Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos

V — *Política Comercial e a Formação de Capitais*

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

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

Proteção e Criação da Indústria Nascente

A teoria da proteção aduaneira para as indústrias nascentes tem sido em geral associada aos movimentos e aspirações nacionalistas. Alexander Hamilton e Friedrich List foram certamente nacionalistas econômicos. Isto é de certo modo paradoxal em virtude do fato que êste é o único argumento em favor das restrições à importação que pode ser defendido, mesmo de um ponto de vista cosmopolita, tendo em vista benefícios mundiais. Se é verdade que uma interferência temporária na liberdade de con-

sumo pode desenvolver aptidões e técnicas e promover a utilização de recursos até então dormentes, de modo a expandir grandemente a produção de bens e serviços, existe a possibilidade nítida de um ganho final para todos os países.

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

De que modo poder-se-ia esperar que a proteção à indústria nascente contribuísse sequer, para a formação de capitais? Poderíamos pensar que, mesmo se não contribuísse nada para o aumento direto da oferta de capitais, poderia pelo menos trazer uma contribuição ao lado da procura no problema da formação de capitais, aumentando o incentivo para investir nas indústrias nacionais. O aumento do incentivo é provável, mas um aumento no ritmo de formação de capital é entretanto incerto. O aumento nas perspectivas de lucro, por si próprio, não aumenta necessàriamente o fluxo de poupança voluntária interna em um país sub-desenvolvido. O suprimento de capitais internos pode permanecer inalterado apesar da elevação do incentivo para investimento resultante da proteção aduaneira. É bastante comum em teoria econômica tratar-se a poupança individual como independente e

não influenciável pela taxa de lucros. Um aumento da taxa de lucros do capital pode induzir algumas pessôas a economizar mais, enquanto outras (aquelas que economizam com o objetivo de uma dada renda futura de capital) podem ser levadas a economizar menos.

É possível, todavia, que o estímulo para investir em indústrias protegidas conduza à expansão do crédito para o estabelecimento dessas indústrias, e, daí, a um fluxo de poupança forçada resultante da inflação. Esta possibilidade é importante. Porém, poupança compulsória através da inflação, se de todo puder ser realizada, pode ser alcançada mesmo sem proteção aduaneira! Poderia ser obtida como um resultado, por exemplo, de dispêndios governamentais de investimento financiados por expansão monetária.

Outro possível efeito da proteção aduaneira consiste em que o capital estrangeiro responderá ao estímulo aumentado e entrará no país para montar "fábricas tarifárias" produzindo para o mercado doméstico. Realmente, os capitais privados no passado, não se deslocaram em grande volume para países subdesenvolvidos com o objetivo de produzir para o mercado interno. Entre as várias causas disto, um dos obstáculos gerais e dominantes tem sido o tamanho limitado do mercado interno existente nêsses países. A proteção aduaneira como meio de dar ao capital estrangeiro maior estímulo não auxilia muito porque não há um grande mercado a proteger. A proteção tarifária parece ser de pouca, ou nenhuma, utilidade como incentivo para investimentos dirétos estrangeiros, a menos que já exista um mercado doméstico de tamanho apreciável. É uma conclusão paradoxal mas inevitável: a proteção tarifária, se de todo constituir auxílio, só ajuda aos fortes e não aos fracos. Eis aquí um exemplo para ilustrar esta proposição. Do total de investimentos comerciais americanos existente no exterior, cêrca de 30% estão no Canadá. Mais da metade dos investimentos no Canadá consiste em manufaturas e distribuição. Aparentemente o capital americano considera lucrativo trabalhar no Canadá, para o mercado canadense. Isto porque o Canadá é um país altamente produtivo e próspero. Pode-se atribuir êste fato, numa certa extensão à tarifa canadense; é provàvelmente difícil verificar-se exatamente até que limite. Uma coisa, porém, é certa: a tarifa canadense por si mesma teria in-

fluído muito pouco no sentido de atrair investimentos estrangeiros para o Canadá, se o povo canadense fôsse miseràvelmente pobre. Diz-se algumas vêzes que o sistema imperial britânico de preferências, instituído em 1932, proporcionou a firmas comerciais americanas um incentivo para estabelecer fábricas no Canadá, destinadas a produzir para o mercado britânico e para os mercados do Império britânico. Se isto fôsse um fatôr importante, o mesmo se evidenciaria na composição das exportações canadenses, o que na realidade não ocorre. Os investimentos comerciais americanos no Canadá parecem trabalhar principalmente para o mercado canadense. Em países subdesenvolvidos trabalham principalmente para os mercados de exportação, a despeito da proteção tarifária de que gozam os mercados domésticos. Fazendo-se abstração de tôdas as dificuldades políticas, parece duvidoso que mesmo uma super-tarifa seria capaz de atrair muito capital estrangeiro para trabalhar para o mercado doméstico num país como a China. Um país como o Brasil, todavia, encontra-se provàvelmente numa posição intermediária e é bem capaz de poder atrair alguns capitais através de restrições às importações de mercadorias. Todavia, para países subdesenvolvidos em geral, as cifras citadas na última conferência não parecem indicar que as restrições às importações tenham tido até agora efeito apreciável a êste respeito.

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

tem emigrado para países subdesenvolvidos para trabalhar antes para o mercado de exportação do que para o mercado interno.

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

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

Segundo, a dedução acima mencionada representa tanto um subsídio à indústria protegida quanto uma taxa sôbre as pessôas que por acaso sejam consumidoras do produto. A dedução é maior do que precisaria ser. O financiamento do subsídio por esta maneira cria um ônus excessivo em comparação com o seu financiamento pelo fundo geral da taxação, segundo a capacidade para contribuir, que eliminaria a necessidade da proteção tarifária e a substituiria por um subsídio diréto.

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

de modo que essa contrapartida negativa desapareça eventualmente.

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

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

Efeitos das Restrições à Importação Sôbre a Renda, a Poupança e o Investimento.

O ponto principal que deve ser agora considerado em conexão com a política comercial é bastante diferente. Fazendo-se abstração dos movimentos internacionais de capitais e admitindo-se que não há investimentos estrangeiros, queremos considerar agora se, de todo a oferta do capital real pode ser aumentada através do comércio exterior e de que maneira por ventura, a po-

lítica comercial pode ser usada para êste fim. O argumento em favor da proteção à indústria nascente concerne principalmente aos incentivos para investir, isto é, ao lado da procura do problema de capitais. Aquí nos interessa principalmente o lado da oferta.

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

Numa economia coletiva, completamente planejada, controlada pelo Estado, talvez não houvesse nada mais a dizer-se sôbre o assunto. O Estado decide impôr mais economias ao povo, o Estado investe estas economias nas importações de bens de produ-

ção. De fato poupança e investimento podem tornar-se inseparáveis, fundidos num único ato do Estado.

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

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

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

Desejaria examinar os efeitos de um tipo de restrições à importação muito comum em países subdesenvolvidos. Restrições são impostas às importações de bens de consumo, especialmente artigos de luxo. Destinam-se essas restrições a dar lugar a maior volume de importação de bens de produção. Admite-se que a receita cambial permaneça constante (ou de qualquer modo que não possa ser influenciada pelo país em aprêço).

A fim de poder isolar os efeitos de semelhantes restrições às importações, seria melhor partir de uma posição de equilíbrio,

na qual as importações são iguais às exportações, e a renda nacional encontra-se no nível correspondente ao pleno emprêgo sem inflação. Queremos tornar o exemplo tão claro e simples quanto possível.

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

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

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

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

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

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

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

O efeito da inflação é imprevisível a priori, dependendo, como depende, da velocidade e de outras características da elevação de preços e das atitudes psicológicas do público. Poderemos apenas indicar algumas possibilidades gerais. Se a marcha da inflação fôr moderada, pode produzir algumas economias forçadas

através de um atraso no ajustamento de ordenados e salários e através do deslocamento da distribuição da renda em favor dos ricos (se a propensão marginal à poupança dos ricos fôr mais alta do que a dos pobres). Temos aqui uma possível fonte nova de poupança real para financiar o aumento real do investimento, que pode ocorrer sob a forma de maiores importações de bens de produção como resultado das restrições à importação de bens de consumo. Infelizmente, todavia, não sòmente é uma fonte socialmente penosa, mas também instável e incerta. Um aumento geral nos preços pode, depois de algum tempo, conduzir a uma redução do desejo de economizar sob forma monetária. Ninguém quererá conservar dinheiro como um repositório de valor ou empregar as suas economias em valores fixos em têrmos monetários. A poupança, se ocorrer, poderá vir a procurar formas reais, tais como construções residenciais. Nêste caso é capaz de conduzir à má aplicação de recursos — não formalmente a um declínio no investimento total, mas provàvelmente a máu-investimento. Distorcem-se os incentivos para investir. Além do mais, a inflação pode ter um efeito danoso na formação de capitais quando leva à negligência na substituição de estoques e equipamento fixo, em conseqüência de insuficientes provisões para os custos reais de substituição.

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

O primeiro ponto consiste em que as restrições sôbre os bens de luxo podem provàvelmente produzir em conjunto, algumas economias. A alternativa aos dispêndios em artigos de luxo é, muitas vêzes, apenas a não utilização do dinheiro. Em segundo lugar, depende da composição das importações do país. Se, pràticamente, todos os bens não essenciais de consumo que entram num país são importados, então o Govêrno, ao impôr restrições a um am-

plo grupo de tais importações, pode talvez forçar uma taxa de poupança substancialmente aumentada.

Em terceiro lugar, se as restrições às importações são anunciadas como uma medida temporária, ou se geralmente se acredita que mais cedo ou mais tarde terminarão, os consumidores então, talvez prefiram adiar a sua procura, poupada temporàriamente. Adiarão suas despesas em importações. O dispêndio será protelado, mas não permanentemente abandonado. Isto conduz a uma espécie de poupança temporária na qual não se pode confiar para o desenvolvimento econômico. É uma poupança que visa dispêndio futuro. É possível que seja seguida por economia negativa. Se desaparecer a esperança de uma revogação das restrições à importação essas economias acumuladas podem procurar um derivativo em bens nacionais de consumo.

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

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

Parece-me inteiramente inadequado que o Govêrno procure impôr a sua decisão em relação ao investimento e consumo sòmente pela regulamentação das importações. Qualquer decisão governamental no sentido de aumentar a parcela de bens de produção neste setor pode ser contrabalançada por deslocamentos contrários no setor interno. A idéia de que se pode obter mais capital para o país simplesmente por meio de interferências e restrições no setor do comércio externo da economia é, em minha opinião, um caso de objetividade mal colocada. O setor do comércio exterior faz parte do fluxo da renda. Devemos ter presente a

maneira pela qual entra nêsse fluxo e no cômputo da renda nacional do país, considerados em conjunto. Tão pronto o façamos, compreendemos que cada unidade de equipamento importado implica ou pressupõe um ato de poupança na economia nacional. Se êste ato de poupança não se verifica então o equipamento pode fìsicamente entrar, mas está destinado a ser contrabalançado por uma redução de investimento, ou investimento negativo, em alguma outra parte do sistema. Não podemos extrair mais capital do comércio externo, simplesmente obtendo mais importações de bens de produção. O problema verdadeiro é extrair mais poupança da renda nacional. É sòmente com uma política complementar de aumento da poupança interna, quer voluntária, quer compulsória, que as restrições à importação podem ser usadas eficientemente, e com êxito, para obter maiores importações de bens de produção no comércio exterior. Sem essa política nacional complementar, as importações de bens de produção, forçadas por restrições às importações de bens de consumo, serão provàvelmente contrabalançadas por uma redução de investimento, ou mesmo de *desinvestimento,* na economia interna e acompanhadas por *máu investimento* devido à inflação.

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

As restrições às importações que discutimos são geralmente impostas sôbre bens de consumo de um caráter de luxo ou semi-luxo. São muitas vêzes justificadas pela consideração de que os ganhos da exportação do país não deverão ser "desperdiçados" em bens desta espécie, mas antes, serem usados para a aquisição de bens de capital. Todavia, a menos que essas restrições sejam acompanhadas por restrições correspondentes (impostos, quotas ou proibições) sôbre a produção interna daqueles bens, nada impedirá que os recursos internos sejam "desperdiçados" para bens de consumo de luxo ou semi-luxo. As restrições à importação,

acompanhadas (como geralmente o são) de restrições internas, constituirão um incentivo especial para investir nas indústrias nacionais que produzem os bens que não mais podem ser importados. O estímulo será eficaz onde quer que o mercado interno potencial seja bastante grande para garantir a criação de tais indústrias. Devemos notar, todavia, que o incentivo não funcionará, inteiramente, se de todo funcionar, a menos que se espere que as restrições às importações sejam permanentes. O fator que maximiza o incentivo para investir é, portanto, precisamente aquele que tende, como vimos, a minimizar a propensão da população para poupar a parte de sua renda prèviamente dispendida em importações. Não é, portanto, provável que o incentivo para investir possa ser tornado eficaz senão através da expansão de crédito.

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

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

rificando desenvolvimento econômico, mas parece um método de desenvolvimento desnecessàriamente penoso e às avessas.

A Racional das Restrições às Importações de Luxo

Não desejo tentar duplicar os penetrantes comentários do Prof. VINER sôbre êste tipo de política comercial, nas conferências que aqui proferiu no ano passado (1). Gostaria, contudo, de sugerir uma interpretação dêsse "restricionismo às importações de luxo" à luz da teoria que discuti na minha segunda conferência, concernente aos efeitos das grandes discrepâncias internacionais de padrões de vida. A atração de padrões superiores de consumo em países adiantados representa um "handicap" para os retardados no desenvolvimento econômico. É possível que as restrições às importações de luxo sejam um esfôrço desesperado para contrabalançar êsse "handicap", para isolar a estrutura local do consumo dos bens superiores produzidos e consumidos em países adiantados, para resistir especialmente à forte influência de bens americanos de consumo e permitir assim poupança interna e formação de capital inclusive a importação de bens de produção financiada por essa poupança. Êsse esfôrço tem a minha completa solidariedade. A atração de padrões superiores de consumo é um obstáculo à poupança interna em países subdesenvolvidos. Estou inteiramente de acôrdo com essa tentativa de contrabalançar ou vencer êstes obstáculos, porém sou descrente quanto à possibilidade de que o mal possa ser remediado pelo processo de restrições às importações de luxo. Êste processo, parece-me, ataca apenas a superfície do problema. Ataca mèramente aquela parte do "efeito de demonstração" que afeta diretamente às importações de um país. Mas êste efeito de demonstração não opera sòmente através de um aumento de procura de bens de consumo importados. Poderá operar através de um deslocamento ascensional geral da função de consumo, e não apenas da de importação. O restricionismo às importações de luxo não faz cessar estas conseqüências derivativas indirétas das discrepâncias internacionais dos padrões de consumo.

Um ataque mais fundamental, na minha opinião, seria poupança compulsória através das finanças públicas. Mas, isto é pro-

(1) Ver especialmente págs. 150-151 do número de junho de 1951 da "Revista Brasileira de Economia", na qual as conferência do Prof. VINER estão publicadas.

vàvelmente uma das coisas mais difíceis polìticamente nos países mais pobres, pela existência de grandes discrepâncias entre os padrões nacionais de vida. A política comercial é mais fácil. A política comercial sempre parece ser o método mais fácil de se fazer as coisas. Quando se trata de estimular o emprêgo numa economia industrial, a política comercial, fechando as importações, é um caminho muito fácil. Quando se trata de aumentar a renda do Govêrno, a tarifa fiscal tem muitas vêzes sido, no passado, o meio mais fácil, nos países menos desenvolvidos. Quando se trata de proteção à indústria nascente, a política comercial, ainda, é mais fácil do que levantar fundos com os quais pagar subsídios diretos às indústrias protegidas. A política comercial é a linha de menor resistência em todos êsses casos, mas não a linha mais eficaz.

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

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

SUMMARY

V — COMMERCIAL POLICY AND CAPITAL FORMATION

The connection between commercial policy and capital formation has in the past been discussed only in the form of the

infant industry argument for tariff protection. Let us confront this argument with the problem of capital formation in underdeveloped areas.

a. Infant protection and infant creation.

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

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

Protection might seem to promote capital formation by increasing the incentive to invest through higher profits. This is probably true. But capital formation also requires increased saving, and it is doubtful how far savings depend on profits. Protection may also lead to capital formation through credit expansion: but forced saving through inflation can be had without tariff protection. Tariff protection might also promote capital formation through attracting foreign capital. But foreign capital will come only if there is a large market. In most underdeveloped countries the internal market is so small that tariff protection cannot increase it sufficiently to attract much foreign capital. Some people believe that tariff protection could bring about an increase in the real national income by absorbing surplus agricultural labour in a new protected industry. Apart from other objections to this argument, if any increase in national product occurs, it will be due, not to tariff protection as such, but to the addtional capital embodied in the protected industry. Where has this capital come from? It is only if we are sure that capital will be available that tariff protection can be any good: for, by itself, tariff protection cannot create capital.

b. Effects of Import Restrictions on Income, Saving & Investment

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

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

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

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

If the amounts previously spent on imported consumers goods are partly saved, the rate of capital formation will increase to that extent. But that part of this amount which is not saved will still lead to inflation. Now inflation, as long as it is moderate, can contribute to capital formation by giving rise to forced savings. But inflation is a socially painful means of promoting

savings and it is also unreliable. If inflation has gone on for some time, people will be more and more reluctant to hold money, wages will follow prices with increased rapidity, etc

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

c. The Rationate of restrictions on luxury imports.

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

RESUMÉ

V — LA POLITIQUE COMMERCIALE ET LA FORMATION DE CAPITAL

a. Création et protection de nouvelles industries.

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

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

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

Deuxièmement, l'augmentation du prix est un subside a l'industrie et un impôt à payer par les consommateurs. Il nous sem-

ble qu'un impôt général éliminerait le besoin pour le tarif douanier qui pourrait être remplacé par un subside direct.

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

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

b. L'effet des restrictions d'importation sur le revenu, l'épargne et l'investissemment

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c. La raison d'être des restrictions d'importation des produits de luxe.

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

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