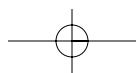
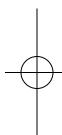
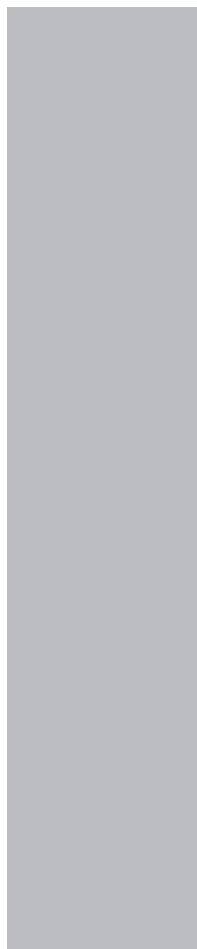
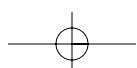
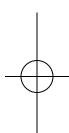
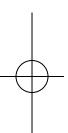
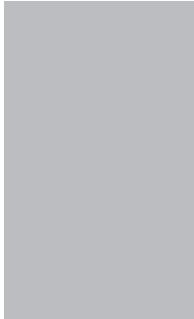


*SEGUNDA CONFERÊNCIA
DISPARIDADES
INTERNACIONAIS DE RENDA
E A CAPACIDADE DE
POUPAR*







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

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

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

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

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

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

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

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

DISPARIDADES DE RENDA ENTRE NAÇÕES E ENTRE INDIVÍDUOS

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

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

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

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

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

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

2 Imprensa da Universidade de Harvard, 1949.

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

Certos dados de orçamentos familiares disponíveis, para diferentes períodos de tempo, nos Estados Unidos, mostram igualmente alguns aspectos enigmáticos. Uma família média urbana em 1920, ganhando US\$ 1.500,00 (mil e quinhentos dólares) por ano, aos preços de 1940, economizava 8% da sua renda. Uma família com a mesma renda real, em 1941, não economizava absolutamente nada.⁴ Como poderemos nós explicar essa extraordinária modificação? A nova teoria do comportamento do consumidor explica-a principalmente apontando o fato de que, embora o volume absoluto da renda real da família, que estamos considerando, permanecesse o mesmo, não há dúvida de que essa quantidade de renda real ocupa, em 1941, um lugar mais baixo na escala de rendas da nação do que em 1920. Em 1941, essa renda, embora a mesma em quantidade absoluta, era menor em relação à renda de outras pessoas. A renda média nacional *per capita* tinha aumentado. Portanto, os amigos e vizinhos dessa família, em 1941, eram em geral mais ricos do que em 1920; utilizavam bens e serviços superiores e, ao mesmo tempo, mantinham um mais amplo e complexo padrão de consumo. Naturalmente, a

³ DUESENBERRY, *op. cit.*, pág. 39.

⁴ DUESENBERRY, *op. cit.*, pág. 26.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Distribuição da Renda Mundial em 1949

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

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

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

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

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

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

EFEITOS SOBRE O BALANÇO DE PAGAMENTOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EFEITOS SOBRE A CAPACIDADE DE POUPAR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TRANSFERÊNCIAS UNILATERAIS, INTERNACIONAIS E INTER-REGIONAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSÃO

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

15 A. E. KAHN, *op. cit.*, pág. 61.

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

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

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

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

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

SUMMARY

II – INTERNATIONAL INCOME DISPARITIES AND THE CAPACITY TO SAVE

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

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

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

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

A. INTERNATIONAL AND INTERPERSONAL INCOME DISPARITIES

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

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

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

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

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

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

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

B. EFFECTS ON THE BALANCE OF PAYMENT

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

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

C. EFFECTS ON THE CAPACITY TO SAVE

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

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

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

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

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

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

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

D. UNILATERAL TRANSFERS, INTERNATIONAL AND INTERREGIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

E. CONCLUSION

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

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

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

RESUMÉ

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

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

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

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

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

A. DISPARITÉ DE REVENUS ENTRE NATIONS ET ENTRE PERSONNES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. LES EFFETS SUR LES BALANCES DE PAIEMENTS

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

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

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

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

C. LES EFETS SUR LA CAPACITÉ À ÉPARGNER

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E. CONCLUSION

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

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

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

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