

Benefícios e Perigos do Comércio e do Investimento Internacionais para os Países Sub-desenvolvidos (*)

Gostaria de começar apresentando, em linhas gerais, uma opinião que não desejo classificar de modo algum — é sempre esquisito falar em idéias clássicas, idéias tradicionais, idéias antigas — e por isso mesmo me referirei à “opinião consagrada” no pensamento econômico geral. Todavia, essa opinião está distintamente associada ao pensamento liberal e à economia clássica.

Creio que essa opinião consagrada pode ser, sem injustiça, resumida da seguinte maneira: o comércio é uma expressão da especialização internacional da divisão do trabalho e, portanto, em primeiro lugar, o que interessa é *ter tanto comércio quanto possível*; quando o comércio é livre, o ponto importante é o *quantum* econômico do comércio; de um modo geral a especialização em qualquer coisa, num tipo qualquer de atividade que corresponda às vantagens peculiares a uma determinada região, é benéfica e, *a priori*, não há razão para dizer que a especialização em, digamos, produção de gêneros alimentícios ou de matérias primas é diferente da especialização em produtos manufaturados. Talvez caiba aqui notar, todavia, que, ao explicar as vantagens da divisão e especialização do trabalho, em sua famosa passagem do Volume I, Capítulo I, da “Riqueza das Nações”, ADAM SMITH foi buscar seu exemplo na indústria manufatureira. Isso pode ter sido simples coincidência e, de qualquer modo, nenhuma diferença entre os vários tipos de atividade econômica seria admitida ou discutida na opinião consagrada. Além disso, admite-se, de modo geral — creio — que as forças do progresso econômico, no sentido da melhoria de produtividade, operam de modo bem igual entre

(*) 4.^a Conferência pronunciada no Auditório da Fundação Getúlio Vargas, a 18 de julho de 1950.

os diferentes tipos de atividades econômicas (agricultura, extração de matérias primas, minerais, indústria manufatureira, transporte, comércio e as outras tôdas). Como quer que seja, desde que o comércio é vantajoso para as duas partes e livremente empreendido, não faz muita diferença se as taxas de produtividade são modificadas em graus diversos, em diferentes tipos de atividade econômica, porque cada país participa da melhoria na produtividade do que importa. Suponhamos um produtor agrícola e importador de produtos manufaturados; admitindo-se, para argumentar, que a produtividade na agricultura não tenha aumentado, mas, se aumentou a produtividade dos artigos manufaturados, a situação do agricultor não piora porque, na medida em que se efetua o comércio exterior, êsse agricultor também é um produtor de artigos manufaturados — embora por caminhos tortuosos e indiretos. Em vez de produzi-los diretamente, produz primeiro produtos agrícolas, mas participa de qualquer melhoria registrada na produtividade do que importa. Portanto, adotando a opinião consagrada, as pesquisas e especulações em tórno das diferentes taxas de produtividade nos diferentes ramos da atividade econômica ligam-se diretamente ao objeto desta conferência — benefícios e ganhos derivados do comércio. Evidentemente, quando os bens são produzidos no país e nêle consumidos, não há dúvida de que as taxas relativas, do aumento da produtividade, são muito importantes; mas no que concerne ao comércio exterior, a opinião consagrada é que não precisamos cansar a cabeça com as diferentes taxas do aumento da produtividade, porque através do comércio livremente empreendido todos participam do progresso econômico registrado alhures.

No tocante às relações de troca, creio que a tendência tem sido dar relativamente pouca atenção aos mesmos preços pelos quais se efetua o comércio exterior; admite-se que — se o *quantum* do comércio é grande — a alteração nas relações de troca, num sentido ou no outro, caso venha a verificar-se, não faz muita diferença, desde que se pressuponha que a concorrência seja livre e que não haja um forte elemento de exploração monopolística; êste último requisito também é necessário ao pressuposto básico de que os aumentos e melhorias da produtividade sejam transferidos para o comprador. Assim sendo, as relações de troca irão refletir, aproximadamente, as modificações na produti-

vidade, ou as modificações no custo real da produção; enquanto não houver uma distorsão institucional ou política, não há razões para prever uma modificação estrutural nas relações de troca.

Além disso, todos se impressionam, naturalmente, com as dificuldades estatísticas existentes na apuração das relações de troca.

Sempre é difícil provar cabalmente que as relações de troca se modificaram num sentido ou no outro. Quase imperceptivelmente, quase naturalmente, quem adota a opinião consagrada que procuro expor chega à conclusão de que não vale a pena enfrentar as difíceis e intrincadas estatísticas necessárias para chegar afinal a resultados que sempre estarão eivados de uma certa margem de incerteza. Em outras palavras, a discussão das relações de troca, por tôdas essas razões, não é nem muito importante nem muito relevante. Além disso, de acôrdo com a opinião consagrada, creio que se pode dizer que a preocupação com as relações de troca foi ainda mais reduzida pelo fato de que sempre se admitiu, ou se provou, com o raciocínio geral, que existem leis comuns de formação da renda e de preços, as quais se aplicam a manufaturas, produtos agrícolas, matérias primas, etc., de modo mais ou menos idêntico.

Tomemos, por exemplo, a famosa lei de MALTHUS, segundo a qual os salários reais tendem a permanecer constantes; quando o custo real da produção cai 20%, digamos, num país industrializado, e os preços caem na mesma proporção, os salários também serão reduzidos de 20%, permanecendo constantes os salários reais quer imediatamente, quer mais tarde, em consequência do aumento da população. Admitia-se, naturalmente, que essas leis se aplicavam igualmente tanto aos produtores industriais como aos países sub-desenvolvidos, isto é, produtores de artigos primários. Quando se aceitam leis comuns de formação da renda como essa, qualquer que seja a forma das mesmas, é muito difícil, me parece, imaginar uma modificação estrutural nas relações de troca que seja digna de maior pesquisa ou de especulação mais profunda.

Creio que, de acôrdo com a opinião consagrada cujo resumo aqui fiz, talvez de maneira extremamente breve, o estudioso — ao observar as grandes discrepâncias persistentes no padrão de

vida dos países sub-desenvolvidos, de um lado, e dos países industrializados, do outro — é obrigado a concluir que essas diferenças existem porque o comércio exterior é um fenômeno muito parcial, e que existem muitas mercadorias que não podem ser lançadas no comércio internacional, por motivos naturais, sobretudo pelo elevado custo dos transportes, por motivos jurídicos ou porque são serviços, ou por outras razões; que, além dos entraves ao comércio existem embaraços à movimentação dos fatores da produção, os quais impedem que as leis comuns de formação de preço e de renda se façam sentir em toda a sua plenitude. Finalmente, se ainda restam diferenças em padrão de vida que não podem ser explicadas de nenhuma dessas maneiras — as limitações do comércio exterior, os embaraços ao comércio, a mobilidade dos fatores de produção — então no final, como último recurso, o economista que aceita a opinião consagrada dirá que tais diferenças decorrem de fatores não econômicos; que resultam de diferenças culturais, da incapacidade de certas populações de tirar vantagens das oportunidades econômicas que se lhes apresentam, da especialização e da divisão do trabalho. Naturalmente, essa explicação é perfeitamente possível, do ponto de vista lógico; é perfeitamente possível dizer que se todos fizessem igual uso de suas oportunidades e estivessem em situação de fazê-lo, através de suas condições sanitárias, inteligência, conhecimentos, da qualidade de seus economistas, estadistas e governos — então metade dos problemas econômicos estaria resolvida; de sorte que, em último recurso, a explicação só pode ser dada em função de fatores não econômicos; falta de educação, falta de inteligência, falta de mobilidade, etc. É uma opinião possível sobre o objeto de minha conferência de hoje, e uma opinião que predomina na economia de nossos dias.

Que outras opiniões existem? Temos, de certo, a opinião marxista. Aqui, também, é muito difícil dar nomes. Não vou discutir até que ponto o próprio MARX esposava essas idéias, mas, simplesmente, indicar uma associação geral com as idéias marxistas.

Na opinião marxista o comércio entre os países sub-desenvolvidos e os industrializados é dominado por fatores de exploração monopolística: os países mais adiantados têm entre a sua população um elemento (não mais que um elemento) — os ex-

ploradores capitalistas (comerciantes, investidores, industriais, políticos) — que força os países sub-desenvolvidos ou suas colônias a desenvolvimentos que não são benéficos a esses países, mas são vantajosos aos países mais adiantados, o que, portanto, explica a persistente desigualdade observada entre os dois grupos de países. Tais diferenças podem ser explicadas pelo tipo normal de exploração capitalista. O mesmo mecanismo que explica a exploração dos trabalhadores nos países industrializados e as persistentes desigualdades verificadas nos países industrializados, também explica a exploração dos países sub-desenvolvidos.

Parece-me que essa opinião não é muito satisfatória; deixa muita coisa por explicar. Em primeiro lugar, tem que admitir uma grande maquinação deliberada, um plano sinistro e consciente por parte de grupos de países e de pessoas que muitas vezes têm interesses diametralmente opostos. Resulta de um raciocínio baseado numa analogia que é, evidentemente, extremamente duvidosa; isto é, a alegada exploração dos trabalhadores industriais pelos capitalistas de seu próprio país, alegação essa que é difícil de conciliar com o curso da recente história econômica dos países mais adiantados. Despreza fatos óbvios da vida econômica, que se revelaram nos últimos trinta anos, admitindo que é o investidor estrangeiro que anda dando ponta-pés nos governos dos países sub-desenvolvidos. De fato, penso que uma idéia mais realista seria exatamente o contrário; creio que se alguém levou ponta-pés, os capitalistas particulares e os investidores estrangeiros receberam uma boa quota dos mesmos. O Dr. SCHACHT foi um dos primeiros — talvez não tenha sido o primeiro — a descobrir a importante proposição econômica de que não é o credor quem maneja o chicote ou está na melhor posição, mas o devedor. Além disso, a opinião marxista não dá uma explicação satisfatória, a meu ver, do que aconteceu nos Estados Unidos ou no Canadá, na Nova Zelândia ou na Austrália. Se os países capitalistas estivessem decididos a explorar os países sub-desenvolvidos, porque haveriam de discriminar entre os Estados Unidos e o Canadá, de um lado, e suas colônias, do outro? Se exploravam as últimas, porque não exploraram universalmente? Que aconteceu aos Estados Unidos ou ao Canadá? Como explicar o crescimento dêste, sob a doutrina marxista? Eis um outro ponto muito fraco nessa doutrina.

Além disso, creio que a opinião marxista, atribuindo a falta de desenvolvimento econômico à exploração capitalista, deixa um grande ponto de interrogação: é difícil compreender por que os capitalistas dos países industrializados não transferiram suas indústrias para os países sub-desenvolvidos, já que, de acordo com a doutrina marxista, a população dos países sub-desenvolvidos é mais fraca, mais desvalida, mais passível de exploração que os trabalhadores da Inglaterra, da França, dos Estados Unidos, etc., dos países já industrializados. Na doutrina marxista, o principal elemento de exploração é o proletariado urbano; os trabalhadores agrícolas também podem ser explorados, mas os camponeses independentes são mais difíceis de explorar, entre outras coisas porque possuem certas características de capitalista. Portanto, de acordo com a doutrina marxista, seria de esperar-se, estritamente falando, uma enorme transferência de indústrias para os países sub-desenvolvidos. Também isso é claramente incompatível com os acontecimentos, tal qual os presenciamos.

Vemos que a opinião marxista — que, a meu ver, é a única escola que se contrapõe à “opinião consagrada” — não é aceitável, por muitos motivos. Creio que se desejamos examinar criticamente a “opinião consagrada” sobre os benefícios do comércio e do investimento entre os dois grupos de países, temos que começar do princípio: esse exame crítico é necessário porque, como mencionarei num minuto, há fatos muito importantes que não podem ser explicados dessa maneira. Não podemos aceitar a interpretação marxista, como ponto de partida, porque também ela é deficiente em muitos aspectos fundamentais. Em consequência, surgiu o que eu vou denominar a “opinião de PREBISCH” mas quero deixar bem claro que não desejo classificar esta opinião nem o Sr. PREBISCH. Ligo o seu nome a esta “opinião” porque, embora ela tenha surgido gradualmente, como resultado de uma série de discussões e publicações, o Sr. PREBISCH teve papel proeminente na formulação dessas idéias.

Ao expor este ponto de vista sobre o problema do comércio e do investimento, em relação ao desenvolvimento econômico, quero apresentar dois pressupostos iniciais; são importantes e necessários à formulação da idéia. Foram estabelecidos por motivos políticos, se assim o preferem; não são pressupostos econômicos. Não vou discutir se são corretos ou errados, se deviam

ser estabelecidos ou não; estou apenas explicando que, para a formulação dessa idéia, tais pressupostos tinham que ser feitos. Esses dois pressupostos estão implícitos na Carta das Nações Unidas e o Sr. PREBISCH, assim como seus colegas na formulação dessa idéia, os tomaram como ponto de partida, conquanto essa idéia não possa ser considerada uma opinião das Nações Unidas. De qualquer modo, alguns de seus elementos remontam a muito antes. A Organização das Nações Unidas, tal como existe no momento, não é um governo mundial, mas uma coleção de governos independentes; é uma coleção de áreas soberanas de territórios controlados por uma outra área soberana independente. Portanto, o primeiro pressuposto foi admitir como pacífico que o problema é o do desenvolvimento de determinadas áreas geográficas. Isto importa em afastar para o problema de determinadas áreas a solução de remover suas populações, ou suprimi-las como estados independentes.

O segundo pressuposto é o de que as discrepâncias nos padrões de vida dos diversos países, que são enormes e que evidentemente vêm crescendo nos últimos anos, são prejudiciais e constituem um perigo para a paz do mundo e para o efetivo funcionamento dos países sub-desenvolvidos como unidades políticas independentes. O pressuposto, portanto, é o de que um aumento na renda mundial é mais desejável nos países atualmente sub-desenvolvidos, do que nos que já são bem adiantados. Em outras palavras, tornam-se desejáveis operações que resultem numa transferência da renda mundial, dos países adiantados para os países sub-desenvolvidos, sem diminuição da renda total. Tais operações podem tornar-se indesejáveis, em virtude de repercussões secundárias, mas inicialmente devem ser tratadas como desejáveis em si mesmas. Até aí há uma certa justificação para a crítica (se é que há crítica) de que o problema é encarado do ponto de vista dos países sub-desenvolvidos, e creio que isto distingue este trabalho, até certo ponto, de algumas das análises feitas anteriormente.

Ao formular esta idéia, penso que podemos dizer que os autores tomaram quatro fatos básicos e procuraram explicá-los. Quatro fatos que, para esse grupo, era muito difícil explicar com o argumento tradicional. Foram os seguintes:

1) Antes de tudo, o fato de que existe nos países sub-desenvolvidos um grande desnível de produtividade entre os setores que produzem para o comércio de exportação e aqueles que produzem para o consumo interno. Os setores que produzem para o consumo doméstico costumam ser: agricultura de subsistência ou artesanato, empregos em manufaturas de pequena escala, agricultura em grandes propriedades. A produção para exportação costuma ser — mas nem sempre o é — no presente, de propriedade estrangeira ou foi originariamente iniciada do estrangeiro; processa-se em fábricas e emprêsas econômicas que são o resultado de investimentos externos anteriores. O fato a ser explicado é que a produção de exportação, de modo geral — isto é, dos países sub-desenvolvidos — está num nível de produtividade muito mais elevado que o da produção econômica geral, e parece haver fraca tendência no sentido de que a maior produtividade da produção de exportação se estenda aos outros setores da vida econômica, nos países sub-desenvolvidos.

2) O segundo fato que atraiu a atenção foi a ligação que existia entre falta de desenvolvimento econômico e produção primária. E' quase invariavelmente verdade que todos os países que no momento são razoavelmente definidos como sub-desenvolvidos são países que têm uma elevada proporção de sua população empregada na agricultura e em outras ocupações primárias. Apresso-me, entretanto, a deixar bem claro que a recíproca não é verdadeira — nem era necessária, para o argumento que de-sejo apresentar, que o fôsse. Os países pobres em geral produzem produtos primários mas nem todos os produtores de artigos primários são pobres. O único ponto que quero frisar é que a falta de desenvolvimento econômico vem, usualmente, associada à falta de desenvolvimento de ocupações secundárias, terciárias e não-primárias. Não estou dizendo — não é verdade nem necessário dizer — que o desenvolvimento econômico deveria, portanto, consistir inteiramente no desenvolvimento de indústrias e que seu sucesso devia ser medido pela redução da participação da produção primária na produção geral.

3) O terceiro fato a ser explicado é uma tendência crônica e estrutural no sentido de uma deterioração dos preços dos produtos primários em relação ao dos produtos manufaturados. Há sempre margem para dúvidas quanto a cifras exatas, mas acre-

dito que podemos admitir que nos últimos 50 ou 60 anos houve uma tendência marcada — tomando essas duas classes de artigos englobadamente (o que sem dúvida proporciona margem para muitas exceções individuais) — no sentido de os preços das exportações dos países sub-desenvolvidos (que são em grande parte regulados pelos preços de certos produtos agrícolas e matérias primas) piorarem contínua e firmemente, medidos em termos dos preços de suas importações (os quais, no entanto, são menos regulados pelos preços dos artigos manufaturados do que seus preços de exportação são governados pelos preços dos artigos primários exportados). As importações dos países sub-desenvolvidos contêm naturalmente maior proporção de artigos manufaturados que suas exportações; mas os países sub-desenvolvidos também importam uma grande proporção de artigos como gêneros alimentícios processados e de alta qualidade, matérias primas industriais, etc. Penso que se pode também afirmar, com base nos dados estatísticos existentes, que a deterioração nas relações de troca decorreu, em grande parte, do declínio dos preços dos artigos primários exportados, em relação aos preços dos artigos manufaturados importados. Este o terceiro fato a ser explicado.

4) Em quarto plano gostaria de mencionar um fato curioso, que tem de ser explicado de uma maneira ou de outra: país algum (com a possível exceção do Japão) industrializou-se ou desenvolveu-se, apenas, com o investimento externo; quando, porém, se encontra o desenvolvimento econômico ligado ao investimento estrangeiro, também se encontra uma elevada percentagem de imigração, sobretudo de imigração procedente dos países industrializados. Isto é curioso. Longe de encontrar-se imigração para os países industrializados — procedente de países que, de há muito, se mantêm sub-desenvolvidos, para os velhos centros industriais (o que se podia esperar, graças ao princípio de equalização dos preços dos fatores da produção) — o que encontramos, na verdade, é uma pesada migração dos velhos centros industriais, não tanto para as áreas sub-desenvolvidas antigas, mas para as novas áreas, não para a Índia ou China, nem mesmo tanto assim para a América Latina, mas, sobretudo, para áreas inteiramente novas, dotadas de recursos naturais não utilizados, como os Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, etc.

Eu sugiro que a explicação dêsse quatro fatos deveria servir como uma espécie de teste a qualquer idéia ou teoria que se apresente neste campo. Sou de opinião que a menos que se correlacionem e expliquem êsses quatro fatos, alguma coisa está faltando ou está errada.

Dentre êsses quatro fatos, talvez o terceiro se preste mais para iniciar uma explicação correlacionada: a tendência para a deterioração nas relações de troca das exportações primárias. Ao contrário da inferência contida na opinião consagrada, de que o *quantum* do comércio é mais importante do que os preços, uma investigação, do ponto de vista dos países sub-desenvolvidos, tende a mostrar que as modificações nas relações de troca foram de importância crucial. Todavia, o conceito tradicional de relações de troca pode ser consideravelmente ampliado, de modo a incluir uma série de fenômenos que usualmente por êle não são abrangidos, de modo a ajudar a ligar os quatro fatos que desejamos explicar. Já existe um bom acervo de dados estatísticos e fatos suficientes para fundamentar a afirmativa de que, para os países sub-desenvolvidos, as modificações nas relações de troca são de importância crucial. Mesmo com o baixo nível de exportação apresentado no momento pelos países sub-desenvolvidos, em virtude de todos os entraves que reduziram o comércio, uma melhoria de 10% em suas relações de troca, embora as quantidades permanecessem as mesmas (admitindo-se que seria possível alterar os preços sem afetar as quantidades, isto é, admitindo-se modificações dinâmicas e não estáticas), mesmo essa melhoria faria maior diferença em seu desenvolvimento econômico que qualquer possível renascimento do investimento, pelo menos do investimento privado dentro do possível, no momento atual. Em termos de quantidade, os recursos econômicos que os países sub-desenvolvidos perderam, creio, numa apuração estatística, que durou mais de 50 ou 60 anos, o resultado da deterioração na relação de troca compensou, ou mais do que compensou, o capital que para os mesmos se dirigiu, através do processo de investimento internacional.

Ao dizer que tais modificações foram de importância vital, encaro as relações de troca não tanto em relação à renda nacional total, dos países sub-desenvolvidos, mas em relação à pequena margem de suas importações que consistem de bens de pro-

dução, importações que podem servir diretamente à sua industrialização ou a seu desenvolvimento agrícola. Se analisarmos as modificações verificadas nas relações de trocas dos países sub-desenvolvidos, em relação às suas importações de bens de produção, chegaremos à conclusão de que — mesmo que tudo mais permanecesse igual (inclusive, entre outras coisas, a produtividade da produção primária comparada com a da indústria manufatureira), se as relações de troca retornassem ao que eram em 1880 ou 1890 — os países sub-desenvolvidos poderiam facilmente ter duplicado suas importações de bens de produção, sem incorrer em dívidas externas, e sem a pressão no balanço de pagamentos que acompanha os empréstimos externos. Estamos, evidentemente, fazendo um exercício puramente aritmético, tomando dois grupos de algarismos e admitindo que tudo mais permaneça igual. Não vou dizer que seja possível introduzir modificações amanhã, mediante acordos internacionais, e esperar que tudo mais permaneça igual; não obstante, acredito que este exercício aritmético tenha um certo interesse e de fato mostre o lugar vital que as relações de troca ocupam neste problema de desenvolvimento econômico. Um suprimento duplo de bens de produção, durante um período continuado, teria evidentemente feito uma enorme diferença.

Tendo elevado as relações de troca a uma posição de maior interesse na especulação e na realidade, o passo seguinte é pôr em dúvida a opinião de que a especialização é útil, ou igualmente útil, qualquer que seja o ramo em que se aplica; em outras palavras, que a especialização na agricultura e produtos primários é essencialmente a mesma coisa que a especialização em manufaturas; que não há verdadeira diferença genérica entre as duas; que o importante é ressaltar que ambas são especializações da divisão do trabalho — o que é uma coisa boa.

O grupo PREBISCH, em vez de ressaltar o que é comum a esses dois tipos de especialização — isto é, que ambos são especialização da divisão do trabalho, e, portanto, são benéficos — ressalta o que é diferente. Afirma que a diferença é mais importante que a semelhança; que existem razões para dizer que a especialização da divisão de trabalho internacional, quando conduz à especialização em produção primária, por parte de certas áreas e territórios, tem efeitos econômicos muito diferentes dos

resultantes da especialização da divisão de trabalho que conduz ao surgimento de indústrias manufatureiras e a outras ocupações a essas ligadas.

Várias são as diferenças julgadas relevantes pela maioria das pessoas que esposam êsse ponto de vista. A primeira diferença apontada é que a produtividade da produção tende a crescer menos rapidamente na produção primária que na indústria manufatureira. Pois bem: isto, segundo a opinião consagrada, como já expliquei, não afeta diretamente a distribuição dos benefícios do comércio e do investimento, mas tem efeitos importantes sobre a parcela do padrão de vida que é determinada pela produção interna. Há, contudo, motivos para se acreditar que também tem sua importância para os problemas do comércio exterior.

Se aceitarmos esta proposição — a qual evidentemente tem de ser provada — de que a indústria manufatureira a) é mais produtiva que as ocupações primárias e b) tende a aumentar sua produtividade mais rapidamente que as ocupações primárias — então segue-se que o país que se especializou num produto primário é pelo menos muito mais vulnerável a quaisquer impedimentos ao comércio exterior; e êste fato, só êste, presumivelmente enfraqueceria sua posição comercial. Uma modificação na própria produtividade nada indica sobre o que acontece às relações líquidas de troca, salvo quando seguida de uma outra proposição importante, também formulada pela escola de PREBISCH. Eis a proposição: conquanto o custo real da produção dos artigos manufaturados tenha caído mais que o dos produtos primários produzidos nos países sub-desenvolvidos e por êles exportados, ainda assim o custo real dos produtos manufaturados, para o consumidor estrangeiro, diminuiu muito menos que o dos produtos primários.

Pois bem, se essas duas proposições são verdadeiras, simultaneamente, então a situação é evidentemente péssima para os países sub-desenvolvidos que exportam produtos primários; significa, em termos familiares, que êles estão “apanhando” dos dois lados.

Primeiro, especializam-se na produção de coisas que são menos produtivas e cuja produtividade cresce menos e, portanto, seu padrão de vida é mais baixo, no que toca aos determinantes

do padrão de vida estranhos ao comércio exterior como a quaisquer impedimentos ao comércio. Segundo, mesmo no tocante ao comércio exterior, ao contrário do que está implícito na opinião consagrada, não se beneficiam do progresso econômico registrado na indústria manufatureira estrangeira, apesar de serem teoricamente produtores indiretos de artigos manufaturados. Se a segunda proposição é verdadeira, há uma profunda diferença quando se produz *diretamente* artigos manufaturados, para consumo interno e exportação, e quando se produz indiretamente artigos manufaturados, pagando-os com exportações primárias. O produtor direto de manufaturas pode absorver o decréscimo verificado no custo real, elevando as rendas reais da população; e dêsse modo deixa de reparti-lo com os produtores indiretos.

Creio, em outras palavras, que o nó do argumento é que, enquanto o custo real dos produtos manufaturados declinou muito rapidamente, mais rapidamente que os dos produtos primários, subiu, de outro lado, o que se poderia chamar de custos de transferência; há um importante elemento de transferência além do custo real das manufaturas. A transferência se faz para a população, para os produtores, nos países industrializados que elevam seu padrão de vida constantemente, em consequência da redução do custo real da produção. Em outras palavras, o custo de produção dos produtos manufaturados, medidos em termos constantes de esforço real e remuneração real, estaria caindo constantemente em termos de produtos primários. De fato, todavia, êle não é medido em termos constantes, é medido em termos de um padrão de vida que se eleva constantemente, o dos produtores dos países manufatureiros; produtores não significa, agora, apenas os capitalistas ou empregadores dos países industrializados. Isto nada tem a ver com a interpretação marxista; significa também, e talvez sobretudo, os trabalhadores dos países industrializados e também os beneficiários de várias espécies de rendimentos sociais, em suma, todos os membros da comunidade econômica daqueles países.

Em outras palavras, há um elemento que entra no custo de produção das manufaturas (e no custo real das compras externas) que cresce constantemente. Portanto, embora haja um rápido progresso técnico na produção de artigos manufaturados, mais rápido que na produção primária, apesar disso os produto-

res *indiretos* de artigos manufaturados — a população que produz artigos primários para permutá-los por artigos manufaturados — não beneficiam desse processo porque o custo das manufaturas que os interessa não é o custo real de sua produção, que é muito baixo, mas aquêle que inclui o item transferência, que é elevado e cresce constantemente.

Creio que isolei, da melhor maneira que pude, o que se pode chamar o ponto crítico, nesse tipo de análise. Ele consiste de duas proposições básicas: o custo real das manufaturas está caindo mais depressa que o custo real dos produtos primários; o custo das manufaturas contém um item de transferência que cresce constantemente. Este elemento representa uma transferência de todos os compradores de produtos manufaturados para os produtores de produtos manufaturados. Também representa uma transferência interna; mas o caso da transferência interna é muito menos grave porque os consumidores são, em grande parte, as mesmas pessoas que produzem, e, quando não o são, há sempre um meio de compensar essa transferência com política fiscal, política monetária ou desenvolvimentos internos. Como quer que seja, não estou interessado nas repercussões internas, nos países industrializados. O problema que me preocupa são as relações entre países industrializados e sub-desenvolvidos; deste ponto de vista, o item transferência é um fator muito sério e importante e, sem êle, não podemos compreender a deterioração nas relações de troca tão comuns nos países sub-desenvolvidos.

A proposição é que não se efetua uma transferência semelhante, em sentido oposto; o custo real dos produtos primários não contém item de transferência algum, ou então êle é muito menor; não existe um mecanismo idêntico, nos países sub-desenvolvidos, para apropriar-se dos resultados do progresso técnico em favor dos produtores daqueles artigos; os preços de suas exportações são computados mais na base de termos reais, constantes, de remuneração.

No que diz respeito aos países industrializados, consoante a interpretação que estou explicando agora, os produtores estão mais ou menos na mesma posição defendida pela opinião consagrada; êles se beneficiam do progresso técnico ocorrido na produção primária: em parte através do comércio (na qualidade de

produtores indiretos) e em parte também porque controlam, até certo ponto, a produção desses artigos, através a propriedade, a transferência, a disposição comercial, etc. Mas os produtores de exportações primárias não beneficiam da mesma maneira, quanto às importações manufaturadas.

Além dessas duas diferenças básicas entre produtos primários e manufaturas, a tendência daqueles que acompanham esta nova interpretação é também dar ênfase considerável a outras diferenças entre os produtos primários e as manufaturas, diferenças que têm repercussões sobre o problema. Embora eu diga “nova” interpretação, sei muito bem que talvez não haja grande originalidade em cada proposição. A novidade consiste em reuni-las, em utilizá-las conjuntamente, numa nova explicação das diferenças entre os dois tipos de produtos. Tomando cada uma separadamente, creio que os vários elementos que enumerei e que ainda vou enumerar sempre foram bem conhecidos e utilizados na análise econômica de determinados problemas, em tôdas as partes do mundo.

Antes de mais nada, a famosa proposição conhecida como Lei de ENGELS me parece relevante, o fato (apresentado em termos mais técnicos) de que a elasticidade da procura de alimentos em relação à renda é muito baixa; que, dos incrementos adicionais da renda real, são gastas em alimentos proporções decrescentes. Essa proposição é bem estabelecida. De fato, a meu ver ela é tão bem estabelecida que pessoalmente prefiro acreditar mais nessa proposição, como índice mais seguro dos níveis das rendas reais, que nos cálculos diretos, que sempre contêm margem considerável de dúvida. Segue-se que os produtores de manufaturas estão na feliz posição de que o aumento das rendas reais, no mundo inteiro, os beneficia em grau mais que proporcional; já os produtores de artigos de alimentação, especialmente, estão na infeliz posição de que é comparativamente pequena a procura extra de alimentos — sobretudo nos países industrializados importadores, onde se pode admitir geralmente que, em condições normais, já foram satisfeitas as quantidades mínimas razoáveis, de alimentação essencial — resultante do aumento da renda real. Há um efeito paralisador na procura total, impôsto pela Lei de ENGELS. Esse efeito pode ser sustado durante um certo tempo, se houver um aumento na renda real, nos países

muito pobres; nêles a proporção da renda gasta em alimentação é provavelmente muito elevada e qualquer transferência da renda mundial dos países industrializados para os sub-desenvolvidos provavelmente viria criar um aumento na procura de alimentos. Mas, o tipo de aumento na renda real que ocorre na realidade, de incremento das rendas reais onde elas já são muito altas, conduzirá, provavelmente, a uma procura adicional, muito pequena, de alimentos importados.

Os produtores de matérias primas estão na mesma posição, se bem que por motivos um tanto diferentes. Aqui temos dois pontos a considerar: o primeiro é que o progresso técnico assume, em grande parte, a forma de economia de matéria prima; a característica do progresso técnico é produzir a mesma unidade de produtos manufaturados com menor volume de matérias primas importadas. Há uma tendência persistente para a economia de matérias primas, tendência incrivelmente marcada e acredito que muito poucas pessoas se dão conta da velocidade com que se processa a economia de matérias primas. Incidentalmente, a meu ver, essa tendência lança muita dúvida sobre a proposição de que não se podem fazer cálculos estatísticos sobre as relações de troca porquanto os artigos manufaturados melhoram em qualidade mas as matérias primas não. As matérias primas também melhoram em qualidade; uma unidade faz o trabalho de duas unidades, há dez anos passados. Mas isso é uma questão diferente.

Depois temos o segundo ponto que desejo ressaltar com muito vigor: isto é, as manufaturas e as matérias primas são diferentes num outro ponto: nunca se pode usar matérias primas como substituto de manufaturas mas pode-se usar — e de fato cada vez se usa mais — manufaturas como substituto de matérias primas. Quero referir-me, é óbvio, ao grande desenvolvimento das matérias primas sintéticas e talvez, mais ainda que o efetivo desenvolvimento das matérias primas sintéticas, às potencialidades do desenvolvimento sintético de matérias primas e tudo que isso significa para os produtores de matérias primas. Mesmo quando a produção sintética não se efetuou ainda, a possibilidade de que venha a efetuar-se, a qualquer momento, tem tremendo efeito na posição de troca, relativa, dos vendedores de matérias primas e seus compradores, os quais poderiam, se qui-

sessem, substituir o produto pelo artigo sintético. Parece-me que êsse fato é um acontecimento muito relevante dos últimos anos, e tem de ser levado em conta, no quadro teórico.

A outra diferença que desejo ressaltar é a inelasticidade da procura de matérias primas e alimentos, agora não em relação à renda mas em relação ao preço. De modo geral, as matérias primas formam apenas uma pequena proporção do valor total da infinidade de artigos manufaturados em que entram. Assim, uma grande redução de preço nas matérias primas equivale a uma redução muito menor no preço do produto acabado; e mesmo quando a elasticidade da procura do produto acabado é grande, a elasticidade da procura em relação ao preço das matérias primas resulta muito pequena. Êste ponto é muito conhecido. A quantidade de cobre e borracha utilizada num automóvel pode representar apenas 1% do custo final do automóvel. Logo, se o preço do cobre cai 50%, o preço do automóvel cairá apenas $1\frac{1}{2}\%$, e assim mesmo se admitirmos que a procura de automóveis é elástica e que aumentará na razão de 2%, ainda assim, em relação à queda de 50% no preço do cobre, a expansão é muito pequena.

Segue-se que os vendedores de matérias primas estão em posição muito mais vulnerável, pois não lhes é fácil fazer do progresso técnico um processo contínuo e auto-suficiente, enquanto que os industriais podem seguir o famoso princípio de FORD, a saber: produzir mais barato e mais eficientemente, em escala maior; o que reduz o custo de produção, o que faz aumentar muito a procura, o que, por sua vez, habilita o industrial a produzir em maior escala ainda e a reduzir mais ainda o custo de produção e assim por diante. O industrial aufere um grande prêmio do progresso técnico e até certo ponto êsse progresso técnico, em termos de menor custo de produção, tende a propagar-se e a transformar-se num processo contínuo. Essa possibilidade é muito remota no caso dos produtores de matérias primas porquanto, *grosso modo*, seu volume de vendas é determinado muito mais pela produtividade da produção de manufaturas que pela produtividade de sua própria produção. Para os produtores da maioria dos gêneros alimentícios e matérias primas é um processo muito difícil, quase impossível, mesmo, criar seus próprios mercados com sua própria eficiência.

Outrossim, a posição dos produtores de alimentos e matérias primas, quanto à oferta, também é, frequentemente, de natureza a fazer com que sua posição comercial seja fraca e suas relações de troca desfavoráveis. Em primeiro lugar, é usualmente baixa a elasticidade a curto prazo da oferta da produção. Os produtores de gêneros alimentícios podem ser capazes de passar de uma categoria para outra, mas, se tomarmos o grupo como um todo, a elasticidade da oferta é pequena pois é muito difícil passar dos produtos alimentícios para os manufaturados. No tocante a matérias primas, a produção é quase sempre muito especializada: quem tem uma mina de cobre não pode dela tirar estanho, por mais tentadores que sejam os preços do estanho. A oferta do grupo, como um todo, em face de preços que caem universalmente, é sustentada pelos esforços de cada produtor para manter a sua receita. A oferta a curto prazo é, portanto, inelástica, e isso de certo contribui ainda mais para a instabilidade dos preços dos gêneros alimentícios e matérias primas. A combinação de produção inelástica e de procura inelástica concorre para uma grande instabilidade de preços. As próprias variações extremas nos preços já são uma dificuldade na elaboração de planos a longo prazo destinados a melhorar a eficiência, ou a mecanizar a produção.

Por outro lado, a elasticidade da entrega, a elasticidade relevante, no que toca à posição comercial imediata, é geralmente muito elevada; e, portanto, aqui também parece que os países sub-desenvolvidos “apanham” dos dois lados. A produção é inelástica e, portanto, se os preços caem, a produção não se restringe muito e logo não há uma tendência contrabalançadora, que possa inverter a queda de preços. Por outro lado, se os preços sobem, muitas vezes há um aumento imediato na oferta efetiva, procedente dos estoques existentes, o que também impõe limites à elevação dos preços. Há, se preferem, uma assimetria que tende a operar na direção de uma depressão crônica, em tempos normais, nos preços de gêneros alimentícios e matérias primas; nada há exatamente equivalente a isso, no campo dos produtos manufaturados. Os estoques de produtos manufaturados são muito pequenos; grande parte da produção é feita sob encomenda. De certo há exceções, mas em geral, em relação à produção, os estoques são menores. Especialmente na produção de pro-

duto agrícola, que é, pela própria natureza, descontínua; cumpre manter grandes estoques, em muitos casos, para cobrir os claros entre as safras e também porque estas são imprevisíveis.

Não há tempo nem necessidade de dar uma lista exaustiva das diferenças relevantes entre os dois grupos de produtos, diferenças essas que tornam os princípios comuns de especialização mais formais que reais. Já é tempo de levar o argumento a uma conclusão, inserindo na análise dois ingredientes essenciais — o investimento e a migração. Não está implícito nesse ponto de vista que o investimento pode ser nocivo aos países que se especializarem em produtos primários; mas é concebível, pelo menos teoricamente, que a especialização promovida pelo investimento estrangeiro no desenvolvimento da produção primária é um obstáculo ao desenvolvimento de outros tipos de atividade econômica. Por exemplo, o investimento estrangeiro que conduz ao desenvolvimento de, digamos, minas de cobre, numa área sub-desenvolvida, exigirá grande investimento interno complementar, e os recursos correspondentes deixariam de estar disponíveis para outros investimentos. Também é concebível, pelo menos teoricamente, embora de certo nem sempre seja necessariamente verdadeiro, que os efeitos benéficos do investimento inicial não aproveitam ao país ou área em que é feito; êsse benefício pode aproveitar, como efeito secundário, ao país industrializado que fez o investimento, sob a forma de alimentos baratos e matérias primas baratas, para suas indústrias manufatureiras, ou de desenvolvimento de suas economias externas, ou de maior expansão de suas indústrias manufatureiras ou de retôrno e reinvestimento dos lucros oriundos do investimento.

Segue-se que também é teoricamente concebível que êste tipo particular de desenvolvimento pelo investimento seja prejudicial aos países sub-desenvolvidos; mas apresso-me em dizer que não é provável que a conclusão teórica se concretize como um fato. Creio que é mais justo e verdadeiro dizer: o fato de se terem realizado investimentos de vulto em certos países sub-desenvolvidos; o fato de que tais países tenham desenvolvido um grande volume de comércio exterior baseado na exportação de produtos primários, quer como resultado do investimento estrangeiro quer de outra maneira; o fato de que essas coisas tenham acontecido e que, apesar disso, o país tenha continuado sub-desenvolvido, indicam, a

meu ver, em quase todos os casos, uma deficiência no próprio país sub-desenvolvido. Praticamente todos os investimentos, mesmo os apontados como os piores, de exportação de recursos esgotáveis, oferecem oportunidade — mas, cabe ao país sub-desenvolvido compreender o seu sentido e os seus efeitos. O investimento não é mau; mas não basta.

Uma última palavra sobre a migração, para completar o quadro. Sem se dizer uma palavra sobre esse assunto, seria muito difícil compreender porque as coisas estão como estão, no momento atual. De acôrdo com as idéias que expus até agora, evidentemente, os países que mais deviam ter-se beneficiado são os tradicionais exportadores de produtos manufaturados, no século XIX, em suas relações com os países sub-desenvolvidos. Todavia, quando se examina o panorama, isto não é manifestamente verdadeiro. Na realidade há três grupos de países: os velhos países industriais, os velhos países sub-desenvolvidos, e um grupo inteiramente novo de países — aquêles de recente colonização, os países recém-desenvolvidos, isto é, os Estados Unidos, Canadá, Austrália, etc., etc.; e a verdade é que os velhos países industrializados estão quase ocupando, no momento atual, uma posição intermediária entre os Estados Unidos e o Canadá, particularmente, de um lado, e os velhos países sub-desenvolvidos, do outro. Com efeito, as coisas chegaram a tal ponto que já se ouve de vez em quando a opinião de que se deve incluir alguns dos velhos países industrializados, ou algumas das áreas industriais mais antigas, situadas nos países industrializados mais antigos, entre os países sub-desenvolvidos, pois já revelam sinais de sub-desenvolvimento. Isso me parece um erro; êsses países têm problemas sérios, mas em minha opinião êsses são muito diferentes dos que preocupam os países sub-desenvolvidos. Creio que o correto é dizer que êsses países são adiantados, mas que as condições que concorrem para um progresso normal rápido, nos países industrializados e adiantados, foram, nos países industrializados mais antigos, anuladas por outros fatores que operam continuamente em direções diferentes. A meu ver, se desprezarmos os efeitos da guerra, esse outro fator é a migração; e este é melhor compreendido se ligado à nossa discussão anterior sobre as relações de troca.

A verdade é que as relações de troca dos velhos países sub-desenvolvidos têm revelado sinais de constante deterioração;

mas as relações de troca dos velhos países industrializados também têm revelado constante deterioração, embora em sentido diferente. Para compreender esta proposição, creio que devemos agora ampliar o conceito de relações de troca, ampliá-lo muito, de modo a que abranja êste novo elemento. O ponto que procuro atingir é que os velhos países industrializados têm exportado um dos mais importantes produtos de exportação, sem cobrar preço algum pelo mesmo, a saber: migração de população. Quer dizer, os velhos países industrializados têm exportado a comida, a roupa, a instrução e a técnica, os serviços e instituições da comunidade, tudo isso incorporado em seus milhões de emigrantes — e não receberam nenhuma remuneração econômica direta. Êsses emigrantes não foram exportados; foram dados de graça e na realidade sentiram-se muito contentes de partir. Numa análise completa deve-se incluir a migração do cômputo das relações de troca. Se queremos compreender como os lucros e perdas do comércio e do investimento internacionais foram distribuídos entre os vários grupos de países, mesmo que encaremos o problema através das relações de troca, somos forçado a incluir a migração, porque sem ela não podemos compreender algumas das características essenciais da situação atual.

Admito, de certo, que essa extensão torna a tarefa de investigação estatística das relações de troca ainda mais difícil. Pergunto-me, mesmo, se jamais será possível apurar estatisticamente as relações de troca da Europa Ocidental, no últimos 50 ou 60 ou 80 anos, tomando em consideração a exportação gratuita de bens e serviços incorporados a pessoas. Meu “palpite” é que, se algum dia esta apuração estatística fôr possível, os velhos países industrializados da Europa revelarão más relações de troca, tão más a ponto de se equipararem às péssimas relações de troca dos países sub-desenvolvidos; a ponto de sua posição comercial se revelar talvez ainda mais séria que a dos países sub-desenvolvidos. O fato de êsses velhos países industrializados não terem regredido, de ainda se manterem onde estão, em posição um pouco melhor que a intermediária entre os países sub-desenvolvidos e os Estados Unidos e o Canadá, é, a meu ver, uma prova convincente do grande vigor e da capacidade intrínseca para o progresso técnico, existentes nos países manufatureiros. Os velhos países manufatureiros têm sido capazes, du-

rante um período prolongado, de realizar tôdas essas coisas, e tôdas elas ao mesmo tempo: ter um considerável investimento no estrangeiro, no transcurso de um período muito longo; aumentar rapidamente a população doméstica e não só mantê-la como mantê-la num dos mais elevados e crescentes padrões de vida; e, por cima disso tudo, ter uma emigração gratuita em larga escala, dando de graça grandes quantidades de bens e serviços aos Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul e outros países novos. Esta, a meu ver, uma das provas mais eloqüentes que posso imaginar, da capacidade intrínseca dos países que se especializaram, no curso da história econômica, nas indústrias manufatureiras.

Isso nos traz ao meu último ponto: no campo do comércio e do investimento em países industriais sub-desenvolvidos, temos problemas que reputo muito importantes na história do pensamento econômico atual, e é um terreno em que as idéias são muito fluidas. Acredito haver aqui campo para muita pesquisa fecunda; creio também que é um campo especialmente propício aos economistas dos países sub-desenvolvidos. Eles devem pesquisar profundamente essas questões, uma vez que são capazes de discutí-las ou analisá-las de maneira mais realística do que os economistas de outros países.

SUMMARY

BENEFITS AND DANGERS OF INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT FOR UNDERDEVELOPED COUNTRIES

The lecturer first summarizes the "established" view in economic thought: trade is an expression of international specialization of division of labor: there must be as much trade as possible, and when it is free, then the economic quantum of trade must be considered. According to this view, specialization in any type of activity is beneficial; but although there seems no reason for any difference between specialization on food or raw material production and on manufactured products, ADAM SMITH'S "Wealth of Nations" draws its illustrations from the latter. This view also assumes that forces of economic progress operate evenly between agriculture, raw materials, manufacturing industry,

transport, etc., assuming trade to be good for both parties, it not mattering if rates of productivity vary in degree or type, since each country shares in the productivity improvement in its imports, which make it an indirect producer of such manufactured imports. Trade freely entered into causes everyone to participate in economic progress everywhere else.

As far as price terms ruling in foreign trade are concerned, it has been assumed that if the trade quantum is large, then the change of terms is not important, so long as competition is free from monopolistic exploitation a requirement, this, for passing on to the buyer the improvements in productivity. Statistical computation of such changes would give only uncertain results; in any case the "established" view assumes there to be common laws of income and price formation applying fairly equally to manufactures, agricultural products and raw materials.

Next the lecturer examines the MALTHUS law, stating that when the real cost of production and prices are reduced in an industrialized country by, say 20%, wages will also fall by 20% but real wages, as a result of increased population supply, remain constant. The law is assumed to apply equally to industrial producers and underdeveloped countries producing primary articles. He concludes that such laws do not appear to present worthwhile subjects for major research.

On the established view, too, he concludes that the major discrepancies in standards of living in underdeveloped countries and industrialised countries must be due to foreign trade being a partial affair: a number of commodities cannot be traded internationally, due to transport costs, etc. There are other impediments preventing the common laws of income and price formation from working fully; and there are still other differences in living standards probably due to non-economic, cultural factors, such as the inability of some populations to take advantage of opportunities of specialization and division of labor. This explanation predominates in present-day economics.

Next the lecturer examines the Marxian view stating that trade between underdeveloped and industrialized countries is dominated by monopolistic exploitation by capitalists in the latter who force the former into developments which do not benefit them, thus explaining the persistent inequality between them.

This theory assumes a high degree of deliberate machination, basing its reasoning on the doubtful analogy of alleged exploitation of industrial workers by their own capitalists, disregarding facts of the past thirty years by assuming that the foreign investor dominates the underdeveloped countries, whereas as Dr. SCHACHT discovered, it is not the creditor who has the superior bargaining position, but the debtor. This view provides no satisfactory explanation of the rise of the U.S.A. and Canada, nor does it state why capitalistic countries did not shift their industries to underdeveloped countries where the population would be more exploitable.

Since neither the "established" view, nor the Marxian view, the only consistent school of thought confronting it, seem acceptable, the lecturer propounds one which he terms the "PREBISCH" view. He makes two initial assumptions, important and non-economic, implied in the United Nations Charter, but going much further back.

1) The problem is one of the development of given geographical areas, and seeks its solution even by the abolishing of such areas as independent states.

2) The increasing discrepancies in living standards between countries are a danger to the functioning of underdeveloped countries as independent political units, and operations resulting in a shift of world income from advanced to underdeveloped countries, without diminishing total income, are essentially desirable.

The PREBISCH group had to take four basic facts, hard to explain by traditional argument, but which must be explained:

1) The marked productivity gap and non-penetration factor, in underdeveloped countries, between sectors producing for export trade and those producing for domestic consumption, often subsisting on agriculture, artisan craftsmanship, or small scale manufacture.

2) Association between lack of economic development and primary production. (The lecturer says the poor countries are usually producers of primary products but not all such producers are poor, nor should economic development consist only of industrial development.)

3) Chronic tendency toward price deterioration for primary products in relation to that for manufactured goods. Sta-

tistics show this to be largely due in the last 50/60 years to a decline in prices of exported primary commodities in relation to prices of imported manufactured commodities.

4) No country (save perhaps Japan) has been industrialized solely by foreign investment, but wherever economic development is associated with this, there is a high immigration rate from industrialized countries, not into old-established underdeveloped areas (India, China), but into new areas with inutilized natural resources such as U.S.A., Canada, Australia, New Zealand, South Africa.

Taking (3) first, it seems that changes in terms of trade in underdeveloped countries are of crucial importance; the deteriorating terms have more than offset capital flowing in through international investment. Dr. SINGER suggests that if terms of trade could be put back to 1890 these countries could have doubled imports of capital goods without incurring foreign indebtedness; next he questions whether specialization is as equally useful in agriculture and primary products as in manufacture. The two types have different effects, according to the PREBISCH group:

1) Productivity increases less rapidly in primary production, and a country specialising in such is vulnerable to impediments in foreign trade. Although manufactured goods have decreased in real production cost more than primary products exported from underdeveloped countries, the real cost of the former, abroad, is reduced less than that of the latter. Such countries lose both by slower productivity and by not benefiting from economic progress in manufacturing industry abroad as indirect producers. A direct producer can absorb decrease in real costs in rising real income, failing to share it with indirect producers. The real costs have declined, but transfer costs have risen transfer being to the population which has raised its standard of living as a result of real cost of production being reduced. Thus the transfer item is constantly rising, for the indirect producers as well, but the real cost of primary products contains hardly any transfer items at all.

It would further seem that industrialized countries benefit from technical progress in primary production, partly from trade (as indirect producers), partly as controllers of output of such things in ownership, transfer, commercial disposal, whereas the

primary exports producers do not benefit in respect of their manufactured imports. The lecturer calls this a "new approach", while admitting there is nothing radically original in the individual propositions.

He next examines ENGEL'S Law regarding income elasticity of demand for food, which is low, whilst in any additional increments of real income, diminishing proportions are spent on food and the producers of manufactures benefit most. Raw material producers are in the same position, for technical progress causes economy in raw materials. One can never use raw materials as substitutes for manufactures, but one does use manufactures for raw materials (i.e. synthetic materials and synthetic developments of raw materials).

A further point he stresses is the inelastic demand for raw materials and food, not in relation to income, but to price. These are a small proportion of the total value of manufactures into which they enter; heavy reduction in their price is equivalent to a much smaller reduction in the finished product; e.g. copper being 1% of the cost of an automobile, a reduction of 50% in its price represents $\frac{1}{2}$ of 1% of the final price! Thus, raw material producers are less able to make technical progress selfsustaining, whereas in manufactures there is a heavy premium on technical progress.

Such producers have another handicap — the short-run elasticity of supply from production. They may be able to switch from, say, one food to another, but not from food to manufactured products, nor from copper in a mine to tin in a mine. Inelastic output and inelastic demand, combined, make for price instability. But delivery has a high rate of elasticity, and this causes chronic depression of food and raw material prices, there being nothing equivalent to it in the field of manufactured products, where stocks are kept small, as against large stocks necessary, in agriculture, say, to bridge gaps between crops.

Two other essential factors are discussed by the lecturer: investment and migration. Foreign investment may sometimes be considered an obstacle to other types of economic activity, and only the industrialized investor may receive the benefit, in the form of cheap food and raw materials, etc. But while some would say that investment in this case has been harmful, the lecturer

thinks it fairer to say that such underdeveloped countries have developed a large amount of foreign trade without this leading to any increase, due to a fundamental weakness in the underdeveloped country. Investment is not bad; but it is not enough.

To round off the picture the lecturer thinks a word on migration necessary. The traditional exporting countries of the 19th century should, on the views expounded, have benefitted, but in fact they have only held an intermediate position between the newly developed countries and the old underdeveloped countries, so much so, that some think they should be classed as underdeveloped. The lecturer disagrees: they are industrialized, advanced, but their progress has been offset by war and immigration.

They have, in fact, exported a main product without any price being paid: migration of their people, representing food, clothing, knowledge and skill, community services and provisions. This would be difficult to compute in terms of trade, but should be so computed. It might show the old industrialized countries of Europe to be in a very serious trade position — but the fact that they are still in a better than intermediate position between the underdeveloped countries and the U.S.A. and Canada proves the great strength and inherent power for technical progress in manufacturing countries. For a considerable period they carried out considerable investment abroad, increased their domestic population rapidly, maintaining it at rising standards of living, and sent large-scale unpaid emigration to new countries: U.S.A., Canada, Australia, New Zealand and South Africa.

In closing, Dr. SINGER says there are trade and investment problems in underdeveloped industrial countries important to present history of economic thought, problems which should be studied by economists in such countries, who could discuss them with more insight and realism than economists elsewhere.

RESUMÉ

LES BÉNÉFICES ET LES DANGERS DU COMMERCE INTERNATIONAL
ET DE L'INVESTISSEMENT POUR LES PAYS SOUS-DÉVELOPPÉS

L'auteur expose d'abord les "points de vue établis" qui sont liés à la fois à la pensée libérale et à l'économie classique. Le commerce

y est considéré comme la conséquence de la spécialisation internationale du travail et ce qui importe est d'avoir le commerce le plus important possible. A priori, il n'y aucune raison particulière de dire que la spécialisation dans la production d'aliments ou de matières premières se différencie de la spécialisation dans la production industrielle. Le progrès économique entraîne l'élévation de la productivité de façon égale quels que soient les types d'activité économique (agriculture, extraction des matières premières, industrie, transports, commerce).

Dans cette optique on accordait plus d'attention au volume du commerce qu'aux variations des termes de l'échange car on admettait qu'en condition de libre-commerce, il n'y avait aucun élément sérieux d'exploitation.

L'intérêt pour les termes de l'échange a été réduit par les difficultés statistiques et par l'acceptation de l'idée que les lois du revenu et de la formation des prix s'appliquent sensiblement de la même façon, quel que soit le type d'activité économique.

Dans cette conception, les écarts constatés entre les différents standards nationaux de vie et spécialement entre les standards des nations sous-développés et ceux des nations industrielles ne s'expliquent pas par le mécanisme des échanges internationaux. En fait, beaucoup de biens, pour diverses raisons, échappent au commerce international et les économistes qui acceptent cette conception ont tendance à admettre que ces différences sont dues à des facteurs non économiques. Elles s'expliqueraient par le niveau de la culture et l'inaptitude de certaines populations à profiter des occasions de spécialisation qui s'offrent à elles. Il est parfaitement possible de soutenir que les problèmes du développement économique seraient à moitié résolus si chaque nation utilisait également les occasions qui s'offrent à elle, à la condition qu'elle soit en mesure de le faire par son éducation, son état de santé, son habilité, son savoir, la qualité de ses économistes et de ses hommes d'État. C'est le point de vue qui domine dans l'état actuel de l'Économie Politique.

Pour les marxistes, le commerce entre pays sous-développés et pays industrialisés comporte des éléments d'exploitation: les exploiters capitalistes des nations industrielles (commerçants, financiers, industriels, politiciens) imposeraient aux nations sous-développées une forme de développement qui ne profiterait qu'à

eux-mêmes et ceci expliquerait les inégalités persistantes qu'on observe entre les deux groupes de pays.

Mais ce point de vue n'est pas très satisfaisant parce qu'il laisse beaucoup de choses inexpliquées. Il suppose une invraisemblable machination et contredit cette observation du Dr. SCHACHT que ce n'est pas le créiteur mais le débiteur qui a généralement le dernier mot. Si les nations capitalistes de l'Europe étaient résolues à exploiter les pays sous-développés, on ne comprend pas comment les U.S.A. et le Canada ont pu devenir de grandes puissances.

Une autre explication consiste dans ce qu'on peut appeler aujourd'hui le point de vue de M. PREBISCH. Avant d'exposer cette conception, l'auteur note qu'elle s'inspire d'une idée politique favorable aux nations sous-développées: les inégalités dans le niveau de vie des différents pays sont une chose regrettable et constituent une menace pour la paix du monde en même temps qu'un danger pour l'indépendance politique des nations sous-développées. Par conséquent, toute opération qui consiste à accroître par préférence le revenu des pays sous-développés est hautement désirable.

Cette conception par de la constation des quatre faits suivants: 1) Il existe dans les pays sous-développés une très grande différence de productivité entre les secteurs qui produisent pour l'exportation et ceux qui produisent pour la consommation interne. 2) La production primaire s'associe généralement à un développement économique insuffisant.

3) Les produits primaires ont une tendance chronique à se dévaloriser par rapport aux produits industriels; ce qui implique un chagement des termes de l'échange défavorable aux pays sous-développés.

4) Aucun pays (à l'exception peut être du Japon) n'a été industrialisé ou développé uniquement par les capitaux étrangers, mais là où l'on trouve le développement économique associé à l'investissement étranger, on constate une importante immigration en provenance des pays industrialisés. Celle-ci s'est principalement dirigée vers les territoires nouveaux possédant des ressources naturelles inutilisées comme les U.S.A., le Canada, l'Australie, etc...

Ce qu'il s'agit d'expliquer, ce sont précisément ces quatre faits et spécialement le troisième: du point de vue des nations

sous-développées, les changements dans les termes de l'échange ont plus d'importance que les changements dans les quantités échangées. La détérioration des termes de l'échange représente pour les nations sous-développées une perte qui se chiffre au-dessus de la somme des investissements privés dont ils ont bénéficié au cours des 50 ou 60 dernières années. Si les termes de l'échange étaient constamment restés ce qu'ils étaient vers 1880, les pays sous-développés auraient aisément pu doubler leurs importations d'équipement sans avoir besoin de contracter aucune dette étrangère.

Le groupe PREBISCH met l'accent sur les différences qui existent entre les divers types de spécialisation. En premier lieu, les activités industrielles sont plus productives que les activités primaires et l'accroissement de la productivité est plus rapide dans les premières que dans les secondes; d'où il suit que le pays qui se spécialise dans les productions primaires est très vulnérable. D'autre part, le progrès économique qui se réalise dans l'industrie ne profite pas aux acheteurs des nations sous-développées qui paient les produits industriels au moyen de produits primaires. Le gain dû à l'accroissement de la productivité est absorbé entièrement par l'élévation du coût de transfert. Il y a transfert intégral du bénéfice aux producteurs directs qui bénéficient d'un standard de vie en croissance constante.

En réalité, les éléments particuliers de cette nouvelle théorie peuvent s'expliquer à partir des principes habituels de l'analyse économique.

En premier lieu, la loi d'ENGEL exprimait déjà en termes techniques que l'élasticité par rapport au revenu de la demande des produits alimentaires est particulièrement faible. Il s'ensuit que les producteurs industriels sont dans une situation privilégiée parce que l'accroissement des revenus réels dans le monde leur profite essentiellement.

Les producteurs de matières premières sont dans une situation analogue à celle des producteurs agricoles, mais pour des raisons un peu différentes. D'abord, le progrès technique réduit la demande des matières premières; ensuite, l'industrie constitue un substitut de la production des matières premières dans la mesure où elle permet la production de matières premières de synthèse.

Cette inélasticité de la demande des produits alimentaires et des matières premières se manifeste non seulement par rapport au revenu mais encore par rapport au prix. Le cuivre, par exemple n'entre que pour 1% dans le prix de revient d'une automobile: que le prix du cuivre monte ou baisse, rien ne sera changé dans la demande de ce métal émanant des producteurs d'automobile. Il s'ensuit que les producteurs de matières premières sont dans une situation très vulnérable; il ne peuvent pas espérer augmenter considérablement leurs ventes en abaissant leurs prix; le volume de leurs ventes dépend plus de la productivité dans l'industrie que de la productivité dans leur propre activité.

L'auteur attire également l'attention sur les conditions de l'offre qui, elles aussi, sont défavorables aux producteurs d'aliments et de matières premières. Enfin, il traite de l'investissement et des migrations.

L'investissement étranger peut être un obstacle au développement interne s'il implique des investissements complémentaires qui soient financés par les ressources internes soustraites à d'autres emplois.

Quant aux migrations, elles ont joué un grand rôle: les vieux pays industrialisés ont exporté des hommes dans les pays neufs (U.S.A., Canada, Australie...) c'est-à-dire qu'ils ont exporté gratuitement tous les biens consommés et le capital intellectuel acquis par les gens qui s'expatriaient. Pour obtenir une analyse complète, nous devrions inclure les migrations dans le calcul des termes de l'échange et ainsi il apparaîtrait qu'en réalité le passif supporté par les vieilles nations industrielles a été très important. Ces nations ont exporté des capitaux considérables, élevé le standard de vie d'une population croissant et, en outre, supporté le coût d'une importante émigration. Ceci est pour l'auteur la meilleure preuve de la supériorité des nations qui se sont spécialisées, au cours de leur histoire, dans la production industrielle.