Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos

III — *Fontes Internas da Formação de Capital*

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

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

Desemprêgo Disfarçado e Poupança Potencial

O problema do excesso de população rural assume feição característica das economias agrárias, em que há densa população, como as que se estendem por tôda a Europa Oriental e Meridional, Egito, Índia, Indonésia e China. Existe, nesses países, subemprêgo crônico e em larga escala na agricultura. Há um tremendo desperdício de trabalho, — e trabalho, diz-se, é a fonte de tôda riqueza. As implicações de tal fato para o problema da formação de capital constituem nosso primeiro tópico desta tarde e

me proponho a aplicar, a êsse respeito, o conceito do desemprêgo disfarçado. Essas áreas sofrem de desemprêgo disfarçado em larga escala, no sentido de que, mesmo sem modificação dos métodos de produção na agricultura, uma grande parte da população empregada nesse setor poderia ser transferida sem reduzir a produção agrícola. Esta é a definição do conceito de desemprêgo disfarçado aplicado à situação em que estamos interessados. O postulado de que a manutenção da produção agrícola, com menor quantidade de mão de obra, se torna possível *sem qualquer melhoria dos métodos*, é importante. O aspecto peculiar dessa situação, é que, com melhores métodos, se poderia sempre transferir algumas pessoas dos trabalhos da terra, sem que isso reduzisse a produção. Mas aqui, aparentemente, temos um estado de coisas em que isso poderá ser feito sem qualquer modificação nos métodos. Que queremos dizer por mudança nos métodos? A remoção do excesso da população seria, em si mesma, uma grande modificação e acarretaria inevitàvelmente outras mudanças. Quais são as mudanças que estamos excluindo? Excluímos o progresso tecnológico, mais equipamentos, as melhores sementes, a melhoria da drenagem, a irrigação e outras condições semelhantes. Uma coisa não será necessário excluir, e esta é a melhor organização. Se o excesso de mão de obra é removido da terra, as pessoas que ali permanecerem não continuarão trabalhando exatamente da mesma maneira. Temos de admitir mudanças nos métodos e organização do trabalho, inclusive talvez a consolidação de lotes de terrenos e glebas.

O têrmo desemprêgo disfarçado não é aplicado ao trabalho assalariado. Denota uma condição de emprêgo familiar nas economias rústicas. Muitas pessoas em fazendas ou pequenos lotes de terra, nada contribuem para a produção, apesar de absorverem uma parcela da renda real de suas famílias. Não há possibilidade de identificação pessoal aqui, como existiria no desemprêgo industrial ostensivo. Não podemos dizer que determinada pessoa pertença ao grupo de desempregados disfarçados. Todos estão ocupados e nenhum se considera desempregado. Contudo, há o fato de que um certo número de trabalhadores poderia ser dispensado sem causar qualquer diferença no volume da produção. Em outras palavras, a produtividade marginal do trabalho em uma grande área é zero. Alguns observadores dizem ser mesmo

negativa, significando isso que, pela remoção de algumas pessoas, a produção agrícola poderia ser na realidade aumentada. A razão de tal fato pode ser a de que os trabalhadores perturbam uns aos outros, de modo que, se alguns forem retirados, os que ficarem poderão trabalhar mais eficientemente. Mas isto não é uma hipótese necessária, e não pretendo usá-la.

As modificações nos métodos técnicos são excluídas da definição de desemprêgo disfarçado. A melhoria nos métodos é, naturalmente, de extrema importância. Os peritos parecem concordar, todavia, em que é quase inútil tentar introduzir melhores métodos na agricultura, a menos que o excesso de população seja primeiramente eliminado. Não há esperança de qualquer aumento substancial na produtividade agrícola enquanto alguns dos fatôres da produção, agora empregados naquela atividade, não sejam removidos. Isto pode parecer paradoxal, mas existe alguma base para tal ponto de vista. Nêste sentido dinâmico, a produtividade marginal do trabalho pode ser considerada negativa.

O conceito de desemprêgo disfarçado, em sentido restrito, mantém constantes as técnicas. Denota um estado de coisas que existe, sem dúvida, mesmo nos Estados-Unidos, ainda que não lhes seja peculiar. Sua extensão nos Estados-Unidos é muito limitada. Nem é, acredito, característica da maior parte da América Latina (1) mas é de muitos países da área que vai do sudeste da Europa ao sudeste da Ásia. Nessas economias agrárias superpopuladas, êsse fato traduz, verdadeiramente, um fenômeno de massa, devido a causas sociais, econômicas e demográficas. Não há oportunidades alternativas de emprêgo. Trabalham na terra de dois terços a quatro quintos do total da população; dessa população agrícola, segundo estimativas de diversos países, 15%, 20% ou até 30% podem representar desemprêgo disfarçado, no sentido em que definimos o têrmo. A mais alta estimativa que já

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

vi, (40%), é para o Egito (1). Em alguns países da Europa oriental, em 1930, as estimativas de desemprêgo disfarçado foram feitas, em alguns dados, com base em minuciosos inquéritos e verificações *in loco*. Tendem elas a mostrar que o desemprêgo disfarçado representa de 25 a 30% da fôrça de trabalho agrícola. Não desejo exagerar a importância dêsse fenômeno, mas apenas sugerir que o fenômeno é, quantitativamente, bastante significativo.

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

Há, todavia, a possibilidade de mediante transferência de excesso de população agrícola, produzir-se qualquer coisa, em outra parte, o que seria uma adição líquida à renda real nacional. Que poderia, entretanto, ser produzido sem capital? Muito pouco. Então, porque não pôr a mão de obra excedente a trabalhar na produção de capital real, capital tanto humano quanto material? Aqui temos uma primeira visão do que desemprêgo disfarçado pode significar para a formação de capitais.

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

Pensemos mais de perto na possibilidade de retirar o excesso de trabalhadores da terra, utilizando-o em projetos capitais

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

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

Num exame minucioso, verificamos que a situação de desemprêgo disfarçado implica, pelo menos numa certa extensão, também em poupança potencial disfarçada. Esta possível fonte de formação de capital em áreas subdesenvolvidas tem sido até agora negligenciada na literatura econômica. A mesma pode ser fàcilmente exemplificada em termos físicos. Os trabalhadores rurais excedentes e improdutivos são sustentados pelos trabalhadores produtivos. (Não há identificação pessoal, ou separação, entre os dois grupos, mas mesmo assim é conveniente usar êsses termos). Os trabalhadores produtivos realizam uma poupança "virtual": produzem mais do que consomem. Mas, as economias se desperdiçam porque são contrabalançadas pelo consumo improdutivo das pessoas que poderiam ser dispensadas e que não estão contribuindo para a produção. Se os camponeses produtivos mandassem seus parentes inúteis (seus primos, irmãos e so-

brinhos que ora vivem com êles) trabalhar em empreendimentos vitais e continuassem a alimentá-los, suas poupanças virtuais então se tornariam poupanças efetivas. O consumo improdutivo do excesso da população agrícola tornar-se-ia consumo produtivo. Assim, o uso de desemprêgo disfarçado para a acumulação de capital poderia ser financiada de dentro do próprio sistema. Não se trata de pedir aos camponeses, que permanecem, na terra, que comam menos do que antes. Tudo que queremos é evitar que comam mais. Queremos que continuem a alimentar os seus parentes, que deixam as fazendas para se dedicarem à produção de bens de investimentos.

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

Tudo depende, todavia, da mobilização desta poupança disfarçada, isto é, da mobilização das sobras de alimentos que se tornam disponíveis para os camponeses produtivos, quando seus parentes improdutivos se vão embora. A mobilização será incompleta, se não fôr possível evitar que os camponeses que fiquem comam mais do que antes. Nem mesmo medidas drásticas poderão lograr êxito em impedi-los de comer, um pouco mais da sua própria produção. Por outro lado, também pode surgir um deficit de alimentos porque os trabalhadores dedicados à produção de bens de investimento, aquêles que anteriormente eram desempregados disfarçados, terão de comer um pouco mais do que antes, porquanto estão, talvez, trabalhando mais intensamente. Há, sobretudo, uma inevitável perda para o fundo de subsistência, decorrente do custo de transporte dos alimentos das fazendas para os lugares onde se trabalha em empreendimentos ligados à produção de bens de investimentos.

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

Uma palavra deve ser dita, desde já, sôbre a importantíssima questão do método. Não há liberação automática do suprimento de alimentos prèviamente consumidos pelos desempregados disfarçados. O problema é impedir que os camponeses remanescentes comam mais das próprias colheitas, quando membros da família, que viviam a expensas suas, se vão embora para trabalhar em estradas, atividades de construção ou programas de treinamento. Não é provável que os camponeses poupem voluntàriamente o suprimento, porquanto vivem muito próximos do nível de subsistência, e além disso, é sabidamente difícil impôr-lhes tributação. Poder-se-ia recorrer à taxação indireta das coisas que compram, mas êles não compram muito e às vêzes mesmo nada. Talvez fôsse possível taxá-los através do aumento de seus aluguéis, mediante tributos exigidos dos proprietários da terra. O

Japão lançou pesados impostos sôbre os aluguéis da terra, os quais foram altamente eficientes e, aparentemente, muito importantes para o desenvolvimento inicial do país. A taxação em espécie, ou qualquer forma de requisição pelo govêrno pode ser tentada. Êste problema crucial de arrecadar os alimentos parece ter sido resolvido na Rússia Soviética pelo sistema das fazendas coletivas. A palavra "coletiva" tem aqui um duplo significado. A fazenda coletiva não é sòmente uma forma de organização coletiva, mas sobretudo um instrumento de coleta.

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

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

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

Segundo, há o problema de financiamento, que consiste em fornecer aos novos trabalhadores do investimento ferramentas de trabalho. É um problema bem distinto do financiamento no primeiro sentido mas, na minha opinião, é essencialmente um problema secundário (1). Os trabalhadores que produzem bens de investimento, antes de iniciarem a construção de estradas, podiam, por certo, sentar-se e fazer com suas próprias mãos, as ferramentas primitivas mais necessárias, começando do nada, se fôsse o caso. Poderiam fazer suas próprias pás, carrinhos, carros, polias, etc. Isso era o que teriam de fazer se o país fôsse de economia fechada, se não existisse comércio com qualquer país mais adiantado, onde há bens de produção fabricados eficientemente, por meio de máquinas e não com as mãos nuas. No mundo real, os países subdesenvolvidos, de hoje, têm a vantagem de poder obter bens de produção através do comércio (uma vantagem que incidentalmente a Grã-Bretanha não teve, porque foi a primeira a se desenvolver). Se não houver auxílio estrangeiro, ou empréstimo estrangeiro, os bens de produção podem ser adquiridos no exterior, em troca de exportações correntes, mas é claro que é necessário um ato de poupança interna, neste caso.

Os países densamente povoados, em processo de desenvolvimento, não precisam de ferramentas custosas que são encontradas comumente em uso nas economias adiantadas, onde a mão de obra é relativamente escassa. Seria fantàsticamente anti-econômico equipar cada trabalhador com uma escavadora mecânica (além do mais, seria necessário investir em ensiná-los a trabalhar com essa máquina). As ferramentas mais simples possí-

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

veis podem ser perfeitamente apropriadas a um país dêsse tipo, em seu estágio inicial de desenvolvimento. Na Índia, estão sendo feitas barragens nas quais se pode ver homens e mulheres carregando cestos de terra na cabeça. A mesma intensidade de capital, existente em países econômicamente adiantados, não deveria ser desejável nem permitida. Não deveremos esperar que os novos operários em investimentos trabalhem, imediatamente, na formação de capital num nível muito mais alto de eficiência. Mas, pelo menos, estariam trabalhando, produzindo, contribuindo para a expansão da capacidade produtiva de seu país. Não mais seriam desempregados disfarçados.

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

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

A teoria de formação de capital, em condições de desemprêgo disfarçado, baseia-se, como já foi observado, num ponto de vista estático dos recursos da população. Que dizer dos problemas dinâmicos do crescimento da população? E sôbre o perigo de uma explosão da população, que pode provir de qualquer aumento da renda real? Não tenho competência para discutir êste

problema em todos os seus aspectos. Há apenas um ponto sôbre o qual gostaria de insistir. No exemplo teórico que lhes apresentei, o aumento da renda real, se o programa for bem sucedido, é dirigido no sentido da formação de capital. Não há aumento do consumo. Na medida em que o crescimento da população dependa do nível de consumo, a conexão entre o aumento da renda real e o aumento da população deixa de existir. Não há razão para esperar um crescimento da população, desde que não haja aumento no padrão de consumo. O aumento da renda real é dirigido ou, pelo menos deveria sê-lo exclusivamente para a formação de capital. Isto é o principal ponto a ser lembrado. A longo prazo, talvez pudéssemos supôr que o problema dinâmico da população se resolveria através das várias mudanças na escala de valores, que tendem a ser causadas pela educação e urbanização. A curto prazo, é possível adotar medidas positivas, tais como elevar a idade para casamento, difundir o uso de métodos anti-concepcionais, como aparentemente se discute agora na Índia. A curto prazo ainda algum aumento da população pode ocorrer independentemente do nível de consumo, graças à difusão de conhecimentos e facilidades médicas e, em conseqüência, da redução de moléstias e da taxa de mortalidade. Mas isso implica num aumento tanto na qualidade quanto no tamanho da população. Com maior vigor físico e saúde, é provável que haja também um aumento da produtividade e isso não pode ser um fator econômico totalmente desfavorável, contanto que o aumento do potencial de produção da população seja inteiramente utilizado.

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

capita", em face do continuado e rápido aumento da população, no sudéste da Ásia.

O ponto de vista estático da mão de obra disponível para a formação de capitais acentúa um fator do lado da oferta do problema de formação de capital. O trabalho, segundo se exprimiu ADAM SMITH, é a fonte de tôda a riqueza, e o suprimento de capital, como vimos há pouco pode ser aumentado, fazendo-se uso do trabalho desempregado. O suprimento de capital pode ser aumentado, não só para permitir o investimento extensivo mas também para facilitar o investimento intensivo para o desenvolvimento econômico. Em discussões prévias do desemprêgo disfarçado em relação ao desenvolvimento econômico, tem sido costume tratá-lo, do mesmo modo que o crescimento da população, como um fator que contribui para a procura de capital. Não tem sido reconhecido nas discussões econômicas, pelo menos nos países ocidentais, haver também um potencial disfarçado de poupança. Aquele, todavia, quando existe desemprêgo disfarçado, tem certamente desempenhado um papel tanto no desenvolvimento real quanto em planos de desenvolvimento de alguns dos países menos adiantados, que têm sofrido de subemprêgo rural em larga escala.

O Caso dos Países de População Esparsa

Acabei de referir-me aos dois pontos de vista possíveis sôbre a relação entre população e a formação de capital. Um acentúa as fontes internas, possíveis de serem mobilizadas num país que padece de desemprêgo disfarçado. A população é considerada como possível fonte de suprimento de capital. Uma atitude de "auto-confiança" tende a resultar desta descoberta de um potencial oculto de poupança interna. O outro ponto de vista acentúa o tamanho, bem como o crescimento da população, como um fator determinante da procura de capital; uma grande população requer uma grande quantidade de capital, exigindo um aumento de população um aumento de capital. Êste segundo ponto de vista tende a dar ênfase à necessidade de investimentos estrangeiros, de modo a contrabalançar os efeitos adversos do crescimento da população sôbre o consumo, e a assegurar, também, a possibilidade de aumento de renda "per capita" (isto é, tanto investimen-

to extensivo quanto intensivo). Essas duas escolas não se excluem mùtuamente. Nenhuma delas pode ser considerada universalmente válida. Admitamos que o primeiro ponto de vista se aplique a economias agrárias densamente povoadas. Pode ser que o segundo seja mais aplicável a países de população esparsa. Isto é, de certo modo, um resultado paradoxal. Os países de população rarefeita apresentam, geralmente, um nível de renda real mais alto, embora nos pareça que são mais dependentes de assistência externa do que o primeiro grupo de países. Todavia, a conclusão pode ser válida. Em primeiro lugar os países fracamente colonizados têm uma população de crescimento rápido, sem desemprêgo disfarçado em alta escala, no sentido restrito. Creio que a taxa de crescimento da população na América Latina ainda é maior do que a da Ásia-sul-continental. Em segundo lugar, acontece que a maioria dêsses países se encontra na órbita de civilização ocidental, havendo mais contactos entre êles e os centros industriais adiantados. Em conseqüência, ficam sujeitos, talvez, a maior pressão para aumentar seus níveis de consumo do que resulta, portanto, maior "handicap" em relação à respectiva capacidade interna de poupança.

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

Na América Latina, nada vi que indicasse a existência de amplo desemprêgo disfarçado, no sentido em que, sem qualquer modificação dos métodos, massas consideráveis de mão de obra possam ser retiradas das atividades de produção primária sem afetar o volume de produção nesse setor, para serem usadas em favor da formação real de capitais na indústria, agricultura e serviços públicos. Pode existir desemprêgo disfarçado num sentido diferente. Há sempre ocupações que são relativamente improdutivas, enquanto outras são relativamente produtivas. A transferência de mão de obra das primeiras para as segundas aumentaria a produção total e, assim, as pessoas empregadas nas ocupações relativamente improdutivas poderiam, talvez, ser consideradas neste sentido, subempregados. A transferência de pessoas de ocupações improdutivas para as produtivas parece ser a solução,

mas isto é uma petição de princípios, em relação a tôda a questão do suprimento de capital. Por que, afinal, uma ocupação é produtiva e outra improdutiva? A principal razão pode residir no fato de que, numa ocupação, há pouco capital usado na produção, ao passo que, na outra a produção exige, relativamente, intenso emprêgo de capital. Embora não seja a única, esta parece-me ser a principal razão da diferença tão acentuada, em países subdesenvolvidos, entre o nível de produtividade na agricultura e na indústria. Não que seja inerente à agricultura uma produtividade menor que à indústria, como muitas vêzes se pensa embora as condições da procura realmente criem importantes diferenças entre os dois tipos de atividades produtivas. Se existe uma correlação entre o gráu de industrialização e o nível de renda "per capita" nos diferentes países, não é lícito concluir-se que o primeiro é a causa do último. As duas coisas podem ser devidas a um terceiro fator: isto é, o suprimento de capital. A indústria moderna é altamente produtiva por que usa muito capital. Em países industriais adiantados, o trabalho é altamente produtivo porque se apoia numa grande quantidade de capital utilizado na produção, tanto na agricultura, quanto na manufatura. A transferência de trabalhadores da agricultura para a indústria não é solução para um país subdesenvolvido, porque exclui a questão da formação de capital. E é o problema da formação de capital que deve ser resolvido em primeiro lugar. Nos países densamente povoados, que consideramos antes, parecia ser possível obter-se mais capital das fontes internas, sem redução do consumo, retirando-se trabalhadores da agricultura. Será possível uma solução semelhante no caso de países esparsamente habitados? Sim, mas não sem melhoria na técnica agrícola. Em relação a tais países, isso constitui um pre-requisito; no outro caso, êste pre-requisito poderia ser excluído. Todavia, as condições para a melhoria na produtividade rural são favoráveis pelo menos em relação à terra, que, por definição, é relativamente abundante nos países esparsamente povoados. O aumento da produtividade agrícola deve ter prioridade sôbre tudo o mais; pelo menos, prioridade lógica, não necessàriamente prioridade em tempo. Por que esta ênfase no aumento da produtividade agrícola? Primeiro, porque a grande maioria da população se dedica à agricultura. Se quisermos mão de obra para a formação de capital,

é na agricultura que se deve procurá-la. Segundo, na agricultura são possíveis algumas melhorias na produtividade as quais não requerem muito, ou mesmo quase nenhum, capital. Além da possibilidade de aplicar-se conhecimentos adiantados na seleção de sementes, há ainda o uso de fertilizantes, a conservação do solo, a rotação de plantios, a alimentação de gado, e combate aos insetos e assim por diante. Mediante uma variedade de maneiras muita coisa pode ser feita, e já está sendo feita, que não exige pesado investimento de capital.

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

Em países densamente povoados a melhoria substancial da técnica agrícola pode surgir como conseqüência do desenvolvimento industrial. Em contraste, em países esparsamente povoados a melhoria da agricultura é o pre-requisito da formação de capital e do desenvolvimento industrial. Esta conclusão é bem exposta no relatório das Nações Unidas sôbre "Measures for Economic Development of Underdeveloped Countries" (page 59): "num país onde não existe excesso de trabalhadores, a industrialização depende do progresso agrícola; o caminho para a industrialização é através do progresso da agricultura. O opôsto ocorre em países onde a população é tão grande, em relação à área cultivável, que a terra sustenta mais gente do que pode ser proveitosamente empregada na agricultura..." O progresso técnico considerável na agricultura não é possível sem uma redução do número de empregados na mesma".

Por meio de um aumento da produtividade agrícola, um país esparsamente povoado, conquanto mantendo sua produção de alimentos, pode conseguir a liberação de um grande suprimento de

mão de obra da agricultura e torná-la disponível para a formação de capital real. Não basta obter a liberação de trabalhadores da agricultura; ou seja, "poupá-los". O trabalho deve imediatamente ser empregado na formação de capital produtivo; isto é, deve ser "invertido". Esta observação é lùcidamente feita num trabalho do professor OTAVIO BULHÕES sôbre "Inflação e Industrialização" (1), do qual cito: "A poupança é a expressão monetária da disponibilidade de fatôres da produção. Se êsses fatôres não são empregados em produção nova, isto é, se "as economias" não são "invertidas", tôdas as vantagens resultantes do aumento da produtividade são perdidas". À medida que o trabalho é liberado da produção primária, oportunidades de emprêgo devem ser ao mesmo tempo criadas em programas de investimentos. O aumento da produtividade agrícola, embora lògicamente anterior, não é necessàriamente anterior no tempo.

Podemos antever o que se terá de fazer. A mão de obra deve ser liberada da agricultura e posta a trabalhar em empreendimentos de formação de capital. Como alimentaremos os trabalhadores quando empregados em atividades destinadas a produzir bens de capital? Claramente deve ocorrer um aumento na poupança, de modo que as pessoas transferidas da produção rural para a criação de bens de investimentos possam ser providas de alimentos e outros bens de consumo. O aumento da produtividade agrícola não é suficiente, porque o número poderia fàcilmente ser usado pelos produtores agrícolas para o aumento do seu consumo corrente. Se deve ser usado para a formação de capital, há necessidade de se obter uma quantidade maior de poupança da economia. De que maneira se fará isto? Esta pergunta nos leva a considerar, de modo geral, os métodos possíveis para explorar as fontes potenciais de poupança que acabamos de examinar.

Métodos Para Fomentar a Poupança e o Papel das Finanças Públicas

O aumento da produtividade cria uma oportunidade para maior poupança; sua realização depende dos meios e métodos uti-

(1) Publicado em "Four Papers", pela Imprensa da Universidade de Vanderbilt, Instituto de Estudos Brasileiros — 1951.

lizáveis para extrair poupança dos incrementos da renda. No caso ideal, todo o incremento da renda destina-se à poupança. Mas, nada há de automático a êsse respeito. Pelo contrário, tôdas as fôrças automáticas atuam no sentido de desviar para o consumo todos os aumentos da renda. Se admitirmos que tudo corre bem e que a produtividade na agricultura realmente aumenta, o problema consistirá em manter baixa a propensão marginal para consumir e não em reduzir, de fato, o consumo. Manter um contrôle firme sôbre o aumento do consumo deveria ser mais fácil do que lhe reduzir efetivamente, o nível. Êste é o modo normal pelo qual o capital foi acumulado no passado. Não obstante, é um método bastante difícil em virtude das fôrças que atuam no sentido de um maior consumo imediato.

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

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

Segundo o pensamento de certa Escola, o Estado deveria limitar-se a manter um nível de renda correspondente ao pleno-emprêgo, sem inflação, e deixar aos indivíduos a escôlha entre o consumo e a poupança a ser feita, dentro daquele volume de renda. Nessa hipótese, poderá resultar uma poupança maior ou menor do que zero. Pressupor que, se dermos liberdade à população, poupará a mesma uma parcela apreciável de sua renda, ou uma parte considerável do incremento de sua renda, pode ser oti-

mismo não justificado. No mundo de hoje, nos países mais pobres, a propensão ao consumo é contìnuamente estimulada pela atração dos padrões de consumo que prevalecem nos países econômicamente mais adiantados. Isto tende a limitar a capacidade de poupança voluntária, nos países mais pobres. Trata-se de um "handicap" que as finanças públicas deveriam procurar contrabalançar.

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

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

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

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

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

rio do consumo, e não uma poupança definitiva. Em tempos normais é provável que pelo menos os ricos continuem procurando aumentar o respectivo patrimônio, isto é, continuem poupando mesmo a níveis consideráveis de taxação.

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

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

O problema econômico, repito, consiste em dirigir o mais que fôr possível do incremento de renda real para a poupança, e permitir que uma parte tão pequena quanto possível da mesma seja absorvida num aumento de consumo imediato. Pode-se pensar que, na medida em que a renda aumenta, haverá um aumento automático de arrecadação fiscal, (isto é, de poupança compulsória arrecadada por meio de impostos). Mas, a renda fiscal não crescerá provàvelmente na mesma quantidade que corresponderia ao incremento da renda. Nem é certo qu cresça na mesma proporção. Tudo depende dos métodos de taxação em vigor. Com um impôsto de capitação ou impostos de consumo sôbre necessi-

dades, a arrecadação pode não responder de todo a um aumento de renda nacional. Não existe nenhum mecanismo automático pelo qual uma alta parcela de qualquer incremento de renda seja absorvida pela taxação para fins de poupança coletiva compulsória. Para que êsse resultado se materialize é preciso conceber-se métodos fiscais adequados.

Há certamente necessidade de um novo estudo quanto aos métodos de finanças públicas. Os preceitos convencionais de finanças públicas, nem sempre são relevantes para o problema da formação de capitais em países subdesenvolvidos.

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

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

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

O emprêgo das finanças públicas para a formação de capitais em países subdesenvolvidos, não é uma idéia acadêmica e nem abstrata. Existem importantes exemplos disto. Uma vez mais, olhemos para o Japão. No período inicial de seu desenvolvimento, cêrca dos anos de 1870 e 1880, o Estado dominava a cena for-

necendo capitais para a expansão industrial. Como era esta financiada? Por rigorosa tributação, especialmente sôbre a população agrícola, inclusive impostos sôbre a renda da terra, que já mencionei; eventualmente, por meio de empréstimos compulsórios tomados à classe média comercial das cidades; e também pela expansão do crédito, que não chegava a ser inflacionária na medida em que refletiu um aumento da produção, e a expansão do setor monetário da economia. O Japão realizou o desenvolvimento industrial sem inflação considerável.

Alguns exemplos podem ser citados no período de entreguerra. Por exemplo, a Letônia, um país subdesenvolvido e devastado pela guerra, que não recebeu pràticamente nenhum empréstimo estrangeiro nos anos 20, manteve os impostos governamentais em altos níveis e obteve amplos saldos orçamentários, os quais foram usados para financiar despêsas de investimento, tanto por comerciantes privados, quanto por entidade governamentais. As economias arrecadadas por meio de "superavits" orçamentários eram depositadas no Banco Central. Os depósitos governamentais nesse Banco experimentaram um notável aumento nos anos 20 e a isso correspondeu um igualmente notável aumento dos empréstimos e descontos bancários a comerciantes, fazendeiros e industriais. Em suma, o Banco Central servia de reservatório através do qual a poupança coletiva e obrigatória, promovida pelo sistema fiscal, se tornava disponível para os dispêndios de capital de tôda a economia.

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

O país que oferece os mais notáveis exemplos de poupança compulsória coletiva é a Rússia Soviética, sob os planos quinquenais, desde 1928. Neste caso, as atividades de investimento pri-

vado foram totalmente suprimidas. Êste exemplo, entretanto, não será relevante para nações que vivem sob regime de liberdade política. Menciono-o, todavia, juntamente com outros exemplos, a fim de mostrar que em países de ideologias políticas diferentes, o sistema forçado de poupança coletiva, impôsto pelo Estado, parece ter surgido de necessidades econômicas básicas que êsses países tinham em comum. O sistema funcionava imperfeitamente, como era natural, mas funcionava de certo modo. Na Europa Ocidental, sob os programas de recuperação, os resultados foram consideráveis, mas êste exemplo não se refere a uma área subdesenvolvida.

Dos exemplos citados e das considerações gerais feitas ressalta que a poupança compulsória por meio de taxação é perfeitamente compatível com os investimentos privados. É o ato de economizar que o Estado torna compulsório. O ato de investimento pode ser deixado em mãos de particulares, embora, talvez, não sem alguma orientação e coordenação central. Pode conceber-se uma grande variedade de arranjos institucionais. No caso mais geral, a poupança arrecadada pelo Govêrno pode ser depositada no sistema bancário, ou aplicada para a redução dos débitos do Govêrno para com os Bancos. Isto permite aos Bancos conceder créditos a "entrepreneurs" privados, sem provocar efeitos inflacionários.

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

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

a mobilização do potencial interno de poupança nos países menos desenvolvidos.

De todos os modos, esperemos que venha auxílio de fontes externas em quantidade suficiente para minorar as dificuldades da poupança interna nêsses países. Mas, tomemos também em consideração o aviso contido no último relatório das Nações Unidas sôbre desenvolvimento econômico. "Muitos dos países subdesenvolvidos fariam melhor não contando com qualquer auxílio internacional considerável" (1). É melhor não contar com auxílio estrangeiro. Pode vir; quem sabe? Mas, mesmo se vier exigirá iniciativas nacionais para seu emprêgo efetivo no programa de desenvolvimento do país. As fontes externas e as iniciativas nacionais complementares serão o nosso próximo assunto.

SUMMARY

III — DOMESTIC SOURCES OF CAPITAL FORMATION

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

a. Disguised Unemployment and Potential Savings

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

(1) "Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries", maio 1951, pág. 88.

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

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

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

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

This neglected source is the fact that disguised unemployment implies disguised potential saving. The unproductive workers live at the expense of the productive ones. The latter therefore produce more than they consume themselves, which means that they have a potential margin for saving. Here we have a relationship between consumption and investment which is midway between the classical and the Keynesian relationship between consumption and investment. In the usual classical model, an increase in investment is not possible without cutting down consumption. In the Keynesian world of industrial unemployment, consumption as well as investment can be expanded at the same time. In the case now before us, it is impossible to expand both consumption and investment. In this respect, the situation here differs from the Keynesian model. On the other hand, it is possible to increase capital formation without having to cut down consumption. Even after the unproductive workers have been transferred to other occupation they can still be fed by the pro-

ductive workers on the land, just as before the transfer. This means that nobody need eat less, but nobody must eat more than before and that it must be possible to lay hands on all the excess food produced by the productive workers on the land. In practice, the mobilization of the disguised savings referred to above may be difficult.

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

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

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

b. Economic development in underpopulated countries.

Underpopulated countries in early stages of development generally have a higher per capita real income than over populated countries at the same stage of progress. But the former seem more dependent on economic assistance from abroad.

This is due to the rapid growth of their population and to the absence of large scale disguised unemployment. Their propensity to save is also apt to be small because most of these countries

belong to the Western civilization and are therefore particularly subject to the "demonstration effect".

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

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

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

c. Methods of Saving and the Role of Public Finance

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

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

Taxation is undoubtedly to be preferred. One objection maintains that taxation will reduce voluntary savings. But since the propensity to save is anyway apt to be low in poor countries, this objection has little force. In post-war Europe, most investment has been financed by the State, some has been financed from business savings and practically none from voluntary personal savings. But of course one cannot generalize the Western European experience.

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

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

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

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

RESUMÉ

III — SOURCES NATIONALES DE LA FORMATION DE CAPITAL

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

a. Le chômage déguisé et l'épargne potentielle:

Les problèmes d'un excés de population sont caractéristiques pour les économies agricoles que l'on recontre de l'Est et Sudest de l'Europe jusqu'à l'Egypte, les Indes, l'Indonesie et la Chine. Tout ces pays ont un sous-emploi chronique et considérable dans l'agriculture, ce qui signifie que la production agricole ne baisserait pas si une partie de la population occupée dans cette branche de production est retirée, même si les méthodes de production restent inchangées. *Avec une amélioration des méthodes de production (progrès technologiques, plus d'équipement, irrigation, etc.) il est toujours possible de réduire la main-d'oeuvre occupée.*

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

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

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

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

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

Nous constatons que le chômage déguisé implique aussi une épargne potentielle déguisée. Comme l'excès de main-d'oeuvre dans l'agriculture vit à la dépense des agriculteurs productifs, ceux-ci produisent plus qu'ils ne consomment, ont une marge potentielle d'épargne. Si ceux qui ne sont pas productifs dans l'agriculture s'occupaient dans l'éxécution de travaux d'utilité publique et si les agents productifs continuent à les nourir, alors cet épargne virtuelle deviendrait de l'épargne effective. De cette manière il serait possible de financer la formation de capital par l'emploi du chômage déguisé. Tout cela n'est possible qu'à condition que personne ne mange plus qu'auparavant et que la mobilisation de l'excès de nourriture chez les producteurs soit complète. Il est clair que des mesure sévères seraient nécessaire à atteindre ce buts. Naturellement, il y a toujours l'épargne de sources nationales et l'importation de capital qui puissent compléter une insuffisance de l'épargne du secteur agricole.

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

Un deuxième problème est le financement de l'équipement nécessaire à réaliser les projets. Ce problème, quoique important, me paraît d'ordre secondaire puisqu'après tout les travailleurs pourraient faire des outils eux-mêmes. En réalité, des outils et

l'équipement peuvent être obtenus des pas avancés à l'aide de prêts ou de l'exportation de produits nationaux. Aussi les pays surpeuplés dans le stade de développement économique n'ont pas tellement besoin d'équipement compliqué et couteux que d'outils simples. On dit même parfois que les économies supeuplés agricoles n'ont pas seulement un sons-emploi de main-d'oeuvre mais aussi de capital à cause de la répartition de la terre en proprietés petites et dispérsées. Quoiqu'il y a donc un besoin énorme d'investissement en agriculture sous forme de projet d'irrigation, de construction de routes, etc., il est possible en même temps de faire un emploi beaucoup plus efficient de l'outillage existent.

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

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

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

b. Le développement économique des pays sous-peuplés:

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

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

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

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

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

La nourriture es les autres biens de consommation pour ces travailleurs peuvent être produits en partie par l'agriculture tra-

vaillant alors avec un rendemet supérieur. Pourtant cette épargne de la part des agriculteurs ne suffira pas. Quelles sont les autres sources de l'épargne à financer l'investissement?

c. Méthodes d'épargne et le rôle des finances publiques

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

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

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

L'épargne peut être forcée aussi par le systèm des impôts. Une objection à cette méthode consiste dans l'effet que l'impositions de nouveaux impôts aura sur l'inciatation à faire des épargnes volontaires. Comme en tous cas l'épargne volontaire n'est pas très grande dans des pays insuffisamment développés, cette objection perd sans doute de sa signification. D'un point de vue purement économique on devrait comparer le coût social de la stimulation des épargnes volontaires avec le montant courant ou anticipé de l'épargne privée additionelle. L'expérience d'après-

guerre en Europe a démontré l'effet de l'intervention de l'État dans le financemant des investissement: ceci se fait maintenant largement par l'État, beaucoup moins par l'économie privée et presque plus par l'épargne volontaire personnelle. Naturellement il ne faut pas généraliser l'éxpérience de l'Europe de l'Ouest.

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

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

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

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