

Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos

I — *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-los, 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 — tôdas 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 constru-

ção 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 entregaríamos 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. E' 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 rédes 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 êsses 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 êsse fim. Embora êsse método fôsse 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 emprêgo proveitoso de equipamento moderno, por qualquer empresário individual em qualquer indústria particular. Num país, por exemplo, em que a maior parte da população fôsse 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 con-

sumo 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 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

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

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. (1) 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 fôssem 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

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

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 observa-

das no passado, capazes de sacudir e fazer saltar fora a economia do estado de equilíbrio estagnante no qual, de outro modo, tenderia a permanecer.

E' 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 acôrdo com o seu título, é precìpua-mente 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". (1). Enquanto os efeitos do investimento sôbre a renda monetária explicam, em parte, a concentração dos investimentos em determinada fase do ciclo, é o efeito real dos investimentos sôbre o nível geral de produtividade que aumenta o fluxo de bens consumíveis e serviços. Este efeito sôbre a renda real, embora possa produzir efeitos monetários depressivos, a curto prazo, não é sô-

(1) "Capitalism, Socialism e Democracy", (3.^a edição, 1950) pág. 68.

mente 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, tènicamente, 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 (1). 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.

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 têm dessas necessidades elementares. Se *estivessem* de acôrdo 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.

(1) Veja PAUL N. ROSESTEIN-RODAN, "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", "Economic Journal", 1943, pág. 205.

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" (1). 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 no tamanho do mercado, em vez daquelas 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

(1) ALLYN A. YOUNG, op. cit., pág. 534.

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, vêem 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. E' 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 (1). 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 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 toca-

(1) Veja S. TSURU, "Economic Fluctuations in Japan, 1868-93" — Review of Economic Statistics", 1941.

mos; 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 êsse respeito (1).

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 (2). 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 expansão monetária conduz apenas à

(1) 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 *sponte sua*, a de *agenda* era proporcionalmente abundante.

(2) 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): "Nada 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".

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 êsse 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 êste 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 êsse 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 subdesenvol-

vidos 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 (1). Se isso fôsse 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.

E' 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 êsse 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).

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

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 fôsse a arrecadação de rendas, não há dúvida de que êsses direitos agiam efetivamente como barreiras tarifárias. Em 1928, êsse 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.

Aquêles 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 pôsto mais e melhores produtos e serviços à disposição da massa popular, inclusive, especialmente, dos grupos de baixa renda. Tôdas 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 sôbre o comércio internacional foi acentuar o fato de que o volume de comércio internacional entre os países industriais depende da situação interna de emprêgo 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 êsse 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 sôbre 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 êsse 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, sôbre 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 (1). Segundo o Dr. SINGER, os in-

(1) H. W. SINGER, "Trade and Investment in Underdeveloped Areas", "American Economic Review", maio de 1950. Veja também as cinco conferências do

vestimentos 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 (1).

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 de 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

Dr. SINGER (especialmente a quarta) republicada na "Revista Brasileira de Economia", setembro de 1950.

(1) 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.

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 êsse 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 (1).

(1) 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 Currency 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.

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 mecanizada, prontamente concluímos que a produtividade marginal do 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 equi-

librado" 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, *pròpriamente*. 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. A 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 consequência 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 pe-

queno, 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 óbvio. 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 exagêro. E' 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 for 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 interna-

tional 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 enforcer dans un arbre. Ce serait un gaspillage d'énergie puisqu'il peut très bien employer une pierre à enforcer 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 dé-

bouchés 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 de 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.