

## A Influência do Planejamento Econômico Nacional na Política Comercial

### (Quinta conferência)

Não existe uma definição única e autorizada do termo “planejamento econômico nacional” e eu peço que aceiteis em caráter provisório a definição que vou dar, tendo em vista o objetivo desta conferência, como a mais conveniente às minhas finalidades imediatas. Empregarei a expressão “planejamento econômico social” com o significado de emprêgo extensivo, por parte do governo, de medidas diretas de controle sobre categorias específicas de indivíduos, firmas e transações, como meio de dirigir a economia nacional. Distinguiremos nesta conferência o planejamento econômico nacional por “medidas diretas de controle”, das medidas de controle “indiretas” ou “compensatórias”, que não levam o governo à regulamentação direta e específica de determinadas transações, e que agem por meio de impostos gerais e uniformes, ou através medidas de controle geral não-seletivas sobre a quantidade de moeda e o volume de crédito bancário, ou que, como os direitos alfandegários de importação, os impostos de consumo ou as subvenções, agem como aditivos ou subtrativos dos preços determinados pelas forças do mercado livre.

Preços-teto e preços mínimos, estipulação de cotas de materiais ou de trabalho, concessão de licenças para investimentos, racionamento do consumo, regulamentação de salários, cotas e licenças de importação, representam outras tantas medidas de controle “direto”, tal como também o é a produção direta e o comércio feitos pelo Governo. Quando a soma desses controles diretos é suficiente para exercer apreciável influência sobre o modo de funcionar da economia nacional, e quando o estabelecimento e a ação das medidas de controle são, em larga escala, senão totalmente, baseados num plano geral adotado pelo governo, eu

direi então que a economia do país em questão obedece a um plano econômico nacional.

Não existe, hoje, provavelmente, país algum, e ao certo nenhum país importante, que não recorra, de um modo ou de outro, a medidas diretas de controle, e longe de mim o propósito de traçar uma linha severa e inequívoca entre países que obedecem e que não obedecem a planos econômicos nacionais, tal como defini o termo. No entanto, pode-se dizer que os Estados Unidos, o Canadá, a Bélgica e a Suíça são países sem planejamento, ao passo que a União Soviética, o Reino Unido e a Noruega operam na base de economias planificadas. Quanto à possível aplicação dos princípios que desejo enunciar, aos países que ficam entre, digamos, o Reino Unido, de um lado, e os Estados Unidos, do outro, no seu grau de recurso aos controles diretos, prefiro deixar a questão em aberto.

Há uma proposição, contudo, que se deverá subentender durante toda esta conferência, e que se me afigura teoricamente plausível e verificada de sobejo pela experiência. As medidas diretas de controle, implicando, por sua própria natureza, a substituição total ou parcial, por decisões governamentais, das decisões que o mercado tomaria se não estivesse sob controle direto, são inerentemente contagiosas. Cada novo grupo de medidas diretas de controle destinado a um setor particular da economia tende a tornar necessário o estabelecimento de controles diretos coadjuvantes ou protetores nos setores vizinhos, se não se quiser que o primeiro grupo de medidas seja frustrado ou venha a ter repercussões econômicas intoleráveis.

As forças do mercado operam constantemente no sentido de frustrar ou neutralizar as medidas diretas de controle, de sorte que a Autoridade é forçada a estender constantemente a área sob controle, se não quer perder a direção.

O caráter contagioso das medidas diretas de controle não se limita, além do mais, ao território nacional. Assim como o único processo que os compradores possuem para lutar eficazmente contra o monopólio dos vencedores consiste em se organizarem também em regime de monopólio, a muitos dos países parecerá que o único processo pelo qual eles se poderão garantir contra a exploração pelas medidas diretas de controle, lançadas sobre seu

comércio exterior por outros países, consiste em criarem igualmente contrôles diretos.

Uma aplicação especial dêste princípio é que qualquer medida direta de controle interno, que exerça influência indireta apreciável sobre o comércio exterior, tenderá a provocar um controle direto correlato no campo do comércio exterior.

Imaginemos que se estabelece uma certa medida doméstica de controle, destinada a elevar o preço de uma mercadoria específica, estabelecendo em seu proveito um preço base mais alto que o preço do mercado livre, ou exigindo o pagamento de salários mínimos mais elevados que os que de ordinário prevaleceriam. Se essa mercadoria fôr artigo importante de exportação e não se fizer nenhum ajustamento no comércio exterior, o aumento artificial impôsto no seu preço doméstico tenderá a reduzir as exportações. Não tendo sido êsse, como é de supor-se, o intento dos planejadores, torna-se necessário contrabalançar os efeitos restritivos da medida doméstica de controle direto por uma ação compensadora no terreno das exportações : subvenção às exportações, ou compras governamentais aos preços domésticos e vendas para exportação a preços mais baixos, ou cotas compulsórias de exportação impostas aos produtores. Se, de outro lado, a mercadoria em questão não fôr artigo de exportação, mas estiver sujeita a uma concorrência real ou potencial do estrangeiro no mercado interno, o aumento artificial do seu preço doméstico atuará como convite à importação. Ora não é muito provável que tenha sido êsse o objetivo da medida direta de controle, e as autoridades procurarão, com tôda a probabilidade, evitar o aumento das importações por meio da imposição de cotas ou outros entraves à importação.

Vamos agora imaginar, em vez disso, que de acôrdo com o plano econômico do govêrno os preços e os custos monetários em geral perdem sua flexibilidade, e o valor cambial da moeda nacional está estabilizado em nível que dificulta as exportações e estimula artificialmente as importações. Os planejadores terão de cuidar de três aspectos das conseqüências do plano sobre o comércio exterior do país : a limitação anti-econômica das exportações, o super-estímulo às importações e o deficit conseqüente no balanço de pagamentos internacionais. Isso conduz ou exige seja uma subvenção governamental ou outros auxílios às expor-

tações, ou novas restrições às importações, ou uma combinação destas medidas.

No caso do plano econômico do governo abranger repartição dirigida dos fatores de produção pelas várias indústrias e uma estrutura determinada de preços, só mesmo por coincidência poderiam as exportações e importações, tais como resultassem do mercado livre, aproximar-se, em espécie e volume, das que seriam necessárias para execução do plano doméstico e para a manutenção do equilíbrio do balanço de pagamentos. O comércio exterior do país e o seu plano econômico geral terão, por consequência, de serem harmonizados inicialmente um com o outro e isso exigirá medidas de controle diretas e flexíveis sobre o volume e a espécie, tanto das exportações, como das importações.

Na experiência moderna, o planejamento econômico central tem acarretado não só uma certa medida de inflação absoluta de preços, como uma inflação relativa, em confronto com as economias de mercado livre. Não conheço nenhuma exceção a qualquer destas proposições, e a conjugação do planejamento econômico central com a inflação é algo mais que um mero acidente histórico.

A manutenção do “pleno emprego” tem sido uma preocupação capital dos planejadores centrais. O governo não totalitário que estiver resolvido a acabar com o desemprego involuntário poderá com facilidade atingir esse objetivo se incluir no seu plano medidas monetárias e fiscais que, na escala de salários prevalente, resultarão em um excedente da procura de trabalho sobre a oferta. Se, ao mesmo tempo, as escalas monetárias dos salários puderem ou forem forçadas a subir mais rapidamente que a produtividade do trabalho, todos estes fatores combinados garantirão uma inflação continuada, embora possa essa inflação ser suprimida ou disfarçada por meio ainda de outras medidas de controle direto, a fim de que não se traduza nos índices de preços. Como acentuei na minha conferência anterior, a inflação relativa, quando associada a taxas cambiais estáveis, torna necessários controles diretos, e, por conseguinte, flexíveis, sobre as importações. Por outro lado, caso sejam flexíveis as taxas cambiais, conquanto se possa deixar o comércio exterior sem controles diretos, será necessário obter algumas medidas adicionais de controle interno para ajustar ao plano econômico nacional as relações entre os preços das mercadorias desprotegidas contra a concorrência estrangeira

e os preços das mercadorias protegidas. Se não se fizer assim, será necessário rever o plano econômico nacional, a intervalos freqüentes, a fim de conservá-lo ajustado à estrutura interna dos preços. Os do mercado serão uma fonte constante de dificuldades para o planejador, se êste não forçar os preços a obedecerem ao plano.

Nenhum autor de planos centralizados verá, evidentemente, algo de novo no meu argumento de que um vasto planejamento econômico nacional envolvendo medidas diretas de controle sobre os preços e a repartição de fatores de proteção, tem de lançar mão, também, de controles diretos sobre o comércio exterior. Ele poderá encarar, de resto, o meu modo de expor o argumento historicamente ingênuo, pois no passado o controle direto sobre o comércio exterior constituiu o primeiro estágio do planejamento econômico ; as medidas diretas de controle transitaram do campo do comércio exterior para o interior, e não na direção contrária. Na maior parte das economias nacionais de planejamento central, talvez mesmo em todas elas, os controles diretos são, de fato, mais vastos, mais centralizados e mais rigorosos no setor do comércio exterior do que no setor doméstico. Como é óbvio, neste caso se encontram os países comunistas, que levaram ao extremo o planejamento econômico nacional e, sem nenhuma exceção, estabeleceram um monopólio governamental completo do comércio exterior. E' também, pelas mesmas razões óbvias, o caso do Reino Unido, cujo comércio exterior ressentia-se muito mais de ação governamental ou da regulamentação direta, do que o seu comércio interior. O mesmo ocorre freqüentemente nos países "subdesenvolvidos", cujos planos de desenvolvimento econômico podem exigir uma estrita regulamentação do comércio importador, de modo a conservar disponibilidades limitadas de divisas para a importação de mercadorias consideradas essenciais ao programa doméstico de investimentos.

Entretanto uma proposição que já talvez seja controvertida é a de que, uma vez existente um sistema extensivo de controles diretos internos, que dê como resultado uma estrutura de preços artificial, em comparação com a que resultaria dos processos normais do mercado livre, o controle direto e seletivo do comércio exterior se justifica até mesmo na base dos princípios tradicionalmente liberais, e mesmo que o deficit no balanço de paga-

mentos não constitua um problema premente. O próprio RICARDO admitia a justeza econômica da aplicação de direitos alfandegários compensatórios sobre a importação de cereais quando a agricultura doméstica estivesse sujeita a impostos especiais que fizessem subir os preços relativos dos cereais ingleses acima dos seus custos reais comparados com os de outros produtos ingleses. O fato de que se justifica a interferência no comércio exterior, se a estrutura dos preços é artificial, está de inteiro acordo com a lógica da doutrina, que considerava de interesse geral a especialização internacional de acordo com os custos reais comparados. Já que um homem resolve usar muletas, é muito melhor que use então um par...

No entanto, esta concessão extraída à rotina da doutrina liberalista é amiúde explorada ilegitimamente. Pelo fato do planejamento econômico central tornar razoáveis e não raro necessárias as medidas de controle direto do comércio exterior, não se segue que qualquer outra restrição, aplicada pelo organismo planejador central ao comércio exterior, se torne, como parecem afirmar certas obras relativas ao assunto, *ipso facto* razoável. O planejamento central constitui uma substituição dos resultados do livre empreendimento, desregulamentado por decisões governamentais. Suas solicitações ao exercício da sabedoria e do arbítrio humanos são, portanto, superiores às que lhe faz o sistema de mercados livres. As responsabilidades do governo, no atinente à elaboração cuidadosa e inteligente de uma linha política, aumentam em proporções muito mais amplas, à medida que o governo transfere do mercado para a sua alçada própria uma proporção crescente da direção da economia.

Mesmo que os governos planejadores falhem inicialmente em promover a reconciliação de seu programa de comércio exterior com o seu plano econômico geral, os evidentes desequilíbrios que se manifestam quando falta essa reconciliação, forcem-no a agir de modo a fazer voltar as coisas a uma modalidade qualquer de equilíbrio. A questão que mais requer a cuidadosa consideração por parte dos governos planejadores não se prende apenas à necessidade de manter em consistência o programa econômico geral e a política do comércio exterior; dados os objetivos básicos e presumivelmente razoáveis do plano econômico geral, o que se trata é de saber qual a política do comércio exterior que melhor a serve. O equilíbrio no balanço de pagamentos constitui requi-

sito essencial, mas pode ser conseguido num número indefinido de níveis de volume do comércio exterior, e, conforme o nível escolhido, há uma gama indefinidamente vasta quanto à determinação do que deverão constituir as importações permitidas e as exportações planejadas.

Desde que haja contrôles diretos extensivos sobre a estrutura interna dos preços, deixa de ser razoável abandonar aos preços relativos a completa determinação do que deva ser exportado ou importado e em que quantidade. O governo tem obrigação de examinar cuidadosamente os preços do mercado livre, e, antes de decidir o que é proveitoso exportar ou importar, cabe-lhe observar os valores reais das importações e os custos reais das exportações, em vista das possibilidades oferecidas pelo mercado mundial. Será esta uma tarefa difícil, exigindo informações detalhadas e a aplicação de um julgamento competente com respeito aos fatos existentes e prospectivos. Há, porém, uns quantos princípios óbvios que podem servir de medida para uma orientação racional.

Em primeiro lugar, não se deve perder de vista a necessidade, em longos períodos, de conservar o valor das importações e o valor das exportações em equilíbrio aproximado, salvo quando haja o financiamento exterior a longo prazo e em condições aceitáveis, dos deficits ou quando a acumulação a longo prazo de saldos em moeda estrangeira fôr tolerável, consideradas as possibilidades internas de investimentos proveitosos.

Em segundo lugar, as importações deverão ser bem recebidas sempre que o seu valor real para a economia nacional exceda o valor real para a economia, quer das exportações exigidas em seu pagamento, quer dos produtos alternativos que se poderiam fabricar para uso doméstico com os recursos utilizados na produção dessas exportações, tomando-se o maior dos dois valores. Quanto mais artificial é a estrutura de preços da economia, tanto mais sentida será a necessidade da determinação oficial do montante desses valores e custos reais, e tanto maior será também a dificuldade de determinar uma solução segura.

Em terceiro lugar, num mundo de economia comercial regulamentada, no qual a política nacional só leva em consideração séria os interesses nacionais, a existência de uma maquinaria extensiva para a regulamentação direta do comércio exterior cria

não só oportunidades de lucros para os monopólios, como a necessidade de defesa contra a exploração do monopólio estrangeiro. A relação de trocas das mercadorias transforma-se parcialmente em assunto da alçada oficial e também, talvez, em testes de força da capacidade de negociar e da habilidade dos governos.

Em quarto lugar, se por meio dos controles diretos os preços das mercadorias domésticas passam a ser artificialmente baixos para os consumidores e os produtores, torna-se lógico proibir a exportação dessas mercadorias, ou só permiti-la a preços mais elevados do que os domésticos.

Seria eu levado bem longe, e fora do assunto que pretendo abordar, se tentasse esboçar uma opinião sistemática sobre os méritos relativos do planejamento central e a economia liberal. Alguma coisa, no entanto, a respeito deste tópico, terei de dizer, quando mais não seja para vos expor a natureza e o quilate de meus preconceitos, a fim de que possais estar em guarda contra eles.

Considero a literatura polêmica publicada por qualquer dos campos da questão bastante insatisfatória. Os advogados do planejamento nacional pedem-nos que escolhamos entre uma economia nacional planejada centralmente e regulamentada por burocratas cuja benevolência só tem rival na sua onisciência e na sua sabedoria, e a alternativa de uma livre economia anárquica, deturpada pelo monopólio, pela rigidez, sujeita a profundas depressões e tolerando complacentemente grandes iniquidades na distribuição da riqueza e da renda.

O adversário do planejamento central pede-nos para escolher entre uma economia de mercados livres de perfeita concorrência, completamente flexível, operando sem entraves, na qual os preços são sempre e ao mesmo tempo um índice perfeito da produtividade social, da escassez relativa e do valor real, e, de outro lado, um estado autoritário onde os funcionários, fascinados pelas arbitrariedades do poder, tomam decisões econômicas sem se preocuparem nem quererem saber das preferências dos indivíduos ou das consequências de suas decisões. A verdade, muito naturalmente, deve estar, algures, entre as duas proposições, pois nem o mercado perfeito, nem o plano perfeito, perfeitamente pôsto em prática, estão dentro das possibilidades de sociedades compostas de seres humanos falíveis.



Os argumentos a favor de um mercado predominantemente livre derivam sua força não tanto dos méritos absolutos das decisões do mercado, como do fato que de certo modo êle dispensa a necessidade de uma sabedoria, um conhecimento e uma integridade superiores, para nossa salvação econômica, por parte dos governantes. Por sua vez, os argumentos contrários ao planejamento econômico central não deveriam tomar por base as fraquezas e os defeitos peculiares dos planejadores. Bem melhor seria que apontassem as complexidades da tarefa e a dificuldade de achar critérios definidos e susceptíveis de forçar o seu bom funcionamento. Isto é ainda mais verdadeiro nas economias mistas, onde ao lado de uma grande dose de planejamento, subsistem liberdades individuais. Abstraindo de considerações não econômicas, a economia mista está sujeita a dar-nos o pior dos dois mundos, visto que não possui nem os méritos de um regime autoritário inteiramente planejado, nem os de um regime sem contrôles diretos.

Aceitar o planejamento central tal como se pode esperar que atue, à base da experiência passada, apresenta alguns defeitos óbvios em compressão a quaisquer méritos que possa reivindicar. Há os custos administrativos das medidas de controle que o governo dirige e os custos da adesão ou evasão a tais medidas, por parte daqueles a quem são aplicadas. A estenografia torna-se, nas economias planificadas, a mais florescente das ocupações. A rigidez, as inércias, a multiplicação do papelório governamental e de gigantescas burocracias são inerentes ao sistema. A mesma observação se aplica às burocracias dos negócios particulares, embora em menor escala, creio eu, devido à concorrência e à pressão constante do objetivo do lucro. Se não houver concorrência apreciável nos negócios particulares, êstes não acusarão vantagens assinaláveis sobre a máquina governamental. Mas há ainda que ver o caráter sagrado da rotina governamental, o culto do texto literal, a maior defesa que o pessoal procura na execução meticulosa, até mesmo do mais obsoleto e irracional dos regulamentos, de preferência a qualquer inovação. Algumas destas críticas são extensivas aos negócios privados, e muito em especial à agricultura tradicional de subsistência, onde as técnicas antigas podem ter adquirido a quase imutabilidade de um rito religioso. Mas onde quer que a concorrência seja aguda, tais inflexibilidades

não conseguem sobreviver. Na moderna economia liberal, o controle contabilístico dos custos, a eficiência dos peritos, a luta competitiva pelo lucro e pela expansão operam continuamente no sentido de evitar a cristalização dos processos nessa rotina imutável, que com tanta frequência destrói a eficiência das repartições típicas governamentais, inclusive do exército.

Tôdas estas considerações aplicam-se perfeitamente à regulamentação do comércio exterior pelo govêrno, especialmente se a regulamentação vai além da simples aplicação de tarifas aduaneiras. A papelada aumenta ; os atrasos na obtenção de licenças e de cotas agravam os custos habituais dos negócios ; o recurso constante a formas dispendiosas de fugir às medidas de controle leva o govêrno, por seu lado, a uma reação não menos dispendiosa para evitá-las ; a agilidade de espírito do homem de negócios vê-se dirigida para negociações com os administradores dos controles, e não raras vêzes procurando enganá-los, na medida do possível, em vez de ser dedicada à busca profícua de melhores mercados, melhores produtos, melhor distribuição das facilidades de produção ou melhor aproveitamento dos processos de fabricação.

A substituição por decisões governamentais das decisões de caráter privado requer um tato diplomático mais apurado do que de ordinário exigem os negócios ; amplia o terreno favorável aos atritos internacionais, e faz subir os atritos da esfera privada para a esfera governamental. As disputas recentes entre a Inglaterra e os Estados Unidos, acêrca de fitas cinematográficas e de petróleo, e entre a Inglaterra e Canadá, sôbre os preços do trigo, são sintomáticas do que aguarda os governos, quando êstes chamam a si a conduta do comércio exterior, até então orientada pela iniciativa particular.

Se o comércio estiver mais regulamentado no campo do comércio exterior do que no mercado interno, e o cumprimento dos regulamentos se tornar também mais oneroso, daí resultará uma concentração da produção no setor do mercado doméstico, com tendência favorável à autarquia, que pode ser economicamente onerosa, por mais fortuita e acidental que seja. Já existe, por via de regra, uma tendência marcada para a autarquia na regulamentação governamental ; a extensão da área e do grau da regulamentação só faz dar-lhe maior campo de operação.

A Inglaterra no século XVIII, os Estados Unidos e grande parte da Europa continental no século XIX, acatavam essencialmente a teoria do *laissez faire* dentro de suas fronteiras, embora fossem protecionistas e mercantilistas no comércio exterior. O governo é muitas vezes mais protecionista em suas operações do que permite ou exige que o seja o setor privado da economia. É comum, por exemplo, adotarem os governos para suas compras próprias uma preferência adicional pelas mercadorias domésticas além da que é assegurada pela tarifa aduaneira. Os governos coloniais britânicos, no auge do *laissez faire* do século dezanove e da política de “portas abertas”, compraram sempre, costumeiramente, produtos britânicos, mesmo quando nenhuma preferência tarifária pelas mercadorias britânicas estava em vigor para as compras privadas. Do mesmo modo, os departamentos do governo americano eram compelidos por lei a “comprar produtos americanos”, mesmo quando se baixavam, por outras leis, os entraves à compra de mercadorias estrangeiras por particulares americanos. O planejamento econômico nacional, ao aumentar a participação direta do governo nos negócios, transforma esta sua tendência à autarquia numa ameaça mais séria à divisão internacional do trabalho.

Venho até aqui sustentando que existe, inerente às atividades governamentais, uma tendência irracional para a autarquia, cuja importância prática o planejamento econômico nacional automaticamente reforça. Mas vou mais longe, e assevero que há uma forte tendência na lógica do planejamento econômico nacional para a autarquia.

O comércio exterior, não importa quão cerrada ou habilidosa seja sua regulamentação, tende a tornar a tarefa do planejador mais difícil, visto que ele depende forçosamente e em alto grau de circunstâncias atinentes a outros países, sobre as quais o planejador nacional não tem controle, nem sequer as pode prever com precisão. Quanto menor o grau de dependência dos outros países de uma economia nacional, em suas operações ordinárias no comércio, tanto menores, *coeteris paribus*, serão as dificuldades em elaborar e gerir um vasto plano econômico nacional.

Está na lógica do planejamento, portanto, a acentuada associação verificada em anos recentes entre a tendência ao planeja-

mento econômico extenso e a tendência à autarquia, muito conspícua na União Soviética, mas de modo algum a ela limitada.

Outros aspectos existem, ainda, que fazem que o desenvolvimento do planejamento econômico nacional tenda, na prática, a dar lugar a uma redução na importância do comércio exterior, relativamente ao comércio interior.

O comércio exterior desloca-se quase que universalmente através de canais geográficos mais estreitos e menores que o comércio interior. Mesmo nos grandes países comerciantes, o grosso do seu comércio utiliza apenas dois ou três portos principais. Essa concentração conduz em si mesma mais facilmente a medidas restritivas de controle do que quando muitos milhares de indivíduos e grandes porções dos territórios ficam envolvidos no processo, como sucede no comércio interior, em que não há qualquer ponto natural de concentração que ofereça boa base de operações para o regulamentador. Isso resulta numa tendência simultânea a que as regulamentações restritivas sejam postas em prática, com maior rigor, contra o comércio exterior, do que contra as operações comerciais domésticas, e a que as próprias regulamentações sejam limitadas às transações do comércio exterior, ou se tornem para com êle mais severas.

Uma ilustração importante desta tendência se nos oferece imediatamente. Muitos países, no interesse do desenvolvimento econômico ou da reconstrução, vêm tentando por vários meios, depois de terminada a II Guerra Mundial, aumentar o total de suas poupanças domésticas. Um processo óbvio consiste em restringir as despesas com artigos de luxo, e uma maneira de restringi-las é reduzir a quantidade de artigos de luxo disponíveis para compra, o que se transforma evidentemente numa difícil operação técnica, quando tais artigos são produzidos no próprio país, especialmente se os produtores forem numerosos ou se os artigos de luxo tomarem a forma de serviços pessoais prestados localmente. É muito mais fácil descarregar o impacto das restrições sobre os artigos estrangeiros de luxo que entram como mercadorias de importação ou sob a forma de serviços prestados a nacionais em viagem no estrangeiro. Como resultado, surgiu um novo protecionismo, um "protecionismo de mercadorias de luxo", que a coberto de promover as poupanças domésticas concede proteção

completa às indústrias nacionais de artigos de luxo, incluindo o “turismo” doméstico, em detrimento da concorrência estrangeira.

Seja dito que o propósito alegado, e por vêzes o propósito autêntico, das restrições sobre a importação de artigos de luxo, não é freqüentemente de natureza protecionista, constituindo antes medida de defesa contra o deficit do balanço de pagamentos. Mas conforme já tive oportunidade de chamar vossa atenção, a ocorrência repetida de deficits no balanço de pagamentos é por sua vez e com freqüência um subproduto do planejamento econômico nacional. Acredito também que a investigação demonstraria uma tendência acentuada do planejamento econômico nacional para a autarquia. O deficit no balanço de pagamentos pode ser remediado, ou aumentando as exportações, ou reduzindo as importações. Esta última decisão é sempre tècnicamente fácil de ser efetivada por meio de medidas diretas de contrôle ; a primeira resulta extremamente difícil de conseguir por métodos diretos de contrôle, ou por meio de *qualquer* método, quando os mercados de exportação são objeto de contrôles diretos.

Evitei com todo o cuidado sugerir que haja uma associação inerente, *em princípio*, do planejamento econômico nacional com a redução do volume do comércio exterior. E’ teòricamente concebível que um dos objetivos de qualquer plano econômico nacional seja o de aumentar o comércio exterior, e que duas ou mais economias planificadas em escala nacional engrenem seus planos umas nas outras a fim de ampliar o volume do comércio entre elas mais do que se se abstivessem de contrôles diretos, e adotassem apenas tarifas aduaneiras elevadas do tipo protecionista tradicional. Venho discutindo o modo pelo qual o planejamento econômico nacional age na realidade, e creio que aí o veredito é claro: o planejamento econômico nacional resulta basicamente hostil, na prática, ao comércio internacional e tende a restringi-lo ao mínimo tolerável.

Todavia, o comércio exterior sobrevive, e sobrevive em proporções surpreendentes, a despeito dos obstáculos levantados no seu caminho. Em parte, sobrevive devido à fôrça que têm, na natureza humana, os objetivos econômicos básicos. A procura de mercadorias melhores pelo custo mais baixo, de mercadorias diferentes e de melhores mercados é suficientemente vigorosa para de certo modo romper a mais apertada limitação que pese sobre

o comércio. Em parte sobrevive também, porque os planejadores, por muito hostis que sejam, em princípio ou do ponto de vista emocional, às importações em geral ou à dependência dos mercados de exportação estrangeiras, não podem suportar os encargos econômicos que adviriam da exclusão de determinadas importações.

Algumas das importações são absolutamente essenciais. Cada restrição nova tende a defrontar-se com uma certa resistência interna ou uma certa represália externa, o que torna necessário conceder exceções e usar de moderação. Os importadores põem em jogo todo o seu engenho para encontrarem substitutos importáveis para as importações proibidas, de maneira que se ninguém pode obter exatamente o que mais deseja, poucos são os que se vêem forçados a abster-se totalmente do fruto proibido.

Os regulamentadores não crêem aliás de alma e coração nos seus procedimentos e raramente se mostram satisfeitos, eles e as populações suas vítimas, com os resultados das restrições passadas, ou dispostas a comprometer-se definitivamente em restrições ainda maiores, como remédio contra os males que acompanham os já existentes. Se examinarmos as declarações dos próprios controladores, creio que verificaremos consistirem na sua grande parte de uma defesa do *statu quo*, não tanto por verem nêle o ideal, mas por reputarem-no mal necessário, na esperança de que, em algum dia do futuro, as medidas diretas de controle sobre o comércio exterior se tornem de novo desnecessárias.

Se algum mérito há no que eu disse, isso tem muita influência sobre a relevância da Carta da Organização do Comércio Internacional, negociada em Havana. Em suas origens, a Carta, elaborada sob influência predominantemente americana, foi no conjunto bem adaptada a um mundo de economias flexíveis, concorrentes e liberalistas, um mundo no qual os preços do mercado livre seriam os principais reguladores da procura e da oferta. Os principais objetivos americanos consistiam na redução de tôdas as barreiras ao comércio, a eliminação de tôdas as medidas diretas de controle do comércio exterior e a não discriminação ou "tratamento incondicional da nação mais favorecida" das importações e das exportações por parte de todos os países. Para a espécie de mundo que acabo de descrever, era êste, penso eu, um conjunto apropriado e deveras admirável de objetivos.

Estamos vivendo, porém, num mundo que bastante difere dêsse. Os mercados nacionais, ao invés de serem livres e entregues à concorrência, entraram na alçada de uma estreita regulamentação governamental ou são dirigidos por monopólios e cartéis privados, que operam com a chancela oficial ; os próprios governos empenham-se consideravelmente na conduta de fato do comércio exterior e em alguns casos excluem dêle tôda e qualquer participação privada ; as medidas de contrôle quantitativo representam uma limitação mais importante às importações que as tarifas aduaneiras ; as taxas cambiais são mantidas fora dos níveis de equilíbrio, tornando por conseguinte inevitável o contrôle das importações e das exportações, seja êle desejável ou não.

A Carta da Organização do Comércio Internacional reconhece a existência de todos êsses fatores, mas não consegue, creio eu, estabelecer regras gerais ou princípios que possam dominá-los, para que sejam exequíveis seus objetivos basilares de redução das barreiras comerciais e sua limitação aos direitos aduaneiros comuns e não-discriminatórios. O que a Carta faz, em verdade, é adiar a aplicação das regras gerais, para uma data futura indefinida, desde que entrem em conflito com o *statu quo*, ou então trata o comércio estatal e os contrôles quantitativos do comércio exterior pertinentes ao planejamento econômico nacional e ao desequilíbrio da balança de pagamentos como fenômenos marginais, que fogem às regras gerais.

A Carta de Havana, estou eu em crer, deverá ser considerada como fracassada, na medida em que seu objetivo era o de assentar princípios gerais do comércio internacional, que fôssem convenientes, efetivos e equitativos, para um mundo onde o comércio estatal, os monopólios, as economias nacionais planificadas, as taxas cambiais rígidas fora do equilíbrio e os mercados mais ou menos livres, têm todos êles suas manifestações importantes. Não critico os redatores da Carta ou quem quer que seja, a êste respeito, salvo talvez pela falta de franqueza em reconhecerem o insucesso. Há muito venho insistindo em que ninguém logrou êxito e não é de supor que alguém consiga simplesmente formular princípios gerais razoáveis, destinados a governar as relações comerciais entre economias controladas e livres. Para mim, a Carta de Havana é a maior das evidências em apoio da posição

que assumo, pois os melhores cérebros do mundo participaram de sua redação.

Isto não quer dizer que me oponha à ratificação da Carta de Havana. Pelo contrário, sou dos que crêem que realiza o máximo dos objetivos praticamente atingíveis nas circunstâncias existentes, e que ela se mostra, em substância, radicalmente diferente do que é na forma. Não estabelece princípios gerais efetivos, pois aqueles que proclama são solapados em grande parte de sua significação, quer pelas cláusulas relativas a adiamentos e exceções, quer pela ausência de sanções por sua não execução. O que a Carta faz é estabelecer conciliações *ad hoc* entre os princípios em conflito, as quais seriam conseguidas por meio de negociações, e que ficariam efetivas enquanto fôssem de mútuo consentimento e registradas, guiadas e adjudicadas por uma organização internacional, com poderes cuidadosamente limitados de ação discricionária. Mais que isso não era atingível, pois não podia ser logicamente aceitável por países resolvidos a continuar na prática de planejamentos econômicos nacionais, ou de comércio estatal, ou de manutenção de taxas cambiais em níveis que exigem medidas diretas de controle sobre o comércio exterior e de discriminação entre países de moeda forte e países de moeda fraca.

A Carta do Fundo Monetário Internacional e a Carta de Havana autorizam ambas, sob limitações específicas, o recurso por parte dos países em dificuldades de balanços de pagamentos, à discriminação sistemática contra as importações de um país de “moeda escassa”, e a Carta de Havana autoriza os países em dificuldades de balanço de pagamentos a se desviarem do princípio de nação mais favorecida. O Fundo Monetário Internacional coloca, igualmente, à disposição dos países que dêle fazem parte e que estejam em situação deficitária em seus balanços de pagamentos, somas limitadas de divisas mediante o pagamento de “despesas”, que de fato são taxas de juros, muito moderados se a dívida fôr liquidada em período curto. Afora estas medidas, não há qualquer cláusula internacional estabelecida para fazer face aos problemas de balanço de pagamentos dos países que incorrem em deficit porque mantêm suas taxas cambiais em nível de não-equilíbrio ou como resultado de sua própria inflação ou da deflação em outros países.



Desde os tempos da Grande Depressão, os economistas sonhadores têm procurado descobrir um sistema mecânico que aliviasse automaticamente os países que incorrem, por qualquer motivo, em deficits no balanço de pagamentos, libertando-os da necessidade de se preocuparem com a liquidação desses deficits, pelo menos quando resultem de motivos iguais. Um economista americano propôs, durante a Grande Depressão, que se permitisse aos países ajustar suas contas internacionais com uma moeda perecível, uma moeda que iria perdendo gradualmente a validade, a não ser que o país recebedor fizesse uso dela para pagar mercadorias ou serviços importados do país emissor. O esquema de Lord Keynes para a organização que mais tarde havia de ser o Fundo Monetário Internacional teria dado aos países deficitários o direito de sacar sobre um grande *pool* de moedas internacionais, aceitável por todos os países. O grupo de economistas encarregados pelas Nações Unidas de preparar o relatório de 1949 sobre *Medidas Nacionais e Internacionais de Pleno Emprego*, fez uma proposta que se afigura mais modesta que estas, embora possuindo muito de comum. Sugeriam que o país que reduzisse suas importações, em consequência da deflação e, por isso mesmo, impusesse aos outros países perdas em suas reservas internacionais, seria obrigado a depositar no fundo Monetário Internacional uma soma de sua moeda igual ao montante da queda de suas importações, deduzida a queda verificada, se tal se desse, em suas importações. As divisas ficariam um ano à disposição dos vários países que tivessem experimentado qualquer declínio nas suas exportações ou qualquer aumento nas importações em relação ao volume do comércio que mantinham com o país depositante, e esses países poderiam comprar essas divisas com moeda nacional até o equivalente do montante da alteração ocorrida no balanço comercial. As moedas dos países compradores recebidas pelo Fundo Monetário Internacional ficariam à disposição do país depositante, quando e na medida em que este ressentisse perdas em suas reservas internacionais.

Este é um processo engenhoso, mas mesmo na hipótese de ser aceito por todos os países (o que é inconcebível) e totalmente utilizado, só remediaria um dos tipos de deficit do balanço de pagamentos ; num mundo em que a inflação ameaça tornar-se universalmente crônica, é um tipo relativamente sem importância.

No período de após guerra, as causas mais importantes dos deficits do balanço de pagamentos não consistiram em movimentos deflacionários, nos mercados exportadores, mas sim em movimentos inflacionários, acompanhados de taxas cambiais estabilizadas. Nota-se hoje, exceto nos Estados Unidos e em poucos mais países o propósito de estabelecer uma disciplina internacional para o mau comportamento dos países credores. Mas quais seriam os países que se mostrariam resolvidos a aceitar qualquer medida disciplinária internacional dirigida contra os planos econômicos nacionais que operam de maneira a exatamente produzirem deficits no balanço de pagamentos ? O direito de adotar um programa econômico nacional, embora traga como consequência natural o deficit no balanço nacional de pagamentos, constitui hoje um elemento de soberania nacional, do qual não temos prova alguma que os países desejem abdicar. A Carta do Fundo Monetário Internacional (Art. IV-F) declara que o Fundo não deverá levantar objeções à proposta de uma alteração no valor paritário da moeda de um dos seus membros, desde que este pretenda corrigir um desequilíbrio fundamental “ocasionado pela orientação política social do membro que propuser a modificação”. As políticas econômicas nacionais que conduzem à inflação e, conseqüentemente, ao “desequilíbrio fundamental”, são sempre e inevitavelmente orientações de caráter “social” e “político” também. O direito de inflacionar é, hoje em dia, um dos privilégios da soberania nacional mais ciosamente defendidos.

O problema do ciclo e de sua transmissão internacional é um problema importante real, e quando chegar o dia em que o mundo abandone a prática da inflação sistemática e relativamente contínua, o problema do ciclo deverá retornar à plena atualidade.

Eu não procuraria sua solução em algum código internacional de conduta a ser aplicado indiscriminadamente a todos os países, sem consideração por seus sistemas econômicos e seus padrões de orientação comercial. Mais praticável, creio eu, mais geralmente aceitável e de sucesso mais promissor, seria o estabelecimento de um Fundo Internacional de Estabilização do Emprêgo dotado de amplos recursos em moedas nacionais e com mandato de utilizá-los em empréstimos no sentido contrário à direção do ciclo.

Pode muito bem suceder, entretanto, que sob a influência da Grande Depressão estejamos exagerando a importância prospectiva do ciclo econômico e que, no estado atual de nossos conhecimentos e da habilidade, recursos e iniciativas administrativas, outros meios de menor novidade dos que estivemos considerando bastem para dominar os aspectos mais atemorizadores do ciclo. No raciocínio corrente sobre os aspectos internacionais do ciclo econômico, toda ênfase parece concentrar-se na necessidade de uma provisão que dê ajuda exterior aos países onde a fase decrescente do ciclo determine deficit no balanço de pagamentos. Alguma ênfase se deveria também conceder à possibilidade desses países acumularem excedentes no balanço de pagamentos, durante os bons anos, os quais seriam levados a uma reserva destinada a amortecer os impactos dos anos maus, especialmente no caso de flutuações de menor monta do comércio exterior. Além disso, se pudesse ser de certo modo reabilitada a condição do credor no campo do investimento internacional, nada impediria os países bons pagadores de acalentarem a expectativa de que no caso de se originarem dificuldades em seus balanços de pagamentos, os países detentores de excedentes ou que possuíssem grande quantidade de valores realizáveis internacionalmente, estariam dispostos por sua própria iniciativa, por via oficial, ou por intermédio de seus mercados monetários, a virem em sua ajuda, através de empréstimos a juros e prazos de pagamento razoáveis.

Estas reflexões talvez sejam de teor demasiadamente otimista para o mundo atual. Seja ou não assim, há uma proposição que desejo formular, como ponto final desta conferência, uma proposição que a muitos de vós, estou em recear, parecerá mais pessimista que despropositadamente otimista. Enquanto persistirem as fronteiras nacionais e elas constituírem fronteiras de lealdades e interesses predominantes, e enquanto as nações planejarem suas economias por processos que envolvem rigidez na estrutura dos preços, não será possível, nem praticável, pensar em códigos precisos para governar as relações econômicas internacionais; não será possível, mesmo aos espíritos mais ágeis, idear princípios gerais que sejam aceitáveis e aplicáveis de um modo geral; e a ordem nas relações econômicas internacionais, salvo quando espontânea ou fortuita, só poderá ser colimada por meio de negociações de dia-a-dia, cujas principais características consistirão

na conciliação, nos ajustamentos fragmentários, onde as pressões sejam maiores, e nas improvisações, declaradas ou não.

### SUMMARY

#### THE INFLUENCE OF NATIONAL ECONOMIC PLANNING ON COMMERCIAL POLICY

*There is no single authoritative definition of the term "national economic planning".*

*I will use the term to mean the extensive use by government of direct controls over specific categories of individuals, firms, and transactions as a mean of regulating a national economy. National economic planning using "direct controls" will here be distinguished from "indirect" or "compensatory" controls which do not involve the government in direct and specific regulation of particular transactions, and which operate instead through general and uniform taxes, or through general non-selective controls over the quantity of money and the volume of bank credit, or which, like ordinary import duties, or excise taxes, or subsidies, operate as supplements to or subtractions from prices as determined by free-market forces. Price ceilings and minimum prices, allocation of materials or labor, licensing of investment transactions, consumer rationing, wage regulation, import quotas and import licensing, are "direct" controls, as is also direct conduct of production or trade by government. When the sum of these direct controls is sufficient to exercise a substantial degree of determination of how the national economy shall operate, and when the establishment and operation of the controls are in large measure if not wholly based on an over-all plan adopted by the government, I will speak of the economy of the country in question as being subject to a national economic plan.*

*There is probably no country today, certainly no important country, which does not resort somewhat to direct controls, and I do not pretend that the line can be drawn sharply and unequivocally between countries which do and countries which don't have national economic plans as I have defined the term. But the United States, Canada, Belgium, Switzerland are certainly non-planning countries, while Soviet Russia, the United Kingdom, Norway are certainly operating under planned economies.*

*Direct controls, because by their nature they involve the total or partial substitution of government decisions for the different decisions which the market would make if the direct controls did not stand in the way, are inherently contagious: each new set of direct controls in a particular sector of the economy tends to make necessary the establishment of supporting or protective direct controls in the neighboring sectors if the first set of controls is not to be evaded or to have intolerable economic repercussions.*

*The market forces constantly operate to evade or neutralize the direct controls, and the controllers must constantly extend the area under control if they are to hold their own.*

*The contagious character of direct controls, moreover, is not confined to the national territory. Just as the only way in which buyers can effectively cope with a sellers' monopoly is to organize themselves into a buyers' monopoly, so it will seem to many countries that the only way in which they can assure themselves that they will not be exploited by the direct controls over their foreign trade by other countries is to set up their own direct controls.*

*In modern experience, central economic planning has not only universally involved some measure of price inflation but has also involved relative inflation as compared to the free-market economies. I know of no exception to either of these two propositions, and this association of central economic planning with inflation is probably not merely a historical accident. The maintenance of "full employment" has been a major concern of central planners. The non-totalitarian government which is determined that there shall be no involuntary unemployment can most easily attain its goal if it includes in its plan monetary or fiscal measures which bring it about that at prevailing wage rates the demand for labor shall exceed the supply. If at the same time, money wage rates are permitted or forced to rise more rapidly than the productivity of labor, these factors in combination guarantee continuing inflation, although the inflation may, by still other direct control measures, be suppressed or disguised, so that it does not reveal itself in index numbers of prices. As I pointed out in my preceding lecture, relative inflation, if associated with stable exchange rates, makes necessary flexible and therefore direct controls over imports. If, on the other hand,*

*exchange rates are flexible, while it might prove practicable to leave foreign trade free from direct controls, additional internal controls will be necessary to adjust to the national economic plan the relations within the national economy of the prices of commodities not sheltered against foreign competition to the prices of sheltered commodities. If this should not be done, it will be necessary alternatively to revise the national economic plan at frequent intervals so that it shall remain adjusted to the internal price structure. Market prices are either a constant source of difficulty for the planner or the planner makes the prices be what the plan demands.*

*No central planner, of course, will find anything novel in my argument that comprehensive national economic planning involving direct controls over pricing and the allocation of productive resources must resort also to direct controls over foreign trade. In most, perhaps in all, centrally planned national economies, the direct controls are, in fact, more comprehensive, more centralized, and more rigorous, in the foreign trade sector of the economy than in the domestic sector. This is obviously the case in the communist countries, which have carried national economic planning furthest, and have in every instance established a complete government monopoly of foreign trade.*

*Once there are extensive direct controls over the internal price structure, it ceases to be rational to leave to relative prices complete determination of what shall be exported and what imported, and in what quantities. The government must go behind the home-market prices, and look to the real values of the imports and real costs of the exports, for guidance in deciding, given the possibilities offered by the world market, what it is profitable to export and to import. This will be a difficult task, calling for detailed information, and for the exercise of skilled judgment with respect to both existing and perspective facts.*

*It would take me too far afield from my assigned topic if I were to attempt a systematic appraisal of the relative merits of central planning and the free market economy.*

*I find the polemical literature on both sides of this issue very unsatisfactory. The advocates of national planning ask us to choose between a national economy centrally planned and regulated by bureaucrats whose benevolence is matched only by their*

*omniscience and wisdom, on the one hand, and an anarchic free enterprise market economy, riddled with monopoly, with rigidities, constantly falling into and struggling out of deep depressions, and complacently tolerating gross inequities in the distribution of wealth and income. The opponent of central planning asks us to choose between a perfectly competitive, completely flexible, smoothly-working free-market economy where prices are always and simultaneously a perfect index of social productivity, of relative scarcity, and of real value, on the one hand, and an authoritarian state where officials with a passion for power arbitrarily make economic decisions without regard to, or knowledge of, the preferences of the individuals or the consequences of their decisions. The truth obviously lies somewhere in between, and neither the perfect market nor the perfect plan perfectly operated are within the reach of societies of fallible human beings.*

*Taking central planning as on the basis of past experience it can reasonably be expected to operate, it has some obvious defects to be set against whatever economic merits can be claimed for it. There are the administrative costs of controls to the government and the costs of technical adherence to, or evasion of, the controls to those to whom the controls are applied. Stenography has become in planned economies the most flourishing occupation. There are the rigidities, the inertias, the multiplication of red tape, of giant bureaucracies. This applies also to private business bureaucracies, but in lesser degree, I believe, because of the restraining influence of competition and of the constant pressure of the profit motive. If there is not considerable competition in private business, it may not, however, have a marked advantage in this respect over government. There is the sacredness of established routine in government, the worship of the literal text, the greater safety for personnel in meticulous execution of even the most obsolete and irrational preparation than in innovation. Here also, it must be admitted, there are analogies in private business, and especially in traditional subsistence agriculture, where ancient techniques may have acquired almost the immutability of a religious rite. But where competition is keen, such rigidities cannot survive. In the modern free-enterprise economy, cost-accounting controls, the efficiency expert, the competitive struggle for profits and for expansion, are constantly at work to pre-*

*vent the crystallization of operations into that immutable routine which so often destroys the efficiency of the typical government agency or army.*

*The substitution of government decisions for private decisions makes major diplomacy of what used to be ordinary business, widens the field where international friction can occur, and raises the friction from the private to the governmental level. The recent quarrels between England and the United States about motion-picture films and petroleum, between England and the Argentine about meat prices, between England and Canada about wheat prices, are symptomatic of one of the costs of governments taking over from private business the conduct of foreign trade.*

*England in the eighteenth century, the United States and much of continental Europe in the nineteenth century, were substantially laissez-faire internally, although protectionist and mercantilist in foreign trade. Government is often more protectionist in its own operations than it permits or requires its private business to be. It is common for governments, for instance, to apply in their own purchases, an additional preference for domestic goods over and above the ordinary tariff. British colonial governments, at the height of nineteenth century laissez-faire and the "open-door" policy, customarily "bought British" even when no tariff preference for British goods was applied to private purchases. In the same way, American government departments were required by law to "buy American" even while by other laws the barriers against purchases of foreign goods by private American were being lowered. National economic planning, by increasing the direct participation of government in business, make this bias of government towards autarky in its own operations a more serious threat to international division of labor.*

*Foreign trade, no matter how closely or skilfully regulated, is bound to make the task of the planner more difficult, since the course of foreign trade depends inevitably to a great degree on circumstances in other countries over which the national economic planner has no control and which he cannot accurately forecast. The less the degree of dependence of a national economy in its ordinary operations on trade with other countries, the less, coeteris paribus, will be the difficulties of setting up and operating*



*a comprehensive national economic plan. There is planning logic, therefore, in the marked association in recent years between the movement toward comprehensive economic planning and the movement toward autarky, most conspicuous in Soviet Russia but by no means confined to it.*

*Foreign trade almost universally moves through narrower and fewer geographical channels than does domestic trade. Even for great trading countries, the bulk of their trade may pass through only two or three major ports. This concentration lends itself more readily to restrictive controls than were, as in much of domestic trade, many thousands of individuals and great expanses of territory are involved, and no natural concentration points exist to provide a convenient basis of operation for the regulator. This results in a tendency both for restrictive regulations in practice to be more rigorously enforced against foreign trade than against domestic trade operations, and for the regulations themselves to be confined to or to be more severe on foreign trade transactions.*

*I have carefully avoided suggesting that there is any inherent association in principle between national economic planning and the reduction of the volume of foreign trade. It is theoretically conceivable, in fact, that one of the objectives of a national economic plan would be to increase foreign trade, and that two or more nationally-planned economies would gear their plans to each other so as to make the volume of trade between them greater than it would be if they obtained from direct controls but had high tariffs of the traditional protectionist type. It is how national economic planning works in practice that I have been discussing, and here, I believe, the verdict is clear: national economic planning in practice is basically hostile to international trade and tends to restrict it to its tolerable minimum.*

*Foreign trade nevertheless survives, and survives to a surprising degree, despite the obstacles placed in its way. In part, it survives because the strength in human nature of the basic economic objectives, the search for better commodities at lower costs, for different commodities, for better markets, is great enough to break through in some degree the tightest of restraints on trade. In part it survives because the planners, no matter how hostile they may be in principle, or emotionally, to imports*

*in general, or to dependence on foreign export markets, cannot face the economic costs of excluding imports in their particular categories. Some imports are clearly essential. Every new restriction tends to encounter some internal resistance, or some external retaliation, and exceptions and moderations are granted. Importers tax their ingenuity to find importable substitutes for prohibited imports, so that while no one may get exactly what he most wants few are forced totally to abstain from eating the forbidden fruit.*

*If there is merit in what I have said, it has important bearing on the relevance of the International Trade Organization Charter as negotiated at Havana. In its origins, the Charter as drafted under predominantly American influence was on the whole well-adapted to a world of flexible, competitive, free market economics, a world in which free-market prices were permitted to be the major regulators of demand and supply and performed this function adequately. The major American objectives were reduction of all trade barriers, elimination of all direct controls of foreign trade, and non-discrimination, or "unconditional most-favored-nation treatment" by all countries of imports and exports. For the sort of a world I have just described, this was, I believe, an appropriate and indeed admirable set of objectives.*

*We are living, however, in what is to a large extent a different sort of world. National markets, instead of being free and competitive, are closely regulated by government or governed by private monopolies and cartels operating with official sanction; governments themselves engage to an important extent in the actual conduct of foreign trade, and in some instances exclude all private participation in it; quantitative controls are a more important restraint on imports than ordinary tariffs; exchange rates are maintained at non-equilibrium levels, thus making direct control of imports and exports inevitable, whether desirably so or not.*

*The International Trade Organization Charter recognizes the existence of all of these factors, but it fails, I believe, to find any general rules or principles which can effectively cope with them, consistently with its basic objectives of a prescribed international pattern of reduction of trade barriers and their limitation to ordinary tariff duties and of non-discrimination. What the Char-*

ter does, in effect, is to postpone the application of its general rules until some indefinite future date, in so far as they conflict with the statu quo, or else to treat state-trading and quantitative controls of foreign trade associated with national economic planning or with balance of payments disequilibria as marginal phenomena, to be exempted from the general rules.

*The Havana Charter, I fear, must be written off as a failure in so far as its function was to find general principles of international trade which would be suitable, workable, and equitable, for a world in which state trading monopolies, nationally planned economies, rigid non-equilibrium exchange rates, and more-or-less-free markets, all have their important manifestations. I do not find fault with the drafters of the Charter, or with anyone else, in this connection, except perhaps for lack of frankness in acknowledging failure. I have long insisted that no one has succeeded, and that it is unlikely that anyone can succeed, even in formulating rational general principles to govern the trade relations between controlled and free economies. I regard the Havana Charter as the best of evidence in support of my position, for the best brains of the world participated in its drafting.*

*This does not mean that I oppose ratification of the Havana Charter. On the contrary. I believe that it achieves as much of its objectives as is practically attainable under existing circumstances, and that it is in substance a charter radically different from what it is in form.*

*Since the Great Depression, there has been persistent search by millennial-minded economists for some mechanical device which would automatically relieve countries incurring balance-of-payments deficits for any reason — or at least for most of the usual reasons — from any need for concern about liquidation of these deficits. The original draft plan for what was to become the International Monetary Fund which Lord KEYNES prepared would have given deficit countries drawing rights on a great pool of international currency acceptable in all countries. The group of economists who prepared the 1949 report, National and International Measure for Full for the United Nations made a proposal which is more modest than theses, but has some resemblance to them. When any country as the consequence of deflation reduces its imports and thereby causes other countries to undergo a loss*

*in international reserves, that country is to be obliged to deposit with the International Monetary Fund an amount of its own currency equal to the fall in its imports less the fall if any in its exports. Such currency is to be made available for purchase within a year with their own currencies by countries which have experienced a decline in their export balance or an increase in their import balance in their trade with the depositor country, to the extent of such change in trade balance. The currencies of purchasing countries received by the International Monetary Fund are to be made available to the depositor country whenever and to the extent that it incurs a loss in its international reserves.*

*This is an ingenious scheme, but even if it were acceptable to all countries, which is inconceivable, and were used to its full extent, it would provide a remedy for only one type of balance-of-payments deficit, and, in a world in which inflation threatens to universally chronic, a relatively unimportant type. In the post-war period, the important cause of balance-of-payments deficits have not been deflationary movements in export markets, but have been inflationary movements accompanied by stabilized exchange rates. There is, except in the United States and a few other countries, a widespread willingness today to provide an international discipline for the misbehavior of creditor countries. But what countries would be willing to accept any measure of international discipline directed against the national economic plans which operate in such a manner as to produce balance-of-payments deficits? The right to engage in a national economic program which has as a natural consequence the development of a deficit in the national balance of payments is today an element of national sovereignty which there is no evidence that any country would be willing to surrender. The Charter of the International Monetary Fund (Art. IV (F)) states that the Fund shall not object to a proposed change in the par value of a member's currency, intended to correct a fundamental disequilibrium, "because of the domestic social or political policies of the member proposing the change". National economic policies which lead to inflation and consequently to "fundamental disequilibrium" are always and inevitably "social" and "political" policies as well. The right to inflate is today one of the most jealously guarded privileges of national sovereignty.*

*The problem of the cycle and its international transmission is a real and important problem, and if the time comes when the world at large has ceased to engage in systematic and relatively continuous inflation, it may again become relevant and urgent to seek an international solution for it. I would not seek a solution through an international code of behavior to be applicable indiscriminately to all countries whatever their economic systems and their patterns of commercial policy. More practicable, and giving more promise, I believe, of general acceptability and successful operation, would be the establishment of an international employment stabilization fund, endowed with large resources in national currencies, and with a mandate to use these funds in making loans on a counter-cyclical pattern.*

*It may well be, however, that, under the influence of the Great Depression, we tend to exaggerate somewhat the prospective importance of the business cycle, and that in the present state of knowledge and of administrative skill, power, and initiative, less novel procedures than those we have been considering will suffice to strip the cycle of most of its terror. In current thought on the international aspects of the business cycle, all the emphasis tends to be thrown on the need for provision for external aid to countries to which the downward phase of the cycle brings balance-of-payments deficits. Some emphasis could appropriately be given also to the possibilities that may exist for such countries of accumulating balance-of-payment surpluses in the good years, to be set aside to meet, and reduce, the strains of bad years, especially as far as relatively minor fluctuations in foreign trade are concerned. If the status of creditors with respect to international investment could be somewhat rehabilitated, moreover, it might become a realistic expectation for countries with good credit records that if they should run into temporary balance-of-payments difficulties countries with balance-of-payments surpluses or otherwise possessed of a large measure of internationally liquid assets would be willing on their own initiative, and either officially or through their money markets, to come to their assistance through loans on reasonable interest and repayment terms.*

*As long as national boundaries persist and constitute frontiers of predominant interest and loyalty, and as long as nations plan their economies along lines which involve rigidities in price*

*structures, it will not be feasible or practicable to formulate precise codes to govern international economic relations ; it will not be possible for the most agile minds to devise general principles which will be generally acceptable and applicable, and order in international economic relations, in so far as it will not arise spontaneously and more-or-less fortuitously, will be established, if it is to prevail at all, by means of day-to-day negotiation, whose outstanding characteristic will be its dependence on compromise, on piecemeal adjustments where the pressures are greatest, and on avowed or disguised improvisation.*

### RESUMÉ

#### DE L'INFLUENCE DE LA PLANIFICATION ECONOMIQUE NATIONALE DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE

*Il n'existe pas une définition unique autorisée pour l'expression "planification économique nationale".*

*J'emploierai la locution pour qualifier l'usage extensif fait par le gouvernement des contrôles directs sur des catégories spécifiques d'individus, raisons sociales et transactions comme moyens pour régulariser l'économie nationale. Il faut ici distinguer la planification économique nationale qui fait usage des contrôles "directs" des contrôles "indirects" et "compensatoires" qui n'entraînent pas le gouvernement dans des réglementations directes et spécifiées des transactions particulières et qui opèrent généralement à travers des taxes uniformes et générales ou à travers des contrôles non-selectifs généraux sur la quantité de numéraire et le volume du crédit bancaire ou qui, comme dans le cas des droits d'importation, des impôts et des subsides, opèrent comme suppléments pour régler la hausse ou la baisse des prix selon les tendances du libre-échange. Prix-toit et prix minimum, allocations pour instruments de travail, permis d'investissement, rationnement, réglementation de salaires, quotes d'importations, permis d'importation sont des contrôles directs, ainsi que la production directe et le commerce opérés par le gouvernement. Quand la totalité de ces contrôles directs est suffisante pour exercer un degré pondérable d'influence sur la manière d'opérer l'économie nationale et quand l'établissement et l'opération des*

*contrôles se font dans une large mesure, selon un plan complet adopté par le gouvernement, alors je peux parler de l'économie du pays en question comme étant sujette à un plan économique national.*

*Il n'y a pas un seul pays de nos jours et certainement pas un seul pays important qui ne s'appuie d'une façon ou d'une autre sur des contrôles directs ou indirects et il est impossible de tracer une limite exacte entre les pays qui ont ou n'ont pas un plan économique national tel que je l'ai défini ici. Mais les États Unis, la Belgique, le Canada, la Suisse sont certainement des pays non-planificateurs, tandis que la Russie Soviétique, le Royaume Uni, la Norvège opèrent ouvertement sous une économie planifiée.*

*Les contrôles directs sont contagieux par eux-mêmes, car ils entraînent la substitution totale ou partielle des différentes décisions que le marché prendrait si le contrôle direct ne lui barrait pas le chemin, par les décisions du gouvernement; chaque nouveau groupe de contrôles directs dans un secteur particulier de l'économie rend nécessaire l'établissement de contrôles directs d'appui et de protection dans les secteurs voisins, si l'on ne désire pas que le premier groupe de contrôles ne soit fraudé ou qu'il n'ait d'intolérables conséquences économiques.*

*Les forces du marché opèrent constamment de façon à s'évader ou à neutraliser les contrôles directs et les contrôleurs sont obligés d'élargir toujours leur champ d'opérations pour pouvoir maintenir leur pouvoir.*

*Le caractère contagieux des contrôles directs ne s'arrête point aux frontières du territoire national. De même que les acheteurs ne peuvent subsister devant le monopole des vendeurs sinon en organisant eux-mêmes un monopole des acheteurs, de même il semblera toujours à certains pays que la seule façon de ne pas être exploités par les contrôles directs exercés par d'autres pays sur leur commerce extérieur, est d'établir eux-mêmes leurs contrôles directs.*

*Dans l'expérience moderne, la planification économique centrale a suscité universellement, non seulement une certaine inflation des prix, mais elle a aussi amené une relative inflation en comparaison de l'économie du libre-échange. Je ne connais aucune exception à ces deux cas, et cette association de planification centrale économique avec inflation n'est probablement pas un simple*

*accident historique. Le maintien du plein-emploi a toujours été une des grandes préoccupations du planificateur. Le gouvernement non totalitaire, déterminé à qu'il n'y ait point de chômage, peut facilement atteindre son but s'il introduit dans son plan des mesures monétaires ou fiscales qui amènent, dans le marché de la main d'oeuvre, une demande supérieure à l'offre dûe au niveau usuel du salaire. Si en même temps l'on permet ou l'on force le niveau du salaire à monter plus rapidement que la productivité du travail, ces facteurs combinés amènent l'inflation progressive, bien que cette inflation puisse, par d'autres mesures de contrôle direct, être supprimée ou déguisée de façon à ne point se révéler dans la table des prix. Comme je l'ai indiqué dans ma dernière conférence, l'inflation relative quand elle est associée avec un taux d'échange stable rend nécessaires des contrôles directs bien que flexibles, sur l'importation.*

*D'autre part, les taux d'échange étant flexibles, il se peut qu'il soit possible de laisser le commerce international libre du contrôle direct. Mais alors des contrôles internes supplémentaires seront nécessaires pour rajuster au plan économique national la relation dans l'intérieur de l'économie nationale des prix des marchandises protégées et des marchandises non protégées contre la compétition étrangère. Autrement, il serait nécessaire de faire des révisions périodiques et fréquentes du plan économique national, de manière à le maintenir ajusté à la structure interne des prix. Ou bien les prix du marché sont une source constante de difficultés pour le planificateur, ou bien le planificateur oblige les prix à répondre aux besoins du plan.*

*Aucun planificateur central trouvera rien de nouveau dans mon argument que la planification nationale compréhensive, entraînant des contrôles directs sur les prix et la distribution des ressources productives, devra mener aux contrôles sur le commerce extérieur. La plupart des fois, on pourrait même dire toujours, la planification centrale de l'économie d'une nation exerce son contrôle le plus compréhensif, le plus centralisé, le plus rigoureux, dans le secteur du commerce extérieur plutôt que dans le secteur domestique. C'est évidemment le cas des pays communistes, lesquels ayant mené plus loin que n'importe qui la planification économique nationale ont établi, sous tous les aspects, un monopole absolu du commerce extérieur.*



*Une fois qu'il y a d'extensifs contrôles directs sur la structure interne des prix, il n'est plus rationnel de laisser aux prix relatifs la complète détermination de ce qui doit être exporté ou importé, et en quelles quantités. Le gouvernement doit se placer derrière les prix du marché intérieur et regarder la valeur réelle des importations et le coût réel des exportations pour décider, à bon escient et d'après les possibilités du marché mondial, ce qu'il convient d'exporter et d'importer. Ceci est une tâche difficile qui demande des informations précises et un jugement très sûr au sujet des circonstances existantes et prévisibles.*

*Cela me mènerait très loin de mon sujet que d'essayer de tracer une comparaison systématique des mérites respectifs de la planification centrale et de l'économie du libre échange. Je trouve très peu satisfaisante la polémique des deux côtés à ce sujet. Les avocats de la planification nationale nous demandent de choisir d'un côté entre une économie nationale à planification centrale réglée par des bureaucrates dont la bienveillance est seulement égalée par leur omniscience et leur sagesse, et de l'autre une économie de libre échange anarchisée, aux prises avec les monopoles, constamment en lutte pour sortir de profondes dépressions, et extrêmement tolérante envers de grosses iniquités en matière de distribution de richesses et de revenu.*

*Les adversaires de la planification centrale nous demandent de choisir d'un côté entre une économie de libre échange à base de concurrence, complètement flexible, où les prix sont toujours et simultanément un index parfait de la productivité sociale, de la rareté relative et de la valeur réelle et de l'autre un état autoritaire dont les fonctionnaires pris d'une passion du pouvoir arbitraire prennent des décisions en matière d'économie sans regarder et même sans connaître les préférences des individus ni les conséquences de leurs décisions. La vérité est évidemment au milieu et ni le parfait marché ni le plan parfaitement réalisé sont à l'abri de la faiblesse de la nature humaine. En prenant la planification centrale, d'après l'expérience du passé, il faut avouer qu'elle a quelques défauts évidents à mettre en opposition aux mérites qu'on peut lui adjuger. Ce sont d'abord les frais administratifs des contrôles du gouvernement, les frais d'obéissance technique ou d'évasion de la part de ceux à qui ces contrôles sont appliqués. La stenographie est devenue la plus fleurissante des occupations*

dans l'économie dirigée. Il y a encore les rigidités, les inerties, la multiplication du papier timbré des bureaucraties géantes.

Ceci s'applique à la bureaucratie privée mais en un moindre degré, surtout à cause de l'influence restrictive de la compétition et de la constante pression de l'appât du gain. Mais, s'il n'y a pas de compétition dans une affaire privée, il se peut que cette affaire n'ait pas cet avantage sur le gouvernement. Dans le gouvernement il y a encore la sacrosainte routine, la révérence au texte littéral, la méticuleuse exécution des règlements les plus irrationnels et obsolètes pour la plus grande sûreté du personnel, plutôt que de se lancer à une innovation. Ici aussi il y a des analogies dans les entreprises particulières, et spécialement dans l'agriculture à tradition où les anciennes techniques ont acquis l'immutabilité d'un rite. Mais là où la compétition est vive, de telles rigidités ne peuvent survivre. Dans l'économie moderne du libre échange le contrôle des calculs du prix de coût, l'expert d'efficacité, la lutte pour le gain et l'expansion sont constamment mobilisés pour prévenir la cristallisation des transactions en une routine immuable qui si souvent détruit l'efficacité de l'entreprise privée typique du gouvernement, — l'armée.

La substitution des décisions particulières par les décisions gouvernementales fait de ce qui était autrefois une question courante d'affaires, un sujet de diplomate de la plus haute importance. Elle élargit le champ des frictions internationales en haussant ces frictions du niveau privé à l'officiel. Les querelles récentes entre l'Angleterre et les États-Unis sur les films de cinéma et le pétrole, entre l'Angleterre et l'Argentine sur le prix de la viande, entre l'Angleterre et le Canada sur le prix de l'avoine sont des indices de ce qu'il en coûte aux gouvernements de prendre des mains de l'initiative privée la conduite du commerce extérieur.

L'Angleterre du dix-huitième siècle, les États Unis et une grande partie de l'Europe continentale au dix-neuvième, suivaient à l'intérieur la politique du laissez-faire bien que tous fussent protectionnistes et mercantilistes dans le commerce extérieur. Les gouvernements sont souvent plus protectionnistes dans leurs transactions qu'ils ne demandent ou permettent à leurs affaires privées de l'être. Il s'est très souvent vu les gouvernements appliquer dans leurs achats un traitement de faveur au delà des tarifs ordinaires à leurs propres denrées. Le gouvernement colonial britannique dans l'apogée du laissez-faire et de la politique de porte

ouverte du dix-neuvième siècle, "achetait anglais" régulièrement même lorsqu'aucun tarif préférentiel n'était appliqué aux produits britanniques dans les transactions particulières. De la même façon, les départements du gouvernement américain étaient enjoint par la loi à "acheter américain" au moment même où par d'autres lois les barrières contre les achats de produits étrangers par des particuliers en Amérique étaient sensiblement baissées.

La planification économique nationale, en augmentant la participation directe du gouvernement dans les affaires, prend un biais vers l'autarchie dans ses propres opérations, ce qui est une menace plus sérieuse à la division internationale du travail.

Le commerce extérieur, aussi précis et habilement réglé qu'il puisse être, tend à rendre la tâche du planificateur plus difficile puisque le courant du commerce extérieur dépend inévitablement et en un haut degré des circonstances existant dans d'autres pays sur lesquels le planificateur économique national n'a aucune prise et qu'il ne peut pas prévoir précisément.

Les difficultés pour établir et réaliser un plan économique nationale compréhensif seront d'autant moindres "coeteris paribus" lorsque le degré de dépendance de l'économie nationale des opérations usuelles avec d'autres pays décroîtra. Il y a donc de la logique dans l'association très marquée pendant ces dernières années entre le mouvement vers la planification économique compréhensive et le mouvement vers l'autarchie. Ceci est très visible dans l'Union Soviétique, mais a déjà dépassé ses frontières.

Le commerce extérieur s'écoule universellement à travers de plus étroits et de moins nombreux canaux géographiques que le commerce intérieur. Même pour les grands pays commerçants il est fréquent que la grande partie de leur volume d'affaires s'écoule à travers de deux ou trois ports principaux. Cette concentration rend les contrôles restrictifs plus faciles que, comme c'est le cas du commerce intérieur, lorsque plusieurs milliers d'individus et de grandes extensions de territoire sont en cause, et qu'il n'existe aucun point naturel de concentration qui puisse servir de base d'opérations à la surveillance. Le résultat pratique de tout ceci est qu'il y a une tendance à renforcer avec plus de rigueur les restrictions envers le commerce extérieur qu'envers le commerce intérieur. Les règlements eux-mêmes tendent à être plus sévères

envers le commerce extérieur, quand ils ne lui sont pas exclusivement appliqués.

*J'ai soigneusement évité de donner à entendre qu'il y ait une étroite association, en principe, entre planification économique nationale et réduction dans le volume du commerce extérieur. Théoriquement il serait compréhensible que l'un des objectifs d'un plan économique national fut l'expansion du commerce extérieur. Deux ou plusieurs économies nationales planifiées se communiqueraient leurs plans de façon à ce que le volume des transactions entre elles fut plus grand que se elles s'étaient abstenues de contrôles directs, tout en ayant en recours aux tarifs élevés du type protectionniste traditionnel. Je suis en train de discuter les résultats pratiques de l'économie nationale planifiée, et là, je vois très clair le verédict: dans la pratique, la planification économique nationale est radicalement hostile au commerce extérieur et tend à le restreindre au minimum tolérable.*

*Le commerce extérieur cependant survit et survit d'une façon surprenante, malgré les obstacles qu'il trouve sur son chemin.*

*En partie il survit grâce à la force des objectifs économiques fondamentaux dans la nature humaine, grâce à la recherche de meilleures commodités à moindre prix, à la recherche des choses différentes et des meilleurs marchés.*

*Cette force arrive encore à briser jusqu'à un certain point les plus étroites restrictions au commerce. En partie il survit parce que le planificateur, pour hostile qu'il soit par instinct ou par principe, à l'importation en général, pour contraire qu'il soit à la dépendance des marchés d'exportation étrangère, ne peut faire face à la responsabilité d'exclure les importations dans leurs catégories particulières. Chaque nouvelle restriction rencontre une résistance interne ou une représaille extérieure, de telle façon que des mesures de modération et d'exception sont accordées. Les importateurs font appel à toute leur ingéniosité pour trouver des substituts importables, de façon que bien que personne n'obtienne exactement ce qu'il désire, très peu sont totalement privés de manger le fruit défendu.*

*Tout ce que je viens de dire a d'importants rapports avec la Charte de l'Organisation du Commerce International telle qu'elle a été convenue à Havana. Dans son origine, la Charte a été établie sous une prédominante influence américaine; ele était*

*dans son ensemble bien adaptée à une économie flexible et compétitive de libre échange, où les prix du marché libre sont les plus grands régulateurs de l'offre et de la demande, et remplissent leur mission d'une façon satisfaisante.*

*Les grands objectifs des américains étaient la réduction de toutes les barrières commerciales, l'élimination de son contrôle direct dans le commerce extérieur, et la non-discrimination, c'est à dire, le "traitement inconditionnel de nation plus favorisée" tant pour les importations que pour les exportations, de la part de tous les pays participants.*

*Pour le genre de monde que je viens de décrire, un ensemble d'objectifs appropriés et vraiment admirables.*

*Nous vivons cependant dans ce qui est, en une large mesure, un monde très différent. Au lieu de s'en tenir à la libre-concurrence, les marchés nationaux sont étroitement réglés par le gouvernement ou dominés par des monopoles particuliers et des cartels opérant avec la bienveillance officielle. Les gouvernements eux-mêmes prennent part dans une large mesure dans la conduite actuelle du commerce extérieur, et quelquefois en bannissent toute participation privée. Les contrôles quantitatifs sont une restriction autrement importante que les tarifs ordinaires; les taux d'échange sont maintenus à un niveau de non-equilibre rendant ainsi le contrôle direct des importations et des exportations inévitable, qu'ils soient ou non recommandables.*

*La Charte d'Organisation du Commerce International reconnaît l'existence de tous ces facteurs mais elle ne réussit point je crois à trouver des règles générales ou des principes qui puissent les accommoder, étant donné son objectif principal de réduction des barrières internationales et leur limitation aux droits et tarifs usuels, et à la non-discrimination. La Charte ne fait que remettre à un avenir indéfini l'application de ses principes généraux, en ajournant la collision avec le statu quo, ou alors envisager l'État commerçant et les contrôles quantitatifs du commerce extérieur associés à la planification économique nationale ou à la balance déficitaire des paiements comme phénomènes marginaux, de façon à les exempter des règles générales.*

*Je crains que la Charte de La Havane ne doive être qualifiée comme une faillite, dans son objectif de trouver des principes généraux de commerce international appropriés, réalisables et équitables, dans un monde dans lequel le commerce étatal, les*

monopoles, la planification économique nationale, les taux de change rigidement déséquilibrés et les marchés plus ou moins libres ont tous d'importantes manifestations. Je n'accuse point à ce sujet, les rédacteurs de la Charte ni personne d'autre, excepté peut-être à cause de leur manque de franchise à reconnaître la faillite. J'ai toujours insisté que personne n'a réussi et personne ne réussira, avec des formules rationnelles de principes généraux, à régulariser les relations commerciales entre des économies contrôlées et des économies libres. J'envisage la Charte de La Havane comme la preuve palpable de ma théorie, car les meilleurs cerveaux du monde ont participé à son élaboration.

Ceci ne veut pas dire que je n'oppose à la ratification de la Charte de La Havane. Au contraire, je crois qu'elle atteint ses objectifs aussi loin qu'ils peuvent être pratiquement atteints dans les circonstances actuelles. La Charte est radicalement différente dans sa substance de ce qu'elle est dans sa forme.

Depuis la Grande Dépression, des économistes à la recherche ou millénium, ont couru après des formules qui automatiquement délivrassent les pays de balances de paiement déficitaires, pour n'importe quelle raison de toute cause de préoccupation au sujet de la liquidation de leurs déficits.

Le plan originel pour ce qui devait devenir le Fonds Monétaire International, élaboré par Lord KEYNES, aurait reconnu aux pays déficitaires des droits à un grand "pool" de numéraire international, ayant cours dans le monde entier. Le groupe d'économistes qui préparèrent le rapport, Mesures Nationales et Internationales pour le Plein Emploi — 1949, pour les Nations Unies avancèrent une proposition plus modeste mais assez ressemblante à ce plan originel.

Lorsqu'un pays, comme conséquence de la déflation, réduit ses importations, et oblige d'autres pays à subir une perte dans leurs réserves internationales, ce pays est tenu de déposer avec le Fonds Monétaire International et dans sa propre monnaie, un total équivalent à la baisse de ses importations moins la baisse quelconque de ses exportations. Ce numéraire reste à la disposition pendant un an pour l'achat, avec leurs propres monnaies, par les pays qui ont subi un déclin dans leurs exportations ou une élévation dans leurs importations, dans leurs affaires avec les pays dépositaires, et jusqu'à la totalité de cette différence.

*Le numéraire que le Fonds Monétaire International reçoit des pays acheteurs reste à la disposition du pays dépositeur en tout temps et chaque fois qu'il soit atteint par une perte de réserves internationales.*

*Le schema est ingénieux, mais même qu'il fut acceptable par tous les pays, ce qui est inconcevable, et qu'il fut pratique dans toute son ampleur, il ne porterait remède qu'à un seul type de déficit dans la balance des payments et, dans un monde où l'inflation menace de devenir chronique, un type relativement peu important. Dans la période de post-guerre la principale cause des déficits dans la balance des payments ne fut pas précisément le mouvement de déflation dans le marché d'exportation, ce furent plutôt les mouvements inflationnistes accompagnés de taux de change stabilisés.*

*En exceptant les États Unis et quelques autres pays, il existe aujourd'hui une tendance généralisée à établir une discipline internationale pour la conduite des pays créanciers. Mais quel pays accepterait volontiers des mesures internationales de discipline, dirigées contre les plans économiques nationaux qui donnent lieu à des déficits dans la balance des payments?*

*Le droit de s'engager dans un programme d'économie nationale ayant comme conséquence naturelle le développement d'un déficit dans la balance internationale de payments est considéré aujourd'hui comme une question de souveraineté nationale et il n'y a pas d'indices qu'aucun pays veuille s'en défaire.*

*La Charte du Fonds Monétaire International (Art. IV (F)) établit que le Fonds ne s'opposera à aucun changement proposé à la parité de la monnaie d'un pays membre, lorsqu'il s'agit de corriger un déséquilibre fondamental originé par des questions sociales ou politiques internes, du pays solliciteur". La politique économique nationale qui mène à l'inflation et par conséquent au "déséquilibre fondamental" est toujours et inévitablement sociale et politique en même temps. Le droit d'inflation est aujourd'hui l'un des privilèges le plus jalousement gardés de la souveraineté nationale.*

*Les problèmes du cycle et leur rétransmission internationale sont une question de réelle importance. S'il arrive un jour où le monde en liberté cessera de s'engager dans une inflation systématique et continue il redeviendra d'urgent de trouver une solu-*

*tion internationale pour le problème du cycle. Je ne chercherais point une solution à travers un code international de conduite applicable d'une façon indiscriminée à tous les pays quels que soient leurs systèmes économiques et le type de leur politique commerciale. Plus praticable et plus susceptible d'acceptation générale et de réalisation facile, serait, il me semble, l'établissement d'un fonds international de stabilisation de l'emploi, muni de larges ressources en monnaies nationales et pourvu d'un mandat pour employer ces fonds en des emprunts d'effet anticyclique.*

*Il se peut cependant que sous l'influence de la Grande Dépression, nous soyons portés à exagérer l'importance prospective du cycle des affaires, et que dans l'état actuel de capacité administrative, de pouvoir et d'initiative, des procédés moins révolutionnaires que ceux que nous venons d'envisager suffiront à enlever au cycle la plupart de ses dangers. Dans la pensée courante sur les aspects internationaux du cycle des affaires, l'accent paraît se diriger sur le besoin d'aide extérieure aux pays auxquels la phase dépressive du cycle apporte des déficits dans la balance de paiements. Cette importance pourrait aussi bien être attribuée aux possibilités qui existent pour ces pays, d'accumuler des réserves dans les bonnes années, réserves qui seraient mises de côté pour réduire le fardeau des années mauvaises, spécialement lorsque des fluctuations de moindre importance se vérifient dans le commerce extérieur. Si la situation des créanciers par rapport aux investissements internationaux pouvait être réhabilitée, cela pourrait devenir un espoir bien fondé pour des pays jouissant d'un bon crédit, lorsqu'ils tomberaient temporairement dans le déficit de la balance de paiements, car des pays avec un excédent dans la balance des paiements ou possédant d'amples fonds liquides en numéraire international viendraient volontiers et de leur propre initiative à leur aide officiellement ou à travers leurs marchés monétaires, des emprunts à intérêts raisonnables et échéances faciles.*

*Aussi longtemps que les obstacles internationaux persisteront à ériger des frontières de loyauté et d'intérêt prédominant, aussi longtemps que les nations feront leurs plans économiques sur des lignes d'une rigide structure des prix, il ne sera pas possible de formuler un code précis capable de diriger les relations économiques internationales. Il ne sera pas possible aux intelli-*



---

*gences les plus éclairées de poser des principes généraux universellement acceptés et pratiqués, de façon à ordonner les relations économiques internationales. Du moment que le phénomène ne se produira point spontanément ou d'une façon plus ou moins fortuite, il devra s'établir à travers des accords négociés au jour le jour, dont les caractéristiques seront forcément transactionnelles, dans des racommodages d'émergence là où le besoin sera plus pressant, et dans une improvisation déguisée ou même avouée.*