

Alguns Aspectos Econômicos do Programa de Recuperação da Europa

GOTTFRIED HABERLER (*)

I

OS PROBLEMAS EM FÓCO

Os fatores e motivos políticos e econômicos entrelaçam-se inseparavelmente no PRE.⁽¹⁾ Os objetivos básicos são tanto econômicos como políticos. A recuperação econômica da Europa Ocidental não é apenas um fim em si, mas também um meio de preservar a paz e de sustar a marcha para o ocidente do totalitarismo comunista. Além disso, é óbvio que não apenas cálculos sobre a eficiência econômica, mas ainda considerações acerca das reações políticas e psicológicas, internas como externas, influenciam profundamente a escolha dos processos de ajuda, as decisões sobre a amplitude do programa, a linguagem usada na exposição do plano e a ênfase posta nos vários aspectos dos problemas.

Restringimo-nos, naturalmente, no presente artigo, aos aspectos econômicos do programa, mas algumas observações ocasionais sobre fatos e motivos políticos não podem ser evitadas.

A preparação do programa foi bem minuciosa, e a documentação é rica e de alta qualidade. Além dos peritos nos

(*) O autor é professor de Economia na Universidade de Harvard. Valiosas sugestões devem-se a SIDNEY ALEXANDER, SEYMOUR E. HARRIS, LINCOLN GORDON e PAUL T. HOMN. O trabalho foi escrito em Abril de 1948.

(1) PRE é abreviação de "Programa de Recuperação da Europa".

setores legais, administrativos, comerciais e técnicos, um impressionante conjunto de corifeus da Economia colaborou em todos os estágios de preparação do plano. Conseqüentemente, o economista que não dispõe de informações completas, e cujo conhecimento deriva inteiramente do material divulgado, não poderá provávelmente trazer grande contribuição, exceto sobre certas diretrizes gerais, embora importantes.

A economia do PRE abrange três aspectos, dos quais apenas o primeiro será discutido mais detalhadamente no presente artigo.

O primeiro e fundamental problema econômico consiste na estimativa das necessidades dos países europeus. Que importância anual, e por quanto tempo, será necessária para restaurar a economia da Europa Ocidental? Esta é, naturalmente, uma questão muito complexa. A resposta depende de numerosos fatores; de atos divinos e do governo russo e de seus agentes no exterior, assim como da política econômica dos Estados Unidos, e especialmente da dos países beneficiários. Esta questão foi objeto dos maiores debates para a organização do PRE e constituirá o nosso tema principal.

A segunda questão geral, que tem sido muito discutida em público e analisada por peritos, ⁽²⁾ é a capacidade dos Estados Unidos em prover a ajuda, e o impacto do PRE sobre a economia norte-americana. Não há dúvida que, com diretrizes apropriadas, um programa de ajuda exterior da ordem de grandeza do previsto se enquadra facilmente na capacidade da economia norte-americana. O problema reduz-se, portanto, à escolha dos métodos fiscais e monetários adequados à obtenção das importâncias necessárias. Esse problema passa a ser integrado no problema orçamentário geral dos Estados Unidos, o qual deve ser resolvido à luz da situação cíclica atual.

O terceiro conjunto de questões refere-se aos métodos de administração do programa. Considerando que não se pode prever em detalhe as necessidades relativas de cada um dos países; considerando que são de se conjecturar casos de emergência, tanto de natureza econômica como política, que exigi-

(2) Veja-se especialmente o "Report by the Council of Economic Advisers": *The Impact of the Foreign Aid upon the Domestic Economy.*

rão medidas imediatas; considerando que é difícil e politicamente desaconselhável impor regras rígidas quanto às diretrizes internas dos países beneficiários, apesar de ser de primordial importância para o sucesso do programa a satisfação de certas condições mínimas; e considerando que em vários países será necessário usar certa pressão para assegurar um mínimo de observância das diretrizes gerais; por tôdas essas razões é absolutamente essencial que ao Administrador sejam dados vastos poderes de distribuição e retenção das verbas. O tato e habilidade que o Administrador puser em sua atuação serão muito mais importantes para o sucesso do programa que a própria magnitude dêste. Felizmente, o Congresso delegou ao Administrador e ao Secretário de Estado todos os poderes de que êles necessitam. (3) A responsabilidade pelo êxito do programa repousa integralmente sôbre a administração.

No presente trabalho, ocupar-nos-emos predominantemente do primeiro problema, isto é, da necessidade européia de ajuda. É a questão que vamos abordar.

II

O CRITÉRIO DA RENDA "PER CAPITA" E SUA INTERPRETAÇÃO

Qual o montante da ajuda exterior necessária para a reconstrução econômica da Europa Ocidental? Como se podem elaborar estimativas dessas necessidades? Como foram feitas as estimativas sôbre que se baseia o PRE? Há probabilidade de estarem corretas?

O diagnóstico da situação econômica da Europa Ocidental, que serve de fundamento ao plano MARSHALL, reduzido aos termos mais simples, é este: a Europa sofreu tremendamente com a guerra. A produção nacional é ainda muito baixa em

(3) Apenas sob um aspecto foi o poder de administrar séria e desnecessariamente limitado. O projeto original permitia ao Administrador vender 200 navios tipo Liberty e fretar 300 mais a países participantes. Interesses ligados à navegação marítima, poderosamente apoiados pelas organizações trabalhistas, conseguiram eliminar êsse dispositivo do ato final. Conseqüentemente, não apenas o custo do transporte será muito maior do que necessário, mas muito do tão escasso aço e outros recursos serão esbanjados na Europa para a construção de navios. A navegação e a construção naval são indústrias onde os Estados Unidos levam uma tremenda vantagem relativa. Essas tarefas deveriam ser reservadas, numa proporção muito maior que a atual, a outros países.

quase todos os países para permitir-lhes realizar, com os próprios recursos, os investimentos necessários para a restauração econômica. Mas, se conseguirem uma certa ajuda exterior, os bens de produção (fábricas, equipamento, capital circulante, etc.) poderão ser restaurados a ponto de levantar a produção nacional até um nível, que permitirá a esses países viver dentro dos limites de sua renda nacional, sem necessidade de maior ajuda, e mesmo torná-los capazes de resgatar moderadamente suas dívidas.

A fim de elucidar nossas idéias sobre a natureza do problema, vamos enumerar e discutir os principais fatores de que depende a capacidade de um país para financiar sua recuperação com recursos próprios, e, portanto, indagar até que ponto essa recuperação ou sua aceleração dependem da ajuda exterior.

1. É evidente que o principal fator a considerar é o da cifra do produto nacional total *per capita* em cada país. Quanto maior esse produto, maiores os recursos utilizáveis em investimentos.

2. Além do produto nacional global, devemos considerar a parte do mesmo que se destina ao consumo civil e aos investimentos produtivos (públicos e privados). Isso exige que se deduza do produto total dois itens: primeiro, os recursos inevitavelmente destinados à defesa nacional, e outras finalidades improdutivas; e, segundo, o que é necessário para reparar as destruições da guerra, regularizar os transportes e meios de comunicação, renovar o equipamento gasto, substituir as casas destruídas e prover outras para a população adicional, etc. Pode-se objetar que este segundo item não deve ser deduzido, porque já foi levado em conta na alínea 1. Pois, se o produto nacional total fôr definido com aceção de líquido, como é habitual, as substituições devem ter sido deduzidas. Em certo sentido, isso é exato, mas como as medidas correntes da produção (além de serem inexatas e não fidedignas), referem-se freqüentemente ao algarismo bruto ou deixam de levar na devida conta a provisão para substituições (no sentido de fundos de depreciação), é bom chamar a atenção para esse ponto. Além disso, o conceito de substituição deve, na espécie, ser cuidadosamente definido. O que se pode designar por "substi-

tuição no sentido histórico", isto é, o investimento necessário para restaurar o capital fixo no nível pre-bélico, não é a substituição na acepção comum teórica e estatística, isto é, a substituição necessária para manter o capital fixo no nível atual, reduzido ("reduzido" em comparação com o seu volume de ante-guerra). Segue-se, pois, que há ampla justificativa teórica para tratar a "substituição histórica" como um novo investimento líquido, e portanto como parte da renda nacional líquida.

3. Um terceiro fator é a distribuição da renda nacional privada, quer pelo aspecto quantitativo da distribuição, quer pela natureza das mercadorias e serviços que a formam. Uma drástica redistribuição da renda em favor das classes menos favorecidas às expensas das de maior renda, tal como se deu na Inglaterra e em vários outros países do continente, reduz naturalmente as economias privadas e a formação de capitais.⁽⁴⁾

Uma alteração na natureza das mercadorias e serviços que formam a renda, prejudicial à formação de capitais, ocorreu na Inglaterra,⁽⁵⁾ e provavelmente em países europeus. Refiro-me à alteração na apropriação dos recursos (inclusive do trabalho) provocada pelo racionamento, controle de preços, quotas, etc., particularmente a expansão relativa das indústrias de serviços não racionados e itens similares às expensas dos racionados.⁽⁶⁾

A segunda dessas alterações (isto é, da composição por espécie) poderia, alternativamente, ser tratada como um fator determinante da cifra da produção total.⁽⁷⁾ Mas como as medidas usuais do produto nacional não levam em conta (ou o

(4) Isso pode em parte ser contrabalançado pelas economias das empresas, e, possivelmente, pela formação de capital governamental.

(5) A nossa argumentação será as mais das vezes exemplificada com a experiência britânica, porque a Inglaterra é o país acerca do qual estamos melhor informados, graças à excelência dos dados estatísticos (comparada não com os Estados Unidos mas com os outros países continentais) e à inexcedível qualidade dos comentários correntes na imprensa diária, revistas, e por economistas acadêmicos.

(6) Esses dois tipos de alteração na distribuição dos recursos (o quantitativo e o da natureza das mercadorias e serviços) em grande parte explicam a paradoxal coexistência da austeridade, isto é, da privação aparente e dos algarismos globais impressionantes da renda nacional e do consumo privado.

(7) Poder-se-ia dizer que o conteúdo em bem-estar do mesmo produto nacional reduz-se pela mudança da composição. Alternativamente, podemos dizer que os valores da renda nacional medem, até certo ponto, mais o "input" ou a produção potencial que a efetiva. Este é um defeito de que muitos índices de produção parecem sofrer. Deve-se recordar que, durante a guerra, o índice de produção industrial do Federal Reserve Board foi criticado porque se apoiava fortemente nas variações do "input" como medida da produção.

fazem de modo insuficiente) êsse fator, cumpre referi-lo especificamente.

4. Dados todos os fatores enumerados até aqui, a intensidade e velocidade de formação do capital ainda dependem das atitudes coletivas⁽⁸⁾ respeitantes à relação entre renda e consumo, de um lado, e entre o nível de consumo (ou renda) e o suprimento de trabalho (ou eficiência do trabalho), de outro. Essas atitudes estão profundamente enraizadas em tradições, habituais padrões de vida, caráter nacional, clima, a natureza do movimento trabalhista, diretrizes governamentais, etc. Nalguns países, a eficiência do trabalho é mantida mesmo para baixos níveis de renda real, noutros êle reage bruscamente a uma queda do padrão de vida habitual. Num regime totalitário, a disciplina e eficiência do trabalho são impostos com níveis de renda que, numa democracia, levariam à inquietação e a uma queda rápida da produção *per capita*. Algumas nações (e indivíduos) são econômicos por natureza, e trabalham rijamente e poupam ainda, e especialmente, na adversidade. Outros agarram-se pertinazmente aos seus padrões de vida usuais, e resistem obstinadamente a qualquer tentativa de reduzir o nível de consumo. Nos países em que o trabalho está bem organizado e influencia fortemente (ou efetivamente dirige) o govêrno, como na Grã-Bretanha, êsse apêgo a padrões tradicionais (ou mesmo a sua melhoria) em face da adversidade faz-se em boa ordem, mediante constante pressão dos sindicatos trabalhistas, forte taxação, racionamento, controle de preços, eutanásia do "rentier", e inflação reprimida. Noutros países, toma freqüentemente a forma de greves e desordens, e leva à inflação aberta.

III

A SITUAÇÃO ECONÔMICA DOS PAÍSES EUROPEUS

Nenhum estudo completo da situação dos vários países relativamente aos tópicos assinalados é possível dentro dos li-

(8) Seria tentador falar em atitudes "psicológicas", em "propensão a economizar" e "propensão a trabalhar eficientemente", que são freqüentemente descritas como fenômenos psicológicos. Mas é errôneo falar aqui de um problema psicológico, como se fosse inteiramente assunto de psicologia individual. É positivamente mais que isso; é tanto ou mais um assunto de instituições sociais e diretrizes governamentais do que de psicologia individual.

mites de um artigo. ⁽⁹⁾ Sòmente os aspectos salientes da situação atual, tais como se apresentam ao Autor, é que serão abordados.

No fim das hostilidades, o produto nacional estava tão baixo por tôda a Europa, que dificilmente qualquer dos países em aprêço se poderia ter restaurado sem a ajuda norte-americana. Os países vencidos, Alemanha e Itália, assim como a Áustria e a Grécia, que levam a desvantagem de ter de viver dentro ou ao longo da Cortina de Aço, e que dependem muito do comércio com a Europa Oriental, estão ainda em péssima forma, e têm de depender, para a própria existência, da ajuda exterior, apesar da recuperação na Itália ter sido notavelmente rápida. ⁽¹⁰⁾

Em todos os outros países da Europa Ocidental e Escandinávia foram feitos grandes progressos no sentido da restauração do nível de ante-guerra da produção nacional. O volume da Produção Industrial está, praticamente em todos êsses países, acima do pre-bélico. Transportes, comunicações e obras públicas foram reparados e postas em condições de uso. O tráfego ferroviário (medido em ton-km) em todos os países da Europa Ocidental (incluindo mesmo a Áustria, mas excluindo a Alemanha e a Inglaterra) está acima do pre-bélico. ⁽¹¹⁾ Isso

(9) A mais completa coleção e melhor interpretação de estatísticas básicas encontra-se no excelente relatório de 30 de Março de 1948 pela Divisão de Pesquisas e Planejamento da *Economic Commission for Europe* das Nações Unidas, "A Survey of the Economic Situation and Prospects of Europe". Esse documento foi divulgado quando já tinha sido escrito o presente artigo; mas referências ao mesmo foram acrescentadas no texto e em notas de chamada. As citações foram tiradas da reedição pelo Congresso, e serão referidas como "ECE (Economic Commission for Europe) Report". O leitor deve levar em conta que o ECE Report trata da Europa como um todo (usualmente excluindo a Rússia), e não dos países participantes do plano Marshall. No que concerne ao último, veja-se o relatório em dois volumes do *Committee of European Economic Cooperation* (CEEC Report), Paris, Setembro de 1947. O CEEC Report trata primordialmente das diretrizes; êle apresenta dados sobre objetivos de produção e necessidades de importação. No que diz respeito à apresentação de fatos básicos e sua análise econômica, êle não se pode comparar ao ECE Report. Material extremamente valioso encontra-se nos vários relatórios (já em número de 24 neste momento) do *House Select Committee on Foreign Aid* (Herter Committee).

(10) O nível do qual êste país partiu era, porém, muito baixo.

(11) Veja-se o *Monthly Bulletin of Statistics of the United Nations, Federal Reserve Bulletin*, Fev. de 1948, e a excelente discussão no ECE Report, págs. 10-12. Aí se assinala que os aumentos no tráfego ferroviário são parcialmente, ou, alguns países, mais que completamente cancelados por uma diminuição dos outros tipos de tráfego, e que êles expõem o sistema ferroviário a forte usura, provávelmente correspondendo alguns países a uma verdadeira destruição do capital invertido nas ferrovias. Não obstante, o fato de haver tanto o que transportar, e que tão largo volume de tráfego possa ser manejado, é um sintoma de recuperação.

não quer dizer, naturalmente, que a renda nacional está acima da de ante-guerra, exceto para os países neutros Suécia e Suíça, para a Dinamarca, e provavelmente para a Inglaterra. As razões principais são que a produção agrícola mantém-se ainda abaixo do nível pre-bélico (mesmo descontando o sério retrocesso causado pelas condições catastróficas do tempo — inverno excepcionalmente frio e seca no verão — em 1947), que a renda de investimentos no exterior é muito menor que antes da guerra, e que, ao menos para alguns países, as relações de trocas (“terms of trade”) são menos favoráveis que anteriormente. ⁽¹²⁾ Além disso, a parte da renda nacional disponível para consumo civil tem sido reduzida, em comparação com o nível de ante-guerra, em virtude das grandes despesas governamentais (tanto com finalidades militares como civis) e pela utilização de substanciais recursos no reparo dos danos da guerra.

O caso britânico merece comentários especiais. Como mencionamos anteriormente, há uma contradição paradoxal entre, de um lado, a tão propalada austeridade, e, de outro, o vulto a que atingiu a renda nacional em 1946, assim como a soma das despesas pessoais com bens de consumo e serviços (consumo privado), ambos em valores reais, relativamente aos níveis de ante-guerra. ⁽¹³⁾

(12) O ECE Report chega à conclusão que, para a maioria dos países europeus continentais (as exceções são a Dinamarca e a Holanda), as relações de trocas são melhores em 1947 do que em 1938. A Inglaterra, porém, sofreu uma deterioração de 19% em 1947 e 7% em 1946, ambos comparados com 1938. A média ponderada para a Europa em conjunto (incluindo Bulgária, Tchecoslováquia, Finlândia e Hungria) não apresenta praticamente variação (págs. 58, 59). Esclarece-se, contudo (pág. 58), que o relatório usa “average values rather than changes in prices” como medida das relações de trocas. Não está claro o que essa distinção implica. Parece que o processo do valor médio utiliza as quantidades efetivas como pesos, enquanto que o outro método, que é descrito como um “pure price index” (nota 1, pág. 58) usa 1938 ou outras quantidades “normais” como pesos do índice de preços. Infelizmente, não se esclarece qual a diferença no resultado que daria o emprego do segundo método.

Não é possível, neste artigo, conferir e avaliar criteriosamente os métodos e resultados do ECE Report. Mas, mesmo um exame perfunctório levanta dúvidas quanto à fidedignidade e comparabilidade dos dados estatísticos básicos, referentes aos diversos países. Por exemplo, no caso da Inglaterra, obtém-se uma grande diferença conforme 1937 ou 1938 é tomado como base. De acordo com o *International Financial Statistics* (compilado e publicado pelo International Monetary Fund) o “valor unitário” das exportações britânicas aumentou de 100 em 1937 a 102 em 1938, enquanto que o “valor unitário” das importações caiu de 100 a 93 (Vol. I, Março de 1948, pág. 126).

A única conclusão que parece certa é que não ocorreu nenhuma alteração muito acentuada nas relações de trocas.

(13) Veja-se especialmente o *National Income White Paper*, Cmd. 7099, 1947, e as discussões no *The Economist*, *Oxford Statistical Bulletin*, *Lloyd's Bank Re-*

O *White Paper* tem o cuidado de assinalar que “the fact that the 1946 aggregate (de despesa de consumo) is rather higher than the 1938 figure does not, in itself, mean that standards of consumption were in 1946 back at their pre-war level. It means simply that the particular collection of goods and services actually bought in 1946 would, in 1938, have cost rather more than the goods and services that consumers in fact preferred to buy in that year” (pág. 17). Podemos formular a questão deste modo : Sòmente se, além do fato que a coleção de bens de 1946 tivesse sido mais dispendiosa aos preços de 1938 que a coleção efetivamente adquirida neste ano, a coleção de bens de 1938 avaliada aos preços de 1946 fosse menor que a despesa efetiva dos consumidores em 1946, e se os consumidores tivessem em 1946 a liberdade de comprar a coleção de 1938 em vez da coleção que efetivamente compraram — sòmente nessas condições poderíamos afirmar categoricamente que a “satisfação do consumidor” (consumo em termos reais) fôra maior em 1946 do que em 1938. A condição sublinhada não foi; naturalmente, preenchida por causa do severo racionamento e inexistência de muitos itens. Além disso, houve um ligeiro crescimento da população, e a qualidade de muitas mercadorias caiu abaixo da de ante-guerra.

Conclúo que o volume real do consumo não atingiu o nível pre-bélico, mas parece-me que êle não pode estar muito abaixo desse nível. Deve-se lembrar que a brusca alteração na distribuição da renda, e ainda mais na distribuição do consumo a favor das classes menos aquinhoadas a expensas das classes média e superior, cria uma impressão exagerada de austeridade. A maioria dos observadores, principalmente estrangeiros, atenta para as condições de vida das empobrecidas classes média e superior, enquanto que a substancial melhoria no padrão de vida dos grupos de menor renda parece menos conspícua. Além disso, a redução no “conteúdo em bem-estar da renda”, resultante da mudança da lista de mercadorias de consu-

view e London and Cambridge Economic Service durante os últimos dois anos. O Autor não pôde consultar o Cmd. 7371, *The National Income White Paper*, contendo os dados para 1947. Mas, do sumário publicado no *The Economist* (17 de Abril de 1948), infere-se que a expansão da renda nacional e consumo, em termos reais e monetários, continuou em 1947, apesar dos retrocessos causados pela inclemência do tempo e falta de combustível durante o inverno. Além disso, no 1947 *White Paper*, os algarismos de 1946 foram ligeiramente revistos no sentido ascendente.

mo e a restrição de escolha pelo consumidor, deve ser considerada como voluntária, porquanto ela é a consequência inevitável, embora indesejada, de diretrizes intencionais, isto é, do sistema semiplanificado em vigor, caracterizado por controle de preços, racionamento, subsídios, prioridades, etc. O mesmo se diga da tremenda expansão das despesas governamentais com finalidades civis (especialmente para os esquemas de seguro social e saúde pública).

O *White Paper* oficial evita calcular a renda nacional numa base real, mas *The Economist* efetuou esse cálculo, chegando ao resultado que, não apenas o valor monetário, mas também a renda nacional global, em termos reais, já estava em 1946 um pouco acima do nível pre-bélico. ⁽¹⁴⁾

Que o consumo civil global e a renda nacional na Grã-Bretanha estejam no ou próximos do nível pre-bélico parece algo inacreditável, e várias tentativas têm sido feitas para mostrar que esses resultados favoráveis são inteiramente devidos a toda espécie de enganos estatísticos, definições especiosas da renda, etc. ⁽¹⁵⁾ O presente artigo não é o lugar próprio para discutir essas questões técnicas com maiores detalhes, e o Autor não se julga competente para essa tarefa. Ele pensa, no entanto, que os resultados do *The Economist* não estão muito longe da verdade, conclusão esta que é partilhada por economistas britânicos proeminentes.

(14) A mesma conclusão chegou D. SEES no *Oxford Statistical Bulletin*, Julho de 1947. O ECE Report não calcula a renda nacional real; no entanto, contém à pág. 22 uma tabela mostrando o valor da produção de mercadorias, das exportações e importações, e das mercadorias disponíveis para consumo interno (também por habitante), todos expressos em dólares com o poder aquisitivo de 1938. De acordo com essa tabela, o valor da produção de mercadorias (excluindo serviços) era \$10.11 bilhões em 1946-47 contra \$9.38 bilhões em 1938. Contudo, em vista da ligeiramente maior exportação e muito menor importação em 1947 comparada com 1938, o valor das mercadorias disponíveis para consumo interno foi de \$10,7 bilhões em 1947 contra \$11.2 em 1938. Afim de converter esses números em renda nacional, teríamos de acrescentar os serviços e subtrair os desinvestimentos exteriores. Os serviços (especialmente "serviços governamentais") foram tão maiores em 1946-47 comparados com 1938, que o seu aumento sobreexcede, em papel, os fortes desinvestimentos exteriores que se verificaram em 1946-47. Por conseguinte, os resultados do ECE Report não são inconsistentes com a afirmação de que a renda nacional real em 1947 excedeu a de 1938.

(15) Para mencionar alguns desses fatores: restrição de escolha pelo consumidor e mudanças de qualidade que não são levadas em conta; a avaliação dos serviços governamentais é mais propriamente eufêmica; a renda dos funcionários públicos, que em conjunto antes embaraçam do que ajudam a produção, é aceita como medida da "produção governamental" ou serviços úteis; a mudança da composição da renda antes referida não é tomada em consideração. Vejam-se os vários artigos nas publicações mencionadas anteriormente para discussões particularizadas.

Deve-se observar que o fato do consumo e renda nacional estarem ambos próximos de seus níveis pre-bélicos é altamente significativo. Se o consumo apenas tivesse atingido aquele nível, poder-se-ia objetar que isso só era possível por causa da ajuda externa, e da perda do ouro e outros bens no exterior. Mas, no cálculo da renda nacional, os empréstimos tomados no exterior e a depleção do ativo externo é, naturalmente, deduzida como um item negativo (desinvestimento). De outro lado, se a renda nacional apenas estivesse no nível pre-bélico, poder-se-ia suspeitar que uma tão grande parcela da mesma era necessária para a defesa, reparo das destruições da guerra, etc., que excessivamente pouco restava para consumo. Mas, se é verdade que as "despesas pessoais de consumo" também não estão muito abaixo das pre-bélicas, essa interpretação fica excluída.

Chegamos, portanto, à conclusão que, do ponto de vista da renda nacional e consumo globais, a situação britânica, longe de ser desesperadora, é mais favorável do que a maioria dos economistas teria previsto alguns anos atrás, e melhor do que a maioria do público julga. ⁽¹⁶⁾

É verdade, naturalmente, que uma desalentadoramente grande parte da renda nacional é correntemente gasta pelo governo, ⁽¹⁷⁾ sem dúvida em grande parte para fins improdutivos, tais como a defesa e a manutenção de uma imensa burocracia. Porém, se é verdade que a "despesa pessoal em bens de consumo e serviços" (isto é, consumo civil) não está muito abaixo do nível pre-bélico, dificilmente pode-se dizer que a carga tem um peso esmagador. Além disso, como assinalado acima, ela é em grande parte voluntária.

Infelizmente, não se dispõe de dados completos sobre a renda nacional nos países europeus continentais (enquanto que, de outro lado, não existe índice completo da produção industrial para a Inglaterra. ⁽¹⁸⁾ Parece pouco provável que em qualquer dos países da Europa Ocidental, exceto na Dinamarca e talvez

(16) Como essa afirmação pode ser reconciliada com a desfavorável situação do balanço de pagamentos, será discutido presentemente.

(17) Em 1946, 2.3 bilhões sobre uma renda nacional total de 7.9 bilhões de libras. Em 1938, fora 789 milhões sobre 5.3 bilhões de libras. Cf. Cmd. 7099, pág. 19. Em 1947, foi reduzida para £2.1 sobre £10.2 bilhões. Cf. *The Economist*, 10 de Abril de 1948, pág. 596.

(18) Veja-se, porém, a recente tentativa de construção de um tal índice pelo *London and Cambridge Economic Service* (Bulletin I, Vol. 26, Fevereiro de 1948),

na Bélgica, a recuperação tenha ido tão longe como na Inglaterra, medida pelo retôrno do consumo e renda nacional aos níveis de ante-guerra. Mas, sem dúvida grandes progressos foram feitos em cada um dos países (ainda excetuando a Alemanha, Áustria e Grécia) no caminho da restauração dos níveis pre-bélicos da renda nacional. Excluídas catástrofes naturais (como o tempo no último ano), ondas de greves e revoluções, más diretrizes monetárias (implicando continuação de inflação represada, ou aberta, ou depressão post-bélica prematura), não há razão para duvidar que, com um quantitativo moderado de ajuda exterior, será possível à maioria dos países (excetuando ainda os países vencidos e a Áustria e Grécia) atingir e sobrepassar os níveis de ante-guerra da produção total e consumo (padrão de vida) dentro, digamos, de dois anos. ⁽¹⁹⁾

Se isso é a verdade, e dificilmente pode-se duvidar que o seja, ⁽²⁰⁾ temos uma confirmação, sob a mais severa prova, da verdade e sabedoria das famosas observações de J. S. MILL e

o qual começa, contudo, somente em 1946. O ECE construiu um tal índice com base em 1938, o qual apresenta-se no segundo e terceiro trimestres de 1947 cerca de 10 % acima do valor pre-bélico e concorda satisfatoriamente com o do *London and Cambridge Economic Service* para os anos de 1946 e 1947. Excetuados os países neutros, a Grã-Bretanha é o único país na Europa para o qual a produção agrícola também está acima do nível de ante-guerra. Veja-se o ECE Report, pág. 21.

- (19) Se isso parecer muito otimista, considere-se a seguinte passagem do Relatório Harriman: *"It is the judgement of all competent observers that these troubles [da Europa Ocidental em expandir a produção] flow from an acute shortage of working capital and from the serious desintegration of organized economic life rather than from wartime physical destruction"* (European Recovery and American Aid by the President's Committee on Foreign Aid, Summary, Section 2). Sem dúvida essa diagnose está substancialmente correta (exceto para a Alemanha, onde a destruição física é muito séria; mas, mesmo nesse país, o atual grau de paralisia econômica é em larga parte devido aos fatores assinalados na passagem acima). Ora, uma deficiência de capital circulante e um deslocamento da vida econômica podem ser seguramente removidos dentro de dois anos. A uma conclusão igualmente otimista chegou uma investigação sueca sobre a recuperação européia, publicada na *Quarterly Review*, Skandinaviska Banken, Abril de 1945.
- (20) De conformidade com os cálculos do ECE Report (Parte I, Cap. 4) a recuperação da produção após a Guerra Mundial II foi, em conjunto, mais rápida que após a Guerra Mundial I (exceto ainda a Alemanha), e isso apesar das muito maiores destruições físicas e deslocamentos. E a maioria dos observadores, após a última guerra, ficou surpreendida com a velocidade com que a produção retornou aos níveis pre-bélicos. Para uma cuidadosa análise, veja-se A. C. PIGOU, *Aspects of British Economic History, 1918-1925*, London, 1947.

A. Marshall ⁽²¹⁾ sôbre a possibilidade e condições de uma rápida recuperação após uma guerra.

IV

COMO AVALIAR A AJUDA DE QUE CARECE A EUROPA

As considerações supra, por importantes que sejam, não podem dar uma resposta quantitativa à questão do montante da ajuda exterior que é necessária. Os organizadores do PRE, no entretanto, não puderam esquivar-se à necessidade de fazer uma estimativa concreta. Essas estimativas resultaram, como é bem sabido, num pedido ao Congresso para uma dotação de 17 bilhões de dólares para o período de Abril de 1948 a Junho de 1952, dos quais \$6.8 bilhões foram pedidos para os primeiros 15 meses, de Abril de 1948 a Junho de 1949. O Congresso, contudo, decidiu autorizar dotações sômente para o período de 12 meses, de 1.º de Abril de 1948 a igual data de 1949, e os \$6.8 bilhões foram correspondentemente reduzidos para \$5.3 bilhões. Além disso, por solicitação do Exército, \$.8 bilhões foram votados "para a prevenção de moléstias e inquietação na Alemanha". ⁽²²⁾

Donde se originaram êsses algarismos, e como foram obtidos ?

Os algarismos finais americanos derivaram das estimativas da CEEC sôbre o deficit total dos países participantes com o Hemisfério Ocidental. ⁽²³⁾ O relatório CEEC estima êsse deficit em \$22.4 bilhões para o quadriênio 1948-1951, e \$8 bilhões para 1948, ⁽²⁴⁾ dos quais acreditava-se que \$3.1 bilhões (\$.9 bilhões para 1938) poderiam ser financiados pelo Banco

(21) MILL, *Principles*, Livro I, Cap. 5, Seção 7; MARSHALL, *Principles*, 8.ª ed., pág. 780.

(22) A Alemanha ocidental também receberá uma parcela dos \$5.5 bilhões das dotações da PRE.

(23) Para detalhes veja-se o EEC Report e especialmente o excelente relatório *Outline of European Recovery* (submetido pelo Departamento de Estado à Comissão de Relações Exteriores do Senado, 19 de Dezembro de 1944), págs. 44, 115 e *passim*.

(24) De acôrdo com notícias dos jornais, as estimativas da CEEC eram substancialmente maiores. Elas foram, no entretanto, discutidas e criticadas por delegados norte-americanos na Europa, e, em virtude dessas críticas, reduzidas aos quantitativos referidos.

Internacional e por fontes privadas, deixando \$19.3 bilhões (\$7.1 bilhões para 1948) como o montante líquido de assistência pelos Estados Unidos.

Essas estimativas da CEEC foram então submetidas a uma intensa investigação pelos peritos norte-americanos do Governo, e pelas Comissões HARRIMAN e HERTER, e efetuaram-se longas discussões em Washington no outono de 1947 com peritos europeus, que tinham tido a responsabilidade de preparar o relatório CEEC.

Como resultado de tudo isso, as estimativas da CEEC foram algo reduzidas sob o fundamento de que não seria possível dispor de certas mercadorias (especialmente aço e alguns tipos de equipamento) nas quantidades previstas no relatório. De outro lado, as estimativas da CEEC foram aumentadas para adequá-las à alta de preços que se verificara desde 1.º de Julho de 1947. Como resultado desses dois ajustamentos, a estimativa final submetida ao Congresso e por êle votada foi de \$6.1 bilhões (\$5.3 bilhões da PRE mais \$8 bilhões da dotação especial pedida pelo Exército para a Alemanha), referente ao período de Abril de 1948 à mesma data de 1949, contra \$7.1 bilhões solicitados no relatório CEEC para 1948. ⁽²⁵⁾

Passo agora à questão do método pelo qual as estimativas básicas foram efetivamente obtidas, e como o deveriam ter sido.

Um método, que teria sido tentador empregar, seria basear a estimativa da ajuda necessária sobre a simples extrapolação dos "orçamentos econômicos" ou "social account" das várias nações. É desnecessário dizer que isso não foi feito. Nem se podem condenar os peritos por não terem utilizado tal método em vista do fato de que as extrapolações da renda nacional, etc., não foram particularmente satisfatórias, mesmo quando empregadas aos Estados Unidos, embora nesse país os dados estatísticos sejam muito mais abundantes e a situação muito menos perturbada do que na Europa pelas drásticas alterações estruturais provocadas pela guerra, dependência do comércio exterior, incertezas políticas, etc.

(25) Como as estimativas da CEEC foram baseadas nos preços de Julho de 1947, e os preços subiram desde então, a redução dessas estimativas é algo maior do que os algarismos em dólares sugerem.

Os peritos do PRE concentraram-se sobre os balanços de pagamentos. Eles procuraram estimar diretamente os deficits previsíveis dos balanços dos países participantes, sem tentar explicitamente estimar rendas nacionais, etc.

Esse processo levanta dois grandes problemas. Primeiro, é possível estimar deficits de balanços de pagamentos sem, ao menos implicitamente, avaliar para os vários países os itens básicos de seus orçamentos econômicos, tais como renda nacional, investimentos, consumo, etc. ? Segundo, como podem as altas estimativas dos deficits dos balanços de pagamentos, e o inegável fato de que a Inglaterra e os outros países europeus atravessam uma crise extremamente grave de balanço de pagamentos, serem reconciliados com os níveis, comparativamente favoráveis, de produção nacional e consumo que foram atingidos, pelo menos nalguns dos países referidos ? Ou, de um modo mais preciso : supondo que o problema da produção tenha sido resolvido, isto é, que o volume (per capita) de produção e consumo tenha atingido um nível satisfatório (digamos, o de ante-guerra) — significa isso que o problema do balanço de pagamentos também fique resolvido ou, no mínimo, que seja solúvel, e, neste caso, por que meios ? Noutras palavras, existe especificamente um problema de balanço de pagamentos separável do problema da produção, exceto no sentido de que qualquer país, por maior que seja a sua renda nacional, pode sempre tentar viver acima dos recursos de que dispõe, gastando mais que sua renda e ocasionando um deficit no balanço de pagamentos ?

Tratemos de cada problema de per si.

V

O PADRÃO DE VIDA A TOMAR POR BASE

A resposta à primeira questão é, obviamente, que não tem sentido estimar um deficit do balanço de pagamentos, sem se fazer ao menos algumas suposições rudimentares (implícita ou explicitamente) concernentes : (a) a previsível grandeza da renda nacional, consumo e investimento; (b) aos padrões de vida mínimos toleráveis social e politicamente; e (c) às diretrizes econômicas básicas seguidas pelos países beneficiários. Isso

se deduz das seguintes proposições : (a) por mais alto que seja o nível de renda, é sempre possível seguir políticas financeiras e monetárias que provoquem o desequilíbrio do balanço de pagamentos; (b) mesmo com um baixo nível de renda é sempre possível manter o equilíbrio do balanço de pagamentos, contanto que a moeda não seja supervalorizada e se evite a inflação; e (c) o equilíbrio pode ser sempre um equilíbrio de pleno emprego (a menos, naturalmente, do desemprego friccional) se o padrão de vida objetivado (nível de salários e vencimentos) não fôr sobrelevado pela ação dos sindicatos ou pela legislação social, noutras palavras, se o padrão de vida obtenível for social e politicamente aceitável.

Com relação a todos os três fatores, *a*, *b* e *c*, o relatório de Paris, assim como o de HARRIMAN e o final *Outline of ERP*, fazem certas suposições, mas elas não são sempre bem formuladas.

Sobre a questão crucial de política econômica, e de reformas econômicas e financeiras a serem objetivadas e realizadas pelos países beneficiários, o relatório de Paris e os documentos americanos (especialmente o HARRIMAN Report) são razoavelmente explícitos. Mas o CEEC Report não vai além de uma solene expressão de boas intenções — a intenção de realizar um vigoroso esforço de produção, de combater a inflação, de equilibrar o orçamento, de ajustar e estabilizar o câmbio, de reduzir as barreiras alfandegárias e de estudar uma mais estreita coordenação econômica, incluindo a possibilidade de uma união alfandegária. O documento americano serve de eco e dá ênfase a essas declarações. Mas não há garantias, nem promessas formais, nem condições explícitas. Isto está em contraste com os esquemas de reconstrução internacional empreendidos após a última guerra sob os auspícios da Liga das Nações. O sucesso desses esquemas de reconstrução foi em grande parte devido à estreita supervisão da política econômica, e das reformas financeiras e monetárias, por peritos da Liga das Nações. (26) Que nada disso se encontre no PRE é evidentemente

(26) Atualmente é costume zombar dos esquemas empreendidos pela Liga das Nações por volta de 1920. A principal razão para esse julgamento desfavorável é provavelmente o fato de que a economia dos países reconstruídos não aguentou a tempestade da Grande Depressão. Mas isso é altamente injusto. A reconstrução daquela época salvou vários países do caos causado pela infla-

devido a considerações políticas. Pensou-se ser inconveniente impor abertamente reformas originárias do exterior, especialmente nos países que estão sob forte pressão da esquerda. Mas o administrador do programa terá abundantes oportunidades para exercer o seu tato e firmeza em sugerir e insistir sobre reformas e mudanças de diretrizes.

Não há suposições explícitas relativamente à renda nacional como base das estimativas do deficit do balanço de pagamentos. Há, porém, alvos de produção e investimento para as indústrias básicas — agricultura, carvão, energia elétrica, aço, fertilizantes, refinarias de petróleo, transportes interiores, navegação. Essas estimativas, alvos e planos de desenvolvimento foram conferidos e joeiados pelos peritos norte-americanos (especialmente as Comissões HARRIMAN e HERTER, e pelos peritos da Administração). Em muitos casos, foram reputados como ambiciosos demais, e exigiram entregas pelos Estados Unidos de aço, maquinaria e equipamento (equipamento elétrico pesado, máquinas para lavoura, etc.), os quais ainda estão sendo produzidos muito deficientemente. Êsses alvos específicos de produção são evidentemente considerados como indispensáveis para atingir um nível de renda nacional que, após a dedução de certos itens mencionados anteriormente, deixe um padrão de vida “aceitável”.

As suposições em que se baseia o PRE, relativamente ao que se pode considerar como um padrão de vida mínimo (consumo civil) tolerável econômica, social e politicamente, estão claramente formuladas no *Outline of European Recovery Program* (págs. 71/72).

Aí se aponta que, para conseguir uma rápida recuperação, não é apenas necessário suprir a população obreira com o “consumo mínimo fisiologicamente necessário para a produção”, mas ainda prover suficientes incentivos sob a forma de mercadorias de consumo fisicamente não-essenciais, adquiríveis com os recursos habituais. Exprime-se aí a opinião de que não há “margin in the estimates of the executive branch for modification in the direction of greater austerity”. Noutras palavras,

ção. Isso era essencial para o seu bem estar econômico, mesmo que não tenha tornado suas economias à prova de depressões.

maior austeridade, isto é, menor consumo do que está implícito nas estimativas das necessidades de importação, levaria a uma queda no esforço, eficiência e produção, e assim prejudicaria o seu propósito. Estima-se que, se os objetivos do programa CEEC fôsseem atingidos, no fim do Programa de Recuperação de quatro anos o padrão de vida europeu ainda estaria ligeiramente abaixo do nível de 1938.

Parece-me que uma afirmativa global para a Europa ou para os 16 países participantes, em conjunto, não é muito útil, e antes enganadora. Evidentemente a situação é muito diferente para os vários países. Para aqueles, como a Grã-Bretanha, Bélgica, Dinamarca, provavelmente também para a França e Noruega, é desnecessariamente pessimista supor que por volta de 1952 não tenham ainda atingido o seu padrão de vida de ante-guerra, excetuadas perturbações originadas no exterior ou no interior, e admitindo a prática de políticas econômicas moderadamente razoáveis.

Talvez não tenha sido suficientemente acentuado nos vários relatórios oficiais que o padrão de vida mínimo, abaixo do qual a eficiência e a produção começam a declinar, não é totalmente determinado pela disponibilidade de mercadorias de consumo. Ele é decisivamente influenciado pela política econômica. O próprio *Outline* aponta que "the lack of incentive is a product not only of the shortage of goods but of monetary inflation as well". Especialmente a "inflação reprimida", e sua maquinaria de racionamento, controle de preços, prioridades, etc., arruína os incentivos para o trabalho (independentemente de produzir desperdício e má distribuição dos recursos produtivos). A taxa progressiva, além de certo ponto (que indubitavelmente tem sido ultrapassado na Inglaterra e outros países), reduz os incentivos para o trabalho e o empreendimento. Mais importantes talvez nalguns países, a atitude, o poder, e o caráter político dos sindicatos trabalhistas impõem um mínimo aceitável para o padrão de vida; e, se os salários nominais são majorados sempre que os salários reais caem abaixo de certo nível, e se este nível, sob as condições existentes, é incompatível com o pleno emprego, a consequência é a contínua inflação com todos os seus destruidores efeitos, uma persistente tensão sobre o balanço de pagamentos e/ou uma certa dose de desem-

prêgo. Naturalmente, quanto maior for a ajuda exterior, maior será o nível de salários reais que é compatível com o equilíbrio de pleno emprêgo não inflacionário, estável. Mas, com qualquer razoável volume de ajuda exterior, é sempre fácil elevar o padrão de vida além do nível que pode ser mantido sem inflação, desemprego e deficit externo.

Resumindo, podemos dizer que a suposição fundamentando o PRE é esta: somente com a ajuda dos Estados Unidos aproximadamente no volume previsto, será possível restaurar por 1952 os padrões de vida na Europa Ocidental e do Norte (excluindo Alemanha, Áustria, Grécia e Itália) nas vizinhanças do nível de ante-guerra, sem continuar com grandes deficits externos. Em vista dos resultados obtidos no setor da produção desde o fim das hostilidades, isso parece-me inteiramente possível, contanto que se adotem políticas econômicas razoáveis e haja aceitação pelas populações, especialmente pelas organizações trabalhistas, dos níveis de salários aí implícitos.

Deve-se compreender claramente que, em qualquer desses cálculos ou estimativas, tem-se que fazer alguma suposição sobre o que constitui um padrão de vida (consumo) "aceitável" ou "adequado", isto é, correspondente a um nível que não dê origem a uma pressão contínua para a elevação dos salários (excedendo a taxa de aumento da produtividade). A definição de um "adequado" padrão de vida pressuposta no PRE é a de um padrão nas proximidades do nível de ante-guerra. No que segue, aceitaremos, por simplicidade, esse padrão. (27) Correspondentemente, definiremos uma "produção nacional adequada" como uma que permita ao país gozar um padrão de vida "adequado".

(27) Isso constitui, naturalmente, não uma afirmação de fato, cientificamente demonstrável, mas é baseado em um julgamento de valor do seguinte tipo: nenhum país deve receber ajuda, se goza um padrão de vida superior ao nível de ante-guerra. O leitor pode, naturalmente, se lhe apraz, substituir qualquer outro estalão que não o aqui sugerido. Em vez de considerar um padrão de vida na proximidade do nível de ante-guerra como adequado, pode ser de opinião que nalguns casos um padrão mais elevado se justifica pela razão, por exemplo, de que, com um estalão mais baixo, o desenvolvimento do comunismo não pode ser sustado. Ou pode achar que alguns países devem obter menos do que tinham antes da guerra. Mas alguma suposição tem de ser feita. De outro modo, toda a discussão ficaria inteiramente no ar.

VI

O PROBLEMA DO EQUILÍBRIO DOS BALANÇOS DE PAGAMENTOS

Chegamos agora à questão de como conciliar a situação desesperadora dos balanços de pagamentos da maioria dos países da Europa Ocidental com os resultados, comparativamente favoráveis à de sua produção. É o deficit externo meramente o resultado do fato de que esses países são ainda incapazes de produzir o mínimo necessário à subsistência física e social, ou de que eles produzem o que não devem, ou procuram consumir e investir mais do que podem produzir? Será concebível que o problema da produção seja passível de solução no sentido de se atingir um produto nacional "adequado", mas que daí não resulte a possibilidade de balancear as contas internacionais?

No que concerne aos países vencidos, Austria e Grécia, os seus problemas de balanço de pagamentos nada mais são que um aspecto de seus problemas de produção, isto é, de sua incapacidade de produzir suficientemente para proporcionar um padrão de vida mínimo. Mas o que dizer dos países da Europa Ocidental e do Norte, admitindo que sua produção nacional já atingiu um volume "aceitável", próximo do nível de ante-guerra.

Deve-se lembrar que, não apenas países que sofreram seriamente com a guerra, mas ainda países que dela emergiram com economias enriquecidas, como o Canadá, a Argentina, a Suécia, experimentam sérias dificuldades de balanços de pagamentos, e sofrem da "escassez de dólares". De outro lado, há países como a Iugoslávia e a Polônia, cujas economias foram com toda probabilidade mais danificadas pela guerra do que a de qualquer outro país, exceto a Alemanha, que tiveram de ser mantidas vivas depois do fim das hostilidades, mediante transfusões de sangue através da UNRRA, e que, logo que tais fornecimentos cessaram, trataram de viver dentro de seus recursos e de equilibrar seus balanços de pagamentos. O mesmo se deu com a Tchecoslováquia, com a diferença que, economicamente falando, ela foi uma beneficiária da guerra, embora sua economia deva ter sofrido com a bárbara expulsão de 3 a 4 milhões de habitantes alemães e húngaros altamente qua-

lificados e produtivos, e com a intensiva nacionalização das indústrias. Na verdade, nenhum desses países conseguiu o equilíbrio pelos métodos clássicos. Nem se pode dizer que os países da Europa Ocidental não puderam resolver seus problemas de balanço de pagamentos pela recusa doutrinária em utilizar métodos comerciais não liberais, tais como quotas, contrôles de câmbio, monopólios governamentais de comércio, acordos bilaterais, etc.

Não desejo negar a importância, *a curto prazo*, do problema de balanços de pagamentos das nações da Europa Ocidental. Penso que poucos duvidariam que, se a ajuda americana fôsse interrompida *bruscamente*, seguir-se-ia uma situação quase desesperada. O relatório CEEC não exagera muito quando diz: "If the flow (da ajuda americana) should cease, the results would be calamitous. Europe's dollar resources are running low. One country after another is already being forced by lack of dollars to cut down vital imports of food and raw materials from the American continent. If nothing is done, a catastrophe will develop as stocks are exhausted. If too little is done, and if it is done too late, it will be impossible to provide the momentum needed to get the programs (de reconstrução, de reformas financeiras e monetárias, e de restauração do livre intercâmbio de mercadorias e serviços) under way. Life in Europe will become increasingly unstable and uncertain; industries will grind to a gradual halt for lack of materials and fuel and the food supply of Europe will diminish and begin to disappear." (28)

Mas, admitindo que a emergência do período de transição possa ser vencida — suposição plausível uma vez que as verbas para um ano do PRE foram votadas pelo Congresso — por que não seria possível desenvolver dentro de, digamos, um ano ou dois exportações bastantes, ou produzir sucedâneos para as manifestações, de modo a preencher o deficit no balanço exterior, uma vez que o volume global do produto nacional é "adequado" ?

(28) Vol. I, pág. 60. O último parágrafo dessa passagem parece a descrição da economia americana quando se vê às voltas com uma das paralisações do trabalho ordenadas por JOHN L. LEWIS nas minas de carvão.

Examinemos as razões pelas quais isso pode parecer impossível.

Na análise subsequente admitimos, não apenas o nível de ante-guerra do produto nacional como uma medida (arbitrária) do que seja "adequado", mas ainda supomos que êsse nível foi efetivamente atingido ou o será brevemente. Se êste é ou não o caso, pode-se discutir. Não precisamos voltar a esta questão, ⁽²⁹⁾ mas devemos discutir algumas contestações disfarçadas e implícitas da verdade dessa suposição. Os três tópicos seguintes exemplificam essas contestações :

a) Pode-se dizer — e já o tenho ouvido — que o excesso de importações não pode ainda ser eliminado, porque é necessário permitir à Inglaterra (para usar ainda como exemplo o país acêrca do qual estamos melhor informados) levar avante um programa de investimentos, indispensável para a sua recuperação econômica.

Isso realmente importa, porém, em dizer que o produto nacional é ainda inadequado. Porque, dizer que uma certa quantidade de investimentos é necessária, significa que a renda nacional não pode ser mantida sem ela, ⁽³⁰⁾ ou então não se trata realmente de investimento líquido e sim de substituição, a qual tem de ser deduzida da renda, tornando-a *pro tanto* menor e "inadequada". Se é investimento *liquido*, deve conduzir a uma elevação da renda, e se se considera êste aumento como "necessário", o nível corrente da produção não pode ser tido como adequado. Contudo, se consideramos o nível de ante-guerra da renda nacional como adequado e admitimos que êle foi efetivamente atingido (lembrando que no cálculo da renda nacional os empréstimos do exterior, os excedentes de importações, são tidos como termos negativos), o argumento cai.

b) Pode-se alegar que, conquanto a renda nacional seja "adequada", nenhuma parcela considerável torna-se disponível para exportação, ou para substituições de importação, pela razão seguinte : o consumo está no nível mínimo socialmente

(29) Se o leitor pensa que o otimismo do Autor não se justifica, deve recordar que a argumentação seguinte é independente dessa premissa.

(30) O que está em jogo aqui, naturalmente, não é o efeito multiplicador do investimento sobre a renda nacional, mas a função do capital como um fator da produção.

tolerável (o nível pre-bélico), e portanto não pode ser reduzido para aumentar exportações ou reduzir importações. Ora, se a renda está no nível pre-bélico ou acima, e a situação de antes da guerra era tal que ensejava investimentos positivos, os atuais desinvestimentos exteriores (os deficits do balanço de pagamentos) devem ser compensados na renda nacional por investimentos internos (privados) e/ou "produção" do Governo. (31) Investimentos privados podem presumivelmente substituir importações ou serem usados para aumentar as exportações. Mas, admitindo que sejam pequenos demais, resta apenas a "produção do Governo". Esta pode-se considerar como irredutível, (32) porque, por exemplo, consiste em grande parte de despesas para defesa.

Obviamente essa argumentação equivale ainda a dizer que a produção nacional não é "adequada".

c) Poder-se-ia argumentar que, conquanto a produção nacional esteja próxima do nível de ante-guerra e portanto seja "adequada", a deterioração nas relações de trocas ocorridas desde 1938 impossibilita proporcionar um padrão de consumo adequado. Isso também equivale a dizer que a renda nacional é ainda inadequada, porque com certeza a renda nacional real (diferenciando-se do volume de produção) deve ser definida de modo tal a levar em conta os efeitos das alterações nas relações de trocas. (33)

(31) De fato, examinando os dados da Inglaterra para 1946, encontramos "desinvestimento exterior" com £400 milhões, "formação de capital líquido interno" como £714 milhões, e "despesas correntes do Governo em mercadorias e serviços" como £2.329 milhões (Cmd. 7099, pág. 19). Deve-se mencionar, contudo, que o montante de investimentos (formação de capital) é um dado residual, e portanto provavelmente não muito fidedigno (*loc. cit.*, pág. 26).

(32) Poder-se-ia também alegar que esta não é exportável. Isso é, contudo, incorreto, exceto a curto termo. A produção do Governo absorve trabalho e mercadorias e serviços que indubitavelmente poderiam ser usados na indústria para exportações, ou para substituir importações.

(33) Tem sido freqüentemente apontado, com especial ênfase no ECE Report, que uma elevação geral de preços (à parte da deterioração nas relações de trocas) tem um efeito desfavorável em qualquer país com grande excedente de importações, tal como a Inglaterra. A razão dada é que um aumento proporcional nos preços de exportação e importação aumenta a diferença entre ambas (em termos monetários), necessitando exportações extra para preenchê-la. Se um tal processo realmente importa num sacrifício, depende evidentemente de como o deficit no balanço comercial está sendo fechado. Se está sendo preenchido pela exportação de serviços (tais como navegação ou des-

d) O argumento básico dos que alegam a existência de uma real e persistente "escassez de dólares" pode ser formulado assim: mesmo se o produto nacional é adequado como tal, isto é, se uma quantidade suficiente de bens ou recursos produtivos pudesse ser economizada sobre o consumo e investimento internos, seria impossível, ou ao menos muito difícil, encontrar um mercado para exportações adicionais suficientemente grandes. Afirmada tão rudemente, essa proposição não parece muito convincente. No entretanto, é ela largamente aceita até por economistas.

Para ter sentido, deve-se admitir que as importações não podem ser mais reduzidas, ou que só poderiam ser reduzidas com grandes sacrifícios. Além disso, como dificilmente pode-se falar de uma impossibilidade absoluta de aumentar as exportações, a essência do raciocínio deve ser que os preços de exportação cairiam bruscamente, no caso em que se tentasse expandir as exportações. Por conseguinte, o argumento resume-se em dizer que, se os países que agora dependem de um vultoso excedente de importações do Hemisfério Ocidental tentassem preencher o deficit de seus balanços, as relações de trocas se alterariam bruscamente contra êles.⁽³⁴⁾ Essa al-

pesas de turismo), e os preços desses serviços também aumentaram, não há perda. Se é preenchido pela renda de investimentos no exterior, derivado de títulos de renda fixa, o seu aumento apenas reflete a depreciação em poder aquisitivo real da renda do investimento.

O processo tão largamente usado de englobar serviços (tais como a navegação) com renda de investimentos em vez de com o comércio de mercadorias é bastante enganador. Infelizmente o ECE Report segue esse processo confuso.

- (34) O argumento fundamental das relações de trocas é muitas vezes combinado com o argumento de que a espiral deflacionária nos países com excedentes pode tornar o equilíbrio do balanço de pagamentos impossível ou difícil. Especialmente os escritores que querem evitar as conclusões liberais a todo custo comprazem-se em inserir enganosas considerações dinâmicas a curto termo na análise básica do equilíbrio. (Um nítido exemplo encontra-se no brilhante ensaio da Sra. JOAN ROBINSON, "The Pure Theory of International Trade" (*Review of Economic Studies*, Vol. XIV, 1946-47, último parágrafo da pág. 104). É interessante observar sua ardorosa luta contra certas conclusões da teoria que obviamente lhe desagrada por razões ideológicas. A luta torna-se mais difícil para ela por causa de sua consciência científica, que a força a expor a "teoria clássica" escorreitadamente, e pelo seu senso da realidade, que não lhe consente admitir simplesmente (como o fazem muitos escritores) que as elasticidades da procura internacional são tais que não permitem que se atinja um equilíbrio estável. (Veja-se especialmente as págs. 100-102). Para outro exemplo, veja-se o artigo de T. BALOGH, "Britains"

teração nas relações de troca tornam “inadequada” a sua renda nacional que era, por suposição, “adequada” sob as relações de trocas originais. (35)

Esta, é naturalmente, uma proposição familiar que levanta várias questões de fato e teoria, envolvendo principalmente as elasticidades de procura para importações e exportações. Deve-se recordar que exatamente a mesma questão surgiu com referência às reparações germânicas por volta de 1920. Nessa época, KEYNES objetou que a Alemanha não podia pagar reparações do vulto estipulado no plano Dawes porque as relações de trocas se alterariam contra ela. A única diferença é que presentemente a questão não é de provocar um excesso de exportações, mas de eliminar um excesso de importações. (36)

É impossível discutir aqui essas questões minuciosamente.

Os resultados econômicos conseguidos por HITLER demonstraram *ex post*, claramente (37) parece-me, que KEYNES estava

Foreign Trade Problem”, *Economic Journal*, Março de 1948, pág. 83. No ponto decisivo, as espirais deflacionárias são introduzidas como um *deus ex machina*.

Ora, minha objeção não é que esses fenômenos a curto prazo devam ser negligenciados, mas sim que os dois tipos de análise não devem ser misturados. Certamente pode-se alegar que uma determinada tentativa da parte dos países deficitários para preencher o deficit de seus balanços exteriores, implicando numa brusca redução nos excedentes de exportação dos Estados Unidos, teria um efeito depressivo na economia deste último país. Mas daí não se segue que uma séria depressão nos Estados Unidos seria a consequência inevitável. E, se essa perspectiva realmente se apresentasse, não seria difícil impedir a depressão de se tornar muito séria. De qualquer modo, é mais fácil fazer alguma coisa para combater essa depressão do que impedir uma mudança nas relações de trocas. Não cabe aqui discutir mais detalhadamente os aspectos cíclicos desses assuntos. Apenas quis prevenir o leitor contra a intromissão de considerações monetárias e cíclicas a curto prazo na análise mais fundamental do equilíbrio.

(35) Elimino como fora da realidade a possibilidade que as elasticidades da procura para importações e exportações possam ser tais que impeçam o equilíbrio. A própria Sra. ROBINSON aceita essa conclusão da teoria clássica (*loc. cit.*, pág. 100, 101). Se as elasticidades fossem “perversas”, as relações de trocas teriam de se modificar a favor dos países deficitários. Esse caso pode ser eliminado, mas se êle ocorresse, viria enfraquecer as teorias criticadas no texto.

(36) É a questão de eliminar um excesso de exportações (norte-americano) antes que *criar* um excesso de exportações (alemão).

(37) HITLER conseguiu tirar da economia alemã, para fins improdutivo, somas que eram um múltiplo das anuidades de reparações sob o plano YOUNG. Êle não procurou, naturalmente, transferi-las. Mas pode alguém duvidar que se teria conseguido um excedente de exportações suficiente, se uma parte dos recur-

inteiramente errado (embora eu pessoalmente esteja plenamente satisfeito com a refutação teórica *ex-ante* do argumento de KEYNES).⁽³⁸⁾ Estou também convencido que a previsão de uma nítida mudança das relações de trocas contra os países deficitários está fora de qualquer realidade. Indiquemos algumas razões para essa afirmação.⁽³⁹⁾

(a) Entre os países deficitários existem alguns com estruturas econômicas bem diferentes. Não há apenas os países industriais da Europa Ocidental, mas ainda países predominantemente exportadores de produtos agrícolas, como a Argentina, Austrália e Canadá. É matematicamente impossível que as relações de trocas se voltem contra todos eles se tentarem equilibrar suas contas internacionais.

(b) O preenchimento do deficit no balanço de pagamentos pode-se conseguir não apenas aumentando as exportações, mas ainda reduzindo as importações. Nesse último caso, as relações de trocas tenderiam evidentemente a se modificar *a favor* dos países deficitários. Este é um ponto muito importante na presente situação, porque é óbvio que as necessidades de importação européia cairão bruscamente logo que a produção agrícola, e a de aço, carvão, tecidos e equipamentos seja restaurada. Também a importação dos serviços de navegação decrescerá e a exportação dos serviços de turismo crescerá (os últimos refletindo um aumento da procura americana de importação de serviços, e portanto não tendente a alterar as relações de trocas contra a Europa).

(c) É verdade que a perda experimentada pelos países europeus da renda de investimentos no ultramar é permanente,

... que eram destinados a preparar a guerra tivesse sido utilizada para exportações ou para substituição de importações? (Note-se que o último método tenderia a melhorar as relações de trocas). O que poderia ter impedido a transferência seria (a) uma séria depressão no mundo ou (b) uma recusa de aceitar as exportações germânicas por parte dos recipiendários das reparações (pela elevação das tarifas ou outros obstáculos às exportações alemãs). Mas esses são assuntos estranhos à presente situação.

(38) Não há nada teoricamente errado nessa argumentação. "It is not inconceivable", como MARSHALL diz (*Money, Credit and Commerce*, pág. 354), *that the terms of trade should move so sharply against a country or a group of countries, if they try to equilibrate their balance, as to make the adjustment impossible, but it is extremely unlikely*".

(39) Mais minuciosa discussão encontra-se no meu artigo "Dollar Shortage?", "Escassez de dólares?", publicado no número de Março de 1948, desta Revista.

ou pelo menos de longa duração. Mas êsse não é um item suficientemente grande do balanço de pagamentos de modo a causar uma apreciável mudança das relações de trocas. (40) Devemos lembrar que os países industriais têm uma grande variedade de artigos para exportação e importação atual e potencial. Êsse fato limita efetivamente a alteração nas relações de trocas que é necessária para provocar uma dada mudança no balanço exterior. (41) Os países produtores de matérias primas, por isso que são muito mais especializados, estão numa posição muito mais vulnerável que os países industriais.

Minha conclusão, portanto, é que os ajustamentos nas correntes de comércio internacional da grandeza exigida pela presente escassez mundial de dólares não produzirão drásticas mudanças nas relações de trocas dos países do PRE.

Quer isso significar que êsses países encontrarão facilidade em equilibrar as suas balanças exteriores? Absolutamente não, mas por motivos muito diferentes.

VII

A NECESSIDADE DE LIMITAR O PADRÃO DE VIDA E OS INVESTIMENTOS COMO CONDIÇÃO DE REEQUILÍBRIO DOS BALANÇOS DE PAGAMENTOS

A restauração do equilíbrio externo exige que seja sustada a inflação e revalorizada a moeda, ou que sejam impostas novas restrições drásticas e contrôles.

A inflação pode ser livre ou represada. Qual das duas provoca maiores danos? Pode-se alegar que uma inflação represada branda constitui um menor perigo que uma inflação livre galopante. Mas o mal da primeira é que parece ser impossível extinguí-la sem passar por um período de inflação livre. Tomemos de novo o exemplo da Inglaterra. Parece-me uma ilu-

(40) O relatório ECE estima essa perda em \$1 bilhão para a Europa em conjunto.

(41) Êsse fato, visível e importante, que tem sido frequentemente assinalado pelos teóricos do comércio internacional (por exemplo, MARSHAL, *op. cit.*, e F. D. GRAHAM, "The Theory of International Values", *Quarterly Journal of Economics*, Agosto de 1922) tem sido persistentemente ignorado pelos que acreditam numa escassez de dólares enviada pelos deuses. Eles provavelmente interpretaram mal o costume clássico dos exemplos de dois países — duas mercadorias no comércio internacional.

são esperar que se possa suprimir racionamento, controle de preços e prioridades sem permitir uma substancial elevação dos preços. O presente nível artificial de preços só poderia ser mantido numa economia de livre competição depois de extinto o excesso de liquidez e reduzido o custo de produção. Essa redução, com toda a probabilidade, implicaria um corte nos salários nominais, que está inteiramente fora de cogitação.

De outro lado, a alternativa não é manter a atual economia híbrida — que é metade livre, metade controlada — mas a imposição de controles mais drásticos. Tanto os críticos liberais das atuais diretrizes entre os economistas britânicos, como HARROD, HICKS, MEADE, MOGAN, PAISH, ROBBINS, ROBERTSON, etc., como os poucos advogados do controle completo, como T. BALOGH, concordam que a ineficiência e os desperdícios do presente sistema são intoleráveis. ⁽⁴²⁾ (Se a solução totalitária, a saber, controle total, ou pelo menos de muito maior amplitude, é uma alternativa prática, é mais que duvidoso, mas não podemos discutir agora esta questão. Teoricamente é sempre possível, com efeito, admitir simplesmente uma administração omnisciente e incorruptível que garanta a distribuição ótima dos recursos. Grande parte da bibliografia sobre planificação omite a discussão dessa premissa).

A paralisação de uma inflação, aberta ou represada, sempre causa algum sofrimento real e destrói muitas ilusões agradáveis. São necessários reajustamentos industriais e redistribuições de recursos, que não se podem efetuar sem certa dose de desemprego friccional temporário. Mas, não exageremos. Não há justificação para a crença tão difundida de que uma inflação tem de ser seguida por um período de deflação de análoga intensidade. A transição da grande inflação, após a última guerra, na Áustria, França, Alemanha e Itália, para um período de preços estáveis, foi notavelmente suave. ⁽⁴³⁾ Não há absolutamente necessidade de uma deflação geral e prolongada.

(42) Sir H. HENDERSON acredita que o "desperdício de capacidade produtiva" causado pelo presente "excesso de procura" é maior que os desperdícios oriundos da deflação por volta de 1930. *Economic Journal*, Set. 1947, pág. 265.

(43) Por outro lado, a inflação suave de fins da década dos 1920 foi seguida pela Grande Depressão. Uma explicação desse aparente paradoxo não é difícil. Limitamo-nos a assinalar aqui que ela contradiz a crença popular que con-

Deve haver, contudo, alguma redução no consumo ou investimento, privado ou governamental, quando a ajuda exterior cessa. Isso decorre do fato de que o desaparecimento do excesso de importações financiado pela ajuda americana significa que menos mercadorias ficarão disponíveis para consumo interno e investimento, quer seja essa deficiência eliminada por uma queda das importações quer por um aumento das exportações. É desagradável fazer afirmativas neste lado do Atlântico, que pareçam sugerir que as nações européias vivem de modo demasiadamente pródigo e devem poupar gastos. Mas não pode haver dúvida que o maior perigo para o sucesso do Plano Marshall é que os países participantes permitam que se estabeleça um padrão de vida que só possa ser mantido com ajuda americana. Por esta razão é de primordial importância que os recursos fornecidos pela ajuda americana sejam utilizados, na maior extensão possível, para estimular investimentos antes que para elevar o consumo. ⁽⁴⁴⁾

No caso de investimentos, devemos-nos precaver contra outro perigo. Seria um erro concentrar-se muito em investimentos de tipos que darão remuneração apenas num futuro com-

sidera cada deflação (depressão) como a inevitável e comensurável (quando não justa e bem merecida) punição pelos excessos da inflação (prosperidade) precedente.

(44) Há um dupla razão para isso : primeiro, os investimentos produtivos são um meio para elevar a produção nacional e o consumo no futuro; segundo, a substituição de investimento por importações ou exportações não exige um rebaixamento do padrão de vida, tal como uma substituição de consumo.

No que concerne aos economistas, não é preciso dizer (embora seja bom lembrarmos a nós mesmos) que daí não se segue que os fornecimentos do PRE devam consistir, tanto quanto possível, de bens de produção (matérias primas industriais e equipamento) em vez de alimentos e outros bens de consumo. Recordemos que o capital pode-se mover internacionalmente tanto sob a forma de bens de consumo como de produção. Qual a forma que toma, é uma questão de divisão internacional do trabalho, dependendo das condições relativas de custo nos países em aprêço. Há uma presunção que os países industriais, especialmente se são produtores de alguns materiais básicos, como aço e carvão, e se estão planificando em vista da divisão internacional do trabalho antes que para autarquia, devam importar capital principalmente sob a forma de alimentos. Foi bom que a lei do P.R.E. não tivesse prescrito que a ajuda devesse ser dada de qualquer forma especial, e que o Congresso não tivesse aceito a proposta, advogada nalguns setores, inclusive na Comissão Herter, segundo a qual a questão de saber se a ajuda deveria ser concedida sob a forma de donativo ou de crédito seria decidida de conformidade com a natureza das mercadorias entregues : o equipamento seria fornecido a crédito, e materiais e alimentos como donativos. Não haveria justificação econômica para esta regra.

parativamente distante. Esse perigo parece-me bem real. Ele é incentivado pela política do dinheiro barato e pela paixão pela planificação governamental, ⁽⁴⁵⁾ que naturalmente se concentra em instalações hidro-elétricas e esquemas similares de investimentos a longo termo. Tem sido assinalado recentemente por vários economistas britânicos proeminentes (por exemplo, J. R. HICKS, R. HARROD, VICTOR MORGAN) que, na Inglaterra, uma parte grande demais dos recursos produtivos está sendo empenhada em investimentos a prazos excessivamente longos. Outros termos, empreendimentos produtivos estão sendo iniciados por tôdas as partes, que são incompatíveis com a taxa de poupança corrente.

Recordemos a passagem do Harriman Report (transcrita anteriormente), segundo a qual as dificuldades européias decorrem antes "from an acute shortage of working capital... than from wartime physical destruction". Semelhantemente, J. R. HICKS chamou a atenção para o fato de que uma das piores e mais perturbadoras conseqüências de uma inflação represada é que ela deixa a economia limpa de estoques. ⁽⁴⁶⁾ A conseqüência são numerosas interrupções na atividade industrial sempre que há o menor estôrvo no escoamento das mercadorias pelo organismo econômico. ⁽⁴⁷⁾

Se isso é verdade, segue-se que a reconstrução dos estoques, isto é, investimento em capital circulante, o mais curto tipo de investimento, terá de exercer uma destacada parte no programa de recuperação. O mesmo se diga de outros tipos

(45) Constitui uma das ironias de nosso tempo que a América "capitalista", o país que se presume defender o livre empreendimento, tenha encorajado os países europeus em suas planificações centrais. Isso não foi certamente o resultado de um plano deliberado por parte dos estadistas americanos. Mas é um fato que o modo, pelo qual o Plano Marshall foi apresentado à Europa, não lhe deixava outra escolha sinão estabelecer um plano quadrienal. Um economista europeu, que tomou parte nas negociações de Paris, disse ao Autor: "Quando eu trabalhei para o meu Governo, levei cinco meses para organizar um plano de importações para o ano vindouro. Quando vim a Paris, os questionários submetidos pelos peritos americanos obrigaram-me a estabelecer um plano para quatro anos dentro de uma semana".

(46) *Lloyd's Bank Review*, Summer 1947. O mesmo é às vezes verdadeiro, embora em menor extensão, quanto à inflação aberta.

(47) Como um exemplo, imagine-se as perturbações que seriam causadas na economia americana por, digamos, uma curta greve nas minas de carvão ou no pessoal de transporte, se não houvessem estoques para amortecer o impacto.

de investimentos relativamente a curto prazo, quer dizer, investimentos destinados a reparar e remendar as coisas. Há um grande perigo de que êsses melhoramentos corriqueiros, embora essenciais e altamente produtivos, sejam negligenciados porque as atenções se voltam para grandiosos esquemas de investimentos, que enchem as vistas do público e dos planejadores. (48)

(48) Isso é, naturalmente, uma das conseqüências do fato de que o mecanismo dos preços tem sido largamente eliminado, e seu lugar ainda não foi, nem pode ser já, preenchido (ao menos numa "sociedade livre") por uma completa planificação. A ineficiência e o esbanjamento da semi-planificação são especialmente notórios no campo da repartição dos recursos pelo tempo, isto é, no campo dos investimentos. A preocupação da teoria Keynesiana com investimentos globais, sem prestar qualquer atenção à sua estrutura interna (especialmente no escalonamento no tempo) tem impedido uma apropriada compreensão dêste tão importante assunto. (Isso não significa que a teoria Keynesiana não seja inteiramente legítima e frutífera noutros particulares, por exemplo, na análise e terapia das depressões numa economia de livre competição). Veja-se a seguinte passagem do artigo de E. VICTOR MORGAN "Multilateralism Eventually" (no *The Banker*, Londres, Out. 1947, pág. 25), que merece ser transcrita integralmente :

"Perhaps the greatest single contribution (da política econômica britânica para a recuperação mundial) would be a return to a rational system of prices — including, of course, wages, which are only a special kind of price. The price system is an essential test of efficiency, the only possible yardstick with which to compare the usefulness of different kinds of effort directed to different ends. But prices have been so bedevilled by inflation in some sectors, and by controls and subsidies in others, that the price yardstick is about as useful as an elastic tape measure. The price system, too, should guide resources into those uses in which they are most needed; but in present circumstances the pressure of unspendable income is constantly raising the prices of uncontrolled and black market goods and so diverting resources from more to less necessary ends. If we could export textiles, we could buy more bacon, and if we could buy more bacon, we could probably get more output from miners, steelworkers and others, yet the textile industries remain short of workers because consumers can pay high prices for luxury goods and services and so enable the producers of these to outbid the textiles manufacturer for labour. This is only one of many examples of a price system distorted by inflation.

"Another aspect of general policy which will greatly affect the export position is the amount and direction of new investment. Too much emphasis has recently been laid on grand schemes of re-equipment, and this has obscured the fact that a lot can be done by a policy of "make do and mend". An old-fashioned British industry may still compete with a newer foreign one provided that its owners do not expect old capital to yield as high profits as new, and workers do not insist on real wages as high as those in the more efficient foreign industry. New investment is needed in order to pay good wages and good dividends, i. e., to raise the standard of life all round, and it will be good long long-run policy to encourage the highest practicable level of investment for many years to come. But if the nation tries to do too much at once, it will overstrain its resources and do more harm than good; this has been made glaringly obvious lately, and is now generally recognized.

Resumindo, se um ou ambos os enganos acontecerem, se se permitir ao padrão de vida elevar-se demasiado, ou se a estrutura do capital for expandida demais, os países participantes estarão, no fim do PRE, quer êle se dê dentro de dois ou de quatro anos, nas mesmas condições que atualmente. Especialmente os seus problemas de balanços de pagamentos estarão tão longe de uma solução, e seus *deficits* de dólares tão altos, como presentemente, e êles poderão pleitear — com tôda razão, de um ponto de vista a curto prazo — que se encontram à beira de um colapso econômico, a menos que mais créditos em dólares lhes sejam concedidos. É provávelmente otimismo demais esperar que êsses enganos sejam totalmente evitados. É mais prudente prever uma séria crise no fim do PRE, logo que êste termine. Mas não há razão, salvo perturbações exteriores ou grosseiros erros de administração, para que a notável recuperação na produção, que ocorreu desde o fim das hostilidades, não continue, permitindo à Europa gozar um padrão de vida gradativamente crescente. Esta é uma justificativa suficiente para admitir que os países europeus se encontrem numa posição econômica muito melhor; e podemos esperar que também estejam politicamente mais consolidados do que presentemente, para suportar uma crise de transição.

VIII

O AUXÍLIO DE UMA POSSÍVEL DEFLAÇÃO

Muitas esperanças têm sido postas no recurso do depósito de moeda local, com o propósito de extinguir poder aquisitivo e sustar a inflação. A legislação final do Plano Marshall dispõe que, para mercadorias ou serviços fornecidos como do nativo aos países beneficiados, uma “quantia comensurável”, (49)

“Hence it follows that we shall have to be content in the immediate future with considerably less new investment than our optimistic planners have counted on, and it becomes even more important to direct this limited amount into the channels in which it will confer the greatest benefit. Sound judgement in his most difficult matter has been made even harder by the practice of submitting grandiose plans on behalf of entire industries.”

(49) A lei evita definir o que seja uma “quantia comensurável”. Esta questão terá de ser decidida pelo administrador em negociações com os países participantes. Alguns problemas intrincados podem surgir a êste respeito com países de câmbio múltiplo, ou em vista do fato que os preços de venda sejam in-

em moeda local, seja creditada numa conta especial. Essas quantias serão usadas "para fins de estabilização monetária e financeira", para o estímulo da atividade produtora", etc., mediante acôrdo entre o país participante e o administrador.

Tem-se admitido largamente que, esterilizando essas quantias, seria fácil contrabalançar a inflação em qualquer extensão desejada. Na medida em que as mercadorias do PRE são vendidas em moeda local, seria na realidade tècnicamente possível contrair o meio circulante. Para muitos dos países beneficiários, os fornecimentos como donativo serão provàvelmente em quantidade suficiente para que os correspondentes depósitos em moeda local exerçam uma substancial pressão deflacionária, ⁽⁵⁰⁾ se, *tudo o mais permanecendo igual*, o equivalente em moeda local for retirado da circulação. Mas seria uma ilusão pensar que temos nesse método uma solução fácil e sem penas do problema da inflação. Tal política exigiria a leal cooperação dos governos estrangeiros. Seria muito fácil para êstes contrabalançar os efeitos anti-inflacionários dos depósitos em moeda local mediante despesas em qualquer outra parte.

A experiência com o empréstimo britânico mostra claramente que não há aqui nenhuma solução fácil e automática. A verdade é que o problema fundamental, como foi formulado anteriormente neste artigo, a saber, como manter o padrão de vida dentro de limites razoáveis e como dirigir os investimentos aos canais apropriados (especificamente para evitar esquemas de investimentos a longo prazo excessivamente ambiciosos), tem que ser enfrentado decididamente. Os depósitos de moeda local podem contribuir para a solução, mas apenas se forem tratados como um dos elementos da política geral. Devemos lembrar que um problema análogo ao dos depósi-

feriores (digamos, no caso de subsídios) ao custo do fornecimento. Os depósitos de moeda corrente são exigidos apenas para os fornecimentos como donativos e não para os a crédito. Ver discussão dêsse assunto em "Outline of European Recovery Program", pág. 49.

(50) A lei dispõe que dos \$5.3 bilhões não menos de \$1 bilhão seja fornecido a crédito. O Administrador decidirá (em consulta com o National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems) que parcela do restante deverá ser concedida como donativo. A distribuição do total entre os países participantes não foi estipulada na lei.

tos de moeda local surgiu com relação às reparações germânicas. Foi a questão do que se devia fazer com as somas não transferidas, que tinham sido coletadas em moeda germânica e creditadas na conta de reparações à disposição do Agente Geral para as Reparações. Assinalou-se então que, a fim de exercer uma pressão deflacionária e assim provocar um excedente de exportações e forçar a transferência, as somas deviam ser esterilizadas e não investidas (como efetivamente eram) no mercado monetário alemão. Atualmente não se trata de provocar um excesso de exportações, mas de reduzir o excesso de importações dos países participantes, mas o problema é o mesmo. ⁽⁵¹⁾

IX

OUTRAS PROVIDÊNCIAS NECESSARIAS

Tem sido diretriz americana, seguida com espantosa persistência durante os últimos quinze anos, a de fazer o mundo voltar aos métodos comerciais não-discriminatórios, multilaterais. O Acôrdo de Bretton Woods, o Acôrdo de Genebra sôbre Tarifas e Comércio (Outubro de 1947), e a Convenção I. T. O. são marcos nesta batalha. O acôrdo sôbre Empréstimo Anglo-Americano continha obrigações específicas por parte do Governo Britânico, e levou à prematura, e por isso mesmo desastrosa, decisão de tornar o esterlino livre e conversível multilateralmente. *Ex-post*, a razão dêsse êrro espetacular é muito clara. Abrir as portas às importações num país que está ainda sob forte pressão inflacionária, com os sintomas apenas encobertos por inflexíveis contrôles, era caminhar para um fracasso. ⁽⁵²⁾

(51) Não é necessário dizer que uma solução que importe em severa depressão, com muito desemprego, não seria considerada aceitável. Esta é a razão pela qual a esterilização financeira dos equivalentes em moeda local não pode ser considerada à parte da questão fundamental do padrão de vida, nível de salário e tipo de investimento que devem ser adotados. Deflação monetária sem levar em conta êsses fatores básicos significaria desde logo depressão.

(52) É bem sabido que a situação se agravou pela fuga do capital, isto é, de alguns saldos em esterlino acumulados durante a guerra. Os resultados eram facilmente previsíveis. Bastava a aplicação dos princípios elementares de comércio internacional. Para uma análise mais completa, veja-se o meu artigo "Escassez de dólares?", nesta mesma Revista, Março de 1948.

O fracasso dessa tentativa prematura de forçar a conversibilidade multilateral fez com que os autores do PRE fôsem precavidos. Não há compromissos formais da parte dos países participantes relativamente às suas diretrizes comerciais e cambiais. Há apenas, como mencionado anteriormente, promessas solenes no relatório CEEC "to abolish as soon as possible the abnormal restrictions which at present hamper their mutual trade" e "to aim, as between themselves and the rest of world, at a sound and balanced multilateral trading system based on the principles which have guided the framers of the Draft Charter for an International Trade Organization".⁽⁵³⁾ A lei norte-americana de assistência à Europa ("The Foreign Assistance Act of 1948") refere-se e acentua na Seção 115 (b) êsse compromisso dos países do CEEC. Também dispõe que seja feito com cada um dos países participantes um acôrdo em que sejam estabelecidas "appropriate provisions" para, "among other things", "taking financial and monetary measures necessary to stabilize its currency, establish or maintain a valid rate of exchange, to balance the budget..." e para "cooperating with other participating countries in facilitating and stimulating and increasing interchange of goods and services... and cooperating to reduce barriers to trade among themselves (isto é, os países participantes) and with other countries." É de se esperar que essa oportunidade de promover um comércio mais livre seja amplamente explorada. Como se apoia em consideráveis fundos é uma oportunidade única que se não deve perder. Ela exige, contudo, a fim de que seja bem sucedida, que os orçamentos dos países participantes sejam equilibrados, extinto o excesso de liquidez, evitada a expansão de crédito e reajustadas as taxas de câmbio. Noutras palavras, a inflação livre deve ser sustada e cessado o regime de inflação represada. A última proposição implica uma mudança radical na política de racionamento, contrôle de preços e prioridades. Como assinalou o Professor F. LUTZ,⁽⁵⁴⁾ "the ultimate

(53) CEEC Report, Vol. I, pág. 30.

(54) *The Marshall Plan and European Economic Policy* (Essays in International Finance No. 9, Princeton University, 1948), pág. 19. Veja-se também a excelente discussão da extrema importância de restaurar o comércio multilateral, e os prerequisites dessa política, no ECE Report (*passim*). Num sen-

return of the European countries to multilateral trade free from foreign exchange controls, import licensing, and the like, depends on their own economic policies rather than on the volume of aid they may receive. The amount of that aid... will not, *per se*, evoke the shift in policy toward a free trading world". Isso é inteiramente verdade no sentido de que, mesmo com um grande volume de ajuda exterior, é sempre possível dispender excessivamente e manter a pressão inflacionária, aberta ou represada, tornando necessária a manutenção de rígidos controles do comércio exterior, os quais na prática conduzem forçosamente aos acordos laterais. De outro lado, estou certo de que o Professor LUTZ não negaria que a ajuda exterior, se sábiamente aplicada, facilitaria a introdução das reformas necessárias para a restauração do comércio multilateral.

Neste setor ainda há grande perigo de pôr ênfase demasiada em esquemas grandiosos, mas puramente utópicos, e de que a preocupação com tais esquemas, que facilmente atraem as vistas do público (e são ardentemente apoiados por políticos e estadistas porque oferecem uma oportunidade de exibir idealismo, embora não impliquem nenhum cometimento real),

tido, êsse notável documento parece-me ter sido vítima de um sofisma : discutindo as possibilidades de expansão das exportações européias, afirma-se que a eventualidade da Europa conseguir um excedente de exportações com outros países, além dos Estados Unidos (digamos, América Latina e Sudeste da Ásia), e utilizar os resultados para cancelar o deficit comercial com os Estados Unidos triangularmente, "*is extraordinarily unpromising because of the serious deterioration in the trade balance of non-European countries with the U. S.*" (pág. 70). Isso é falaz, porque o motivo dessa deterioração é precisamente o fato de que aqueles países têm de comprar nos Estados Unidos todos os artigos manufaturados que costumavam obter na Europa. Se a Europa pudesse ainda fornecer essas mercadorias, e deslocar as exportações norte-americanas para a América Latina, etc., tais países desenvolveriam automaticamente um excesso de exportações para os Estados Unidos, que poderia então ser aplicado a cancelar o débito da balança comercial da Europa com êste último país.

Naturalmente, podem surgir tôdas as espécies de dificuldades e estorvos : a Europa pode ser obrigada a fazer abatimentos nos preços para recapturar seus mercados na América Latina e outras partes, mas as probabilidades não são más. Esses países estão acostumados com os produtos europeus, e o exemplo da Alemanha após a última guerra prova que num curto espaço de tempo os velhos canais comerciais podem ser reabertos. Pode haver dificuldades nos Estados Unidos quando suas exportações caírem. Mas isso nada tem que ver com o argumento criticado. Uma outra dificuldade ainda é que os países latino-americanos estão atualmente êles próprios num estado de *geral* excesso de despesas e dificuldades de balanços de pagamentos. Mas isso é, ainda, algo diferente do assunto focalizado.

causem o abandono de reformas mais modestas e corriqueiras, embora vitais, que têm a desvantagem de contrariar muitos interesses (nenhuma reforma real pode evitar choques com interesses especiais). Um desses planos grandiosos é a formação da União Aduaneira da Europa Ocidental ou Federação Econômica. Essa idéia tem sido sempre popular nos Estados Unidos. Ela está expressa na "Exposição de diretrizes" da lei do PRE ("Foreign Assistance Act of 1948", Sec. 102 (a): "Mindful of the advantages which the United States enjoy through the existence of a large domestic market with no internal trade barriers, and believing that similar advantages can accrue to the countries of Europe, it is declared to be the policy of the people of the U. S. to encourage the countries. . ." e então, após êsse altissonante começo, a declaração se arrasta até um fraco final: "through a joint organization to exert sustained common efforts as set forth in the report of the CEEC signed at Paris on Sept. 22, 1947, which will speedily achieve that economic cooperation in Europe which is essential for lasting peace and recovery."

Não pode haver a menor dúvida que um intercâmbio de mercadorias mais livre e intensivo entre os países participantes (e tanto comércio quanto possível entre êles e a Europa Oriental) é essencial para sua recuperação. Mas é igualmente certo que, apesar de tôdas as prédicas de idealistas de espírito internacional bem intencionado e de sonoras resoluções de dúzias de congressos internacionais, oficiais ou não, a União Econômica Européia é impossível sem a completa unificação política. Ela é totalmente utópica, a menos que fôsse imposta por um ditador europeu, um HITLER ou um STALIN. Uma mera união alfandegária nada significaria hoje em dia, se fôsssem mantidos todos os outros recursos de contrôle internacional e nacional. E onde se encontrariam dois países na Europa (exceto talvez a Bélgica e a Holanda),⁽⁵⁵⁾ que se pudessem pôr de acôrdo em matéria de racionamento, contrôle de preços,

(55) Benelux até agora nada mais é que uma união alfandegária de pouca significação, e resta ver se os dois países conseguirão forjar uma união econômica completa. As dificuldades que êles encontram são simplesmente formidáveis. Para uma discussão competente, veja-se o Preliminary Report 24, Subcommittee on France and the Low Countries of the House Select Committee on Foreign Aid, *The Belgian-Luxemburg-Netherlands Customs and Economic Union* (Washington, Government Printing Office, 1948).

subsídios, diretrizes de investimentos, política de crédito, taxaço, etc.? Pode-se argumentar que uma reduço das tarifas alfandegárias nas condições atuais pode ser pernicioso na maioria dos casos, pois conduziria meramente a um enrijamento de outros controles⁽⁵⁶⁾ mais perniciosos, e aumentaria a pressão inflacionária. A verdade é que, mesmo com um grau muito menor de planificação e intervenção governamental do que ora se pratica em tôdas as partes da Europa, uma unificação econômica européia é impossível. Porque os planos dos diferentes países simplesmente não se entrosam.

Essa crítica de uma união econômica européia ou união alfandegária não se deve considerar como uma expressão de derrotismo ou conselho de desespero.⁽⁵⁷⁾ Nada disso. É apenas um aviso para não desperdiçar esforços numa quimera. A Europa pode restaurar-se sem a união econômica ou alfandegária. É verdade que a reabertura dos canais de comércio multilateral dentro da Europa, assim como no universo em conjunto, é essencial para uma rápida recuperação.⁽⁵⁸⁾ A utilização dos métodos de comércio multilateral reduzirá a carga que

(56) Isso não é, contudo, verdadeiro para os Estados Unidos, porque os outros controles estão presentemente abolidos nesse país.

(57) Seja-me permitido aduzir que eu uso a expressão União econômica ou alfandegária num sentido econômico estrito. Não implica nenhuma objeção contra o movimento político, agora em elaboração, para uma mais estreita cooperação européia nas esferas política e econômica. Se se pudesse restaurar uma situação tal como existia ao rebentar ao Grande Depressão, com o mesmo nível de tarifas então vigente, menos quotas, nenhum controle de câmbio, viagens relativamente livres, etc. — isso bem se poderia denominar uma união econômica comparada com a presente situação. Uma união ou federação nesse sentido não exclusivo seria, naturalmente, grandemente benéfica.

(58) Veja-se o ECE Report, onde se mostra que o comércio intra-europeu está atrasado em relação ao comércio da Europa com o resto do mundo. A recuperação do último é em grande parte devida à ajuda dos Estados Unidos.

A reabertura e a expansão do comércio com os países da Europa Oriental dominados pelos russos têm um especial significado econômico e político, mas, por falta de espaço, não podemos discuti-lo neste artigo. Nem é possível tratar aqui do portentoso problema da recuperação econômica da Alemanha. Para a Europa Ocidental o comércio com o bloco russo não é de maior importância, mas o é para a Alemanha e a Áustria. Do ponto de vista puramente econômico, a continuação da profunda depressão da economia alemã não impedirá a Europa Ocidental de continuar sua própria recuperação, embora um melhoramento da situação econômica da Alemanha certamente aceleraria a recuperação de seus vizinhos, especialmente os Países Baixos. Do ponto de vista político, porém, a continuação da paralisia da economia alemã está repleta de perigos, que podem ter sérias repercussões econômicas.

pesa sobre o contribuinte americano, ou, de qualquer modo, tornará mais eficiente o efeito da aplicação de uma certa soma de dólares. O Administrador tem amplas oportunidades de incentivar o comércio multilateral, porque, afortunadamente, não há sérias limitações sobre as compras "off-shore", isto é, aquisições fóra dos Estados Unidos. ⁽⁵⁹⁾ Noutras palavras, o Administrador pode comprar onde quer que as mercadorias sejam mais baratas. De fato, não será muito difícil, penso, reviver, durante o período do PRE, o comércio multilateral, garantindo, em certa medida, a compensação de balanços entre os países participantes ou endossando, colocando no Canadá as compras de trigo da Inglaterra, e assim por diante. A dificuldade verdadeira será reter essas conquistas e manter o fluxo multilateral do comércio, uma vez que o PRE começar a desvanecer.

Esforços devem ser devotados à tarefa de afrouxar os contrôles de câmbio e eliminar, de verdade, as quotas — tarefa hercúlea que, repito, exige a prévia restauração do equilíbrio monetário interno nos vários países, e o reajustamento das taxas de câmbio. Um substancial sucesso nessa direção constituiria um feito excepcional, e, se sobrassem ainda energias, elas deveriam ser dirigidas para uma redução global de tarifas, em vez de serem desperdiçadas no fútil propósito de estabelecer um sistema preferencial de tarifas para a Europa. (**)

SUMMARY

SOME ECONOMIC PROBLEMS OF THE EUROPEAN RECOVERY PROGRAM

1) THE PROBLEMS — *The first and basic economic problem is to estimate European requirements. How much money per year and how many years will be required to put the economies of Western Europe on their feet?*

(59) A única restrição é que os "artigos de excedentes agrícolas" devem "tanto que possível" ser adquiridos somente nos Estados Unidos. Há, contudo, exceções a esta regra, e não há provavelmente perigo que ela seja seriamente restritiva. Cf. Economic Cooperation Act of 1948, Sec. 112 d).

(**) Tradução de JORGE KINGSTON, da Faculdade Nacional de Filosofia, da Universidade do Brasil.

The second broad question is the American capacity to provide aid and the impact of the ERP on the American economy. The third complex question is concerned with the methods of administering the program.

2) THE CRITERIUM OF "PER CAPITA" NATIONAL INCOME AND ITS INTERPRETATION — *To what extent can a country finance its recovery from its own resources and hence to what extent the recovery or its speed depends on foreign aid?*

We may list as the most obvious and fundamental determinant the size of total "per capita" national product. The larger the output per head, the more can be used for investment.

In addition to the overall national production, we must consider what part of it is available for civilian consumption and productive investment (private and public).

The third factor is the distribution of civilian national income both by income size and by commodities composition. A drastic redistribution of income in favour of the lower income classes at the expense of higher incomes, such as took place in Great Britain and probably in several continental countries makes, of course, for less domestic saving and capital formation.

3) THE ECONOMIC CONDITION OF EUROPEAN COUNTRIES — *At the end of hostilities, national production was so low everywhere in Europe that hardly any of the countries concerned would have recovered without American help.*

In all European countries, except Germany, Italy, Austria, and Greece, large strides have been made towards restoration of the pre-war level of national production. The volume of industrial output is practically above pre-war. Transportation, communications and public utilities have been repaired and put into usable condition. That does not, of course, mean that national income is above pre-war, except for the neutral countries and probably for Great Britain. The British White Paper is careful to point out that "the fact that the 1946 aggregate (of consumers' expenditures) is rather higher than the 1948 figures does not in itself, mean that the standards of consumption were in 1946 back at their pre-war level."

Further analysis leads to the conclusion that real volume of consumption has not yet reached pre-war level but that it is not far below.

That aggregate civilian consumption and national income in Great Britain (British figures and data are made use of because of lack of equally reliable statistics for continental Europe), should be at or near pre-war level sounds somewhat incredible.

It should be observed, however, that the fact that consumption and national income are both near pre-war level is highly significant. If consumption alone were at pre-war level it might be objected that it was due to foreign aid and loss of foreign assets. But in the national income computation borrowing from abroad and depletion of foreign assets, is of course, deducted as a negative item (dis-investment). On the other hand if national income alone were at pre-war, one might suspect that such a large part of it was needed for defense, repair of war damages, etc. that too little was left for consumption.

If it is true, however, that "personal expenditures on consumption" too, is not far below pre-war, that interpretation is excluded.

Unfortunately no comprehensive national income figures are currently available for continental Europe countries, but there is no doubt that great progress has been made in every single country (still excepting Germany, Austria and Greece) towards restoration of pre-war level of national income.

4) HOW TO ESTIMATE THE AMOUNT OF AID THAT EUROPE REQUIRES — *We are interested here about the method by which the basic estimates were actually obtained and how they might have been obtained.*

A method which would have been tempting to employ was to base the estimate of required aid on complete projections of the various nations "economic budgets" or "social accounts". Needless to say this was not done. Nor can the experts be blamed for not using that method in view of the fact that projections of national income etc. were not particularly successful even when applied to the United States.

The ERP experts concentrated on the balance of payments. They tried to estimate the prospective balance of payments deficit of participating countries directly, without attempting explicitly to estimate national income etc.

This procedure raises two basic problems. First is it possible to estimate balance of payments' deficits without at least implicitly estimating the basic economic items such as national income, investment, consumption. Secondly, how can the undeniable facts that Great Britain and other European countries are going through a most serious balance of payments crisis be reconciled with the comparatively favourable levels of national output and consumption which have been reached at least in some of the countries concerned?

Is there specific balance of payments' problem separable from the production problem except in the sense that any country, however, large its national income, can always try to live beyond its means and overspend its income with the result of a balance of payment deficit?

Let us deal with the two problems in turn.

5) THE LIVING STANDARDS TO ADOPT — Obviously, it makes no sense to estimate the balance of payments deficits without making at least some rudimentary assumptions concerning:

a) the expected magnitude of the national income, consumption and investment;

b) the socially and politically tolerable minimum standards of living and

c) Basic economic policies pursued by the recipient countries.

This follows from the following propositions:

1) However high the level of income, it is always possible to pursue financial and monetary policies which will upset the balance of payments;

2) Even with a low income level, it is always possible to maintain equilibrium in the balance of payments, provided the currency is not overvalued and inflation is avoided;

3) *Equilibrium can always be a full-employment equilibrium if the required standard of living (wages and salaries level) is not pushed up by Trade Unions, administrative or social legislation, in other words if the obtained standard of living is socially and politically acceptable.*

With respect to all three factors a), b) and c) the Paris report as well as the Harriman's report and the final "Outline of ERP" make certain assumptions, but they are not at all clearly formulated.

CEES's report does not go beyond a solemn expression of good intentions, intention to make a strong production effort, to combat inflation, to balance the budget, to adjust and stabilize exchange, to reduce trade barriers, etc. It was thought inexpedient to impose overtly reforms from the outside especially on countries that are under heavy pressure from the left.

But the administrator of the program will have plenty of opportunity to exercise his tact and firmness in suggesting and insisting on reforms and changes in policy.

There are no explicit assumptions with respect to national income underlying the estimates of the balance of payments deficit. Instead, there are production and investments's targets for basic industries: agriculture, coal, electric power, steel, fertilizers, oil refining, interland transportation, shipping. These targets are evidently regarded as indispensable for reaching a level of national income which, after the deduction of certain items, leaves an "acceptable" standard of living.

It is pointed out that in order to get a speedy recovery it is not only necessary to supply the working population with the "minimum consumption physiologically necessary for production" but also to provide sufficient incentives. The opinion is expressed that there is "no margin in the estimates of the executive branch for modifications in the direction of greater austerity". It is estimated that if the goals of the CEEC's program were attained at the end of the recovery program, the European standard of living would still be slightly below the 1938 level.

It is perhaps not sufficiently stressed in the various official reports that the minimum standard of living is not fully

determined by the availability of consumption goods, but that it is decisively influenced by economic policy.

Such points as repressed inflation which will play havoc with the incentives to work, progressive taxation beyond a certain point, attitude, power and political temper of Trade Unions forcing money wages incompatible with full employment, all these points have been perhaps not fully stressed.

Summing up, we may say that the assumption underlying ERP is that of an "adequate" living standard in the neighbourhood of pre-war level.

6) THE PROBLEM OF EQUILIBRIUM IN THE BALANCES OF PAYMENTS — "I now come to the question of how to reconcile the desperate balance of payments situation of most countries of Western Europe with their comparative favourable production record".

It should be remembered that not only countries which suffered seriously in the war, experience serious Balance of payments difficulties and suffer from "dollar shortage".

Let us now discuss the reasons why it may be regarded as impossible to develop within say, a year or two, sufficient exports or to produce substitutes for imports so as to fill the gap in the foreign balance, provided the overall size of the national product is "adequate".

The author then examines some of the reasons alleged in support of that impossibility:

a) that the import gap cannot yet be eliminated because it is necessary to carry out an investment program indispensable for the country's economic recovery;

b) that no large part of the national income is available for export or import substitutions due to the necessity of maintaining a socially tolerable minimum level of consumption;

c) that although national output may be "adequate", the deterioration in the terms of trade since 1938 makes it impossible to provide an adequate consumption standard;

d) the argument of those who claim the existence of a real intractable "dollar shortage", on the grounds that it would

be very difficult to find a market for sufficiently large additional exports, it boils down to say that if the European countries do fill the gap in their balance of payments, the terms of trade will turn sharply against them.

The author refutes, one by one, these various arguments.

In connection with the last one, he puts forward the reasons why he considers it quite unrealistic to expect a sharp change in the terms of trade against the deficit countries.

After stating that there is nothing to prevent the European countries, with the help of American aid, to restore the position of their balance of payments, the author asks: "Does that mean that these countries will find it easy to equilibrate their external balance? Not at all — but for very different reasons".

(7) THE NECESSITY OF IMPOSING LIMITATIONS TO THE LIVING STANDARDS AND TO THE VOLUME OF INVESTMENTS — "Restoration of external equilibrium requires either that inflation be stopped and the currency re-valued or that further drastic restrictions and controls be imposed".

"To discontinue any inflation opened or repressed always causes some real pains and shatters pleasant illusions". There is no necessity for a general deflation, but some reduction in consumption or investment must take place, when the foreign aid tapers off. It is very unpleasant, but necessary, to say that the success of the Marshall Plan demands that the participating countries should not permit a standard of living which can only be maintained with American help. This is one of the reasons why the resources supplied by American aid should stimulate investment rather than consumption. It would, however, be a mistake to concentrate too much on investments that yield a return only in the distant future. Instead, the author recommends the shorter kind of investments such as replenishment of inventories, and investments designed to repair and patch up things.

Summing up, if the standard of living is allowed to rise too high, or if capital structure is overextended, the participating countries will be at the end of ERP in the same predicament as they now are.

8) THE HELP OF A POSSIBLE DEFLATION — *“Much stock has been placed in the device of local currency deposits for the purpose or mopping up purchasing power and stopping inflation”. The Plan provides that a “commensurate amount of commodities will be paid for in local currency into a special account”. This sum would be used “for the purpose of internal and financial stabilization, for the stimulation of productive activity”.*

Local currency deposits can contribute to a solution only if they are treated as one element of the overall policy, in the sense that the money should not be made use of for other expenditures (although no severe depression and unemployment should be regarded as acceptable).

9) OTHER STEPS NECESSARY: — *“The Foreign Assistance Act of 1948” provides that the participating countries will take financial and monetary measures necessary to stabilize the currency, establish and maintain a valid rate of exchange, balance the budget, cooperate with other participating countries in increasing interchange of goods and services, reduce trade barriers among themselves and with other countries.*

Since this chance to promote freer trade will be backed by ample funds it is an unique opportunity which should not be allowed to slip. It requires, however, that budgets be balanced, excess liquidity mopped up, current credit expansion avoided and exchange rates adjusted. In other words, open inflation must be stopped and the state of repressed inflation discontinued, because even with a large volume of foreign aid, it is always possible to overspend in a manner which would effectively maintain inflationary pressure and necessitate the maintenance of tight controls on foreign trade.

The author expresses a definite view against the grandiose plan of the formation of a Western Europe Customs Union or Economic Federations. Although the idea is quite popular in the United States, he considers an European Economic Union as impossible without complete political unification. “It is therefore utterly utopian unless it were to be imposed by an European dictator”. The truth of the matter is that even within

a much lesser degree of planning and governmental intervention than is now being practiced everywhere in Europe, European economic unification is impossible. For the plans of different countries simply do not mix.

The author believes, however, that it would not be difficult during the life of the ERP to revive multilateral trade.

RÉSUMÉ

QUELQUES PROBLÈMES ECONOMIQUES DU PROGRAMME DE RECUPÉRATION EUROPÉENNE

1. LES PROBLÈMES EN ÉTUDE — *Le problème économique qui est à la base de cette étude est celui de l'estimation des nécessités européennes: Combien d'argent par an et combien d'années il faut pour redresser les économies de L'Europe Occidentale ?*

La deuxième question d'importance est celle de la capacité américaine d'aider l'Europe et des effets du ERP sur l'économie de L'Amérique.

La troisième question concerne aux méthodes d'administration du programme.

2. LE CRITERIUM DU REVENUE NATIONAL "PER CAPITA" ET SON INTERPRÉTATION — *Jusqu'à quel point peut un pays financer sa reconstruction moyennant ses propres ressources et, partant, jusqu'à quelle mesure la récupération ou sa vitesse dépendent de l'aide étrangère ?*

A ce sujet on peut citer l'étendue du produit national total "per capita" comme le facteur le plus évident et fondamental. C'est l'extension de la production par tête qui détermine les possibilités d'investissement.

Il faut considerer, en plus de la production nationale générale, sa partie destinée à la consommation civile et aux investissements productifs (privés et publics).

Le troisième facteur est la distribution du revenu national civil, considéré du point de vue, et de la composition en marchandises et de l'étendue des revenus personnels.

Une redistribution drastique du revenu aux frais des clas-

ses qui détiennent d'importantes parcelles — comme il arrive en Grande Bretagne et probablement en plusieurs pays continentaux — détermine, évidemment, une diminution de l'épargne domestique et répercute sur la formation de capitaux.

3. LES CONDITIONS ECONOMIQUES DES PAYS EUROPÉENS — A la fin des hostilités la production nationale était si basse, partout en Europe, que sans l'aide de l'Amérique le redressement aurait été très difficile.

Dans tous les pays européens, exception faite de l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et la Grèce, des grands progrès ont été faits vers la restauration du niveau de production nationale d'avant-guerre. Le volume de la production industrielle a pratiquement dépassé celui d'avant-guerre. Les transports, les communications et les services publics ont été restaurés et rendus utilisables. Ceci ne signifie pas, bien entendu, que le revenu national ait dépassé celui d'avant-guerre, exception faite des pays neutres et probablement de la Grande Bretagne. Le Livre Blanc Anglais prit soin de souligner que, du fait que les dépenses des consommateurs en 1946 aient été plutôt grandes par rapport à celles de 1948, il ne s'en suit pas que le niveau de consommation d'avant-guerre ait été restauré en 1946.

Des analyses plus récentes montrent que le volume réel de la consommation n'a pas encore atteint le niveau d'avant-guerre mais qu'il n'en est pas loin.

Le fait que la consommation civile et le revenu national en Grande Bretagne (on utilise des chiffres et des données britanniques faute d'éléments statistiques équivalents pour l'Europe continentale) soient au niveau, ou presque, d'avant-guerre semble quelque peu incroyable.

On pourrait remarquer comme très significatif le fait que la consommation et le revenu national en Grande Bretagne soient les deux presque au niveau d'avant-guerre. Si seulement la consommation était au niveau d'avant-guerre, on pourrait attribuer ce fait à l'aide étrangère et à la perte d'avoirs en étranger. Cependant, dans l'évaluation du revenu national les emprunts extérieurs et l'épuisement dans les avoirs en étranger sont déduits comme un item négatif (dis-investment). D'autre part, si seulement le revenu national était au niveau d'avant-

guerre, on pourrait soupçonner que des grandes sommes étaient destinées à la défense, aux réparations de guerre, etc., au détriment de la consommation.

Cependant, s'il est vrai que la consommation, elle aussi n'est pas loin du niveau d'avant-guerre, une telle interprétation doit être écartée.

Malheureusement on ne trouve pas des données complètes sur le revenu général national des pays de l'Europe continentale; des grands progrès ont été faits, toutefois, en chaque pays (exception faite encore une fois de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Grèce) vers la restauration des niveaux d'avant-guerre.

4. COMMENT ESTIMER LE MONTANT DE L'AIDE DONT L'EUROPE A BESOIN — *Nous sommes ici intéressés aux méthodes par lesquelles les estimations de base ont été réellement faites et comment elles auraient pu être obtenues.*

D'abord on serait tenté d'employer comme base, les "budgets économiques" et les "programmes sociaux" (social accounts) des diverses nations, dans toutes leurs projections. Inutile de dire que cette tentation a été écartée. D'ailleurs on ne peut pas blâmer les experts pour ne pas avoir utilisé une telle méthode parce que les projections du revenu national, etc., ne sont pas de grandes réussites, même pour les Etats Unis.

Les experts du ERP ont concentré leur attention autour de la balance des comptes. Ils ont essayé d'estimer directement le déficit prévisible de la balance des comptes des pays participants, sans chercher à estimer explicitement le revenu national, etc.

Ce procédé soulève deux problèmes fondamentaux. D'abord s'il est possible d'estimer les déficits des balances des comptes, sans au moins estimer implicitement certains items économiques de base, tels que le revenu national, les investissements, la consommation. Ensuite, comment peut-on concilier d'un côté le fait que la Grande Bretagne et d'autres pays européens marchent vers une plus sérieuse crise de leur balance des comptes, et, de l'autre que le niveau de la production et de la consommation nationales soient comparativement favorables, au moins dans certains de ces pays ?

Est-ce qu'il y a un problème spécifique de la balance des comptes indépendant du problème de la production, — sauf dans le sans qu'un pays, quelque soit son revenu national, peut toujours dépenser au-dessus de ses moyens et avoir une balance des comptes défavorable ?

Voyons ces deux problèmes séparément.

5. LE STANDARD DE VIE À ADOPTER — *Evidemment, on ne doit pas estimer le déficit de la balance des comptes sans faire au moins quelques suppositions rudimentaires concernant:*

- a) *le montant prévu du revenu, de la consommation et des investissements nationaux;*
- b) *le standard minimum de vie socialement et politiquement tolérable, et*
- c) *les fondements de la politique économique menée par les pays en question.*

Cela suit des propositions suivantes :

1) *Indépendamment du niveau du revenu il est toujours possible de poursuivre des politiques financières et monétaires capables de bouleverser la balance des comptes.*

2) *Même avec un bas niveau de revenu, il est toujours possible de maintenir l'équilibre de la balance des comptes, pourvu que la monnaie ne soit pas surévaluée et l'inflation évitée, et*

3) *L'équilibre peut toujours être un équilibre de plein emploi, si le standard de vie demandé (niveau des salaires et des traitements) n'est pas relevé par les Syndicats, l'Administration ou la Législation Sociale, — en d'autres termes si le standard de vie existant est socialement et politiquement acceptable.*

En ce qui concerne les trois facteurs a), b) et c) le rapport de Paris aussi bien que le rapport d'Harriman et l'esquisse finale du ERP font certaines suppositions qui, d'ailleurs' ne sont pas clairement établies.

Le rapport du CEEC ne va pas au delà d'une déclaration solennelle de bonnes intentions: intention de faire un grand effort de production, de combattre l'inflation, d'équilibrer le

budget, d'ajuster et stabiliser le change, de réduire les barrières douanières, etc. Pourtant, il n'était pas prudent d'imposer ouvertement des réformes dès l'extérieur, spécialement dans le cas des pays qui subissaient une lourde pression de gauche.

L'administrateur du programme aura, cependant, maintes opportunités d'exercer son habileté et fermeté en suggérant et en insistant sur des réformes et des changements de politique.

Il n'y a aucune supposition relative au revenu national contenue dans les estimations du déficit de la balance des comptes. Par contre il y a des prescriptions pour la production et les investissements relatifs aux industries de base: l'agriculture, les houillères, l'électricité, la sidérurgie, les fertilisants, les raffineries, les transports terrestres, la navigation. De telles prescriptions sont évidemment considérées indispensables pour atteindre un niveau de revenu national, qui, après certaines déductions, permettrait un standard de vie "acceptable".

On a souligné que, pour réaliser une récupération rapide, il n'est pas seulement indispensable de suppléer la population travailleuse d'un "minimum de consommation physiquement nécessaire", mais aussi de lui fournir des stimulants. On a exprimé l'opinion qu'il n'y a "pas de marge dans les estimations du gouvernement pour des modifications dans le sens d'une plus grande austérité. Les prévisions révèlent que, si les objectifs du programme du CEEC sont atteints, à la fin du programme de récupération le standard de vie européen sera encore légèrement au-dessous du niveau de 1938.

Peut-être on n'a pas suffisamment souligné dans les rapports officiels que le standard minimum de vie n'est pas totalement déterminé par les possibilités de consommation en marchandises, mais qu'il est décisivement influencé par la politique économique.

Des points tels que l'inflation refoulée qui détruit les stimulants au travail, la fiscalité progressive au-dessus d'un certain point, l'attitude, le pouvoir et le caractère politique des syndicats, les salaires artificiels incompatibles avec le plein emploi, toutes ces questions ne sont pas peut-être totalement éclairées.

Bref, on peut dire que la supposition d'un standard de vie "adéquat", aux environs du niveau d'avant-guerre, est implicite dans l'ERP.

6. LE PROBLÈME DE L'ÉQUILIBRE DES BALANCES DES COMPTES — "Nous abordons maintenant la question de comment concilier la situation critique de la balance des comptes de maints pays de l'Europe Occidentale avec les chiffres comparativement favorables de leur production."

On pourrait rappeler que non seulement les pays qui ont souffert sérieusement à cause de la guerre trouvent de grandes difficultés pour équilibrer leur balance des comptes et subissent une "pénurie de dollars".

Voyons maintenant les raisons qui peuvent amener à considérer impossible un développement suffisant des exportations en un ou deux ans, ou une production de substituts pour les importations capable de rétablir l'équilibre de la balance extérieure, — même si on atteint un niveau de production nationale "adéquate".

L'auteur examine ensuite quelques unes des raisons présentées en faveur d'une telle impossibilité :

a) l'insuffisance des importations ne peut pas encore être éliminée, parce qu'elle est à la base du programme d'investissements indispensable à la récupération économique;

b) on ne peut pas disposer d'une partie substantielle du revenu national pour des exportations ou pour remplacer les importations, étant donné la nécessité de maintenir un minimum de consommation socialement tolérable;

c) quoique la production nationale soit "adéquate", la détérioration des "terms of trade" depuis 1938 rend impossible un standard adéquat de consommation;

d) l'argument de ceux qui proclament l'existence d'une réelle et persistente "pénurie de dollars" et soutiennent qu'il serait très difficile de trouver un marché suffisamment large pour des exportations additionnelles, se résume dans la supposition que, se les pays européens réussissent à remplir l'ouverture de leur balance des comptes, les "terms of trade" se renverseraient vivement contre eux.

L'auteur réfute un par un ces différents arguments.

En connection avec le dernier il met en évidence les raisons qui l'amènent à croire qu'il serait peu réaliste d'attendre un vif changement dans les "terms of trade" contre les pays déficitaires.

Après avoir établi que rien n'empêche les pays uropéens de restaurer leur balance des comptes avec l'aide américaine, l'auteur demande: "Cela signifie-t-il qu'il sera facile pour ces pour ces pays d'équilibrer leur balance extérieure? — Pas du tout. Mais cela par des raisons très différents."

7. LA NECÉSSITÉ D'IMPOSER DES RESTRICTIONS AUX STANDARDS DE VIE ET DE LIMITER LE VOLUME DES INVESTISSEMENTS
"Le rétablissement de l'équilibre extérieur demande soit l'arrêt de l'inflation et la réévaluation de la monnaie, soit l'imposition des restrictions drastiques ultérieures et des contrôles."

"L'interruption d'une inflation quelconque, ouverte ou ré-foulée exige toujours un dur effort et détruit d'agréables illusions". Il n'y a pas besoin d'une déflation générale, mais quelques réductions dans la consommation et dans les investissements doivent avoir lieu, au fur et à mesure que diminue l'aide étrangère. C'est très désagréable, mais il faut le dire, que le succès du Plan Marshall exige des pays participants qu'ils ne se permettent pas un standard de vie dont l'entretien serait seulement possible avec l'aide américaine. L'aide étrangère devrait, donc, stimuler plutôt les investissements que la consommation. Cependant, il serait une erreur de concentrer l'attention autour des investissements qui donneront des fruits à longue échéance. L'auteur recommande les investissements à court terme, tels que la reconstruction de stocks, les réparations et le raccommodage de choses.

Bref, si on permet une trop grande élévation du standard de vie, ou si on allonge la structure du capital (capital structure is overextended), les pays participants seront à la fin du ERP dans la même situation précaire d'aujourd'hui.

8. L'AIDE D'UNE POSSIBLE DÉFLATION — *Dans le propos d'éponger le pouvoir d'achat et d'arrêter l'inflation, d'importants dépôts en monnaie nationale ont été constitués. Le Plan détermine qu'une "quantité proportionnelle" de marchandises*

sera payée en monnaie nationale et comptabilisée à part. La somme qui en résulte devra être utilisée "pour la stabilisation monétaire et financière intérieure, en vue de stimuler l'activité productive."

Les dépôts en argent national peuvent représenter une solution seulement dans la mesure où il sont traités comme éléments d'une politique générale, — dans ce sens que cet argent ne sera employé pour d'autres dépenses (toutefois, on doit écarter la possibilité d'une dépression sévère et le chômage).

9. D'AUTRES MESURES NÉCESSAIRES — *La "Loi d'Aide à l'Etranger de 1948" détermine que les pays participants prendront les mesures financières et monétaires nécessaires pour stabiliser les moyens de paiement, établir et maintenir un taux de change sain, équilibrer le budget, coopérer avec les autres pays participants pour l'accroissement de l'échange de marchandises et de services, réduire les barrières commerciales intérieures et extérieures.*

Puisque l'opportunité que nous avons de promouvoir un commerce plus libre est soutenue par des fonds importants, on ne la doit pas sousestimer. Elle exige, cependant, que les budgets soient équilibrés, les liquidités excédentaires épongées, l'expansion du crédit bancaire évitée et les taux de change rajustés. En d'autres mots, on doit arrêter l'inflation mise en branle et discontinuer l'état d'inflation réfoulée, puisque même avec un grand volume d'aide étrangère., le gaspillage qui reste toujours possible, maintient effective la pression inflationniste et rend nécessaire un contrôle rigide du commerce extérieur.

L'auteur adopte un point de vue péremptoire contre le plan grandiose de formation d'une Union Douanière de l'Europe Occidentale ou Fédération Economique. Quoique l'idée soit très populaire aux Etats Unis, il considère impossible l'Union Economique Européenne sans une complète unification politique. "Elle serait, toutefois, complètement utopique, sauf si imposée par un dictateur européen". L'unification économi-

que européenne serait impossible même dans le cadre d'une planification et d'une intervention gouvernementale moins poussées que celles actuellement pratiquées partout en Europe. Et cela parce que les plans des différents pays ne sont pas passibles d'unification.

L'auteur croit, tout de même, qu'il ne serait pas difficile, la vie du ERP durant, que le commerce multilatéral soit rétabli.