprego familiar nas economias rústicas. Muitas pessoas em fazendas ou pequenos lotes de terra, nada contribuem para a produção, apesar de absorverem uma parcela da renda real de suas famílias. Não há possibilidade de identificação pessoal aqui, como existiria no desemprego industrial ostensivo. Não podemos dizer que determinada pessoa pertença ao grupo de desempregados disfarçados. Todos estão ocupados e nenhum se considera desempregado. Contudo, há o fato de que um certo número de trabalhadores poderia ser dispensado sem causar qualquer diferença no volume da produção. Em outras palavras, a produtividade marginal do trabalho em uma grande área é zero. Alguns observadores dizem ser mesmo negativa, significando isso que, pela remoção de algumas pessoas, a produção agrícola poderia ser na realidade aumentada. A razão de tal fato pode ser a de que os trabalhadores perturbam uns aos outros, de modo que, se alguns forem retirados, os que ficarem poderão trabalhar mais eficientemente. Mas isto não é uma hipótese necessária, e não pretendo usá-la.

As modificações nos métodos técnicos são excluídas da definição de desemprego disfarçado. A melhoria nos métodos é, naturalmente, de extrema importância. Os peritos parecem concordar, todavia, em que é quase inútil tentar introduzir melhores métodos na agricultura, a menos que o excesso de população seja primeiramente eliminado. Não há esperança de qualquer aumento substancial na produtividade agrícola enquanto alguns dos fatores da

produção, agora empregados naquela atividade, não sejam removidos. Isto pode parecer paradoxal, mas existe alguma base para tal ponto de vista. Neste sentido dinâmico, a produtividade marginal do trabalho pode ser considerada negativa.

O conceito de desemprego disfarçado, em sentido restrito, mantém constantes as técnicas. Denota um estado de coisas que existe, sem dúvida, mesmo nos Estados-Unidos, ainda que não lhes seja peculiar. Sua extensão nos Estados-Unidos é muito limitada. Nem é, acredito, característica da maior parte da América Latina¹ mas é de muitos países da área que vai do sudeste da Europa ao sudeste da Ásia. Nessas economias agrárias superpopuladas, esse fato traduz, verdadeiramente, um fenômeno de massa, devido a causas sociais, econômicas e demográficas. Não há oportunidades alternativas de emprego. Trabalham na terra de dois terços a quatro quintos do total da população; dessa população agrícola, segundo estimativas de diversos países, 15%, 20% ou até 30% podem representar desemprego disfarçado, no sentido em que definimos o termo. A mais alta estimativa que já vi, (40%), é para o Egito.² Em alguns países da Europa oriental, em 1930, as estimativas de desemprego disfarçado foram feitas, em alguns dados, com base em minuciosos inquéritos e verificações *in loco*. Tendem elas a mostrar que o desemprego disfarçado representa de 25 a 30% da força de trabalho agrícola. Não desejo exagerar a importância desse fenômeno, mas apenas sugerir que o fenômeno é, quantitativamente, bastante significativo.

A situação de desemprego difere, em vários aspectos, do desemprego industrial ostensivo, sendo óbvio que tal situação não pode ser corrigida por uma expansão da procura monetária. A elasticidade da produção agrícola torna esse remédio perfeitamente inócuo. A oferta de bens-salário é rígida a curto prazo, de modo que, quando ocorre uma expansão monetária, o resultado é meramente uma inflação de preços.

Há, todavia, a possibilidade de mediante transferência de excesso de população agrícola, produzir-se qualquer coisa, em outra parte, o que seria

¹ Num interessante livro sobre "War Economics in Primary Producing Countries" (London, 1948), A. R. PREST cita a caso de Trinidad onde, durante a Segunda Guerra Mundial, as forças dos Estados Unidos empregaram numerosos trabalhadores locais para a construção de bases. As plantações de açúcar de Trinidad perderam, em consequência, uma parte dos seus empregados, mas a sua produção de açúcar não pode ser mantida; pelo contrario, foi substancialmente reduzida. Em economias agrárias, com alta densidade demográfica, todavia, como a Egito e Índia, a experiência do tempo de guerra tende a confirmar a existência de uma grande quantidade de trabalhadores rurais subempregados.

² Baseada em dados apresentados por W. W. CLELAND, "The population Problem in Egypt" (1936).

uma adição líquida à renda real nacional. Que poderia, entretanto, ser produzido sem capital? Muito pouco. Então, porque não por a mão de obra excedente a trabalhar na produção de capital real, capital tanto humano quanto material? Aqui temos uma primeira visão do que desemprego disfarçado pode significar para a formação de capitais.

Deveríamos notar, a propósito, que este é um ponto de vista estático quanto as disponibilidades de mão-de-obra no país. Consideramos a população num determinado momento e verificamos, ou pensamos verificar, que uma certa proporção da mesma poderia ser dispensada da agricultura e deslocada para outras atividades, sem reduzir a produção de alimentos. Considero isto um ponto de vista estático, em contraste com o ponto de vista dinâmico, que é o concernente ao crescimento da população. Terei algo a dizer mais tarde, a respeito de considerações dinâmicas sobre o crescimento da população.

Pensemos mais de perto na possibilidade de retirar o excesso de trabalhadores da terra, utilizando-o em projetos capitais – irrigação, drenagem, estradas de rodagem, estradas de ferro, casas, fábricas, planos de treinamento e educação geral. Uma questão surgirá imediatamente: como serão financiadas essas várias modalidades de formação de capital? Em termos reais, esta pergunta significa, principalmente, como serão essas pessoas alimentadas, quando forem postas a trabalhar em projetos desse tipo? Primeiro, há a possibilidade de alimentá-los através da poupança voluntária normal, que ocorre, em certa extensão, mesmo numa economia agrária pobre e de superpopulação. Os que economizam (principalmente entre as classes comerciais urbanas), abstêm-se de consumir toda a sua renda e tornam parte da mesma disponível para a alimentação de pessoas que estão trabalhando nos novos projetos capitais. É provável, todavia, que esta poupança seja insuficiente em relação aos recursos de trabalho mobilizados e, além de ser, possivelmente, usada para outros fins. Poderia ser suplementada através de poupança compulsória, por meio de taxaço (visando talvez especialmente, o consumo ostentoso das classes feudais superiores), mas mesmo isso seria apenas uma gota d'água no oceano. A segunda possibilidade em que se pode pensar, é um afluxo de capital do exterior. Mas além de incerto, isso ainda é, provavelmente inadequado. Resta uma terceira possibilidade de alimentação das pessoas transferidas da terra para novos projetos de investimento, sendo esta a que deve ser discutida mais detidamente.

Num exame minucioso, verificamos que a situação de desemprego disfarçado implica, pelo menos numa certa extensão, também em poupança potencial disfarçada. Esta possível fonte de formação de capital em áreas subdesenvolvidas tem sido até agora negligenciada na literatura econômica. A mesma pode ser facilmente exemplificada em termos físicos. Os trabalhadores rurais excedentes e improdutivos são sustentados pelos trabalhadores produtivos. (Não ha identificação pessoal, ou separação, entre os dois grupos, mas mesmo assim é conveniente usar esses termos). Os trabalhadores produtivos realizam uma poupança “virtual”: produzem mais do que consomem. Mas, as economias se desperdiçam porque são contrabalançadas pelo consumo improdutivo das pessoas que poderiam ser dispensadas e que não estão contribuindo para a produção. Se os camponeses produtivos mandassem seus parentes inúteis (seus primos, irmãos e sobrinhos que ora vivem com eles) trabalhar em empreendimentos vitais e continuassem a alimentá-los, suas poupanças virtuais então se tornariam poupanças efetivas, o consumo improdutivo do excesso da população agrícola tornar-se-ia consumo produtivo. Assim, o uso de desemprego disfarçado para a acumulação de capital poderia ser financiada de dentro do próprio sistema. Não se trata de pedir aos camponeses, que permanecem, na terra, que comam menos do que antes. Tudo que queremos é evitar que comam mais. Queremos que continuem a alimentar os seus parentes, que deixam as fazendas para se dedicarem à produção de bens de investimentos.

Temos aqui uma relação entre consumo e investimento que se situa entre a relação clássica e a Keynesiana do consumo e investimento. No modelo clássico usual, o aumento do investimento não é possível sem a redução do consumo. No mundo do desemprego industrial de Keynes, tanto o consumo quanto o investimento podem ser simultaneamente expandidos. No caso que acaba de ser considerado, é impossível expandir ao mesmo tempo o consumo e o investimento. Sob esse aspecto, a situação difere do modelo Keynesiano. Por outro lado, é possível aumentar a formação de capital sem ter que reduzir o consumo; a esse respeito, a situação difere do modelo clássico.

Tudo depende, todavia, da mobilização desta poupança disfarçada, isto é, da mobilização das sobras de alimentos que se tornam disponíveis para os camponeses produtivos, quando seus parentes improdutivo se vão embora. A mobilização será incompleta, se não for possível evitar que os camponeses que fiquem comam mais do que antes. Nem mesmo medidas drásticas poderão

lograr êxito em impedi-los de comer, um pouco mais da sua própria produção. Por outro lado, também pode surgir um déficit de alimentos porque os trabalhadores dedicados à produção de bens de investimento, aqueles que anteriormente eram desempregados disfarçados, terão de comer um pouco mais do que antes, porquanto estão, talvez, trabalhando mais intensamente. Há, sobretudo, uma inevitável perda para o fundo de subsistência, decorrente do custo de transporte dos alimentos das fazendas para os lugares onde se trabalha em empreendimentos ligados à produção de bens de investimentos.

Nesta situação, portanto, a formação de capital só é auto-suficiente financeiramente se a mobilização do potencial de poupança disfarçada tiver 100 por cento de êxito. Se não for logrado esse resultado, o plano poderá desintegrar-se; os trabalhadores ocupados em produzir bens de investimento voltarão prontamente para as fazendas, a fim de prosseguirem no seu modo de vida anterior absorvendo o alimento produzido no local. Parece ser uma questão de tudo ou nada. Refletindo-se melhor, todavia, é de admitir-se que o desemprego disfarçado ainda pode ser utilizado em favor da formação de capital, se houver alguma poupança complementar disponível, obtida fora do sistema, para cobrir a deficiência de economias que podem surgir dentro do próprio sistema. Algumas poupanças complementares resultam usualmente de fontes internas, havendo também a possibilidade de importações de capital pelo que não se trata de uma questão de tudo ou nada. Ainda que se verifique uma perda no fundo de subsistência, contanto que possa ser coberta por meio de recursos obtidos fora do sistema, será possível mobilizar, no todo ou em parte, o desemprego disfarçado para o objetivo da formação de capital. O grau de mobilização possível dependerá do montante disponível de poupança complementar e do tamanho relativo da perda. No caso de serem obtidas fontes para a formação de capital fora desse sistema de desemprego disfarçado poder-se-á mobilizar todo o excesso da população para fins de formação de capital.

Uma palavra deve ser dita, desde já, sobre a importantíssima questão do método. Não há liberação automática do suprimento de alimentos previamente consumidos pelos desempregados disfarçados. O problema é impedir que os camponeses remanescentes comam mais das próprias colheitas, quando membros da família, que viviam a expensas suas, se vão embora para trabalhar em estradas, atividades de construção ou programas de treinamento. Não é provável que os camponeses poupem voluntariamente o suprimento, porquanto vivem muito próximos do nível de subsistência, e além disso, é

sabidamente difícil impor-lhes tributação. Poder-se-ia recorrer à taxação indireta das coisas que compram, mas eles não compram muito e às vezes mesmo nada. Talvez fosse possível taxá-los através do aumento de seus aluguéis, mediante tributos exigidos dos proprietários da terra. O Japão lançou pesados impostos sobre os aluguéis da terra, os quais foram altamente eficientes e, aparentemente, muito importantes para o desenvolvimento inicial do país. A taxação em espécie, ou qualquer forma de requisição pelo governo pode ser tentada. Este problema crucial de arrecadar os alimentos parece ter sido resolvido na Rússia Soviética pelo sistema das fazendas coletivas. A palavra “coletiva” tem aqui um duplo significado. A fazenda coletiva não é somente uma forma de organização coletiva, mas sobretudo um instrumento de coleta.

Qualquer que seja o mecanismo empregado, alguma forma de poupança coletiva, tornada obrigatória pelo Estado, é provavelmente indispensável para a mobilização dos potenciais de poupança implícitos no desemprego disfarçado. Mas, mesmo que o problema da poupança tenha de ser resolvido de alguma dessas maneiras, ainda é perfeitamente possível deixar-se a função do investimento em mãos de particulares. Trata-se de conseguir as sobras de alimentos com que nutrir os trabalhadores nos vários planos de investimento; esses planos podem muito bem ser empreendimentos privados. E apenas a função de economizar que deve ser executada de um modo compulsório pelo Estado.

Nem teoricamente neste exemplo, é necessário a alguém diminuir o seu consumo abaixo do nível original, contudo, é certo que se trata de um programa de austeridade. Seria muito melhor se os alimentos necessários à subsistência dos trabalhadores dos novos investimentos pudessem ser obtidos do exterior, através de auxílio estrangeiro, por exemplo. Não obstante, a teoria patenteia que dentro do estado de desemprego disfarçado, há um fundo de subsistência disponível para a formação de capital. Mostra uma importante fonte interna de financiamento.

O próximo ponto é reconhecer que o financiamento dessa formação de capital pode ser dividido em duas partes distintas. Primeiro, há o problema de alimentar os novos trabalhadores do investimento, mantendo-os supridos de bens de consumo de que necessitam para trabalhar nos empreendimentos de base. Esse é o problema de financiamento, reduzido aos seus termos elementares, financiamento no sentido de prover um fundo de subsistência aos trabalhadores que não estão, por si próprios, produzindo coisa alguma consumível no momento. Temos aqui o fundamento clássico da poupança.

Segundo, há o problema de financiamento, que consiste em fornecer aos novos trabalhadores do investimento ferramentas de trabalho. É um problema bem distinto do financiamento no primeiro sentido mas, na minha opinião, é essencialmente um problema secundário.³ Os trabalhadores que produzem bens de investimento, antes de iniciarem a construção de estradas, podiam, por certo, sentar-se e fazer com suas próprias mãos, as ferramentas primitivas mais necessárias, começando do nada, se fosse o caso. Poderiam fazer suas próprias pás, carrinhos, carros, polias, etc. Isso era o que teriam de fazer se o país fosse de economia fechada, se não existisse comércio com qualquer país mais adiantado, onde há bens de produção fabricados eficientemente, por meio de máquinas e não com as mãos nuas. No mundo real, os países subdesenvolvidos, de hoje, tem a vantagem de poder obter bens de produção através do comércio (uma vantagem que incidentalmente a Grã-Bretanha não teve, porque foi a primeira a se desenvolver). Se não houver auxílio estrangeiro, ou empréstimo estrangeiro, os bens de produção podem ser adquiridos no exterior, em troca de exportações correntes, mas é claro que é necessário um ato de poupança interna, neste caso.

Os países densamente povoados, em processo de desenvolvimento, não precisam de ferramentas custosas que são encontradas comumente em uso nas economias adiantadas, onde a mão de obra é relativamente escassa. Seria fantasticamente anti-econômico equipar cada trabalhador com uma escavadora mecânica (além do mais, seria necessário investir em ensiná-los a trabalhar com essa máquina). As ferramentas mais simples possíveis podem ser perfeitamente apropriadas a um país desse tipo, em seu estágio inicial de desenvolvimento. Na Índia, estão sendo feitas barragens nas quais se podem

³ É este problema que usualmente recebe toda a atenção. Consideremos a seguinte passagem do relatório das Nações Unidas sobre "Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries" (pág. 43): "Potencialmente, a existência de subemprego oferece aos países subdesenvolvidos uma oportunidade para expandirem rapidamente sua produção anual. Mas esta oportunidade não pode ser aproveitada até que alguma nova fonte de capital possa ser encontrada para prover o equipamento com o qual os subempregados devem trabalhar". Não se reconhece aqui que, em adição ao aproveitamento inicial de ferramentas, os trabalhadores empregados em projetos de investimento requerem um fluxo contínuo de capital sob a forma de alimento e outros meios de subsistência necessários para mantê-las em atividade. Nem se reconhece, tampouco, aqui a existência oculta de tal fundo de subsistência no próprio estado de desemprego disfarçado, ou do problema de mobilização deste potencial de poupança. Por certo, esses assuntos não podem ser negligenciados porque sejam sem importância ou porque se resolvam por si próprios. Seguramente são importantes e não se resolvem por si próprios.

ver homens e mulheres carregando cestos de terra na cabeça. A mesma intensidade de capital, existente em países economicamente adiantados, não deveria ser desejável nem permitida. Não deveremos esperar que os novos operários em investimentos trabalhem, imediatamente, na formação de capital num nível muito mais alto de eficiência. Mas, pelo menos, estariam trabalhando, produzindo, contribuindo para a expansão da capacidade produtiva de seu país. Não mais seriam desempregados disfarçados.

Nas presentes condições, em algumas das economias agrárias, onde há grande densidade demográfica, diz-se que existe subemprego não somente de trabalho, mas também de capital. As áreas de terra são pequenas e muito dispersas, de modo que existem mais pás, mais carrinhos, carros e animais de tração do que seria necessário, se essas áreas pudessem ser consolidadas. Isto é antes uma questão de organização do que de técnica de produção. Há, portanto, essa possibilidade de reforma da qual resultaria economia de capital. Embora exista uma enorme necessidade de investimentos de capital na agricultura, para drenagem, irrigação e outras facilidades, há, contudo, ao mesmo tempo, algum campo para reformas de organização, que liberariam uma certa quantidade de ferramentas simples, as quais poderiam ser levadas pelos que trabalham na produção de bens de investimento e usadas nos empreendimentos básicos.

Não precisamos discutir quais devem ser esses planos. Tanto podem ser investimentos na agricultura, quanto na indústria manufatureira. Muito provavelmente serão, a princípio, do tipo, agora muitas vezes chamado, “capital fixo social”, inclusive serviços públicos, meios de transporte, programas de treinamento e vários outros serviços básicos.

A teoria de formação de capital, em condições de desemprego disfarçado, baseia-se, como já foi observado, num ponto de vista estático dos recursos da população. Que dizer dos problemas dinâmicos do crescimento da população? E sobre o perigo de uma explosão da população, que pode provir de qualquer aumento da renda real? Não tenho competência para discutir este problema em todos os seus aspectos. Há apenas um ponto sobre o qual gostaria de insistir. No exemplo teórico que lhes apresentei, o aumento da renda real, se o programa for bem sucedido, é dirigido no sentido da formação de capital. Não há aumento do consumo. Na medida em que o crescimento da população dependa do nível de consumo, a conexão entre o aumento da renda real e o aumento da população deixa de existir. Não há razão para esperar um

crescimento da população, desde que não haja aumento no padrão de consumo. O aumento da renda real é dirigido ou, pelo menos deveria sê-lo exclusivamente para a formação de capital. Isto é o principal ponto a ser lembrado. A longo prazo, talvez pudéssemos supor que o problema dinâmico da população se resolveria através das várias mudanças na escala de valores, que tendem a ser causadas pela educação e urbanização. A curto prazo, é possível adotar medidas positivas, tais como elevar a idade para casamento, difundir o uso de métodos anticoncepcionais, como aparentemente se discute agora na Índia. A curto prazo ainda algum aumento da população pode ocorrer independentemente do nível de consumo, graças à difusão de conhecimentos e facilidades médicas e, em conseqüência, da redução de moléstias e da taxa de mortalidade. Mas isso implica num aumento tanto na qualidade quanto no tamanho da população. Com maior vigor físico e saúde, é provável que haja também um aumento da produtividade e isso não pode ser um fator econômico “totalmente desfavorável”, contanto que o aumento do potencial de produção da população seja inteiramente utilizado.

Mas os acréscimos da população têm de ser providos de capital. Aumento da população significa, socialmente falando, um aumento na procura de capital para investimento extensivo, que se distingue do investimento intensivo, segundo a terminologia do professor Alfred Sauvy! Enquanto o investimento intensivo significa um aumento da produtividade e do capital “per capita”, o investimento extensivo, no decurso do crescimento da população, serve apenas para manter o suprimento de capital “per capita” correspondente ao número de operários novos. Os investimentos contemplados pelo Plano Colombo, que entrou em vigor em julho de 1951, são do tipo extensivo, porquanto não se espera que façam muito ou quase nada além de manter a posição existente “per capita”, em face do continuado e nítido aumento da população, no sudeste da Ásia.

O ponto de vista estático da mão de obra disponível para a formação de capitais acentua um fator do lado da oferta do problema de formação de capital. O trabalho, segundo se exprimiu ADAM SMITH, é a fonte de toda a riqueza, e o suprimento de capital, como vimos há pouco pode ser aumentado, fazendo-se uso do trabalho desempregado. O suprimento de capital pode ser aumentado, não só para permitir o investimento extensivo mas também para facilitar o investimento intensivo para o desenvolvimento econômico. Em discussões prévias do desemprego disfarçado em relação ao desenvolvimento

econômico, tem sido costume tratá-lo, do mesmo modo que o crescimento da população, como um fator que contribui para a procura de capital. Não tem sido reconhecido nas discussões econômicas, pelo menos nos países ocidentais, haver também um potencial disfarçado de poupança. Aquele, todavia, quando existe desemprego disfarçado, tem certamente desempenhado um papel tanto no desenvolvimento real quanto em planos de desenvolvimento de alguns dos países menos adiantados, que tem sofrido de subemprego rural em larga escala.

O CASO DOS PAÍSES DE POPULAÇÃO ESPARSA

Acabei de referir-me aos dois pontos de vista possíveis sobre a relação entre população e a formação de capital. Um acentua as fontes internas, possíveis de serem mobilizadas num país que padece de desemprego disfarçado. A população é considerada como possível fonte de suprimento de capital. Uma atitude de “auto-confiança” tende a resultar desta descoberta de um potencial oculto de poupança interna. O outro ponto de vista acentua o tamanho, bem como o crescimento da população, como um fator determinante da procura de capital; uma grande população requer uma grande quantidade de capital, exigindo um aumento de população um aumento de capital. Este segundo ponto de vista tende a dar ênfase à necessidade de investimentos estrangeiros, de modo a contrabalançar os efeitos adversos do crescimento da população sobre o consumo, e a assegurar, também, a possibilidade de aumento de renda “per capita” (isto é, tanto investimento extensivo quanto intensivo). Essas duas escolas não se excluem mutuamente. Nenhuma delas pode ser considerada universalmente válida. Admitamos que o primeiro ponto de vista se aplique a economias agrárias densamente povoadas. Pode ser que o segundo seja mais aplicável a países de população esparsa. Isto é, de certo modo, um resultado paradoxal. Os países de população rarefeita apresentam, geralmente, um nível de renda real mais alto, embora nos pareça que são mais dependentes de assistência externa do que o primeiro grupo de países. Todavia, a conclusão pode ser válida. Em primeiro lugar os países fracamente colonizados têm uma população de crescimento rápido, sem desemprego disfarçado em alta escala, no sentido restrito. Creio que a taxa de crescimento da população na América Latina ainda é maior do que a da Ásia-sul-continental. Em segundo lugar, acontece que a maioria desses países se encontra na órbita de civilização ocidental,

havendo mais contactos entre eles e os centros industriais adiantados. Em consequência, ficam sujeitos, talvez, a maior pressão para aumentar seus níveis de consumo do que resulta, portanto, maior “handicap” em relação à respectiva capacidade interna de poupança.

As áreas esparsamente povoadas têm, de um lado, urgente necessidade de capital para atender ao crescimento de sua população. De outro lado, não sofrem de desemprego disfarçado em larga escala, que possa ser mobilizado para a formação interna de capital.

Na América Latina, nada vi que indicasse a existência de amplo desemprego disfarçado, no sentido em que, sem qualquer modificação dos métodos, massas consideráveis de mão de obra possam ser retiradas das atividades de produção primária sem afetar o volume de produção nesse setor, para serem usadas em favor da formação real de capitais na indústria, agricultura e serviços públicos. Pode existir desemprego disfarçado num sentido diferente. Há sempre ocupações que são relativamente improdutivas, enquanto outras são relativamente produtivas. A transferência de mão de obra das primeiras para as segundas aumentaria a produção total e, assim, as pessoas empregadas nas ocupações relativamente improdutivas poderiam, talvez, ser consideradas neste sentido, subempregados. A transferência de pessoas de ocupações improdutivas para as produtivas parece ser a solução, mas isto é uma petição de princípios, em relação a toda a questão do suprimento de capital. Por que, afinal, uma ocupação é produtiva e outra improdutiva? A principal razão pode residir no fato de que, numa ocupação, há pouco capital usado na produção, ao passo que, na outra a produção exige, relativamente, intenso emprego de capital. Embora não seja a única, esta parece-me ser a principal razão da diferença tão acentuada, em países subdesenvolvidos, entre o nível de produtividade na agricultura e na indústria. Não que seja inerente à agricultura uma produtividade menor que à indústria, como muitas vezes se pensa embora as condições da procura realmente criem importantes diferenças entre os dois tipos de atividades produtivas. Se existe uma correlação entre o grau de industrialização e o nível de renda “per capita” nos diferentes países, não é lícito concluir-se que o primeiro é a causa do último. As duas coisas podem ser devidas a um terceiro fator: isto é, o suprimento de capital. A indústria moderna é altamente produtiva por que usa muito capital. Em países industriais adiantados, o trabalho é altamente produtivo por que se apóia numa grande quantidade de capital utilizado na produção, tanto na agricultura, quanto na manufatura. A

transferência de trabalhadores da agricultura para a indústria não é solução para um país subdesenvolvido, porque exclui a questão da formação de capital. E é o problema da formação de capital que deve ser resolvido em primeiro lugar. Nos países densamente povoados, que consideramos antes, parecia ser possível obter-se mais capital das fontes internas, sem redução do consumo, retirando-se trabalhadores da agricultura. Será possível uma solução semelhante no caso de países esparsamente habitados? Sim, mas não sem melhoria na técnica agrícola. Em relação a tais países, isso constitui um pré-requisito; no outro caso, este pré-requisito poderia ser excluído. Todavia, as condições para a melhoria na produtividade rural são favoráveis pelo menos em relação à terra, que, por definição, é relativamente abundante nos países esparsamente povoados. O aumento da produtividade agrícola deve ter prioridade sobre tudo o mais; pelo menos, prioridade lógica, não necessariamente prioridade em tempo. Por que esta ênfase no aumento da produtividade agrícola? Primeiro, porque a grande maioria da população se dedica à agricultura. Se quisermos mão de obra para a formação de capital, é na agricultura que se deve procurá-la. Segundo, na agricultura são possíveis algumas melhorias na produtividade as quais não requerem muito, ou mesmo quase nenhum, capital. Além da possibilidade de aplicar-se conhecimentos adiantados na seleção de sementes, há ainda o uso de fertilizantes, a conservação do solo, a rotação de plantios, a alimentação de gado, e combate aos insetos e assim por diante. Mediante uma variedade de maneiras muita coisa pode ser feita, e já esta sendo feita, que não exige pesado investimento de capital.

Examinemos o que aconteceu na Inglaterra no século XVIII. Todo o mundo sabe que a espetacular revolução industrial não teria sido possível sem a revolução agrícola que a precedeu. Em que consistiu esta revolução agrícola? Consistiu principalmente na introdução do cultivo do nabo. Foi esse humilde legume que tornou possível uma mudança na rotação de colheitas, o que não exigiu muito capital, mas produziu um extraordinário aumento da produtividade agrícola. Mais alimentos puderam, então, ser cultivados com muito menos mão de obra. A mão de obra foi liberada para a produção de bens de investimentos. O crescimento da indústria não teria sido possível sem a introdução do cultivo do nabo na agricultura.

Em países densamente povoados a melhoria substancial da técnica agrícola pode surgir como conseqüência do desenvolvimento industrial. Em contraste, em países esparsamente povoados a melhoria da agricultura é o pré-requisito

da formação de capital e do desenvolvimento industrial. Esta conclusão é bem exposta no relatório das Nações Unidas sobre “Measures for Economic Development of Underdeveloped Countries” (pág. 59): “num país onde não existe excesso de trabalhadores, a industrialização depende do progresso agrícola; o caminho para a industrialização é através do progresso da agricultura. O oposto ocorre em países onde a população é tão grande, em relação à área cultivável, que a terra sustenta mais gente do que pode ser proveitosamente empregada na agricultura...” O progresso técnico considerável na agricultura não é possível sem uma redução do número de empregados na mesma”.

Por meio de um aumento da produtividade agrícola, um país esparsamente povoado, conquanto mantendo sua produção de alimentos, pode conseguir a liberação de um grande suprimento de mão de obra da agricultura e torná-la disponível para a formação de capital real. Não basta obter a liberação de trabalhadores da agricultura; ou seja, “poupá-los”. O trabalho deve imediatamente ser empregado na formação de capital produtivo; isto é, deve ser “invertido”. Esta observação é lucidamente feita num trabalho do professor OTAVIO BULHÕES sobre “Inflação e Industrialização”⁴, do qual cito: “A poupança é a expressão monetária da disponibilidade de fatores da produção. Se esses fatores não são empregados em produção nova, isto é, se “as economias” não são “invertidas”, todas as vantagens resultantes do aumento da produtividade são perdidas”. À medida que o trabalho é liberado da produção primária, oportunidades de emprego devem ser ao mesmo tempo criadas em programas de investimentos. O aumento da produtividade agrícola, embora logicamente anterior, não é necessariamente anterior no tempo.

Podemos antever o que se terá de fazer. A mão de obra deve ser liberada da agricultura e posta a trabalhar em empreendimentos de formação de capital. Como alimentaremos os trabalhadores quando empregados em atividades destinadas a produzir bens de capital? Claramente deve ocorrer um aumento na poupança, de modo que as pessoas transferidas da produção rural para a criação de bens de investimentos possam ser providas de alimentos e outros bens de consumo. O aumento da produtividade agrícola não é suficiente, porque o número poderia facilmente ser usado pelos produtores agrícolas para o aumento do seu consumo corrente. Se deve ser usado para a formação de

⁴ Publicado em “Four Papers”, pela Imprensa da Universidade de Vanderbilt, Instituto de Estudos Brasileiros – 1951.

capital, há necessidade de se obter uma quantidade maior de poupança da economia. De que maneira se fará isto? Esta pergunta nos leva a considerar, de modo geral, os métodos possíveis para explorar as fontes potenciais de poupança que acabamos de examinar.

MÉTODOS PARA FOMENTAR A POUPANÇA E O PAPEL DAS FINANÇAS PÚBLICAS

O aumento da produtividade cria uma oportunidade para maior poupança; sua realização depende dos meios e métodos utilizáveis para extrair poupança dos incrementos da renda. No caso ideal, todo o incremento da renda destinasse à poupança. Mas, nada há de automático a esse respeito. Pelo contrário, todas as forças automáticas atuam no sentido de desviar para o consumo todos os aumentos da renda. Se admitirmos que tudo corre bem e que a produtividade na agricultura realmente aumenta, o problema consistiria em manter baixa a propensão marginal para consumir e não em reduzir, de fato, o consumo. Manter um controle firme sobre o aumento do consumo deveria ser mais fácil do que lhe reduzir efetivamente, o nível. Este é o modo normal pelo qual o capital foi acumulado no passado. Não obstante, é um método bastante difícil em virtude das forças que atuam no sentido de um maior consumo imediato.

Interessa-nos, agora, o problema da canalização dos incrementos da renda para a formação de capital. A primeira questão que surge é a do grau em que se pode confiar na poupança voluntária, especialmente tendo em vista as discrepâncias internacionais dos níveis de consumo. Examinemos o exemplo do Japão. O Japão permaneceu isolado do mundo ocidental, no que concerne aos padrões de consumo; o povo foi educado nas virtudes da poupança e austeridade; as corporações eram aconselhadas a reinvestir seus lucros e a manter reduzidos os dividendos; os salários eram mantidos baixos e os sindicatos operários foram suprimidos; todavia, tudo isso não foi suficiente. Muito teve de ser feito através das finanças públicas: taxaço e empréstimos forçados.

Creio que as finanças públicas assumem uma significação nova diante do problema da formação de capital em países subdesenvolvidos. Entretanto, os problemas técnicos de finanças públicas são formidáveis, e sei muito pouco a respeito dos mesmos. Posso apenas, tentar fazer algumas observações gerais.

Segundo o pensamento de certa Escola, o Estado deveria limitar-se a manter um nível de renda correspondente ao pleno-emprego, sem inflação, e deixar aos indivíduos a escolha entre o consumo e a poupança a ser feita,

dentro daquele volume de renda. Nessa hipótese, poderá resultar uma poupança maior ou menor do que zero. Pressupor que, se dermos liberdade à população, poupará a mesma uma parcela apreciável de sua renda, ou uma parte considerável do incremento de sua renda, pode ser otimismo não justificado. No mundo de hoje, nos países mais pobres, a propensão ao consumo é continuamente estimulada pela atração dos padrões de consumo que prevalecem nos países economicamente mais adiantados. Isto tende a limitar a capacidade de poupança voluntária, nos países mais pobres. Trata-se de um “handicap” que as finanças públicas deveriam procurar contrabalançar.

De fato, existe uma tendência generalizada no sentido de assumir o Estado maior responsabilidade na orientação do processo da formação de capital. A taxação é cada vez mais usada como instrumento de poupança compulsória. É interessante notar, a propósito, que BENTHAM, que introduziu o conceito de poupança compulsória na literatura econômica, num ensaio escrito em 1804, incluiu no mesmo não somente a poupança forçada, que pode resultar da inflação, mas também a poupança compulsória que pode ser realizada por meio da taxação governamental. Esta segunda significação do seu termo “frugalidade forçada”, que foi completamente perdida no século XIX, está agora voltando a ter proeminência, enquanto que o método inflacionário de poupança forçada está geralmente desacreditado.

A inflação, quando vai além de um certo limite, é passível de suscitar no espírito do público expectativas e padrões de comportamento tais que se perde completamente o seu poder de criar poupança compulsória. Num estágio avançado, a inflação pode ser mesmo uma causa de consumo de capital na economia de um país. Isso, porém, são situações extremas. Deve-se admitir que, numa medida ampla a inflação pode ser eficaz como um meio compulsório de poupança, e atualmente isso está sucedendo em vários países subdesenvolvidos. Todavia, freqüentemente ocasiona uma aplicação errônea das economias que cria, favorecendo investimentos, por exemplo, em indústrias de luxo e deixando facilidades públicas essenciais em decadência. Sobretudo, é uma fonte de perturbação e descontentamento social, e um poderoso aliado, portanto, de movimento políticos extremistas. Os fenômenos “inflacionários” são inerentes ao processo de investimento. A maneira de fazer cessá-los não é cessar os investimentos. Existem outros métodos.

Que poderá ser realizado pela poupança forçada, através da tributação? As objeções a esta utilização do instrumento fiscal surgem primeiro em relação

aos seus efeitos sobre os incentivos para assegurar poupança voluntária. Tais objeções teriam grande valor se o fluxo de poupança voluntária fosse considerável. Na realidade, na maioria dos países subdesenvolvidos, o fluxo é exíguo. O impulso para poupar-se a galinha que põe os ovos de ouro não é muito forte quando a galinha não está pondo muitos ovos de qualquer espécie. Acredito ser importante, não apenas manter, mas aumentar o incentivo para poupar. Todavia considerações puramente econômicas não oferecem terreno para imperativos categóricos a esse respeito. Essas considerações apontam, antes, para a necessidade de se ponderar: (a) o custo social de prover esses incentivos em relação a (b) os usuais ou esperados “benefícios” sob a forma de poupança privada voluntária. O cálculo econômico, embora possa ser difícil de aplicar, tem aqui também o seu lugar.

Uma objeção mais específica ao emprego da tributação como instrumento de poupança compulsória é que isto pode conduzir os particulares a reduzirem sua poupança, ou realmente a “deseconomizar”. O resultado seria uma tendência cumulativa para cada vez mais taxaço e cada vez menos poupança privada. O Estado aparece na cena, tentando aumentar o fluxo de poupança através do método compulsório de taxaço; o público responde reduzindo sua contribuição para aquele fluxo; e, assim o Estado novamente aumenta a percentagem da taxaço para o fim de poupança forçada coletiva; o público novamente reduz sua poupança; e assim por diante. O receio de que isso possa ser o curso dos acontecimentos tem sido manifestado em relação à Europa ocidental, nos últimos anos. O considerável volume de poupança que vem sendo verificado na Europa ocidental tem sido realizado principalmente pelo Estado e numa certa medida também pela empresa privada, mas apenas numa quantidade insignificante pela poupança voluntária individual. Contudo, o processo cumulativo, que conduziria a uma completa substituição da poupança voluntária individual pela poupança compulsória coletiva, não é provável que constitua um perigo real, a prazo longo. Não se deve generalizar, partindo-se do exemplo especial da Europa ocidental no após-guerra. Na Europa ocidental, além do mais, algumas “deseconomias” no após-guerra eram perfeitamente naturais, porque a poupança durante a guerra foi apenas um adiamento temporário do consumo, e não uma poupança definitiva. Em tempos normais é provável que pelo menos os ricos continuem procurando aumentar o respectivo patrimônio, isto é, continuem poupando mesmo a níveis consideráveis de taxaço.

A fim de incentivar o afôrro, a taxaço não deveria recair sobre a renda de uma pessoa, mas sobre os seus dispêndios. Atualmente alguns impostos são arrecadados sobre os dispêndios, através de impostos de consumo e outros tributos indiretos, porém talvez valha a pena reconsiderar-se as propostas para um imposto sobre despesas pessoais, em lugar de um imposto de renda pessoal. O mesmo efeito poderia ser obtido, numa certa extensão, isentando-se de imposto de renda aquela parte que o indivíduo economiza. Tudo isso, todavia, é sujeito não só a dificuldades administrativas mas também a objeções de principio.

É necessário examinar-se os efeitos da taxaço sobre o incentivo para economizar. Os indivíduos interessam-se não somente pelo volume real do seu consumo, mas também pelo patrimônio que conservam. Isso justifica, talvez, empréstimos compulsórios como uma alternativa à taxaço. Estes podem ser pouco mais do que recibos de impostos, e contudo podem produzir uma diferença no incentivo para trabalhar e produzir, como verificamos durante o período de guerra, durante o qual as reservas que não podiam ser despendidas e que os consumidores acumulavam, em conseqüência do racionamento e de outras restrições, fizeram o novo se sentir em muito melhor situação financeira do que realmente se encontrava. Empréstimos compulsórios, em lugar de impostos, seria um método compulsório de poupança, tanto na forma quanto na substância.

O problema econômico, repito, consiste em dirigir o mais que for possível do incremento de renda real para a poupança, e permitir que uma parte tão pequena quanto possível da mesma seja absorvida num aumento de consumo imediato. Pode-se pensar que, na medida em que a renda aumenta, haverá um aumento automático de arrecadação fiscal, (isto é, de poupança compulsória arrecadada por meio de impostos). Mas, a renda fiscal não crescera provavelmente na mesma quantidade que corresponderia ao incremento da renda. Nem é certo que cresça na mesma proporção. Tudo depende dos métodos de taxaço em vigor. Com um imposto de capitaço ou impostos de consumo sobre necessidades, a arrecadação pode não responder de todo a um aumento de renda nacional. Não existe nenhum mecanismo automático pela qual uma alta parcela de qualquer incremento de renda seja absorvida pela taxaço para fins de poupança coletiva compulsória. Para que esse resultado se materialize é preciso conceber-se métodos fiscais adequados.

Há certamente necessidade de um novo estudo quanto aos métodos de finanças públicas. Os preceitos convencionais de finanças públicas, nem

sempre são relevantes para o problema da formação de capitais em países subdesenvolvidos.

(1) Ainda há quem pense que a tarefa das finanças públicas é simplesmente conservar as despesas públicas num mínimo e levantar fundos para as mesmas, taxando-se o público pelo método menos difícil. Essa atitude não leva em consideração os problemas aqui discutidos.

(2) Mesmo a idéia (defendida, entre outros, por John Stuart Mill, há cem anos atrás) de utilizar a taxaço como um meio de atenuar as desigualdades de renda – uma idéia revolucionária essencialmente socialista – parece bastante antiquada hoje e, de qualquer maneira, irrelevante. O objetivo essencial das finanças públicas, no contexto do desenvolvimento econômico, não é uma modificação da distribuição interpessoal da renda, mas um aumento na proporção da renda nacional, dedicada à formação de capital. Isto não significa, contudo, que o princípio de capacidade para contribuir tenha perdido a sua significação. Pelo contrário, deveria ser aplicado estritamente à política fiscal, que visa aumentar a poupança coletiva.

(3) Mesmo a noção Keynesiana de finança funcional é irrelevante neste sentido. Uma política fiscal, visando meramente evitar deflação e inflação, não resolve o problema da formação de capital. Keynes, sem dúvida, tanto por razões econômicas quanto éticas, antes da guerra tendia a ridicularizar as virtudes vitorianas de abstinência e parcimônia, mas, mesmo esta não é uma atitude que auxilie de nenhum modo os países pouco desenvolvidos.

O emprego das finanças públicas para a formação de capitais em países subdesenvolvidos, não é uma idéia acadêmica e nem abstrata. Existem importantes exemplos disto. Uma vez mais, olhemos para o Japão. No período inicial de seu desenvolvimento, cerca dos anos de 1870 e 1880, o Estado dominava a cena fornecendo capitais para a expansão industrial. Como era esta financiada? Por rigorosa tributação, especialmente sobre a população agrícola, inclusive impostos sobre a renda da terra, que já mencionei; eventualmente, por meio de empréstimos compulsórios tomados à classe média comercial das cidades; e também pela expansão do crédito, que não chegava a ser inflacionária na medida em que refletiu um aumento da produção, e a expansão do setor monetário da economia. O Japão realizou o desenvolvimento industrial sem inflação considerável.

Alguns exemplos podem ser citados no período de entre-guerra. Por exemplo, a Letônia, um país subdesenvolvido e devastado pela guerra, que não

recebeu praticamente nenhum empréstimo estrangeiro nos anos 20, manteve os impostos governamentais em altos níveis e obteve amplos saldos orçamentários, os quais foram usados para financiar despesas de investimento, tanto por comerciantes privados, quanto por entidades governamentais. As economias arrecadadas por meio de “superávits” orçamentários eram depositadas no Banco Central. Os depósitos governamentais nesse Banco experimentaram um notável aumento nos anos 20 e a isso correspondeu um igualmente notável aumento dos empréstimos e descontos bancários a comerciantes, fazendeiros e industriais. Em suma, o Banco Central servia de reservatório através do qual a poupança coletiva e obrigatória, promovida pelo sistema fiscal, se tornava disponível para os dispêndios de capital de toda a economia.

Mencionei este exemplo porque é muito pouco conhecido. O caso da Polônia é mais citado. Na Polônia no período de entre-guerra, não era tanto o Banco Central quanto dois Bancos governamentais (um da agricultura e outro da indústria) que recebiam as verbas orçamentárias do Governo. Como na Letônia, o Governo efetivamente acumulou saldos orçamentários, durante vários anos, e esses eram transferidos aos dois Bancos governamentais, os quais reemprestavam esses fundos a firmas privadas e a corporações governamentais para fins de investimento. A Turquia tinha um sistema semelhante, o qual é ainda mais conhecido do que o exemplo da Polônia de antes da guerra.

O país que oferece os mais notáveis exemplos de poupança compulsória coletiva é a Rússia Soviética, sob os planos quinquenais, desde 1928. Neste caso, as atividades de investimento privado foram totalmente suprimidas. Este exemplo, entretanto, não será relevante para nações que vivem sob regime de liberdade política. Menciono-o, todavia, juntamente com outros exemplos, a fim de mostrar que em países de ideologias políticas diferentes, o sistema forçado de poupança coletiva, imposto pelo Estado, parece ter surgido de necessidades econômicas básicas que esses países tinham em comum. O sistema funcionava imperfeitamente, como era natural, mas funcionava de certo modo. Na Europa Ocidental, sob as programas de recuperação, os resultados foram consideráveis, mas este exemplo não se refere a uma área subdesenvolvida.

Dos exemplos citados e das considerações gerais feitas ressalta que a poupança compulsória por meio de taxação é perfeitamente compatível com os investimentos privados. É o ato de economizar que o Estado torna compulsório. O ato de investimento pode ser deixado em mãos de

particulares, embora, talvez, não sem alguma orientação e coordenação central. Pode conceber-se uma grande variedade de arranjos institucionais. No caso mais geral, a poupança arrecadada pelo Governo pode ser depositada no sistema bancário, ou aplicada para a redução dos débitos do Governo para com os Bancos. Isto permite aos Bancos conceder créditos a “entrepreneurs” privados, sem provocar efeitos inflacionários.

Um sistema de poupança compulsória é possível sem reprimir nem a poupança voluntária particular, nem as atividades de investimento privado. A maioria dos países subdesenvolvidos precisarão de uma combinação de ações privadas e governamentais no campo da poupança e investimento. Cada país deve procurar a sua própria combinação, de acordo com as suas próprias necessidades e oportunidades particulares.

O fato de que esta discussão concentrou-se nas finanças públicas não significa que eu deposite uma confiança exclusiva nas finanças públicas para a solução do problema da poupança. Além do mais, a mecanismo fiscal de um país subdesenvolvido pode ser tão subdesenvolvido quanta a sua própria economia. É muito simples para a economista depositar nos ombros do “Governo” todos os problemas não resolvidos. Existem, todavia, algumas soluções que parecem particularmente difíceis, senão impossíveis, de realizar-se sem alguma forma de ação coletiva; e uma delas é a mobilização do potencial interno de poupança nos países menos desenvolvidos.

De todos os modos, esperemos que venha auxílio de fontes externas em quantidade suficiente para minorar as dificuldades da poupança interna nesses países. Mas, tomemos também em consideração o aviso contido no último relatório das Nações Unidas sobre desenvolvimento econômico. “Muitos dos países subdesenvolvidos fariam melhor não contando com qualquer auxílio internacional considerável”.⁵ É melhor não contar com auxílio estrangeiro. Pode vir; quem sabe? Mas, mesmo se vier exigirá iniciativas nacionais para seu emprego efetivo no programa de desenvolvimento do país. As fontes externas e as iniciativas nacionais complementares serão o nosso próximo assunto.

⁵ “Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries”, maio 1951, pág. 88.

SUMMARY

III – DOMESTIC SOURCES OF CAPITAL FORMATION

Capital formation presents different problems according as an underdeveloped country is under or over populated.

A. DISGUISED UNEMPLOYMENT AND POTENTIAL SAVINGS

The problem of excess population on the land is common to agricultural economies in Eastern and South Eastern Europe as well as in North Africa and Asia. All these countries suffer from chronic agricultural underemployment which means that agricultural production would not fall even if part of the population were withdrawn from the land, although methods of production remained unchanged. This last condition is essential to characterize a state of underemployment, since, with a change in methods, it is always possible to reduce employment without a reduction in out-put. On the other hand, according to the experts it would be quite impossible to improve methods of production without at first withdrawing the disguised unemployed from the land; for their very presence may impede the adoption of better methods.

Disguised unemployment is not a condition of salaried agricultural labor; it refers to members of peasant families who, while working on the land, in practice contribute nothing to out-put. Their marginal productivity is almost zero. They live, in fact, at the expense of their families.

There is very little disguised unemployment in the United States, or in most countries of Latin-America and a good deal in Eastern and South Eastern Europe and in Asia.

Disguised unemployment cannot be cured by monetary expansion. Agricultural production, despite the excess of labor on the land, is too inelastic. The only solution seems to be to transfer the excess population from the land to other occupations where their out-put would be a clear addition to the national product. But the transferred population will need capital goods in order to be able to work in other new occupation. Why not let them produce their capital goods themselves?

How is this capital formation to come about? In real terms, how are these people to be fed while they produce the capital goods which they will work with later on? One could think of voluntary savings, forced savings and capital imports. All these may be necessary, but there is a very important further source of savings, to which no attention has been paid at all so far.

This neglected source is the fact that disguised unemployment implies disguised

potential saving. The unproductive workers live at the expense of the productive ones. The latter therefore produce more than they consume themselves, which means that they have a potential margin for saving. Here we have a relationship between consumption and investment which is midway between the classical and the Keynesian relationship between consumption and investment. In the usual classical model, an increase in investment is not possible without cutting down consumption. In the Keynesian world of industrial unemployment, consumption as well as investment can be expanded at the same time. In the case now before us, it is impossible to expand both consumption and investment. In this respect, the situation here differs from the Keynesian model. On the other hand, it is possible to increase capital formation without having to cut down consumption. Even after the unproductive workers have been transferred to other occupation they can still be fed by the productive workers on the land, just as before the transfer. This means that nobody need eat less, but nobody must eat more than before and that it must be possible to lay hands on all the excess food produced by the productive workers on the land. In practice, the mobilization of the disguised savings referred to above may be difficult.

It is a secondary problem how the particular capital goods initially necessary to put the former disguised unemployed to work are to be obtained. In theory the disguised unemployed who are to build, e. g., a road could after all at first sit down and make the most necessary primitive tools with their own hands. In practice they may obtain foreign loans or foreign aid; and there would always be some domestic saving which, by reducing imports or releasing goods for export, can make it possible to obtain by trade the initial equipment necessary to put the disguised unemployed to work.

We have so far considered population as given. To the extent that an increase in population depends on an increase in consumption, population will not grow if, through the mobilization of disguised savings for investment purposes, an increase in consumption is prevented. There are also other reasons why an increase in population may not take place: better education, progressive urbanization, a change in the marriage age, contraceptive propaganda, etc. will all work against it.

The important conclusion to be drawn from all this is that there exists a potential margin for savings in economies with disguised unemployment, which has not so far been given sufficient attention.

B. ECONOMIC DEVELOPMENT IN UNDERPOPULATED COUNTRIES

Underpopulated countries in early stages of development generally have a higher per capita real income than over populated countries at the same stage of progress. But the

former seem more dependent on economic assistance from abroad.

This is due to the rapid growth of their population and to the absence of large scale disguised underemployment. Their propensity to save is also apt to be small because most of these countries belong to the Western civilization and are therefore particularly subject to the "demonstration effect".

Sparsely populated countries thus require capital in order to maintain income per head in the face of an increase of population but they do not have any disguised unemployment which could be mobilized for purposes of capital formation. There will always be differences in productivity between different lines of production but this does not mean that transferring workers from the less productive to the more productive lines will increase national product. The differences in productivity are simply due to differences in capital intensity and transferring workers without at the same time increasing the amount of capital in the branches to which workers are transferred will be no good.

The first step to be taken is to increase productivity in agriculture so that part of the rural population becomes available for investment projects. This does not necessarily require large amounts of capital. Better selection of seeds, better methods of work may be very effective. Of course the population which has become available due to improved productivity on the land must also be used for capital projects. There is one particularly important difference between over populated and under populated countries. In over populated countries the surplus population for industrial development already exists. In under populated countries it must be created by an improvement in agricultural productivity.

This improvement can at the same time be made to furnish the necessary savings to maintain the transferred workers while they are occupied on investment projects.

C. METHODS OF SAVING AND THE ROLE OF PUBLIC FINANCE

In order to prevent increased productivity in agriculture from being reflected merely in increased consumption in agriculture, State intervention to restrict consumption will probably be indispensable.

Inflation is a very dangerous technique to promote savings. Inflation may promote savings by the groups which are favoured by it and at the same time induce a larger amount of dissaving by those who are penalized by inflation. Also, inflation may easily lead to mal-investment in luxury industries.

Taxation is undoubtedly to be preferred. One objection maintains that taxation will reduce voluntary savings. But since the propensity to save is anyway apt to be low

in poor countries, this objection has little force. In post-war Europe, most investment has been financed by the State, some has been financed from business savings and practically none from voluntary personal savings. But of course one cannot generalize the Western European experience.

The adverse effect of taxation on saving can be minimized by basing taxation on expenditure not on income; e. g. savings could be exempt from taxation. Under certain conditions forced loans may preferred to taxes. It may be possible in this way to avoid the adverse effects of taxation on the incentive to work.

The traditional idea that public finance should be limited to a small role or that it should be used only as a means of redistributing income, or as a means of evening-out business fluctuations, is not applicable to underdeveloped countries. The role of Public Finance in underdeveloped countries is to contribute to capital formation. Public Finance has been very successful in this respect in Japan in the 19's century and in the underdeveloped countries of Eastern Europe such as Poland, in the inter-war period.

It should be emphasized that forced saving is perfectly compatible with private investment. The State saves but private enterprises carry out investment projects under the general guidance, perhaps, of Government.

One must not forget, of course, that in underdeveloped countries the organization of public finance is also apt to be underdeveloped. Nevertheless it is essential to mobilize potential domestic savings in one form or another.

RESUMÉ

III – SOURCES NATIONALES DE LA FORMATION DE CAPITAL

En ce qui concerne les sources nationales possibles de la formation de capital aux pays insuffisamment développés il faut distinguer entre les pays “surpeuplé” et les pays “souspeuplé”.

A. LE CHÔMAGE DÉGUIsé ET L'ÉPARGNE POTENTIELLE

Les problèmes d'un excés de population sont caractéristiques pour les économies agricoles que l'on recontre de l'Est et Sudest de l'Europe jusqu'à l'Égypte, les Indes, l'Indonesie et la Chine. Tout ces pays ont un sous-emploi chronique et considérable dans l'agriculture, ce qui signifie que la production agricole ne baisserait pas si une partie de la population occupée dans cette branche de production est retirée, même si les méthodes de production restent inchangées. Avec une amélioration des méthodes

de production (progrès technologiques, plus d'équipement, irrigation, etc.) il est toujours possible de réduire la main-d'oeuvre occupée.

Le terme de chômage déguisé ne se réfère pas à la main-d'oeuvre payée mais à la situation d'une économie agricole dans laquelle toute la famille quoique travaillant sur les champs ne contribue (pratiquement) pas à la production. Une certaine diminution de la main-d'oeuvre occupée ne résulte donc pas dans une diminution de la production puisque la productivité marginale de beaucoup de gens sera (presque) zéro.

Nous avons exclu de la définition de chômage déguisé le progrès des méthodes techniques. Il faut noter, néanmoins, que selon les experts cela n'aboutirait à rien d'introduire de nouvelles méthodes sans qu'auparavant l'excès de population agricole soit retiré de son emploi actuel.

Le chômage déguisé se rencontre très peu aux États-Unis, plus dans certains pays de l'Amérique latine mais il est sans doute caractéristique pour les régions à partir du Sud-Est de l'Europe jusqu'au Sud-Est de l'Asie, où il n'y a pas d'alternatives d'emploi: on a estimé que dans ces pays 15 à 30 pourcent de la population agricole, qui à son tour constitue 2/3 à 4/5 de la population totale, doit être considéré comme des chômeurs déguisés.

Comme la production agricole est très inélastique, l'expansion monétaire n'apportera que de l'inflation des prix. La seule solution possible semble être de retirer l'excès de population employé dans l'agriculture et de les faire produire autres choses, qui seraient clairement une addition au revenu national réel. Puisque sans capital ils ne pourraient produire presque rien, il faut commencer par la production des biens de capital, comme des routes, des chemins de fer, des systèmes d'irrigation, etc.

Alors se pose le problème du financement de cette formation de capital. En termes réels, d'où viendra la nourriture pour ces gens? D'abord, il y a la possibilité des les nourrir à l'aide de l'épargne volontaire normale qui se fait même dans une économie agricole pauvre et surpeuplée. Comme cette épargne n'est pas suffisante et pourrait s'appliquer à d'autres buts, une épargne forcée pourrait y être ajoutée. Aussi des capitaux de l'étranger pourraient être appliqués. Comme ces moyens ne suffiront pas, quand même il faut chercher ailleurs.

Nous constatons que le chômage déguisé implique aussi une épargne potentielle déguisée. Comme l'excès de main-d'oeuvre dans l'agriculture vit à la dépense des agriculteurs productifs, ceux-ci produisent plus qu'ils ne consomment, ont une marge potentielle d'épargne. Si ceux qui ne sont pas productifs dans l'agriculture s'occupaient dans l'exécution de travaux d'utilité publique et si les agents productifs continuent

à les nourrir, alors cet épargne virtuelle deviendrait de l'épargne effective. De cette manière il serait possible de financer la formation de capital par l'emploi du chômage déguisé. Tout cela n'est possible qu'à condition que personne ne mange plus qu'auparavant et que la mobilisation de l'excès de nourriture chez les producteurs soit complète. Il est clair que des mesures sévères seraient nécessaires à atteindre ce but. Naturellement, il y a toujours l'épargne de sources nationales et l'importation de capital qui puissent compléter une insuffisance de l'épargne du secteur agricole.

Quant à la mobilisation de la nourriture consommée auparavant par les chômeurs déguisés, cette tâche peut être très dure puisque les agriculteurs ont déjà un revenu près de la limite de subsistance: des impôts indirects, des impôts sur la vente, des impôts en nature ou la requisition par le gouvernement, voilà des moyens possibles à employer. En tous cas, s'il est indispensable que l'État intervienne à forcer l'épargne, le problème de l'investissement peut être laissé à l'initiative privée. Cette théorie nous révèle donc dans une économie du chômage déguisé un fond de subsistance, que l'on pourrait appliquer à la formation de capital.

Un deuxième problème est le financement de l'équipement nécessaire à réaliser les projets. Ce problème, quoique important, me paraît d'ordre secondaire puisqu'après tout les travailleurs pourraient faire des outils eux-mêmes. En réalité, des outils et l'équipement peuvent être obtenus des pays avancés à l'aide de prêts ou de l'exportation de produits nationaux. Aussi les pays surpeuplés dans le stade de développement économique n'ont pas tellement besoin d'équipement compliqué et coûteux que d'outils simples. On dit même parfois que les économies surpeuplées agricoles n'ont pas seulement un sous-emploi de main-d'œuvre mais aussi de capital à cause de la répartition de la terre en propriétés petites et dispersées. Quoiqu'il y ait donc un besoin énorme d'investissement en agriculture sous forme de projet d'irrigation, de construction de routes, etc., il est possible en même temps de faire un emploi beaucoup plus efficace de l'outillage existant.

La théorie de la formation de capital comme elle est énoncée ci-dessus, considère la population comme une donnée statique. Ce qui se passe quand la population accroît, est difficile à prévoir. Le point crucial de la théorie est que l'accroissement du revenu réel soit appliqué à la formation de capital. Donc dans la mesure où l'augmentation de la population dépend du niveau de la consommation, il n'y a pas de probabilité que la population augmente puis que le volume des biens de consommation reste inchangé. Aussi peut-on supposer qu'à la longue le problème dynamique de la population se résoudra soi-même par un changement dans l'échelle des valeurs à cause de l'éducation et de l'urbanisation progressive; d'autres mesures auront un résultat plus immédiat,

comme le changement de l'âge de mariage, la propogation des moyens anti-conceptionnels, etc.

Une augmentation de la population signifie aussi que l'on devra s'efforcer d'abord de maintenir le capital par tête à un niveau constant; le Colombo Plan des nations du Sud-Est de l'Asie est un effort dans cette direction.

En résumé, on peut donc conclure que l'épargne potentielle existant dans une économie a chômage déguisé n'a pas été considérée suffisamment dans les discussions économiques.

B. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES PAYS SOUS-PEUPLÉS

Dans les pays sous-peuplés les problèmes sont tout autres: quoiqu'en général ils ont un niveau de revenu réel plus élevé, ils semblent être plus dépendants de l'assistance de l'étranger dans leur développement économique que les pays surpeuplés.

Ce phénomène s'explique par l'accroissement rapide de leur population et par l'absence de chômage déguisé à grande échelle. Aussi la plupart de ces pays sont situés dans l'hémisphère occidentale de sorte qu'ils ont plus de contact avec les centres industriels avancés. Par conséquent, ils ressentent sans doute une plus grande pression à l'augmentation du niveau de consommation et ils sont donc handicapés en ce qui concerne la capacité à épargner.

Les pays à population clairsemée ont donc d'une part un besoin de capital pour faire face de l'augmentation de la population, tandis que de l'autre côté ils n'ont pas de chômage déguisé que l'on pourrait mobiliser pour la formation de capital. Naturellement il y a toujours une différence entre la productivité des différentes branches de l'économie mais cette différence s'explique par l'intensité du capital appliqué. L'agriculture en soi n'est pas moins productive que l'industrie seulement il y a une différence énorme entre le montant des capitaux investis. Dans un pays insuffisamment développés cela ne sert à rien de transférer de la main-d'oeuvre de l'agriculture à l'industrie si auparavant le problème de la formation de capital n'est pas résolu.

Dans les pays surpeuplés il est possible d'arriver à une formation de capital plus grande sans que la consommation soit diminué; dans les pays sous-peuplés il faut d'abord améliorer la technique de la production agricole de sorte que de la main-d'oeuvre devient disponible pour la production des biens de capital. Aussi il est possible d'augmenter la productivité en agriculture sans l'investissement de beaucoup de capital, par exemple, par la sélection des semences, l'emploi des engrais chimiques et d'insecticides, etc.

Dans le pays surpeuplés une amélioration substantielle de la technique agricole ne peut être réalisée qu'après le développement industriel tandis que dans les pays à population clairsemée l'augmentation de la productivité agricole est la condition sine qua non de la formation de capital. Sependant il ne suffit pas que la productivité augmentée dans l'agriculture rend disponible de la main-d'oeuvre, il faut aussi l'employer dans des projets de formation de capital.

La nourriture es les autres biens de consommation pour ces travailleurs peuvent être produits en partie par l'agriculture travaillant alors avec un rendement supérieur. Pourtant cette épargne de la part des agriculteurs ne suffira pas. Quelles sont les autres sources de l'épargne à financer l'investissement?

C. MÉTHODES D'ÉPARGNE ET LE RÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

L'augmentation de la productivité crée une possibilité à l'augmentation de l'épargne. Cependant, l'épargne additionnelle ne se réalise pas automatiquement ; au contraire, si la productivité dans l'agriculture augmente, la difficulté sera de maintenir la propension à la consommation sur son niveau antérieur et d'affeter le revenu additionnel au financement d'investissements.

L'épargne volontaire ne suffira certainement pas: il s'avérera nécessaire de la compléter par l'imposition d'impôts et d'emprunts forcés. La finance publique se revêt donc de nouvelle importance devant les problèmes de la formation de capital dans les pays insuffisamment développés. La théorie selon laquelle l'État doit s'abstenir d'interventions dans la décision des personnes à consommer ou à épargner ne semble guère applicable aux pays pauvres où toute augmentation du revenu réel conduira à une augmentation de la consommation. On constate du reste une tendance générale à une plus grande responsabilité de l'État dans le processus de la formation de capital.

L'inflation qui peut forcer une certaine épargne est une technique dangereuse dans la mesure où elle pourrait résulter à la création des habitudes chez les consommateurs qui rendent impossible toute forme d'épargne ou même cause une consommation de capital. Cette technique, qui a été effective dans un nombre de pays insuffisamment développés, a favorisé cependant l'investissement dans des industries de luxe et n'e pas servi les instalations d'utilité publique.

L'épargne peut être forcée aussi par le système des impôts. Une objection à cette méthode consiste dans l'effet que l'impositions de nouveaux impôts aura sur l'incitation à faire des épargnes volontaires. Comme en tous cas l'épargne volontaire n'est pas très grande dans des pays insuffisamment développés, cette objection perd sans doute de sa signification. D'un point de vue purement économique on devrait

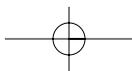
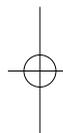
comparer le coût social de la stimulation des épargnes volontaires avec le montant courant ou anticipé de l'épargne privée additionnelle. L'expérience d'après guerre en Europe a démontré l'effet de l'intervention de l'État dans le financement des investissements: ceci se fait maintenant largement par l'État, beaucoup moins par l'économie privée et presque plus par l'épargne volontaire personnelle. Naturellement il ne faut pas généraliser l'expérience de l'Europe de l'Ouest.

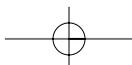
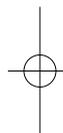
Pour que l'incitation à épargner ne soit pas diminuée, les impôts additionnels devaient se baser sur les dépenses et non pas sur le revenu ou bien l'on pourrait exempter d'impôts une partie du revenu que est épargnée. Parfois aussi les emprunts forcés seront à préférer sur les impôts. Le problème économique après tout consiste dans l'affectation à épargne de l'accroissement du revenu réel tandis que l'augmentation immédiate de la consommation doit être empêchée pour autant que possible.

Quant à la fonction des finances publiques il y a encore des gens que défendent la théorie que le rôle des finances publiques doit être tenu au minimum. D'autres considèrent la politique fiscale essentiellement comme un moyen à réduire l'inégalité des revenus ou comme un moyen à combattre l'inflation et la déflation. Cependant dans un pays en voie de développement économique la fonction principale des finances publiques est de contribuer à la formation de capital. Le développement économique du Japon au XIX siècle financé par l'imposition d'impôts, par des emprunts forcés et par l'expansion du crédit, en est un exemple. La période d'entre-deux-guerres a connu d'autres exemples comme la Lettonie et la Pologne, où le Gouvernement par des excédents dans les budgets a financé le développement industriel.

Il nous paraît nécessaire d'accentuer le fait que l'épargne forcée est compatible avec l'investissement privée: l'État se borne à forcer l'épargne et peut laisser l'investissement à l'initiative privée, guidée par des indications générales gouvernementales. Du reste, quant au problème de l'épargne et des investissements la plupart des pays insuffisamment développés auront besoin d'une combinaison d'action privée et gouvernementale.

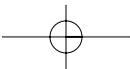
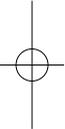
En même temps il ne faut pas oublier que l'organisation des finances publiques et de la perception des impôts est probablement "sous-développée" aussi. Cependant il nous paraît indispensable de mobiliser sous une forme ou autre l'épargne potentielle nationale.

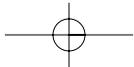






QUARTA CONFERÊNCIA
*FONTES EXTERNAS DA
FORMAÇÃO DE CAPITAIS*





As observações que pretendo fazer sobre algumas fontes externas da formação de capitais em países subdesenvolvidos podem ser grupadas sob três títulos principais. Consideremos, em primeiro lugar, sucintamente, o caso de investimentos privados, financiados por firmas particulares, estrangeiras. Em segundo lugar, farei algumas considerações gerais sobre investimentos feitos por autoridades públicas, financiados por empréstimos ou donativos externos. Em terceiro lugar, teremos de examinar a significação da relação de trocas de um país em referência do financiamento do seu desenvolvimento econômico. Todavia, as questões de política comercial serão discutidas, não nesta, mas na próxima conferência.

INVESTIMENTOS COMERCIAIS DIRETOS

O programa do “Ponto IV”, dos Estados Unidos, originalmente punha grande ênfase nos investimentos externos diretos de firmas comerciais americanas, como fonte de capitais para países subdesenvolvidos. Indubitavelmente, este tipo de investimento oferece algumas vantagens especiais. Estando subordinados aos objetivos de lucros privados e aos cálculos de negócio, é provável que esses investimentos – sejam produtivamente empregados. Auxiliam a promover a difusão da tecnologia moderna e de métodos eficientes de administração. Estão livres dos requisitos rígidos de juros e amortização, que afetam os empréstimos internacionais.

Recentes documentos americanos concernentes ao Programa do “Ponto IV” (especialmente o “Relatório Gray”, de novembro de 1950 e o “Relatório Rockfeller”, de março de 1951) parecem fazer uma retirada parcial e cautelosa da quase exclusiva dependência nos investimentos comerciais diretos, que caracterizava os pronunciamentos anteriores. Na verdade, quem quer que se proponha a estudar detidamente as possibilidades dos investimentos comerciais diretos no desenvolvimento de países economicamente atrasados deve ficar impressionado com certas dificuldades. Deixo de parte as

dificuldades resultantes de certas leis e regulamentos dos países subdesenvolvidos e as devidas ao controle de câmbio, dupla tributação e os riscos de nacionalização. Concentrar-me-ei nas dificuldades econômicas básicas, que os fatos evidenciam claramente.

Se examinarmos as cifras dos investimentos privados americanos no exterior, nos três anos de 1947 a 1949, veremos que 92% dos mesmos assumiram a forma de investimentos comerciais diretos e, desses, 78% se dirigiram para países subdesenvolvidos. Isto parece muito bom, mas temos de notar, finalmente, que mais de 90% dos investimentos diretos, em países subdesenvolvidos, foram aplicados na produção de petróleo. O fato mais importante, talvez, é que os investimentos privados americanos no exterior foram muito pequenos; mas, aqui estou despertando a atenção, mais para a natureza do que para o volume do fluxo de capitais.

O capital estrangeiro em países subdesenvolvidos dirigiu-se para as indústrias extrativas cuja produção foi destinada a países industriais adiantados. Poder-se-á pensar que isso se deu por causa do risco do controle de câmbio, e em virtude do receio de que as dificuldades de transferência pudessem ser mais sérias no caso de investimentos que produzissem para o mercado interno de países subdesenvolvidos. A tendência característica dos investimentos comerciais diretos de se orientarem no sentido das indústrias de exportação foi, porém, igualmente marcante em períodos anteriores. Essa foi a feição dominante das exportações de capital americano em 1920, num tempo em que não existia controle de câmbio e quando ninguém dispensava maior atenção aos riscos de dificuldades de transferência dos investimentos privados externos. O capital, do tipo que se dirigiu para países subdesenvolvidos nos anos vinte, sob a forma de investimentos diretos, foi aplicado principalmente na produção destinada à exportação. Muito pouco do mesmo foi empregado em manufaturas para o mercado interno de países subdesenvolvidos.¹

Quando examinamos a quantidade total de investimentos diretos americanos existentes no exterior, em fins de 1948, verificamos que os mesmos se encontram igualmente divididos entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, com um pouco mais de 5 bilhões de dólares em cada grupo (no grupo de países “desenvolvidos” estão incluídas a Europa ocidental,

¹ Vide Nações Unidas, *“International Capital Movements in the Interwar Period”* (1949), pág. 32.

a Austrália, a Nova-Zelândia e – mais importante de todos – o Canadá). Do quadro abaixo, verifica-se um flagrante contraste na distribuição de capitais comerciais americanos, para ocupações, nos dois grupos de países. Nos países subdesenvolvidos, a maior parte (59%) desses capitais está aplicada em indústrias extrativas (petróleo, mineração, agricultura), produzindo principalmente para a exportação. Nos países desenvolvidos, a maior parte dos mesmos (e acontece que são ainda 59%) é empregada em indústrias fabris e de distribuição, isto é, que servem ao mercado interno desses países.

Distribuição Percentual de Investimentos Americanos Diretos (em 1948)

	Países subdesenvolvidos	Países desenvolvidos
Indústrias extrativas	59	23
Manufaturas e distribuição	22	59
Serviços de utilidade pública	16	7
Diversos	3	11
Total	100	100

Fonte: Departamento de Comércio dos E.U.A. "The Balance of International Payments of the United States. 1946-48" (1949) pág. 162.

Os investimentos comerciais diretos são os tipos de investimentos externos aos quais a tese de Singer se aplica com força especial: a tese de que investimentos privados estrangeiros, no passado, não fizeram muito no sentido de difundir o desenvolvimento industrial pelas economias internas de países agrícolas, mas se concentraram, antes, na produção primária destinada à exportação para os países adiantados. Os investimentos estrangeiros, em vez de desenvolverem as economias de países agrícolas, serviram para enrijar e fortalecer o sistema sob o qual esses países se especializaram na produção de matérias-primas e gêneros alimentícios para exportação. Os investimentos estrangeiros, de acordo com este ponto de vista, têm tendido a promover um padrão de especialização baseado num esquema estático de vantagens comparativas no comércio internacional. Mesmo que essa concentração de investimentos estrangeiros nas indústrias de exportação em países subdesenvolvidos não significasse necessariamente exploração para proveito estrangeiro, ou ainda menos, exploração em qualquer sentido político popular, significou, de qualquer modo, que investimentos estrangeiros serviam precipuamente aos interesses dos países industriais credores.

Esta concentração na produção primária para exportação não foi, todavia, o resultado de uma política preconcebida, ação conjunta, ou pressão política por parte dos Estados industriais credores. Foi um resultado perfeitamente natural do livre jogo dos motivos de lucro privado. A orientação dos investimentos privados é naturalmente ditada pela atração do mercado. Os grandes mercados, no passado, encontravam-se nos países industriais. Naturalmente, o capital privado estrangeiro em países subdesenvolvidos, achou proveitoso trabalhar para aqueles mercados, de preferência aos mercados internos, onde o poder aquisitivo real da população era, via de regra, miseravelmente baixo. A dificuldade de mercado, que examinamos exatamente na primeira conferência, explica isso de modo muito fácil. Na economia interna de um país subdesenvolvido, o incentivo para investir, na produção nacional, é fraco porque o volume do mercado interno é pequeno. Um capitalista individual estrangeiro não tem o incentivo, nem talvez mesmo o poder de quebrar este círculo vicioso.

A falta de capitais fixos públicos é, também, algumas vezes, mencionada como um obstáculo aos investimentos estrangeiros para a produção nacional. Em países subdesenvolvidos as facilidades gerais, tais como estradas, ferrovias, portos e canais, e usinas de força, são muitas vezes inadequadas ou inexistentes. Quem quer que inicie um estabelecimento industrial em um país atrasado terá que prover, com seus próprios recursos, algumas dessas facilidades. A menos que obtenha uma concessão exclusiva, não terá meios de perceber uma completa remuneração comercial pelas “economias externas” que seu investimento cria, as quais beneficiarão toda a economia. A falta de tais facilidades públicas pode ter tido alguma coisa que ver com o fato do capital estrangeiro trabalhar pouco para o mercado interno.

Contudo, dificilmente isso poderia ser uma razão válida para a extraordinária diferença que encontramos entre as indústrias de exportação e as indústrias destinadas ao mercado interno. Seguramente, a falta de trabalhos e serviços de utilidade pública é uma dificuldade que deve ter afetado os investimentos estrangeiros, mais ou menos igualmente nos dois campos. Mas, essa dificuldade não parece ter impedido os investimentos em indústrias de exportação, quando tais investimentos eram suficientemente lucrativos, como parecem ter sido, tão freqüentemente. Nesse caso, as facilidades públicas necessárias foram criadas pelo capitalista estrangeiro, como parte do seu empreendimento; aí, compensava fazê-lo. Nas indústrias para o mercado

interno, como regra geral, aparentemente não era esse o caso, por uma razão muito óbvia. Assim vemos que, em países subdesenvolvidos, há relativamente pouco investimento estrangeiro na produção industrial para o mercado interno, enquanto num país como o Canadá, no qual se encontra mais da metade dos investimentos do grupo de países desenvolvidos que se vê no quadro acima; os investimentos americanos diretos concentram-se, principalmente, nas atividades manufatureiras e de distribuição, que servem a mercado interno – porque esse goza de uma produtividade e poder aquisitivo mais altos.

Um país como o Brasil ocupa, talvez, uma posição intermediária. Certamente, na região sul do Brasil a mercado local é suficientemente grande para sustentar uma indústria de tamanho apreciável, financiada em parte por investimentos estrangeiros. Mas, nos países subdesenvolvidos, propriamente, a poder aquisitivo é tão pequeno que o capitalista privado estrangeiro não considera compensador vir trabalhar para o mercado interno. Se de todo vier, vem para trabalhar para o mercado de exportação, e não há nada surpreendente nisto.

O capital estrangeiro, apenas pela razão de trabalhar para o mercado de exportação, não deve ser desprezado. Não só aumenta a capacidade de importação e exportação do país, mas também, contribui para o aparecimento, embora talvez apenas um aparecimento lento de vários tipos de economias externas – técnicas de trabalho e obras públicas – que mais cedo ou mais tarde não podem deixar de beneficiar o mercado interno. É verdade que a natureza e a utilidade dessas economias externas podem variar consideravelmente, dependendo das características técnicas e acidentais de um determinado empreendimento ou indústria. Por exemplo, o oleoduto construído com grande dispêndio para bombear o óleo da Arábia Saudita para o Mediterrâneo, não pode, como de fato acontece, servir a qualquer outro objetivo mais amplo; ao passo que uma estrada de ferro, construída para transportar minério de cobre do interior do Peru, por exemplo, para a costa marítima, pode servir igualmente para transportar outros produtos e, assim, beneficiar o desenvolvimento geral do país. Sem dúvida, os investimentos britânicos para construções de ferrovias além-mar, nos sessenta anos que precederam a 1914, foram estimulados pela crescente procura inglesa de artigos como trigo, lã e carne. Contudo, essas ferrovias também asseguraram a base – e uma dispendiosíssima base – para o desenvolvimento interno dos “vastos espaços abertos” de países como o Canadá, os Estados Unidos, Argentina e Austrália. O seguinte testemunho contemporâneo, em relação à Argentina, é

característico: “Na Argentina, a estrada de ferro é como um talismã mágico, onde quer que vá transforma inteiramente as condições econômicas e produtivas do país”.²

Os investimentos estrangeiros do tipo tradicional, que trabalham para a exportação, não devem ser desprezados. Por que não se está movendo em maior volume para os países subdesenvolvidos, nem mesmo este tipo de investimento? Há, apenas, pequenos vestígios dos mesmos agora. Podemos compreender que investimentos diretos estrangeiros não se movam para produção interna nas economias verdadeiramente atrasadas. Entretanto, por que não se orientam eles pelo menos para produzir para os mercados de exportação?

A resposta é que os mercados de exportação para matérias-primas e gêneros alimentícios não mais estão experimentando a mesma taxa de expansão dinâmica que tiveram no Século XIX. Não há mais o enorme crescimento da procura de produtos primários, que resultou do rápido aumento da produtividade *per capita*, associado à velocidade do crescimento da população dos países industriais ocidentais, e também da decisão da Inglaterra de sacrificar a sua própria agricultura em benefício da especialização internacional. A propensão para importar e a política de importação dos Estados Unidos são bastante diferentes das da Grã-Bretanha no Século XIX. A procura de alguns importantes produtos, tais como nitrato, seda pura e borracha natural, tem sido afetada pelo desenvolvimento de substitutos sintéticos. São estas, provavelmente, as principais razões econômicas, em virtude das quais mesmo o tipo tradicional de investimento direto reduziu-se a um pequeníssimo volume. Existem, naturalmente, outras muitas razões; tanto institucionais, legais e políticas, quanto econômicas.

A confiança em investimentos privados comerciais, como fonte dos capitais necessários para o desenvolvimento econômico, é sujeita a um duplo desapontamento. Primeiro, não virão para a expansão do mercado interno. Segundo, mesmo para a expansão da produção para exportar, poderão deixar de vir em volume apreciável.

Vale a pena acentuar-se, uma vez mais, que os investimentos comerciais têm, pelo menos, esta sólida vantagem: encaminham-se diretamente, para a formação de capitais, embora não necessariamente para a formação de capitais que produzem diretamente para o mercado interno. De modo normal

2 MARTINEZ e LEWANDOWSKI. “Argentina in the Twentieth Century”, 1911.

e quase inevitável, os investimentos comerciais diretos criam uma adição real à capacidade produtiva de um país de produção primária. Insisto neste ponto porque o mesmo não é verdadeiro em relação a todas as possíveis fontes externas de formação de capitais. A outra vantagem, que é comumente assinalada, isto é, que os investimentos diretos trazem consigo tecnologia e “know-how”, não me impressiona tanto. Quando olhamos para o Japão, vemos que não houve praticamente ali nenhum investimento direto nos estágios iniciais. O Japão, não obstante, obteve a tecnologia e o “know how” contratando técnicos estrangeiros e mandando seus próprios cidadãos ao exterior para aprender e observar. Capital e tecnologia estão estreitamente relacionados, mas isto não significa que precisem ser supridos conjuntamente.

EMPRÉSTIMOS E DONATIVOS INTERNACIONAIS

Os investimentos por autoridades públicas, financiados por empréstimos externos, tem a grande vantagem de que podem ser usados para o desenvolvimento econômico, segundo um programa geral coerente.

Os investimentos estrangeiros nesta forma não estão sujeitos à crítica de que servem primariamente as necessidades da economia do credor e que tendem a negligenciar a economia interna do país devedor. Devemos nos lembrar de que no passado, uma grande proporção dos investimentos privados internacionais tomaram esta forma. Do total dos investimentos da Inglaterra, existentes no exterior, em 1913, 30% consistiam em empréstimos a autoridades governamentais (central, estadual e municipal).³

Isto não inclui os investimentos em estradas de ferro, os quais ocupavam o primeiro lugar, com 40% do total; nem inclui os investimentos em outras utilidades pública, de propriedade privada. Parece não estar muito para o tipo estritamente “colonial” de investimento, ao qual se pretende aplicar a crítica acima mencionada.

Comparando-se os investimentos estrangeiros diretos com os empréstimos estrangeiros, é instrutivo examinar-se o contraste entre a China e o Japão. Em 1930, ano em que o volume total de investimentos privados internacionais não reembolsados atingiria o seu máximo, quase nove décimos do capital estrangeiro na China encontravam-se sob a forma de investimentos diretos.

³ Veja HERBERT FEIS, “Europe, the world’s Banker”, 1870-1914.

Esses investimentos localizavam-se principalmente na região da costa, em lugares como Shangai; desempenhavam um papel periférico na economia do país e não contribuía, diretamente, muito para o desenvolvimento do país. No Japão, a percentagem de investimentos comerciais diretos, no total do capital estrangeiro, era tão baixa que atingia a 26%; praticamente, três quartos dos capitais estrangeiros empregados no Japão, em 1930, revestiam a forma de empréstimo ao Governo. Esses empréstimos entraram no país, principalmente nas fases iniciais do desenvolvimento industrial, nos anos de 1895-1914, e mesmo antes.

Assim, os japoneses obtiveram o seu capital principalmente por meio de empréstimos governamentais no exterior e o Governo podia usar livremente os recursos, de acordo com os objetivos principais do desenvolvimento econômico nacional.⁴

Ainda, assim, devemos notar que os empréstimos externos foram relativamente a menor e não a maior, fonte de capital para a economia japonesa em seu conjunto. Graças aos vários métodos que mencionei, na semana passada, o Japão pode reservar de 12 a 17% da sua própria renda nacional para a formação de capital, naquele período.

Para um país cuja renda *per capita* era, então, certamente, mais baixa do que a média da América Latina hoje, foi realmente uma alta percentagem de poupança.

Não foi senão lá por 1920 que o Japão começou a receber consideráveis investimentos diretos do exterior. Na verdade, os investimentos comerciais diretos no Japão tornaram-se, então, a forma predominante do influxo de capitais, porquanto os empréstimos governamentais do exterior cessaram virtualmente. Esta seqüência é interessante. No desenvolvimento do país, primeiro, vieram os investimentos governamentais em parte financiados por empréstimos estrangeiros; muito mais tarde, lá por 1920, como disse, vieram os investimentos estrangeiros diretos. Naquele tempo, o mercado tinha crescido e as utilidades públicas básicas tinham sido criadas, e assim, o incentivo para investimentos em empreendimentos privados tinha se tornado substancial. A mesma seqüência pode ser observada em alguns outros países que atingiram altos níveis de desenvolvimento. Na Austrália, por exemplo, os empréstimos estrangeiros contraídos pelas autoridades públicas, (que tinham sido muito grandes e bastante contínuos) cessaram abruptamente em 1930.

⁴ E. P. REUBENS, "Foreign Capital Japan" em "Modernization Programs" ("Milbanke Memorial Fund", 1950).

Desde então, tem havido grandes ondas de investimentos comerciais privados, diretos, naquele país, primeiro no período de 1935 a 1938, e agora nos últimos anos, desde 1946.

A experiência passada sugere que investimentos governamentais, financiados por empréstimos estrangeiros, podem ser um método adequado para um país lançar as bases de seu desenvolvimento econômico, sob a forma de serviços e capitais públicos fixos. Tão pouco não deveríamos nos esquecer dos investimentos na agricultura, os quais, pela sua natureza, muitas vezes devem ser financiados pelas autoridades públicas.

Os empréstimos estrangeiros podem permitir que o país tomador empregue livremente esses recursos segundo um programa geral de desenvolvimento econômico, como parece ter sido o caso do Japão. Nada é mais fácil, porém, do que substituir a poupança interna por capitais estrangeiros, de modo que o consumo do país seja aumentado e pouca ou nenhuma adição ocorra na taxa de formação de capital. Isto pode acontecer, mesmo que cada empréstimo estrangeiro pareça produtivamente investido. Se o influxo de capital for acompanhado por um relaxamento dos esforços de poupança interna pode deixar de haver qualquer modificação na taxa total de formação de capitais. As pressões para que isso aconteça são hoje muito fortes, por causa dos efeitos das discrepâncias internacionais da renda real e dos padrões de consumo.

Em síntese, enquanto os investimentos diretos encontram a dificuldade de mercado, que discuti na primeira conferência, é concebível que o uso do financiamento estrangeiro governamental possa estar sujeito à dificuldade que examinei na segunda conferência – isto é, a elevada e crescente propensão, ao consumo, que é estimulada, nos países mais pobres, pelas enormes disparidades internacionais de renda e níveis de consumo. Em teoria, e para todos os efeitos, parece que essas disparidades possam, com bastante facilidade provocar déficits nos balanços internacionais de pagamento, os quais seriam cobertos pelos empréstimos ou donativos intergovernamentais.

Nesta hipótese, como vimos na segunda conferência, é possível que nenhuma contribuição líquida seja feita para a acumulação de capital; e o problema da formação de capitais pode ser facilmente esquecido.

Isto poderia parecer ainda mais aplicável aos donativos intergovernamentais do que aos empréstimos feitos ou por capitalistas privados, ou por governos, às autoridades públicas de países subdesenvolvidos. Donativos internacionais podem naturalmente ser usados para a formação de capital, da mesma maneira

como empréstimos. No caso de empréstimos, existe uma pressão para usá-los, pelo menos, para fins produtivos específicos, de modo que os juros e as obrigações de amortização possam ser atendidas mais tarde. No caso de donativos, – mesmo esta pressão não existe. Com efeito, os donativos podem ser despendidos em consumo, sem qualquer inconveniente subsequente.

Este ponto é principalmente uma questão de julgamento e há lugar aqui para diferenças de ênfase. Em minha opinião, porém, as pressões, que hoje surgem das disparidades internacionais de renda, constituem um obstáculo à efetiva utilização de financiamento internacional para a formação de capitais em países subdesenvolvidos. Em particular, a atração exercida pelos padrões americanos de consumo pode constantemente tender a militar contra a utilização produtiva de fontes estrangeiras de financiamento. Esta atração é natural e compreensível, mas é capaz de interferir seriamente no processo da formação de capitais em áreas subdesenvolvidas. Torna mais do que nunca necessário a um país subdesenvolvido controlar a propensão nacional ao consumo, e mobilizar inteiramente as fontes domésticas de formação de capital. A exigência de ligar-se empréstimos ou donativos específicos a projetos específicos de investimento podem fazer alguma coisa no sentido de assegurar a utilização produtiva dos recursos, mas não é um remédio básico; não é um método infalível de aumentar o ritmo de investimento. Não pode impedir a substituição de fontes domésticas de formação de capitais por fontes externas. No caso do Programa de Recuperação Europeu, o método de *projetos específicos* foi seguido numa certa extensão, no que concerne à liberação de fundos de “contrapartida” para projetos de reconstrução e novos investimentos. Há uma história que ilustra a futilidade do método de controle de projetos específicos. Esta história, verdadeira ou não, pode servir simplesmente como uma ilustração. Conta-se que o Governo austríaco solicitou a liberação de fundos de contrapartida para reconstruir a Ópera de Viena. A ECA teria respondido que isto não era um Projeto de investimento produtivo, e que a liberação não seria possível para tal fim. Lembrou-se, então, o Governo austríaco que estava financiando por si próprio, a construção de uma usina elétrica nas montanhas. Voltou a ECA e solicitou a liberação de fundos de contrapartida para financiar esta usina elétrica, obtendo o seu assentimento. Assim, tudo o que houve foi uma troca: o Governo austríaco deixou de financiar a usina, que passou a ser financiada pela ECA. E em vez dessa, passou a financiar com os seus próprios recursos a reconstrução da Ópera.

O desejo de ligar auxílio estrangeiro a projetos específicos adicionais de investimento é compreensível, mas não necessariamente eficaz. Não há substituto para o planejamento e orçamento geral dos recursos nacionais, como foi praticado sob o Programa de Recuperação Europeu, por insistência da ECA. Que o campeão do sistema de iniciativa privada saísse a insistir em que os países, aos quais estava auxiliando, planejassem a sua distribuição geral de recursos pode parecer estranho, a primeira vista; mas, essa atitude correspondeu, de fato as necessidades da situação. O Programa de Recuperação Europeu foi precipuamente, e acima de tudo, um programa de investimento. Muito se pode aprender do mesmo em relação ao financiamento internacional da formação de Capitais. Penso que o primeiro ponto que nos ensina é a inevitável necessidade de planos e políticas eficazes, que visem assegurar que a mais alta prioridade na distribuição dos recursos disponíveis, tanto domésticos quanto externos seja atribuída à formação de capital.

A ECA tem insistido, desde o início, no sentido de que o auxílio Americano deva ser correspondido pela maior mobilização possível dos recursos domésticos dos países recipientes. De fato, desde o começo do programa, os recursos internos usados para a formação de capital da Europa Ocidental, em conjunto foram muitas vezes maior do que o montante do auxílio Americano.

A RELAÇÃO DE TROCAS E A IMPORTAÇÃO DE BENS DE PRODUÇÃO

A invasão da Coréia do Sul, em junho de 1950, deslocou para o plano secundário a questão do auxílio Americano para o desenvolvimento econômico. O esforço de defesa tornou-se a necessidade primordial. Porém, em substituição ao auxílio deliberado aos países subdesenvolvidos, outra fonte externa da formação de capitais surgiu rapidamente em primeiro plano: uma grande melhoria na relação de trocas dos países de produção primária. Algo dessa melhoria perdeu-se, porém uma parte ainda permanece. Um dos órgãos das Nações Unidas estimou que, na base dos preços de matérias primas que vigoravam em fins de 1950, os países de produção primária podiam esperar ganhar, em 1951, 3 ou 4 bilhões de dólares extras, com o mesmo volume de exportação de 1950.⁵

Tendo em vista a pequena depressão de preços ocorrida na primavera de 1951, essa estimativa é provavelmente exagerada. Talvez 2 ou 3 bilhões de

⁵ Comissão Econômica da Europa: "Economic Survey of Europe in 1950".

dólares, digamos, seriam a renda extra em dólares que pode ser obtida pelo mesmo volume de exportação do ano passado. Isto ainda é uma quantia considerável. Poder-se-ia objetar que se isso significar, apenas, dólares que não podem ser despendidos, não adianta muito. Porém, algumas importações adicionais de bens de produção ainda podem ser obtidas da Europa Ocidental, onde ainda existem algumas áreas da Alemanha, Bélgica, Itália e talvez de outros países também, cuja capacidade industrial ainda não foi absorvida.

Esta melhoria na relação de trocas e equivalente a uma transferência de renda dos países industriais para os de produção primária. Relatórios recentes das Nações Unidas têm chamado a atenção do mundo para este método de financiamento do desenvolvimento econômico e dado grande relevo aos recursos que uma melhor relação de trocas pode proporcionar para a formação de capital nos países mais pobres.⁶

Um acréscimo nos preços dos artigos de exportação desses países aumenta-lhes os benefícios da exportação, e torna-lhes possível importar maiores quantidades dos bens de produção necessários ao seu desenvolvimento econômico. O relatório sobre "*Relative Prices of Exports and Import Prices of Underdeveloped Countries*" divulga um cálculo segundo o qual, se a relação de trocas de 1947 fosse igual à de 1913, isso "renderia aos países subdesenvolvidos entre 2,5 a 3 bilhões de dólares para desenvolvimento econômico, através do comércio internacional" (pág. 17); e prossegue o Relatório com a afirmativa de que "as somas envolvidas estariam numa forma que permitiria sua imediata utilização na importação de bens para o desenvolvimento econômico, como fosse necessário ou desejável" (pág. 18). A grande vantagem desta fonte consiste em que a mesma não dá origem nem a encargos de dívida externa, nem aos vários atritos que podem surgir em conexão com empréstimos e donativos intergovernamentais. Entre as suas desvantagens cita-se a desigualdade e incerteza de sua incidência. Por exemplo, na alta de preços de matérias primas, em 1950/51, a Índia nada lucrou, enquanto que a Malaia⁷ se beneficiou muitíssimo. A distribuição dessa possível fonte de capital não é feita segundo as necessidades, mas antes segundo o princípio: "*àqueles que têm será dado*". Essa desigualdade na

6 "*Relative Prices of Exports and Imports of Underdeveloped Countries*", 1949 e "*Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*" (Maio de 1951).

7 Nota da Redação atual: O autor provavelmente refere-se aqui à Malásia.

incidência da melhoria da relação de trocas é geralmente reconhecida. O que não se reconhece é que uma melhoria na relação de trocas não contribui, de nenhum modo automaticamente, para um aumento da formação de capital, através de um aumento da importação de bens de produção. No Brasil verifico ser isto uma observação corrente, especialmente nos trabalhos dos professores Gudin e Bulhões. Em outras partes isto não tem sido tão claramente reconhecido. Peço perdão, pois, se entrar agora em terreno que lhes é familiar.

O aumento da receita cambial de um país, devido a preços mais elevados dos seus artigos de exportação, incorpora-se à circulação de sua renda monetária, expandindo-a. Embora parte dessa renda extra possa ser poupada, alguma parcela da mesma, e provavelmente a sua maior parte, conduzirá a um aumento de dispêndio para o consumo tanto em bens nacionais quanto em bens importados. Se houver, inicialmente uma situação de pleno emprego, e se de qualquer modo considerarmos um país agrícola onde as condições da oferta são inelásticas a curto prazo, o aumento de dispêndio para consumo de mercadorias domésticas provocará uma alta de preços, à qual aumentará a tendência para importar. Não existe nada nesse processo que assegure que o total, ou uma parte apreciável, das importações adicionais será constituído de bens de produção. Uma melhoria da relação de trocas aumenta as disponibilidades cambiais, mas se nenhuma providência for tomada, isto afetará o fluxo doméstico de renda e ocasionará um aumento de dispêndios para o consumo de bens de produção nacional e importados. Não é, pois, uma fonte automática para a formação de capital.

Se a capacidade adicional de importação deve ser reservada totalmente para bens de produção, então todo o aumento de renda resultante da elevação de preços da exportação tem que ser canalizado para a poupança. Se o aumento de poupança não se processa voluntariamente, tornam-se indispensáveis medidas muito definidas e deliberadas por parte das autoridades fiscais e monetárias. É estranho que essa pequena questão de extrair economias dos aumentos da renda tenha sido tão freqüentemente menosprezada pelos que procuram acentuar a importância de melhores relações de trocas para o financiamento da formação de capital. Se a melhoria nos resultados da exportação deve acarretar um correspondente aumento no volume da importação de bens de produção, o incremento de renda causado pelo acréscimo do valor das exportações deve ser poupado. Esta poupança se não for feita voluntariamente, deve ser efetivada por meio de taxaço. A

taxação para este fim, pode ser de duas espécies: geral ou especial. Por “especial” quero dizer um sistema pelo qual os produtos de exportação são comprados dos produtores a um preço fixo por uma repartição governamental e vendidos com lucro no exterior. A Nova Zelândia iniciou um sistema deste tipo há quinze anos passados. No presente, o exemplo mais notável disso é dado pela Argentina. Este sistema, importa num imposto que incide exclusivamente sobre os produtores e as mercadorias de exportação. É um método muito eficaz, porém, na minha opinião, de certo modo injusto. Por que punir os produtores de mercadorias de exportação? É verdade que a oferta dessas mercadorias pode permanecer inalterada a curto prazo, porém, a longo prazo os produtores podem se voltar para outras linhas de produção. Assim, sérios danos podem ser infligidos na fonte mais eficiente de divisas do país.

A alternativa para este tipo especial de taxaço é a taxaço geral. Neste caso o incremento da receita de exportação é contrabalançado imediatamente, ou tão cedo quanto possível, por um aumento nos impostos e na renda governamentais. Esta taxaço adicional pode ser imposta de acordo com o princípio da capacidade para contribuir. Em consequência, a renda disponível de algumas pessoas pode ser, na realidade, diminuída enquanto que a de outras, incluindo talvez a dos produtores de mercadorias de exportação, pode aumentar. Os impostos acrescidos podem ser arrecadados de acordo com princípios gerais de equidade fiscal. Em qualquer hipótese, o incremento da exportação é, assim, contrabalançado por uma economia compulsória. Somente desta maneira pode-se evitar duas coisas: primeiro, inflação na economia doméstica e, segundo, a utilização de incremento da receita de exportação para a importação de bens de consumo corrente. Somente deste modo os incrementos da receita de exportação se tornam inteiramente disponíveis para a importação de bens de produção ou, alternativamente, para aumentar as reservas em ouro ou cambiais do país, como uma medida de precaução contra os ciclos. Não estou aqui primariamente interessado nesta política como uma medida anticíclica, mas como um dispositivo para mobilizar as fontes externas de formação de capital. Em qualquer caso, a distinção entre dinheiro de ação direta e dinheiro de ação indireta, que o Professor GUDIN acentua em seus “Princípios de Economia Monetária”⁸, é muito relevante aqui.

⁸ Especialmente no segundo volume deste trabalho, a sair. (Capítulo 26, seção 6).

No caso de transferências privadas de saldos a curto termo, a neutralização tal como foi praticada pelos fundos de estabilização de câmbio, nos anos 30, é adequada e suficiente. Tudo é uma questão de dinheiro de ação indireta. Mas, num caso como o que defrontamos agora – um aumento nos resultados da exportação – a simples neutralização desse tipo não é suficiente. Aqui temos de agir, não somente sobre a quantidade do dinheiro ou do crédito, mas também, diretamente sobre o fluxo de renda doméstica pela maneira já indicada.

As questões de política comercial ficam reservadas para a próxima conferência. Deveria, contudo, manifestar desde já minha opinião de que, nesta situação, a imposição de novas ou mais elevadas restrições à importação, com o objetivo de impedir o aumento dessas para consumo usual, não é em geral, uma solução verdadeira e eficaz. É sobre a circulação da renda interna que se deve agir.

Um aumento na importação de bens de produção constitui um ato de investimento, que requer um ato correspondente de poupança.

Admitamos, agora, que o aumento da poupança seja todo extraído por meio de taxaço. O aumento da renda fiscal, representa então o novo ato de poupança que é requerido.⁹ Esta renda adicional de impostos tem por efeito tornar o incremento da receita de exportação disponível para a importação de bens de investimento (ou alternativamente para aumentar as reservas de ouro ou cambiais do país). Podemos notar que este incremento da renda fiscal, ou poupança compulsória, não libera quaisquer fatores internos para despesas internas de investimento. Tudo o que “libera” é o aumento da receita cambial. Se a renda despendida correspondente fosse para fatores internos para investimentos no país, resultaria uma inflação, conduzindo a um aumento de importações de bens de consumo, e drenando as divisas estrangeiras derivadas da receita adicional de exportação. Com uma dada quantidade de mão-de-obra e produtividade, somente é possível um aumento nas despesas internas de investimento, sem efeitos inflacionários, se outros dispêndios internos

9 Novamente dever-se-ia notar que a poupança compulsória através de taxaço governamental não implica necessariamente em que o governo tome também a seu cargo o lado do investimento. As atividades de investimento podem ser deixadas inteiramente à iniciativa privada. Podem ser financiadas, aparentemente, pelo sistema bancário; mas em última análise, é a poupança compulsória imposta por meios de taxaço, que permite, assim, o seu financiamento, sem efeitos inflacionários. Em última análise, é isto que financia o investimento (o qual no caso presente toma a forma de maiores importações de bens de produção).

forem correspondentemente reduzidos, isto é, se o dispêndio de consumidores em bens e serviços internos for reduzido a nível mais baixo do que o existente antes da elevação dos preços de exportação. O modo de obter uma semelhante redução nos dispêndios dos consumidores e diminuir as restrições a importação, o que conduziria a um desvio de dispêndios em bens internos em favor de bens importados, tornando, assim, possível um aumento das despesas internas de investimento. Desta maneira, é concebível que um fluxo aumentado de bens de consumo importado possa liberar fatores internos para a produção interna de bens de capital.

Nessa ordem de idéias, a análise pode ser prosseguida com maiores minúcias. A conclusão geral, todavia, ressalta claramente. Uma melhoria na relação de trocas, não trará nenhuma contribuição significativa para a formação de capital, a menos que o incremento da receita de exportação, e portanto da renda da população, seja dirigido para a poupança, voluntária ou compulsória. Se isto não for feito, que acontecerá? Muito pouco foi feito nessa direção durante a grande alta das matérias-primas, em 1950-1951, e sabemos o que aconteceu. Se nada se faz, o aumento de preços da exportação conduz a rendas monetárias internas e dispêndios mais altos. Se partirmos do pleno emprego, e sendo a oferta interna, numa economia agrícola, inelástica em qualquer caso, o resultado é a inflação do nível geral de preços. Há, então, um grande aumento na procura de importações, parte como resultado direto do aumento de renda monetária e parte por causa da alta dos preços internos em comparação com os preços de importação. O resultante aumento nas importações de bens de consumo constitui um extravasamento de poder aquisitivo e alivia, numa certa extensão, a pressão inflacionária interna. Absorve, ao mesmo tempo, os aumentos de receitas cambiais do país. Não posso ver nenhuma contribuição significativa para a formação de capital neste processo. Obviamente, o processo opera por meio de inflação de preços na economia interna. Pode ser que a inflação seja de tal caráter que produza uma certa quantidade de “poupança forçada”, através de deslocamentos na distribuição da renda. Mas, sempre se pode ter inflação – mesmo sem uma melhoria nos termos do comércio.

Suponhamos, agora, que este processo se inicie e que nenhuma tentativa seja feita no sentido de utilizar a melhor relação de trocas como uma fonte de formação de capitais. Suponhamos, contudo, que o governo se torne consciente da situação, e deseje dominar a inflação, que começou como um

subproduto automático da melhoria dos preços de exportação. Há duas maneiras pelas quais se pode tentar detê-la: aumentar a taxação ou reduzir as despesas governamentais. Do ponto de vista do controle de inflação, ambas parecem igualmente boas. Pelo menos, ambas operam no mesmo sentido. Do ponto de vista da formação de capital, todavia, podem diferir amplamente nos seus efeitos. o primeiro método, taxação aumentada, tende a conduzir à formação de capital, pelo caminho certo que esboçamos. Tende a assegurar, ou pode ser utilizado para assegurar, que uma proporção mais alta dos recursos extras que são postos à disposição do país graças à modificação da relação de trocas, seja desviada do consumo e dirigida para investimento. O segundo método de deter a inflação consiste numa redução drástica dos dispêndios governamentais. Porém, se isso inclui dispêndios em trabalhos públicos e outros projetos de desenvolvimento, significa que o governo está permitindo maiores dispêndios de consumo, cortando seus próprios gastos em inversões para o desenvolvimento de serviços básicos. Como política antiinflacionária a redução dos gastos públicos é tão boa quanto o aumento da taxação, mas na frente de batalha do desenvolvimento econômico, equivale a uma retirada.

Vemos então que uma melhoria na relação de trocas ao invés de conduzir a um aumento da formação de capital, pode efetivamente, desta maneira conduzir a uma redução nas atividades de investimento do país. Esta conclusão não é tão paradoxal quanto parece. É óbvio que, numa situação inflacionária, uma redução nos dispêndios de investimento governamental, tanto quanto em dispêndios de investimento privado, é um meio eficaz de reduzir a pressão inflacionária. Mas, se a formação de capital é considerada importante para o desenvolvimento do país, o melhor caminho é impedir dispêndios de consumo, por meio de aumento da poupança tornada compulsória pelo Estado, se necessário. No caso de uma melhoria da relação de trocas do mesmo modo que nos casos examinados em conferência anterior, não há de modo geral, necessidade de diminuir o consumo privado. Trata-se essencialmente da questão de impedir a elevação do consumo, de dirigir o incremento de renda do país para a formação de capital. Não há, em conjunto, nenhuma dificuldade nisso, exceto a dificuldade de abrir mão de um aumento imediato do consumo em favor de um maior acréscimo permanente no futuro. Isto, porém, é uma dificuldade inerente à própria natureza da formação de capital.

SUMMARY**IV – EXTERNAL SOURCES OF CAPITAL FORMATION****A. DIRECT BUSINESS INVESTMENT**

This type of investment presents certain advantages for underdeveloped countries. It is apt to be used productively, to spread technical know-how and there are no fixed interest and amortization payments. However, direct business investment has mainly gone in to production for export. We have already seen that there is nothing surprising or sinister about this; it is the perfectly natural result of the small size of the domestic market which means that export production is more profitable. Direct business investment in more developed countries does not concentrate upon export production. American capital in Canada is largely invested in industries producing for the Canadian market. The explanation again is the size of the market. Brazil is probably in an intermediate position between the underdeveloped and the developed countries.

However, recently private business capital has not moved into the underdeveloped countries to any great extent, not even into export industries. The reasons are that the export markets for raw materials and food stuffs are not expanding at the same rate as in the 19th century. There are also other reasons, institutional, legal, political as well as economic.

Reliance on private business investment for the capital needed for economic development by underdeveloped countries may therefore be liable to a double disappointment. First, foreign capital may not come for investment in home market industries. Second, it may not come in any great volume even for investment in export production.

B. INTERNATIONAL LOANS AND GRANTS

Such loans have the advantage that they can be used to expand industries producing for the home market and to create public overhead capital. But there is a danger: nothing is easier than to substitute foreign capital for domestic saving so that the borrowing country's consumption is increased and little or no addition is made to the net rate of capital formation. The danger is obviously particularly great in the case of grants. Even the tying of loans or grants to specific projects does not insure the productive use of foreign funds; it cannot prevent a substitution of external for domestic sources of capital formation. It is necessary, while receiving foreign aid or loans, to insure, by overall planning and budgeting of national resources that foreign

funds make possible additional capital formation, i.e. that the proportion of the domestic income reserved for capital formation is not reduced when foreign funds become available.

C. THE TERMS OF TRADE AND IMPORTS OF CAPITAL GOODS

An improvement in the terms of trade, such as has benefited raw materials producing countries since Korea, is equivalent to an income transfer from industrial to primary producing countries.

Such an income transfer obviously can be made to yield additional savings to finance economic development. But these savings will by no means appear automatically, except to the extent corresponding to the marginal propensity to save. If the entire increase in income or a large part of it is to be reserved for capital formation, i.e. saved state action in the form of taxation will become necessary.

This saving is essential if the additional import capacity created by the improvement in the terms of trade is to be made available for imports of capital goods. Even if there is not sufficient saving, the additional income may not immediately be spent wholly on imported consumables. But if there is full employment, as there generally is in underdeveloped countries, then that part of increased income which is spent on domestic consumable goods will drive up prices and in this way there will come about either a reduction of exports or, after all, an increase in consumer goods imports, so that the additional export capacity will not be available for additional imports of capital goods. We shall see in the next lecture that even import control cannot in general avoid this development.

The increase in taxes in the first place only makes the increase in export proceeds available for importation of investment goods. It does not release, by itself, any domestic factors for domestic investment expenditure. Generally any investment project will require both importation and the use of domestic factors of production. Under full employment it is necessary not only to lay hands on the increased export proceeds by stimulating saving or by taxation, but also to reduce domestic expenditure other than expenditure for new investment; otherwise the investment project to the extent that it requires domestic expenditure, will lead to inflation. One way of securing such a reduction in spending for domestic goods (other than spending for new investment) is the lowering of import restrictions which would lead to a diversion of demand away from domestic goods in favor of import goods and would thus make room for an increase in domestic investment expenditure. In this way an increased flow of imported consumer goods can release domestic factors for domestic capital

production. The general conclusion is quite clear. An improvement in the terms of trade contributes to capital formation only if the increased income is made available for investment expenditures through increased saving or taxation. If this is not done the increased incomes earned by exporters will simply lead to inflation at home. There will be no contribution to capital formation. If the government wishes to curb the inflation after it was permitted to appear, then are two ways open to it. It can either increase taxation or reduce government expenditure. Both policies are equally good to combat inflation. But reducing government expenditure may mean reducing investment expenditure. Therefore, this is the less preferable way. It may even happen that if inflation caused by improved terms of trade is attacked by reduction in government investment expenditure, the net effect of the improved terms of trade is not an increase but a reduction in total investment expenditure.

RESUMÉ

IV – SOURCES EXTERNES DE FORMATION DE CAPITAL

A. LES INVESTISSEMENTS PRIVÉS DIRECTS

Les investissements directs présentent des avantages importants pour les pays insuffisamment développés: emploi productif, divulgation de technologie moderne, absence de paiements rigides d'intérêts et d'amortissements.

Cependant les investissements directs rencontrent des difficultés sous forme de dispositions légales, le contrôle du change, risques de nationalisation de sorte qu'ils ne suffisent pas aux besoins et qu'ils se sont concentrés dans les industries extractives produisant pour l'exportation aux pays avancés. Cette dernière caractéristique des investissements directs n'est pas un élément de date récente puisqu'on le rencontre déjà avant la première guerre mondiale: très peu de capital a été investi dans les industries produisant pour le marché national des pays insuffisamment développés. Aussi selon la thèse du Dr. SINGER ce genre d'investissements étrangers n'a pas contribué au développement économique des pays agricoles mais les a spécialisés, plus qu'ils ne l'étaient déjà, dans la production de matières premières et de produits alimentaires destinés à l'exportation. Ces investissements servaient donc en première place les intérêts des pays créditeurs.

Cette concentration des investissements dans la production primaire s'explique facilement si l'on ne perd pas de vue que les investissements se font en première place dans le but de réaliser des profits: les grands marchés se trouvant dans les pays

avancés, il n'était pas profitable du tout de produire pour la consommation des pays "sous-développés" où le pouvoir d'achat réel était incroyablement bas. (Voir la première conférence).

Parfois on mentionne aussi l'absence de capital social comme l'obstacle aux investissements dans la production pour consommation interne des pays arriérés. Pourtant absence de capital s'applique aussi aux industries d'exportation. L'explication du fait que des investissements se sont concentrés quand même dans les industries d'exportation, se trouve sans doute dans les possibilités de réaliser des profits considérables dans ces branches. Comme les marchés internes ne garantissaient aucun rendement, les investissements ne se faisaient pas.

Malgré tout il nous semble que les investissements dans les industries d'exportation apportent des avantages: augmentation de la capacité à importer et exporter, installations d'utilités publiques, main-d'oeuvre qualifiée, etc. Un chemin de fer, par exemple, construit pour le transport de minerais peut transporter aussi d'autres marchandises.

On pourrait même se demander pourquoi le capital étranger n'a pas plus investi dans ces industries d'exportation. Il me paraît que l'on doit chercher la réponse dans le fait que l'expansion dynamique des marchés de les matières premières s'est ralentie à cause de la diminution relative de l'accroissement de la productivité et de la population dans les pays industriels. Aussi au XIX siècle l'Angleterre a sacrifié son agriculture dans l'intérêt de la spécialisation internationale tandis que la politique d'importation des États-Unis est toute autre maintenant. Le développement de produits synthétiques a remplacé aussi les besoins d'importation.

Il ne faut donc pas se fier trop aux investissements étrangers directs pour le développement économique: d'abord ils se concentrent dans les industries d'exportation; deuxièmement, ils ne se font même pas là en quantité suffisante.

B. LES EMPRUNTS ET LES DONS INTERNATIONAUX

Les investissements faits par les autorités publiques à l'aide d'emprunts étrangers présentent le grand avantage qu'ils peuvent être appliqués au profit du développement économique national selon un programme cohérent. Ceci est très bien illustré par une comparaison de la Chine et du Japon. En Chine puisque la totalité des investissements était du type d'investissements directs par d'entreprises privées étrangères ne profitant guère l'économie chinoise tandis qu'en Japon les trois quarts du capital étranger investi prenaient la forme d'emprunts au gouvernement japonais qui l'appliquait au développement national. N'oublions pas cependant que jusqu'en

1914 le capital étranger n'était qu'une source secondaire du développement économique japonais. Après 1920 les investissements directs privés ont remplacés les emprunts du gouvernement à l'étranger mais à ce moment le capital social et le marché japonais existaient de sorte que l'incitation à investir devenait appréciable.

Le développement économique de l'Australie s'est fait selon le même procédé: des emprunts à l'étranger par le gouvernement suivis d'investissements directs.

L'histoire nous apprend donc que les investissements gouvernemental financés par l'emprunt à l'étranger constituent une méthode acceptable à faire les fondations économiques d'un pays (installations d'utilité publique, investissements en agriculture). Mais comme il n'y a rien plus facile que de substituer le capital étranger à l'épargne nationale, il se pourrait que le niveau de la consommation augmenté et que le taux de la formation de capital total reste inchangé. Le danger n'est pas imaginer à cause de la grande disparité internationale en revenu réel et consommation.

En résumé, les investissements aux pays sous-développés rencontrent la difficulté des débouchés (première conférence); l'aide de gouvernement étrangers peut resulter dans des fortes pressions à la consommation à cause des disparités des niveaux de revenu et consommation (deuxième conférence); le déséquilibre de la balance de paiements qui en résulte devra être comblé par des prêts ou dons intergouvernementaux (troisième conférence) ; nous attirons maintenant l'attention sur le danger qu'une augmentation de la consommation peut prendre la place de l'épargne nationale qui est remplacée par l'investissement de l'étranger, de sorte que le taux de la formation de capital n'accroît pas. Le danger existe surtout par les dons internationaux. Tous cette raison il est absolument nécessaire de tenir la bride haute à la propensité à la consommation et de mobiliser complètement les sources nationales de la formation de capital. Ceci accentue aussi le grand besoin d'un plan général et d'un inventaire des ressources nationales comme cela a été fait par le European Recovery Program. Ce projet nous a enseigné la nécessité d'établir les plans de telle façon que la formation de capital obtient une priorité absolue dans l'allocation des ressources disponibles nationales et étrangères.

C. LES TERMES D'ÉCHANGES ET L'IMPORTATION DES BIENS DE CAPITAL

Depuis le commencement de la guerre en Corée les termes d'échange des pays produisant des matières premières ont sensiblement améliorés. Cette amélioration des termes d'échanges est équivalente à un transfert de revenu des pays industrialisés aux pays produisant des matières premières.

L'avantage du financement de la formation de capital par l'amélioration des termes d'échanges provient du fait que la dette extérieure n'agrandit pas; le

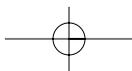
désavantage en est que l'incidence de cette méthode est très inégale et au hasard.

Aussi une amélioration des termes d'échanges ne contribue pas automatiquement à la formation de capital. L'augmentation de la valeur des exportations à cause de la hausse des prix contribue à l'expansion du revenu en termes monétaires. Quoiqu'une partie de l'accroissement du revenu sera épargnée, la plus grande partie sera dépensée en biens de consommation. Dans les cas où l'offre est inélastique à court terme, les prix des biens de consommation augmenteront ce qui fera accroître les importations. Du reste, il n'y a rien qui garantit que les importations additionnelles, possibles à cause de la plus-value des exportations, consisteront en des biens de capital.

Si les importations additionnelles ne sont que des biens de capital, alors il faut que toute l'augmentation du revenu résultant de la hausse des prix à l'exportation soit épargnée, ou bien volontairement ou bien par l'intermédiaire d'impôts spéciaux au généraux. Ceci est le seul moyen à éviter l'inflation et à appliquer la plus-value des exportations à l'achat des biens de capital.

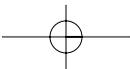
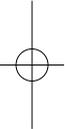
Supposons un instant que la plus-value des exportations est épargnée et qu'elle est donc disponible à l'importation de biens de capital. Ceci ne signifie pas qu'il y a des facteurs de production disponibles pour les dépenses en biens de capital nationaux: étant donné la main-d'oeuvre et la productivité, une augmentation des dépenses en biens de capital nationaux se fera sans inflation seulement si les dépenses en biens de consommation nationaux seront réduites auparavant, par exemple, par l'importation augmentée de biens de consommation.

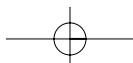
La conclusion générale est donc que l'amélioration des termes d'échanges ne contribuera pas au financement de la formation de capital qu'à condition que la plus-value de l'exportation soit épargnée. Sinon, c'est l'inflation qui suivra. Pour arrêter l'inflation le gouvernement pouvait augmenter les impôts ou bien réduire ses dépenses. Les deux méthodes auront la même repercussion sur la pression inflationniste mais du point de vue du développement économique il faut préférer la première. Réduire les dépenses gouvernementales, et aussi les investissements, signifie que les dépenses privées en biens de consommation pourront s'amplifier. La pression inflationniste sera allégée mais la formation de capital aura diminuée.





QUINTA CONFERÊNCIA
POLÍTICA COMERCIAL E A
FORMAÇÃO DE CAPITAIS





Que poderá fazer a política comercial para promover a acumulação de capitais em países subdesenvolvidos? Podem as restrições à importação auxiliar, aumentando o incentivo à inversão? Como poderá a oferta de capitais ser aumentada, se é que o pode ser, por meio de controle e regulamentação do comércio exterior? Poderá a formação de capitais ser aumentada pela restrição às importações de bens de consumo? Eis aí algumas das principais questões que me proponho a abordar.

Em teoria pura, os dois assuntos – política comercial e formação de capital – aparentemente nada têm em comum. No mundo prático dos negócios todavia, freqüentemente os encontramos ligados, embora a exata natureza de conexão permaneça algumas vezes obscura. O único aspecto dessa conexão que tem sido extensamente discutido, no passado, é o da proteção tarifária à “indústria nascente”. Desejaria começar confrontando muito sucintamente este argumento com o problema da formação de capitais em áreas subdesenvolvidas.

PROTEÇÃO E CRIAÇÃO DA INDÚSTRIA NASCENTE

A teoria da proteção aduaneira para as indústrias nascentes tem sido em geral associada aos movimentos e aspirações nacionalistas. Alexander Hamilton e Friedrich List foram certamente nacionalistas econômicos. Isto é de certo modo paradoxal em virtude do fato que este é o único argumento em favor das restrições à importação que pode ser defendido, mesmo de um ponto de vista cosmopolita, tendo em vista benefícios mundiais. Se é verdade que uma interferência temporária na liberdade de consumo pode desenvolver aptidões e técnicas e promover a utilização de recursos até então dormentes, de modo a expandir grandemente a produção de bens e serviços, existe a possibilidade nítida de um ganho final para todos os países.

Entretanto, se a produção fosse tudo o que é necessário para o desenvolvimento econômico, o problema seria muito simples. Na verdade,

seria de surpreender por que não se encontra o problema muito mais próximo de sua solução, porquanto não tem havido falta de proteção aduaneira em países subdesenvolvidos. Isto não prova necessariamente que o argumento esteja errado. Mas, sugere realmente, que a proteção aduaneira apenas é um meio ineficaz para promover o desenvolvimento econômico. Por que será a mesma ineficaz? Porque a proteção à indústria nascente negligencia o problema de suprimento de capitais. Este é o problema da criação, do descobrimento de fontes, ocultas ou abertas, disponíveis para a acumulação de capital e de imaginar maneiras e métodos de moldá-los em formas produtivas. A criação de indústrias nascentes é mais importante do que a sua proteção. Na vida industrial, como na vida humana, a mais perfeita organização para proteção infantil não assegurará que os nascituros realmente venham a existir. Para isto são necessárias certas providências de importância preliminar. A proteção aduaneira às indústrias nascentes falhou na promoção do desenvolvimento industrial porque fez muito pouco, ou quase nada, para a criação do capital necessário a esse desenvolvimento.

De que modo poder-se-ia esperar que a proteção à indústria nascente contribuísse sequer, para a formação de capitais? Poderíamos pensar que, mesmo se não contribuísse nada para o aumento direto da oferta de capitais, poderia pelo menos trazer uma contribuição ao lado da procura no problema da formação de capitais, aumentando o incentivo para investir nas indústrias nacionais. O aumento do incentivo é provável, mas um aumento no ritmo de formação de capital é entretanto incerto. O aumento nas perspectivas de lucro, por si próprio, não aumenta necessariamente o fluxo de poupança voluntária interna em um país subdesenvolvido. O suprimento de capitais internos pode permanecer inalterado apesar da elevação do incentivo para investimento resultante da proteção aduaneira. É bastante comum em teoria econômica tratar-se a poupança individual como independente e não influenciável pela taxa de lucros. Um aumento da taxa de lucros do capital pode induzir algumas pessoas a economizar mais, enquanto outras (aquelas que economizam com o objetivo de uma dada renda futura de capital) podem ser levadas a economizar menos.

É possível, todavia, que o estímulo para investir em indústrias protegidas conduza à expansão do crédito para o estabelecimento dessas indústrias, e, daí, a um fluxo de poupança forçada resultante da inflação. Esta possibilidade é importante. Porém, poupança compulsória através da inflação, se de todo

puder ser realizada, pode ser alcançada mesmo sem proteção aduaneira! Poderia ser obtida como um resultado, por exemplo, de dispêndios governamentais de investimento financiados por expansão monetária.

Outro possível efeito da proteção aduaneira consiste em que o capital estrangeiro responderá ao estímulo aumentado e entrará no país para montar “fábricas tarifárias” produzindo para o mercado doméstico. Realmente, os capitais privados no passado, não se deslocaram em grande volume para países subdesenvolvidos com o objetivo de produzir para o mercado interno. Entre as várias causas disto, um dos obstáculos gerais e dominantes tem sido o tamanho limitado do mercado interno existente nesses países. A proteção aduaneira como meio de dar ao capital estrangeiro maior estímulo não auxilia muito porque não há um grande mercado a proteger. A proteção tarifária parece ser de pouca, ou nenhuma, utilidade como incentivo para investimentos diretos estrangeiros, a menos que já exista um mercado doméstico de tamanho apreciável. É uma conclusão paradoxal mas inevitável: a proteção tarifária, se de todo constituir auxílio, só ajuda aos fortes e não aos fracos. Eis aqui um exemplo para ilustrar esta proposição. Do total de investimentos comerciais americanos existentes no exterior, cerca de 30% estão no Canadá. Mais da metade dos investimentos no Canadá consiste em manufaturas e distribuição. Aparentemente o capital americano considera lucrativo trabalhar no Canadá, para o mercado canadense. Isto porque o Canadá é um país altamente produtivo e próspero. Pode-se atribuir este fato, numa certa extensão à tarifa canadense; é provavelmente difícil verificar-se exatamente até que limite. Uma coisa, porém, é certa: a tarifa canadense por si mesma teria influído muito pouco no sentido de atrair investimentos estrangeiros para o Canadá, se o povo canadense fosse miseravelmente pobre. Diz-se algumas vezes que o sistema imperial britânico de preferências, instituído em 1932, proporcionou a firmas comerciais americanas um incentivo para estabelecer fábricas no Canadá, destinadas a produzir para o mercado britânico e para os mercados do Império britânico. Se isto fosse um fator importante, o mesmo se evidenciaria na composição das exportações canadenses, o que na realidade não ocorre. Os investimentos comerciais americanos no Canadá parecem trabalhar principalmente para o mercado canadense. Em países subdesenvolvidos trabalham principalmente para os mercados de exportação, a despeito da proteção tarifária de que gozam os mercados domésticos. Fazendo-se abstração de todas as dificuldades políticas, parece duvidoso que mesmo uma super-

tarifa seria capaz de atrair muito capital estrangeiro para trabalhar para o mercado doméstico num país como a China. Um país como o Brasil, todavia, encontra-se provavelmente numa posição intermediária e é bem capaz de poder atrair alguns capitais através de restrições às importações de mercadorias. Todavia, para países subdesenvolvidos em geral, as cifras citadas na última conferência não parecem indicar que as restrições às importações tenham tido até agora efeito apreciável a este respeito.

Assim, vemos que, mesmo no lado da procura do problema da formação de capital, a contribuição que as restrições às importações podem fazer ativando o estímulo para investir é de eficácia duvidosa como meio de atração para um crescente suprimento de capitais. É concebível que a poupança interna cresça em conseqüência de uma elevação das taxas de lucro em perspectiva; mas isto não é provável em bases gerais e particularmente nos países pobres que vivem muito próximos do nível de subsistência. É concebível que a proteção aduaneira ponha em movimento o processo inflacionário de poupança forçada, mas isto é método particularmente penoso e objetável de criação de indústrias. É concebível que o capital estrangeiro ingresse porque a proteção da tarifa pelo menos reduz os efeitos desencorajadores do pequeno tamanho do mercado local. Parece, todavia, que o estímulo tem sido relativamente ineficaz. O capital estrangeiro tem emigrado para países subdesenvolvidos para trabalhar antes para o mercado de exportação do que para o mercado interno.

Algumas pessoas tendem a argumentar como se a proteção aduaneira pudesse trazer um aumento na renda real nacional, isto é, no caso em que o excesso de mão-de-obra agrícola é absorvido numa nova indústria protegida pela tarifa. A produtividade de trabalho transferida para aquela indústria era antes muito baixa e agora muito mais alta. Há, segundo este raciocínio, um claro aumento da produção nacional em conseqüência da proteção aduaneira. Este argumento está sujeito pelo menos a três reservas.

Primeiro, temos de deduzir do aumento aparente da produção nacional a perda na renda real que é sofrida pelos consumidores do produto por causa dos preços mais altos que têm de pagar. (Se, como é possível, esta dedução for ainda maior do que o ganho na produtividade do trabalho transferido, então a indústria é claramente anti-econômica e redundante em uma perda líquida de renda real nacional).

Segundo, a dedução acima mencionada representa tanto um subsídio à indústria protegida quanto uma taxa sobre as pessoas que por acaso sejam

consumidoras do produto. A dedução é maior do que precisaria ser. O financiamento do subsídio por esta maneira cria um ônus excessivo em comparação com o seu financiamento pelo fundo geral da taxação, segundo a capacidade para contribuir, que eliminaria a necessidade da proteção tarifária e a substituiria por um subsídio direto.

O terceiro ponto é o mais importante e também o mais óbvio. Mesmo se a diferença líquida, depois de feita a dedução, for positiva, não podemos atribuir este incremento da produção nacional à proteção tarifária. Deve ser atribuído ao capital incorporado na nova indústria protegida. É a aplicação do capital e não a proteção aduaneira que aumenta a renda real nacional. Tal proteção tende antes a reduzir a renda real e deve ser contada como uma contrapartida negativa do incremento da renda nacional resultante do uso do capital adicional. O argumento da indústria nascente apóia-se na esperança de que a desvantagem comparativa inicial da qual a indústria sofre, e em virtude da qual necessita proteção, pode ser superada no correr do tempo de modo que essa contra partida negativa desapareça eventualmente.

Mas de onde veio o capital, este capital agora incorporado na nova indústria protegida? Isto é o que temos de perguntar quando olhamos retrospectivamente, fazemos as contas, por assim dizer, e tentamos explicar o que aconteceu. Olhando o futuro, como se pretendêssemos adotar semelhante política, a questão ainda continua a ser: de onde veio o capital? A proteção tarifária por si só não fornece capital. Nas discussões sobre a proteção à indústria nascente tem havido, e ainda há, uma tendência para considerar-se como certa a existência de capital disponível para montar a nova indústria protegida. Nos países subdesenvolvidos, hoje, essa existência de capitais disponíveis não pode ser tida como certa. Talvez essa existência de capitais pudesse ser admitida em alguns dos países que puseram em prática em grande escala, e com sucesso, a proteção às indústrias nascentes, no passado, países tais como os Estados Unidos e a Austrália, que receberam um grande influxo tanto de capital quanto de mão-de-obra da Europa. Nesses países e nessas condições a proteção às indústrias nascentes foi provavelmente uma política bastante eficaz. Sob as condições inteiramente diferentes que hoje confrontam as áreas subdesenvolvidas a proteção tarifária sozinha parece de pouca ou nenhuma utilidade. Do ponto de vista da formação de capitais parece-me uma questão completamente secundária.

Espero não ser mal compreendido. Não sou contrário de nenhum modo à *proteção* às indústrias nascentes. Estou apenas dirigindo a atenção para a necessidade prévia da *criação* dessas indústrias.

EFEITOS DAS RESTRIÇÕES À IMPORTAÇÃO SOBRE A RENDA, A POUPANÇA E O INVESTIMENTO

O ponto principal que deve ser agora considerado em conexão com a política comercial é bastante diferente. Fazendo-se abstração dos movimentos internacionais de capitais e admitindo-se que não há investimentos estrangeiros, queremos considerar agora se, de todo a oferta do capital real pode ser aumentada através do comércio exterior e de que maneira por ventura, a política comercial pode ser usada para este fim. O argumento em favor da proteção à indústria nascente concerne principalmente aos incentivos para investir, isto é, ao lado da procura do problema de capitais. Aqui nos interessa principalmente o lado da oferta.

O comércio exterior é um meio de obter bens de produção dos países adiantados. Somos tentados a supor que pela diminuição das importações de bens de consumo o país pode aumentar suas importações de bens de investimento. É uma grande vantagem para um país subdesenvolvido poder obter maquinaria e equipamento por meio de intercâmbio internacional. Para a Rússia, por exemplo, isto foi uma grande vantagem nos estágios iniciais de sua industrialização, especialmente em 1930, quando importou quantidades consideráveis de capital-equipamento moderno em troca de suas exportações de produtos primários. A Grã-Bretanha, por ter sido a primeira no campo do desenvolvimento industrial, não teve esta vantagem. Foi obrigada a começar por desenvolver os seus próprios bens de produção. A Rússia pôde importar bens de produção em troca de suas exportações mas não sem um esforço de poupança. A importação de uma unidade de capital-equipamento em qualquer país necessariamente pressupõe um ato de poupança nesse país. Pode tratar-se meramente de poupança “retida” (economias sob a forma de provisões para depreciação e substituição de equipamento que se torne obsoleto), se o equipamento for importado para fins de substituição. Novas economias são necessárias se o equipamento for importado como uma adição a instalações e maquinarias existentes. Do ponto de vista macro-econômico amplo, um país que está importando equipamento capital está economizando; isto é, abstendo-se de consumir os bens de consumo que poderia ter

importado em vez dos bens de produção que realmente importou, ou abstendo-se de consumir os bens que exportou a fim de pagar pelos bens de produção importados.

Numa economia coletiva, completamente planejada, controlada pelo Estado, talvez não houvesse nada mais a dizer-se sobre o assunto. O Estado decide impor mais economias ao povo, o Estado investe estas economias nas importações de bens de produção. De fato poupança e investimento podem tornar-se inseparáveis, fundidos num único ato do Estado.

Numa economia individual de mercado, uma economia pelo menos parcialmente baseada nos incentivos de preços, lucros e rendas e funcionando num sistema monetário, há algo mais a acrescentar sobre o assunto. O caso se torna aqui de algum modo diferente. Este é o caso que se aplica naturalmente aos países subdesenvolvidos fora da órbita soviética.

Os problemas do comércio exterior em relação ao desenvolvimento econômico são hoje freqüentemente discutidos como se os países constituíssem economias coletivas, controladas pelo Estado, como se se tratasse de uma questão simples para o Estado modificar a composição das importações, aumentando as importações de bens de produção e diminuindo as de bens de consumo, como se nada mais tivesse importância. É verdade que mesmo em países, cuja economia ainda se baseia principalmente nos incentivos de preços e renda, o Estado tem evidenciado uma tendência para assumir um maior grau de orientação consciente do processo da formação de capitais. O Estado está começando a tomar um interesse mais ativo na parcela da renda nacional que se destina à formação de capital. Mesmo em economias dominadas principalmente pela iniciativa privada é possível que a escolha entre o consumo e a poupança nacional esteja se tornando cada vez mais uma decisão estatal.

Poder-se-á dizer que uma decisão deste tipo é tomada quando o Governo decreta restrições à importação para consumo e, ao contrário, permite mais importações de bens de produção? Significará isto uma decisão em favor da formação nacional de capitais, a expensas do consumo nacional corrente? Não tenho certeza. A questão ainda precisa ser investigada.

Desejaria examinar os efeitos de um tipo de restrições à importação muito comum em países subdesenvolvidos. Restrições são impostas às importações de bens de consumo, especialmente artigos de luxo. Destinam-se essas restrições a dar lugar a maior volume de importação de bens de produção.

Admite-se que a receita cambial permaneça constante (ou de qualquer modo que não possa ser influenciada pelo país em apreço).

A fim de poder isolar os efeitos de semelhantes restrições às importações, seria melhor partir de uma posição de equilíbrio na qual as importações são iguais às exportações, e a renda nacional encontra-se no nível correspondente ao pleno emprego sem inflação. Queremos tornar o exemplo tão claro e simples quanto possível.

Admitamos agora que o governo imponha restrições à importação de bens de consumo. A fim de excluir certas complicações desnecessárias, admitamos que estas restrições consistem em proibições absolutas em relação a determinadas mercadorias, e que essas mercadorias não são produzidas no país. As importações de bens de consumo reduzem-se, e as importações de bens de produção podem então ser aumentadas. Mas isso não é toda a história. É apenas o seu começo. O que acontecerá ao fluxo de renda interna depende do que o povo fizer com a parte de sua renda que previamente era despendida em bens de consumo importados. Façamos algumas hipóteses e observemos as conseqüências.

Em primeiro lugar, admitamos que toda essa parte da sua renda seja economizada. Não podem os cidadãos do nosso país obter as mercadorias estrangeiras e não imaginam em que outras mercadorias poderiam despende o dinheiro. Assim, todo ele é economizado. Chame-se a isto poupança forçada, se se quiser, mas trata-se de poupança real. Pode ser um caso pouco provável, mas é certamente uma hipótese possível. Nessa hipótese, o aumento do fluxo de bens de investimento importados seria igualado por um aumento do fluxo de renda interna poupada. O equilíbrio do sistema monetário permanece inalterado. Se pensarmos em “extravasamento”, em termos da análise do multiplicador, verifica-se aí uma redução artificial no extravasamento da renda despendida em importações, mas este é exatamente compensado por um aumento no extravasamento de renda para a poupança doméstica. Portanto, o aumento nas importações de bens de investimento representa um acréscimo efetivo do ritmo de formação de capital.

Em segundo lugar, admitamos que as somas que não mais podem ser despendidas em bens de consumo importados são gastas inteiramente em bens nacionais de consumo. A nossa hipótese agora, em outras palavras, é que as restrições à importação conduzem, não a qualquer modificação no volume dos dispêndios dos consumidores, mas a um completo deslocamento do fluxo

de dispêndios das importações para mercadorias nacionais. É verdade que as importações de bens de investimento ainda aqui podem ser aumentadas, porquanto as divisas de exportação do país permanecem as mesmas, e menos é despendido em importações de bens de consumo. Mas a população do país não consentiu voluntariamente em qualquer redução em seu consumo. Essa população procura compensar “in totum” a redução de suas importações por um aumento nos seus dispêndios com mercadorias, e daí, com fatores nacionais de produção. O resultado é um rompimento do equilíbrio monetário – inflação do nível de preços. As exportações representam uma injeção de poder aquisitivo; a injeção permanece a mesma. Porém o extravasamento do poder aquisitivo através de dispêndios em importações é reduzido. A válvula de escapamento por assim dizer, fecha-se, resultando que a pressão do vapor no sistema aumenta, forçando a elevação do nível geral de preços. As importações são um extravasamento, pouco importando se consistam em objetos de luxo ou necessidades. Quando a válvula de escapamento se reduz, o excesso da procura em relação à oferta interna não mais pode ser dissipado em importações. Permanece encerrado dentro da economia e produz uma inflação de preços.

Até agora, consideramos o aspecto monetário do problema. Que acontece ao volume real da formação de capitais? As importações de bens de investimento aumentaram, mas isto não é tudo. É provável que as atividades nacionais de investimento sofrerão em conseqüência do aumento de dispêndios dos consumidores com produtos nacionais. Mesmo num país pobre, alguns fatores da produção estão sempre empregados em produção de bens de investimento, em estradas, edifícios, trabalhos públicos, senão em novos investimentos, pelo menos em substituição e manutenção dos existentes. Não devemos nos esquecer de que as importações de bens de produção representam usualmente a menor parte, cerca de um terço da acumulação de capitais num país subdesenvolvido. A maior parte consiste em coisas que não podem entrar no comércio internacional, tais como, estradas, melhoramentos públicos, edifícios, desbravamento da terra, etc. Os consumidores que não mais poderão importar, tenderão a competir pelos fatores da produção existentes no país, desviando-os das atividades nacionais de investimento e manutenção e atraindo-os para atividades a serviço do consumo corrente. A produção nacional de bens capitais terá de ceder lugar aos dispêndios internos aumentados dos consumidores. Os consumidores não

consentiram em qualquer redução no seu consumo, e ao contrário, seus dispêndios forçam uma redução nos recursos dedicados à manutenção ou ao aumento do capital real nacional. A conseqüência é que o aumento nas importações de bens de produção tende a ser neutralizada por uma redução das atividades domésticas de investimento, ou na realidade por investimento negativo interno, causado pelo negligenciamento da manutenção e substituição de capital à medida em que o mesmo se desgasta. Enquanto não houver aumento na poupança não poderá haver aumento líquido da formação de capital.

Tomemos agora uma terceira hipótese, representando uma situação intermediária. Dos recursos que os consumidores anteriormente despendiam em importações de bens de consumo, uma parte é economizada e outra é despendida em bens nacionais de consumo. Neste caso “misto”, embora o aumento das importações de bens de investimento não seja todo ele um ganho líquido, porquanto é parcialmente contrabalançado pelas reduções de atividades de investimento no país, sob o impacto do aumento de dispêndios internos pelos consumidores, contudo o ritmo total da formação de capital, ao que parece, deve crescer numa certa extensão, porquanto verificou-se um aumento na poupança em conseqüência das restrições à importação. Porém agora devemos trazer à consideração um fator que deveria ter sido examinado mesmo no segundo caso, mas que foi excluído em benefício da simplicidade. Este fator é o efeito da inflação na formação de capital. (Mesmo nesta terceira hipótese – fique isto bem claro – haverá forçosamente uma pressão inflacionária sobre o nível interno de preços). Há um aumento de dispêndios no mercado interno pelos consumidores, correspondente a uma parte dos dispêndios previamente orientados no sentido das importações e, numa situação de pleno emprego, isso conduzirá inevitavelmente a uma pressão ascensional no nível de preços.

O efeito da inflação é imprevisível a priori, dependendo, como depende, da velocidade e de outras características da elevação de preços e das atitudes psicológicas do público. Poderemos apenas indicar algumas possibilidades gerais. Se a marcha da inflação for moderada, pode produzir algumas economias forçadas através de um atraso no ajustamento de ordenados e salários e através do deslocamento da distribuição da renda em favor dos ricos (se a propensão marginal à poupança dos ricos for mais alta do que a dos pobres). Temos aqui uma possível fonte nova de poupança real para financiar

o aumento real do investimento, que pode ocorrer sob a forma de maiores importações de bens de produção como resultado das restrições à importação de bens de consumo. Infelizmente, todavia, não somente é fonte socialmente penosa, mas também instável e incerta. Um aumento geral nos preços pode, depois de algum tempo, conduzir a uma redução no desejo de economizar sob a forma monetária. Ninguém querará conservar dinheiro como um repositório de valor ou empregar as suas economias em valores fixos em termos monetários. A poupança, se ocorrer, poderá vir a procurar formas reais, tais como construções residenciais. Neste caso, é capaz de conduzir à má aplicação de recursos – não formalmente a um declínio no investimento total, mas provavelmente ao mau-investimento. Distorcem-se os incentivos para investir. Além do mais, a inflação pode ter um efeito danoso na formação de capitais quando leva à negligência na substituição de estoques e equipamento fixo, em consequência de insuficientes provisões para os custos reais de substituição.

Mencionei os possíveis efeitos da inflação na formação de capitais porque a inflação, nos nossos exemplos, não é nada que venha de fora pra dentro. É devida à redução forçada do extravasamento do poder aquisitivo nas importações. Contudo, não deveremos exagerar a inflação, no terceiro caso ou exemplo “misto”; esta pode ser bastante suave. Dependerá da proporção em que os recursos previamente despendidos nas importações são agora economizados, de um lado, ou despendidos em consumo doméstico, do outro lado. Que se poderá dizer quanto às forças que afetam esta proporção?

O primeiro ponto consiste em que as restrições sobre os bens de luxo podem provavelmente produzir em conjunto, algumas economias. A alternativa aos dispêndios em artigos de luxo é, muitas vezes, apenas a não utilização do dinheiro. Em segundo lugar, depende da composição das importações do país. Se praticamente, todos os bens não essenciais de consumo que entram num país são importados, então o Governo, ao impor restrições a um amplo grupo de tais importações, pode talvez forçar uma taxa de poupança substancialmente aumentada.

Em terceiro lugar, se as restrições às importações são anunciadas como uma medida temporária, ou se geralmente se acredita que mais cedo ou mais tarde terminarão, os consumidores então, talvez prefiram adiar a sua procura, poupada temporariamente. Adiarão suas despesas de importação. O dispêndio será protelado, mas não permanentemente abandonado. Isto conduz a uma espécie de poupança temporária na qual não se pode confiar para o

desenvolvimento econômico. É uma poupança que visa dispêndio futuro. É possível que seja seguida por uma economia negativa. Se desaparecer a esperança de uma revogação das restrições à importação essas economias acumuladas podem procurar um derivativo em bens nacionais de consumo.

Isto nos conduz a uma conclusão geral. A proporção de poupança provavelmente declinará à medida que o tempo passa. Os consumidores gradualmente reajustarão a estrutura de seus dispêndios. Essa estrutura não é rígida, exceto a curto prazo. A longo prazo, modificar-se-á e os dispêndios domésticos aumentarão, em substituição aos dispêndios que previamente eram feitos em importações. Assim, é provável que seja o aumento da poupança, provocado pelas restrições à importação, mais elevada a curto prazo do que a longo prazo. É possível que decline com o tempo, e à medida que o povo reajuste seus hábitos de consumo.

A conclusão de tudo isto não é inteiramente segura e sim, em grande parte, uma questão de julgamento. Minha opinião pessoal seria que, por meio de restrições à importação, é impossível, a longo termo obter-se qualquer aumento substancial no volume real de poupança para fins de acréscimo da formação de capital.

Parece-me inteiramente inadequado que o Governo procure impor a sua decisão em relação ao investimento e consumo somente pela regulamentação das importações. Qualquer decisão governamental no sentido de aumentar a parcela de bens de produção neste setor pode ser contrabalançada por deslocamentos contrários no setor interno. A idéia de quase poder obter mais capital para o país simplesmente por meio de interferências e restrições no setor do comércio externo da economia é, em minha opinião, um caso de objetividade mal colocada. O setor do comércio exterior faz parte do fluxo de renda. Devemos ter presente a maneira pela qual entra nesse fluxo e no cômputo da renda nacional do país, considerados em conjunto. Tão pronto o façamos, compreendemos que cada unidade de equipamento importado implica ou pressupõe um ato de poupança na economia nacional. Se este ato de poupança não se verifica então o equipamento pode fisicamente entrar, mas está destinado a ser contrabalançado por uma redução de investimento, ou investimento negativo, em alguma outra parte do sistema. Não podemos extrair mais capital do comércio externo, simplesmente obtendo mais importações de bens de produção. O problema verdadeiro é extrair mais poupança da renda nacional. É somente com uma política complementar de

aumento da poupança interna, quer voluntária, quer compulsória, que as restrições à importação podem ser usadas eficientemente, e com êxito, para obter maiores importações de bens de produção no comércio exterior. Sem essa política nacional complementar, as importações de bens de produção, forçadas por restrições às importações de bens de consumo, serão provavelmente contrabalançada das por uma redução de investimento, ou mesmo de *desinvestimento*, na economia interna e acompanhadas por *mau investimento* devido à inflação.

É possível que essa conclusão se baseie num exemplo excessivamente simples. Numa tentativa de dar relevo à questão central de princípio, fiz abstração de muitas complicações. Existirá sempre centenas de possibilidades no mundo real. A fim de poder isolar o efeito particular das restrições às importações, tive de negligenciar certos pontos subsidiários. Um destes, todavia, é demasiado importante para ser ignorado. Não mencionei até agora o efeito de proteção das restrições à importação; devemos tomá-lo em consideração.

As restrições às importações que discutimos são geralmente impostas sobre bens de consumo de um caráter de luxo ou semi-luxo. São muitas vezes justificadas pela consideração de que os ganhos da exportação do país não deverão ser “desperdiçados” em bens desta espécie, mas antes, serem usados para a aquisição de bens de capital. Todavia, a menos que essas restrições sejam acompanhadas por restrições correspondentes (impostos, quotas ou proibições) sobre a produção interna daqueles bens, nada impedirá que os recursos internos sejam “desperdiçados” para bens de consumo de luxo ou semi-luxo. As restrições à importação, acompanhadas (como geralmente o são) de restrições internas, constituirão um incentivo especial para investir nas indústrias nacionais que produzem os bens que não mais podem ser importados. O estímulo será eficaz onde quer que o mercado interno potencial seja bastante grande para garantir a criação de tais indústrias. Devemos notar, todavia, que o incentivo não funcionará, inteiramente, se de todo funcionar, a menos que se espere que as restrições às importações sejam permanentes. O fator que maximiza o incentivo para investir é, portanto, precisamente aquele que tende, como vimos, a minimizar a propensão da população para poupar a parte de sua renda previamente despendida em importações. Não é, portanto, provável que o incentivo para investir possa ser tornado eficaz senão através da expansão de crédito.

Assim, ainda, o motor da inflação começa a trabalhar tentando extrair a poupança necessária, não apenas para financiar o investimento em maiores importações de bens de produção, mas agora também para liberar os recursos internos necessários para o estabelecimento das novas indústrias protegidas. Lembremo-nos de que o tipo de indústria a ser organizada é determinado pelo tipo de importação contra as quais são dirigidas as restrições. Se são apenas de um caráter de luxo ou semi-luxo, o resultado será que os suprimentos de capital do país, escassos como são, e penosamente criados, serão canalizados para indústrias relativamente não-essenciais. Ao mesmo tempo, as facilidades básicas de capital público podem sofrer uma perda de fatores produtivos e na realidade cair em desintegração, por motivos semelhantes aos que foram antes indicados.

A América Latina é uma das áreas às quais, de um modo geral este quadro parece aplicar-se. Em certo número de Repúblicas Latino-Americanas o ritmo de formação interna de capitais está longe de ser negligenciável. Todavia, além da quantidade total há também a questão do conteúdo. Sob a influência da inflação e restrições às importações de luxo, ambas as quais são muito comuns na América Latina, o investimento nos últimos anos tem tendido a concentrar-se em construções residenciais, principalmente para os grupos superiores da renda, e em indústrias de luxo ou semi-luxo, enquanto instalações públicas essenciais, tais como estradas de ferro e portos, em alguns casos mostram sinais de decadência. Não se pode negar que esteja se verificando desenvolvimento econômico, mas parece um método de desenvolvimento desnecessariamente penoso e às avessas.

A RACIONAL DAS RESTRIÇÕES ÀS IMPORTAÇÕES DE LUXO

Não desejo tentar duplicar os penetrantes comentários do Prof. VINER sobre este tipo de política comercial, nas conferências que aqui proferiu no ano passado.¹ Gostaria, contudo, de sugerir uma interpretação desse “restricionismo às importações de luxo” à luz da teoria que discuti na minha segunda conferência, concernente aos efeitos das grandes discrepâncias internacionais de padrões de vida. A atração de padrões superiores de consumo em países adiantados representa um “handicap” para os retardados no

¹ Ver especialmente págs. 150-151 do número de junho de 1951 da “Revista Brasileira de Economia”, na qual as conferências do Prof. VINER estão publicadas.

desenvolvimento econômico. É possível que as restrições às importações de luxo sejam um esforço desesperado para contrabalançar esse “handicap”, para isolar a estrutura local do consumo dos bens superiores produzidos e consumidos em países adiantados, para resistir especialmente à forte influência de bens americanos de consumo e permitir assim poupança interna e formação de capital inclusive a importação de bens de produção financiada por essa poupança. Esse esforço tem a minha completa solidariedade. A atração de padrões superiores de consumo é um obstáculo à poupança interna em países subdesenvolvidos. Estou inteiramente de acordo com essa tentativa de contrabalançar ou vencer estes obstáculos, porém sou descrente quanto à possibilidade de que o mal possa ser remediado pelo processo de restrições às importações de luxo. Este processo, parece-me, ataca apenas a superfície do problema. Ataca meramente aquela parte do “efeito de demonstração” que afeta diretamente às importações de um país. Mas este efeito de demonstração não opera somente através de um aumento de procura de bens de consumo importados. Poderá operar através de um deslocamento ascensional geral da função de consumo, e não apenas da de importação. O restricionismo às importações de luxo não faz cessar estas conseqüências derivativas indiretas das discrepâncias internacionais dos padrões de consumo.

Um ataque mais fundamental, na minha opinião, seria poupança compulsória através das finanças públicas. Mas, isto é provavelmente uma das coisas mais difíceis politicamente nos países mais pobres, pela existência de grandes discrepâncias entre os padrões nacionais de vida. A política comercial é mais fácil. A política comercial sempre parece ser o método mais fácil de se fazer as coisas. Quando se trata de estimular o emprego numa economia industrial, a política comercial, fechando as importações, é um caminho muito fácil. Quando se trata de aumentar a renda do Governo, a tarifa fiscal tem muitas vezes sido, no passado, o meio mais fácil, nos países menos desenvolvidos. Quando se trata de proteção à indústria nascente, a política comercial, ainda, é mais fácil do que levantar fundos com os quais pagar subsídios diretos às indústrias protegidas. A política comercial é a linha de menor resistência em todos esses casos, mas não a linha mais eficaz.

Similarmente, a política comercial é mais fácil do que conter a procura interna de bens de consumo, por meio de política fiscal. Mas isso não atinge as raízes do problema. É talvez, o melhor que se pode fazer. A raiz do problema pode ser insolúvel.

Em resumo: As restrições às importações de luxo podem ser interpretadas como um modo pelo qual as autoridades de um país subdesenvolvido tentam pôr obstáculos no caminho da grande atração que os padrões adiantados de consumo exercem sobre os seus nacionais. Os obstáculos são pelo menos parcialmente eficazes em impedir a entrada dos bens de consumo e permitir a de mais bens de investimentos. Mas, não nos deslumbremos pela visão de mais máquinas sendo descarregadas nos portos. O problema crucial é saber se os obstáculos opostos às importações de consumo resultam em um aumento líquido de poupança real. Se a resposta é negativa, um aumento na formação de capital não é possível. E mesmo que a resposta fosse afirmativa, ainda seria necessário formular algumas relevantes questões sobre a possível má orientação ou mau investimento do suprimento de capital dos países.

SUMMARY

V- COMMERCIAL POLICY AND CAPITAL FORMATION

The connection between commercial policy and capital formation has in the past been discussed only in the form of the infant industry argument for tariff protection. Let us confront this argument with the problem of capital formation in underdeveloped areas.

A. INFANT PROTECTION AND INFANT CREATION

Tariff protection for infant industries is usually associated with nationalism. But if it is true that temporary interference with the freedom of trade can eventually lead to an increase in real production there is a distinct possibility of ultimate gain for all countries. The argument is thus perfectly tenable, even from a cosmopolitan point of view.

Infant protection, however, is not enough to ensure development. Otherwise underdeveloped countries would have to be much more advanced than they are, since protection has not been lacking. Much more important than infant protection is infant creation: to find sources available for capital accumulation, so that the industries which are to be protected can be given the capital they need.

Protection might seem to promote capital formation by increasing the incentive to invest through higher profits. This is probably true. But capital formation also requires increased saving, and it is doubtful how far savings depend on profits. Protection may also lead to capital formation through credit expansion: but forced saving

through inflation can be had without tariff protection. Tariff protection might also promote capital formation through attracting foreign capital. But foreign capital will come only if there is a large market. In most underdeveloped countries the internal market is so small that tariff protection cannot increase it sufficiently to attract much foreign capital. Some people believe that tariff protection could bring about an increase in the real national income by absorbing surplus agricultural labour in a new protected industry. Apart from other objections to this argument, if any increase in national product occurs, it will be due, not to tariff protection as such, but to the additional capital embodied in the protected industry. Where has this capital come from? It is only if we are sure that capital will be available that tariff protection can be any good: for, by itself, tariff protection cannot create capital.

B. EFFECTS OF IMPORT RESTRICTIONS ON INCOME, SAVING & INVESTMENT

Foreign trade is a means of obtaining capital goods from advanced countries. But from the macroeconomic point of view, importing capital goods means saving because it implies abstaining from importing consumer goods or from consuming the goods which are exported in order to pay for the imported capital goods.

In a completely planned economy it is the State which decides how much should be saved and what part of savings should be invested in imports of capital goods.

In a free enterprise economy, the situation is quite different although the State interferes more and more with the distribution of income between saving and investment, etc. If the government imposes import restrictions, will there be necessarily an increase in capital formation? Let us assume that initially exports are equal to imports and that the economy is in a state of full employment without inflation. If imports of consumer goods are restricted and replaced by imports of capital goods and if that part of income which was previously spent on consumption goods imports is now completely saved then one can indeed say that the rate of capital formation has increased.

But if the income previously spent on imported consumer goods is not saved but is wholly spent on domestic consumer goods then the result of the import restrictions will simply be inflation; capital formation will not increase. How does this come about? Imports of investment goods may increase. But if consumers try to buy more domestic consumer goods, then, remembering that there is full employment, the increased prices of consumer goods will bid away factors of production from domestic capital goods industries. In this case the increase in imported capital goods will be off-set, by a reduction in domestic capital goods. So that, as there is no increase in saving there can be no increase in total net capital formation.

If the amounts previously spent on imported consumers goods are partly saved, the rate of capital formation will increase to that extent. But that part of this amount which is not saved will still lead to inflation. Now inflation, as long as it is moderate, can contribute to capital formation by giving rise to forced savings. But inflation is a socially painful means of promoting savings and it is also unreliable. If inflation has gone on for some time, people will be more and more reluctant to hold money, wages will follow prices with increased rapidity, etc.

What will determine the proportion in which amounts previously spent on imported consumer goods will be saved? Since in underdeveloped countries the alternative to imported luxury goods is often just leaving the money unused, part of the amounts which used to be spent on imported luxuries will probably be saved. If import restrictions are believed to be temporary, then consumers may be willing to accumulate savings temporarily against the day when they can again import luxury goods. But this sort of temporary saving cannot be relied upon for economic development; it is apt to be followed by dis-saving. Also, the longer import restrictions continue, the more are people likely to substitute domestic goods for imported goods and the less saving is likely to result from import restrictions. On the whole, one cannot expect very much increase of capital formation to result from import restrictions. The real problem is to extract more savings from national income. Only in that case can total net capital formation be increased. There is a further important point. Import restrictions are protective. If the restrictions exclude luxury goods, the protection will stimulate the setting up of new luxury goods industries, unless there are domestic restrictions to prevent this. This means that the country's capital supplies will be channeled into relatively unessential industries. Something like this seems to have happened in recent years in many countries of Latin America.

C. THE RATIONALE OF RESTRICTIONS ON LUXURY IMPORTS

The restriction of luxury imports is a form of reducing pressures for increasing the propensity to consume which poor countries suffer when they come in contact with rich ones. But import restrictions only deal with one part of the "demonstration effect", that which results in imports; they do not touch the "demonstration effect" in so far as it is reflected in luxury production at home. A much more effective means to neutralize the demonstration effect would be forced saving through taxation. But taxation is often more difficult policy than import restriction; and so governments attack symptoms in stead of causes.

RESUMÉ

V – LA POLITIQUE COMMERCIALE ET LA FORMATION DE CAPITAL

A. CRÉATION ET PROTECTION DE NOUVELLES INDUSTRIES

La théorie de la protection d'industries nouvelles par des tarifs douaniers, quoique associée avec des idées nationalistes, peut être défendu aussi d'un point de vue international: si un tarif douanier temporaire peut contribuer à l'augmentation de la production de biens et services, alors tous les pays en profiteront à la longue.

Cependant la théorie de la protection d'industries nouvelles oublie le problème de la création de l'industries nouvelles qui ne peut pas se faire sans capital. Quoique l'assurance de protection ultérieure contribuera sans doute à la solution du problème de la formation de capital par l'augmentation de l'incitation à investir dans les industries nationales, l'offre d'épargne volontaire ne s'accroît pas dans un pays insuffisamment développés à cause de cette protection. Il est possible que l'accroissement de l'incitation à investir même à l'expansion de crédit pour l'établissement de ces industries, à l'inflation et à une épargne forcée. Mais l'épargne forcée peut être obtenue par d'autres moyens que la protection d'un tarif douanier. Il se pourrait aussi que le capital étranger chercherait à profiter de la protection quoiqu'en réalité ceci ne s'est pas encore produit, notamment à cause de la dimension limitée du marché national des pays sous-développés. Les investissements des États-Unis au Canada ne se sont pas fait à cause de la protection garantie par le tarif douanier canadien mais à cause de la dimension du marché canadien, tandis que n'importe quel tarif douanier ne pourrait réussir à attirer le capital étranger vers un pays comme la Chine.

Une autre théorie prétend que la protection par le tarif douanier augmentera le revenu national réel puisque la main-d'oeuvre agricole excédente peut être occupé maintenant dans l'industrie. A cette théorie il faut faire trois réserves. Premièrement, il faut tenir compte de la perte en revenu réel souffert par ceux qui ont à payer plus cher pour le produit.

Deuxièmement, l'augmentation du prix est un subside à l'industrie et un impôt à payer par les consommateurs. Il nous semble qu'un impôt général éliminerait le besoin pour le tarif douanier qui pourrait être remplacé par un subside direct.

Troisièmement, l'accroissement net du revenu réel n'est pas dû au tarif douanier mais au capital investi dans la nouvelle industrie.

Mais d'où vient ce capital? La théorie de la protection par le tarif douanier présuppose la présence de capital disponible, hypothèse que l'on ne peut pas faire dans le cas des pays sous-développés.

B. L'EFFET DES RESTRICTIONS D'IMPORTATION SUR LE REVENU, L'ÉPARGNE ET L'INVESTISSEMENT

Le commerce extérieure est un moyen d'obtenir des biens de capital des pays avancés. Cependant d'un point de vue macroéconomique importer des biens de capital signifie élargir, c. a. d. s'abstenir d'importer des biens de consommation ou s'abstenir de consommer les biens exportés à payer pour les biens de capital importés.

Dans une économie étatisée et planifiée c'est l'État qui décide sur le montant de l'épargne et de l'importation des biens de capital.

Dans les pays à l'économie d'échange libre la situation est toute autre quoiqu'il existe une tendance que le Gouvernement se mêle de plus en plus dans la répartition des dépenses et de la production nationale. Si le Gouvernement impose des restrictions à l'importation des biens de consommation, est-ce que cela résultera en une augmentation de la formation de capital?

Pour trouver une réponse à cette question nous supposerons que les importations sont égales aux exportations et que l'économie se trouve dans le stade de plein-emploi sans inflation. Si alors les importations de biens de consommation sont restreintes et remplacées par des biens de capital et si la partie du revenu dépensée auparavant aux biens de consommation est épargnée complètement, on peut dire que le taux de formation de capital s'est accru.

Cependant si cette partie n'est pas épargnée mais dépensée en biens de consommation nationaux, le résultat en sera l'inflation.

Que devient le volume réel de la formation de capital? Les importations de biens d'investissement ont augmentée mais sans doute l'investissement en biens de capital nationaux sera diminuée sous la pression des dépenses en biens de consommation ou même pourrait devenir négatif.

Si les montants dépensés antérieurement en biens de consommations importés sont épargnés partiellement, le taux de la formation de capital sera augmenté dans la même mesure. Cependant il faut tenir compte aussi de l'effet de l'inflation sur la formation de capital.

A condition que le taux de l'inflation est modéré, une certaine épargne forcée est créée par le décalage des salaires et par la redistribution des revenus en faveur des riches. Cette source d'épargne, à part d'être indésirable du point de vue social, est très instable. Après un certain temps l'argent perd une partie de sa fonction et les investissements prendront des formes peu désirables comme la construction de résidences luxueuses.

Quels sont les facteurs qui auront de l'influence sur la décision d'épargner ou de

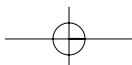
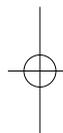
dépenser en biens de consommation nationaux? Le montant dépensé auparavant en biens de luxe importés sera sans doute épargné dans une grande mesure. Si les restrictions d'importation sont annoncées comme des mesures temporaires, les consommateurs épargneront la plus grande partie. Mais en général, on peut dire qu'à la longue les habitudes de consommation s'adapteront et que le taux d'épargne diminuera de sorte que les restrictions d'importations n'apporteront pas d'augmentation substantielle du volume réel de l'épargne.

Il faut encore attirer l'attention sur le fait que des restrictions d'importations doivent être complétées par des restrictions de la production nationale, sinon il se développe une incitation spéciale à investir dans des industries produisant des produits antérieurement importés. Ce qui importe donc n'est pas seulement le volume des investissements mais aussi la décomposition; on a vu par exemple qu'en Amérique latine l'investissement sous l'influence de l'inflation et des restrictions à l'importation des biens de luxe s'est concentré dans le bâtiment et les industries de luxe.

C. LA RAISON D'ÊTRE DES RESTRICTIONS D'IMPORTATION DES PRODUITS DE LUXE

Dans la deuxième conférence j'ai expliqué les fortes pressions à l'augmentation de la consommation qui résultent du contact des pays sous-développés avec le niveau de vie des pays avancés. Les restrictions à l'importation des produits de luxe est un effort à restreindre ces pressions mais un effort qui n'attaque que la partie de l'"effet de la démonstration" qui affecte les importations d'un pays tandis que cet effet de la consommation se fait sentir par une pression sur toute la fonction de la consommation.

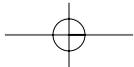
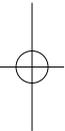
Un moyen plus efficace est sans doute l'épargne forcée par les finances publiques mais ceci est une arme très difficile à manipuler dans un pays pauvre. La politique commerciale est d'autant plus facile.





SEXTA CONFERÊNCIA
IDÉIAS RECENTES SOBRE A
TEORIA DOS MOVIMENTOS
INTERNACIONAIS DE
CAPITAL





A teoria econômica atrasa-se natural e inevitavelmente em relação ao curso real dos acontecimentos internacionais. Mas, em nenhum outro setor esse atraso tem sido tão grande como no campo dos movimentos internacionais de capital. A teoria dos movimentos de capital recebeu um tratamento completo depois que terminou, nos últimos anos da década de 1920, a longa era dos investimentos privados no exterior. Desde então, não tem havido virtualmente movimento algum de capital privado para investimento produtivo através das fronteiras. Contudo, a teoria dos movimentos internacionais de capital tem sido e ainda é, um assunto de discussão bastante viva. Isto faz lembrar uma canção americana: “O corpo de João Brown jaz inerte na sepultura, mas sua alma continua marchando”.

No caso dos movimentos internacionais de capital, o atraso entre o fato e a teoria tem uma razão especial. A imobilidade dos fatores da produção (trabalho e capital) foi uma das hipóteses centrais sobre a qual se erigiu a teoria do comércio internacional, especialmente a versão Ricardiana da doutrina dos custos comparativos. Por que foi esta hipótese considerada necessária, é uma questão em que não nos precisamos deter. De qualquer modo, constituía uma base essencial da posição assumida por Ricardo: isto é, a norma que regula o valor das mercadorias no comércio internacional não é a mesma que no comércio doméstico. Desta posição é que Ricardo foi levado a enunciar o princípio dos custos *comparativos* para o comércio internacional.

No século durante o qual os movimentos internacionais de capital foram extremamente ativos, nenhuma teoria de movimentos de capital digna desse nome, se desenvolveu, por isso, exceto em relação ao mecanismo de transferência. Na teoria do mecanismo de transferência, os movimentos de capital eram tratados meramente como um dos muitos possíveis fatores de perturbação do balanço de pagamentos, inteiramente à margem de acontecimentos fortuitos, tais como falhas de colheitas ou modificações da procura por parte dos consumidores. Mesmo assim, os movimentos de capital

não tiveram uma existência muito notável. Assim, quando John Stuart Mill discute o mecanismo de transferência, não examina um movimento normal de capital produtivo, tomando, sim, como exemplo o pagamento de um tributo de um país a outro. Evidentemente, sente que seria embaraçoso falar abertamente a respeito de movimentos de capital porquanto para ele, e para os escritores que o sucederam, a teoria de valores internacionais ainda era baseada na hipótese de que os fatores da produção, inclusive o capital, não se movem e não podem mover-se de um país para outro. Isto é realmente uma situação extraordinária num século em que tanto o capital quanto o trabalho se moveram, em larga escala, da Europa para outros continentes.

Foi OHLIN quem, virtualmente pela primeira vez, tentou sistematicamente incorporar o movimento de fatores da produção na teoria da economia internacional. Independentemente do seu estudo da teoria das transferências, investigou as relações entre o comércio internacional e os movimentos internacionais dos fatores da produção, bem como as relações entre os movimentos de diferentes espécies de fatores. Porém, ao tempo em que o seu trabalho foi publicado¹, a hipótese clássica da imobilidade internacional dos fatores da produção tinha se tornado de fato, afinal, quase perfeitamente válida. A teoria, que por fim surgia, era apropriada a um mundo que já havia desaparecido.

Em sua teoria das transferências OHLIN reviveu e reforçou estudos anteriores, acentuando os efeitos equilibradores diretos dos deslocamentos de poder aquisitivo do país emprestador para o país receptor, que fizeram parecer desnecessários os movimentos de ouro e as modificações da relação de trocas nas transferências internacionais de capital. Se os emprestadores cedessem precisamente as mercadorias, ou grupo de mercadorias, para as quais aumentou a procura no país receptor, em consequência do empréstimo, claramente não haveria, então, necessidade de modificações de preços ou relações de preço, e nenhuma necessidade de transferência de ouro do país emprestador para o país tomador. Segundo este ponto de vista, as relações de troca se de todo se modificassem, poderiam provavelmente virar-se tanto em favor do país emprestador, como em favor do país receptor. Correspondentemente, o ouro, se por ventura se deslocasse, tanto poderia servir para o país emprestador quanto na oposta direção. A direção dos

¹ *"Interregional and International Trade"*, Harvard University – 1933.

movimentos do ouro, deste modo, servia, por assim dizer, como um indício do sentido das modificações da relação de trocas.

Aquilo que é agora comumente considerado a doutrina “clássica”, na forma em que especialmente John Stuart Mill a apresentou, acentuava, por contraste, a necessidade de se modificar a relação de trocas, em prejuízo do país exportador de capital, no processo da transferência. Pode-se mostrar que se a análise, chamada do “deslocamento-de-poder-aquisitivo”, a que OHLIN atribuiu tanta importância, for conduzida a uma conclusão rigorosa e, mais especialmente, se se tomar em consideração a existência das chamadas mercadorias “nacionais” (mercadorias, que, por causa do custo de transporte e restrições comerciais não entram no comércio internacional) então, a piora da relação de trocas em prejuízo do país emprestador, aparece como o caso geralmente mais provável, embora não como uma inevitável necessidade. Em relação a mercadorias “nacionais” por definição, um decréscimo da procura num país não pode ser compensado por aumento da procura noutro; somente quanto a mercadorias internacionalmente negociadas é possível tal compensação. Nessas circunstâncias, uma modificação na relação de trocas em favor do país tomador é geralmente mais provável do que uma modificação no sentido oposto. Procurei demonstrar isso num livro que publiquei há 16 anos passados², e esse prolongamento da análise de OHLIN não foi por ele contestado. E trata-se de um prolongamento perfeitamente óbvio. Deste modo, estabelece-se afinal uma presunção em favor da conclusão “clássica”.

Mas, toda essa discussão concernente a relação de trocas no processo de transferência, além de envolver assuntos acidentais e relativamente subsidiários, não era passível de comprovação prática concludente. Se fosse verdade que um movimento de capital seria capaz de virar a relação de trocas em favor do país tomador, e contra o país emprestador, seria também verdade que uma melhoria da relação de trocas de um país (oriunda, por exemplo, de um aumento da procura mundial de seus produtos) seria exatamente uma das causas que tenderiam a produzir um movimento de capital para dentro daquele país. Uma modificação favorável da relação de trocas poderia ser, portanto, tanto uma causa quanto um efeito dos movimentos de capital. A relação entre movimentos de capital e relação de trocas, era de natureza recíproca, e isto tornava muito

² *Internationale Kapitalbewegungen* – Viena, 1935.

difícil, senão impossível, descobrir ao certo quais os efeitos na relação de trocas se algum, que seriam produzidos pelos movimentos de capital.

Nos trabalhos de HABERLER tanto quanto nos de OHLIN, os quais apareceram em 1933, a doutrina de vantagens comparativas adquiriu novas formas, nas quais a hipótese da imobilidade internacional dos fatores não mais era necessária. Abriu-se o caminho para um exame integral dos movimentos de capital em relação ao comércio internacional e aos problemas de desenvolvimento, em vez de uma exclusiva preocupação com o mecanismo de transferência. O próprio OHLIN, como foi mencionado antes, iniciou bem esse exame ao colocar os movimentos de capital numa perspectiva mais ampla.

Todavia, somente alguns anos mais tarde se verificou a revolução Keynesiana; e o impacto das teorias econômicas de KEYNES sobre a teoria dos investimentos estrangeiros desviou a atenção das questões fundamentais a longo termo, relativas ao capital como um fator de produção, e desviou-as, uma vez mais, em favor de questões ocasionais importantes apenas a curto prazo, isto é, os efeitos de investimentos estrangeiros sobre o grau de emprego nas economias credoras adiantadas.

Sob o impacto da economia Keynesiana, as exportações de capital passaram a ser associadas a um aumento da procura real e do emprego nos países exportadores de capital, e na verdade, no universo em conjunto. Mesmo na versão relativamente moderna da teoria de transferência apresentada por OHLIN, a noção predominante tem sido a de que o volume integral da procura no universo seria uma magnitude constante, de modo que uma transferência de capital significaria uma perda de poder aquisitivo num país e um ganho noutra. Isto pareceria implicar em que o efeito típico de um movimento de capital seria uma depressão no país prestador e uma expansão no país receptor, uma espécie de efeito de balanço que não ocorre no mundo real. No mundo real, TAUSSIG, por exemplo, quando estudou esses fatos, achou que os períodos de empréstimos ativos eram geralmente ligados a uma elevação, em vez de queda, de preços no país prestador e a prosperidade em vez de depressão de negócios. Os fatos que deixaram perplexos TAUSSIG e outros expoentes do tipo tradicional da teoria da transferência, parecem perfeitamente naturais à luz da teoria Keynesiana da renda.

Esta nova explicação também dedicou alguma atenção à possibilidade, acentuada anteriormente por KEYNES, de que os movimentos de capital poderiam ocorrer em resposta a mudanças na balança do comércio, em vez de

serem sempre o fator causal independente que a teoria tradicional admitia que fossem. E, assim, a distinção entre movimentos autônomos e movimentos compensatórios de capital encontra um lugar proeminente no livro de MACHLUP sobre a teoria do multiplicador. Esta distinção, embora tenda a se dissipar do ponto de vista do longo prazo, é útil para o processo de análise a curto prazo. Descobriu-se, entretanto, que omite uma terceira e muito importante possibilidade, – o caso em que o comércio e os movimentos de capital, em vez de serem causados um pelo outro são ambos causados por uma terceira força relacionada, por exemplo, com o desenvolvimento dos ciclos econômicos num país ou noutro. Assim uma expansão de investimento que ocorrer num país tenderá a induzir tanto importações de mercadorias quanto importações de capital, simultaneamente naquele país. O aumento de importações de mercadorias não pode ser propriamente considerado nem como a causa nem como o efeito da importação de capital. Ambos, importações de mercadoria e de capital, são efeitos de uma causa comum, isto é, da expansão do investimento, que produz uma alta na taxa de juros, na renda monetária e na procura de importações, tudo ao mesmo tempo.

Se os investimentos estrangeiros forem considerados autônomos, compensatórios, ou neste terceiro caso, covariantes, de qualquer modo são associados a um aumento do emprego e da procura real. A palavra “associados” é usada de modo a deixar lugar para qualquer das três possíveis relações causais. Na realidade, tem persistido a tendência clássica para tratar os movimentos de capital como o fator autônomo, conduzindo a uma modificação do emprego e da renda nacional. Há fundadas razões para este ponto de vista. Uma modificação nos saldos do comércio não pode ser mantida por muito tempo, a menos que seja igualada por correspondente movimento de capital. Mesmo se, na primeira hipótese, for um incremento da exportação a causa da expansão da renda monetária e do emprego, é provável que este nível mais alto de exportações, e portanto de renda monetária e emprego, não possa ser mantido a menos que o saldo das exportações seja coberto por uma expansão de capital. De um ponto de vista mais amplo, é portanto à exportação de capital que o nível mais alto de renda e emprego tem de ser atribuído. O multiplicando é o saldo das exportações, do ponto de vista mais longo, não simplesmente o incremento de exportações, como aparece na análise a curto prazo, segundo a qual pode-se confiar às reservas ouro e divisas a tarefa de resolver quaisquer discrepâncias temporárias no balanço do

comércio. Este ponto de vista aparece em escritos recentes de HARROD, SAMUELSON e outros, e em conjunto tende a justificar o quadro no qual os movimentos de capital distinguem-se como o fator causal de significância primordial. Sem isto, uma modificação duradoura no balanço do comércio não pode ser mantida.

Os efeitos dos movimentos de capital sobre o emprego e a renda foram penetrantemente analisados por METZLER. Com o auxílio de um excelente artigo que o Prof. ROBERTO CAMPOS publicou na Revista Brasileira de Economia, em junho de 1950, é muito fácil resumir a teoria de METZLER em termos gerais. O efeito geral gerador-de-renda para investimento externo pode provir de uma ou de duas fontes. Primeiro, o empréstimo estrangeiro pode ser financiado por saldos não empregados ou por dinheiro recentemente criado, caso em que os dispêndios do empréstimo, quer sejam feitos no país emprestador ou no país receptor, ocasionarão uma expansão geral, em todos os sentidos; mesmo que as propensões marginais para despendar sejam as mesmas nos dois países, o dinheiro novo ou reativado é uma possível fonte do efeito expansionário. A segunda fonte de expansão, que é mais nitidamente Metzleriana, reside na possibilidade de que as propensões para despendar – as propensões marginais para consumir, investir, e importar, – sejam mais altas no país receptor do que no país emprestador. Nessas circunstâncias (que têm probabilidade de ocorrer de fato, porquanto os países receptores são usualmente os mais pobres), a transferência de capital determinará uma expansão de renda monetária em todos os sentidos, mesmo se o empréstimo for financiado em primeiro lugar, não por dinheiro novo ou inativo, mas a expensas do desembolso de capital nacional ou de dispêndios de consumidores no país emprestador.

O reconhecimento geral dos efeitos geradores da renda e estimulantes do emprego dos investimentos estrangeiros deu lugar a uma viva discussão quanto à possibilidade de se usar investimentos estrangeiros como medida anti-cíclica na política dos ciclos econômicos em economias industriais adiantadas. A conclusão foi, de modo geral, na negativa. Primeiro, viu-se que eram enormes as dificuldades práticas de determinar o momento mais propício para os investimentos estrangeiros anti-cíclicos; mesmo as dificuldades práticas de um programa interno de trabalhos, como política anti-cíclica, eram muito grandes; e temos visto pelas experiências recentes quanto tempo é necessário para ser investigado e processado um pedido de

empréstimo internacional. Segundo, compreendeu-se mais amplamente que uma política de investimentos estrangeiros anti-cíclicos conduziria a flutuações perturbadoras da formação de capital em países subdesenvolvidos, caso os investimentos estrangeiros devessem ser feitos de modo inversamente dependente do grau cíclico do emprego nos centros industriais adiantados. É verdade que as rendas da exportação de países de produção primária geral flutuam de maneira pronunciadamente cíclica, e poder-se-ia pensar que se suas importações de capitais devessem ser feitas numa forma anti-cíclica, o efeito das duas coisas juntas seria estabilizar sua capacidade total de importação. Isto pode ser verdade, porém a capacidade de importação de um país não é a mesma coisa que os seus meios para a formação de capital, inclusive suas importações de bens de produção. Se a formação de capital, em um país de produção primária, sujeito a investimentos anti-cíclicos estrangeiros, devesse ser mantida estável, os efeitos das flutuações da renda da exportação sobre a renda interna teriam de ser eliminados, o que é uma grande hipótese para ser admitida e certamente um programa difícil de ser executado na prática.

O uso de investimentos estrangeiros como medida anti-cíclica, por estas e outras razões, passou para plano secundário. Mas, as dificuldades inerentes à utilização a curto prazo dos investimentos como um instrumento de política de ciclos econômicos não exclui o seu uso como forma de compensar, a longo prazo, uma propensão para poupar, que possa ser excessiva em relação às oportunidades internas de investimento. Os investimentos estrangeiros podem parecer um estimulante desejável para as economias industriais maduras. De qualquer modo, há aqui uma afinidade óbvia entre a doutrina Keynesiana e a Marxista exceto que a doutrina Marxista a este respeito não se origina de MARX propriamente, mas de um inglês, J. A. HOBSON, que escreveu sobre este assunto bem no início do presente século, e no qual ROSA LUXEMBURG e LENINE se inspiraram, dez ou quinze anos mais tarde. HOBSON e sua teoria de subconsumo anteciparam certos aspectos da teoria geral de KEYNES, e assim a afinidade que acabamos de mencionar parece um resultado natural da maneira pela qual as doutrinas se desenvolveram.

Segundo esta doutrina Marxista, ou antes, neo-Marxista, do imperialismo econômico, as economias capitalistas adiantadas vivem sob uma sinistra necessidade de exportar capital e, deste modo, lançar os seus excessos de

produção no exterior, a fim de manter a economia interna funcionando num nível lucrativo e próspero de atividade. Minha reação a esta doutrina tem sido que se tal compulsão existia – e pode ter existido numa certa extensão, no passado – não haveria nada de sinistro nisso; seria, pelo contrário, uma compulsão altamente benéfica. Seria uma circunstância extremamente auspiciosa se os países ricos se sentissem continuamente induzidos, em benefício da sua própria salvação, a exportar capital para os países mais pobres, e contribuir assim para o progresso das áreas subdesenvolvidas. Tratar-se-ia de um caso de harmonia predestinada.

Compreendo que esta propensão para exportar capital não é tudo o que há na doutrina Marxista do imperialismo econômico. Há uma outra tese nessa doutrina: a exploração das áreas atrasadas pelo capitalismo monopolista. O primeiro comentário que faria sobre esta tese é que a Inglaterra, o maior exportador de capital de antes de 1914, era um país sem cartéis, em contraste com a Alemanha e os Estados-Unidos. O segundo comentário seria que, mesmo onde e quando os investimentos estrangeiros foram subordinados a concessões exclusivas no país devedor, pode ter havido eventualmente alguma base para isso. Em áreas economicamente atrasadas, há falta de melhoramentos e serviços de utilidades públicas, os quais o capitalista privado tem freqüentemente de prover com os seus próprios recursos, se quiser estabelecer qualquer espécie de atividade produtiva. A fim de perceber dividendos adequados aos seus investimentos em tais serviços de utilidade pública geral que, incidentalmente beneficiam toda a economia, o capitalista pode ter necessidade de uma concessão exclusiva. Isso não é toda a história, mas a mesma parece oferecer uma certa racional econômica do elemento monopolístico dos investimentos estrangeiros no passado. Naturalmente, a resposta a isto é que essas facilidades de capital fixo deveriam ser providas pelas autoridades públicas e financiadas, se necessário, por empréstimos estrangeiros.

Retornemos à primeira tese da doutrina Marxista, a qual assevera existir, em economias capitalistas maduras, uma profunda necessidade de exportar capital para o exterior. As teorias econômicas de KEYNES parecem confirmar essa tese e lhe terem emprestado algum prestígio. Depois da Segunda Guerra Mundial, parecia existir, por algum tempo, uma opinião generalizada em países subdesenvolvidos no sentido de que os Estados Unidos teriam, simplesmente, de iniciar cedo ou tarde, a exportação de grandes quantidades de capitais para aqueles países, meramente para conservar sua própria

economia próspera e feliz. Já vi afirmações de que as medidas reguladoras das condições sob as quais os países subdesenvolvidos estariam preparados para admitir capital estrangeiro se baseavam, algumas vezes, na suposição de que os Estados Unidos foram compelidos a participarem de um programa de investimentos estrangeiros a fim de manter o pleno emprego internamente. Ignoro se isso é verdade ou não. Desejo acentuar particularmente que seria pouco seguro admitir-se tal hipótese, e que uma atuação com base na mesma poderia conduzir a conseqüências lamentáveis. É verdade que a economia Keynesiana pôs em relevo os efeitos favoráveis dos investimentos estrangeiros sobre a renda do país emprestador. Mas é importante compreender que a própria economia Keynesiana tornou conhecido um sistema eficaz de política monetária e fiscal para o fim de manter um alto e estável nível de emprego num país industrial adiantado, sem auxílio de investimento estrangeiro. Portanto, pelo menos em teoria, mas também, provavelmente, na prática e numa certa extensão, o efeito do investimento estrangeiro sobre a renda e o emprego, que nunca foi mais do que um efeito ocasional da transferência de capital, tornou-se perfeitamente sem importância como meio de estabilização interna nos países mais ricos do mundo.

Desafortunadamente, portanto, os países mais ricos não mais se encontram, ao menos na mesma extensão, sob a necessidade de transferir parte dos seus excessos de produção para os países mais pobres do mundo. Se tal transferência tiver de se verificar, o será em bases outras que não a de seus efeitos temporários sobre a renda e o emprego na economia do país emprestador. E, afinal, talvez isso não seja um mal tão grande. Haveria, contudo, algo de muito traiçoeiro a este respeito se o movimento de capital para países subdesenvolvidos devesse depender do estado do emprego nas economias industriais adiantadas, ou tivesse de se modificar inversamente ao mesmo. A defesa dos investimentos internacionais apóia-se nos seus próprios méritos e não depende dos seus efeitos ocasionais ou transitórios sobre a expansão monetária. Esses efeitos, quando quer que sejam necessários para combater tendências depressivas, podem igualmente ser conseguidos por políticas internas. Quando olhamos para o mundo como um todo, a falta de procura efetiva aparece como uma moléstia local, temporária e excepcional. Muito mais profundas são as perturbações que surgem da falta de capital em países subdesenvolvidos e das grandes discrepâncias de padrões de vida. O investimento estrangeiro é fundamentalmente um meio de melhorar a

distribuição e o uso dos recursos produtivos mundiais. A economia Keynesiana, substituindo os efeitos de investimentos estrangeiros sobre o emprego e a renda por uma armadura de políticas internas de estabilização econômica, abre o caminho para os aspectos de desenvolvimento relacionados com o movimento internacional de capital, o qual deveria ter sido o centro da discussão desde o princípio.

Os movimentos de capital, por fim, podem ser considerados primariamente como movimentos de um fator básico da produção. Usualmente, entende-se por movimento de capital uma mudança na localização de um novo investimento, de modo que uma nova poupança realizada num país pode servir para constituir capital real noutra parte. Pode, e talvez deva, significar mais do que isso. No mundo, tal como é, existem enormes discrepâncias no suprimento de capital em relação a outros fatores da produção. Se o mundo fosse governado puramente por considerações econômicas, seria perfeitamente concebível que um país altamente desenvolvido como os Estados- Unidos não só exportaria todas as suas economias usuais, mas também, o faria, durante algum tempo pelo menos, em relação a alguns dos seus fundos de substituição e amortização. Em outras palavras, os princípios de maximização da renda real aplicados numa escala mundial poderiam exigir uma redistribuição geográfica não só dos novos investimentos correntes, mas também do estoque real de capital do mundo, previamente acumulado. Este seria, talvez, o sentido básico do termo “movimento de capital”. Tanto quanto um movimento de capital resulte meramente de poupança nova corrente tudo o que envolve é a localização geográfica da nova atividade de investimento no mundo, não uma redistribuição do estoque de capital existente. Uma teoria dos movimentos de capital que se ocupe do capital como um fator de produção deveria, principalmente, dedicar atenção à desigual proporção em que o capital coopera com o trabalho e a terra nas diferentes partes do mundo; às formas tecnológicas que o capital real deveria assumir conforme os vários fatores relativos de que são dotadas as diferentes partes do mundo; às relações entre os movimentos de capital, de um lado, e o crescimento da população e migrações, do outro; e a outras questões fundamentais semelhantes. Somente existem hoje fragmentos deste tipo de teoria dos movimentos de capital, mas o problema do desenvolvimento está forçando a atenção dos economistas de todo o mundo para esses pontos fundamentais, com alguns resultados

benéficos, como se poderia esperar, não somente para a teoria, da formação de capitais e desenvolvimento econômico, mas também para a economia internacional em geral.

Gostaria de pensar que a economia Keynesiana, ao acentuar os métodos internos para resolver o problema da estabilidade econômica e do emprego nos principais centros industriais, abriu o caminho para uma melhor compreensão dos aspectos básicos do investimento internacional, relacionados com o desenvolvimento. Isto, pelo menos, deveria ser o caso em teoria. Na prática, pode ser que, no futuro, um país como os Estados- Unidos possa dar graças a um eventual excesso de exportação financiado se necessário, pela exportação de capital, como um meio de preservar em atividade a economia interna. A presente atividade febril da economia americana é devida, naturalmente, a circunstâncias que, devemos esperar, não perdurarão. É muito cedo para se confiar absolutamente em que, na ausência de guerra ou de requisitos de defesa, não haja dificuldade em manter o emprego, sem o estímulo do investimento estrangeiro. O investimento estrangeiro pode ser útil. O problema, porém a ser encarado a seguir é que se o investimento é bom para o emprego, então o fluxo de dividendos ao qual o investimento estrangeiro cedo ou tarde deve dar origem deve ser ruim para o emprego numa economia credora adiantada.

Nos últimos quatro ou seis anos alguns economistas americanos dedicaram uma considerável atenção ao fluxo de retorno resultante de investimentos privados estrangeiros. Sua principal preocupação não tem sido que os estrangeiros não reembolsem, os inversores americanos no exterior. Mas sim que se os estrangeiros efetuarem esse reembolso, possa a economia americana sofrer os efeitos depressivos oriundos do excesso de importação exigido para a transferência, em seu favor, dos juros, dividendos e amortizações. Em 1945, BUCHANAN, em seu livro, fez a seguinte pergunta: “Como e com que sacrifício podem os Estados Unidos aceitar o reembolso?”³ LARY, em seu artigo de 1946, a respeito dos efeitos internos dos investimentos estrangeiros, considerou o reajustamento da economia americana ao fluxo de retorno “o problema mais perturbador” no campo das inversões externas.⁴ DOMAR, num artigo sobre os efeitos dos investimentos na balança de pagamentos, publicado

³ *“International Investment and Domestic Welfare”*.

⁴ *“American Foreign Economic Review”, Suplemento, maio de 1946.*

no ano passado, diz que “para muitos, a necessidade de um saldo de importação parece ser o principal obstáculo ao êxito de um programa de investimentos”⁵. Desnecessário é dizer que o excesso de importação, com o qual esses e outros escritores se preocupam, como o último – e não muito distante – resultado dos investimentos americanos no exterior, poderia ser facilmente evitado se o país credor abrisse mão dos pagamentos de retorno. Diante disso, a discussão sugere transferências unilaterais, como a forma de exportação de capital mais apropriada à situação existente. Isto porém, não é forma praticável de exportação de capital.

O artigo de DOMAR proporciona alívio àqueles que receiam um excesso de importações. Acha que a proporção do ingresso anual na conta de investimentos estrangeiros (amortização mais pagamentos de renda) em relação ao egresso (empréstimos estrangeiros brutos) atinge a um limite na expressão $A + I / A + G$, na qual A é a taxa de amortização, I é a taxa de juros dos empréstimos externos e G a taxa percentual de crescimento líquido de novos empréstimos externos de ano para ano. Não é necessário discutir como foi derivada esta fórmula. A conclusão óbvia da mesma é que enquanto a taxa de crescimento for maior do que a taxa de juros, a expressão acima será igual a menos que 1, e não surgirá saldo de importações. Por exemplo se a América dedicasse anualmente uma percentagem fixa (digamos 2%) de sua renda nacional à investimentos externos e se a renda nacional americana devesse crescer 3% por ano, então um saldo de importação não se formaria enquanto a taxa de juros neste investimento externo fosse menor do que 3%. Segundo as palavras de DOMAR, “no que concerne à taxa de crescimento requerida, os investimentos estrangeiros não dão origem a nenhum problema intrinsecamente diferente daqueles criados pelos investimentos internos, públicos ou privados. Em cada caso, a existência de certas condições referentes à magnitude relativa do investimento e de seu rendimento conduz a uma solução de juros compostos, e em todos estes casos, as grandezas absolutas envolvidas tornam-se fantásticamente elevadas com o tempo”⁶. Enquanto escritores que o precederam haviam chegado à conclusão pessimista de que a percentagem de empréstimos externos teria de ser consideravelmente acelerada, no futuro, a fim de evitar o aparecimento de um

⁵ “*American Economic Review*”, dezembro de 1950.

⁶ *Op. cit.*, pág. 807.

saldo de importação, DOMAR agora nos tranquiliza e mostra que enquanto a proporção de novos empréstimos estiver ligada à taxa de crescimento da renda nacional americana, e enquanto a taxa de juros nos empréstimos estrangeiros puder ser mantida abaixo desta taxa anual de crescimento, tudo estará bem: nenhum saldo de importação será necessário.

Tudo isso pressupõe que um saldo de importação exerce uma influência depressiva e deve ser evitado a todo o custo. Desnecessário é dizer que com adequadas políticas fiscal e monetária internas qualquer efeito depressivo de um excesso de importação pode ser contrabalançado.

A fórmula teórica de DOMAR, embora certamente elimine o problema do fluxo de retorno, reúne num só bloco pagamentos de renda e pagamentos de capital. Na vida real, temos a tendência para tratar os recebimentos por conta de renda diferentemente dos recebimentos por conta de capital. Uma pessoa que receba um reembolso do principal pode não se sentir livre para despende qualquer parte do mesmo; outra que receba dividendos ou juros se sente usualmente livre para despendê-los totalmente. Inclino-me, portanto, para separar os dois elementos do problema do fluxo de retorno. No que se refere à conta de capital, torno-me propenso a concordar com aqueles que sustentam que um reembolso líquido não é necessário e não deveria ser esperado antes que os países em causa tenham mudado os seus respectivos lugares na escala relativa do desenvolvimento econômico. Empréstimos individuais serão liquidados; mas novos empréstimos serão concedidos; o reembolso líquido não deveria ser nem exigido nem desejado pela economia credora, enquanto o investimento produzir um bom rendimento. Em bases econômicas, o reembolso não ocorrerá até e a menos que as condições fundamentais das duas economias se modifiquem ou, na verdade, se invertam, de modo que na economia credora a propensão para despende tenda a ultrapassar a propensão para poupar, e na economia devedora se verifique o oposto. Tal modificação deverá ter lugar gradualmente. O capital não pode ser reembolsado subitamente, em vastas quantidades exceto em circunstâncias anormais decorrentes da guerra. Foi fácil aos devedores da Grã-Bretanha liquidarem suas dívidas para com aquele país durante a última guerra; nenhum problema de transferência surgiu neste caso.

As formas legais em que ocorrem os movimentos de capital podem criar algumas dificuldades a este respeito. Um país exportador de capital não tem obrigação legal de conceder novos empréstimos; pode cessar de fazê-lo e isto,

combinado com os requisitos legais de amortização dos velhos empréstimos, induzirá, não simplesmente à cessação, mas de fato a uma reversão do sentido do movimento de capital, a um fluxo de retorno que pode não ter relação alguma com qualquer modificação básica das condições econômicas. A situação é ainda pior no caso dos movimentos de capitais a curto prazo, que podem ser retirados mediante curto aviso. Tais fundos de capital não podem ser usados de modo algum para o desenvolvimento econômico. Durante a crise financeira internacional, há vinte anos passados, causava humorismo popular comparar-se o crédito estrangeiro a um guarda-chuva que se podia tomar emprestado enquanto o tempo estivesse bom, mas que se deveria devolver no momento em que começasse a chover. Nessas condições o guarda-chuva nunca podia ser muito útil. Nessas condições, os fundos não podem ser empregados para a real formação de capital.

Sobre a questão do fluxo de retorno de ganhos de juros e dividendos, a primeira observação a fazer-se é que na economia do país credor esses recebimentos têm alguns efeitos positivos de renda que não deveriam ser desprezados. O fato é que a teoria do multiplicador aplica-se a itens invisíveis na conta corrente do balanço de pagamentos tanto quanto ao comércio de mercadorias. Em exemplos teóricos, confessa-se usualmente a mesma aos recebimentos de mercadorias de exportação, mas se aplica exatamente da mesma maneira aos recebimentos de juros, os quais também são pagamentos correntes a pessoas em um país, que os despenderão, e conseqüentemente, tenderão a produzir um incremento mais do que igual na renda monetária conjunta. O aparecimento de um saldo de importação de mercadorias, por si próprio não precisa ter qualquer efeito depressivo, se acompanhado de aumento em um item invisível positivo, tal como recebimentos de juros. Nesse caso, os recebimentos de juros terão um efeito expansivo sobre a renda monetária conjunta que produzirá um aumento perfeitamente “sem dor” nas importações. A dificuldade consiste em que, por causa da propensão a poupar, por parte dos recebedores de juros, e igualmente dado o possível extravasamento de poupança, no resto da economia, não é provável que o efeito expansivo seja suficiente para induzir um incremento de importações igual ao ingresso de proventos de juros. A parte restante dos necessários reajustamentos do comércio será possivelmente “penosa” para o credor. O devedor pode recorrer à depreciação cambial ou a restrições comerciais que tendem a produzir um efeito depressivo sobre a economia do país credor. Não

é certo, porém, que esse efeito depressivo, devido diretamente ao recebimento de juros, seja maior do que o efeito expansivo, e mesmo que o seja, pode ser contrabalançado como se disse antes, por políticas internas compensatórias, no país credor.

Basta isso quanto aos efeitos do fluxo de retorno sobre a renda e o emprego no país credor. Do ponto de vista do país devedor, o pagamento de juros envolve duas coisas. Envolve, primeiro, um problema de arrecadação ou orçamentário, e, segundo, um problema de transferência. Esta distinção tornou-se bem conhecida na controvérsia sobre as reparações alemãs, cerca de 1920. O problema “orçamentário” de arrecadação dentro do país devedor, deve ser resolvido antes que a parte da tarefa relativa à transferência seja iniciada. O problema orçamentário, no caso em foco, consiste em obter proventos em moeda nacional do país onde o investimento foi feito. Em geral, isto depende direta ou indiretamente da produtividade do investimento. Não necessita ser um lucro comercial direto, pode surgir sob a forma de aumento da capacidade contributiva. Enfim, há duas condições que precisam ser preenchidas para o êxito da realização da transferência. A primeira condição é que o país devedor use o empréstimo estrangeiro para fins produtivos que aumentem em termos reais a sua renda nacional e assegurem ganhos, em moeda nacional, com os quais os juros poderão ser pagos.

A segunda condição envolve a criação de um saldo de exportação do qual resultem divisas para o serviço do empréstimo. E isto, como vimos, é uma questão que depende não menos do país credor do que do país devedor. Em minha opinião não é necessário que o empreendimento financiado pelo empréstimo estrangeiro, deva, por si próprio, fazer uma contribuição direta para a balança de pagamentos do país devedor, seja aumentando a sua produção de substitutos de artigos de importação numa quantidade igual aos encargos de juros. Os empreendimentos particulares nos quais são feitos os investimentos estrangeiros são naturalmente determinados pela produtividade marginal, ou, antes, pela produtividade marginal social do capital. Naturalmente, quando o capital se tornasse disponível para um país, este deveria procurar, ou ser aconselhado a procurar, aplicá-lo numa forma que produza os mais elevados ganhos, levando em conta tanto quaisquer economias externas criadas pelo empreendimento, quanto ganhos comerciais diretos. Por outro lado, os bens especiais, através os quais a transferência de juros é feita, são determinados pela escala de custos comparativos no

comércio internacional. (Não é necessário considerar-se fixa essa escala; a mesma pode perfeitamente modificar-se em consequência do próprio investimento). Nenhuma relação especial é exigida entre a escala de produtividade marginal e a escala de custos comparativos. Desde que as duas condições sejam satisfeitas, não há dificuldade inerente ao problema do serviço, do lado do devedor.

Esta foi a posição que assumi, há cinco anos passados⁷ em discussões sobre se os investimentos estrangeiros deviam ou não fazer uma contribuição direta para a futura balança de pagamentos do país devedor, caso a transferência do fluxo de retorno devesse ser feita sem dificuldades. O ponto de vista de que os investimentos estrangeiros inevitavelmente criariam problemas, a menos que fizessem uma contribuição direta, tinha ganho novos advogados, naquele tempo, mas a mesma opinião pode ser encontrada em escritos anteriores. Assim, com toda a autoridade, um relatório britânico, em 1937, fazia o seguinte ponderável pronunciamento: “É uma condição fundamental de finança internacional sólida que um país só deverá contrair empréstimos no exterior para o fim de seu desenvolvimento de capital, se este desenvolvimento for do tipo que provavelmente melhorará sua balança de pagamento no futuro”⁸. Sempre achei difícil reconciliar esta opinião com alguns princípios elementares de economia.

Influenciado pelo estudo sob o prisma da renda, desenvolveu-se um engenhoso argumento no sentido de que, uma vez completado um empreendimento, financiado por investimento estrangeiro, seu funcionamento produtivo deveria criar novas rendas para os fatores empregados no mesmo, e essas rendas deveriam ser despendidas, em parte, em bens importados. Isso significaria um ônus sobre a balança de pagamentos, a menos que o próprio empreendimento fizesse uma contribuição direta sob a forma de aumentos da exportação ou de substitutos para a importação. Já foi exaustivamente demonstrado num recente artigo por ALBERT E. KAHN⁹ que este ponto de vista pessimista representava apenas um lado da questão; o outro lado é que as pessoas que compram o novo produto, desde que o comprem com sua renda,

7 Em “International Currency Experience” (1944), em “Course and Control of Inflation” (1946), pág. 82, e numa crítica publicada na “Political Science Quarterly”, 1946, pág. 257.

8 “The Problem of International Investment” (Royal Institute of International Affairs, 1937).

9 “Investment Criteria in Development Programs”, “Quarterly Journal of Economic”, fevereiro de 1951.

e não com recursos provenientes de fontes inflacionárias, devem necessariamente desviar seus dispêndios de outros bens, inclusive importados. Portanto, mesmo que a indústria não produza nada que substitua bens previamente importados, mas produza uma adição líquida de novos bens para venda no mercado interno não há razão peculiar para que surjam dificuldades de balança de pagamentos, contanto que, sempre, a venda dos bens extras não seja financiada por meio de inflação. Não há razão por que investimentos estrangeiros devam ser deliberadamente mantidos fora das indústrias de produção de bens adicionais para o mercado interno.

De fato, os investimentos estrangeiros no passado mostraram uma tendência para se conservarem espontaneamente fora das indústrias que trabalham para o mercado interno dos países devedores. Isto, porém, não foi devido aos receios de dificuldades de transferência; nem tão pouco foi o resultado de política deliberada. A causa foi um baixo incentivo para investir em indústrias que trabalhavam para a população local pobre, em contraste com as que trabalham para a exportação aos grandes centros industriais. Os investimentos privados seguem naturalmente a atração do mercado, e para os países subdesenvolvidos, no passado, os grandes mercados eram os de exportação. Considerando-se a força do mercado, pouco se pode confiar nos investimentos privados, como é natural, para contribuir direta ou imediatamente para o crescimento de indústrias internas que trabalham para o mercado de países subdesenvolvidos. O tamanho restrito do mercado limita o incentivo individual do “entrepreneur” para investir capital nesta finalidade. Este é um ponto que surgiu na primeira conferência desta série e penso que serve como uma explicação satisfatória, embora naturalmente apenas parcial, da conduta do capital privado, no passado, e também no presente. Este, ponto, porém, aplica-se principalmente aos investimentos de iniciativa privada. Nada há na consideração dos incentivos do mercado que milite contra os movimentos de capital sob a forma de empréstimos estrangeiros, contraídos pelas autoridades públicas de áreas subdesenvolvidas para a construção, quer de instalações públicas fixas quer para o estabelecimento de atividades manufatureiras e agrícolas que procuram satisfazer principalmente ao consumo interno. Mesmo no ambiente de investimento internacional privado do século XIX, cujo colapso se deu nos fins da década de 1920, foi possível a esse tipo de movimento de capital florescer e produzir impressionantes resultados como prova, sobretudo o exemplo do Japão. De

todos os modos, utilizemos quaisquer capitais comerciais privados que possam vir para investimento nas áreas mais pobres do mundo. Mas, para evitar desilusões, reconheçam o “handicap” que os confronta: a pobreza dos consumidores nessas áreas. Este “handicap” não afeta, ou não precisa afetar os investimentos feitos pelas autoridades públicas de países subdesenvolvidos. Se há esperanças de um ressurgimento de investimentos internacionais para o desenvolvimento econômico, num futuro próximo, é neste tipo de investimento que, pessoalmente, eu as depositaria.

SUMMARY

VI – RECENT TRENDS IN THE THEORY OF INTERNATIONAL CAPITAL MOVEMENTS

The theory of capital movements has for long lagged behind the actual course of economic events. OHLIN was the first to incorporate movements of the factors of production in the theory of international economy. He stressed the equilibrating effect of purchasing power transfers from lending to borrowing country. As a result, changes in the terms of trade and gold movements do not appear as elements essential for the international transfer of capital. The classical conclusion that capital exports turns the terms of trade against the lending country remains probable, but not necessary.

But this whole discussion concerning terms of trade in the transfer mechanism is practically incapable of conclusive verification. For not only could capital movements affect the terms of trade, changes in the latter could also induce capital movements.

Under the influence of KEYNES' general theory of employment, capital movements were mainly looked upon from the point of view of their effect on effective demand and employment. This approach also accepts the possibility, which KEYNES had stressed earlier, that capital movements are not necessarily a causal factor, but can themselves be caused by changes in the balance of trade or that both capital movements and changes in the balance of trade, can be the result of a third factor. Nevertheless, the classical tendency to consider capital movements as an autonomous factor remained dominant.

The effect of capital movements on the level of employment and income has been analyzed by METZLER. The stimulating effect of the exportation of capital on the income of the creditor country can be due to two possible sources. First, idle balances, or newly created money could finance the capital exports. The second

potential source, is the fact that the propensity to spend may be larger in the borrowing than in the lending country.

The recognition of the income creating effects of capital exports has stimulated the discussion of the possibility of using foreign investment as a means of combating depressions in advanced countries. But one came to the conclusion that they would not necessarily be a good counter-cyclical device.

Nevertheless, from a long term point of view foreign investments could help to neutralize an excessive propensity to save in wealthy countries. In this respect there exists a certain affinity between Keynesian theory and the neo-Marxist doctrine of economic imperialism. According to the latter wealthy countries are obliged to export capital in order to dump their surplus produce abroad. If such a compulsion exists, it would, in my opinion, be highly beneficial, and not at all sinister (as the Marxists implied). The Marxists associated capital exports to underdeveloped countries with monopolistic exploitation of these countries. But the biggest capital exporter to underdeveloped countries, England before 1914, was a country without cartels. And there may be an economic justification for a monopoly element in pioneer foreign investment.

However that may be, Keynesian theory provides an effective system of fiscal and monetary policies available for the maintenance of high levels of employments in advanced countries without the aid of foreign investment. Therefore, the wealthy countries are not after all nowadays anymore under a compulsion to transfer some of their surplus out-put to the world's poorer countries. Perhaps this is not so unfortunate after all. Capital exports are apt to be more stable if they rest on other merits than anticyclical policy. Capital movements are in the first place movements of a basic factor of production. Since the distribution of capital in the world is very uneven in relation to land and population, the principle of maximizing revenue requires strictly speaking a geographical re-distribution of new investments as well as of the existing stock of capital.

Another problem related to capital exports which has received much attention has been that of the return flow of interest and amortization payments arising from foreign investment. Will this flow exercise a depressive effect upon the capital exporting country, since it would require an import surplus in order to be transferred? It has been shown however, that as long as the rate of growth of the income of the creditor country is larger than the rate of interest on foreign loans and as long as the rate of new lending is geared to the rate at which the creditor's national income increases, an import surplus need not arise. Furthermore, an import surplus need not

necessarily be a depressive influence, if appropriate fiscal and monetary policies are applied in the creditor country.

Recent discussion has lumped together the return flow of income payments and of capital payments. As far as the capital account is concerned repayment is not necessary and should not occur before the countries concerned have changed their position on the relative scale of economic development i.e., until in the creditor country, the propensity to spend starts to out-run the propensity to save, while in the debtor, the opposite occurs. When this happens repayment of the capital will not cause undue difficulties.

The return flow of income payments will be facilitated by the fact that these receipts have a positive income effect in the creditor country. It is true, however, that because of the propensity to save of the interest receivers, etc. in the creditor country, this income effect is not likely to be sufficient to make transfer of the income payment painless. This may force the debtor to resort to depreciation or to trade restrictions which may tend to have a depressive effect on the creditor country. It will then be necessary, in order to make transfer possible, that the latter should resort to compensatory domestic policy.

So much for the creditor country. From the point of view of the debtor, there are two problems. First, the problem of collecting the sums to be transferred in national currency. Second, the actual transfer. If the foreign investment increases national income of the debtor, the collection problem is much eased whether it is a question of government loans or private investment. The transfer problem requires the creation of an export surplus. It is by no means necessary that the foreign investment should directly contribute to the creation of such a surplus. Investment should be guided by marginal social productivity. If the investment raises national product, it either yields export products or products which directly substitute imports previously made, or entirely new goods for sale on the domestic market. In the first two cases, the favorable effect on the balance of payments is obvious, in the last case it is still true that the people who wish to buy the new goods, must, barring inflation, spend less than they would otherwise do on other goods, thereby indirectly releasing goods for export or reducing imports.

In the past, in fact, foreign investment tended spontaneously to production for export. This was not due, however, to the fear of transfer difficulties but rather to the small size of the domestic market. But it is important to know that foreign investment by means of intergovernmental loans which is applied in providing public over-head capital, need not cause any transfer problem. For private direct investment, in

underdeveloped countries is, as we have seen, at present faced by certain handicaps. Investment in underdeveloped countries through public authorities is not faced by these handicaps and it is important to know that even though it may not make any direct contribution to producing an export surplus it need not therefore cause any transfer difficulties.

RESUMÉ

VI – DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS DE LA THÉORIE DES MOUVEMENTS INTERNATIONAUX DE CAPITAL

La théorie de mouvements internationaux de capital a toujours suivi avec un certain décalage le développement des faits. La théorie classique du commerce international s'est basée sur l'immobilité internationale de la man-d'oeuvre et du capital. Dans le siècle qui connaissait beaucoup de mouvements de capitaux il n'y avait donc pas de théorie générale y correspondant à l'exception de la théorie du mécanisme des transferts.

OHLIN fut le premier à incorporer le mouvement des facteurs de production dans une théorie de l'économie internationale. Dans sa théorie des transferts il accentuait l'effet équilibrant du transfert du pouvoir d'achat du pays prêteur au pays empruntant de sorte que les mouvements d'or et les changements dans les termes d'échanges ne sont plus des éléments essentiels dans les transferts internationaux de capitaux.

La théorie classique accentuait la nécessité de la détérioration des termes d'échanges des pays exportant du capital pendant le processus du transfert. Si l'on continue le raisonnement de OHLIN on arrive à la conclusion qu'une telle détérioration est probable quoique pas inévitable. La conclusion « classique » à cet égard paraît donc plus acceptable.

Cependant c'est par les publications de OHLIN et HABERLER qu'une théorie se développe dans laquelle on tient compte de la mobilité du capital.

Plus tard sous l'influence de KEYNES l'exportation de capital est associée à l'augmentation de la demande effective et de l'emploi dans le pays créditeur. On arrive aussi à considérer qu'au lieu d'être le facteur causal, les mouvements de capitaux pourraient être le résultat de changements dans la balance de commerce ou que tous les deux ils étaient causés par un troisième facteur. Néanmoins, la tendance classique de considérer les mouvements de capital comme facteur indépendant et primordial semble prendre le dessus.

L'effet de mouvements de capitaux sur le niveau de revenu et de l'emploi a été analysé par METZLER. L'effet de l'exportation de capital sur le revenu des pays créditeurs peut prendre son origine dans deux sources : premièrement, dans l'emploi de monnaie non employée ou nouvellement créée, par le financement de prêts à l'étranger, et ou deuxièmement, dans la possibilité que la propension à dépenser est plus grande dans le pays empruntant que dans les pays prêteurs.

L'expansion de revenu et de l'emploi au pays créditeur résultant d'investissement à l'étranger a stimulé aussi les discussions sur la possibilité d'employer l'investissement à l'étranger comme moyen à combattre la dépression aux pays avancés, mais ici on se heurte à trop de difficultés pour en faire un instrument de la politique économique.

Cependant, dans la longue période l'investissement à l'étranger pourrait contrabalancer l'excédent de la propension nationale à épargner sur les opportunités nationales à investir.

A ce sujet il y a une certaine affinité entre la théorie de KEYNES et la doctrine neo-marxiste de l'imperialisme économique, selon laquelle les pays avancés seraient obligés à exporter du capital pour maintenir leurs débouchés, tandis qu'en même temps ils exploitent les pays insuffisamment développés par leurs monopoles. Remarquons seulement que l'Angleterre, le plus grand exporteur de capitaux avant 1914, n'avait pas de cartels. Aussi nous avons déjà attiré l'attention sur les raisons économiques de la concentration des investissements dans les industries d'exportation (deuxième conférence). Quant à la première partie de cette théorie marxiste l'investissement à l'étranger comme moyen de stabiliser le niveau de revenu et de l'emploi du pays créditeur n'occupe qu'une place de moindre importance dans la politique de la stabilisation de la conjoncture économique.

Les mouvements de capitaux sont en premier lieu des mouvements d'un facteur essentiel à la production. Comme dans le monde la répartition du capital est très inégale, le principe du maximum du revenu réel exigerait une redistribution géographique des nouveaux investissements mais aussi du stock de capital existant.

Un autre problème qui se pose provient du transfert des amortissements des emprunts et du rendement des investissements. Est-ce que l'économie des États-Unis supportera les effets dépressifs d'un excédent d'importation ? Il a été démontré dans un article récent que si le taux d'accroissement d'investissements nouveaux est tenu en relation avec le taux d'expansion de revenu national et si l'on peut maintenir le taux d'intérêt sur les prêts à l'étranger en dessous de du taux de l'expansion du revenu national, on n'aura pas besoin d'un excédent d'importations. Cette théorie ne fait cependant pas de distinction entre les amortissements de la dette et le transfert des

profits. Je pense qu'en pratique l'amortissement ne se fera pas avant que les pays en questions ont renversé leur position dans l'échelle du développement économique. Les anciens emprunts se remplaceront seulement par d'autres et l'on ne voudra pas repatrier des capitaux aussi longtemps qu'ils donnent un bon rendement.

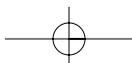
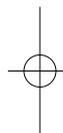
Quant aux paiements des profits et intérêts il ne faut pas oublier que ces paiements ont un effet positif sur le revenu du pays créditeur. C'est seulement quand ces paiements ne sont pas dépensés mais épargnés ou quand les pays débiteurs ont recours à la dévaluation et des restrictions de commerce, qu'il y aura des pressions dépressives sur le pays créditeur.

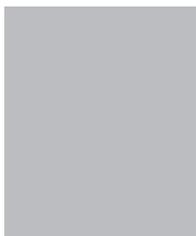
Du point de vue du pays débiteur le paiement d'intérêt presuppose le problème budgétaire et le problème du transfert.

Le problème budgétaire dépend de la productivité de l'investissement soit qu'elle se présente sous forme d'un rendement direct sous forme de matière taxable augmentée.

Le problème du transfert est résolu par le développement d'un excédent d'exportations. Il n'est pas absolument nécessaire que l'investissement même fasse une contribution directe à la balance des paiements du pays débiteurs. Il faut investir là où la productivité marginale sociale est la plus haute. Du reste, le transfert de revenu se fait par l'échelle des coûts comparés et il n'y a pas de relation directe entre l'échelle de la productivité marginale et celle des coûts comparés et il n'y a pas de relations directe entre l'échelle de la productivité marginale et celle des coûts comparés.

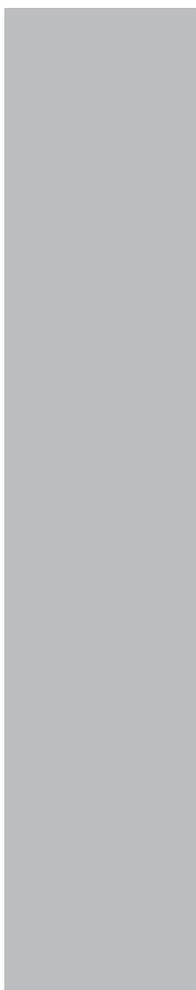
On a vu qu'en réalité les investissements dans les pays insuffisamment développés se sont concentrés dans les industries d'exportation: ceci n'était pas à cause des difficultés de transfert mais seulement à cause de la dimension du marché national et de la grande productivité des industries travaillant pour les marchés mondiaux (voir aussi la première conférence). Les investissements faits par le gouvernement à l'aide de capitaux étrangers se concentreront du reste dans la construction d'installation d'utilité publique (capital social) et des industries (agricoles) produisant pour le marché national.

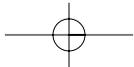
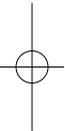




*FORMAÇÃO DE CAPITAL E
DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO*

CELSO FURTADO





As seis conferências pronunciadas no Brasil pelo professor da Universidade de Columbia R. NURKSE, sobre Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico,¹ podem ser consideradas como um dos esforços mais sérios feitos por economistas de países “desenvolvidos” para compreender os problemas que enfrentam atualmente as economias subdesenvolvidas. Os resultados altamente positivos desse esforço nos enchem de otimismo com respeito à aplicação do instrumental analítico moderno aos problemas do desenvolvimento atual de áreas atrasadas.

A inexistência de material informativo de base e o resultante desconhecimento da realidade econômica criaram nos economistas dos países subdesenvolvidos o hábito de raciocinar por analogia, na ilusão de que a um determinado grau de generalidade os fenômenos econômicos seriam iguais em toda parte. Infelizmente, nem sempre é possível tirar conclusões aplicáveis a situações concretas de teorias que, se bem apresentam uma grande consistência lógica, estão construídas num elevado nível de abstração. É de esperar, entretanto, que o enorme esforço de pesquisa estatística que atualmente se realiza em muitos países subdesenvolvidos contribua para que o pensamento econômico venha a ser nesses países o poderoso instrumento de análise da realidade social que já é em outras partes do mundo.

Dentre os muitos temas que aborda o Prof. NURKSE em suas conferências, muitos são de extraordinária atualidade e merecem ser assinalados para maior discussão. No presente trabalho abordaremos três desses temas. Primeiramente a teoria do desenvolvimento econômico, em segundo lugar o problema das relações entre a propensão a consumir e a intensidade do desenvolvimento, e finalmente a questão dos efeitos das inversões sobre o balanço de pagamentos.

¹ Publicadas na “Revista Brasileira de Economia”, dezembro, 1951.

I. TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Um dos problemas mais interessantes abordado pelo professor NURKSE, logo na primeira conferência, é o da teoria do desenvolvimento econômico. Chama ele a atenção para o fato de que nos países desenvolvidos os economistas hajam sempre considerado como subentendido o fenômeno do crescimento econômico, razão pela qual o mesmo muito raramente tem sido submetido a uma análise sistemática.

Uma teoria científica pressupõe a existência de um ou mais problemas cuja solução é motivo de preocupação de algum grupo social. É indispensável, portanto, que se reconheça a existência do problema para que sua solução possa constituir objeto de especulação dos homens de pensamento. O desenvolvimento econômico não chegou a constituir um “problema”, senão praticamente em nossos dias. O mecanismo dos preços velava para que os recursos produtivos da coletividade fossem utilizados da forma mais racional possível, e, demais, se admitia que o espírito de iniciativa, aguçado pelo dinamismo da sociedade liberal, constituía sólida garantia ao progresso econômico.

A ação de organismos centrais sobre o conjunto da esfera econômica começou a ser aceita com o reconhecimento da necessidade de uma política anti-cíclica. E foi como subproduto das teorias cíclicas que começaram a surgir idéias, na esfera econômica,² relativas ao processo de desenvolvimento. Com efeito, dado que na economia de livre empresa o processo econômico se manifesta em forma cíclica, seria artificial raciocinar em termos de um movimento ascendente linear. Por outro lado, se bem é verdade que a simples observação de vários ciclos consecutivos levava à formulação de teorias de tendências “seculares”, tornava-se extremamente difícil abordar o problema do crescimento sem antes compreender a mecânica do ciclo. À proporção que se foi vendo mais claro dentro desse mecanismo, a política anticíclica foi evoluindo de medidas elementares de caráter monetário para uma ação coordenada sobre os elementos dinâmicos do sistema econômico. Assim, uma das modalidades mais recentes de política anticíclica consiste na determinação de objetivos a serem alcançados, em função do tempo, por determinados setores da atividade econômica, aos quais se atribui um papel dinâmico. Em uma situação dada de pleno emprego se pode considerar, por exemplo, que

² Anteriormente o desenvolvimento econômico havia sido matéria de preocupação de historiadores, filósofos sociais e sociólogos no campo da dinâmica social. Ver, por exemplo, as magníficas obras de Max Weber, Henri Pirenne, H. Séé e outros, sobre as origens do capitalismo.

para manter o nível de atividade, ou melhor, o aproveitamento ótimo dos fatores, é necessário que o produto social bruto aumente dentro de 6 anos em X por cento. Determinada essa meta e conhecido o montante dos gastos em consumo — que é função daquela meta — pode-se determinar a soma de inversões privadas e públicas que deverá realizar a economia concomitantemente. A política anticíclica consistirá, neste caso, num conjunto de medidas que induzem à concretização daquele montante de inversões.

Ao evoluir de uma política de estabilização de preços para uma de coordenação e programação das inversões, a ação anticíclica foi exigindo uma formulação teórica que tende a ultrapassar a análise das causas das flutuações no nível de emprego, para alcançar uma explicação do processo geral do desenvolvimento econômico. Compreende-se, portanto, o grande interesse que despertam atualmente os estudos sobre a acumulação de capital, sobre as relações entre o montante das inversões e a renda nacional e finalmente o renovado empenho em levantamentos da riqueza nacional, que se observa particularmente nos Estados Unidos. Por outro lado, compreende-se a grande repercussão que vão tendo os estudos sobre *input-output*, que possibilitam uma visão mais clara das interdependências dentro do sistema econômico, assim como a orientação que estão tomando os novos estudos de dinâmica econômica com HARROD, DOMAR e outros economistas.

O Prof. NURKSE aborda a teoria do desenvolvimento econômico dentro do quadro geral do pensamento de SCHUMPETER. Sua versão desse pensamento é, entretanto, extremamente pessoal, razão pela qual consideraremos em separado sua contribuição para em seguida fazer algumas observações sobre a teoria schumpeteriana.

O ponto central do pensamento de NURKSE se refere à pequenez do mercado como fator limitante do desenvolvimento econômico. “Na economia de mercado do mundo real, diz ele, não é difícil encontrar exemplos que ilustram o modo pelo qual o pequeno tamanho do mercado de um país pode desencorajar, e até impossibilitar o emprego proveitoso de equipamento moderno...” “Muitos artigos de uso comum nos Estados Unidos só podem ser vendidos em quantidades tão pequenas em países subdesenvolvidos que uma única máquina trabalhando apenas poucos dias por semana poderia produzir o suficiente para o consumo de um ano todo.”³

3 *Ob. cit.*, pág. 15.

O problema básico dos países subdesenvolvidos não estaria, segundo esse raciocínio, do lado da escassez de poupança e sim na falta de estímulo às inversões, em razão da limitada capacidade de absorção do mercado. Se bem que muito interessante, esse problema não tem o alcance que pretende dar-lhe o Prof. NURKSE. Sempre que os países subdesenvolvidos tivessem oportunidade de realizar suas inversões com vista ao mercado externo, o problema não existiria. Portanto, a questão fundamental está na inexistência de um mercado externo em expansão. Haveria, assim, que distinguir entre desenvolvimento com comércio externo em expansão e desenvolvimento com estancamento ou contração do intercâmbio exterior. É esse um problema fundamental e a ele voltaremos a propósito das conexões entre o desequilíbrio externo e a orientação das inversões.

Existe, ademais, uma outra razão mais séria que nos leva a discordar da forma como o Prof. NURKSE apresenta o problema da pequenez do mercado como empecilho ao desenvolvimento. Um mercado é pequeno com relação a alguma coisa. E no caso em questão o mercado dos países subdesenvolvidos é pequeno com relação ao tipo de equipamento que se usa nos países desenvolvidos. Não é essa uma dificuldade fundamental no processo de desenvolvimento econômico, e sim acidental. No processo de desenvolvimento dos países que são hoje altamente industrializados, as inovações técnicas iam sendo utilizadas sempre que economicamente se justificassem. O fator trabalho era substituído pelo fator capital, sempre que isso se justificasse com uma baixa de custos. Assim sendo, a introdução numa comunidade primitiva de máquinas automáticas de fabricar sapatos significará certamente não uma baixa mas uma grande alta de custos pela mesma razão que teria significado uma alta de custos nos países que hoje são industrializados se tivessem sido introduzidas há cem anos. Por outro lado, para que num país subdesenvolvido se logre um sensível aumento de produtividade, não é necessário introduzir os equipamentos mais modernos. Em muitas regiões do Brasil a mera introdução da roda significaria um sensível progresso. A simples abertura de uma estrada pode determinar um ponderável aumento na produtividade de uma região agrícola.

O que se busca com o desenvolvimento econômico é aumentar a produtividade física média do fator trabalho. Numa economia subdesenvolvida a introdução de máquinas automáticas de fabricar sapatos não significa melhora na produtividade física do fator trabalho para o conjunto da coletividade se os

artesãos que antes produziam sapatos ficaram sem nenhuma ocupação. Por outro lado, o empresário que introduza tais máquinas terá prejuízo porque elas terão de permanecer paradas 5 dias por semana. Mas o empresário que introduza melhoras nas ferramentas utilizadas na produção manual de sapatos e assim possibilite um aumento de produtividade, produzirá mais sapatos com o mesmo número de homens-hora sem elevar demasiadamente outros custos.

Mas continuemos com o raciocínio do Prof. NURKSE. “O incentivo para o uso de capital é limitado pelo pequeno tamanho do mercado”, diz ele e completa seu raciocínio com as seguintes relações causais: “...o pequeno tamanho do mercado é devido ao baixo nível de produtividade; o baixo nível de produtividade é devido à pequena quantidade de capital usado na produção, a qual, por sua vez, é devida ao pequeno tamanho do mercado.” Afirma então o Prof. NURKSE: “Estamos em presença de uma conjugação de forças que tendem a manter qualquer economia retrógrada em condição estacionária ... O progresso econômico não é uma ocorrência espontânea ou automática”. Finalmente, assimila esse “estancamento automático” ao “fluxo circular” de SCHUMPETER.

É interessante observar que por essa forma o Prof. NURKSE dá um conteúdo histórico à economia de fluxo circular de SCHUMPETER, a qual parece existir no pensamento desse autor como uma simples abstração. A grande falha metodológica da teoria de SCHUMPETER reside exatamente em haver criado essa abstração para depois, em contraste com a mesma, elaborar um esquema que deveria representar a realidade.

A figura central no processo de desenvolvimento econômico, para SCHUMPETER, é o empresário criador, introdutor de “novas combinações”, cuja ação dá lugar a “mudanças espontâneas e descontínuas nos canais do fluxo circular”.

A dificuldade que existe em lidar com essa teoria do desenvolvimento econômico, em nossos dias, resulta do fato que SCHUMPETER, ao formulá-la (antes da Primeira Guerra Mundial), tinha uma perspectiva do fenômeno inteiramente distinta daquela que temos hoje. Pretendia ele explicar por que razão a realidade econômica é um processo em permanente mudança e não uma repetição de si mesma. Não se preocupava diretamente com um possível aumento da capitalização ou da renda real e sim com a “dinâmica” do processo econômico. “Para nós – diz ele – desenvolvimento é um fenômeno diferente, inteiramente estranho ao que se pode observar no fluxo circular ou na

tendência ao equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, alteração do equilíbrio, a qual modifica e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente. Nossa teoria do desenvolvimento não é mais que um tratamento desse fenômeno e do processo que sobre o mesmo incide.”⁴

Como se identifica o empresário, o elemento dinâmico que quebra esse equilíbrio? Pela introdução de uma “nova combinação”. SCHUMPETER apresenta cinco tipos de novas combinações que são em síntese novas mercadorias, novos métodos de produção, novos mercados, novas fontes de matérias-primas, novas organizações. Mas, em realidade, o que distingue a ação do empresário é a criação do lucro. Na economia do fluxo circular não existe lucro, o empresário é um simples administrador. Para conceder alguma validade a essas idéias é necessário raciocinar em termos de um mercado perfeito, no qual o lucro existiria tão-só como o resultado de uma situação temporária de semi-monopólio, criada por uma inovação qualquer.

A essência da teoria do desenvolvimento econômico de SCHUMPETER pode, portanto, ser resumida no seguinte: o processo econômico em nossa sociedade não é circular porque existe uma classe com espírito dinâmico – os empresários – que, através de inovações, tende permanentemente a romper o equilíbrio. Seria o caso de se perguntar: e que fatores contribuem para que exista uma tal classe em nossa sociedade? Por que têm essa função social determinados indivíduos? Em realidade o problema do desenvolvimento econômico é um aspecto do problema geral de mudança social em nossa sociedade, e não poderá ser totalmente compreendido se não se lhe devolve o conteúdo histórico. Seria necessário considerar todo o complexo cultural que se formou na Europa, com seus elementos de racionalidade, sua mobilidade social, sua escala de prestígio em grande parte refletindo a escala da riqueza pessoal, para explicar a dinâmica do processo econômico capitalista. A simplificação schumpeteriana por um lado nos afasta do verdadeiro problema econômico do desenvolvimento, e, por outro, de muito pouco nos serve como explicação geral do fenômeno.

Afastando-se da teoria do desenvolvimento de SCHUMPETER, NURKSE vai buscar em alguns elementos da teoria cíclica desse autor uma nova idéia para explicar a passagem do estado de equilíbrio para o de desenvolvimento.

4 “*The Theory of Economic Development*”. Harvard University Press, 1951, pág. 64.

E essas idéias consistem nas chamadas “ondas de inversão”. “Onde qualquer empreendimento isolado pode ser fatalmente impraticável e não lucrativo, um grande número de investimentos simultâneos ... pode ser bem sucedido...” (p. 20). Este fenômeno só tem sentido se o observamos dentro do processo cíclico, em economias já desenvolvidas. E isso porque, em determinadas etapas do ciclo, existindo muitos fatores ociosos, o essencial é que o movimento se inicie simultaneamente em muitos setores, de tal forma que uns criem mercado para os outros. Utilizar essa teoria como explicação do ponto de partida de um processo de crescimento numa economia subdesenvolvida nos parece afastar-se muito da realidade. Para uma economia subdesenvolvida, começar um processo de desenvolvimento com seus próprios recursos e pela ação espontânea de seus próprios empresários é, para usar uma frase corrente, como levantar-se pelos próprios cabelos. É verdade que o processo de desenvolvimento, uma vez iniciado, pode intensificar-se com suas próprias forças, conforme demonstraremos mais adiante ao tratarmos da alta propensão a consumir das economias subdesenvolvidas atuais. Mas isso não justifica que se pretenda ver aí a causa mesma do início do processo.

O conceito de “novas combinações” é certamente a contribuição mais interessante da teoria de SCHUMPETER. Mas a forma como ele as define é demasiado imprecisa pois são novas combinações aquelas que tendem a quebrar o fluxo circular, ou seja, o equilíbrio do sistema. Como o fluxo circular é uma simples abstração, ficamos praticamente na mesma. Pode-se admitir, dentro das categorias schumpeterianas, uma economia em que a ação de um grupo de empresários quebre seguidamente o equilíbrio, através da introdução de produtos novos, sem que haja necessariamente aumento na produtividade. Os novos produtos podem eliminar outros e os lucros do novo empresário podem estar compensados por perdas de outros empresários.

O processo de desenvolvimento

A teoria do desenvolvimento econômico não cabe, nos seus termos gerais, dentro das categorias da análise econômica. É esse um ponto de vista já bastante aceito hoje em dia, e caberia apenas citar o seminário sobre desenvolvimento econômico organizado pela Universidade de Chicago, em 1951, no qual foram reunidos sociólogos, antropólogos e historiadores, ao lado dos economistas. A análise econômica não nos pode dizer por que uma

sociedade se desenvolve e a que agentes sociais se deve esse processo. Não obstante, a análise econômica pode precisar o mecanismo do desenvolvimento econômico. É à descrição desse mecanismo que vamos, em seguida, dedicar algumas observações.

O processo de desenvolvimento consiste fundamentalmente numa série de mudanças na forma e proporções como se combinam os fatores da produção. Não nos deteremos a analisar as razões sociais determinantes dessas mudanças, o que exigiria um trabalho muito mais extenso do que pretende ser o presente. Com essas mudanças se busca alcançar combinações mais racionais de fatores, ao nível da técnica prevalecente, com o objetivo de ir aumentando a produtividade do fator trabalho. O objetivo da teoria do desenvolvimento econômico, portanto, não é explicar por que a economia está mudando permanentemente, e sim como em nossa economia o fator trabalho vai progressivamente aumentando sua produtividade.

a) Países desenvolvidos e subdesenvolvidos

O processo de desenvolvimento se realiza seja através de combinações novas dos fatores existentes ao nível da técnica conhecida, seja através da introdução de inovações técnicas. Numa simplificação teórica se poderia admitir como sendo plenamente desenvolvidas, num momento dado, aquelas regiões em que, não havendo desocupação de fatores, só é possível aumentar a produtividade (a renda real *per capita*) introduzindo novas técnicas. Por outro lado, as regiões cuja produtividade aumenta ou poderia aumentar pela simples implantação das técnicas já conhecidas seriam consideradas em graus diversos de subdesenvolvimento. O crescimento de uma economia desenvolvida é, portanto, principalmente um problema de acumulação de novos conhecimentos científicos e de progressos na aplicação desses conhecimentos. O crescimento de economias subdesenvolvidas é sobretudo um processo de assimilação da técnica prevalecente na época.

Dentro dos padrões da técnica conhecida, numa região subdesenvolvida sempre existe deficiente utilização dos fatores de produção. Essa deficiência, sem embargo, não resulta necessariamente de má combinação dos fatores existentes. O mais comum é que resulte da escassez do fator capital. Desperdiça-se um fator – mão-de-obra – porque outro é insuficiente – capital. Entretanto, como é sabido, o capital não é mais do que o trabalho realizado no passado e cujo fruto não foi consumido. Chega-se, assim, à conclusão de

que o trabalho é mal utilizado hoje porque o fruto do trabalho realizado ontem foi totalmente consumido. Esse círculo vicioso, conforme explicaremos em seguida, nas economias mais rudimentares quase sempre é quebrado pela ação de fatores externos.

b) A produtividade e a acumulação de capital

O desenvolvimento econômico, conforme dissemos, consiste na introdução de novas combinações de fatores de produção que tendem a aumentar a produtividade do trabalho. A técnica moderna é o conjunto de normas cuja aplicação possibilita aumentar essa produtividade. À medida que cresce a produtividade – sempre que não atuem certos fatores que se examinarão depois – aumenta a renda real social, isto é, a quantidade de bens e serviços à disposição da população. Por outro lado, o aumento das remunerações resultante da elevação da renda real provoca nos consumidores reações tendentes a modificar a estrutura da procura. Ocorre, assim, uma série de interações mediante as quais o aumento de produtividade faz crescer a renda real e o conseqüente aumento da procura faz com que se modifique a estrutura da produção. No estudo do desenvolvimento econômico é, portanto, de importância fundamental conhecer o mecanismo do aumento da produtividade e a forma como reage a procura à elevação do nível da renda real.

Dissemos que o aumento da produtividade física do trabalho é, principalmente, fruto da acumulação de capital.⁵ Entretanto, as relações entre esses dois fenômenos – aumento de produtividade e acumulação de capital – devem ser observadas mais detidamente para que se compreendam as dificuldades que ao processo de desenvolvimento cabe vencer em suas etapas iniciais.

Quando a produtividade é muito baixa, a satisfação das necessidades fundamentais da população absorve uma elevada proporção da capacidade produtiva. Em economias muito atrasadas se observa, por exemplo, que 80 ou mais por cento da população ativa trabalha para satisfazer as necessidades de alimentação e vestuário da coletividade. Em um nível assim tão baixo de produtividade, é difícil que tenha origem dentro da economia um processo de

⁵ Uma simples inovação tecnológica pode aumentar a produtividade física do trabalho. Deve-se ter em conta, porém, que as inovações mais importantes estão incorporadas nos novos equipamentos, cuja utilização em boa parte representa inversões líquidas.

acumulação de capital. Vejamos a razão. Em todas as comunidades humanas as necessidades de produtos outros que não os agrícolas tendem a crescer com a renda disponível para consumo. Nas comunidades mais avançadas, essas necessidades chegam a absorver até 80 por cento da capacidade produtiva da sociedade. Nas comunidades mais atrasadas a desigualdade na distribuição da riqueza faz com que certos grupos sociais apresentem uma procura relativamente elevada de bens não agrícolas e de serviços. Consideremos, por exemplo, a comunidade anteriormente referida, na qual 80 por cento da força produtiva trabalha na agricultura, e admitamos que todos os seus membros trabalham e têm igual produtividade e que não existe intercâmbio externo. Suponhamos, agora, que 5 por cento dos membros dessa coletividade recebem rendas sensivelmente acima da média: digamos que ficam com 20 por cento da renda global da qual aplicam 50 por cento na compra de produtos agrícolas. É necessário que o grupo de baixas rendas (95 por cento da população) dedique 87,5 por cento de suas rendas à satisfação das necessidades primárias (compra de produtos agrícolas), para que fiquem recursos produtivos disponíveis que possibilitem ao grupo de altas rendas gastar os outros 50 por cento de suas rendas na compra de bens não agrícolas e de serviços. Ainda assim não haveria nenhuma inversão líquida e, a menos que a população não cresça, essa economia não manterá sequer seu nível de renda real *per capita*.

As grandes dificuldades do desenvolvimento se encontram, portanto, nos níveis mais baixos de produtividade. Iniciado o processo de crescimento, a dinâmica própria deste faz com que parte do aumento da renda se reserve para a capitalização. Uma comunidade primitiva, sem embargo, tende bem mais a ficar estancada, sem que suas próprias forças a capacitem para iniciar um processo de desenvolvimento. O impulso inicial para ultrapassar essas dificuldades veio historicamente de fora da comunidade.⁶

⁶ Isto é verdade não somente para os povos atualmente subdesenvolvidos. A passagem, na Europa, em fins da Idade Média, de uma economia constituída de unidades quase totalmente fechadas e estancadas, para outra em processo de crescimento, se deveu, em grande parte, ao intercâmbio que os povos levantinos — particularmente Bizâncio depois das invasões árabes — impuseram às populações costeiras da Itália e sul de França. Uma vez iniciado, o processo tendeu a se propagar através dos grandes rios a todo o continente, criando possibilidades crescentes de divisão do trabalho, aumento de produtividade e acumulação de capital. Ver Henri Pirenne, "La Civilization occidentale au Moyen Âge", tomo VIII da coleção "Histoire générale", dirigida por Glotz, Presses Universitaire, Paris.

O estabelecimento de uma corrente de intercâmbio externo cria para uma economia de baixos níveis de produtividade a possibilidade de iniciar um processo de desenvolvimento sem prévia acumulação de capital. Conforme observamos, o aumento de produtividade, que é o próprio desenvolvimento econômico, resulta em última instância da introdução de combinações mais produtivas dos fatores de produção. Essas novas combinações exigem, normalmente, aumento na disponibilidade do fator escasso, que é o capital. Mas em determinadas circunstâncias é possível introduzir combinações mais produtivas sem aumentar a disponibilidade de capital, sempre que se possa integrar a economia em questão num mercado maior. A abertura de uma corrente de comércio externo permitirá a essa economia utilizar mais a fundo e mais racionalmente aqueles fatores de que dispõe, em abundância relativa, a terra e a mão-de-obra. Ao obter uma maior quantidade de bens do que seria possível caso utilizasse apenas para o mercado interno seus fatores de produção, a economia terá aumentado sua produtividade. O aumento de renda real assim obtido poderá constituir a margem necessária que possibilitará o início do processo de acumulação de capital. Essa simples indicação deste problema põe em evidência a grande importância que tem para os países subdesenvolvidos a expansão do comércio mundial. Considerem-se, por exemplo, os grandes transtornos que para a economia dos países subdesenvolvidos trouxe a contração persistente do comércio mundial, que se seguiu à grande crise. Muitos dos países de mais baixo nível de desenvolvimento, que haviam iniciado um processo de crescimento antes da crise estimulado pelo intercâmbio externo, perderam nos últimos dois decênios, sob a pressão do crescimento demográfico, parte do aumento de produtividade que haviam logrado.

O impulso externo beneficia inicialmente os setores diretamente ligados ao comércio exterior, principalmente através do aumento das remunerações outras que não salários. Se é persistente o impulso, haverá estímulo para que aumente a produção através de inversão dos lucros adicionais recém-criados. Começa então a série de reações conhecidas, pelas quais a acumulação de capital e as melhoras técnicas que aquela traz consigo vão libertando trabalho e terra por um lado e absorvendo-os por outro, com aumento da produtividade média social. Se o impulso externo sofre solução de continuidade quando ainda é muito baixo o nível médio de produtividade, é provável que o processo de desenvolvimento se interrompa. Mas se a economia consegue atingir certos

níveis de produtividade que permitem uma formação líquida de capital de alguma monta, a importância relativa dos impulsos externos no processo de crescimento tenderá a diminuir. À medida que aumenta a produtividade, cresce a renda real e se diversifica a procura, o que vai abrindo novas oportunidades de inversão, conforme veremos em seguida.

c) Crescimento da renda e diversificação da procura

Ao crescer a produtividade social média, como resultado da acumulação de capital, aumenta a renda real da coletividade. Na verdade, se bem seja muito elevada a correlação positiva entre esses dois fenômenos, convém chamar a atenção para alguns fatores que podem atuar em sentido contrário. Desde logo, devem-se ter em conta as características específicas da economia de livre empresa, na qual os fenômenos de crescimento se manifestam em forma cíclica, o que dá lugar a desocupação periódica de fatores de produção. Por outro lado existem fenômenos inteiramente incontroláveis que interferem na produtividade do trabalho, como é o caso das condições climáticas na agricultura. Finalmente, cabe mencionar o mecanismo do mercado que pode anular totalmente os efeitos do aumento da produtividade física do trabalho sobre a renda. Assim, conforme sejam a elasticidade-preço da procura de um produto de exportação e a posição no mercado internacional do país em questão, o fruto do aumento da produtividade física do trabalho no setor de exportação pode ser totalmente transferido para o exterior através de uma baixa de preços. Mas, com exceção de casos particulares como os citados, pode-se admitir que a renda real acompanha muito de perto a evolução da produtividade física média do fator trabalho.

O aumento de produtividade proporciona, portanto, ao setor beneficiado um aumento de renda. Ao iniciar-se um processo de desenvolvimento, conforme vimos, esse aumento se transforma quase totalmente em lucros, permitindo acumular capitais para intensificar a produção, o que ocorre quando persiste o estímulo de uma procura externa crescente. Uma vez que o processo de crescimento se firme e aumente a procura de mão-de-obra, tenderão a crescer os salários reais. Conseqüentemente, o aumento da renda real tenderá a se distribuir entre consumo e inversão. A procura adicional dos consumidores pressionará sobre os preços em certos setores, o que determinará que as novas inversões se encaminhem para eles, absorvendo-se por essa forma a poupança adicional que se vai criando. As novas inversões

provocarão aumentos de produtividade noutros setores e se repetirão as reações anteriores.

A forma como evolui a procura é, portanto, um fator fundamental na orientação das novas inversões. Por seu turno, a forma como evolui a procura em função do crescimento da renda nacional é em boa parte determinada por fatores institucionais. Se os aumentos da renda se concentram totalmente em mãos de pequenos grupos fechados, o processo de desenvolvimento, iniciado por pressão externa, não criará dentro da economia reações que tendam a intensificá-la. Este fenômeno se observa em algumas economias subdesenvolvidas onde existe um grande excedente de mão-de-obra e nas quais o estímulo vindo de fora é relativamente débil. Os benefícios resultantes do comércio exterior revertem totalmente em favor de pequenos grupos que buscam no exterior boa parte dos bens que consomem. Como a procura externa não é intensa, é pequeno o estímulo para novas inversões e os salários reais ficam estagnados. Os benefícios do comércio exterior servem apenas para que alguns grupos sociais desfrutem de formas superiores de consumo imitadas de países altamente desenvolvidos. Não nos deteremos a analisar como historicamente foram eliminados os fatores institucionais que impediam a ampliação do processo de desenvolvimento. Mas, sem abandonar o terreno estrito da análise econômica, pode-se afirmar que a partir do momento em que a procura de mão-de-obra no setor de exportação permite a este pagar salários mais elevados que os que prevalecem na economia, o processo de desenvolvimento tende a se expandir.

É um fato comprovado pela experiência que a procura tende a modificar-se no sentido da diversificação, sempre que numa economia se eleva o salário real médio. Inquéritos realizados entre os mais variados grupos sociais confirmam essa tendência à diversificação da procura. Assim, a procura de alimentos cresce sensivelmente nas primeiras fases do desenvolvimento, mas diminui seu ritmo de aumento uma vez atingidos certos níveis de renda real *per capita*. A procura de manufaturas de consumo cresce intensamente quando começa a diminuir o ritmo de crescimento do consumo de alimentos. Os bens duráveis de consumo, por seu lado, têm um comportamento específico.

A evolução da demanda, da mesma forma que o aumento da produtividade, é uma variável independente no processo de desenvolvimento. Com o aumento da produtividade, cresce o potencial produtivo da economia. Mas, se a procura não se diversificasse, uma vez satisfeitas as necessidades

básicas da população, tenderia a ficar ociosa uma parte crescente daquele potencial. Alcançados certos níveis de renda *per capita* o fruto do desenvolvimento seria a criação de horas suplementares de ócio para a totalidade ou parte da população.

As novas inversões se fazem em grande parte com vista à procura futura. Como essa procura se vai diversificando, o aparelho de produção tende a modificar sua estrutura à medida que se eleva a renda real. Por mais aberta que seja uma economia, existe sempre uma grande quantidade de bens e serviços que não é possível importar. Explica-se, assim, que mesmo aquelas economias que evoluíram no sentido de uma crescente integração no comércio internacional hajam diversificado progressivamente sua produção com o processo de desenvolvimento.

II. PROPENSÃO A CONSUMIR E INTENSIDADE DE CRESCIMENTO

Outro problema de grande interesse que discute o professor NURKSE é o da elevada propensão a consumir dos atuais países subdesenvolvidos. Esse fenômeno foi destacado em muitos estudos da CEPAL e é motivo de reflexão para todos aqueles que se preocupam com política de desenvolvimento econômico. A importância da contribuição do Prof. NURKSE nesta matéria deve-se a que ele deu maior generalidade ao fenômeno, colocando-o dentro de uma teoria geral do comportamento do consumidor. Essa teoria se funda numa ampla análise do comportamento dos consumidores nos Estados Unidos, e as investigações estatísticas feitas posteriormente a sua formulação não lhe reduziram o alcance. É interessante observar que essa teoria, que pretendeu explicar a grande estabilidade da função consumo nos Estados Unidos, é agora utilizada para explicar a instabilidade dessa função nos países de desenvolvimento atrasado. Ao crescer a renda real *per capita* nos Estados Unidos, a relação consumo-renda nacional não se modificou sensivelmente, pela simples razão de que os grupos de médias e baixas rendas foram elevando sua propensão a consumir. A teoria que se elaborou para explicar esse fenômeno, NURKSE utiliza para explicar o fato comprovado de que um país que hoje em dia tem uma renda real *per capita* de 200 dólares tende a poupar uma parte menor dessa renda que um país que tivesse idêntica renda real há 30 ou 50 anos. Assim como os grupos sociais de baixas rendas tendem a imitar, em seus padrões de consumo, aqueles que lhes estão por cima na escala social, os países pobres tendem a copiar as formas de vida dos ricos. Se a

renda real *per capita* cresce mais rapidamente nos países ricos que nos pobres, aquele mecanismo faz que aumente a propensão a consumir nos países pobres. Ao diminuir concomitantemente a propensão a poupar nos países pobres, também se reduz o ritmo de crescimento destes, o que tende a acentuar a disparidade entre as rendas reais de países ricos e pobres.

É esta uma observação de grande importância porque põe em evidência que o processo de desenvolvimento dos países atualmente subdesenvolvidos não pode alcançar espontaneamente seu ritmo ótimo. A tendência a aumentar da propensão a consumir, resultante das disparidades internacionais de renda real, determina uma redução progressiva no ritmo do crescimento espontâneo dos países que ficaram atrasados no processo de desenvolvimento. Essa observação nos leva a fazer algumas considerações suplementares sobre o mecanismo do desenvolvimento econômico.

A intensidade de crescimento de uma economia é função de duas relações: *a)* inversões-renda nacional, e *b)* riqueza reproduzível empregada no processo produtivo-renda nacional.

A segunda dessas relações se refere à produtividade média do capital num dado período produtivo, isto é, à quantidade de renda que se obtém por unidade de capital reproduzível empregado no conjunto da economia. É essa uma relação que depende em grande medida da potencialidade de desenvolvimento da região cuja economia se estuda. Basta considerar, para compreender o problema, o caso limite de uma região desértica onde a potencialidade de desenvolvimento seja a praticamente nula. Mesmo que a população que se encontre radicada nessa região desértica faça um grande esforço de capitalização e receba importantes contribuições externas, será impossível que se consiga uma razoável produtividade para o capital empregado. Por outro lado, um país com grandes extensões de terras férteis ainda não cultivadas poderá, mediante inversões relativamente pequenas, alcançar grandes aumentos em sua renda social. Neste segundo país, a produtividade média do capital empregado será necessariamente elevada.

Estas observações chamam a atenção para o fato de que a renda real *per capita* não indica necessariamente o grau de acumulação de capital já alcançado por uma economia, isto é, o esforço de desenvolvimento já realizado na região em estudo. Uma dada região pode realizar um grande esforço de desenvolvimento e alcançar um elevado grau de capitalização por pessoa ativa sem que sua renda *per capita* atinja o nível da de outras regiões que ainda se

encontram em etapas muito mais primárias de desenvolvimento. Esse contraste pode-se estabelecer entre o Japão e a Argentina. O primeiro desses países tem uma capitalização média muito maior que o segundo mas sua renda *per capita* é sensivelmente mais baixa. A abundância de terras férteis na Argentina faz que seja muito elevada a produtividade média do capital ali empregado na economia desse país; por outro lado, a superpopulação do Japão obriga a utilizar mesmo as terras menos férteis e os recursos naturais mais pobres, reduzindo enormemente a produtividade média do capital.

Cálculos realizados para a economia norte-americana⁷ demonstram, por um lado, uma relativamente elevada produtividade média para os capitais ali invertidos, e por outro uma grande estabilidade — feitas as correções por desemprego cíclico de fatores — nessa relação. Para cada unidade de inversão real realizada nos Estados Unidos se obtém, anualmente, um montante de renda que varia aproximadamente entre 0,35 e 0,70, de acordo com a intensidade de utilização dos fatores dentro do ciclo. Pode-se admitir uma relação de aproximadamente 0,65 como característica da economia norte-americana em etapa de pleno emprego. É essa certamente uma muito elevada produtividade média do capital e reflete a excelência dos recursos naturais com que conta a economia norte-americana e a escassez relativa de sua população. Um cálculo que realizamos para a economia do Chile nos deu uma relação de aproximadamente 0,45, e um cálculo preliminar para a economia brasileira, uma relação de 0,50 para 1949. Essa maior produtividade dos capitais invertidos no Brasil, com respeito àqueles invertidos no Chile, possivelmente se deve às maiores dificuldades que enfrenta a agricultura chilena, onde freqüentemente são indispensáveis custosas obras de irrigação.

O outro fator determinante da intensidade de crescimento numa economia é a relação inversões-renda nacional, isto é, a proporção da renda nacional correspondente ao período produtivo anterior que se inverte dentro da própria economia. As estatísticas disponíveis geralmente permitem estabelecer essa relação sob a forma de percentagem das inversões brutas sobre o produto bruto ou das inversões líquidas sobre o produto líquido. Em nossa exposição consideraremos esta segunda relação.

⁷ Veja-se "The Growth of Reproducible Wealth of the United States of America from 1805 to 1905". Raymond W. Goldsmith. Trabalho apresentado para discussão na reunião de 1951 da International Association for Research in Income and Wealth.

Vejamos agora como se combinam esses dois fatores para dar-nos a taxa de crescimento de uma economia. Sabendo-se que a produtividade do capital se exprime por um coeficiente de 0,5, isto é, que é necessário inverter 2 para ao término do primeiro processo produtivo obter 1, depreende-se que, se essa economia investe 10 por cento de seu produto líquido, sua taxa anual de crescimento será de 5 por cento.

Como sabemos que o coeficiente de produtividade do capital apresenta uma relativa estabilidade para cada economia, pois reflete o complexo de potencialidades dessa economia⁸ pode-se admitir que a intensidade do crescimento de ano para ano é principalmente determinada pela relação inversões-renda nacional, à qual denominaremos de coeficiente de inversão.

No processo de desenvolvimento, o comportamento do coeficiente de inversão é grandemente influenciado por fatores institucionais e de outras ordens que atuam sobre a propensão a consumir. Este problema foi entrevisto por sociólogos, como MAX WEBER, que se preocuparam com as influências de certas formas do espírito religioso, particularmente o puritanismo, sobre os hábitos dos consumidores nas etapas iniciais do capitalismo, e também por VEBLÉN, grande crítico da economia neo-clássica, com quem são inegáveis os pontos de afinidade da tese de DUESENBERY⁹ utilizada por NURKSE.

O pensamento keynesiano deu grande importância ao fato de que as motivações psicológicas do agente que poupa são distintas daquelas do agente que investe. Mas, se deslocamos nossa atenção do problema das flutuações cíclicas no nível de emprego para o problema do crescimento da capacidade produtiva, vemos que também tem importância distinguir entre as motivações psicológicas do agente que investe e as do que consome. Ao iniciar-se um processo de desenvolvimento numa economia de livre empresa, o agente que investe recebe estímulos mais intensos que o agente que consome. A

8 Evidentemente cabe considerar à parte a possibilidade de que uma economia aumente a produtividade média dos capitais nela invertidos através de um intercâmbio externo crescente. Se se dispusesse de cifras para a Inglaterra ou o Japão, comparáveis àquelas que já existem para os Estados Unidos, certamente se evidenciaria que nem sempre a relação capital reprodutível-renda nacional apresenta uma estabilidade secular. É mais ou menos óbvio que a Inglaterra sem a divisão internacional do trabalho elevada de que desfruta, particularmente dentro da Comunidade Britânica, não poderia alcançar a alta produtividade média do capital que a caracteriza. Mas, mesmo em casos como esse seria necessário observar o fenômeno através de muitos anos para notar alterações de importância no coeficiente de produtividade do capital.

9 James S. Duesenberry, "Income, Saving and The Theory of Consumer Behavior", Harvard University Press, 1949. Veja-se particularmente o Capítulo III, onde se expõe a teoria do "demonstration effect".

intensidade do crescimento está intimamente relacionada com essa disparidade inicial entre as intensidades dos estímulos a inverter e a consumir. Vejamos um exemplo para aclarar o problema. Suponhamos o caso de uma economia cujo coeficiente de produtividade média do capital seja, como no caso anterior, 0,5 e onde por uma razão qualquer¹⁰ se inicie um processo de crescimento, isto é, que as inversões líquidas se elevem de forma tal que a capacidade produtiva cresça mais que a população ativa. Para ficar com o exemplo anterior, suponhamos que as inversões absorvam 10 por cento do produto líquido, ou seja, que o coeficiente de inversão se eleve a 0,1. Ao subirem as inversões a esse nível, a economia em questão começará a crescer com uma taxa anual de 5 por cento.

Há fortes razões para crer que o consumo não encontrará, desde os primeiros ciclos produtivos, estímulos para crescer tão fortemente como o produto. A taxa de crescimento deste último poderá, portanto, elevar-se. Foi a este processo a que nos referimos quando no capítulo anterior afirmamos que o desenvolvimento pode apoiar-se em si mesmo, uma vez iniciado. Suponhamos que o consumo, nos primeiros anos do desenvolvimento, cresça tão somente em 2,5 por cento anualmente. Neste caso o crescimento do produto se intensificará, conforme se depreende do modelo abaixo:

	Produto Líquido (a)	Consumo (b)	Inversão (c)	Coefficiente de Inversão (c/a)
1º ano	100,0	90,00	10,00	0,100
2º ano	105,0	92,25	12,75	0,121
3º ano	111,4	94,56	16,48	0,148
4º ano	119,6	96,92	22,68	0,190
5º ano	130,9	99,34	31,56	0,241

Pode-se ver que o montante das inversões líquidas subiu de 10 para 32, elevando o coeficiente de inversão de 0,1 para 0,24 no quinto ano. Essa elevação permitiu que a taxa de crescimento anual do produto passasse de 5

10 Em economias ainda primitivas, conforme já se disse, o processo de desenvolvimento se inicia de maneira geral, sob a ação de fatores externos: imigração de capital e técnica, ação de uma procura exterior, melhora substancial na relação de intercâmbio, etc. Em países que já alcançaram uma grande acumulação de capital e cujas economias se encontrem momentaneamente estagnadas, o processo de desenvolvimento pode ter seu ponto de origem na ação de fatores internos: intensificação no crescimento da população, inovações tecnológicas, descoberta de melhores fontes de recursos naturais, etc.

para 9,4 por cento. Se o consumo houvesse crescido com a mesma intensidade que o produto líquido, a taxa de crescimento deste último teria permanecido no nível alcançado desde o primeiro ano, conforme se demonstra em seguida:

	Produto Líquido (a)	Consumo (b)	Inversão (c)	Coefficiente de Inversão (c/a)
1º ano	100,00	90,00	10,0	0,1
2º ano	105,00	94,50	10,5	0,1
3º ano	110,25	99,25	11,0	0,1
4º ano	115,76	104,16	11,6	0,1
5º ano	121,55	109,35	12,2	0,1

Conforme já assinalamos, o processo histórico do desenvolvimento da economia capitalista é um problema de grande amplitude que ultrapassa os limites da análise econômica. Não obstante, é ponto mais ou menos pacífico que esse processo teve sua origem nos contatos culturais resultantes das correntes de comércio que, vindas de fora, foram criando na Europa ocidental uma classe empresária. Essa classe, dotada de espírito de lucro, se constituiu em elemento social dinâmico, em choque com as comunidades feudais. Os hábitos de consumo, influenciados por tradições religiosas e sociais, só lentamente se foram transformando.

Em nossos dias o processo praticamente se inverteu. Graças à enorme força dos meios de propaganda e comunicações, os hábitos de consumo vão na frente, como o carro diante dos bois. Há em razão disso motivos para crer que o desenvolvimento espontâneo dos países subdesenvolvidos atuais se realiza com ritmo muito inferior ao que seria de esperar das potencialidades dessas economias e do progresso alcançado pela técnica. Como superar essa dificuldade é, por certo, um dos problemas mais sérios que se apresentam aos economistas de nossa época.

III. CRITÉRIOS PARA INVERSÃO E DESEQUILÍBRIO EXTERNO

Muitas outras reflexões poderiam ser feitas a propósito da questão discutida no capítulo anterior. Poderíamos perguntar, por exemplo, que efeito tem sobre o balanço de pagamentos dos países subdesenvolvidos sua forte propensão a consumir. Esta observação nos leva a considerar uma afirmação

do professor NURKSE na sexta conferência relacionada com o problema da orientação das inversões financiadas com capitais estrangeiros: "...quando o capital se tornasse disponível para um país, este deveria procurar, ou ser aconselhado a procurar, aplicá-lo numa forma que produza os mais elevados ganhos, levando em conta tanto quaisquer economias externas criadas pelo empreendimento, quanto ganhos comerciais diretos. Por outro lado, os bens especiais, através dos quais a transferência de juros é feita, são determinados pela escala de custos comparativos no comércio internacional (Não é necessário considerar-se fixa essa escala; a mesma pode perfeitamente modificar-se em consequência do próprio investimento). Nenhuma relação especial é exigida entre a escala de produtividade marginal e a escala de custos comparativos. Desde que as duas condições sejam satisfeitas, não há dificuldade inerente ao problema do serviço, do lado do devedor".¹¹

Estão aqui encerrados dois problemas de grande interesse. O primeiro diz respeito ao critério básico a ser adotado na orientação das inversões. Esse critério, nos diz NURKSE, é o da produtividade social marginal. É essa uma afirmação de grande importância que vem sendo feita por um número crescente de economistas de prestígio.¹² Abandona-se o critério micro-analítico da produtividade marginal, em que se considera a produtividade da última unidade de inversão em cada setor, do ponto de vista da rentabilidade da empresa, para adotar um critério social de efeito sobre o conjunto da renda nacional, da última unidade de inversão.

Esse critério já estava entrevisto na teoria das economias externas, mas somente agora mereceu uma completa elaboração. Sua importância é grande, se se tem em conta que os fatores de produção existem em proporções distintas nos diversos países. Assim, numa economia como a nossa em que o fator mão-de-obra não é limitante e na qual o setor industrial paga salários mais elevados que os outros setores dos quais absorve essa mão-de-obra, pode-se admitir que uma indústria que pague maior soma de salários por unidade líquida de produto (renda gerada por essa indústria) tem mais elevada produtividade social. Mas, como o fator mão-de-obra não pode ser considerado totalmente elástico, o critério mais geral é relacionar o volume de

¹¹ *Ob. cit.*, pág. 181.

¹² Cofr. Alfred E. Kahn. "Investment Criteria in Development Programs", *The Quarterly Journal of Economics*, fevereiro, 1951.

inversão com o valor agregado (renda gerada) pela indústria. Para obter a produtividade social seria necessário levar em conta ademais os efeitos da referida inversão sobre os demais setores da economia. Tais efeitos podem concretizar-se em substanciais reduções de custo, particularmente quando a inversão foi feita num setor chave, como transporte e energia.

A adoção desse critério leva à conclusão de que o simples mecanismo de preços do mercado não possibilita utilização ótima dos recursos. Ou melhor, poderá possibilitá-la, como um caso especial, mas não é razão suficiente para que se alcance essa utilização ótima de recursos. Tocamos aqui num ponto fundamental da teoria do desenvolvimento econômico. Numa economia altamente desenvolvida, onde os recursos naturais são praticamente conhecidos, a produtividade marginal se aproxima nos vários setores e conseqüentemente os salários para iguais níveis de aprendizagem e iguais graus de sacrifício também se aproximam; numa economia desse tipo a produtividade social de uma inversão deve aproximar-se de sua produtividade do ponto de vista da empresa, isto é, da rentabilidade do capital. Neste caso o simples mecanismo dos preços pode ser um guia seguro para as inversões. O mesmo não ocorre com uma economia em etapas primárias de desenvolvimento. Nesta última existe uma grande disparidade no grau de utilização dos fatores produtivos, de um setor para outro. A simples translação de fatores de produção ou a introdução de novas combinações entre estes podem determinar substanciais aumentos de produtividade social. Esses aumentos, entretanto, não se refletem necessariamente na rentabilidade das empresas. Existem, portanto, fortes razões para crer que o ritmo de desenvolvimento pode ser intensificado se se corrige a insuficiência do mercado como mecanismo diretor do processo econômico e se se imprime às inversões uma orientação geral coordenadora.

O outro problema que aborda o Prof. NURKSE no parágrafo citado é o da repercussão das inversões estrangeiras sobre o balanço de pagamentos. Essa repercussão pode ser direta, através do serviço da dívida, ou indireta, através dos efeitos-renda, isto é, do aumento das importações como conseqüência do aumento da renda real. É esse um problema muito mais geral do que parece deprender-se do trecho citado de NURKSE. Não deve ser restringido às inversões estrangeiras pois os efeitos-renda, que são o cerne do problema e aos quais limitaremos nossa discussão, operam igualmente para as inversões de capitais nacionais. Esse problema foi discutido com admirável profundidade

por KAHN,¹³ e seus argumentos podem ser sintetizados da seguinte forma: 1.º) O aumento da renda real resultante da inversão em questão pode ser que não determine nenhum aumento da renda monetária. É o caso, por exemplo, de uma melhora na produção de alimentos que é totalmente absorvida pelos próprios produtores, sem que aumente o montante das transações comerciais. A segunda hipótese seria que o aumento da produção fosse acompanhado de redução no nível dos preços. 2.º) A renda monetária aumenta na mesma proporção que a renda real. Feita a inversão e iniciada a nova atividade, a renda dos fatores de produção engajados — chamemos-lhes F — depende da venda dos novos produtos (valor agregado) a outros recebedores de rendas — chamemos-lhes G. De todos os modos, sempre que G não compre os novos produtos de forma inflacionária (reduzindo sua taxa normal de poupança, tomando emprestado ou mobilizando saldos ociosos), a nova renda monetária disponível em mãos de F estará contrabalançada por uma absorção equivalente de poder de compra de G, que deve haver reduzido de forma equivalente seus gastos com outras mercadorias. Se o efeito líquido das compras adicionais de F (de mercadorias importadas ou de outras mercadorias produzidas no país) e da mudança de orientação das compras de G (que passou a comprar a produção de F e menos mercadorias importadas ou outras mercadorias produzidas no país), será maiores ou menores importações, é questão discutível.

Essa matéria merece especial atenção de nossa parte em vista de ter a CEPAL em mais de um estudo afirmado que o processo de desenvolvimento dos países latino-americanos, nos últimos dois decênios, vem sendo acompanhado de tendência permanente ao desequilíbrio externo. Essa tendência ao desequilíbrio, conforme temos afirmado, é imanente ao processo de desenvolvimento espontâneo em certas condições de evolução da economia internacional. Evidentemente, sempre que houvesse (como no século passado e nos primeiros três decênios deste) uma forte corrente de capitais para os países que se encontram nas primeiras etapas do desenvolvimento, ou mesmo na ausência dessa corrente de capitais sempre que houvesse um mercado internacional em firme expansão que absorvesse os produtos em oferta crescente naqueles países, o problema do desequilíbrio

13 *Ob. cit.*

externo não existiria ou seria um problema de conjuntura. Mas a realidade dos últimos dois decênios foi inteiramente distinta: o *quantum* do comércio mundial declinou firmemente e ainda nos anos recentes, entre 1947 e 1949, havia voltado a declinar.

Uma análise deste problema que se coloque num plano puramente abstrato pode ter certa integridade lógica, mas terá muito pouca utilidade prática. Assim mesmo, a integridade lógica da análise de KAHN depende da consistência de certas premissas que estão implícitas na mesma, conforme veremos.

O primeiro caso a que se refere KAHN, em que aumenta a renda real sem que aumente a renda monetária, tem interesse muito limitado. Pode-se admitir o caso de que a descoberta de um processo novo de hibridação de sementes determine melhora no rendimento por hectare na produção de um artigo, como o milho, que em certas comunidades é totalmente de auto-consumo. A renda imputada dos agricultores teria aumentado e, portanto, também a renda real, sem nenhuma repercussão sobre a renda monetária. Mas como atribuir neste caso a elevação da renda real a uma “inversão” nova? E se não existe na realidade nenhuma nova inversão, como enquadrar o caso numa discussão sobre critérios para orientação de novas inversões? Este caso não apresenta mais interesse que o de uma curiosidade.

Na segunda hipótese, em que aumenta a renda real e não a monetária, em razão de uma baixa de preços, existem algumas suposições implícitas sobre a elasticidade da demanda dos produtos cuja produção se aumenta. Suponhamos, por exemplo, que algumas inversões bem orientadas na agricultura permitam aumentar a produtividade desta e que os produtores agrícolas decidam transferir os frutos dessa melhora para os consumidores através de uma baixa de preços e de um aumento da oferta. Digamos, antes ofereciam 2 laranjas por 1 cruzeiro, agora oferecem 3, sem que isso signifique nenhuma alteração na lucratividade dos negócios agrícolas. Se a demanda se adaptasse automaticamente à oferta e todas as pessoas que consumiam laranjas aumentassem em 50 por cento sua procura, por definição não haveria nenhuma pressão sobre o balanço de pagamentos. Mas, na realidade, esse feliz automatismo que se pode idealizar num modelo abstrato está muito longe da realidade, particularmente daquela dos países que se encontram nas primeiras etapas do desenvolvimento.

O caso seguinte, que mais nos interessa, contribui para aclarar os fundamentos e as limitações do argumento de KAHN que defende o Prof.

NURKSE. Neste caso se admite que a renda monetária acompanha a renda real em seu aumento. Exclui-se desde logo a hipótese de um aumento inflacionário dos meios de pagamento. Suponhamos que se realizam inversões num determinado setor da indústria — digamos no têxtil — e que daí resulte uma produção nova de 100. Os consumidores tratarão de adquirir essas 100 unidades têxteis e concomitantemente deixarão de comprar nos diversos outros setores mercadorias de valor equivalente em seu total. Ora, essas mercadorias ficarão à disposição das pessoas que tiveram suas rendas aumentadas pelo fato mesmo de que se venderam aquelas 100 unidades têxteis. O raciocínio é similar ao anterior e pressupõe, para que se transforme em realidade, uma escala de elasticidades-renda da demanda que corresponda exatamente aos aumentos da oferta resultante das novas inversões. Mas mesmo nesse plano de abstração o raciocínio não está à prova de toda crítica. Em realidade, se supõe implicitamente que a renda criada pela produção das 100 unidades têxteis se transforma integralmente em renda consumida. As pessoas que deixam de comprar outros bens de consumo para adquirir as 100 unidades têxteis, criam uma oferta de bens de consumo de valor igual ao preço de venda das 100 unidades têxteis. Não considerando a incidência dos impostos, os gastos com matérias-primas e de depreciação para simplificar, temos que admitir que das novas rendas criadas pela nova produção uma parte será poupada, portanto o sobranço a ser gasto em consumo tem necessariamente que ser inferior aos 100 da oferta de bens de consumo criada pela introdução no mercado dos 100 da nova produção têxtil. A outra quantidade de renda criada (e poupada) se orientará para o setor de bens de capital, onde não houve nenhuma redução concomitante da procura. A realidade, portanto, será esta: haverá um sobranço de oferta no setor de bens de consumo e um sobranço, da mesma magnitude, de procura no setor de bens de capital. Se essa situação de desequilíbrio se resolverá por aumento de exportações de bens de consumo e de importações de bens de capital, ou se por baixa de preços no setor de consumo e redução das inversões — é um outro problema, que não vamos discutir. Apenas pretendemos demonstrar que o modelo de KAHN não tem a consistência lógica que aparenta.

Esse raciocínio nos afastou um tanto do ponto central da idéia que pretendíamos criticar. Essa idéia diz respeito à repercussão das inversões sobre o balanço de pagamentos. O argumento central de KAHN é que o grupo de consumidores que compram as 100 novas unidades têxteis deixam de

comprar outro tanto de artigos produzidos no país ou importados; por outro lado, o grupo de consumidores que tem sua renda aumentada pela produção nova têxtil, comprará produtos produzidos no país ou importados. Se da soma algébrica das duas quantidades de procura resulta um total maior ou menor para o grupo de mercadorias importadas, é algo que não se deve estabelecer *a priori*. A propensão marginal a importar pode resultar positiva ou negativa, conforme seja maior dita propensão no grupo que passa a comprar as 100 unidades têxteis novas, ou no grupo que teve suas rendas aumentadas com o crescimento de produção têxtil.

É esse um campo onde o raciocínio teórico resolve muito pouco e é indispensável descer à observação da realidade. A experiência indica que em economias altamente desenvolvidas a propensão marginal a importar tanto pode comportar-se negativa como positivamente. É sabido que os coeficientes de elasticidade-renda da procura são distintos para os diversos grupos de artigos de consumo. Há certos artigos cuja procura cresce mais que proporcionalmente com a elevação da renda, outros que crescem menos que proporcionalmente e outras ainda que decrescem. Se os artigos importados por um país são daqueles que crescem pouco ou decrescem com a elevação da renda nacional, é passível que ao subir esta, sem alteração no nível de preços, não se modifique ou mesmo que diminua o montante das importações. Com relação a esse país se poderia afirmar tranquilamente com NURKSE que “nenhuma relação especial é exigida entre a escala de produtividade marginal e a escala de custos comparativos”.

A experiência demonstra, entretanto, que nos países que se encontram nas etapas iniciais do desenvolvimento a história se canta de outra forma. A demanda de objetos de consumo que esses países importam apresentam elevados coeficientes de elasticidade-renda. É o caso dos artigos manufaturados em geral e em particular dos artigos de consumo durável. Observa-se, por exemplo, que a demanda destes últimos artigos cresce com um coeficiente de 2 a 4 com a elevação da renda real. Mas não é somente isso, os países em etapas iniciais de desenvolvimento dependem em grande parte das importações para o suprimento de bens de capital. A procura destes últimos bens, conforme vimos anteriormente, tende a crescer mais que a renda nacional quando é intenso o desenvolvimento econômico. Como, diante de tais fatos, deixar-se paralisar pela dúvida de se a propensão marginal a importar é negativa ou positiva? É esse tipicamente um erro de perspectiva

de economistas que, habituados a meditar sobre certa realidade econômica, pretendem tirar conclusões de validade universal.

Como conciliar essa tendência a aumentar as importações, resultante do próprio desenvolvimento, com a impossibilidade de aumentar a capacidade para importar? Na verdade foi essa a situação que conhecemos desde 1930 até muito recentemente. Alguns economistas que têm a habilidade de transformar problemas econômicos em questões de semântica, argumentam que o desequilíbrio a que nos referimos é inseparável de uma situação inflacionária. Na realidade, desde o momento em que as importações crescem além da capacidade para importar, pode-se afirmar que as inversões ultrapassaram a poupança e, portanto, que existe uma situação inflacionária. Como será necessário reduzir, de alguma forma, as importações para reequilibrar o balanço de pagamentos, se dirá que essa medida e o desequilíbrio que a determinou são conseqüências da situação inflacionária. Esse raciocínio deixa de lado o aspecto fundamental do problema, que é a impossibilidade de que a oferta cresça e modifique sua composição automaticamente com a expansão e de acordo com a mudança de composição da demanda. Sempre que as exportações (considerada constante a relação de intercâmbio) não cresçam paralelamente com a procura de importações, o processo de crescimento criará desequilíbrios, que se manifestam em excedentes de produção interna e em saldos desfavoráveis no balanço de pagamentos. Esses desequilíbrios vão sendo corrigidos com atraso e quase sempre de forma dolorosa. E isso contribui para dificultar a política de estabilização e para tornar a inflação inseparável do processo de desenvolvimento.

A inflação que acompanha o desenvolvimento econômico em nosso país não é, portanto, fundamentalmente, um problema monetário. A causa última do desequilíbrio está na disparidade entre o crescimento da renda e o da capacidade para importar. É, portanto, indispensável, se se quer corrigir o desequilíbrio, que se modifique a estrutura da produção no sentido de aumentar as exportações ou de substituir importações. Uma redução nas inversões — que é o remédio comumente apontado — se realizada indiscriminadamente através da política de crédito, não necessariamente corrigirá o desequilíbrio e nem com certeza outros males. Para evitar que surjam esses desajustamentos é necessário que se tomem com antecipação certas medidas relativas à orientação das inversões. Se é possível, até certo ponto, prever esses desequilíbrios, também

será possível evitá-los. Somos, assim, mais uma vez levados a concluir que, nas condições atuais da economia mundial, os países subdesenvolvidos não poderão espontaneamente alcançar um grau de crescimento compatível com suas potencialidades e com o grau de avanço da técnica que está a sua disposição. Uma ação coordenadora se faz imprescindível e isso reconhece implicitamente o Prof. NURKSE quando põe em primeiro plano o papel da política fiscal no desenvolvimento econômico atual.

Na realidade, talvez a contribuição mais importante do professor NURKSE em suas conferências seja a forma como relaciona a política fiscal com o problema da poupança nos países subdesenvolvidos. Se bem que esse seja o problema central do desenvolvimento econômico atual, é ele geralmente mal compreendido. Não são incentivos para inverter o que falta em nossa economia. Faltam, sim, estímulos para poupar. Esse problema é muito mais profundo do que o de uma simples organização de mercado de capitais. Dados os fortes estímulos para consumir que nos vêm das economias mais avançadas e que tão bem explica o professor NURKSE, muito dificilmente nossa economia poderá chegar espontaneamente, na atual fase de desenvolvimento, a um alto nível de poupança. Se desejamos caminhar para um desenvolvimento mais intenso e equilibrado, temos que colocar em primeiro plano o problema de poupança. Um país como o Brasil tem uma grande margem potencial de poupança, a qual está apenas esperando por formas compulsórias de captação. Pensar em recriar no Brasil as formas espontâneas de poupança do século passado é uma grande falta de realismo. Nesse erro não caiu o Prof. NURKSE e é essa certamente a maior lição que nos deu.*

SUMMARY

CAPITAL FORMATION AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Celso Furtado

I - THEORY OF ECONOMIC DEVELOPMENT

One of the most interesting problems taken up by Prof. NURKSE, at his first conference is that of economic development.

* Este artigo foi publicado na Revista Brasileira de Economia, No 3, ano 6, setembro de 1952.

Prof. NURKSE takes up the theory of economic development following the general ideas of SCHUMPETER.

The center point of NURKSE'S idea refers to the smallness of the market as a limiting factor in economic development. This problem has not the importance which Prof. NURKSE pretends to give it. Whenever underdeveloped countries have the opportunity of realizing investments to produce for the external market, the problem would not exist.

There exists, further, one other more serious reason that leads us to discord with the form in which Prof. NURKSE presents the problem of the smallness of the market as an obstacle to development. The market of underdeveloped countries is small in relation to the type of equipment used in developed countries. This is not a fundamental difficulty in the process of economic development but simply accidental. In this manner the introduction in a primitive community of automatic machinery for the manufacture of shoes, will certainly indicate not a reduction but a great increase in costs for the same reason that it would have indicated an increase in costs in countries that are today industrialised had they been introduced a hundred years ago. Prof. NURKSE states that "the incentive for the use of capital is limited by the small size of the market" and the small size of the market is due to the low level of productivity; the low level of productivity is due to the small quantity of capital employed in production, which in turn is due to the small size of the market. Prof. NURKSE then affirms: "We are in the presence of a combination of forces which tend to maintain any retrograde economy in a stationary condition". He finally assimilates this to the "circular flow" of SCHUMPETER. NURKSE then seeks in some elements of the cyclical theory of SCHUMPETER a new idea to explain the transition from the state of equilibrium to that of development. This he finds in the so called "waves of investment". To utilize such a theory as an explanation of the starting point of a process of growth in an under-developed economy, seems to us to lead far away from reality. For an under-developed economy, to start a process of development with its own resources and by spontaneous action of their own enterprisers is, to use a common saying, the same as raising oneself up by one's own bootstraps. It is true that the process of development, once initiated, may be intensified by its own forces, as we will show later on. But this does not justify one seeing in this "lifting oneself by one's own bootstraps" a sufficient explanation of the beginning of growth.

The concept of "new combinations" is certainly the most interesting contribution of SCHUMPETER'S theory. But the manner in which he defines it is too indefinite, since new combinations are those which tend to break the circular flow.

The Process of Development

The theory of economic development, in its general terms, does not pertain to the categories of economic analysis. Nevertheless, economic analysis can explain the mechanism of economic development. The process of development consists fundamentally in a series of changes in the form and proportion in which the factors of production are combined. The object of the theory of economic development is not to explain why the economy is permanently changing, but to show how in our economy the factor labor is progressively increasing in productivity.

a) Developed Countries and Under-Developed Countries

The process of development is achieved either through new combinations of existing factors with known technique, or through the introduction of technical innovations. Simplifying, one can admit as being fully developed at any given moment, those regions in which, in the absence of unemployment, it is only possible to increase productivity by the introduction of new techniques. On the other hand, the regions where productivity increases or might be increased by the implantation of known techniques, would be considered under-developed. Within the standards of known technique, in an under-developed region there always exists deficient utilization of factors. Such deficiency, nevertheless, most commonly results from the lack of the factor capital.

b) Productivity and the accumulation of capital

We have said that the increase in physical productivity of labor is, principally, the consequence of accumulation of capital. However, the relation between those two phenomena should be observed more closely. When productivity is very low, the satisfaction of the fundamental necessities of the population absorbs a considerable proportion of productive capacity. The great difficulties with development are found therefore at the lowest levels of productivity. Once the process of growth is initiated, its proper dynamics permits part of the increase in revenue to be reserved for capitalization. The initial impulse to overstep such difficulties came historically from outside the community.

International trade creates for an economy of low levels of productivity the possibility of initiating a process of development without the previous accumulation of capital. Under certain circumstances it is possible to introduce more productive combinations without increasing available capital, whenever we can integrate the economy in question in a larger market.

c) Growth of Revenue and Diversification of Demand

With the growth of average social productivity, real income increases. The increase in real income will tend to distribute itself between consumption and investment. In turn, the form by which the demand evolves is largely determined by institutional factors. It is a fact, proven by experience, that demand has a tendency to vary in the sense of diversification whenever in an economy the average real income is increased. Thus, the increase in demand for food is evident in the first phases of development, but diminishes its rhythm of increase when certain levels of income per capita have been attained. The demand for manufactured goods for consumption increases intensely when the rhythm of consumption of food begins to diminish.

II - PROPENSITY TO CONSUME AND RATE OF GROWTH

Another problem of great interest discussed by Prof. NURKSE is that of the high propensity to consume of the actual under-developed countries. Just as the social groups of low revenues have the tendency to imitate, in their standards of consumption, those who are above them in the social scale, the poor countries have the tendency to copy the mode of living of the rich countries. The tendency to increase the propensity to consume, resulting from international disparities of real income, causes a progressive reduction in the rhythm of spontaneous growth of the countries that remained behind in the process of development.

The rate of growth of an economy is a function of two factors: a) investment-national income, and b) capital-output. The second factor, of course, like the first, varies in accordance with the special circumstances of each country.

The other decisive factor for the degree of growth of an economy is the relation investment-national income.

As we know that its capital-output factor shows relative stability for each economy, it can be admitted that the rate of growth each year is principally determined by the relation investment-national revenue, to which we will give the name of coefficient of investment.

In the process of development, the behavior of the coefficient of investment is greatly influenced by institutional factors etc., which act on the propensity to consume.

There are strong reasons for believing that consumption will not find, right from the first, stimuli for growing as rapidly as product. The rate of growth of the latter may, therefore, increase. To this we made reference when in the previous chapter we affirmed that development can support itself, once initiated.

The historical process of development of capitalist economy had its origin in the cultural contacts resulting from the flow of commerce which began to create in western Europe an entrepreneurial group. In this group, the propensity to consume influenced by religious traditions and social ones as well, only slowly began to be transformed.

As the present time the process has practically inverted itself. Influenced by the enormous force of the means of propaganda and means of communications, the propensity to consume increases faster than product in the underdeveloped countries.

III - INVESTMENT CRITERIA AND EXTERNAL DISEQUILIBRIUM

This problem has two aspects. The first refers to the basic criterion to be adopted in the guidance of investment. Such criterion, NURKSE tells us, is that of social marginal productivity.

The adoption of this criterion leads to the conclusion that the simple mechanism of market prices does not guarantee the best utilization of resources.

The other problem raised by Prof. NURKSE in this connection is that of the repercussion of foreign investment on the balance of payments. This problem affects all investments, since the income effects, which are heart of the problem, operate also in respect of investments of national capital. An analysis by KAHN leads to the conclusion that it is not clear a priori whether investment — even if not directly exchange saving or export increasing — will tend to improve or deteriorate the balance of payment. This depends on the marginal propensity to import of the country.

Experience shows, however, that in underdeveloped countries the marginal propensity to import is high.

Hence, development involves a tendency to external disequilibrium.

Some economists who like to transform economic problems into semantic questions argue that the disequilibrium referred to is inseparable from an inflationary situation.

The inflation which accompanies economic development is not, however, a fundamentally monetary problem. The basic cause of disequilibrium lies in the disparity between the growth of revenue and the capacity to import. It is, therefore, essential, that the structure of production be modified so as to increase exports or to substitute imports. It is necessary that certain measures be adopted beforehand — i.e. before disequilibrium has appeared, and, possibly, initiated a self-correcting process — related to the conclusion that, under actual world economic conditions, underdeveloped countries cannot spontaneously attain a degree of growth compatible

with their potentialities and the degree of advance of technique at their disposal. A coordinated action becomes imperative and this is implicitly recognized by Prof. NURKSE when he stresses the role of fiscal policy in the development process. In modern conditions it is fiscal policy which must produce the savings to finance investments.

To consider reviving the spontaneous forms of saving of the past century is a great lack of reality. This error was not committed by Prof. NURKSE and that is undoubtedly the best lesson he gave us.

RÉSUMÉ

FORMATION DE CAPITAL ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

I - THÉORIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Un problème intéressant discuté par le Prof. NURKSE est la théorie du développement économique dans laquelle il suit les idées générales de SCHUMPETER. Le point central de cette théorie est la dimension réduite du marché comme facteur dans le développement économique. Ce problème pourtant ne mérite pas l'attention que NURKSE lui donne. Le problème en effet ne se pose pas chaque fois que les pays sous-développés ont l'occasion à investir dans la production pour le marché extérieur. Il y a encore une autre raison pour laquelle nous ne sommes pas d'accord avec l'argument de la dimension réduite du marché comme obstacle au développement. Le marché en réalité n'est petit qu'en relation avec l'équipement employé dans les pays avancés. Ceci n'est pas une difficulté fondamentale mais plutôt accidentelle. L'emploi de machines automatiques dans la fabrication de chaussures dans une communauté primitive portera non pas une réduction mais plutôt une augmentation des coûts. Mais ceci aurait été également vrai dans les pays aujourd'hui développés si l'on avait introduit l'emploi de ces machines il y a cent ans. Le Prof. NURKSE dit que la stimulation pour l'emploi de capital est limitée par la dimension réduite du marché qui à son tour est causée par la basse productivité; celle-ci est due à la quantité réduite de capital employé dans la production à cause de la dimension réduite du marché. Le Prof. NURKSE affirme aussi que ceci est une combinaison de forces tendant à maintenir une économie arriérée dans une condition stationnaire. Finalement, il adopte la théorie du "flux circulaire" de SCHUMPETER dans laquelle il cherche une explication pour la transition de la stagnation au développement. Cette explication il trouve dans les

“vagues d’investissement”. Adopter une telle explication comme point de départ du développement économique ne nous semble pas très réaliste. Commencer le processus de développement par ses propres moyens et par l’action spontanée des propres entreprises est difficile à accepter. Une fois commencé, ce processus peut être intensifié par ses propres moyens. Le concept de “combinaisons nouvelles” est certainement la contribution la plus intéressante de la théorie de SCHUMPETER. Cependant la manière dans laquelle elle est définie est trop vague.

Processus du développement

La théorie du développement économique en général ne fait pas partie de l’analyse économique. Cependant cette analyse peut expliquer le mécanisme du développement économique. Le développement est dans le fond une série de changements dans la forme et la proportion des combinaisons des facteurs de production. La théorie du développement économique ne cherche pas à expliquer pourquoi l’économie se change mais plutôt tâche de démontrer comment “le travail” augmente progressivement sa productivité.

a) Pays développés et sous-développés

Le développement se produit ou bien par des nouvelles combinaisons des facteurs existants ou bien par l’introduction de nouvelles techniques. En termes simples on peut dire que les pays développés sont ceux où dans l’absence de chômage, il est impossible d’augmenter la productivité sinon par l’introduction de nouvelles techniques. Les pays sous-développés sont ceux où la productivité peut être augmentée par l’introduction des techniques existantes.

b) Productivité et accumulation de capital

L’augmentation de la productivité du travail se fait principalement par l’emploi de biens de capital. Quand la productivité est très basse, la satisfaction des nécessités urgentes de la population absorbe une proportion considérable de la capacité productive. Les grandes difficultés se présentent donc aux niveaux le plus bas de la productivité. Une fois le processus de développement initié, sa propre dynamique permet d’appliquer une partie de l’accroissement du revenu à la capitalisation. La stimulation initiale dans le passé est venue de l’extérieur. Le commerce international a créé pour une économie à basse productivité la possibilité de initier le processus du développement sans accumulation préalable de capital. Dans certaines circonstances il est possible d’introduire des combinaisons plus productives sans augmenter le

capital disponible, c. à. d. chaque fois que nous pouvons intégrer une économie dans un marché plus large.

c) Accroissement du revenu et diversification de la demande

Le revenu réel augmente avec l'accroissement de la productivité sociale moyenne. Cette augmentation de revenu réel cherche sa distribution entre consommation et investissement; d'autre part la forme que la demande adoptera est grandement déterminée par des facteurs institutionnelles. Il a été prouvé que la demande devient plus diversifiée avec l'augmentation du revenu réel moyen. La demande pour la nourriture s'accroît dans la première phase du développement, mais diminue relativement quand un certain niveau de revenu moyen est atteint. La demande pour des biens de consommation manufacturés augmente beaucoup quand le taux de l'accroissement de la consommation de nourriture diminue.

II. PROPENSION À LA CONSOMMATION ET TAUX DU DÉVELOPPEMENT

Un autre problème intéressant discuté par le Prof. NURKSE est la haute propension à la consommation dans les pays sous-développés. Les pays retardés ont en effet la tendance à imiter le train de vie des pays riches. La tendance d'augmenter la propension à la consommation a causé une réduction progressive dans le taux de développement spontané des pays retardés. Le taux de développement d'une économie est une fonction de deux facteurs: (a) Investissement-revenu national et (b) Capital-production.

Les deux facteurs varient en accord avec les circonstances spéciales de chaque pays. Le facteur décisif pour le degré du développement est la relation investissement-revenu national. Nous savons que le facteur capital-production est relativement stable. Pour cette raison nous pouvons accepter que le taux de développement chaque année est déterminé principalement par la relation investissement-revenu national que nous appellerons "coefficient d'investissement".

Dans le processus du développement le changement de ce coefficient est grandement influencé par des facteurs institutionnels influant la propension à la consommation. Il y a de bonnes raisons à croire que la consommation dès le début trouvera des stimulations à croître autant que la production et le taux de développement peut donc augmenter. Le processus historique du développement des économies capitalistes avait son origine dans le contact culturel résultant du commerce qui a créé en Europe Occidentale un groupe d'entrepreneurs. Dans ce groupe la propension à la consommation influencée par la tradition religieuse et

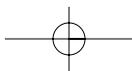
social ne s'est transformée que petit à petit. A présent le processus est pratiquement le contraire. Influencée par la forcé énorme de la propagande et de moyens de communicatians, la propension à la consommation augmente plus vite que la productian dans les pays sous-développés.

III. CRITÈRES D'INVESTISSEMENT ET DESÉQUILIBRE EXTERNE

Ce problème présente deux aspects, le premier se référant aux critères à être adaptés dans l'applicatian des investissements. Selon NURKSE ce critère est la productivité marginale sociale. Ce critère pourtant nous mène à la conclusion que le mécanisme du prix du marché ne garantit pas la meilleure utilisation des ressources.

Le deuxième aspect est celui de la répercussion des investissements étrangers sur la balance de paiements. Ce problème affecte tous les investissements comme les effets sur le revenu se présentent aussi dans le cas des investissements du capital national. Une analyse par KAHN mène à la conclusion qu'il n'est pas clair à priori que l'investissement — même si non pas directement augmentant l'exportation ou diminuant l'importation — aura des effets favorables ou défavorables sur la balance des paiements. Ceci dépend de la propension marginale à l'importation du pays en question. L'expérience nous apprend que dans les pays sous-développés la propension marginale à l'importation est très haute. Le développement portera donc une tendance à un déséquilibre externe. Certains économistes même prétendent que ce déséquilibre est inséparable d'une situatian inflationniste.

L'inflation accompagnant le développement économique n'est pas un problème monétaire fondamentale. La dernière raison pour le déséquilibre se trouve dans la disparité entre l'accroissement du revenu et la capacité d'importation. Il est donc essentiel que la structure de la production soit adaptée de sorte que les exportations augmentent ou que les importations diminuent. Nous arrivons donc à la conclusion que dans les circonstances actuelles les pays sous-développés ne peuvent pas spontanément atteindre un degré de développement compatible avec leur potentiel et avec les techniques à leur disposition. Une action coordonnée est donc nécessaire et ceci est reconu implicitement par le Prof. NURKSE quand il accentue le rôle de la politique fiscale dans le processus du développement. Dans les circonstances actuelles c'est la politique fiscale qui doit produire l'épargne nécessaire à financer l'investissement. Espérer une renaissance de l'épargne spontanée du siècle passé n'est pas réaliste; cette erreur n'était pas commise par le Prof. NURKSE et ceci est sans doute la meilleure leçon qu'il nous donnait.

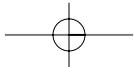
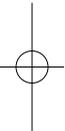




*NOTAS SOBRE O TRABALHO
DO SR. FURTADO RELATIVO
A “FORMAÇÃO DE CAPITAIS
E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO”*

RAGNAR NURKSE





artigo de CELSO FURTADO sobre “Formação de Capitais e Desenvolvimento Econômico”, publicado nesta revista (setembro de 1952), representa um estudo interessante, mas contém uma série de afirmações que parecem interpretar erradamente, certas idéias minhas, expostas em conferências também publicadas na mesma revista, em dezembro de 1951.

Em primeiro lugar, não compreendo porque FURTADO acha que eu teria afirmado que “o problema básico dos países subdesenvolvidos não estaria do lado da escassez de poupança e sim na falta de estímulo às inversões; em razão da limitada capacidade de absorção do mercado” (pág. 10 de seu trabalho). Procurei fazer uma distinção entre o lado da procura e o lado da oferta, no problema da formação de capitais (pág. 14 das conferências). Apenas a primeira conferência foi dedicada ao problema da procura, tendo as demais tratado do problema da oferta. No fim da primeira, afirmei claramente minha opinião de que “o obstáculo do lado da procura não é tão importante nem tão fácil de ser superado, quanto à deficiência do lado da oferta” (Conferências, pág. 34). A dificuldade do lado da procura era, para mim, apenas “o primeiro ponto a ser esclarecido”, antes de tratar dos diversos aspectos do problema da oferta de capitais. Duvido, por isso, que um leitor cuidadoso tenha realmente a impressão, que parece ser a do meu crítico (de acordo com a pág. 13 de seu artigo), de que, em minha opinião, qualquer país atrasado pudesse “levantar-se pelos próprios cabelos”, desde que cuidasse do lado da procura. No início de minha primeira conferência expliquei que estava considerando apenas um aspecto do problema. As dificuldades mais fundamentais do lado da oferta foram inicialmente postas de lado com o fim único de tornar mais clara a discussão. Tratar dos diversos aspectos de determinado problema separadamente é um procedimento legítimo, habitual e inevitável, em análise econômica.

Qual é do lado da procura, esse obstáculo que menos importante que a ausência da oferta de capitais, mereceu todavia ser considerada em minha primeira conferência? É o fraco incentivo ao investimento, em países com baixa renda *per capita*, e por isso mesmo com pequeno mercado interno. FURTADO reinterpreta esse ponto da maneira seguinte: “O mercado é pequeno em relação a alguma coisa. E no caso em questão o mercado dos países subdesenvolvidos é pequeno em relação ao tipo de equipamento que se usa nos países desenvolvidos” (pág. 10). Um ou dois dos exemplos por mim citados poderiam, tomados fora do texto em apreço, ter sugerido essa interpretação. Todavia, não é esse o aspecto principal de minha tese. O problema é bem mais complicado. Procurarei, por isso, explicar melhor o problema.

Em minha opinião a fraqueza dos estímulos ao investimento deve-se à inevitável inelasticidade da procura dos consumidores, quando estes têm baixos níveis de renda real (conforme indiquei nas págs. 16 e 20 das conferências), juntamente com soluções de continuidade técnica nas formas físicas do capital real. Referi-me a estes problemas à pág. 13, nos seguintes termos: “Deveremos nos lembrar que pode haver importantes soluções de continuidade técnica nas formas físicas que o capital pode assumir à medida que, e quando a produção se torna mais capitalizada”.

Parece-me óbvio que o problema das soluções de continuidade não se deve somente ao fato de que o equipamento produzido nos países adiantados é adaptado aos mercados domésticos e à produção em massa desses países. Naturalmente seria ideal que o capital importado pelos países menos desenvolvidos fosse especialmente construído para as proporções aí vigentes entre fatores de produção, abundância de trabalho e escassez de capital, muito embora, na prática, essa consideração seja muitas vezes neutralizada pelo baixo custo do equipamento, produzido em massa, para o enorme mercado interno dos Estados Unidos.

Todavia, mesmo que o equipamento fosse construído para países menos desenvolvidos, permaneceria ainda o problema das soluções de continuidade. Quando se aumenta o grau de capitalização da produção, em países atrasados, os acréscimos ao capital real costumam dar-se em unidades relativamente grandes. Isso se refere, especialmente, a investimentos tais como estradas de ferro, usinas elétricas, etc. Este é talvez o exemplo mais importante, mas apenas um, das soluções de continuidade técnica que afetam o processo de

investimento e que podem influir desfavoravelmente numa economia atrasada que, inicialmente, possui um pequeno mercado interno. Nessas condições, contrariamente ao provérbio citado por Marshall nos seus “Principles” (*Natura non facit saltum*), qualquer aumento na estrutura do capital real costuma representar necessariamente um grande salto. Se é verdade que as soluções de continuidade técnica (ou indivisibilidades) podem necessitar saltos consideráveis no aumento da produção, a pequena e inelástica procura num país de baixa renda real torna tais saltos relativamente arriscados e quiçá contraproducentes se se derem em qualquer ramo isolado de atividade. Se no passado, por essa razão, tentativas de tais saltos em determinados ramos fracassaram, a iniciativa particular poderá ser pouco otimista relativamente às possibilidades de investimento e a procura de capitais será prejudicada; temos, assim, um círculo vicioso, completamente distinto das dificuldades que se relacionam com o problema da oferta de capitais.

A isso deve-se acrescentar o fato de que, em países atingidos pela pobreza, as capacidades humanas de empreendimento e iniciativa, de início também são escassas e ainda, por esse motivo, também é pequena a procura de capitais. Seria possível demonstrar, com maiores detalhes, a maneira precisa pela qual esses 3 fatores – procura inelástica, indivisibilidade técnica e falta de espírito de iniciativa – podem prejudicar a procura de capitais em países de baixa renda; creio porém ter dito o bastante para esclarecer o assunto.

Se esse problema do incentivo ao investimento é de pouca importância ou mesmo inexistente, no Brasil, segundo afirma FURTADO, à pág. 35 de seu trabalho, isto me alegra e não me surpreende, porque o Brasil não pode realmente ser considerado tipicamente um país subdesenvolvido. Minhas conferências foram de caráter geral não se relacionando especificamente com qualquer país ou países. Mas, a fraqueza de incentivo ao investimento particular, como conseqüência da ausência de mercados internos, é um problema que surge constantemente na Índia, no Egito e em outros países. Em minha opinião a existência desse problema é confirmada claramente pela estrutura tradicional do investimento estrangeiro direto, que, SINGER tão bem descreveu mas não explicou, razão pela qual não considero uma perda de tempo ter discutido esse problema na minha primeira conferência.

É verdade que no passado a expansão dos mercados de exportação forneceu muitas vezes em países subdesenvolvidos, o incentivo necessário ao investimento, tanto para o capital doméstico como para o estrangeiro. Se eu

interpreto corretamente o que FURTADO afirma, à pág. 10, ele ainda está aguardando algum incentivo que venha de fora. “Sempre que os países subdesenvolvidos tivessem oportunidade de realizar suas inversões com vistas ao mercado externo, o problema não existiria. Portanto, a questão fundamental reside na inexistência de um mercado externo em expansão”. Seria eu, o último a negar a importância do comércio exterior para o desenvolvimento dos países atrasados.

Por outro lado, colocar a ênfase analítica principalmente no comércio exterior e afirmar que esse comércio não está se expandindo com bastante rapidez, pode dar lugar a uma atitude desnecessariamente pessimista¹.

Sugeri, em contraposição, que o problema pode ser solucionado, ao menos teoricamente, através do crescimento equilibrado da Economia (Conferências, págs. 20 a 21 e 31 a 32). Esse processo de crescimento equilibrado, caracteriza-se pela aplicação mais ou menos simultânea de capitais adicionais, a um grande número de indústrias complementares, criando o aumento da produtividade em cada uma dessas indústrias, um mercado em expansão para as demais. Como expliquei na primeira conferência, nesse sentido uma expansão geral do poder aquisitivo real, ajudaria certamente a eliminar a dificuldade geral que pode existir em relação a incentivos para investir, em cada indústria separadamente.

O conceito de expansão equilibrada é realmente inerente à lei clássica dos mercados e JOHN STUART MILL a formula da maneira seguinte: “Qualquer aumento da produção, se for distribuído entre todos os ramos da produção nas proporções que o interesse particular ditaria, criaria ou antes constituiria, sua própria procura”. Aqui, resumidamente, está o argumento em favor do crescimento equilibrado. O aumento na produção de sapatos somente, por exemplo, não cria sua própria procura. Por outro lado, um aumento da produção de um grande número de bens de consumo, em proporções correspondentes à estrutura das preferências dos consumidores, cria realmente sua própria procura.

¹ Além disso, no pós-guerra, o comércio mundial tem crescido rapidamente. A afirmação de FURTADO (pág. 30) que esse comércio teria declinado de 47 a 49 não concorda com o índice do quantum do comércio mundial que aumentou de 96, em 1947, para 108 em 1949 e para o nível recorde de 134 em 1951, na base de 100 em 1937. Ver United Nations, *Monthly Bulletin of Statistics*, August 1952.

Como conseguir o crescimento equilibrado? O incentivo do sistema de preços pode consegui-lo gradualmente, embora aqui as soluções de continuidade técnica possam ser um empecilho; além disso, quando há rápido crescimento de população, o crescimento lento não é satisfatório. Na evolução da civilização industrial ocidental, através da ação espontânea da iniciativa privada mediante investimentos simultâneos em muitas indústrias, os impulsos criadores de SCHUMPETER conseguiram um processo rápido de crescimento equilibrado, apesar de crises cíclicas e desequilíbrios ocasionais. FURTADO considera com ceticismo a utilidade da teoria de SCHUMPETER para os países menos desenvolvidos da atualidade – e eu concordo com ele. É possível que ele não tenha visto a frase, à pág. 22 das conferências, onde eu disse que a teoria do desenvolvimento econômico de SCHUMPETER destinava-se a ser aplicada principalmente ao surto de crescimento do capitalismo ocidental. Não é necessariamente aplicável a outros tipos de sociedade, onde é bem possível que as forças que devem derrotar os efeitos da estagnação econômica necessitem ser deliberadamente organizadas pelo Estado, pelo menos inicialmente, por meio de alguma forma de ação coordenada e empreendimento coletivo. “Não podemos ter certeza de que a capacidade humana de empreendimento e de espírito de iniciativa, tão abundantes, por exemplo, na economia americana, também seja encontrada alhures. No desenvolvimento industrial da Europa ocidental a fonte principal dessa capacidade foi a classe média”. Nos Estados Unidos, se esse rótulo for de todo aplicável, compreende a grande maioria da população, ao passo que em muitos dos países atrasados da nossa época a classe média é praticamente inexistente. Tudo isso acentua a importância de fatores não-econômicos, que frisei de início (Conferências, pág. 11). A esse respeito, novamente, concordo com as considerações de FURTADO, e com as referências dele aos trabalhos de PIRENNE, MAX WEBER, etc.

Deixando essa matéria aos sociólogos, a questão prática para o economista é a de saber se algo pode ser feito para remediar a debilidade dos incentivos ao investimento nos países de baixa renda real. A esse respeito discuti, embora superficialmente, em minha conferência sobre “Política Comercial e Formação de Capitais” o papel da proteção às indústrias nascentes. É natural supor que esta política, mesmo que nada possa fazer diretamente para aumentar a oferta de capitais num país menos desenvolvido, poderá pelo menos contribuir do lado da procura através do aumento do incentivo à inversão nas indústrias nacionais.

Quando uma fábrica é criada para produzir bens até então importados, o problema do mercado e o problema conexo dos incentivos podem ser solucionados muito simplesmente pela proibição das importações. Sem dúvida, tem sido no passado, um importante motivo de proteção tarifária, o de reservar o mercado interno, por pequeno que seja, para o investimento doméstico, superando, desta maneira, a fraqueza do incentivo ao investimento. Porém, é sumamente duvidoso que esse procedimento por si só, possa dar início a um processo de crescimento equilibrado da Economia. Sem crescimento geral desse tipo, o incentivo à inversão em determinada indústria protegida não irá além do ponto em que todas as importações tenham sido substituídas pela produção nacional. Nesse ponto, poderá cessar a expansão da nova indústria, e nada terá sido conseguido, em termos de aumento de renda real. Essa limitação da proteção tarifária tem sido observada, por exemplo, na Índia, em certas indústrias (tais como a dos tecidos de algodão e a do açúcar). Em resumo, a política comercial será provavelmente um meio inadequado de curar a possível deficiência do lado da procura no problema da formação de capitais em países menos desenvolvidos.

É claro que essa deficiência só se dá em relação ao investimento particular. Naturalmente não há, para a Economia como um todo, nenhuma deficiência da procura de capitais, nos países menos desenvolvidos. A esse respeito, a dificuldade do lado da procura é muito diferente da que existe do lado da oferta. Qualquer falta de procura de capitais pode ser removida por medidas de organização, inclusive a coordenação de projetos de investimento (ver Conferências, pág. 22, bem como o comentário de FURTADO às págs. 29) e inclusive medidas destinadas a eliminar a diferença que pode existir entre produtividade marginal particular e social, do capital. Não há dúvida de que é possível tornar, a procura social de capital, efetiva, ou através de empreendimentos particulares ou diretamente pelo investimento público. Em minha opinião, uma vez reconhecido o problema, não deverá ser excessivamente difícil resolvê-lo. É óbvio que o problema do incentivo ao investimento não é insolúvel. É por isso que dediquei 5 das 6 conferências ao problema mais sério e básico, da oferta de capitais. De acordo com a minha hipótese, o fato de que o investimento estrangeiro particular, no passado, não se interessou pelo mercado interno dos países menos desenvolvidos, tendo-se concentrado na produção de matérias-primas a serem exportadas para as nações industrialmente avançadas, devia-se, principalmente, ao fraco

incentivo ao investimento em indústrias trabalhando para as populações pobres locais, ao lado de um forte incentivo a investir em atividades de exportação aos centros manufatureiros do mundo. Esse contraste fornece uma ilustração clara da possibilidade de existência de uma dificuldade relativa ao incentivo ao investimento em países atrasados e reflete a estrutura dos incentivos fornecidos pelos lucros a serem obtidos nos diversos ramos de atividade. Nessas condições, a produtividade marginal particular do capital em países de baixa renda, parece naturalmente mais alta nas indústrias de exportação do que nas indústrias que produzem para o mercado interno. Isto explica facilmente a estrutura tradicional do investimento particular estrangeiro, exceto o feito nos serviços de utilidade pública.

Se compreendi corretamente o artigo de FURTADO, ele recomenda, na última parte do seu estudo, a concentração do investimento doméstico e estrangeiro nas indústrias de exportação e nas que pudessem substituir as importações, como meio de evitar os problemas de balanço de pagamentos que surgem no processo do desenvolvimento econômico. Não acredito muito nessa solução. Não evitará tendências inflacionistas e dificuldades no balanço de pagamentos a não ser que estas sejam atacadas em suas raízes: a tendência da renda monetária, de crescer mais rapidamente do que a capacidade de produção. Em minha opinião, essas pressões podem surgir, independentemente de uma falsa estrutura de investimentos. É possível que nem tenham relação com a alta elasticidade-renda, da procura de importações. Além disso, o próprio conceito da elasticidade-renda, pode ser aplicado, apenas quando a relação básica entre renda e importações é considerada bastante estável. Na segunda parte do seu artigo, FURTADO parece conceder, que a crescente consciência de padrões elevados de vida aumenta a propensão ao consumo em geral, e a propensão a importar bens de consumo em particular. Se a dificuldade principal, segundo me parece, reside nos chamados desejos de emulação e na influência desses efeitos, sobre a propensão a consumir, uma modificação na estrutura do investimento nada ou pouco conseguirá. O problema é antes o de liberar fatores de produção para esse investimento, mediante uma restrição firme das despesas que não sejam dessa categoria. Reconhecer que a inflação pode ter diversas causas básicas é uma coisa; mas em minha opinião é errado dizer (como FURTADO parece dizer às págs. 34) que a inflação, por isso, não é um problema monetário. Qualquer que seja a estrutura do investimento, a inflação não será evitada, a não ser que se criem

as economias correspondentes, através outros meios que o método inflacionário da poupança forçada.

Minha preferência, tanto por razões técnicas como por razões de estabilidade social e política, é pelo método fiscal das economias compulsórias, método esse que pelo menos pode tentar a consideração do princípio do igual sacrifício. A consciência de níveis de vida mais avançados tende a criar, nos países menos desenvolvidos, um obstáculo à poupança que só métodos fiscais podem ter esperança de neutralizar.

É bem verdade que o próprio desejo de emulação, tende a criar dificuldades políticas que impedem o uso dos métodos tributários, para esses fins. Mas se nós nos sujeitarmos a isso, cederemos ao círculo vicioso da pobreza (este é o círculo vicioso do lado da oferta de capitais, agravado, no caso, pela pobreza relativa além da pobreza absoluta). É precisamente nesse ponto – ação coletiva através dos métodos fiscais – que pode haver alguma esperança de romper o círculo.

Conforme frisei diversas vezes em minhas conferências, a poupança coletiva através do sistema fiscal é perfeitamente compatível com o exercício da função de investir por particulares. As duas componentes da formação de capitais, economias e investimento, dependem da poupança e do empreendimento; nada existe que impeça necessariamente a combinação da poupança coletiva com o empreendimento individual. Isto decorre não só de considerações teóricas, mas também de exemplos históricos. É o hábito de poupar que o Estado pode compelir. O ato de investir pode ser deixado em mãos particulares, embora não talvez sem coordenação, no interesse do crescimento equilibrado. Mas o uso da tributação como meio da poupança coletiva não reagirá desfavoravelmente sobre o incentivo particular para investir? Este é um problema sério que eu quase não discuti e que certamente exige reflexão. A resposta reside, em parte, na criação de técnicas fiscais adequadas, inclusive, por exemplo, isenções tributárias ou mesmo subvenções.

Não pretendo sugerir que haja uma resposta simples ou fácil, mas acredito que algo possa ser feito nessa direção. Não posso porém entrar em minúcias técnicas. Deveria concluir com uma ou duas considerações gerais relativamente às fontes potenciais das quais é possível extrair a poupança indispensável.

Uma dessas fontes é o consumo ostensivo, importante em algumas regiões menos desenvolvidas, como, por exemplo, no Oriente Médio. E a utilização de recursos que não desempenham função útil alguma, porque não são

necessários, nem de fato proporcionam incentivo ao exercício de qualquer função econômica importante ou útil. Portanto, por definição, essa riqueza pode ser desviada sem efeitos contraproducentes quanto ao incentivo a investir.

Certamente, essa fonte não é tão importante como a que eu principalmente desejei acentuar, o aumento da produtividade rural. Acentuei essa fonte por duas razões: em primeiro lugar porque a grande maioria da população, mesmo nos países menos densamente povoados, como nos da América do Sul, trabalha na agricultura. Se há necessidade de mão-de-obra para a construção de equipamentos, etc., é a agricultura a fonte de onde ela pode ser obtida. Como a alimentação absorve a maior parte da renda de um povo pobre e como conseqüentemente a agricultura absorve a maior parte da mão-de-obra de um país pobre, um aumento percentual determinado da produtividade agrícola terá um efeito muito maior na quantidade absoluta de trabalho liberado, do que um aumento percentual semelhante, em qualquer outro ramo de atividade desse país. Em segundo lugar, em muitos casos é possível aumentar a produtividade na agricultura, sem muito capital adicional.

Nos países em que há grande excedente de mão-de-obra na agricultura, esse excesso por si mesmo constitui uma fonte potencial de acumulação de capitais. Tanto nos países subpovoados como nos países densamente povoados, nos estágios iniciais do desenvolvimento, a fonte básica da acumulação de capitais é um aumento na produtividade rural no sentido de um aumento da produção *per capita*, muito embora nos últimos, esse aumento possa ser obtido deslocando a mão-de-obra em excesso em vez de obtê-lo através da melhoria imediata da técnica de produção. Na Índia a energia humana é absorvida principalmente pela produção de alimentos; a maior eficiência nessa atividade constitui o meio principal de conseguir poupança coletiva. Essa maneira básica de liberar trabalho, para a construção de obras, é assim o primeiro requisito do progresso. Mas infelizmente, os frutos do aumento da produtividade agrícola não podem ser retidos pelo homem do campo; e aí está uma das causas do conflito entre cidade e campo, que surge no decurso do desenvolvimento econômico. Críticos conservadores tendem a considerar nessas circunstâncias, indústrias e obras públicas, como excrescências parasitárias que precisam ser suportadas pela Economia agrícola – e realmente há algum fundamento para essas queixas.

Essa consideração pode ser ilustrada pela experiência japonesa. O principal instrumento de poupança coletiva no desenvolvimento inicial do

Japão, foi o imposto rural, drasticamente aumentado nos anos 70 do século passado, quando rendeu 4/5 da receita total do governo. Foi esse o meio usado para retirar da agricultura, o aumento de renda criado pelo aumento da produtividade, através da retirada do excesso de mão-de-obra e da melhoria da técnica de produção. A receita obtida através desse imposto, foi canalizada pelo governo, direta ou indiretamente para investimentos industriais e serviços de utilidade pública.² Dessa maneira os meios de subsistência foram mobilizados para tornar possível a construção de instalações básicas. Por outro lado, ao contrário da agricultura, empresas industriais foram pouco tributadas e mesmo subvencionadas. Mais tarde, a situação mudou gradualmente, muito embora, no fim do século, o imposto rural ainda tivesse representado quase metade da receita tributária total. Esse exemplo é particularmente interessante, porque mostra como um processo de poupança forçada pode deixar subsistir o incentivo ao investimento, em um setor da economia, quando, pela própria natureza do problema, os recursos iniciais para a acumulação de capitais devem provir de outro setor. Tendo-se em vista o que disse, relativamente ao papel da agricultura na Economia de um país atrasado, parece que o caso do Japão seja de significação bastante geral.

O aumento da renda real proveniente do aumento da produtividade rural deve ser canalizado para a formação de capital real. Mas, na medida em que continua o desenvolvimento, o próprio capital acumulado produzirá um aumento da renda real, o qual, tanto quanto possível, deve ser aplicado novamente em aumento de capital real. É preciso encontrar meios de tributação que, aumentando a propensão marginal a economizar, salvaguardem ao mesmo tempo o incentivo ao investimento particular.

Deixar o investimento em mãos de empreendedores particulares tem a vantagem de proporcionar um meio para incentivar a poupança do aumento de renda criado pelo investimento. Se existe qualquer esperança de poupança particular substancial, ela reside talvez, principalmente, na reinversão de lucros. Os incentivos à poupança e ao investimento estão intimamente ligados entre si, na pessoa do empreendedor, em seus êxitos passados e suas ambições futuras. A reinversão dos lucros foi historicamente a maior fonte de

² Ver BRUCE F. JOHNSTON, "Agricultural Productivity and Economic Development in Japan", *Journal of Political Economy*, December, 1951.

acumulação de capitais no desenvolvimento econômico do Ocidente, e como tal, ocupa lugar de destaque na teoria do desenvolvimento econômico de SCHUMPETER. Se esse processo pode ser repetido alhures, pode ser um processo eficaz e quase automático, para fomentar a propensão marginal a economizar. A reinversão dos lucros tem naturalmente uma série de desvantagens econômicas e não deveria ser o meio exclusivo de fomentar a poupança. Mas é, sem dúvida alguma, um caminho que pode contribuir muito para a formação de capitais em países menos desenvolvidos.

Sei perfeitamente que toquei, superficialmente, alguns pontos que exigem estudo muito mais profundo, mas, estimulado pela contribuição valiosa de FURTADO, quis aproveitar essa oportunidade para apresentar algumas observações suplementares, relativamente aos problemas que discuti nas conferências de há dois anos. *

SUMMARY

A NOTE ON MR. FURTADO'S ARTICLE ON "CAPITAL FORMATION AND ECONOMIC DEVELOPMENT"

Celso Furtado's article on "Capital Formation and Economic Development", which appeared in this Revista, September 1952, is an interesting and thoughtful study, but it contains some passages that seem to me to misinterpret the position I took in my lectures, published in the December 1951 issue.

To begin with, it is a little hard for me to see how FURTADO got the idea that, according to my reasoning, "o problema básico dos países subdesenvolvidos não estaria do lado da escassez de poupança e sim na falta de estímulo às inversões, em razão da limitada capacidade de absorção do mercado". I clearly expressed my own opinion that "the obstacle on the demand side... is not so important, nor so difficult to remedy as the deficiency on the supply side".

Now this obstacle on the demand side, is the weakness of the investment incentives in a country with a very low income per head, and hence with a small domestic market. FURTADO reinterprets this point in his own way as follows: "Um Mercado é pequeno com relação a alguma coisa. E no caso em questão o mercado dos países subdesenvolvidos

* Este artigo foi publicado na Revista Brasileira de Economia, No 1, ano 7, março de 1953.

é pequeno com relação ao tipo de equipamento que se usa nos países desenvolvidos". It is not as simple as that. In my view the weakness of investment incentives is due to the inevitable inelasticity of consumers' demand at low levels of real income in conjunction with the technical discontinuities in the concrete forms of real capital. Even if equipment were specially designed for the underdeveloped countries, the problem of discontinuities would still remain. Additions to real capital, in the course of increasing the capital intensity of production in an economically backward country, are necessarily apt to come in relatively big units. While thus the technical discontinuities (or "indivisibilities") may call for sizeable forward "jumps" in the rate of output, the small and inelastic demand in a low income country tends to make such jumps rather risky, if not altogether unpromising, in any given branch of business considered by itself. Thus the demand for capital will be depressed; and so we have here a vicious circle, quite apart from the difficulties connected with the supply of capital. All this is superimposed on the further fact that in communities afflicted with mass poverty the human qualities of enterprise and initiative are usually in short supply.

If this problem of investment incentives is unimportant or even non-existent in Brazil, I am delighted to hear it; and I am not surprised, since Brazil can hardly be regarded as a typical underdeveloped area.

In the past, the expansion of exports markets has often provided the necessary inducements to invest in underdeveloped countries, for domestic as well as foreign capital. FURTADO, it seems, is still waiting for some incentive to turn up from outside. I would be the last to deny the importance of external trade for the development of the backward countries. But to lay the analytical emphasis mainly on foreign trade and then to say that trade is not in fact expanding rapidly enough, may foster a needlessly defeatist attitude. I suggest, by contrast, that the problem is, at least in theory capable of solution through balanced growth in the domestic economy, a process whereby capital is applied more or less simultaneously to a wide range of complementary industries, so that increased productivity in each of these industries creates an expanding market for the others.

How do we get balanced growth? Ordinary price incentives may bring it about by small degrees, though here the technical discontinuities can be a hindrance; besides, slow growth is just not good enough where population pressure exists. In the evolution of Western industrial civilization, Schumpeter's "creative entrepreneurs" achieved a rapid process of balanced growth, albeit with cyclical setbacks and occasional disproportionalities, through the spontaneous action of private initiative in the past, by carrying out waves of new investment on a wide front. FURTADO is skeptical

about the usefulness of Schumpeter's theory for the underdeveloped countries of the present day – and I agree with him.

Can anything be done to cure the weakness of investment incentives in low income areas? It is highly questionable whether tariff protection alone can release a process of “balanced growth” in the domestic economy. Without such over-all growth over a wide range of activities the inducement to invest in a certain protected industry is not likely to extend the point at which imports have been replaced by domestic production.

It is clear, however, that this deficiency arises only on the private business level of individual investment incentives in low income areas. For the economy as a whole there is of course no deficiency in the demand for capital in an underdeveloped country. In this respect the trouble on the demand side is very different from that on the supply side of the problem of capital formation. Any failure of the demand for capital can be cured or offset by deliberate measures of organization, including the co-ordination of investment projects and including also, in general terms, measures designed to close the gap that may exist between the private and the social marginal yield of capital.

The fact that foreign business investment in the past tended to keep away from the domestic market in economically backward countries, and to concentrate instead on production of primary commodities for the advanced industrial nations, was chiefly due to the low incentive to invest in industries working for the poor local population, in contrast to those working for export to the world's manufacturing centers hungry for more materials and foodstuffs.

If I understand FURTADO correctly, he advocates in the last part of his essay a deliberate concentration of domestic as well as foreign investment on export industries and on industries producing import substitutes, as a mean to meet the pressures on the balance of payments that arise in the process of economic development. I must confess I have little faith in this prescription. It will not avert inflationary trends and balance-of-payments difficulties unless an attack is made on the root of the trouble; the tendency for money income to run ahead of productive capacity. In my view these pressures may have little or nothing to do with a wrong direction of investment; they may not even be related to a high income elasticity of demand for imports. Besides, the very concept of income elasticity is usefully applicable only if the basic relationship between income and imports (that is, the “import function”) can be assumed to be fairly stable. If, as I am inclined to believe, the main trouble lies in the so-called “demonstration effect” and its influence on the propensity to consume, a

change in direction of the current flow of investment may accomplish little or nothing. The problem is rather to “make room” for this investment by keeping a firm check on the growth of expenditures other than capital outlays. To recognize that inflation may have various underlying causes is one thing; but to say (as FURTADO seem to say on p. 34) that inflation is therefore not a monetary problem is quite another thing – and in my opinion misleading. Whichever direction the investment may take inflation will not be averted unless the corresponding saving is created by means other than the inflationary method of forced saving.

My own preference, is for the fiscal method of forced saving, which at least can try to take some account of the principle of equal sacrifice.

Now it is generally true to say that the demonstration factor itself is apt to breed political difficulties inhibiting the use of public finance for this purpose.

Collective saving through the fiscal system is entirely compatible with the private exercise of the investment function. The two components of capital formation, saving and investment, depend on thrift and enterprise; there is nothing to prevent collective thrift from being combined with individual enterprise.

But will not the use of taxation as a mean of forced saving react adversely on private investment incentives? This is a serious problem which I hardly discussed at all, in devising appropriate fiscal techniques including, for instance, suitable tax exemptions or even subsidies. But I cannot enter into fiscal technicalities. I had better conclude with just one or two points of a general economic character, relating to the potential sources from which the necessary saving might be extracted.

One possible source is the non-functional “conspicuous consumption” which plays some part in many underdeveloped countries, for instance, in the Middle East. This use of resources is termed non-functional because it is not necessary – or does not in fact serve – as an incentive for the exercise of any important or useful economic functions. By definition, therefore, these resources can be diverted without adverse on investment incentives.

The source I would stress above all: is the increase in agricultural productivity.

In countries where there is a great deal of surplus labor on the land, the idle manpower in itself constitutes a potential source of capital accumulation.

Where human energy is mostly absorbed in the struggle for food production greater efficiency in that activity affords the principal means of collective saving. But the fruits of advanced in farm productivity cannot, unfortunately, be retained by the farmer; and here is one cause of conflict between town and country in the course of economic development.

These considerations are illustrated specially by the experience of Japan. The outstanding instrument of forced saving in Japan's early development was the famous land tax. This was the device used to siphon off the increment created by higher productivity in agriculture and the revenue from this tax were channeled by the government directly or indirectly into investment projects in industry and basic public facilities. In sharp contrast to agriculture, manufacturing firms were lightly taxed or even subsidized. This example is instructive particularly in that it shows how a process of forced saving can leave investment incentives unimpaired in one sector of the economy, when in the nature of the case the initial resources for accumulation have to come mainly from another sector.

The increment in real income that comes from improved farm productivity must be channeled into capital formation. As development proceeds, the capital accumulated will itself help to produce an increase in real income, of which again as much as possible is to be ploughed back into the country's capital stock. Leaving investment in the hands of individual entrepreneurs has the advantage of providing one possible way of saving the increment of income which capital investment creates. Saving and investment incentives are closely tied together in the person of the entrepreneur, in his past achievements and future ambitions. The ploughing-back of entrepreneurial gains was historically the major source of capital accumulation in Western economic growth. Business saving has, of course, some general economic drawbacks as well, and exclusive reliance on it may not be advisable.

RESUMÉ

NOTE SUR L'ÉTUDE DE M. FURTADO RELATIVE À LA FORMATION DE CAPITAL ET LE DEVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

L'article de CELSO FURTADO sur « La Formation de capital et le développement économique », publié dans cette Revue en Septembre 1952, est une étude intéressante mais il me paraît que l'auteur a mal interprété la position que j'ai défendue dans mes conférences publiées dans le numéro de Décembre de 1951.

D'abord, je ne vois pas très bien comment FURTADO puisse prétendre que selon moi « le problème de base des pays sousdéveloppés ne se présente pas du côté de la rareté des économies et si dans la manque de stimulations à l'investissement en raison de la capacité limité de résorption du marché ». J'ai dit clairement que c'est mon opinion que « les obstacles du côté de la demande ne sont pas si importantes ou difficiles à vaincre

que la déficience du côté de l'offre».

L'obstacle du côté de la demande se trouve dans l'insuffisance des stimulations à l'investissement dans un pays à revenus bas et à marché national réduit. FURTADO a interprété ceci de la manière suivante: «Un marché est réduit en relation à quelqu'autre chose. Dans le cas des pays sousdéveloppés le marché est petit en relation aux types d'équipement employé dans les pays développés ». En réalité, les choses ne sont pas si simples. Je suis d'avis que l'insuffisance des stimulations à l'investissement est causé par l'inévitable inélasticité de la demande des consommateurs ayant un revenu réel bas et par les discontinuités techniques des formes concrètes du capital réel. Même s'il y avait de l'équipement adapté aux besoins des pays sousdéveloppés, le problème des discontinuités ne disparaîtrait pas. L'augmentation du capital réel dans le courant de l'accroissement de l'intensité de l'emploi du capital à la production dans un pays sousdéveloppé, se présente nécessairement en unités relativement grandes. Ainsi, les discontinuités techniques causeront des sautes appréciables dans le taux de la production et la demande petite et inelastique du pays à revenu bas fera ces « sautes » plutôt dangereuses. Comme résultat de la demande pour les biens de capital sera réduite et nous nous trouvons dans un cercle vicieux, tout en laissant de côté les difficultés prenant leur origine dans l'offre du capital. Tous ceci doit être superposé au fait que dans les communautés pauvres les qualités humaines d'entreprises et d'initiative sont généralement assez rares.

Si le problème des stimulations de l'investissements ne se présente pas au Brésil, je n'en suis pas surpris puisque le Brésil ne peut pas être considéré comme un pays-type des régions sousdéveloppés. Dans le passé l'expansion des marchés d'exportation très souvent a créé les stimulations nécessaires à l'investissement dans les pays sousdéveloppés aussi bien pour le capital national que pour le capital étranger. Il me paraît que FURTADO est toujours dans l'attente de voir apparaître de l'étranger d'autres stimulations. Quoique je suis le dernier à nier l'importance du commerce extérieur pour le développement des pays sousdéveloppés, il me paraît que en mettant l'accent surtout sur le commerce extérieur et puis de conclure que le commerce extérieur n'accroît pas assez rapidement, on puisse être mené à une attitude défaitiste. Je veux suggérer, au contraire, que le problème au moins en théorie est capable d'être résolu par une croissance équilibrée de l'économie nationale, un processus dans lequel le capital est appliqué plus au moins simultanément dans des industries complémentaires de manière que la productivité accrue dans chaque une des industries crée un marché en expansion pour les autres.

Comment est-ce qu'on arrive à une croissance équilibrée? Les stimulations

ordinaires des prix peuvent contribuer dans une certaine mesure quoique les discontinuités techniques peuvent être un obstacle. A part de celà une croissance lente n'est pas assez dans le pays où il y a une pression grande de la population. Dans l'évolution de la civilisation industrielle de l'Ouest les «entrepreneurs créatives» de SCHUMPETER ont atteint un processus rapide de croissance équilibrée, quoiqu'avec dépressions cyclique et disproportionalités occasionelles, à travers l'action spontanée d'initiative privée qui menait à des ondes d'investissements nouveaux sur un large front. FURTADO est sceptique concernant l'utilité de la théorie de SCHUMPETER pour les pays sousdéveloppés de nos jours et je suis d'accord avec lui.

Qu'est qu'on peut faire pour remédier l'insuffisance des stimulations à l'investissement dans ces pays? Je doute si la protection douanière seule peut créer un processus de croissance équilibrée dans l'économie. Sans une croissance répandue sur différentes branches d'industries la stimulation à investir dans une certaine industrie protégée ne surpassera pas la mesure dans laquelle les importations ont été remplacé par la production nationale. Il est claire que ceci se passe seulement quant aux stimulations à l'investissement privé dans les pays sousdéveloppés; pour l'économie en générale il y a naturellement pas d'insuffisance dans la demande du capital. A ce point les difficultés du côté de la demande sont très différentes de celles du côté de l'offre dans le problème de la production de capital. L'insuffisance de la demande de biens de capital peut être remédié par les mesures d'organisations y compris la coordination des projets d'investissements et par des mesures prises a fin de combler la différence entre le rendement marginal social et privé du capital.

Le fait que dans le passé le capital étranger se concentrait sur la production de produits primaires pour les nations industrialisées prend son origine dans les stimulations basses à investir dans l'industrie produisant pour la population locale pauvre.

Si je comprend bien FURTADO, il défend dans la dernière partie de son essai une concentration de l'investissement national et étranger dans les industries d'exportation et dans les industries des produits de substitution à l'importation comme moyen à réduire la pression dans la balance des paiements. Je dois dire que je ne crois guère dans cette ordonnance puisque elle n'évitera pas l'inflation ni les difficultés dans leur racine: la tendance que le revenu en termes monétaires surpasse la capacité de la production. Dans mon avis ces difficultés n'ont rien à faire avec la direction erronée de l'investissement ; il est bien probable que ces difficultés ne soient pas en relation avec le haute élasticité de la demanda pour les importations (en fonction du revenu); du reste, le concept de l'élasticité en fonction du revenu ne peut être appliqué que si

la relation de base entre revenu et importation peut être assumé a être relativement stable. Je suis incliné à penser que les difficultés prennent leur origines dans ce qu'on pourrait appeler l'effet de démonstration et son influence sur la propension à consommer de sorte qu'un changement dans la direction du flux des investissements ne peut avoir guère de conséquences. Le problème est plutôt de faire de l'espace pour l'investissement en comprimant les autres dépenses de consommation. Reconnaître que l'inflation peut avoir des causes multiples est autre chose que de conclure, comme le fait FURTADO à page 34, que l'inflation n'est pas un problème monétaire. Cette conclusion du reste est erronée. N'importe quelle direction sera prise par l'investissement, l'inflation ne sera évitée qu'à condition que l'épargne correspondante soit créée par d'autres moyens que la méthode inflationniste de l'épargne forcée. Je préfère la méthode fiscale de forcer l'épargne, méthode qui au moins peut tâcher de tenir compte du principe du sacrifice égal. Cette méthode aussi est réconciliable avec l'exercice privé de l'investissement.

On pourrait se demander néanmoins si la méthode de l'épargne forcée n'affectera pas la stimulation à l'investissement privé. Voilà un problème sérieux digne de discussion. La réponse se trouve partiellement dans une combinaison de mesures fiscales et techniques comme des exemptions et des subsides. Je ne veux pas discuter plus longuement la technique fiscale et je préfère conclure avec quelques remarques sur les sources potentielles pour l'épargne nécessaire. Une source possible se trouve dans la consommation non-fonctionnelle de produits de luxe qui est importante dans quelques pays sous-développés notamment au Proche Orient. Cet emploi des ressources est non-fonctionnelle parce que il n'est pas nécessaire comme stimulation à une fonction économique importante ou utile et par définition ces ressources peuvent donc être employées sans affecter la stimulation à l'investissement. Une deuxième source importante est l'augmentation de la productivité agricole. Les pays ayant un excédant de main-d'oeuvre rurale possèdent dans ceci une source potentielle d'accumulation de capital. Dans les pays où la plus grande partie de la main-d'oeuvre trouve son occupation dans la production de nourritures, une plus grande productivité constituera une source d'épargne collective. Malheureusement les produits du progrès ne peuvent pas être retenus par l'agriculteur et ceci constitue une raison du conflit entre centres urbaines et rurales dans le développement économique.

Ceci est illustré spécialement par les cas du Japon où l'instrument de l'épargne forcée a été l'impôt foncier employé à canaliser le résultat de la productivité agricole accrue et les recettes de cet impôt vers des projets d'investissements industriels. En contraste avec l'agriculture, les entreprises manufacturières n'était que légèrement

taxées ou même subsidiées. Cette exemple nous indique clairement comment l'épargne forcée peut laisser inchangé les stimulations à l'investissements dans un secteur de l'économie quand les ressources initiales pour la formation de capital doivent venir d'un autre secteur. L'augmentation du revenu réel causée par la productivité agricole augmentée, doit être canalisée vers la formation de capital. Une fois le développement commencé, le capital accumulée contribuera à l'augmentation du revenu crée par l'investissement. Les stimulations à l'épargne et à l'investissement sont concentrées dans l'entrepreneur. Et l'histoire nous montre que le réinvestissement des gains de l'entrepreneur a été la source la plus grande de la formation de capital dans les pays de l'Ouest.