

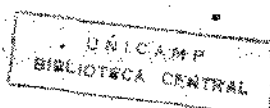
Este exemplar
corresponde ao
original da tese de
fundada pelo aluno
Reginaldo Souza Santos em
30.12.91 e orientada pelo Prof.
Dr. José Carlos de Souza Braga

REGINALDO SOUZA SANTOS

A HISTÓRIA DAS IDÉIAS SOBRE O ESTADO E AS FINANÇAS
PÚBLICAS NO CAPITALISMO

Tese de Doutorado em Economia
apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual
de Campinas, sob a orientação do
Professor Doutor José Carlos de
Souza Braga

Salvador, primavera de 1991.



Aos meus pais, pelo incentivo ao crescimento.

Aos meus filhos (Thiago, Carolina e Fernanda) que, mesmo não me deixando trabalhar por mais de dois dias com o mesmo conjunto de lápis e caneta, estavam sempre sorrindo para o pai apressado.

A minha companheira, Nena, que resistiu a mais essa.

O Contraponto "Clássico"

"Quando um Governo sabe que pode tomar empréstimo, dispensa-se de poupar, ao passo que, se não houver possibilidade de tomar empréstimos, sente que precisa economizar".

Adam Smith

"Na prática, o governo nem sempre tem condições de parar aquém do limite que define os casos intrinsecamente adequados para a intervenção dele... Há épocas e lugares em que não haverá estradas, estaleiros, portos, canais, obras de irrigação, hospitais, colégios, tipografias, se o governo não criar tudo isso..."

John Stuart Mill

ÍNDICE

Apresentação	1
Introdução	6
Capítulo I	
A Teoria Clássica das Finanças Públicas	15
1.1. A Síntese da Falsa Unicidade da(s) Teoria(s) Clássica(s) das Finanças Públicas	18
1.1.1. As Concepções de Smith, Say, Ricardo e Mill: idéias para a sustentação do "Capitalismo Liberal"	20
1.2. A Demanda Efetiva e o Papel dos Gastos Públicos em Malthus	47
Capítulo II	
Os desdobramentos posteriores da Teoria das Finan- ças Públicas	56
2.1. A Desintegração do Plano Orçamentário: a abordagem da tributação	61
2.2. A Tentativa de Reintegração do Plano Orça- mentário: a abordagem dos gastos	69
2.3. A Síntese Neoclássica: o estado ótimo da produção em lugar do comportamento das fi- nanças públicas	77
Capítulo III	
Novos Rumos da Teoria das Finanças Públicas	84
3.1. O lugar do Pensamento de Keynes no contexto da Teoria das Finanças Públicas	86
3.2. O Ataque à Política Econômica Keynesiana	115
3.3. O Retorno a Keynes - a ampliação das funções do Estado, a sua crise e a necessidade de reforma	153

Capítulo IV

Estado e Finanças Públicas no Brasil: A Recuperação de um Debate	177
4.1. Ação Estatal - o debate sobre as finanças Públicas no curso da industrialização e no limiar da crise dos anos 60	180
4.1.1. Eugênio Gudin: O conservador lúcido e a noção (não ortodoxa) do orçamento desequilibrado	182
4.2. Estado e Finanças Públicas - o debate do período pós-milagre	193
4.2.1. A crise dos anos 80 e o ataque da ortodoxia	195
4.2.2. O contra-ataque dos progressistas e o fim do debate	202
Conclusão	208
Bibliografia	213

APRESENTAÇÃO

No início do trabalho de tese acerca da teoria das finanças públicas que procura entender o significado da ação pública, expressa nas múltiplas formas de gastos e de financiamento, tínhamos a certeza de que este segmento da economia política estava passando por uma crise estrutural aguda e desconfiávamos que também pudesse haver uma crise das idéias que procuravam interpretar a natureza e a extensão da crise do Estado. Com a conclusão do trabalho, o que era apenas uma desconfiança virou certeza.

Em verdade o corpo de idéias vigentes na interpretação da crise do Estado é inadequado porque se imagina ser a ação do Estado externa ao sistema econômico e, por isso, atuando apenas sobre a variável consumo. Conclusão: a crise é de natureza fiscal. Esta é a principal falha de diagnóstico e que nos leva a imaginar que a crise está relacionada diretamente com a crise do pensamento acerca das finanças públicas.

Ao procurarmos restabelecer a estruturação e gênese e ao fundarmos uma crítica ao debate atual acerca da teoria das finanças públicas temos a certeza de que a nossa determinação em realizar um trabalho dessa natureza foi válida, não apenas pelo mero exercício acadêmico, mas porque também pensamos que o resultado a que chegamos pode contribuir para a compreensão dos aspectos econômicos da crise financeira do Estado capitalista.

Não obstante isso, não trilhamos este caminho despojados dos medos inerentes à realização de trabalhos em circunstâncias semelhantes. Para termos a certeza de que não nos perderíamos na volta é que procuramos delimitar com precisão o caminho a ser trilhado. Desse modo, o primeiro passo foi estabelecer que evidentemente não iríamos tratar da crise mais geral do capitalismo ou do pensamento sobre o desenvolvimento capitalista, mas apenas tratar de recuperar o debate acerca das idéias econômicas do Estado capitalista, nos termos do que se entende por finanças públicas.

Um segundo passo foi a escolha do ponto de partida mais adequado para a abordagem da problemática. Como sabíamos que a rica construção da teoria das finanças públicas feita pela economia política clássica havia sido abandonada pelos neoclássicos (mas sem antes tirar-lhe o que fosse valioso na interpretação das finanças públicas do Estado moderno) é que decidimos que o ponto de partida mais adequado seria começar pela interpretação dada pelos clássicos à questão das finanças públicas e seus desdobramentos posteriores.

A estrutura e sequência final dos capítulos ficaram da forma que segue. Na introdução fazemos uma crítica ao diagnóstico conservador a partir de uma nova base conceitual do que é chamado hoje de finanças públicas; no nosso modo de entender, as finanças públicas são algo mais daquilo que se expressa através do orçamento fiscal do Estado - sem esse entendimento jamais poder-se-ia fazer uma crítica consistente ao pensamento

neoclássico. O capítulo primeiro é dedicado ao pensamento clássico acerca das finanças públicas, com destaque, de um lado, para Smith, Say, Ricardo e Mill (que viam fatores nocivos à acumulação na tributação e nos gastos improdutivos do setor público) e, de outro lado, Malthus que, ao contrário dos demais, enxergava nos gastos do Estado importante mecanismo de sustentação da demanda efetiva e de expansão do capitalismo. No capítulo, segundo procuramos analisar quais foram os desdobramentos que tiveram as formulações dos clássicos. O que se observa é que, com a fundamentação microeconômica baseada no cálculo econômico racional dos fatores empregados na produção, a análise acerca da tributação segue a mesma orientação, com maior ênfase na definição de critérios para o estabelecimento de níveis ótimos de tributação. A vertente neoclássica das finanças públicas radicaliza a análise a ponto de fazer a aplicação da microeconomia à ação pública, cujos critérios de produção devem ser orientados com base na taxa interna de retorno. O capítulo terceiro mostra os novos rumos dados às finanças públicas, cujo eixo central da discussão se concentra na crítica às críticas a Keynes e na crítica ao Keynesianismo, mostrando fundamentalmente que a noção que se tem de Estado e das finanças públicas no capitalismo de hoje é equivocada. O capítulo quarto refere-se ao pensamento da Escola brasileira relacionado à questão das finanças públicas, partindo das discussões estabelecidas por Gudín, Bulhões e Simonsen.

Não poderia encerrar estas notas de apresentação desta tese sem fazer menção de agradecimento àquelas pessoas que, de uma forma

ou de outra, ajudaram-me bastante para que fosse possível levar a cabo este projeto.

Assim, quero registrar a minha gratidão aos professores Wilson Cano e Sérgio Silva que, de forma atenciosa e gentil, abriam espaços em suas agendas, permitindo-me dirimir dúvidas, inclusive quando da discussão exaustiva que fizeram das notas que deram origem ao projeto desta tese, agora concluído. No mesmo sentido, também expressei minha gratidão ao professor Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, não só pelas suas orientações temáticas, como também pelo seu desprendimento em mostrar o caminho das pedras a um recém chegado ao mundo "unicampiano". Fico eternamente grato ao professor Jairo Simões que muito me incentivou e comigo discutiu vários pontos da tese; infelizmente, por motivos de saúde, não pôde participar da banca examinadora. Também quero expressar agradecimentos aos meus alunos do mestrado em Administração, do curso de Finanças Públicas, que muito me ajudaram no esclarecimento de pontos polêmicos. De igual modo, fico altamente agradecido a Guaraciaba de Azevedo Coutinho (Bibliotecária - Chefe da F.G.V./Rio) que estava sempre disposta a remeter-me os textos impressindíveis na discussão da temática tratada na tese, mas não disponíveis nas bibliotecas de Salvador. Mesmo não podendo evitar os sucessivos atrasos nos pagamentos das bolsas, tenho certeza que não fosse a competência profissional e a sensibilidade humanitária de Nildenor Durives de Souza, no comando da elaboração das folhas de pagamento, na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UFBA, a situação de todos os

bolsistas, no período 86/90, seria bem mais dramática. Ao amigo e colega Lucival Costa pela ajuda voluntária na revisão do texto final. Fico igualmente grato à ajuda da jovem Mônica Matos, pelo seu paciente trabalho de computação. Por último, desejo agradecer ao meu orientador, Professor Dr. José Carlos de Souza Braga, pelo seu desprendimento e confiança com que aceitou orientar a execução de minha proposta de trabalho e também sua maneira democrática e estimuladora, deixando-me sempre à vontade no processo de criação.

INTRODUÇÃO

A crise do capitalismo mundial, que transparece, parcialmente, a partir do final da década de 60 e, de forma generalizada, a partir da segunda metade dos anos 70, põe em evidência a discussão não só da teoria econômica como, também, a própria história econômica, notadamente nos seus movimentos mais recentes, como os determinantes da depressão do período 1929/33 e do período de expansão imediato ao pós Segunda Grande Guerra.

As causas desta crise são múltiplas e o grau de importância de cada uma delas, na sua determinação e explicação, depende, em grande medida, do corte analítico adotado. Nesse sentido, o déficit público pode ser (e efetivamente tem sido) tomado como uma variável analítica. Porém, a depender da linha teórica adotada, a análise do déficit no contexto da crise produzirá resultados diametralmente opostos. Por exemplo, o pensamento ortodoxo (neoclássico) considera que a instabilidade do sistema econômico está sendo determinado por uma política orçamentária desequilibrada, na qual as despesas estão crescendo sempre adiante das receitas; para fazer face a esse desequilíbrio o governo é obrigado a recorrer permanentemente à emissão de moeda. Esta expansão da base monetária produz "necessariamente" instabilidade no sistema de preços, com efeitos negativos sobre o mundo econômico real.

Esta é, sem dúvida, uma visão equivocada. Primeiro porque parte da premissa de que na raiz dos desequilíbrios das contas públicas está uma política de gastos excessiva (leia-se intervencionista) e desordenada. Na verdade, a instabilidade orçamentária - consagrada nos déficits públicos de proporções gigantescas, na quase totalidade dos países capitalistas, e na instabilidade da política monetária resultantes das dificuldades crescentes da administração financeira da dívida - decorre, antes de tudo, da obrigatoriedade imposta ao Estado capitalista no sentido de avançar gastos, principalmente em setores tais como: infra-estrutura econômica, projetos produtivos na área da indústria de base, pesquisa e desenvolvimento, toda ampla gama de gastos nos setores sociais e os gastos militares.⁽¹⁾

Segundo porque, em muitos casos, a base analítica fica subordinada às armadilhas ideológicas da ortodoxia do liberalismo. Dessa forma, a análise econômica perde significado, pois todo o instrumental teórico utilizado é arranjado no sentido de apontar resultados consentâneos com as postulações ideológicas. Isto é o mesmo que fazer a história econômica pelo ponto de chegada, em cujo processo o referencial "teórico" tem apenas o papel de ornamento analítico - pois dele pode-se prescindir facilmente - já que os resultados são conhecidos "a priori".

(1) Em verdade, o que as análises não comprometidas com o "status quo" têm evidenciado é que a crise seria bem mais profunda não fosse o déficit Estatal que tem possibilitado o não agravamento do desemprego e sustentado os lucros nos setores oligopolizados. Sobre este ponto veja: MINSKY, Hyman P. *Stabilizing an Unstable Economy*. Ney Haven, 1986.

Segundo esta linha de pensamento, a crise (isto é, o déficit público) tem como causa primária e única o excessivo intervencionismo do Estado; por conta de uma malbaratada política de gastos, parte do volume global de investimentos realizados pelo Estado perde eficiência alocativa. Disso decorrem dois movimentos perversos: a) por conta da ineficiência alocativa, o sistema econômico como um todo tem reduzido a sua taxa de produtividade, o que faz declinar a carga tributária futura do Estado; e b) pela mesma razão, para conseguir o mesmo nível de produção, o Estado é obrigado a gastar mais do que o necessário. Ambos os movimentos (mais gasto, menos receita) produzem o mesmo resultado: ampliação do déficit público.

Assim, o déficit público, diagnosticado dessa forma simplória, passa a ser o vilão da crise. Por quê? Pelo simples fato de que a dívida está sendo contratada em prazos cada vez mais curtos, e com seu estoque superando o orçamento fiscal, o governo é obrigado a rolá-la numa velocidade indesejável. Ora, considerando que os agentes econômicos têm outras franquias de aplicações em ativos reais e financeiros, a alternativa possível do governo administrar sua dívida é oferecer maior rentabilidade para aplicações em seus títulos, mediante deságio e taxa competitiva de juros. Com isso, as taxas dos títulos públicos se tornam o balisador das demais taxas e certamente irá provocar um efeito bumerangue altista nos juros e nos preços.

Sendo assim, diante de altas taxas de juros e inflação, gera-se incerteza futura e a boa racionalidade capitalista recomenda cautela na decisão de investimento, o que provocará queda no nível de atividade econômica e, conseqüentemente, a crise.

A síntese desse diagnóstico poderia ser assim representada:

Maior grau de intervenção gera maior deficiência alocativa, o que faz declinar o nível de produtividade do sistema econômico. Portanto, mais gastos públicos e menor receita ampliam o déficit público. Com o Estado competindo por recursos, o déficit faz aumentar as taxas de juros e os níveis de preços. Com isso, dificulta a possibilidade de novos investimentos, com conseqüente queda no nível de atividade econômica: é a crise generalizada.

Dado que o círculo é vicioso (com virtuosidade) e na crise as despesas governamentais são menos sensíveis à queda do que as receitas, sobretudo em razão do caráter relativamente incompressível de certos tipos de dispêndios, o déficit público se acelera ainda mais, voltando-se ao ponto de partida para o início de um novo processo de desequilíbrio.

Qual é, então, a solução recomendada para se conter o ímpeto intervencionista do "Leviatã"? O caminho apontado tem duas variantes, porém convergentes para o mesmo ponto. De um lado, sugere-se o corte linear das despesas, estimando-se que a um dado percentual em n anos todos os problemas estarão resolvidos. De outro lado, e como reforço à medida anterior,

recomenda-se a transferência para a iniciativa privada do ativo estatal imobilizado na produção de mercadorias e serviços; esta medida, transferindo de mãos o poder de alocação, não só aumenta a eficiência produtiva do sistema, como também permite ao Estado o resgate mais acelerado da sua dívida.

Com efeito, a discussão se processa a partir de uma visão "ad hoc" da intervenção do Estado, como se a interferência direta ou indireta deste no desenvolvimento econômico e social não fosse uma condição historicamente determinada pelo processo de acumulação verificado nas economias capitalistas. Dessa forma, ficam seriamente comprometidas e incompreensíveis as postulações teóricas que procuram explicar o desenvolvimento econômico, principalmente das economias periféricas ou de desenvolvimento capitalista retardatário, abstraindo de si mesmas o importante e decisivo papel do Estado, dado que o processo se autodetermina a partir das relações de mercado. É o famoso desenvolvimento orgânico! Do ponto de vista de Keynes isto não pode ser verdadeiro (2).

(2) Partindo de um diagnóstico que indicava uma insuficiência da demanda agregada, Keynes propõe que "O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas". Na concepção de Keynes, recorrer a outras medidas significa não só controles centrais mais efetivos do Estado para garantir o pleno emprego, como também significa uma considerável extensão das funções tradicionais do Estado, o que implica em avançar gastos na áreas de saúde, educação, transportes, etc. para compensar a insuficiência da demanda efetiva. Nesse sentido, diz Keynes "se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete. Ademais, as medidas necessárias de socialização podem ser introduzidas gradualmente sem afetar as tradições generalizadas da sociedade". KEYNES, John Maynard. "A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda. Ed. Nova Cultural (série os Economistas). São Paulo, 1985. pp. 256/57. Muito embora abjurasse a concepção de um Estado homogêneo ou totalitário, a proposição de Keynes em fazer avançar a posição do Estado no controle da economia e nos níveis de dispêndios não só refletia um reconhecimento das imperfeições do mercado, como também se fundamentava em experiências históricas concretas. Uma visão do pensamento de Keynes relacionado com a intervenção do Estado e as finanças públicas será desenvolvida no capítulo III.

Sem desejar entrar na velha polêmica - porque foge aos objetivos desta tese - sobre se as mudanças nas formas de organização do capitalismo (do tipo concentração/centralização de capitais etc.) permitem maior ou menor grau de estabilização de sistema, o fato historicamente observado é que o Estado aumentou significativamente o seu papel na regulação das crises do capitalismo.

Esse grau ampliado da intervenção é observado tanto do ponto de vista da regulamentação (mediante novas leis, regulamentos etc.) quanto da ação direta (através de incrementos dos gastos e da produção de bens de consumo e serviços de consumo público e dos bancos centrais, mediante as políticas monetárias e financeiras).

Bem, nesse ponto surge um dilema para a teoria econômica ortodoxa: como o Estado poderá financiar esse elevado grau de intervenção, sem afetar o ritmo de acumulação do setor privado e o nível de bem-estar dos cidadãos, já que sua ação alocativa é considerada ineficiente?

Queremos crer que esta é a pergunta-chave para se entender a crise "fiscal" do Estado capitalista.

O caminho metodologicamente mais correto para se tentar responder a questão posta acima será buscar no substrato da própria economia ortodoxa - a teoria de finanças públicas - algumas indicações que possibilitem resolver o dilema.

Desse modo, verifica-se que a curiosidade teórica do ortodoxismo constatou, há mais de cem anos atrás, através do alemão Adolph Wagner, que o desenvolvimento da moderna sociedade industrial implicaria em crescentes pressões pelo "progresso social". Dessa constatação, Wagner formulou sua lei de tendência crescente dos gastos públicos, que, na sua sofisticação mais elaborada, a partir da verificação empírica em vários países, é apresentada da forma que segue: à medida que a renda nacional cresce, os gastos públicos se expandem numa proporção ainda maior. Um problema nessa formulação! Os gastos governamentais crescem mais que a renda nacional, a acumulação privada se acelera e o nível de bem-estar da sociedade - pelo menos em alguns países - também aumenta ou pelo menos não diminui. Como explicar esse paradoxo se se considera a hipótese de que o intervencionismo "excessivo" é o fator de desestabilização estrutural do sistema econômico?

Diante disso, considera-se que a variação do dispêndio apresenta-se maior que a variação da renda porque na fase inicial do desenvolvimento o Estado é obrigado, de um lado, a compensar gastos sociais e, de outro, porque o dispêndio estatal apresenta uma característica particular em função de que, quando o gasto passa para um patamar mais elevado - decorrente de uma situação fortuita, a guerra (3), por exemplo - apresenta uma certa rigidez à queda, uma vez cessado o motivo que o fez elevar-se. Isso é o que se chama "efeito translação", formulado primeiramente por Peacock e Wiseman.

(3) A guerra enquanto tal pode ser um fator ocasional, mas não o é a "militarização" permanente.

Do lado do financiamento e na tentativa de sair da encruzilhada teórica, os adeptos da linha ortodoxa das finanças públicas transferiram o problema para o longo prazo, dando conta de que a situação-limite da tendência crescente dos gastos numa proporcionalidade maior que a renda seria a capacidade de pagamento de impostos por parte do contribuinte. Além disso, supondo que os gastos do Estado são motivados por demandas sociais, formula-se a hipótese de que, no longo prazo, há uma tendência de deslocamento para baixo da função despesa, motivada pela queda na demanda em razão de elevado nível de bem-estar social.

Esta última hipótese poderia ser verdadeira caso a motivação de gastar do Estado fosse determinada única e exclusivamente pela demanda de bens públicos e semi-públicos. Na verdade, o leque da produção estatal é muito mais amplo do que o pressuposto. E varia desde as ações administrativo-normativas (aparelhos legislativo e técnico-burocrático), passando pelo complexo industrial-militar, as despesas de caráter sócio-econômico (como educação, saúde, transportes, centros de pesquisas etc.), até chegar à produção direta de mercadorias (a indústria de base e a indústria militar são os exemplos mais característicos). Isto sem falar que em um grande número de países (entre eles os desenvolvidos) as instituições de créditos que asseguram o financiamento de longo prazo estão sob o controle do Estado.

Assim, sendo a hipótese alternativa verdadeira, as restrições ao crescimento dos gastos mais que proporcional à expansão da renda não ocorrem pelo lado da receita, mas antes pelos limites da capacidade do endividamento, dado, principalmente, o fato de que o Estado não teria condições de financiar essa larga base produtiva mediante mecanismos tradicionais, do tipo apropriação do excedente social pela via fiscal. Nesse sentido, avançar na discussão acerca do gasto público e das formas de financiamento pelo caminho indicado aqui pode significar, para o pensamento das finanças públicas, a destruição dos seus próprios alicerces teóricos.

Mais do que isso: como a teoria convencional das finanças públicas não possui um instrumental teórico capaz de explicar o movimento histórico das relações do Estado com a economia e as repercussões desse fato sobre as finanças governamentais, termina querendo explicar o atual estado crítico do déficit público mediante um instrumental. Separado de sua historicidade, o processo intervencionista passa a ser considerado "ad hoc" e responsável último pela desordem econômica. Dessa forma, este tipo de argumentação fica, aparentemente, descomprometido com a sua falsidade teórica e ideológica.

CAPÍTULO I

A TEORIA CLÁSSICA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Este título pode parecer inusitado para os economistas mais jovens, mesmo entre aqueles que estão cursando Pós-Graduação no Brasil⁽¹⁾. Isto decorre do fato de que os cursos de economia têm a tendência de só contemplar os economistas clássicos no que se relaciona estritamente com questões como o valor, a renda da terra, os salários, os lucros, os preços, o comércio exterior e a acumulação de riqueza, mesmo sabendo os professores de economia que grande parte das obras de autores como Smith, Say, Ricardo, Malthus, Mill, por exemplo, é dedicada ao estudo das Finanças Públicas, cuja leitura é de singular importância para o entendimento da estrutura teórica da Economia Política Clássica⁽²⁾.

A impressão que fica é que os economistas consideram essa parte da obra dos clássicos como algo pouco relevante para a teoria. Esta seria uma concepção errônea pela seguinte razão: todos os referidos autores (sem exceção e vendo adiante do seu tempo)

(1) Richard A. Musgrave e Alan T. Peacock também dão título semelhante à sua obra "Classic in the Theory of Public Finance", porém a palavra clássicos não tem o mesmo sentido dado por nós aqui, pois incluem autores como Wicksell, Sax, Pantaleoni, entre outros, que pertencem à vertente neoclássica, dado que substituem o enfoque de conteúdo histórico e social pelo enfoque quantitativo dos fatores econômicos, com base no cálculo econômico racional.

(2) Nota-se que a noção das finanças públicas não recebe um tratamento marginal no contexto da obra dos referidos autores em razão da seguinte evidência: Smith, por exemplo, dedica todo o livro V - mais da metade do segundo volume da edição portuguesa - ao tratamento de assuntos relacionados com os gastos do governo, com a produção pública, com a tributação e, finalmente, com a dívida pública. De igual modo, Say que divide a sua obra - Tratado de Economia Política - em três livros; o último é todo ele dedicado ao estudo das finanças públicas. Ricardo, além de incluir a tributação como título de sua principal obra, dedica nada menos do que doze capítulos ao assunto. Seguindo a mesma trajetória, Malthus, no capítulo VII e o maior de sua obra, discute a questão de forma inovadora; a partir de sua concepção de demanda efetiva.

quando trataram do tema o fizeram com uma única preocupação: avaliar o impacto das finanças públicas (tributação/gastos) sobre os níveis de salários, de lucros, de preços e da acumulação. Daí, justifica-se e compreende-se todo o espaço das discussões acerca do Estado na construção teórica clássica. E mais: é importante ter presente que o ponto fecundo da discussão dentro da Economia Política Clássica não foi somente entre Ricardo e Smith sobre o valor, mas também entre os mesmos autores sobre quem recai os impostos quando tributada a agricultura e seu impacto sobre a acumulação; e, principalmente, a discussão entre Ricardo e Malthus acerca do impacto negativo (Ricardo) e positivo (Malthus) sobre a economia decorrente do consumo improdutivo e dos gastos do Estado. Tal discussão, muito embora tardiamente, foi reestudada por Keynes, dando ganho de "causa" teórica ao último dos autores. Desse modo, a chamada "revolução fiscal" keynesiana é, portanto, uma reelaboração teórica mais consistente das premissas malthusianas a respeito do princípio da demanda efetiva e seus desdobramentos naturais (positivos) de toda a política fiscal do governo sobre a acumulação de capital e a estabilidade do sistema capitalista de produção⁽³⁾.

(3) Ressalte-se, desde logo, que, muito embora fosse dado muita ênfase ao aspecto fiscal, pelas vertentes anti-keynesiana e keynesiana, a obra de Keynes, sem dúvida, vai muito além disso, principalmente na discussão acerca dos efeitos dos investimentos sobre a renda e o emprego; o efeito dos juros sobre o investimento, que diz respeito à eficiência marginal do capital; e a discussão sobre a moeda, na qual a oferta de dinheiro (ou a política monetária) produz efeitos sobre a taxa de juros - nesse caso em discussão a preferência pela liquidez.

Falar de "Revolução Fiscal" é muito próprio dos keynesianos - com Herber Stein ao escrever *The Fiscal Revolution in America* -, enquanto falar em "fiscalismo" é próprio dos anti-keynesianos, como Hicks, que, embora comente os pontos cruciais da obra de Keynes, descarta os juros como vínculo da moeda com o investimento (caso geral) e considera que a questão é empírica (caso particular) que pode se confirmar ou não. Então, muito pouco pode ser feito com a moeda; com isso a política de emprego passa a ter como único e exclusivo instrumento o orçamento do governo. Isso fez o keynesianismo tornar-se fiscalismo.

É aqui, e não em outro lugar, que toda a discussão clássica acerca das finanças públicas tem seu "status" elevado não só na construção teórica de Smith, Say, Ricardo, Malthus e Mill - sem falar noutros mais -, assim como ganha (ou deveria ganhar) contemporaneidade no debate teórico corrente.

A importância das finanças públicas no contexto teórico dos clássicos pode ser melhor avaliada a partir do que Smith define como objetivo da economia política: "A Economia Política, considerada como um setor da ciência própria de um estadista ou de um legislador, propõe-se a dois objetivos distintos: primeiro, prover uma renda ou manutenção para a população ou, mais adequadamente, dar-lhe a possibilidade de conseguir ela mesma tal renda ou remuneração; segundo, prover o Estado ou a comunidade de uma renda suficiente para os serviços públicos"⁽⁴⁾. Nada mais revelador, portanto.

É verdade que os economistas clássicos não deram um direcionamento da tendência dos gastos governamentais na trajetória do processo de desenvolvimento capitalista, mas o fato de se posicionarem contra ou a favor da intervenção estatal e seu impacto sobre a acumulação de capital constitui o principal fundamento teórico para o entendimento da economia do setor público no estágio atual do desenvolvimento capitalista e na resolução de suas instabilidades e crises.

(4) Smith, Adam. A Riqueza das Nações. VI. I, p. 357; Nova Cultural (série os economistas); São Paulo, 1985.

1.1 - A Síntese da falsa unicidade da(s) Teoria(s) Clássica(s) das Finanças Públicas

Invariavelmente, a exegese da teoria econômica clássica tem por hábito estabelecer uma certa homogeneidade entre os autores que compõem aquela escola do pensamento econômico. As divergências são apresentadas apenas em relação a pontos específicos que não comprometem os macrofundamentos que caracterizam a teoria clássica. Isto parece ser um equívoco interpretativo.

No tópico anterior, havia dito que a parte relativa às finanças públicas tinha um "status" teórico nos clássicos tão importante quanto qualquer outro ponto analisado - do tipo renda, produção etc.; isto não só devido ao número de páginas e capítulos dedicados à análise da questão, como também, e principalmente, pela forma como foi analisada, onde a ênfase básica era no sentido de mostrar os impactos econômicos decorrentes da tributação e do consumo improdutivo (gastos do governo) sobre os níveis de produção, de renda, de acumulação e de distribuição - este último ponto explorado em maior detalhe por Say.

Sendo esta a posição da teoria das finanças públicas no contexto da teoria clássica, deriva daí a constatação de que os macrofundamentos dessa teoria não apresentam a homogeneidade suposta. Nesse ponto, ela apresenta pelo menos duas abordagens diametralmente opostas. De um lado; tem-se as abordagens

convergentes de Smith, Ricardo, Say, e John S. Mill. De outro, tem-se o pensamento contraposto de Malthus⁽⁵⁾.

A síntese da linha que tem em Smith o precursor utiliza os seguintes pressupostos: a) a intervenção do Estado deve ocorrer no estritamente indispensável; b) ainda assim, quando houver uma produção pública deve gerar uma receita que seja compatível com o custo de produção; c) com isso, o critério de custo e benefício deve orientar a política de produção (gastos) pública; d) a tributação sobre os salários eleva os custos da mão-de-obra, fazendo reduzir os lucros e criando obstáculos à acumulação; e) a dívida pública, tal como a tributação em geral, produz os mesmos efeitos negativos sobre a economia; f) na defesa de uma maior equidade do sistema tributário, a receita e despesa devem obedecer o princípio do benefício; g) o plano orçamentário deve estar sempre em equilíbrio.

Como já sublinhado, uma outra teoria clássica das finanças públicas encontra-se em Malthus que, a partir da noção da demanda efetiva, passa a conceber efeitos diferentes sobre a economia resultante da intervenção e gastos estatais e da tributação. Os seus pressupostos básicos eram os seguintes: a) a tributação é vista muito mais como um mecanismo de distribuição de renda, com possibilidade de expansão do consumo

(5) MIGLIOLI, Jorge, *Acumulação de Capital e Demanda Efetiva*. T.A. Queiroz. São Paulo, 1987. Muito embora este autor ressalte a importância de Malthus no que diz respeito à demanda efetiva, no ponto relativo às finanças públicas é destacado a influência da "Lei de Say" sobre a concepção do papel das despesas governamentais no funcionamento da economia e a teoria da tributação, mostrando a convergência de pensamento de Say e Ricardo sobre a questão como sendo a concepção clássica. Que Smith, Say e Ricardo estejam de acordo é apenas uma meia verdade em termos dos clássicos, pois Malthus (também um clássico) tem uma teoria das finanças públicas opostas a partir justamente de sua noção do princípio da demanda efetiva.

e de ampliação do emprego, ao invés de ser vista como obstáculo à acumulação de riqueza; b) sendo a demanda insuficiente, deve-se ampliar o consumo improdutivo dos trabalhadores mantidos pelo Estado e a construção de obras públicas; c) coerente com esse raciocínio, a dívida pública antes de implicar num obstáculo à acumulação - dado que se supõe que sua efetivação decorre da transferência de recursos produtivos (privado) para o consumo improdutivo (público) -, a sua consolidação, respeitados alguns critérios técnicos, constituirá um instrumento implusionador do emprego e da riqueza.

1.1.1 - As Concepções de Smith, Say, Ricardo e Mill: idéias para a sustentação do "Capitalismo Liberal".

Como havia assinalado acima, estes quatro autores constituem uma das vertentes da teoria das finanças públicas clássicas. Se se admite que os pontos mais relevantes no contexto da teoria de finanças públicas estão relacionados com o grau de intervenção do Estado, com os níveis de consumo/gastos e com os critérios utilizados na tributação, não se teria maiores dificuldades em perceber que Smith foi, entre os clássicos, o autor que melhor formulou um pensamento anti-intervencionista

do Estado na economia⁽⁶⁾. Com relação à natureza do consumo e dos gastos governamentais, Say dedicou grande parte de sua obra. Já no que diz respeito à tributação e seu impacto sobre as variáveis econômicas mais relevantes, ninguém melhor do que Ricardo aprofundou teoricamente o tratamento da questão. Enquanto isso, Mill pode ser considerado como o que melhor percebeu o papel do Estado no futuro, particularmente na fase do capitalismo monopolista.

Assim sendo, guardando coerência com o seu princípio de uma economia funcionando através de regras imanescentes ao próprio mercado - a chamada "mão-invisível" -, Smith nega peremptoriamente qualquer tipo de vantagem decorrente de regulamentação externa ao sistema econômico. Partindo do suposto de que as atividades governamentais são improdutivas, portanto as despesas sendo caracterizadas como improdutivas,

(6) O anti-intervencionismo estatal em Smith aparece simplificado na literatura corrente. A expressão "mão-invisível", como exaltação à excelência do mercado na produção e distribuição, é a evidência mais acabada desse simplismo. É certo que Smith não foi tão frívolo na argumentação acerca da livre determinação dos agentes na construção da produção social. Aliás, ao contrário do que possa ser imaginado, não havia uma preocupação em Smith (e também nos demais economistas pertencentes à Escola Clássica) em combater a ação do Estado através do culto ao mercado como melhor caminho para se chegar à prosperidade. Não era esta a discussão. Por isso a expressão "mão-invisível" é mais circunstancial do que coloquial na obra de Smith. Na verdade a discussão partia de dois supostos: a) equilíbrio permanente do sistema econômico; e b) a noção de externalidade da ação do Estado. Compreendendo que o desequilíbrio do sistema econômico só ocorre por fatores externos, por esta razão é que Smith e seguidores apressaram-se em delimitar a ação do Estado, visto que não se observa nenhuma vantagem na regulamentação externa ao sistema econômico. Toda a discussão acerca dos gastos estatais como improdutivos e a tributação como elemento obstaculizador da acumulação segue a orientação do suposto de que a ruptura do sistema econômico decorre das tentativas de regulamentação externa. Daí traçar limites mínimos para a atuação do Estado passa a ser uma tarefa de extrema relevância na construção teórica da Economia Política Clássica. Nesse ponto, ninguém melhor do que Smith, entre os clássicos, formulou e delimitou os limites mais convenientes da ação do Estado na economia. No entanto, Smith não deixa de reconhecer a necessidade dos gastos estatais em defesa, justiça e com obras e instituições públicas, reconhecendo estas últimas como dever do soberano ou do Estado de criá-las porque jamais o lucro compensaria o indivíduo que desejasse empreendê-las. Vê-se, portanto, que a noção que se tem hoje da expressão "mão-invisível" não está contextualizada na obra de Smith; por outro lado, o fato de Smith apontar algumas necessidades de intervenção estatal não permite considerá-lo favorável à ação para a prosperidade do sistema capitalista - a defesa do oposto era o principal argumento na obra de Smith.

então considera que a elevação das atividades e dos dispêndios governamentais tandem a produzir impactos negativos sobre o sistema econômico.

Por essa razão as atividades governamentais devem ficar restritas àquelas obras e instituições públicas necessárias apenas para facilitar o desenvolvimento de alguns setores da atividade econômica. No caso particular da educação, Smith é taxativo ao afirmar que "... geralmente as matérias educacionais mais bem ensinadas são aquelas para cujo ensinamento não existem instituições públicas"⁽⁷⁾. Com base nisso, defende que a educação só deve receber alguma atenção por parte do Estado talvez nos casos das pessoas comuns em uma sociedade civilizada e comercial, pois do resto da população formada pelas pessoas de posição e fortuna o setor privado deve encarregar-se⁽⁸⁾.

Mesmo assim, a possibilidade defendida por Smith de uma intervenção do Estado em setores selecionados da atividade econômica deve obedecer a alguns princípios que são hoje alguns dos pilares teóricos da ortodoxia. Primeiramente, que a maior concessão ao poder público deve ser feita quando a administração fica a cargo do poder local e provincial. Com isso, se quer dizer que a tributação deve ser imposta na exata

(7) SMITH, Adam. Op. Cit. p. 203.

(8) Ibidem, p. 214. Dado que Smith considera os serviços educacionais públicos de qualidade inferior e que a participação do Estado só deve ocorrer em casos de extrema necessidade para que os pobres não fiquem sem a educação elementar, é evidente que o postulado de Smith conduz mais ao agravamento das desigualdades sociais do que reduz a ignorância dos pobres e infelizes.

medida do benefício recebido pelos indivíduos; isto é, "mesmo as obras públicas que, por sua natureza, não têm condições de gerar renda para a sua própria manutenção, mas cuja conveniência está mais ou menos restrita a algum lugar ou distrito em particular, sempre são mais bem mantidas com uma receita local ou provincial, sob a direção de uma administração local ou provincial, do que com a receita geral do Estado, cuja administração sempre deve caber ao poder executivo" (17).

O segundo princípio defendido por Smith que deve orientar a intervenção pública em determinados setores é o de que a produção estatal deve gerar uma receita compatível com seus custos para evitar acarretar ônus à receita geral do país. As hipóteses implícitas aqui são: a) como o autor pensa que o tributo sempre recai sobre a renda ou sobre o estoque de capital, se a receita decorrente da produção pública não for suficiente para cobrir os custos de produção, logo o ônus para cobrir o hiato entre a receita e despesa criará problemas para a acumulação de capital; b) de outro lado, ao colocar como condição que a produção pública gere uma receita compatível com os custos, tem-se o embrião da análise de custo-benefício que, entre os clássicos, fica teoricamente melhor elaborada com Say e vai ganhar "status" teórico relevante entre os anti-intervencionistas neoclássicos, no período pós-Keynes.

(17) SMITH, Adam. Op. Cit. P. 179. Aqui, mais uma vez, o viés ideológico de Smith apenas lhe permite advogar uma tributação fundada no princípio do benefício (o que é iníquo numa sociedade com uma péssima estrutura distribucional da renda), mas não na estruturação de um sistema tributário regido pela capacidade de pagamento.

Como todo o argumento gira em torno de uma única premissa, qual seja, de que todo aumento da tributação recai sempre sobre a renda e/ou sobre o estoque de capital existente (reduzindo, em ambas as situações, as possibilidades do emprego e da acumulação), fica evidente, portanto, que o endividamento público - que potencializa uma capacidade de gasto acima das receitas correntes, além de colocar em perspectiva o aumento da carga tributária caso os níveis de gastos não sejam reduzidos - é visto como um mecanismo destruturador, primeiro, do sistema tributário, mediante a elevação da tributação a níveis inconvenientes e, segundo, do próprio sistema econômico, dado que a tributação sempre recai sobre a renda ou o estoque de capital, retirando um maior potencial de arrecadação futura.

A partir desse raciocínio, Smith nega a possibilidade de que a dívida pública constitua um mecanismo impulsionador do emprego, da produção e do capital de uma nação. Desse modo, "quando, para cobrir os gastos do Governo, arrecada-se durante o ano uma receita do produto de impostos livres ou não hipotecados, determinada parcela da renda de pessoas particulares é apenas desviada da manutenção de um tipo improdutivo de mão-de-obra para a manutenção de outro tipo igualmente improdutivo", porém, "... quando os gastos públicos são pagos com a emissão de títulos da dívida pública são pagos com a destruição anual de algum capital existente anteriormente no país, com o desvio de uma parcela da produção anual, anteriormente destinada a manter

mão-de-obra produtiva para a manutenção de mão-de-obra improdutiva"⁽¹⁰⁾.

Dessas passagens de Smith pode-se tirar duas conclusões. A primeira, mais evidente, é a de que enquanto o gasto privado se divide em produtivo e improdutivo, o gasto governamental é sempre improdutivo; por isso, quando a tributação recai sobre a parte improdutiva do setor privado, ocorre simplesmente uma mera transferência de renda do setor privado para o governo, mantendo-se o mesmo nível da demanda. Com esta rigidez do raciocínio, supõe-se, em consequência, que expandir a capacidade de gasto além dos limites possíveis de financiamento decorrente da tributação sobre o consumo improdutivo dos indivíduos implica necessariamente numa redução do potencial de acumulação, dado que a dívida só poderá ser financiada mediante uma parcela da renda capitalista que seria destinada a novas inversões ou então mediante a dilapidação do estoque de capital existente. Sem embargo, há nesse tipo de raciocínio um duplo equívoco: de um lado, por supor que o financiamento do déficit

(10) SMITH, Adam. Op. Cit. p. 327. De logo vale lembrar que daqui por diante as expressões trabalho, consumo e gastos improdutivos serão tratadas como sinônimos. Segundo Marx o trabalho produtivo é aquele que gasta seus elementos materiais (seu objeto e seus meios) consumindo-os produtivamente, criando uma mercadoria para o mercado; do contrário, o trabalho improdutivo não teria o "dom" de produzir para o mercado, portanto, um valor de troca (O Capital, L.I, Vol. I, p. 208. DIFEL, São Paulo, 1987). Say, que se preocupou mais diretamente dos efeitos gerais do consumo, tratou o consumo como uma fruição; sendo imediata, trata-se de uma fruição proporcionada por um consumo improdutivo; por outro lado, sendo mediata (satisfação retardada), trata-se de um consumo reprodutivo (Tratado de Economia Política, Nova Cultural, São Paulo, 1986, p. 367). Em síntese, é considerado improdutivo aquele trabalho ou gasto governamental que não contribui diretamente para o aumento da renda nacional. Nesse caso, o poder de gasto de um indivíduo nada mais é do que uma doação feita pelo governo que pretende aumentar o poder de compra do cidadão (via transferência direta de renda monetária ou concessão de trabalho) mas sem aumentar a renda nacional. Não obstante isso, para os clássicos - exceto Malthus - esta noção de trabalho/gasto improdutivo é mais ampla porque se admite - baseado na Lei de Say - que o gasto improdutivo implica vagamente do poder de compra. Mais adiante a discussão desse ponto será aprofundada.

mediante a emissão de títulos da dívida pública implicará sempre em sacrifícios da acumulação; de outro lado, igualmente, por supor que os gastos estatais são sempre improdutivos.

A segunda conclusão decorre do segundo equívoco apontado acima. Ora, se os gastos estatais são sempre improdutivos, supõe-se, como decorrência, que quanto menos o Estado gastar melhores e mais efetivos serão os efeitos sobre a economia; nesse caso, a dívida pública estaria condicionada pela máxima de Smith, que diz: "quando um governo sabe que pode tomar empréstimos, dispensa-se de poupar, ao passo que, se não houver possibilidade de tomar empréstimos, sente que precisa economizar"⁽¹¹⁾. Desse modo, salvo os gastos decorrentes da manutenção da justiça e da segurança e dos serviços correlatos, na concepção de Smith as causas da expansão dos gastos governamentais estariam determinados pelo caráter mais ou menos perdulário do governo; nesse caso, exceder os gastos além das possibilidades da tributação e das "necessidades" da produção pública ao estritamente útil seria mais um ato irresponsável do governante do que uma necessidade imposta pela forma como se dá o processo de acumulação capitalista. São estas razões que levaram Smith a propor como política econômica um orçamento

(11) Este desdobramento do raciocínio de Smith merece um tratamento crítico mais elaborado, porém, da forma como o trabalho está estruturado, este parece-me não ser o momento mais apropriado para fazê-lo. Talvez a melhor oportunidade seja quando da discussão dos pressupostos neoclássicos (Cap. II) pelo fato de que, mesmo que as bases de estruturação da dinâmica capitalista estejam inteiramente modificadas, principalmente com relação ao papel do Estado e das finanças públicas, ainda assim a estrutura teórica fundamental utilizada pelos neoclássicos continua sendo a mesma elaborada pelos clássicos. Portanto, para o debate contemporâneo é mais acertado e relevante criticar a visão a-histórica de um segmento da economia política atual do que criticar a pouca evidência empírica que serviu de base para a construção teórica da Economia Política Clássica.

equilibrado e o resgate da dívida como fatores impulsionadores da produção e do emprego. A percepção que se tem é que o pensamento estagnou durante dois séculos, quando se percebe a atualidade das propostas de Smith.

No entanto, estas concepções de Smith acerca das finanças públicas não ficam circunscritas à sua obra. Outros economistas que lhe seguiram vão retomá-las, aprofundando-as em alguns pontos, reafirmando-as em outros ou, ainda, empobrecendo-as em outros. Desse modo, muito embora a teoria das finanças públicas de Smith discuta os seus aspectos fundamentais, na questão referente ao consumo/gasto do Estado, o pensamento de Say é muito mais elaborado, não obstante a sua matriz teórica originária tenha sido a formulada por aquele autor. Mas nem por isso Say pode ser acusado de ser um simples divulgador da obra de Smith⁽¹²⁾.

Note-se, por exemplo, que nada menos do que nove dos onze capítulos do livro terceiro do "Tratado" são todos eles dedicados à despesa pública de um modo geral, enquanto apenas dois são reservados para a explicitação de seus pontos de vista acerca da tributação. Fica demonstrado, então, que nenhum dos fundamentos da teoria das finanças públicas nos clássicos não se completa inteiramente tomando Smith, Say, Ricardo e Mill separadamente, muito embora cada um deles isoladamente tenha discutido aqueles três aspectos que, a meu juízo, constituem os

(12) Veja-se a esse respeito o prefácio à edição portuguesa do "Tratado de Economia Política" de Say, feito por Georges Tapinos.

macrofundamentos da teoria das finanças públicas: a questão da intervenção (diria melhor, da produção pública), do consumo/gasto governamental e, finalmente, dos aspectos relacionados com a tributação.

Desse modo, sendo Say o autor clássico que analisou em maior profundidade a natureza e o objeto da despesa pública, o que o distingue, então, de Smith e Ricardo? Parece-me que em dois pontos Say torna-se inovador. O primeiro deles diz respeito à introdução da noção da racionalidade dos gastos através do princípio teórico da análise de custo e benefício. O segundo é trabalhar os gastos governamentais no contexto de sua lei dos mercados, baseada na noção de que a produção cria sua própria procura.

A construção teórica das finanças públicas de Say começa pela análise do consumo. Muito embora tivesse dedicado cerca de seis capítulos ao estudo da natureza e do impacto do consumo sobre o sistema econômico, ainda assim isso não foi suficiente para acrescentar algo além do ponto a que Smith havia chegado. Não apresentando diferença, talvez ela seja marcante em termos de ênfase, pois, embora dê destaque à importância do consumo em geral na ampliação da riqueza (se assim não o fizesse também seu modelo de equilíbrio não fecharia), salienta em várias passagens de sua obra que um aspecto do consumo (no caso o improdutivo) nada mais significa do que a destruição de uma parte do valor produzido pela sociedade em um dado período. Nada a objetar quanto a isso; no entanto, a amplidão de sua

análise é no sentido de mostrar uma 'hierarquia dos diversos tipos de consumo com base nos valores morais. Nesse sentido, diz Say, "em geral, um país no qual se gastasse, seja nas cidades, seja nas compras, em casas bonitas, roupas adequadas, móveis sólidos e em educação, parte do que se gasta em prazeres e fruições frívolas e perigosas; um país como esse... mudaria totalmente seu aspecto, adquiriria um aspecto de bem-estar, parecendo incomparavelmente mais atraente aos olhos de seus próprios habitantes e dos estrangeiros"⁽¹³⁾. Nesse sentido, o consumo improdutivo, situado no primeiro escalão dos consumos mal esclarecidos encontram-se os que trazem tristezas e males em lugar dos prazeres esperados⁽¹⁴⁾; este tipo de consumo é condenado em comparação ao chamado consumo produtivo real, tal como um bom sistema de educação, por exemplo.

Por outro lado, embora vendo, assim como Smith, o consumo do governo como improdutivo e pernicioso ao processo de acumulação, ainda assim a sua posição não é contrária à participação do Estado na produção social. Isto decorre da sua noção do consumo improdutivo avaliado com base nos valores morais. Então, o que parece ficar claro no argumento de Say é que não importa muito o nível do gasto ou o volume da produção, mas sim a natureza de ambos. Desse modo, os gastos com a guerra, por exemplo, são considerados como "excessos da intemperança", porém o mesmo não sucede com o consumo

(13) SAY, Jean-Baptiste. Tratado de Economia Política - Nova Cultural (série os Economistas), São Paulo, 1986.

(14) SAY, Jean Baptiste. Op. Cit. p. 377.

improdutivo real, tal como os gastos em educação básica e profissionalizante - como são defendidos explicitamente por Say -, as obras públicas meritórias, como ponte, estradas, áreas de lazer etc.⁽¹⁵⁾. Com efeito, a conclusão que se pode tirar dessa leitura da obra de Say é que a sua aversão à intervenção do Estado não se mostra tão exacerbada quanto a de Smith. A partir dessa conclusão, pode-se adiantar que Say via a despesa pública como mecanismo compensatório, dado que o gasto deveria ser alocado segundo o mérito, definido pelo grau de carência dos indivíduos⁽¹⁶⁾.

Isto pareceria que (contrariamente ao que defendia Smith, ou seja, uma tributação segundo o benefício, portanto uma tributação vinculada com o nível de gasto) a análise de Say conduz a que se tenha uma despesa segundo o mérito e a tributação segundo a capacidade de pagamento, portanto uma coisa desvinculada da outra. Noutras palavras: enquanto na concepção smithiana o imposto tem a noção de preço e, por conseguinte, o gasto expresso no bem público, na concepção de Say esta noção de mercado desaparece dado que o beneficiário do gasto não tem correspondência com o pagador de imposto.

(15) "As estradas e canais são construções públicas extremamente dispendiosas, mesmo nos países em que são construídos judiciosamente e com economia. Apesar disso, é provável que o serviço que prestam à sociedade ultrapasse de longe, na maioria dos casos, as despesas anuais que lhe obrigam a fazer". SAY, Jean Baptiste. Op. Cit. p. 412.

(16) "Muitas pessoas são de opinião de que só a desgraça dá direito ao auxílio da sociedade. Pareceria, ao contrário, que, para reclamar tal auxílio como direito, seria necessário que os infelizes demonstrassem que seus infortúnios são consequência necessária da ordem social estabelecida e, ao mesmo tempo, que a própria ordem social não lhes oferece nenhum recurso para escaparem de seus males. Se estes decorrem apenas da fraqueza de nossa natureza, não se percebe muito como as instituições sociais estariam obrigadas a repará-los". SAY, Jean Baptiste. Op. Cit. p. 409.

No entanto, esta suposição fica apenas no nível da aparência, ou melhor, ela é apenas verdadeira quando se estuda o Say dos capítulos que tratam do consumo e dos gastos estatais; porém, nos capítulos posteriores (VIII e IX) que tratam da tributação, "Quem Paga os Consumos Públicos" e "O Imposto e Seus Efeitos Gerais", o que se nota é um recuo em relação a posição anterior e uma total aceitação de Smith. Isto implica, agora, que o imposto seja pago segundo os benefícios que se recebe, porquanto "se a equidade impõe que os consumos sejam pagos por quem deles desfruta, os países mais bem administrados sob esse aspecto são aqueles em que cada classe de cidadão suporta os custos dos consumos públicos proporcionalmente (grifo nosso) à vantagem que deles tira"⁽¹⁷⁾.

Aqui Say não apenas é convergente com o pensamento de Smith, como parece evidente também que a sua fúria em contradizer a Malthus o conduz a negar-se a si próprio. Depois de afirmar como sendo benéficas as despesas governamentais feitas com base em bens meritórios, Say diz que "Incorrem em grande erro... aqueles que, percebendo em linhas gerais que a produção é sempre igual ao consumo (certamente é necessário, com efeito, que o que se consome tenha sido produzido), tomando o efeito pela causa, afirmando como princípio que só o consumo improdutivo provoca a reprodução que a poupança se opõe

(17) *SAY, Jean Baptiste. Op. Cit. p. 415/6. Nesse ponto a repetição de Smith por Say é tão evidente que o princípio do benefício da tributação individual é, sem nenhuma mediação, transportado ao nível local, provincial e nacional; isto é, quando a ação governamental beneficia apenas os residentes locais ou provinciais sobre estes deve recair o ônus, independente, como fica claro, de como se distribua a renda a nível regional e local.

diretamente à prosperidade pública e que o cidadão mais útil é o que mais gasta"⁽¹⁸⁾. "Pelas mesmas razões" - continua Say - "que nos mostraram que o consumo improdutivo não favorece em nada a reprodução, tampouco poderia favorecê-la a coleta de impostos. Ela tira do produtor um produto com o qual poderia obter algum prazer, se o tivesse consumido improdutivamente, ou um lucro, se o tivesse aplicado em emprego útil. Nos dois casos, descontar impostos é causar prejuízo à sociedade. prejuízo este que permanecerá sem nenhuma compensação todas as vezes em que não receber nenhum serviço em troca". (grifos nossos). Raciocinando junto com Say: se tanto o consumo improdutivo quanto a coleta de impostos não favorecem em nada a reprodução, logo a devolução do imposto à sociedade ou ao indivíduo mediante a prestação de serviço não resgata o prejuízo, dado que o gasto do governo é improdutivo, portanto não favorecendo a reprodução (veja nota de rodapé no. 10). Ademais, é necessário que fique claro, de uma vez por todas, que é uma falácia atribuir aos gastos do governo o caráter de improdutivos como o desejam os clássicos. Esta concepção errônea decorre igualmente de uma associação errônea com o trabalho improdutivo, como se o governo fosse composto somente de soldados e conselheiros.⁽¹⁹⁾ Por acaso, Say se pergunta se as despesas com estradas ligando regiões produtoras são improdutivas?

(18) SAY, Jean Baptiste. Op. Cit. p. 383.

(19) O curioso é que, desde então, esta concepção vem sendo aceita sem maiores restrições, inclusive entre os autores ditos marxistas. No capítulo III esta questão será discutida em maior profundidade.

Este raciocínio é levado às últimas consequências quando Say estabelece a cadeia de impactos negativos sobre as variáveis econômicas, a partir da cobrança de impostos. Diz ele, então concluindo o seu pensamento: "é impossível... tomar uma parte de sua renda sem, ao mesmo tempo, obrigá-lo a reduzir proporcionalmente os seus consumos. Daí decorre a dissimulação de demanda dos objetivos sobre os quais o imposto incide. Dessa diminuição de demanda resulta, por sua vez, em decréscimo de produção e, conseqüentemente, menos matéria tributável. Há, portanto, perda para o contribuinte de uma parte de suas fruições, perda para o produtor de uma parte de seus lucros e, finalmente, perda para o fisco de uma parte de sua receita" (20).

Só se compreende como correta esta tese de Say se se admite como hipótese (como supomos que ele tenha feito) que o governo enterrou ou queimou o dinheiro arrecadado sob forma de imposto no primeiro estágio da produção e da geração da renda. Além disso, Say parece negar o seu princípio de que não pode haver "vazamento" no poder de compra criado pela produção.

Say mantém a mesma coerência na defesa de seus pontos de vista quando analisa o funcionamento do excedente de gasto sobre a receita pela via de empréstimos. O ponto de chegada de Say é o mesmo de Smith, qual seja, a dívida pública nada mais é do que uma extensão do consumo/gasto improdutivo do Estado, o que significa obstáculo à acumulação. Não obstante isso, o capítulo

(20) Ibidem, Op. Cit. p. 421.

XI do livro terceiro, que trata da dívida pública, é mais rico do ponto de vista analítico do que o de Smith, principalmente porque, enquanto Say procura analisar a dívida do ponto de vista de seus efeitos sobre a dinâmica econômica (inclusive os impactos intergovernamentais), Smith preocupa-se mais com sua gestão; por isso a ênfase na tributação sobre as colônias.

Assim, toda a argumentação de Say parte da premissa de que "todo consumo do governo é improdutivo". Disso, então, deriva a afirmação de que "entre os particulares e os governos que contraem empréstimos há esta grande diferença: que os primeiros, na maioria das vezes, procuram obter fundos com o propósito de fazê-los render e de empregá-los de maneira produtiva, ao passo que os segundos, em geral, só fazem empréstimos para dissipar irremediavelmente os fundos que lhes foram concedidos"⁽²¹⁾.

Além desse aspecto mais geral da destruição de capitais, analisa outros aspectos do endividamento público que pontificam como obstáculos à acumulação. Um deles diz respeito à elevação da taxa de juros. Quando o governo recorre frequentemente ao mercado de dinheiro para conseguir a preferência sobre um concorrente é obrigado a elevar as taxas de juros; isto obriga as empresas incorrerem em custos de produção maiores, os quais diminuem o consumo e o emprego.

(21) Say, Jean Baptiste. Op. Cit. p. 443.

Outro aspecto está relacionado com a distribuição do ônus da dívida entre as gerações. A idéia é que os encargos da dívida nunca são acompanhados de benefícios proporcionais; desse modo, como os empréstimos contratados no presente não produzirão impactos sobre os níveis de renda e riqueza, às gerações futuras, resta apenas suportar o fardo da dívida sem as vantagens correspondentes. Isto ocorre porque o gasto excedente financiado com empréstimos é direcionado para o consumo improdutivo, daí nada acrescentar ao nível de riqueza existente. Isto para Say é extremamente injusto e disso pode ocorrer que as gerações futuras podem desejar se desobrigarem dos encargos "se vierem a perceber que nada serviu para sua felicidade nem para sua glória. O futuro pode encontrar razões para exigir contas do presente" (22).

Não resta dúvida que a análise de Say referente ao endividamento público é extremamente relevante e, sobretudo, ganha contemporaneidade quando muitos economistas de hoje lançam mão de seus argumentos na produção de diagnósticos e na formulação de políticas.

No entanto, a nosso juízo, suas conclusões a respeito da dívida pública são relevantes e verdadeiras em muitas situações, mas não podem derivar da premissa de que "o gasto público é sempre improdutivo", porque é falsa. Podemos chegar às mesmas conclusões constatando que os recursos oriundos de empréstimos foram alocados na construção de escolas e de estradas, na

(22) Say, Jean Baptiste. Op. Cit. p. 452.

produção de aço ou na preparação de cérebros para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia. Exemplificando: se os gastos do Estado quando alocados mesmo em setores produtivos não apresentarem retornos compatíveis com o custo de produção, é óbvio que haverá uma necessidade por recursos suplementares que irão pressionar ou o sistema tributário ou o mercado de crédito. Caso a alternativa escolhida seja o mercado de crédito, certamente que poderá haver (mas não necessariamente) uma elevação da taxa de juros, incrementando, portanto, os custos de produção não só das empresas privadas, mas também dos empreendimentos do próprio Estado.

Por outro lado, se se admite a hipótese de que as atividades estatais geram um excedente, mas o governo é induzido a implementar ao mesmo tempo uma soma muito alta de recursos que não pode originar-se só do sistema tributário, os resultados, ainda assim, serão os mesmos, pois a via alternativa restante para o financiamento é o mercado de crédito.

Desfaz-se, então, a ligação que Say quer fazer entre desdobramentos negativos do endividamento do Estado e a natureza de seus gastos: sempre improdutivos.

Por fim, quero retomar os dois pontos relevantes na teoria das finanças públicas de Say que foram sublinhados acima, mas não desenvolvidos. O primeiro deles reporta-se à consideração que Say faz a respeito dos critérios que o Estado deve adotar na alocação de recursos públicos. Nada teria de mais nisso não fosse o que este argumento passou a representar no contexto da

teoria das finanças públicas (no período pós-Keynes), dando margem, inclusive, para o surgimento de uma das alas mais conservadoras, senão a mais conservadora do pensamento econômico contemporâneo. Trata-se, portanto, da alocação de recursos por parte do Estado com base no princípio de custo e benefício: ou seja, só é conveniente a alocação de recursos por parte do Estado caso o retorno apresente uma rentabilidade igual ou superior àquela verificada no setor privado⁽²³⁾. Como as motivações de investir e produzir do Estado nem sempre são as mesmas que orientam o investimento e a produção privados, certamente que a adoção desse critério é uma forma disfarçada de excluir qualquer participação estatal na produção social. Esta, sem dúvida, é a versão elaborada daquilo que se encontra assistematicamente formulado em Say.

Mesmo assim, a preocupação da obra de Say quanto a esta questão é mais no sentido de apresentar um método que seja capaz de avaliar o verdadeiro custo da produção pública, pois, na sua opinião, os benefícios escapam a qualquer avaliação mais prudente. Daí avaliar que a despesa anual de qualquer espécie de produção pública compõe-se de: a) "da perda, por parte do público, do aluguel do terreno onde se assenta a construção"; b) "dos juros do capital que serve para construí-la"; c) "dos

(23) Deve-se ter em mente que a instabilidade imaginada é decorrente do retorno financeiro. Esta exigência pode ser considerada muito rigorosa, ou mesmo imprecisa, caso seja levado em consideração o conceito de externalidade, muito mais presente nos investimentos públicos do que nos investimentos privados.

custos anuais de manutenção" (24).

Com a determinação de métodos para avaliar os custos de produção pública, Say deseja defender o suposto de que os princípios que regem a economia privada também devem ser os mesmos que regem a economia pública. "Ora, se as despesas públicas afetam a soma das riquezas exatamente do mesmo modo como as despesas privadas, são os mesmos princípios de economia que deverão determinar umas e outras. Não há duas espécies de Economia, assim como tampouco existem duas espécies de propriedade ou duas espécies de moral. Se um governo ou um indivíduo fazem consumo dos quais deverá resultar uma produção de valor superior ao valor consumido, um e outro estão exercendo uma atividade produtiva" (25). Nesse sentido, Say rejeita qualquer argumentação segundo a qual as regras que servem para a administração de uma fortuna privada e as que devam orientar a administração dos recursos públicos não apenas diferem entre si, mas se encontram muitas vezes em oposição direta.

Não resta dúvida de que a argumentação de Say sobre esta questão merece alguns reparos, porém deixarei para fazê-los mais adiante (veja nota 24). No entanto, realçá-la como um

(24) Considero que a ala conservadora da teoria das finanças públicas contemporânea apresenta duas vertentes; uma que, muito embora rejeite a participação do Estado na economia, admite algumas imperfeições da economia de mercado e por isso advoga uma certa participação do Estado para corrigi-las; a outra não admite as imperfeições do mercado e a participação do Estado fica subordinada aos critérios de rentabilidade financeira. Dado que esta discussão será o ponto central do capítulo II, aqui só interessa registrar o pensamento de Say acerca dos critérios que devem orientar a alocação de recursos por parte do Estado.

(25) SAY, Jean Baptiste. Op. Cit. p. 412.

ponto importante da construção teórica de Say deve-se ao fato do "status" que a mesma ganha no contexto da teoria das finanças públicas contemporânea.

O segundo ponto importante a considerar na construção teórica de Say é a aplicação que ele faz de sua lei dos mercados às finanças públicas. Sendo os gastos públicos considerados improdutivos, não exerceriam qualquer efeito positivo sobre o sistema econômico, pois não passariam de meras transferências do setor privado para o Estado. Ao contrário disso, caso os fundos transferidos decorressem da tributação sobre o lucro ou sobre o estoque de capital, os gastos do Estado tenderiam a produzir obstáculos à expansão do crescimento econômico. Desse modo, para que o gasto governamental não influenciasse negativamente a economia, seria necessário que a tributação não recaísse sobre o estoque de capital já existente ou então sobre a parte da renda destinada à acumulação, ou, o que seria o mesmo, a tributação deveria recair sobre a parte da renda privada destinada ao consumo improdutivo.

Segundo a lei dos mercados de Say, para uma determinada produção existe sempre uma demanda de igual valor. Com base nos supostos de que o gasto é improdutivo e que o fundo transferido para o Estado é decorrente de parte da renda privada destinada ao consumo improdutivo, logo "ao se efetuar a produção cria-se ao mesmo tempo um determinado volume de poder de compra, uma parte do qual é transferida dos indivíduos para o Estado através dos tributos e/ou empréstimos públicos, e é com essa

parte do poder de compra que o governo efetua sua despesa. Assim, o poder de compra total - ou demanda efetiva total - não se altera, havendo apenas uma transferência desse poder para as mãos do Estado" (26).

Com base nesses supostos Say, entre outros economistas clássicos, é capaz de construir um arcabouço teórico das finanças públicas de maneira tal que a sua lei dos mercados fique preservada. Porém, isso só pode ser possível se se acredita na falsidade do argumento de que os gastos estatais não têm impacto sobre o sistema econômico, visto serem improdutivos. Negar isto é um grande passo para invalidar boa parte dos postulados da teoria das finanças públicas elaborada pela economia política clássica.

Apesar da contribuição posterior de Mill, a primeira das vertentes da teoria das finanças públicas clássicas se completa com a análise de David Ricardo sobre a Tributação. Isto não quer dizer que os demais autores aqui analisados não tenham tratado da questão, mas apenas explicitar que a análise de Ricardo é bem mais elaborada, assim como Smith foi, entre eles, o que melhor elaborou a questão da intervenção do Estado e seus efeitos sobre o sistema econômico e, de igual modo, Say quando tratou do consumo e gasto do governo. Dessa maneira, concluímos que Ricardo, através de seus estudos sobre a tributação completa exemplarmente os fundamentos de Smith, sobre a não

(26) MIGLIOLI, Jorge. Acumulação de Capital e Demanda Efetiva. Op. Cit. p. 42.

intervenção do Estado, e também de Say, sobre a redução do consumo improdutivo governamental.

Para defender a tese de que os impostos constituem um obstáculo ao processo acumulativo, Ricardo parte da noção de que os impostos são a parte do produto da terra e trabalho colocada à disposição do governo, porém advertindo que os referidos impostos são pagos, em última instância, pelo capital ou pelo rendimento do país. Baseado nisso e aceitando integralmente as concepções errôneas de Say e de Smith de que os gastos do governo são sempre improdutivos, Ricardo afirma que "não há imposto que não tenda a reduzir o ímpeto da acumulação. Todos os impostos incidem sobre o capital, eles reduzirão proporcionalmente o fundo, cujo volume regula o crescimento das atividades produtivas de um país. Se incidirem no rendimento, eles reduzirão a acumulação ou forçarão os contribuintes a poupar o montante do imposto, realizando uma redução correspondente no seu anterior consumo improdutivo de bens de primeira necessidade e de luxo⁽²⁷⁾".

Desse modo, qualquer aumento de imposto que não for acompanhado de um aumento correspondente da produção ou diminuição do consumo improdutivo o resultado é a redução dos fundos destinados ao consumo produtivo. Este tipo de argumento de Ricardo poderia indicar a admissão da hipótese do "vazamento" do poder de compra criado pela produção; portanto uma negação

(27) RICARDO, David. Princípios de Economia Política e Tributação. Abril Cultural (série os Economistas), São Paulo, 1982; p. 114.

da lei dos mercados de Say. Porém, em nota de rodapé, na página 113, Ricardo esclarece: "Deve ficar claro que toda produção de um país é consumida. Mas, há uma enorme diferença se o consumo é realizado por aqueles que reproduzem, ou por aqueles que não reproduzem outros valores. Quando dizemos que o rendimento é poupado e acrescentado ao capital, queremos dizer que a parte do rendimento que vai aumentar o capital é consumida por trabalhadores produtivos e não por trabalhadores improdutivos" (28).

O segundo ponto importante da análise feita por Ricardo diz respeito à tributação dos salários e às repercussões sobre os níveis de preços. Ricardo não considera que a tributação sobre os salários recai sobre a renda do trabalhador, mas sim sobre o lucro do capitalista dado que o preço da força de trabalho se eleva em função da tributação, "pois, caso contrário, não seria possível manter a população desejada" (29). Desse modo, a conclusão de Ricardo é que qualquer mercadoria sofre uma elevação de preço quando sobre ela há incidência de impostos. Nesse caso, a redução da demanda seria iminente na mesma proporção. Porém, no caso dos salários isto não ocorre em razão de: a) a mercadoria tributada não aumentará de preço na mesma proporção quando, mesmo havendo redução na demanda, a sua quantidade ofertada permanecer a mesma; este é o caso típico da força de trabalho; b) além disso, como mecanismo compensatório

(28) RICARDO, David. Op. Cit. p. 158.

(29) IBIDEM, Op. Cit. p. 158.

e mais importante na argumentação de Ricardo, existe o fato de que mesmo que os capitalistas reduzam a sua demanda por trabalho em função do aumento do salário decorrente da tributação, ainda assim o aumento da arrecadação do imposto sobre o salário "é empregado pelo governo para manter trabalhadores, embora improdutivos, mas que, de qualquer forma, são trabalhadores"⁽³⁰⁾. Então, conclui Ricardo, "o Governo e os particulares se tornariam concorrentes, e a consequência de tal concorrência seria uma elevação do preço do trabalho. Apenas o mesmo número de trabalhadores continuaria sendo empregado, mas recebendo salários maiores"⁽³¹⁾.

Sem embargo, este argumento de Ricardo é extremamente problemático, principalmente na defesa de que o imposto sobre os salários eleva o preço da força de trabalho. Assim, é bastante pertinente a crítica que Miglioli lhe faz quando diz que "Embora essa linha de raciocínio e sua conclusão sejam falsas, é impressionante a coerência de Ricardo: convencido da verdade da Lei de Say, Ricardo se mantém coerente com ela em toda sua obra, e diversas vezes chega a recriminar o próprio Say por infringi-la, como acontece também aqui, quando este escreve, referindo-se à tributação. 'Quando levada muito longe, ela produz este lamentável efeito: despoja o contribuinte de uma parte de suas riquezas sem enriquecer o Estado'. Ou seja, Say já havia esquecido o princípio formulado por ele mesmo,

(30) IBIDEM, Op. Cit. p. 158.

(31) IBIDEM, *ibidem*, p. 158.

segundo o qual não pode haver um vazamento no poder de compra criado pela produção (e, portanto, não pode haver ao mesmo tempo um empobrecimento tanto dos contribuintes como do Estado, visto os recursos dos primeiros serem transferidos para o segundo). Ricardo, porém permanece fiel ao princípio, e é por procurar aplicá-lo consistentemente que ele chega à conclusão de que os impostos sobre os salários são na verdade impostos sobre os lucros"⁽³²⁾.

Em verdade, o esforço de Ricardo em sustentar e preservar a "Lei de Say" não está apenas na tentativa de mostrar que a tributação sobre os salários na verdade recai, em última análise, sobre os lucros. Veja-se, por exemplo, que no contexto das finanças públicas Ricardo aceita sem restrição as teses centrais defendidas por Smith e por Say, principalmente com relação a não intervenção do Estado. Assume os gastos do Estado como sendo improdutivos e, principalmente, do impacto negativo do consumo e do gasto público sobre o sistema econômico. A nosso juízo, Ricardo quando discute a questão da tributação ele apenas aprofunda e complementa os seus predecessores; por exemplo, os pontos de vista defendidos por Say tomando por base as variáveis consumo e gastos estatais, Ricardo os reforça argumentando pelo lado da tributação. A argumentação contestatória de Ricardo vai se dar em relação a Malthus, porque este se contrapõe à "Lei dos Mercados" de Say, notadamente quando assumida integralmente por Ricardo.

(32) HIGLIOLI, Jorge. Op. Cit. p. 46.

John Stuar Mill foi um dos últimos construtores da Economia Política Clássica e também do pensamento liberal do século XIX; dedicou o quinto e último livro dos seus "Princípios de Economia Política" ao estudo daquilo que foi convencionalmente chamar aqui de Teoria Clássica das Finanças Públicas. Apesar desse esforço, pouco é acrescentado à base analítica construída antes por Smith, Say e Ricardo, principalmente no que se refere à questão dos gastos do Estado e do sistema tributário. Talvez neste aspecto, a obra de Mill tenha uma contribuição teórica menor em razão da influência que sofreu dos seus próprios escritos anteriores, cujo eixo central de discussão estava relacionado com a "liberdade individual". Segue a isso que, como a influência do governo - aliás este é o título do seu livro quinto - era considerada "indesejável", porque restringia a mobilidade dos agentes econômicos e a potencialidade de acumulação do capital, a questão das finanças públicas e/ou intervencionismo do Estado, no sentido mais geral, passaram a ser analisados mais à luz de aspectos jurídico-filosófico do que mesmo das leis econômicas.

Dessa forma, com relação ao intervencionismo do Estado, a sua preocupação não poderia ser outra senão estabelecer regras normativas de atuação adequada ao seu momento histórico, do que mesmo o entendimento de porque o Estado age de uma forma ou de outra. Coerente com isso, concluir-se-ia que o avanço significativo que Mill dá em relação aos seus predecessores é quando, no capítulo XI, do livro quinto - "Os Fundamentos e os Limites do Princípio do 'Laissez-Faire' ou da Não-Intervenção"

- estabelece os quatro princípios de ordem geral para a não intervenção do Estado, a saber: 1) a liberdade leva o governo a ultrapassar certos limites da liberdade individual; 2) a ampliação das funções do governo equivale a um aumento de poder, tanto na forma de autoridade, como na forma indireta de influência; 3) uma função adicional do governo não é acompanhada do princípio da divisão do trabalho, o que implica em demoras que são fatais para a finalidade visada; 4) mesmo que o governo fosse capaz de abarcar em si mesmo toda a capacidade intelectual e todo talento ativo de uma nação, ainda assim o restante da sociedade, em cada setor, seria mais capaz de realizar determinada tarefa caso esta fosse confiada ao governo.

Muito embora Mill tenha defendido estes princípios, dando muita ênfase aos seus argumentos, transmitia a sensação de descrença, mesmo antes de divulgá-los. Isto parece evidente quando o autor afirma que "na prática, o governo nem sempre tem condições de parar aquém do limite que define os casos intrinsecamente adequados para a intervenção dele... Há épocas e lugares em que não haverá estradas, estaleiros, portos, canais, obras de irrigação, hospitais, escolas, colégios, tipografias, se o governo não cria tudo isso..."⁽³³⁾. Isto evidencia que Mill tinha plena consciência de que o capitalismo, sustentado apenas no princípio de "Laissez Faire", era incapaz de dar conta de todas as questões relacionadas com a sua própria expansão; no

(33) MILL, John Stuart. Princípios de Economia Política. Nova Cultural (série os economistas), São Paulo, 1985, p. 420, vol II.

entanto, ressalve-se que Mill imaginava tal grau de intervenção do Estado apenas nas regiões mais pobres, não se imaginando, portanto, que este grau de intervenção não só ganharia amplitude em sua natureza (pois atingiria outros setores da produção social), como também alcançaria nos mesmos moldes os países das regiões mais desenvolvidas.

1.2 - A Demanda Efetiva e o Papel dos Gastos Públicos em Malthus

Muito embora Malthus não tenha, tal como o fizeram Smith, Say, Ricardo, Mill, entre outros, reservado um espaço na sua obra dedicado à questão das finanças públicas, ainda assim, a respeito do capítulo VII, intitulado "As Causas Imediatas do Crescimento da Riqueza" se possa dizer que o mesmo contém argumentos que se contrapõem àqueles difundidos pelos autores anteriormente analisados.

O ponto de partida de Malthus é a defesa do princípio da demanda efetiva em contraposição à "Lei dos mercados de Say". Como já indicado, segundo esta lei toda a produção tem garantida uma demanda em igual magnitude; desse modo, o determinante exclusivo do crescimento econômico passa a ser a expansão da capacidade produtiva. A oposição de Malthus era no sentido de mostrar que, além da expansão da capacidade produtiva, também era importante a demanda efetiva. Desse modo,

ele passa a defender que é "um erro muito grave considerar como ponto pacífico que a humanidade produzirá e consumirá tudo o que pode produzir e consumir, e que nunca preferirá a indolência (poupança) aos prêmios de operosidade"⁽³⁴⁾.

Não obstante a correção dos argumentos de Malthus, prevaleceu, por muito tempo, a "Lei de Say" a partir da defesa integral que Ricardo lhe fez. Com isso, Malthus passa a ser considerado um economista menor entre os clássicos, principalmente a partir das críticas feitas por Marx à sua teoria da população e à sua teoria do valor⁽³⁵⁾. No entanto, a partir de Keynes o pensamento desse autor passa a ter destaque. Em defesa de Malthus, Keynes diz: "Na economia ricardina, que serve de base ao que nos vem sendo ensinado há mais de um século, a idéia de que podemos pôr de lado, sem outras cogitações, a função da demanda agregada é fundamental. Malthus, na verdade, se opôs com veemência à doutrina de Ricardo de que era impossível uma insuficiência da demanda efetiva, porém em vão. Não tendo conseguido explicar com clareza (a não ser por fatos da observação prática) como e porque a demanda efetiva poderia ser deficiente ou excessiva, deixou de fornecer uma estrutura capaz de substituir a tese que atacava; assim, Ricardo conquistou a Inglaterra de maneira tão completa como a Santa Inquisição conquistara a Espanha"⁽³⁶⁾.

(34) MALTHUS, Thomas Robert. Op. Cit. p. 191.

(35) Sobre a importância da obra de Malthus no contexto da Economia Política Clássica veja Jorge Migliole, Op. Cap. IV.

(36) KEYNES, John Maynard. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. Nova Cultural (série os Economistas, São Paulo, 1983; p. 34.

Apesar disso, as formulações de Malthus acerca do princípio da demanda efetiva em contraposição à "Lei dos Mercados" de Say não tiveram importância somente no que respeita à dinâmica capitalista vista a partir do contexto da economia privada. Também foram incorporadas a essa dinâmica as finanças públicas, fato negado por autores que o precederam e aqui analisados. Então, o que mais interessa presentemente é resgatar a teoria das finanças públicas em Malthus a partir do princípio da demanda efetiva.

Desse modo, o que é crucial das implicações do princípio da demanda efetiva nas finanças públicas é que Malthus desfaz o mito do caráter pernicioso da intervenção (defendido por Smith), do caráter improdutivo dos gastos e da ameaça ao processo acumulativo do dispêndio público (idéia esboçada por Say) e a tributação como um obstáculo à expansão das atividades produtivas (tal como acreditava ser assim Ricardo).

Negando que a expansão da capacidade produtiva seja o determinante exclusivo do crescimento econômico, Malthus passa a estudar os elementos importantes na ampliação da demanda efetiva, onde tem lugar de destaque o consumo dos trabalhadores improdutivos⁽³⁷⁾.

A anotação de Malthus é a de que "ninguém jamais empregará capital em função apenas da demanda criada por aqueles que

(37) Os outros elementos apontados por Malthus são: o aumento dos salários; a redivisão da propriedade da terra; e a expansão do comércio interno e externo. Para uma apreciação crítica dos elementos que ampliam a capacidade produtiva e a demanda efetiva em Malthus, ver Jorge Miglioli, *Op. Cit.* p. 58 e segs.

trabalham" (produtivamente). Nesse sentido, o seu conceito de trabalhador improdutivo inclui os prestadores de serviços pessoais (como os profissionais liberais), os trabalhadores ligados às demais atividades não diretamente produtivas, assim como os trabalhadores mantidos pelo Estado na execução das funções de governo. Mas, na defesa dos elementos estimuladores da demanda efetiva - convencido que estava a respeito da importância desse princípio no processo de expansão capitalista -, Malthus propõe um papel ainda mais ousado por parte do Estado. Isto implicava na expansão da produção, mediante a construção de obras públicas, como: abertura e manutenção de estradas, construções de canais e portos etc. Esta passagem é particularmente importante porque Malthus estava consciente de que estas novas ações do Estado não implicavam apenas em garantir um certo nível de demanda efetiva, mediante a sustentação de trabalhadores improdutivos, mas eram a garantia para a ampliação do emprego e do nível de renda. A sua argumentação a respeito é a de que "se alguns dos principais governos interessados gastam impostos coletados de maneira a criar uma demanda maior e mais segura de trabalho e mercadorias, em particular de trabalho, do que o fazem os donos dos recursos, e se essa diferença de gastos dura algum tempo, não nos podemos surpreender com a duração dos efeitos decorrentes da transição da guerra para a paz" (39).

(39) MALTHUS, Thomas Robert. Op. Cit. p. 263.

Com esta noção clara dos efeitos positivos sobre o sistema econômico produzidos pelos gastos governamentais, era óbvio que para Malthus a tributação poderia ser utilizada como um instrumento de estímulo à dinâmica capitalista. Ricardo, preso à "Lei de Say", foi incapaz de dar uma resposta adequada às formulações revolucionárias de Malthus, por isso a saída mais honrosa que encontrou foi ironizá-lo: "esse argumento a favor da tributação é bem coerente com a opinião do Sr. Malthus, quanto às vantagens resultantes do consumo improdutivo. O Sr. Malthus é um poderoso aliado do Ministro da Fazenda" (39).

Uma resposta adequada à fragilidade do argumento de Ricardo em contraposição ao de Malthus é dado por Miglioli: "se o poder de compra era dado - isto é, fixo -, como poderia uma simples transferência de uma parte deste poder de compra, dos indivíduos para o Estado, aumentar a produção? De fato, a simples formulação desta pergunta era absurda. Aritmeticamente, ela correspondia ao seguinte problema: como aumentar o valor de um total pelo simples deslocamento de uma parcela deste total? Ou seja, a pergunta era absurda porque formulada com base na "Lei de Say, segundo a qual o poder de compra era fixo, determinado pela produção" (40).

(39) RICARDO, David. Notas aos Princípios de Economia Política de Malthus. Texto inserido em Thomas Robert Malthus; op. cit. p. 257. Em verdade estas observações de Ricardo não são correspondentes à citação de Malthus retirada da p. 263, mas da p. 257. Com efeito, como Malthus defende a tributação e o comentário é genérico, a crítica citada de Ricardo continua válida em qualquer circunstância.

(40) MIGLIOLI, Jorge. Op. Cit. p. 47.

Convicto da importância dos gastos públicos para a dinâmica capitalista, Malthus avança em seu ataque à "Lei de Say", agora atingindo mais diretamente Smith e Say, quando passa analisar a questão da dívida pública. A concepção aceita sem restrições a respeito da dívida dava conta de seu duplo caráter negativo ao processo de acumulação ("ao progresso da riqueza"). Primeiro, porque o governo gastando mais do que o seu fluxo de receitas correntes o obrigava a recorrer a empréstimos, retirando do setor privado uma parcela da renda que seria destinada ao circuito da acumulação. Segundo, porque o resgate futuro da dívida contraída implicaria em lançamento de uma tributação adicional, que tenderia a recair sobre o consumo produtivo e/ou sobre o estoque de riqueza existente. Este raciocínio conduz Say a estabelecer uma diferença grosseira entre os empréstimos contraídos pelos particulares e pelos Governos. Diz ele, então: "Entre os particulares e os Governos que contraem empréstimos há esta grande diferença: que os primeiros, na maioria das vezes, procuram obter fundos com o propósito de fazê-los render e de empregá-los de maneira produtiva, ao passo que os segundos, em geral, só fazem empréstimos para dissipar irremediavelmente os fundos que lhes foram concedidos"⁽⁴¹⁾. Diante disso, a recomendação de Smith para uma boa política econômica era sustentar um orçamento equilibrado e resgatar a dívida o quanto antes para possibilitar o impulsionamento do nível do emprego e da produção.

(41) SAY, Jean Baptiste. Op. cit. p. 443.

Entretanto, a posição de Malthus é diametralmente oposta. Apesar de reconhecer que a dívida nacional pode trazer incômodos e se constituir num instrumento perigoso, ainda assim ele a vê, em geral, como um importante mecanismo capaz de alavancar o crescimento econômico e ampliar o bem-estar social. Por essa razão Malthus se diz inteiramente convencido de que o resgate da dívida, na forma proposta pelos seus oponentes, antes de melhorar o bem-estar da sociedade, a tornaria mais pobre. "Se adotassem a alternativa sugerida pelo Sr. Ricardo..., de poupar e emprestar os rendimentos assim aumentados (pelo resgate da dívida), o mal se agravaria dez vezes mais. A nova distribuição do produto diminuiria a demanda dos bens resultantes do trabalho produtivo; e, se, além disso, mais rendimentos fossem convertidos em capital, os lucros cairiam a zero, e um número muito maior de pessoas passaria fome devido ao desemprego, do que antes da extinção da dívida"⁽⁴²⁾. E mais, numa resposta claramente dirigida à formulação de política econômica ditada por Smith, Malthus conclui de uma forma bastante clara o seu pensamento a respeito da dívida pública: "Se a distribuição é um elemento necessário da riqueza, é apressado afirmar que a abolição da dívida nacional com certeza aumentaria a riqueza e empregaria pessoas"⁽⁴³⁾. Vê-se, portanto, que Malthus, muito embora não reservasse um espaço específico para discutir a questão das finanças, a partir da sua noção clara do princípio da demanda

(42) MALTHUS, Thomas Robert. Op. cit. p. 258.

(43) Ibidem, op. cit. p. 257.

efetiva consegue estabelecer um pensamento alternativo e mais apropriado entre os clássicos acerca do impacto do setor público dentro da dinâmica capitalista, cujos pressupostos estão de pé ainda hoje. Estão de pé tanto na construção teórica, quanto na formulação da política econômica, pois a hegemonia continua sendo dos seguidores das idéias de Smith, Say e Ricardo.

Isto foi sintetizado de uma forma singular por Miglioli: "É inegável a retrógrada posição de Malthus. Mas aqui devemos observar o seguinte: era exatamente o fato de ele, a partir dessa posição, opor-se ao capitalismo que o deixava livre para ver algumas das contradições desse sistema, contrariamente ao que acontecia com os economistas progressistas da época, que acabaram por se tornar apologistas do capitalismo..." (44)

Diante disso foi possível verificar que o retrógrado Malthus estava enxergando bem mais longe do que o 'progressista' Ricardo, segundo Miglioli.

Desse modo, para uma melhor compreensão do pensamento clássico apresentamos, esquematicamente, uma síntese da teoria clássica das finanças públicas e seus desdobramentos posteriores da forma que segue:

(44) MIGLIOLI, Jorge. Op. cit. p. 72.

AUTORES	ENUNCIADO	IMPLICAÇÕES	DESDOBRAMENTOS POSTERIORES
Smith	O equilíbrio do sistema econômico reclama pela não intervenção do Estado.	A intervenção só nas áreas essencialmente necessárias, único meio de se por em prática o princípio do equilíbrio orçamentário.	Com a substituição por parte dos neoclássicos do valor-trabalho pela noção de valor-utilidade, ganha destaque o enfoque quantitativista da racionalidade dos fatores econômicos. Com isso, passa a haver uma fundamentação microeconômica do plano orçamentário governamental; alguns pontos relevantes no campo das finanças públicas elaborados pelos clássicos são descartados ou não evidenciados na discussão, dando-se mais ênfase à construção de uma teoria da produção pública, com base na utilidade marginal.
Say	Ênfase maior em demonstrar o caráter improdutivo dos gastos do Estado.	A alocação deve orientar-se com base na análise de custo e benefício; a dívida pública retrai o potencial de acumulação; pela diminuição dos recursos disponíveis no mercado de crédito e pela elevação das taxas de juros.	
Ricardo	A partir da natureza improdutiva dos gastos públicos, tenta demonstrar que a tributação, em última instância, recai sobre a renda e/ou sobre o estoque de capital; com isso reduz-se o ímpeto da acumulação.	A tributação deve recair sobre o consumo improdutivo, pois só dessa maneira o impacto negativo decorrente da tributação pode ser anulado mediante igual consumo improdutivo do governo. Preserva-se, dessa forma, o poder de compra.	
Malthus	Com base no princípio da Demanda Efetiva defende tese contrária àquela defendida por Smith, Say e Ricardo. Os gastos do Estado, de modo geral, e os improdutivos, em particular, são necessários para garantir a demanda efetiva e o processo de acumulação de riqueza. Os impostos são vistos como aspectos positivos para a distribuição da renda.	A dívida pública, além de ser importante no contexto da distribuição de renda, passa a ser um importante mecanismo na sustentação da demanda efetiva. Com isso, fica implícita a noção do caráter autônomo dos gastos em relação à renda.	As idéias Malthusianas vão constituir o terreno fértil para as formulações "Keynesianas" no campo das finanças, permitindo a reestruturação do princípio da demanda efetiva a partir das funções de oferta e demanda agregadas.

CAPÍTULO II.

OS DESDOBRAMENTOS POSTERIORES DA TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Embora os princípios básicos fossem preservados, ainda assim a construção teórica da teoria das finanças públicas, a partir do último quartel do século XIX, abandona a tradição clássica e segue a postura teórica dada pela Escola Neoclássica. A partir de então, a teoria das finanças públicas passou a ser construída com base no cálculo econômico racional e na economia de bem-estar, sendo que os estudos de ambos estão intimamente relacionados em busca de formulações que possibilitem o funcionamento ótimo do sistema econômico⁽⁴⁵⁾.

Não obstante isso, antes da grande depressão não se conseguiu formular uma teoria integrada das finanças públicas, pois todo o esforço teórico dos economistas estava voltado para as questões relacionadas com a tributação⁽⁴⁶⁾. Em verdade isto

(45) A abordagem do bem-estar passa a ter destaque com o aparecimento da obra de A. C. Pigou; "Economics of Welfare", 1920. Na concepção de Pigou, no estudo da economia do bem-estar, três premissas são importantes. Primeira, que nessa linha de abordagem a economia deve ser considerada como "uma ciência positiva do que é e tende a ser, não uma ciência normativa, do que deve ser". Segunda, que o bem-estar econômico é apenas uma fração do bem-estar total - e como este não é facilmente quantificável -, assim o que importa é saber de "que forma esta magnitude estará afetada por causas que os governantes e os indivíduos privados podem criar". Terceira, considerando que o dinheiro é o único instrumento aproveitável na vida social, o alcance da análise deve-se restringir "àquela parte do bem-estar social que pode por-se em relação, direta ou indiretamente, com o padrão monetário de medida" - que é denominado de bem-estar econômico. A. C. Pigou, La Economía del Bienestar. M. Aguilar, Madrid, 1946. Cap. I; pp. 5 e segs. (tradução própria).

(46) A exceção fica por conta dos trabalhos de Knut Wicksell "A New Principle of Just Taxation" e Erik Lindahl "Controversial Questions in the Theory of Taxation", ambos em Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock "Classics in the Theory of Public Finance". St Martin's Press, New York, 1967. Ver ainda a respeito desse ponto os trabalhos de William J. Baumol "Welfare Economics and the Theory of the State". B. Bell and Sons LTD, London, s30. e Paul A. Samuelson "Aspects of Public Expenditure Theorie". In Review of Economics and Statistics", Nov. 1958. pp. 332-39.

teve uma razão de ser. Verificou-se nas páginas precedentes que Ricardo foi, entre os clássicos, o autor que deu maior ênfase ao estudo da tributação, mostrando, sobretudo, o impacto da política tributária sobre os níveis de renda, do emprego e dos preços. Dessa forma, a teoria das finanças públicas pós-clássicos deveria mesmo seguir a tradição ricardiana, pois, segundo Keynes, a "Sua teoria não só foi aceita pelos meios influentes de Londres, pelos estadistas e pelo mundo acadêmico, com também cessou toda controvérsia, e o ponto de vista contrário desapareceu por completo e deixou de ser discutido" (47).

O próprio Pigou, um autor neoclássico consagrado, quando escreve o seu tratado sobre as finanças públicas - "A Study in Public Finance" - segue os passos de Ricardo, dando muito mais atenção aos problemas da tributação; isso lhe valeu um comentário irônico por parte de Samuelson: "Eu não tenho o desejo de assassinar o Professor Pigou. Nem de criticá-lo. Mas a imortalidade tem o seu preço... De um livro de mais 285 páginas, Pigou devota mais atenção aos impostos. Pelo menos 200 páginas aos impostos; o resto preocupa-se com a política fiscal e seu impacto sobre o ciclo dos negócios. O que acerca da teoria pura dos gastos públicos? Eu posso encontrar simplesmente meia dúzia de páginas devotadas ao assunto central

(47) Keynes, Op. cit. p. 34.

- especialmente, páginas 30-34" (48).

Com efeito, acredita-se que o fato de a teoria neoclássica das finanças públicas apresentar inicialmente uma preocupação exagerada em relação aos aspectos da tributação - não desenvolvendo, portanto, um corpo teórico que integrasse a um só tempo os seus principais elementos: de um lado, a origem dos recursos públicos (a tributação) e, de outro, o uso desses recursos (a alocação) - é de pouca relevância, pois o problema está no método que é o mesmo, quer se aborde a problemática pelo ângulo da tributação ou do gasto. Dessa forma, a nosso ver, a crítica da ala "alocacionista" aos "tributacionistas" peca pelo mesmo vício: primeiro, parte de uma noção de bem-estar que deriva da análise normativa de acordo com as proposições de dever ser; segundo, o objeto de análise, no caso o Estado, é tomado em sua dimensão mínima, cuja alocação supõe-se alcançar apenas as funções de justiça e segurança nacional, configurando-se uma abordagem nitidamente estática (49).

Além disso, foi de valiosa utilidade analítica na abordagem neoclássica da teoria das finanças públicas o desenvolvimento

(48) SAMUELSON, Paul A. "Aspects of Public Expenditure Theories". Op. cit. p. 332. (tradução própria). A crítica de Samuelson tem procedência em termos da quantidade de páginas, mas não em relação à qualidade e ao conteúdo de Pigou com referência aos gastos públicos. Apesar de ser o principal construtor da teoria do bem-estar, mas nem por isso Pigou pode ser classificado entre os autores clássicos que trataram a questão da finanças dentro dos rigores analíticos do ótimo econômico. Isto é o que se pode depreender de sua principal obra neste campo: A Study in Public Finance; aqui Pigou se aproxima mais de Smith, Say e Ricardo do que propriamente do Pigou de Economics of Welfare, muito embora esta obra tenha sido publicada oito anos antes.

(49) Ademais, a crítica interna a uma ala do pensamento neoclássico é improcedente, pois o segmento que aqui denomina-se de "tributacionista" quando discute a questão da tributação sempre toma por base os princípios da "capacidade de pagamento" e dos "benefícios recebidos". Para se adotar um princípio ou outro tem-se como suposto o alcance dos recursos alocados pelo Estado. Nesse sentido a crítica é mais de forma do que de método ou conteúdo. Por isso, a nossa juízo, torna-se improcedente.

da análise da utilidade marginal, a partir do último quartel do século passado, que "trouxe", segundo Musgrave e Peacock, "um refinamento considerável à doutrina do igual sacrifício". Em sua formulação mais geral, a análise da utilidade marginal parte do suposto de que a utilidade marginal da renda é declinante com idêntica utilidade para todos. Porém, a abordagem não se restringiu somente em estabelecer um plano tributário no declínio da utilidade marginal da renda, mas também incorporando o lado dos gastos do orçamento público no sentido de ajustar o menor sacrifício total ao máximo bem-estar total. Então, a satisfação máxima seria alcançada no instante em que o sacrifício marginal do esforço tributário se igualasse ao benefício marginal decorrente do gasto público⁽⁵⁰⁾.

A partir dessas considerações preliminares, pode-se compreender melhor os desdobramentos pós-clássicos da teoria das finanças. A nosso juízo, a partir do final do século passado até o presente, quatro momentos são bastantes característicos. O primeiro deles refere-se à análise das finanças pelo ângulo da tributação, com destaque para as abordagens que defendiam um sistema tributário baseado no princípio do benefício ou então na capacidade de pagamento.

O segundo momento evidencia-se com a preocupação de se estudar mais aprofundadamente a natureza e características da despesa pública: seja quando se analisa a oportunidade de alocação de

(50) Para um estudo mais detalhado do processo de incorporação da análise da utilidade marginal na definição da política orçamentária ver Musgrave e Peacock (op. cit.), especialmente a introdução.

recursos públicos em atividades que produzem externalidades impossíveis de serem apropriadas pelo capital privado, mesmo em situação de monopólio; seja quando se passa a desvendar a natureza do bem público no sentido de se definir esquemas de oferta compatíveis com as preferências individuais ou coletivas determinadas pelo mercado e com o sistema tributário mais apropriado.

O terceiro momento do desenvolvimento da teoria das finanças públicas ortodoxa surge com a abordagem de custo e benefícios. Aparentemente, esta linha de pensamento rompe com toda tradição anterior, pois tanto a extensão da intervenção quanto o tipo de bem que deve ser produzido pelo Estado, além da origem dos recursos, tornam-se discussões de menor importância. Mas esse possível rompimento é apenas aparente, pois para que tais questões percam relevância torna-se necessário que as finanças públicas - mais precisamente a noção de produção pública - sejam avaliadas de acordo com a taxa de retorno máxima verificada na economia, portanto uma abordagem baseada no cálculo econômico racional e nos fundamentos da economia de bem-estar.

O quarto momento tem uma natureza qualitativa distinta dos três anteriores, visto tratar-se da aplicação prática da teoria: ou seja, a passagem do teórico-puro para o teórico-aplicado. Daí decorrem duas derivações de política econômica. Uma, derivada do enfoque "tributacionista", passa a defender uma política de não-intervenção pela impossibilidade do Estado avançar gastos

em razão dos limites impostos à tributação (poder-se-ia chamar a isto de política de ajuste natural). Um outro segmento, de posse da teoria quantitativa da moeda, passa a defender uma política de ajuste com base na redução dos gastos governamentais que possibilite a eliminação do foco inflacionário, no caso o déficit público⁽⁵¹⁾.

2.1 - A Desintegração do Plano Orçamentário: A Abordagem da Tributação

Conforme esclarecido na seção anterior, a maior ênfase dada por um grande número de autores à problemática da tributação não significa em absoluto um descaso em relação aos gastos, principalmente quando se trata da tributação segundo o benefício recebido. O problema reside na hipótese implícita que esta linha de pensamento trabalha. Imagina-se um "Estado mínimo", atuando apenas nas áreas de segurança externa e interna e no cumprimento das leis, supondo-se com isso que o nível de gasto seja dado "a priori"⁽⁵²⁾. Portanto, o problema passa a ser em como distribuir o esforço tributário entre os

(51) Este último ponto não será desenvolvido neste capítulo. Dado que o espaço do terceiro capítulo foi reservado para analisar a política econômica derivada da teoria das finanças públicas conservadora, achamos ser conveniente discuti-lo lá e não aqui.

(52) Ninguém melhor do que Musgrave para corroborar esta conclusão ao afirmar que nem a tributação de acordo com os benefícios recebidos e nem a de acordo com a capacidade de pagar apresentou "pontos de vista consistentemente diferente a respeito da extensão adequada do setor público ou da distribuição correta dos gravames tributários". Vide Richard A. Musgrave. Teorias das Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 1976; vol. I, p.90.

indivíduos para cobrir um dado nível de gastos. Esta é a questão a ser resolvida e cujo esforço analítico de um número interminável de autores converge para o aparecimento de duas alas de pensamento dentro da abordagem da tributação: uma defendendo o esforço de contribuição tributária segundo o benefício recebido; enquanto uma outra defendia como princípio da tributação a capacidade de pagamento de cada cidadão.

Inicialmente a ala considerada "tributacionista" que defendia o princípio do benefício recebido partia do suposto que as relações do setor público são como as de mercado, o que equivale a dizer que os preços dos bens e serviços públicos devem ser definidos pelas leis de mercado. Um outro suposto, aliado à idéia de justiça na tributação, consistia na possibilidade de vincular a despesa à contribuição do indivíduo, mediante a combinação, a um só tempo, dos dois lados do processo orçamentário (receita e despesa). Para aqueles que buscam construir uma teoria normativa, estas formulações são essenciais não só na determinação orçamentária, num contexto democrático, mas para construir qualquer teoria adequada de Finanças Públicas⁽⁵³⁾.

Esta fundamentação microeconômica da teoria das finanças públicas apresenta alguns problemas insolúveis; na tentativa de resolvê-los, parte-se de hipóteses absurdas e/ou inadequadas com o modelo proposto. Por exemplo, como resolver as questões relacionadas com a distribuição e de estabilização? Com relação

(53) Vide Musgrave, Op. cit. p. 91.

à distribuição resolvia-se magicamente, pois basta supor que existe um determinado estado de distribuição que deve ser aceito como apropriado. Isto, em verdade, nada mais significava do que um anteparo ao crescimento da despesa pública, pois não sendo necessário fazer-se política econômica e social através dos instrumentos fiscais, era uma garantia de que os níveis de arrecadação não ultrapassaria os limites necessários à manutenção das atividades chamadas de peculiares ao governo. Associada a esta idéia está a pretensão de algumas abordagens em vincular o princípio do benefício a um prêmio de seguro da tributação. Também "com essa interpretação a teoria do benefício propendeu a tornar-se uma expressão da tendenciosidade contra as despesas públicas"⁽⁵⁴⁾. Ademais, permanece um outro obstáculo ao princípio da tributação segundo o benefício para aceitá-lo como consistente. Sendo o princípio do benefício defendido como norma de igualdade, como determinar exatamente os benefícios quando se trata de bens públicos, invariavelmente indivisíveis? Embora Musgrave seja considerado o mais notável escultor da teoria normativa das finanças públicas - pois seu principal mérito está em construir um corpo teórico por inteiro a partir do legado deixado por um número interminável de autores, porém buscando eliminar as incorreções mais absurdas neles existentes, ainda assim a sua resposta a esta questão é igualmente notável: "Se pensarmos no princípio do benefício à maneira implantada, por um mecanismo de mercado... teremos de adotar a suposição irrealística de que o

(54) Musgrave, Ricard. A. Op. cit. p. 97.

princípio da exclusão e, portanto, o da troca voluntária são aplicáveis à satisfação pública. Além disso, tal solução omite a dificuldade de determinar a produção ótima no caso das necessidades sociais, mesmo que sejam reveladas as verdadeiras preferências" (55).

Depois de um breve interregno acerca do princípio do benefício, a discussão é reiniciada a partir de novos argumentos, porém mantendo os fundamentos básicos. O esforço maior era "integrar a determinação de tributos com a alocação de recursos no mercado" (56), maneira pela qual se poderia explicar o processo de receita e despesa como fenômenos de valor e preços econômicos. Não obstante isso, a diferença fundamental em relação à abordagem tradicional residia, segundo Musgrave, no seguinte: "enquanto os autores clássicos postulavam a tributação de acordo com o benefício como padrão de justiça, a nova escola interpretava a regra do benefício como uma condição de equilíbrio". Nesse sentido, acrescenta que "A tributação de acordo com os benefícios recebidos deveria ser formulada através da determinação das participações tributárias, consoante a avaliação subjetiva dos serviços públicos" (57). Desse modo, definitivamente os impostos passariam a ser

(55) Musgrave, Ricard A. Op. cit. p. 91. O autor, na segunda parte de sua crítica apenas condena a omissão na determinação da produção ótima, mas ele aceita a hipótese de determinação da produção ótima a partir das preferências individuais reveladas no mercado, além de admitir comparações de utilidade interpessoal, hipótese rejeitada até mesmo pela visão mais atual da economia de bem-estar.

(56) Vide MUSGRAVE, Ricard A. Op. cit. pp. 98/99.

(57) Musgrave, Op. cit. p. 98.

considerados como preços dos serviços públicos, caracterizando, portanto, um fator de alocação eficiente.

Mantendo o "eterno" pressuposto de que a renda não só é dada, como também, que "existe um determinado estado de distribuição que deve ser aceito como apropriado", a noção de imposto como preços pagos pelo consumo de bens públicos - e também isso como um critério eficiente de alocação de recursos - passou a ser uma condição fundamental de equilíbrio do sistema econômico, determinada tanto pelo processo político quanto pelo de mercado. Com isso resolvía-se todos os problemas decorrentes da tributação. Como os distúrbios não seriam vislumbrados, dispensava-se qualquer análise a respeito de política de estabilização externa ao mercado. Com isso, Musgrave exultante sentenciava: "A construção de um modelo normativo de economia pública em termos de troca voluntária estabeleceu a primeira teoria operacional das Finanças Públicas" (58).

Entretanto, o questionamento à divisibilidade do bem público permanece e isto é fatal para o triunfalismo do pressuposto que toma como verdadeiro a hipótese de que o imposto é o preço pago pelo serviço público. A tentativa de saída desse "imbroglio" foi dada por Ugo Mazzola (59), partindo da consideração de que a formação dos preços dos bens e serviços públicos deve ser diferente da dos bens privados. Para tanto recorreu à análise

(58) Musgrave, Op. cit. p. 98.

(59) MAZZOLA, Ugo. The Formation of the Prices of Public Goods; in Richard Musgrave e Alan Peacock, op. cit. pp. 37/38.

da utilidade marginal, admitindo a possibilidade de cada consumidor pagar um preço (uma fração do tributo total arrecadado pelo governo) igual à utilidade marginal que individualmente desfruta dos bens e serviços produzidos pelo Estado. Ainda assim, permanece a aceitação das hipóteses implícitas de que os bens públicos podem ser divididos em unidades de venda e que as comparações de utilidade interpessoal são admissíveis. A menos que se tome a solução encontrada por De Viti de Marco⁽⁶⁰⁾ de que todos os indivíduos da sociedade são consumidores de bens e serviços públicos e que a renda do consumidor seja considerada como índice de demanda da produção pública - o que, sem dúvida, constitui um absurdo.

A análise da capacidade de pagar, ao lado da do benefício, completa a abordagem da tributação, que, no esquema analítico aqui adotado, constitui o primeiro grande movimento da teoria das Finanças Públicas, no período pós-clássico. Por ser indiscutivelmente mais justa do ponto de vista social, ela apresenta menos problemas com as formulações teóricas e na sua aplicabilidade prática, a menos que se adote incorretamente metodologias de cobranças do imposto.

Ao contrário do princípio do benefício, o da capacidade de pagar conduz ou pode servir de elemento redistributivo de renda. Por essa razão, a justa contribuição aos bens e serviços públicos colocados à disposição da comunidade é vista como um

(60) De MARCO, Antonio De Viti. Le Carattere Teorico dell'economia finanziaria, Roma, 1968, citado por Musgrave em Teoria das Finanças Públicas, op. cit. p. 102.

problema independente. Desse modo, "Os tributos são considerados como pagamentos compulsórios e o processo de receita e despesa é considerado como problema de planejamento não sujeito à solução através do funcionamento automático do mercado"⁽⁶¹⁾. No entanto, esta posição da capacidade de pagar irá se modificar, inclusive integrando a receita e despesa num mesmo processo analítico. Inicialmente, a abordagem da capacidade de pagamento preocupa-se fundamentalmente com a distribuição do esforço tributário entre os indivíduos, pressupondo-se os níveis de despesa como algo dado ou determinado previamente. Em segundo, muito embora continue a relegar a análise integrada do processo de receita e despesa, a abordagem da capacidade de pagar abandona a análise da tributação baseada no princípio de justiça e passa a considerar a distribuição dos tributos uma questão da economia de bem-estar. Finalmente, o círculo se fecha quando a idéia de bem-estar é mantida como definição do sacrifício tributário, agora reforçada mais ainda dado que o argumento passa a alcançar o lado da despesa. Segundo Musgrave, o orçamento passa a ser considerado como um plano mais ou menos geral de maximização do bem-estar⁽⁶²⁾.

Por fim, vale acrescentar que a passagem da tributação baseada na justiça para a consideração de uma tributação como uma

(61) Musgrave, op. cit. p. 90.

(62) Musgrave, op. cit. pp. 123/124. Esta formulação integrativa do plano orçamentário na abordagem da capacidade de pagamento foi elaborada por Pigou *A Study in Public Finance*, especialmente parte II e por Hugh Dalton *Princípios de Finanças Públicas*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1960, especialmente Capítulo IX, p. 75.

questão de economia de bem-estar parece decorrer da mudança de ênfase de uma tributação de alcance maior na propriedade para a renda. Nesse sentido, parte-se do suposto que a utilidade marginal da renda é decrescente; com isso, imagina-se uma distribuição do esforço tributário equânime obtido quando o sacrifício fosse igual para todos os contribuintes. A partir disso alguns problemas começaram a surgir. Primeiro, em que contexto e em quais condições a utilidade marginal da renda é decrescente? Segundo, a expressão "igual sacrifício" comporta diferentes conceitos, tais como igual sacrifício absoluto, proporcional e marginal - que, conforme o caso, pode apresentar resultados diametralmente opostos⁽⁶³⁾. Além disso, como estabelecer um sistema tributário geral fundado na capacidade de pagar se a produção pública se estendeu àqueles bens que tem seus preços "determinados pelo mercado"?

Seja como for, ambas as vertentes da abordagem da tributação apresentam sérios problemas de natureza teórica e prática, muito embora se considere o princípio da "capacidade tributária individual" como o mais praticável, até porque é mais factível para a implementação de uma política de redistribuição de renda, portanto com um maior conteúdo de justiça social. Ademais, fica problemática, no capitalismo de hoje, a defesa com exclusividade de um desses princípios; daí que os teóricos neoclássicos abandonam parcialmente a discussão acerca da

(63) Para uma avaliação aprofundada dos desdobramentos microeconômicos da tributação baseada na noção de "igual sacrifício" ver Hugh Dalton, op. cit., especialmente o apêndice ao Cap. IX; Musgrave, op. cit. p. 129 e segs; e Fernando Rezende, Finanças Públicas; São Paulo, Atlas, 1978, cap. 8.

tributação e passam a concentrar maior esforço de análise em relação ao processo de alocação de recursos públicos.

2.2 - A Tentativa de Reintegração do Plano Orçamentário: A Abordagem dos Gastos

Embora com muitos problemas em sua formulação teórica, ainda assim a maior força do argumento na defesa do princípio da "capacidade de pagar" parece fazer cessar a intensidade da discussão acerca da tributação, até porque a realidade do capitalismo mostrou que seria impossível se praticar um sistema tributário com base no princípio do "benefício recebido", mesmo naquelas sociedades em que o perfil da distribuição pessoal da renda fosse menos injusto. O que parece restar de toda essa discussão são questões menores de refinamento técnico para a aplicabilidade prática. Isto fez com que o eixo da discussão se deslocasse para o lado da despesa, com a preocupação primordial em se estabelecer um modelo de alocação ótima de recursos públicos.

Com efeito, o redirecionamento das análises para o lado da despesa pública decorria da preocupação em relação à velocidade de crescimento dos dispêndios governamentais. Assim, construir uma teoria normativa dos dispêndios era a forma mais eficiente - se supunha - de se estabelecer anteparos ao avanço intervencionista do Estado. Isto ocorria notavelmente entre os

autores ingleses, pois a preocupação em construir uma teoria das finanças públicas, a partir da definição de um sistema ótimo de tributação, se baseava na hipótese absurda de que o nível de despesa era dado; ou melhor, baseava-se na noção de um "Estado Mínimo". A observação de Adams - citada por Dalton - é bastante esclarecedora: "os autores ingleses mais antigos não necessitavam de uma teoria de despesa, já que a teoria de governo que adotavam implicava um limite fixo para as funções governamentais" (64).

Mas alguns autores da era pós-clássica viam na despesa pública fator impulsionador de consequências positivas sobre a produção e distribuição interpessoal de renda; por exemplo, Dalton dizia que "o melhor sistema de despesa pública será o que tiver mais forte tendência para reduzir a desigualdade das rendas". Ademais, criticava-se aqueles que não compreendiam a possibilidade da despesa governamental aumentar a produção; na sua concepção os recursos aplicados pelo governo podem provocar grandes modificações, tanto na natureza, quanto no volume total da produção, principalmente se se tratar daqueles recursos que estejam estagnados, isto é, sem aplicação. A sua defesa em relação aos aspectos favoráveis da despesa chega ao ponto de reconhecer que o financiamento via tributação não tem impacto sobre os níveis de renda dado que significa apenas a transferência do poder de compra; em razão disso "o financiamento através de empréstimos poderá aumentar o poder

(64) Veja Hugh Dalton, op. cit. p. 177.

aquisitivo, mercê da expansão do crédito. E às vezes tal aumento será conveniente para fomentar a produção e afastar a depressão" (65).

Assim como Dalton, Pigou não acreditava no "vazamento" do poder de compra decorrente da tributação. Além disso, ele acreditava no caráter produtivo das despesas governamentais principalmente se os recursos se encontrassem fora de uso. Assim - diz o autor -, "quando sucede uma expansão no uso dos recursos produtivos nos serviços governamentais não implica uma equivalente contração para o uso dos serviços privados... *Prima Facie*, quando a renda é arrecadada através de impostos diretos e alocada pelas autoridades governamentais em quaisquer gastos diretos ou transferidos, a renda monetária agregada permaneceria a mesma, como se os dois lados das finanças públicas não tivessem mudado" (66).

Esta abordagem de ambos quanto aos resultados da política de gastos públicos se aproxima muito dos pressupostos de Malthus; ou, ainda, podemos dizer que havia, entre eles, uma preocupação com a avaliação macroeconômica da política orçamentária, tal como nos clássicos de um modo geral. Mas as semelhanças terminam aí, pois os critérios quanto à avaliação dos resultados do processo alocatório de recursos públicos são

(65) Hugh Dalton, *op. cit.* p. 201. A mesma opinião é compartilhada por Pigou ao afirmar que a produção em algumas ocasiões "se financiada por empréstimos, mas não financiada por impostos, pode constituir-se num valioso meio de combate ao desemprego". *Op. cit.* p. 39 (tradução própria.) Pigou não chega a dizer em quais condições o financiamento da produção pública é mais conveniente através de empréstimos, mas se supõe que a hipótese seja a mesma de Dalton, qual seja, nos momentos de estagnação.

(66) A. C. Pigou, *op. cit.* p. 21. (tradução própria).

diametralmente opostos. A avaliação dos resultados deixa de ser considerada de acordo com o mérito da despesa e passa a ser feita com base no cálculo econômico racional, a partir da análise da utilidade marginal⁽⁶⁷⁾.

A partir desses critérios alguns limites são impostos ao volume de alocação. Com o desenvolvimento da análise da utilidade marginal, Dalton parece retomar o ponto abandonado por Say ao dizer que "a despesa pública deverá ir apenas até o ponto em que os benefícios sociais, em todas direções, igualem e contrabalançam as desvantagens marginais de todos os métodos de levantamento de maior receita pública; isto constitui cálculo difícil, mas os estadistas devem enfrentá-lo da melhor forma que puderem, já que não existe alternativa prática⁽⁶⁸⁾".

Apesar dos autores ingleses serem acusados - pelas razões expostas acima - de não elaborarem uma teoria das finanças públicas incorporando a análise da despesa, vale ressaltar que Pigou e Dalton - ambos ingleses - são os primeiros a elaborar uma análise integrada do plano orçamentário (receita e despesa). Esta abordagem se dá com base no "máximo bem-estar", que é assim resumida por Musgrave e Peacock: "a transição para o lado orçamentário dos gastos foi estabelecido pelo menor sacrifício em termos do máximo bem-estar total. O princípio de distribuição dos impostos com igual sacrifício marginal foi

(67) A nosso juízo, Say foi entre os clássicos aquele que mais se aproximou de tal abordagem; porém, em razão das dificuldades em se medir todos os benefícios decorrentes da despesa a análise é abandonada, ficando apenas a indicação de que esse procedimento seria mais recomendável.

(68) Hugh, Dalton, op. cit. p. 180.

completado pela alocação de recursos com igual benefício marginal; e a fórmula completada pela determinação do nível total de receita - gastos com igual sacrifício e benefício marginais. Esta formulação, estabelecida nos últimos trabalhos de Pigou e Dalton, foi prefigurada imediatamente na lei de Schaffle da satisfação proporcional das necessidades públicas e privadas⁽⁶⁹⁾.

Com efeito, se Pigou e Dalton têm o mérito de integrar o plano orçamentário num só plano analítico, não menos verdadeira é a afirmativa de que com eles e a partir deles a teoria das finanças públicas - principalmente a análise da despesa - passa a receber um tratamento nitidamente microeconômico, visando determinar os níveis ótimos de produção de bens públicos específicos.

Desse modo, a primeira preocupação foi em identificar a natureza dos bens de um modo geral, dividindo-os em bens de consumo público e bens de consumo privado. Esta classificação inicial não tem, por enquanto, muito a ver com a natureza da instituição ofertante: se o Estado ou a empresa privada. Até porque a situação concreta é que tanto a empresa privada quanto as entidades governamentais produzem, ambas, indiscriminadamente bens de consumo público e bens de consumo privado.

(69) Richard A. Musgrave e Alan T. Peacock. "Classics in the Theory of Public Finance". Op. cit. p. XI. (tradução própria). Os últimos trabalhos aos quais os autores se referem são às obras aqui citadas que foram publicadas ainda na década de 20: 1922 (Dalton) e 1928 (Pigou), sucessivamente reeditadas.

Nesse sentido, configurando-se que os bens de consumo público são indivisíveis e produzem economias/deseconomias externas, o esforço analítico dos teóricos neoclássicos era dirigido no sentido de se determinar o nível ótimo de produção de um dado bem de consumo público que fosse compatível com os critérios de bem-estar individual e coletivo.

Sem embargo, é certo que as externalidades decorrentes da produção de um dado bem não são propriedades exclusiva dos chamados bens de consumo público; porém elas são excedentes quando se trata de bens dessa natureza. Com isso, o pressuposto é de que uma modificação da produção e/ou consumo do bem público tende a afetar as funções de utilidade e/ou produção de outros bens, caso se trate de um bem privado. O problema que decorre dessa evidência é que a "apropriabilidade" de todos os benefícios não pode se dar mediante a fixação ordinária de preços de mercado⁽⁷⁰⁾. Sem dúvida, estes efeitos criam contradições entre custos e benefícios privados e sociais, impedindo que se cumpra o ótimo paretiano - que se define como a situação em que os ganhos decorrentes de atividades desenvolvidas por empresas ou cidadãos sejam suficientes para indenizar os perdedores e deixar os que as desenvolveram em situações melhor do que antes.

Este argumento é a porta aberta para se aceitar alguma participação do Estado no desenvolvimento de atividades que

(70) Para uma análise da discussão acerca das funções de produção e consumo de bens públicos, veja J. G. Head, Bienes Públicos y Política Pública; Revista Española de Economía; nº 1, enero - abril, 1972.

delas derivam grandes externalidades. A justificativa - que só tem sentido analítico porque atrelada ao princípio da contribuição segundo o benefício - é que quando as empresas ou indivíduos se apropriam de atividades desenvolvidas por outrem não são motivados a pagar voluntariamente por elas; neste caso, a expansão de tais atividades vê-se prejudicada. De igual modo sucede com os custos sociais decorrentes de certas atividades, dificilmente cobertos mediante o mecanismo de preços. Nestes casos, justifica-se, então, a intervenção do setor público, pois o mercado não consegue assegurar a produção e o consumo ótimo dos bens em questão.

Porém, esta não é uma questão pacífica entre os neoclássicos, pois há quem defenda argumento diametralmente oposto, mostrando que "apesar da denominação de bens públicos, a falha do mecanismo de preços para satisfazer as condições necessárias da otimalidade paretiana não constitui um motivo 'prima facie' em favor da propriedade pública, ou inclusive da regulação pública, dos serviços relevantes de produção ou distribuição"⁽⁷¹⁾.

Samuelson, por exemplo (um dos mais notáveis construtores neoclássicos da teoria dos gastos públicos), não concorda com esta postulação por achar que cobrar dos indivíduos um preço igual ao custo marginal de produzir uma unidade de determinado bem (mesmo que se utilize o custo marginal médio por indivíduo)

(71) OTTO A. Davis. Sobre la Distinción entre Bienes Públicos y Privados. Revista Española de Economía. Nº 1, enero-abril, 1972 e J.R. Hicks. The Foundations of Welfare Economics. The Economic Journal, dez. de 1939.

não é eficiente, do ponto de vista do ótimo de Pareto, quando se trata de bens públicos. A saída sugerida é a adoção de preços múltiplos, mas ainda assim a adoção de um sistema descentralizado de preços torna-se também problemático na determinação dos níveis ótimos de consumo coletivo; até porque, na concepção moderna da teoria de bem-estar, as comparações interpessoais são inadmissíveis⁽⁷²⁾.

Com Samuelson, define-se, evidentemente, os contornos de uma teoria normativa dos gastos com base na análise microeconômica para a determinação dos níveis ótimos de produção de bens públicos, tendo como ponto de partida a sua conceituação de bens públicos. Parece, no entanto, que algumas abordagens posteriores - conforme ver-se-á a seguir - decorrem do fato de o modelo samuelsoniano estar aberto a algumas permissividades não aceitas por certos ideólogos do neoclassicismo econômico. Embora tendo sempre presente a noção errônea de um "Estado

(72) Paul A. Samuelson, Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. The Review of Economics and Statistics, 1955, p. 350. Sea dúvida, Samuelson pouco escreveu sobre a teoria dos gastos públicos - além do artigo citado, escreve ainda The Pure Theory of Public Expenditure (1954) e Aspects of Public Expenditure Theories (1959), todos publicados na mesma Revista -, uma obra que no seu conjunto não passa de 16 páginas. No entanto, desde então, tudo o mais que se escreveu a respeito do assunto praticamente tem como referência as formulações iniciais do autor. Samuelson não foi, entre os autores neoclássicos, o único a tentar desenvolver uma teoria dos gastos públicos - conforme ele mesmo reconhece -, mas foi ele quem, através do conceito de bem público, melhor ordenou os fundamentos da teoria normativa dos gastos públicos. A expressão matemática do seu conceito é: "Explicitamente eu assumo duas categorias de bens: 'bens de consumo privado' ($x_1, \dots, x_n$) que podem ser parcelados entre diferentes indivíduos, de acordo com as relações $x_i = \sum_j x_{ij}$; e 'bens de consumo coletivo' ($x_{n+1}, \dots, x_{n+m}$), os quais são desfrutados por todos em comum, no sentido de que o consumo de cada indivíduo não subtrai o consumo de qualquer outro indivíduo do referido bem, assim que $x_{n+j} = x_{i+n+j}$, simultaneamente para cada i e todos i 's indivíduo e para cada j e todos os bens de consumo coletivo" (The Pure... Op. cit. p. 387. Tradução própria). A partir dessa formulação inicial Samuelson introduz a discussão acerca da produção dos bens públicos no contexto de uma análise do equilíbrio geral. Aos propósitos desta tese não é conveniente a exposição do modelo teórico dos gastos públicos de Samuelson. Aos interessados, além da leitura dos originais do próprio autor, recomendamos as análises crítico-interpretativas de J.G. Head, "Bienes Públicos...", op. cit.; Richard A. Musgrave, "Teoria...", op. cit.; e Fernando Rezende, "Finanças...", op. cit.

mínimo", a verdade é que, ao se admitir a impossibilidade de se determinar os preços dos bens públicos - o que não significa necessariamente bens produzidos pelo Estado - através do mecanismo de mercado, abre-se a oportunidade (ou melhor, advoga-se a necessidade) para que a oferta se dê através do Estado com o preço sendo pago mediante a tributação. A um só tempo duas coisas indesejáveis: maior participação do Estado na produção social e na renda nacional, via tributação.

Desse modo, a alternativa teórica "salvadora" é buscada na análise de custo-benefício. Como isso ocorre no contexto das finanças públicas é o que será visto na seção a seguir.

2.3 - A Síntese Neoclássica: O Estado ótimo de Produção em Lugar do Comportamento das Finanças Públicas

Mesmo que seja impossível excluir totalmente a participação do Estado no processo de alocação de recursos sociais, ainda assim o pensamento neoclássico tenta estabelecer critérios para os dispêndios públicos de modo a reduzir aquela participação ao "minimum minimorum". Ainda que estes critérios pouco tenham servido de guia na definição dos limites da participação do Estado nas economias capitalistas, ao menos têm servido à reverência ideológica do conservadorismo.

Sem embargo, depois que Samuelson construiu a sua "Teoria Pura dos Gastos Públicos", o que se segue é uma tentativa de se avaliar o processo alocatório de recursos à luz da análise de custo-benefício. A nosso juízo, praticamente todos os estudiosos das finanças públicas aqui citados sempre buscaram no "Bem-Estar Econômico" a referência teórica mais abrangente para definir os critérios da tributação e dos gastos públicos. A tentativa de se empregar a análise de custo-benefício sempre foi uma preocupação permanente - a começar desde os clássicos com Say, conforme referência no capítulo I. Entretanto, a nosso juízo, William Baumol foi quem melhor fez esta integração a partir da tentativa de definir taxas de desconto apropriadas na avaliação de projetos públicos⁽⁷³⁾.

No seu entender, a teoria do bem-estar econômico pode ser aplicada em qualquer reflexão econômica; com isso ela serve de bom guia para a alocação de recursos do setor público e para o uso apropriado dos mesmos. Imagina que a razão para se buscar estabelecer uma teoria dos gastos decorre do fato de que a oferta e demanda de alguns bens e serviços produzem externalidades. Esta é fundamentalmente o enfoque que permeia todas as análises anteriores a respeito do gasto público. No

(73) Vale alertar que o pensamento de Baumol, da forma que aqui é interpretado, não está estruturado num único texto; no entanto, não é difícil identificar que o esboço inicial da teoria da alocação de recursos públicos encontra-se na sua tese de doutorado (defendida em 1949) e publicada em livro, em 1952, com o título "Welfare Economics and The Theory of the State"; em 1965 sai uma segunda edição com uma nova introdução "Welfare and the State Revisited" (que serve de sub-título à primeira edição), onde aproveita para fazer a aplicação da teoria do bem-estar e da análise de custo-benefício no campo das finanças públicas. Porém, a sua teoria se completa com a publicação, em 1967, do texto "Taxas de Desconto Apropriadas para a Avaliação de Projetos Públicos", inserido em "Orçamento-Programa e Análise de Custo-Benefício". Harley H. Hinrichs e Graeme M. Taylor (Orgs.). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1974.

entanto, Baumol, para eliminar o inconveniente da interferência governamental, procura substituir a necessidade da intervenção direta (alocação e produção de bens e serviços), pela intervenção indireta, mediante a organização dos indivíduos para melhor oferta de certos tipos de bens. Decorre disso que a "provisão de bens públicos pelo governo é requerida precisamente porque os indivíduos são desorganizados em razão do auto-interesse, o que pode levar a uma frustração na provisão de bens" (74).

Com isso, imagina-se então, resolver o problema de oferta com a intervenção governamental apenas em relação àqueles bens de consumo generalizado, como no caso da segurança nacional. Do contrário seria conveniente a não participação do Estado, quando se trata, por exemplo, de bens que possuem um número limitado de consumidores. É o que Baumol diz explicitamente: "quando tais bens servem somente a um número pequeno de pessoas, cada uma reconhece que o montante de sua contribuições afeta diretamente as contribuições de outros grupos, assim as contribuições voluntárias às suas demandas podem algumas vezes ser possível sem a intervenção governamental; este seria um procedimento preferível" (75).

Porém, tanto a questão de externalidade quanto as formas de organização da produção de bens públicos parecem ser para

(74) William Baumol. "Welfare and..."; op. cit. p. 21 (tradução própria).

(75) William Baumol. "Welfare and..."; op. cit. p. 21 (tradução própria). O autor fala apenas do que seria desejável do seu ponto de vista, mas não nos diz em quais tipos de bens esta seria possível e a maneira de operacionalizar.

Baumol um campo minado, onde a variedade de argumentos pode não conduzir à objetividade desejada. Muito embora em seu livro "Welfare Economics and The Theory of The State" o autor discuta em grande extensão a problemática da externalidade e os níveis ótimos de produção dos bens considerados de consumo público, em vários momentos percebe-se a tentativa de se adotar uma nova abordagem analítica, de forma que se torne irrelevante a discussão dessas questões. As bases da nova abordagem são lançadas mas não desenvolvidas a contento; isto fica patente quando Baumol diz que "a presença de externalidades não justifica automaticamente a intervenção governamental. Somente uma comparação explícita de benefícios e custos pode fornecer o terreno razoável para uma decisão" (76).

No entanto, só no artigo de 1967 ("Taxas de Desconto Apropriadas para Avaliação de Projetos Públicos") é que Baumol vai melhor estruturar e introduzir a análise de custo e benefícios no contexto das finanças públicas. A nosso juízo, isto ocorre de uma forma bastante extremada, pois sequer a sua análise de custo e benefícios procura avaliar os aspectos de difícil mensuração que é o retorno financeiro no processo de alocação de recursos públicos. Desse modo, a conveniência do dispêndio governamental passa a ser avaliada com base no custo de oportunidade, onde a taxa de desconto se atribui o papel - como diz o autor - de árbitro da alocação de recursos entre a empresa privada e a pública. O argumento parte do princípio de

(76) William Baumol. "Welfare ..."; op. cit. p. 29 (tradução própria).

que qualquer montante de recursos transferido ao setor público corresponde uma redução de igual magnitude no volume disponível em mãos privadas.

Desse modo - argumenta o autor -, "Podemos agora estabelecer um critério, um tanto óbvio, para testar a conveniência da transferência de recursos proposta. Se os recursos em questão produzem uma taxa de retorno no setor privado que a sociedade avalie em x por cento, então os recursos devem ser transferidos para o projeto público se aquele projeto produzir um retorno maior do que x por cento" (77).

Esta deve ser a avaliação por que o aumento do volume de recursos em mãos do Estado significará um declínio nos investimentos privados em ampliação e em novas unidades de produção (78). Ademais, a retirada de recursos de setores que apresentam retornos mais elevados e sua transferência para áreas de retornos mais baixos (no caso os projetos públicos) seria, segundo Baumol, "um modo bastante estranho de incentivar um investimento mais efetivo para o futuro" (79). Com efeito, comprometer-se-ia o bem-estar da sociedade porque tal processo de transferência de recursos necessariamente conduz a um desperdício de recursos potencialmente produtivos.

(77) William J. Baumol. "Taxas de Desconto...", op. cit. p. 307.

(78) A variedade desse suposto depende da aceitação de duas hipóteses; uma (explícita) que sustenta a baixa taxa de retorno do investimento público, decorrente da sua também baixa produtividade; outra (implícita) que alça de levar em consideração o "vazamento" do poder de compra, considera que a economia esteja em pleno emprego; do contrário não se pode admitir que a transferência de recursos da esfera privada para a pública implique no declínio do gasto privado em novas unidades de produção, como quer fazer crer Baumol.

(79) William J. Baumol. "Taxas de Desconto...", op. cit. p. 316.

Ao se chegar a este ponto, de resto o que parece estranho mesmo é a introdução da análise de custo e benefícios como instrumento de interpretação e orientação dos dispêncios governamentais num contexto que tem o seu movimento marcado pelas contradições. Este parece ser o elemento até então inexistente na construção da teoria neoclássica das finanças de levá-la ao limite máximo (se existir esse ponto) da abstração. Abstração porque opera com um conjunto de relações que se caracteriza por ser separado da realidade e, principalmente, do objeto a que desejaria pertencer. Isto ficou demonstrado pela evidência dos fatos, onde se constata que todo o esforço despendido, durante um século, para a construção de um corpo normativo capaz de dar um direcionamento ótimo ao plano orçamentário governamental foi inútil do ponto de vista de sua aplicabilidade⁽⁸⁰⁾.

Esta conclusão poderia ser mais verdadeira caso estivéssimos efetivamente diante de uma teoria das finanças públicas ou, ao menos, diante de uma teoria dos gastos públicos. Na verdade o que os autores neoclássicos construíram até aqui foi uma teoria da produção de bens públicos, adaptando as funções de produção

(80) Perplexos e sem demonstrarem qualquer indicação de uma auto-crítica, os teóricos neoclássicos das finanças públicas, portanto, não se fazem de rogados, e quando impelidos a formular uma política econômica anti-crise não se servem de sua criação, embora querendo demonstrar o contrário. De um lado, os níveis de tributação que até então eram governados por uma racionalidade de "Welfare economic", agora esta lógica se metamorfoseia, não se impõe mais limites ótimos mas apenas se imagina existir um ponto de tributação máxima; com isso, naturalmente fica estabelecido o grau de intervenção, o que impõe restrição à expansão do fator impulsionador da crise - no caso a alocação pouco produtiva e desordenada de recursos por parte do Estado. De outro lado, o aspecto monetário, até então fora da contextualidade do corpo teórico das finanças públicas, de repente passa a ser analisado à luz da Teoria Quantitativa da Moeda e em combinação com a política fiscal como um poderoso instrumento estabilizador. Alguns bem que tentaram fazer mediações entre a teoria e a prática, porém estas tentativas pareceram mais preocupadas em estabelecer manuais de normas e procedimentos desejáveis. Veja, por exemplo, o livro de Richard A. Musgrave e Peggy B. Musgrave. "Finanças Públicas - teoria e prática". Ed. Campus e Ed. da USP, Rio de Janeiro, 1980.

de bens privados num mercado competitivo às particularidades do mercado de bens públicos, considerando que estes produzem grandes economias/deseconomias externas, invariavelmente são indivisíveis e tem um consumo não-rival.

Estes são os pressupostos para se determinar as condições de oferta; e as condições de demanda, como se dariam? Os impostos seriam tomados como sendo o preço que os indivíduos estariam dispostos a pagar pelo consumo de um determinado bem público, comparando a utilidade desse consumo "vis-à-vis" o consumo de um bem privado. Como o consumo de bem público é generalizado, o pagamento voluntário dos impostos (preços) ficaria problemático. Nesse caso, a dificuldade seria estabelecer os níveis do gravame tributário (levando em consideração que a renda se distribui desigualmente) de modo que a utilidade marginal de consumir certo bem público se iguale ao esforço (custo) marginal de contribuição. Ainda assim, permanece um problema nesse sistema de oferta e demanda (produção-consumo) de bens públicos: como determinar o sistema de preferências, de modo que a soberania do consumidor seja preservada? Entre os construtores da teoria da produção pública não há consenso em relação a esse ponto - também isto não importa muito para os propósitos desta tese.

CAPÍTULO III

NOVOS RUMOS DA TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS⁽⁸¹⁾

A síntese dos principais teóricos neoclássicos no campo das finanças públicas (Samuelson, Hicks, Baumol etc.) permite concluir, sem exagero, que houve um enorme passo atrás em relação aos clássicos e (notem bem!) até mesmo em relação aos primeiros neoclássicos, tais como Dalton e Pigou.

Por outro lado, as possíveis abordagens teóricas alternativas - marxistas ou keynesianas - não possuem um corpo teórico estruturado consagrado às finanças públicas, tal como encontrado entre os clássicos e os neoclássicos. Do ponto de vista marxista, todo o esforço maior tem sido no sentido de se construir uma teoria do Estado, com destaque para a sua natureza, características e funcionalidade na fase atual do

(81) Ficou constatado no capítulo anterior que a teoria das finanças, na versão neoclássica, chegou a um determinado ponto em que o prosseguimento da discussão exigiria a revisão e abandono de seus principais postulados. Os novos rumos tomados pela teoria das finanças públicas querem indicar isto. A teoria normativa que preconizava as finanças públicas adaptadas a uma noção de ótimo econômico cede lugar para o entendimento do orçamento governamental a partir de seus efeitos sobre as variáveis macroeconômicas de investimento, consumo, emprego e renda. Além disso, os novos rumos tomados pela teoria das finanças públicas foram decorrentes dos ataques feitos por Keynes ao que ele mesmo chamou de teoria "Clássica". Desse modo, toda a discussão contida neste capítulo tem origem em Keynes, complementada com o debate entre keynesianos e anti-keynesianos. Esta origem em Keynes é a principal justificativa para o entendimento de que a teoria das finanças públicas passa a ter um tratamento teórico diferente daquele dado pelos neoclássicos, até então. É evidente que Keynes, diferente de outros economistas de sua época, não se preocupou em sistematizar um corpo teórico no campo restrito das finanças públicas; não obstante isso, sendo a sua atenção principal voltada para o caráter instável da economia capitalista, é óbvio supor que o Estado - manifestado no seu enorme poder em regular as ações dos agentes econômicos, de produzir bens e serviços, de arrecadar fundos (tributários) e de gastar recursos (em consumo e investimento) - merecesse atenção destacada nas formulações de Keynes. Isto está pontificado tanto nos artigos isolados quanto ao longo dos vinte e quatro capítulos de "A Teoria Geral...". Reconstruir a trajetória da teoria das finanças públicas a partir das formulações de Keynes é a preocupação central deste capítulo.

capitalismo monopolista⁽⁸²⁾. Outra vertente, a dos economistas marxistas, introduz a análise econômica do Estado dentro da crise atual do capitalismo, porém partindo do "fracasso" das políticas monetárias e fiscais keynesianas; sequer é questionado com maior rigor analítico se tudo o que o Estado fez durante o "boom" do pós-guerra fazia efetivamente parte do receituário de Keynes e dos keynesianos⁽⁸³⁾.

Por sua vez, a corrente keynesiana, supondo que a política econômica do pós-guerra segue rigorosamente as formulações iniciais de Keynes, imagina que a recessão e a inflação podem ser controladas mediante uma política de rendas acoplada aos mecanismos tradicionais de regulação econômica. Esta conclusão parece indicar que as políticas monetária e fiscal postas em prática pelo Estado (e tão importantes na efetivação da expansão do pós-guerra) apenas tiveram repercussão externamente ao Estado; supondo que as mesmas têm seu alcance e virtudes esgotados, a forma de revigorá-las faz-se mediante a adoção de medidas complementares do tipo distribuição de renda etc. Nesse sentido, considerando que o debate teórico se esvazia (por volta do final dos anos cinquenta) nos micorfundamentos da

(82) Este tema tem sido contemplado na extensa obra de Nicos Poulantzas, principalmente "O Estado, O Poder, O Socialismo" e "Classes Sociais no Capitalismo de Hoje"; de Ralph Miliband, "O Estado na Sociedade Capitalista"; de Erick Olin Wright "Classe, Crise e o Estado"; e de Martin Carnoy "Estado e Teoria Política".

(83) Nesta vertente de economistas marxistas vale a pena excetuar o trabalho de James O'Connor - USA: A Crise do Estado Capitalista, Paz e terra; Rio de Janeiro, 1977. Este autor busca construir um esboço da teoria da crise fiscal fazendo ver que uma "teoria normativa ou optinal de condução da coisa pública" é incapaz de integrar a teoria das finanças governamentais à teoria do crescimento econômico. Portanto, a sua teoria da crise fiscal parte da crítica à ortodoxia e fundamenta-se na disputa pelo orçamento do Estado pelos diversos segmentos da sociedade, num contexto de crise econômica.

ortodoxia e que em seu lugar surge o ataque ao que se convencionou chamar de "fiscalismo" keynesiano, a ordem de discussão dos novos rumos da teoria das finanças públicas passa a ser, então, o lugar de Keynes no contexto das finanças públicas e o ataque ao pensamento keynesiano.

3.1 - O lugar do Pensamento de Keynes no Contexto da Teoria das Finanças Públicas

Este título é muito sugestivo e sob ele procurar-se-á desvendar alguns equívocos analíticos que cercam o pensamento de Keynes em relação ao papel do Estado na economia, com destaque para a importância da produção pública no processo de acumulação capitalista e os efeitos das políticas fiscal e monetária na estabilização do sistema.

O objetivo de dar esse destaque ao pensamento de Keynes no contexto das finanças públicas surge, de um lado, do reconhecimento de que a discussão teórica acerca das finanças governamentais muda de rumo a partir da publicação da obra de Keynes e, de outro lado, da necessidade de se diferenciar as formulações de Keynes sobre o Estado e a economia daquilo que se derivou do pensamento original de Keynes, que posteriormente se transformou em keynesianismo, rotulado de política econômica keynesiana ou de a "revolução" fiscal keynesiana.

Ademais, analisar o pensamento de Keynes no contexto da teoria das finanças públicas importa reconhecer de imediato uma quase

unanimidade: independente da origem do diagnóstico, o fato mais evidente mostra que a estabilidade e a expansão do capitalismo nos vinte e cinco anos que se seguiram à Segunda Grande Guerra decorreram da orientação de política econômica com inspiração em Keynes. Poucos foram os autores que assim não procederam e Friedman é o exemplo mais destacado entre os que suspeitam sobre a validade de uma política fiscal expansionista; na sua visão, algo nesse sentido - em qualquer momento histórico - será sempre pernicioso ao desenvolvimento pleno das forças de mercado.

Nesse sentido, esta discussão não poderia ser iniciada fora dos limites de uma pergunta intrigante: qual a explicação que se pode dar para o fato de que, muito embora os autores partam de bases teóricas bastantes distintas, suas conclusões tenham um grau elevado de convergência? Acredita-se não ser difícil encontrar uma resposta para esta indagação, porém ela exige pelo menos que se conheça razoavelmente bem a proposta de Keynes de uma política fiscal e monetária expansionista para elevar o nível de demanda efetiva.

Em verdade, a unanimidade conclusiva decorre de uma leitura equivocada do pensamento de Keynes com relação ao papel do Estado. Note-se que a crise do período 1929/33 demarca, a nosso juízo, a derrota final do "Laissez-faire". Isto abriu oportunidade para que o Estado reformulasse a base de sua atuação no contexto econômico: além de uma atuação normativa-administrativa passa a incorporar agora um papel mais

importante: co-adjuvante do setor privado no circuito da produção e da intermediação financeira. Decerto que estas funções exercidas pelo Estado não irão em si mesmas construir uma novidade visto que desde a constituição dos Estados nacionais (a Idade Média) que o Estado, além de exercer de forma sistematizada as funções jurídicas e administrativas, também exercia em alguma medida as funções produtiva e de intermediação financeira, muito embora estas ocorressem eventualmente. Só a partir da crise de 1929/33 é que o Estado passa a exercer tais funções regularmente. As nacionalizações na Europa (particularmente na Alemanha, França, Itália e Inglaterra), o "New Deal" americano e todo o programa desenvolvimentista da periferia patrocinado pelo Estado são as evidências mais contundente desse processo.

Este processo ganha dimensões notáveis particularmente no pós-guerra; se antes o Estado criava as condições externas ao processo acumulativo, na fase atual, interpenetra na própria dinâmica capitalista, deixando de ser mero instrumento, mas pontificando sobretudo como sujeito do processo acumulativo, pois agora o Estado passa a comandar também capital em função, em busca de valorização. E nesse processo as contribuições de Keynes, em favor de se reformar o capitalismo, foram decisivas.

Em "A Teoria Geral..." a preocupação fundamental de Keynes era rediscutir alguns postulados da teoria econômica à luz da crise vivida pelo capitalismo. O aspecto principal dessa discussão verifica-se com a integração da moeda à teoria da produção, o

que vem a constituir a viga mestra e a grande síntese da "Teoria Geral...". Dessa forma, Keynes, partindo da função da preferência pela liquidez e tomando como dada a oferta de moeda, assume que ficaria determinada, portanto, a taxa de juros monetária (esta e não outra taxa de juros qualquer). Considerando que a expectativa em relação à eficiência marginal é o balizador das decisões de investir dos empresários, ainda assim, o patamar dessa taxa de juros constitui um importante elemento na formação das expectativas que irão determinar o nível de investimento. Este, por sua vez, dada a propensão a consumir da comunidade, é que vai efetivamente determinar os volumes da produção e do emprego. Com isso, a moeda fica integrada à teoria da produção.

Dessa forma Keynes desnudava alguns dogmas da teoria econômica, ao tempo em que dava respostas concretas para o pior problema à época: o baixo nível do emprego. O gasto em investimento passa a ser a principal variável na determinação da renda, que só é total com a complementação do gasto em consumo. Assim, os gastos totais da comunidade em consumo e investimento vão constituir a função da demanda efetiva (agregada). Dado que o nível dos negócios estava deprimido, com desemprego generalizado, certamente que a elevação do nível do consumo a ponto de impactar positivamente sobre a renda era necessária, naquela circunstância, a participação do Estado mediante uma política fiscal expansionista. A idéia correta de Keynes era fazer o Estado ter participação ativa no processo de elevação da demanda agregada, via consumo e investimento e não através

de uma ação passiva (como desejam equivocadamente alguns), mediante o abrandamento da ação tributária do Estado.

No entanto, algumas análises tentam interpretar erroneamente que a crise do Estado capitalista de hoje é decorrente de uma ação governamental postulada por Keynes. Por conta desse equívoco, o ataque à política fiscal dita keynesiana é superdimensionado e sem atentar para o que era relevante na proposta de Keynes. A leitura da obra de Keynes leva-nos concluir que em dois momentos Keynes tenta esboçar uma discussão mais sistematizada acerca da intervenção do Estado. Trata-se do artigo "O Fim do Laissez-Faire", escrito em 1926, e do capítulo 24, "Notas Sobre a Filosofia Social a que Poderia Levar a Teoria Geral", de "A Teoria Geral..."⁽⁸⁴⁾.

Em "O Fim do Laissez-Faire" Keynes é mais filosófico, não partindo mais decididamente para a elaboração de uma proposta de onde e como o Estado pode intervir na remoção de obstáculos ao desenvolvimentos do capitalismo. Toda a sua argumentação é no sentido de mostrar que o individualismo utilitarista ancorado no "Laissez-Faire" conduz a deformações e pode levar a

(84) De logo faz-se necessário registrar o seguinte ponto: na sua principal obra ("A Teoria Geral...") Keynes não abre capítulo ou seção para destacar a importância da política fiscal no contexto de sua discussão: faz com frequência referência ao tema ao longo dos 24 capítulos do livro. No entanto, é evidente que Keynes considera de suma importância a ação e o gasto estatais como elementos reguladores da expansão do capital para impedir os desequilíbrios. Isto é tão verdadeiro quanto observar que depois da leitura da obra de Keynes o debate acerca das finanças públicas muda radicalmente. Com isso, toda a discussão neoclássica é abandonada e a tradição clássica (a vertente malthusiana) é requisitada por Keynes e exposta como o lado relevante da questão das finanças públicas. Parece que os neoclássicos só vão se reencontrar nesse debate abandonando a discussão em torno da racionalidade ótima no processo de alocação de recursos por parte do setor público e incorporando a discussão em torno da teoria quantitativa da moeda - fica presente que a expansão dos gastos está sempre associada a uma maior expansão da moeda. É nesse sentido que os neoclássicos se reintroduzem no debate acerca das finanças públicas.

superação do modo de produção que se quer preservar. Assim, o individualismo preservado pelo "Laissez-Faire" se paraleliza com a Lei da seleção natural de Darwin, em que o individualismo defende o amor ao dinheiro, fazendo-o aumentar através do lucro, o que ajuda a seleção natural dos agentes que irão "promover na maior escala possível a produção do que é desejado". "A beleza e a simplicidade dessa teoria - diz Keynes - são tão grandes que é fácil esquecer que ela decorre não de fatos reais mas de uma hipótese incompleta formulada para fins de simplificação" (85).

Na sua concepção, o florescimento do Laissez-Faire durante o século XIX teve como causa (por paradoxal que possa parecer) a má qualidade das propostas contrárias: de um lado, o protecionismo e, de outro, o socialismo marxista. Mesmo concordando que ambas contribuíram para o prestígio do Laissez-Faire, ainda assim o protecionismo é o que parece mais plausível, dado que o marxismo configura-se como uma doutrina ilógica e insípida; por essa razão, Keynes não se conforma em aceitar o fato dessa doutrina, assim caracterizada, ter exercido influência tão poderosa e permanente na mente dos homens e nos eventos da história.

(85) Keynes, John Maynard. "O Fim do Laissez-faire"; em Keynes. Org. Tomás Szorecsányi. Coleção Grandes Cientistas Sociais; no. 6. Ed. Ática, São Paulo, 1984, p. 117. Talvez em razão da excessiva simplificação, Keynes acreditasse que "A linguagem dos economistas prestava-se à interpretação do Laissez-faire. Mas a popularidade da doutrina deve ser atribuída aos filósofos políticos, para os quais ela convinha, mais do que aos economistas políticos". (Keynes, op. cit. p. 111). Esta afirmação é, até certo ponto, exagerada, pois a Escola Clássica, cujos maiores nomes desenvolvem seus trabalhos no século XIX, tem como fundamentação básica o individualismo que deve ser desenvolvido mediante a não interferência do governo em assuntos que são eminentemente privados. Não obstante isso, alguns economistas políticos clássicos - como John Stuart Mill - rendem-se aos fatos e apontaram o caráter histórico dessa doutrina.

Acreditanto que a sobrevivência do *Laissez-Faire* deu-se mais pela incapacidade das doutrinas contrárias em refutá-lo do que por méritos próprios da proposta, Keynes procura a seguir distinguir - baseado em Bentham - a Agenda do Governo da Não-Agenda.

Partindo de uma compreensão otimista da realidade, ao afirmar que "a tendência das grandes sociedades anônimas, quando atingiram determinada idade e tamanho, de se aproximarem da situação das corporações públicas, mais do que da empresa privada", define que a Agenda importante para o que é urgente e desejável fazer deve separar aqueles serviços que são tecnicamente sociais dos que são tecnicamente individuais. Nesse sentido, diz Keynes, "A mais importante Agenda do Estado não diz respeito às atividades que os indivíduos particularmente já realizam, mas às funções que estão fora do âmbito individual, àquelas decisões que ninguém adota se o Estado não o faz. Para o governo, o mais importante não é fazer coisas que os indivíduos já estão fazendo, e fazê-las um pouco melhor ou um pouco pior, mas fazer aquelas coisas que atualmente deixam de ser feitas"⁽⁶⁶⁾.

A definição da Agenda para a ação regulamentadora do Estado, além de ser advogada por Keynes para cicatrizar as feridas sociais deixadas na trajetória do processo acumulativo de capital (o que, segundo o autor, possivelmente estivesse resolvido no fato dos oligopólios e monopólios defenderem

(66) Keynes, John Maynard. Op. cit. p. 123.

interesses sociais), também serviria para criar mecanismos institucionais promotores de condições plenas para o desenvolvimento do capitalismo.

Nesse sentido, o primeiro ponto da agenda contempla a armadura de um sistema de controle deliberado da moeda e do crédito, através de uma instituição central (algo semelhante ao hoje conhecido Banco Central); acompanhado a isto, seguir-se-ia a montagem de uma central de coleta e divulgação de dados que permitisse a todos os agentes terem conhecimento prévio dos fatos econômicos relevantes.

Um segundo ponto importante da Agenda governamental registra-se com a definição, mediante algum ato coordenador do governo, da magnitude da renda nacional que deva ser poupada, quanto dessa parte deve ser enviada ao exterior sob a forma de investimento, além da definição de canais mais racionais no sistema financeiro que permitam o estreitamento das relações entre os emprestadores e tomadores de última instância.

A Agenda dos pontos institucionais merecedores da ação regulamentadora do Estado se completa com a definição de uma política nacional com relação ao tamanho desejado da população; uma vez definido o tamanho ótimo às condições de funcionamento adequado da economia, tudo o que se tem a fazer é fazê-la (a política populacional) funcionar. Talvez aqui temos um Keynes que parecia acreditar que parte dos problemas econômicos fosse possível resolver mediante uma gestão centralizada e eficiente dos mecanismos monetários e creditícios. A partir das questões

relacionadas com a poupança, investimento e controle populacional - como sugerido - as demais seriam apenas subsidiárias. Esta visão será ampliada com "A Teoria Geral...", onde a proposta da ação reguladora alcança outros setores da atividade econômica.

"Estas reflexões" - conclui Keynes - "são dirigidas para os possíveis aperfeiçoamentos na técnica do capitalismo moderno, por meio da ação coletiva" - no caso o Estado. "Nada existe neles de seriamente incompatível com o que me parece a característica essencial do capitalismo, ou seja, a dependência de uma intensa atenção dos instintos de ganho e de amor ao dinheiro dos indivíduos como principal força motivadora dos mecanismos econômicos" (87). (Grifos nossos).

Com efeito, Keynes para justificar a ação regulamentadora do Estado em relação a alguns mecanismos econômicos parte para uma crítica frontal ao Laissez-Faire, que se pauta pela não intromissão do Estado nos negócios e a exaltação do individualismo utilitarista. No entanto, é o próprio Keynes que no final do seu artigo "O Fim do Laissez-Faire" busca minimizar as resistências ideológicas à sua proposta da ação regulatória do Estado, enfatizando que o instinto de ganho e o amor pelo dinheiro fazem do indivíduo a principal força motivadora dos mecanismos econômicos.

(87) Keynes, John Maynard. Op. cit. p. 124.

Se em "O Fim do Laissez-Faire" Keynes combate, de um lado, o anacronismo da doutrina do pleno funcionamento dos mecanismos de mercado e, de outro lado, defende a ação coordenadora do Estado ao tempo em que procura definir em grandes linhas os limites do cenário em que esta ação coordenadora do Estado deve atuar, porém é em "A Teoria Geral..." que este quadro fica melhor moldurado, muito embora este constituísse objetivo secundário na obra do autor. Tanto isso é verdadeiro que Keynes sequer abre um capítulo para discutir com destaque as questões relacionadas com as finanças públicas. Quem se dispuser a encontrar algo de relevante em Keynes tem que reler "A Teoria Geral..." cercado por cuidados capazes de evidenciar as passagens relevantes no campo das finanças públicas.

Há quem afirme que "A Teoria Geral..." foi concebida essencialmente como instrumento para orientar ou justificar a intervenção do Estado na realidade econômica. Não explicitar claramente tal intuito fazia parte de uma camuflagem ideológica que visava administrar a crise do capitalismo pelas mãos do Estado. Acredita-se que esta não seja uma avaliação correta. Em nosso entendimento, esse equívoco decorre do fato da quase maioria das análises não diferenciar adequadamente o Estado idealizado por Keynes do Estado que atuava (e atua) concretamente.

Os limites dessa atuação do Estado na economia estão demarcados no capítulo 24, porém os antecedentes que justificam a ação do

Estado são dados em capítulos anteriores (22 e 23, principalmente).

Partindo da noção de que a demanda efetiva é constituída dos gastos de investimento e dos gastos de consumo, o pleno emprego só será atingido no instante em que o investimento, juntamente com o consumo (que é dado pela função da propensão a consumir da sociedade), for capaz de absorver o desemprego involuntário. Por essa razão, a variável investimento passa a jogar papel importante no comportamento cíclico da economia capitalista. Nesse sentido, a oscilação descendente do investimento pelo aumento do pessimismo e pela incerteza a respeito do futuro - segundo Keynes - "acompanham o colapso da eficiência marginal do capital"; estes fatores suscitam, portanto, um aumento da preferência pela liquidez e, conseqüentemente, uma elevação da taxa de juros. Assim Keynes conclui que a crise é muito mais um repentino colapso da eficiência marginal do capital do que primordialmente uma alta na taxa de juros⁽⁸⁸⁾.

Com esta afirmativa, Keynes procura negar a efetividade de uma política exclusivamente monetária em exercer influência sobre a taxa de juros e sobre a renda. Com isto Keynes abre caminho alternativos para o controle do investimento fora do contexto das relações puras de mercado. Desse modo, "encontrando-se o Estado em situação de poder calcular a eficiência marginal dos bens de capital a longo prazo e com base nos interesses gerais da comunidade, espero vê-lo assumir uma responsabilidade cada

(88) Keynes, John Maynard. "A Teoria Geral..." Op. cit. p. 218.

vez maior na organização direta dos investimentos ainda mais considerando-se que... as flutuações na estimativa do mercado da eficiência marginal dos diversos tipos de capital (...) serão demasiado grandes para que se possa compensá-las por meio de mudanças viáveis na taxa de juros". "Portanto, em condições de *Laissez-Faire*, talvez seja impossível evitar grandes flutuações no emprego sem uma mudança profunda na psicologia do mercado de investimentos, mudança essa que não há razão para esperar que ocorra. Em conclusão, acho que não se pode, com segurança, abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimentos"⁽⁸⁹⁾.

Fica demarcado, assim, uma das maneiras possíveis de o Estado intervir no sentido de minimizar os efeitos oscilatórios, mediante a coordenação centralizada da política de investimento. No entanto, pode haver momentos em que seja impraticável aumentar o investimento; nesse caso, o único meio para se elevar o nível de emprego será mediante o aumento do consumo. Porém, Keynes duvida que o nível de emprego seja mantido apenas com a propensão a consumir existente. Então, a melhor sugestão é no sentido de se implementar simultaneamente as duas políticas: a de investimento e a de consumo, não até o nível que corresponda ao acréscimo do investimento com a propensão a consumir existente, mas sobretudo a um nível ainda maior.

(89) Keynes, John Maynard. "A Teoria Geral..." Op. cit. p. 119 e 221.

Nesse ponto, Keynes abre uma discussão com as correntes subconsumistas. Este pensamento conclui que a tendência crônica das sociedades contemporâneas para o subemprego tem como causa o subconsumo que decorre, principalmente, de uma péssima distribuição de renda e da riqueza. Keynes acha que estas correntes de pensamento estão corretas na medida "em que o fluxo de investimento não é planejado nem dirigido, antes se acha abandonado aos caprichos de uma eficiência marginal do capital, que depende das opiniões pessoais de indivíduos não conhecedores ou de especuladores, e à influência de uma taxa de juros a longo prazo que raras vezes, ou nunca, baixa além de um nível convencional"⁽⁹⁰⁾. Por essa razão, Keynes diz que a única diferença existente entre a sua postulação e a das diversas correntes do pensamento subconsumista consiste no fato de que estas parecem dar uma ênfase exagerada ao incremento do consumo quando ainda existem muitas "vantagens sociais a esperar de um acréscimo do investimento".

Até aqui, estas formulações de Keynes apresentam bastante consistência lógica. No entanto, alguns complicadores nas suas formulações a respeito do gasto do governo em consumo para elevar o nível da demanda agregada começam a surgir quando se observa que Keynes é "anárquico" com relação ao padrão da produção pública (alocação de recursos por item de consumo) e desprovido de sistematização e explicitação com relação ao padrão de financiamento do gasto estatal.

(90) Keynes, John Maynard. "A Teoria Geral..." Op. cit. p. 95.

Diz-se que Keynes é "anárquico" com relação à definição mais clara de um padrão de consumo (ou mesmo com relação ao padrão da produção pública) pelo simples fato de não se preocupar em definir a natureza e característica quer da produção, quer do consumo público. O que lhe importava era fazer uma proposta no sentido de que o Estado fosse capaz de elevar o seu nível de gasto que, ao lado da magnitude de gasto do setor privado, aumentasse o nível da demanda efetiva que possibilitasse a dissolução de todo o desemprego involuntário.

Algumas evidências mostram a nossa correção na leitura da obra de Keynes, neste ponto. Em alguns momentos Keynes passa a idéia de que tem pouca importância o tipo de gasto, sendo mais relevante a magnitude do gasto:

"... em tempos de desemprego rigoroso, as obras públicas, ainda que de duvidosa utilidade, podem ser altamente compensadoras...; porém a validade desta proposição torna-se cada vez mais contestável à medida que nos aproximamos do pleno emprego"⁽⁹¹⁾.

Ou quando diz que

"A construção de pirâmides, os terremotos e até as guerras podem contribuir para aumentar a riqueza, se a educação dos nossos estadistas nos princípios da economia clássica for um empecilho a uma solução melhor"⁽⁹²⁾.

(91) Keynes, John Maynard. "A Teoria Geral..." Op. cit. p. 95.

(92) *idem*, *idem*, p. 96

Ou ainda, num caso extremado, quando alude que:

"Se o tesouro se dispusesse a encher garrafas usadas com papel-moeda, as enterrasse a uma profundidade conveniente em minas de carvão abandonadas que logo fossem cobertas com o lixo da cidade e deixasse à iniciativa privada, de acordo com os bem experimentados princípios do *Laissez-Faire*, a tarefa de desenterrar novamente as notas (naturalmente obtendo o direito de fazê-lo por meio de concessão sobre o terreno onde estão enterrados as notas), o desemprego poderia desaparecer e, com a ajuda das repercussões, é provável que a renda real da comunidade, bem como a sua riqueza em capital, fossem sensivelmente mais altas do que, na realidade, o são" (93).

Então,

"Entre este expediente e o da exploração das minas de ouro do mundo real, a analogia é completa" (94).

Vê benefícios para a economia na "inutilidade" dos gastos públicos parece ser uma forma extremada de Keynes mostrar aos formuladores de política econômica que, numa situação de crise, o gasto público assume papel decisivo para fazer o nível da demanda efetiva elevar-se. Pois, o que parece ser a leitura correta é entender que o Estado deve gastar para fazer aumentar

(93) *idem, idem*, p. 96

(94) *idem, idem*, p. 96

o nível da procura e, na medida do possível, em bens que tragam satisfação para os indivíduos.

Quando Keynes está defendendo os gastos "inúteis" ele faz a seguinte ressalva:

"Claro está que seria mais ajuizado construir casas ou algo semelhante; mas se tanto se opõem dificuldades políticas e práticas, o recurso citado não deixa de ser preferível a nada" (95).

Ou ainda quando parece criticar algumas posições mais conservadoras ao afirmar que

"Apresenta-se, comumente como objeção aos planos tendentes a aumentar o emprego por meio de investimentos patrocinados pela autoridade pública, o fato de que assim estão sendo criadas dificuldades para o futuro. 'Que faremos', pergunta-se, 'quando tiver-mos construído todas as casas, estradas, prefeituras, redes de energia elétrica, sistemas de distribuição de água e outras instalações de que possa necessitar a população estacionária do futuro'? Há contudo, mais dificuldade em compreender que o mesmo inconveniente se apresenta no caso dos investimentos privados e da expansão industrial, particularmente com a última, desde que é muito mais fácil prever a próxima saturação das necessidades de novas fábricas e equipamentos, que isoladamente absorvem

(95) Keynes, John Maynard. "A Teoria Geral..." Op. cit. p. 96.

pouco dinheiro, do que a procura de construções para moradia"⁽⁹⁶⁾.

Com efeito, tudo o que diz respeito ao Estado e às finanças públicas e que está posto assystematicamente nos vinte e três capítulos anteriores parece ter motivado a Keynes escrever o capítulo 24, "Notas Finais Sobre a Filosofia Social a que Poderia Levar a Teoria Geral". Aqui, Keynes reforça sua crença na intervenção do Estado ao tempo em que define mais precisamente os limites dessa intervenção.

Desse modo, o "Estado deverá exercer uma interferência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas"⁽⁹⁷⁾.

Com isso, Keynes não vê nenhum inconveniente da socialização ampla dos investimentos, pois esse será o único meio para se alcançar o pleno emprego. Na concepção do autor, os controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego exigirão, por si mesmos, a ampliação das funções do Estado.

Na verdade, a proposição de Keynes não implica em nenhum socialismo no qual o Estado venha a exercer controle sobre a maior parte dos meios de produção. Já que a sua preocupação maior é com a elevação da demanda efetiva, logo a ampliação das funções do Estado é no sentido de ajustar a propensão a

(96) *Idem*, *idem*, p. 81.

(97) Keynes, John Maynard. "A Teoria Geral...". *Op. cit.* p. 256.

consumir com incentivo para investir. A ampliação das funções do Estado é no sentido de cooperar com a iniciativa privada. Então, "se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete. Ademais, as medidas necessárias de socialização podem ser introduzidas gradualmente sem afetar as tradições generalizadas da sociedade"⁽⁹⁸⁾.

Sem embargo, definidos os limites da atuação do Estado e a natureza do gasto, resta, então, saber qual a sugestão de Keynes para financiar uma política deliberada de gastos crescentes. É evidente que Keynes diz muito pouco a respeito dessa questão. Por dizer muito pouco a respeito desse assunto, acredita-se que a melhor forma de se chegar ao modo mais adequado de financiar as atividades do Estado é através do processo de exclusão das alternativas que afetam negativamente a demanda efetiva.

Dentro desse contexto, a via da tributação é um caminho inadequado, seja porque pode implicar na redução do investimento noutros setores, seja porque, de igual modo, pode implicar na redução da propensão a consumir da comunidade. Por essa razão Keynes afirma: "se quisermos aplicar sem restrições o que ficou dito aos efeitos (por exemplo) de um incremento de

(98) Keynes, John Maynard. Op. cit. p. 256 (grifos nossos). Com "sem afetar as tradições generalizadas da sociedade" Keynes quer dizer sem ir de encontro ao individualismo e aos interesses mais gerais do capital, pois, mesmo com a extensão das funções do Estado, ainda assim "as vantagens tradicionais do indivíduo continuarão ainda sendo válidas". ("Teoria Geral..."), p. 257). Com isso, fica descartada qualquer tipo de defesa do socialismo de Estado, que levará, segundo Keynes, ao Estado homogêneo e autoritário.

obras públicas, teremos de supor que esse incremento, não é compensado por um deqreescimo do investimento em outros setores — e não há, naturalmente, qualquer mudança concomitante na propensão da comunidade a consumir"⁽⁹⁹⁾.

Ao contrário, uma política de tributação deve ser incentivadora dos investimentos e do consumo. Keynes chega a dizer que quando os impostos gravam a renda "não ganha", os lucros do capital ou as heranças podem ter uma influência sobre as expectativas da eficiência marginal do capital até maior que a própria taxa de juros⁽¹⁰⁰⁾. Sendo a propensão a consumir importante na elevação da demanda efetiva, logo a política fiscal deve ser usada deliberadamente como instrumento para se conseguir maior igualdade na distribuição das rendas e, com isso, ampliar o nível de consumo da comunidade.

Se a política fiscal pode trazer complicações para a eficiência marginal do capital e, com isso, ao invés de ampliar pode fazer diminuir o nível da demanda agregada, é razoável, então, supor que a sugestão de Keynes de uma política fiscal mais branda, sobretudo o gravame sobre o capital, é uma aceitação implícita da hipótese de que a tributação implica, nesses casos, tão somente na transferência do "poder de compra" sem consequências positivas sobre o nível da demanda agregada da economia.

(99) Keynes, John Maynard. Op. cit. p. 90.

(100) *idem*, *idem*, Op. cit. p. 74.

De outro lado, parece evidente, também, que o financiamento dos gastos Estatais através de empréstimos não é muito recomendado por Keynes.

O financiamento da política expansionista do Estado através de empréstimos pode ter o efeito de elevar a taxa de juros e por isso retardar os investimentos noutros setores em razão de uma expectativa de queda na eficiência marginal do capital. A elevação da taxa de juros se dá em razão da concorrência que se estabelece entre o Estado e os investidores privados pelo mesmo montante de dinheiro. Exemplificando, Keynes diz: "o auxílio de desemprego financiado por empréstimos deve ser considerado, de preferência, como uma poupança negativa"⁽¹⁰¹⁾.

Ademais, o financiamento através de empréstimos pode implicar que, a médio prazo, a necessidade de resgatar as dívidas contraídas no passado, os novos empréstimos não apresentem os efeitos desejados. Isto é perfeitamente factível se se mantém a noção do gasto em consumo, muitas vezes vinculado a coisas inúteis, como chega a admitir Keynes. No entanto, se a noção que se tem dos gastos governamentais é diferente desta - por exemplo na construção de rodovias, construção de escolas, criação de centros de pesquisas científicas e desenvolvimento tecnológico - é óbvio que o financiamento do gasto através de empréstimo é auto-liquidável em razão do alargamento da base tributária, no futuro. Como há necessidade de o Estado elevar permanentemente ou pelo menos manter os níveis de gastos, isto

(101) KEYNES, John Maynard. Op. cit. p. 84.

implicaria na elevação da taxa de juros com efeito negativo sobre o investimento e o consumo.

Para eliminar os problemas causados pela alta da taxa de juros, Keynes sugere a intervenção das autoridades monetárias para fazê-la baixar; nesse caso, a solução passa por uma política monetária expansionista. E aqui pode estar a forma mais conveniente de financiamento dos gastos governamentais no modelo keynesiano, através de papel-moeda emitido pelo Estado. Em defesa dessa alternativa, Keynes não chega a ser enfático mas também não antevê os obstáculos contidos na tributação e nos empréstimos⁽¹⁰²⁾.

A sutileza de Keynes em relação a esse ponto passa por uma associação entre a expansão monetária e o crescimento da renda. Segundo o autor, supondo que o padrão seja em moeda de ouro, a variação na renda pode estar diretamente vinculada à expansão nas atividades de mineração cujo ouro extraído estará sempre sendo acrescido à renda de alguém. A analogia com o papel-moeda emitido pelo Estado é completa ao afirmar que "A situação é exatamente a mesma quando as variações de M são devidas a emissões de papel-moeda feita pelo Governo para atender a suas despesas correntes; neste caso, também, o novo dinheiro se acrescenta à renda de alguém"⁽¹⁰³⁾. Desse modo, a expansão monetária além de ser um mecanismo menos problemático no

(102) Lembremos que esta é uma forma de financiamento pertinente a uma situação de crise do capitalismo em condições de depressão e deflação. Certamente, caso a crise fosse caracterizada como *stagflation*, a proposta para o financiamento dos gastos governamentais, por certo, teria um outro direcionamento.

(103) Keynes, John Maynard. Op. cit. p. 142.

financiamento das despesas governamentais, serviria, também de instrumento disciplinador do comportamento da taxa de juros, cuja elevação pode fazer baixar a renda em função da queda das expectativas em relação a uma baixa eficiência marginal do capital.

Em verdade, da análise acima pode-se concluir que das três formas possíveis admitidas por Keynes para se processar o financiamento das atividades estatais a mais conveniente parece ser a expansão monetária. Acredita-se não ser tal conclusão apressada, pois Keynes sabia tão ou mais que qualquer outro que naquele instante (de crise profunda) falar ou negar a possibilidade da mais tradicional fonte de financiamento das atividades governamentais (no caso a tributária) seria cometer um erro analítico imperdoável. De igual modo sucede em relação ao financiamento via recursos oriundos do mercado de dinheiro. Mesmo admitindo-se as hipóteses de oferta endógena de dinheiro e a retenção de recursos por motivos especulativos, há momentos em que o governo não pode financiar parte dos gastos mediante recursos de terceiros sem que os interesses referentes ao aumento do emprego e da renda sejam problematizados em razão da elevação da taxa de juros⁽¹⁰⁴⁾.

(104) Não obstante isso, há de se reconhecer a existência de uma fase de ociosidade transitória, isto é, uma fase em que os recursos estão em processo de desaplicação e em busca de novas alternativas de aplicação. Poder-se-ia dizer que entre um momento e outro o tempo é muito curto e por isso não atende às necessidades de financiamento de Estado que poderia estar necessitando de um prazo mais elástico; isto pode ser verdade, mas não é o problema visto que um dos papéis do mercado financeiro é justamente alterar os prazos entre os emprestadores de última instância (curto prazo) e os tomadores de última instância (médio e longo prazos).

Além disso, Keynes sabia que a tributação, o mercado de crédito e a emissão de papel-moeda pelo governo não eram as únicas formas possíveis de financiamento dos gastos estatais. No pós-30, o excedente do setor produtivo estatal passou a se constituir num poderoso instrumento de financiamento da política de alocação do Estado e (é bem possível que em termos da acumulação geral) a mais conveniente. Bem antes de Keynes publicar a "Teoria Geral...", presenciou-se em países como a Alemanha, a França, a Itália e particularmente, na sua Inglaterra, a estatização de grandes blocos de capitais produtivos e da intermediação.

A partir dessa evidência, ainda assim Keynes não menciona o excedente do setor produtivo estatal como forma de financiamento das atividades do Estado. Seria em razão de que a crise era determinada por uma super-produção que levou os preços a caírem abaixo da linha de custo? Ou será que as convicções ideológicas e classistas de Keynes não permitiam admitir esta hipótese em sua análise? Tudo pode ser válido na explicação da ausência do setor produtivo estatal (SPE) na teoria de Keynes, inclusive a pouca evidência do potencial do SPE logo no início dos anos 30.

No entanto, qualquer resposta que se dê e mesmo que espelhe a mais pura verdade ainda assim este não é o ponto mais relevante da discussão. O que é relevante ressaltar é que, mesmo não havendo em Keynes uma teoria da finanças públicas sistematizada, ainda assim as suas formulações estão

inteiramente compatíveis com a concepção de discussão contida em "A Teoria Geral...". Keynes fala da importância dos mercados externos criados pelos gastos do governo em consumo para elevar o nível da demanda efetiva, mesmo não nos dizendo de forma clara e sistemática qual a natureza desse consumo, qual a forma mais adequada de financiá-lo e, sobretudo, qual o limite que se deve impor aos gastos do governo para que o processo acumulativo no setor privado não sofra descontinuidade⁽¹⁰⁵⁾.

Nesse contexto, a sugestão para o capítulo 24 (o último por sinal de "A Teoria Geral...") parece ser uma tentativa para sistematizar as idéias em torno da intervenção do Estado na economia que estavam pulverizadas nos capítulos anteriores, notadamente a partir da sua noção de demanda efetiva, exposta no capítulo 3. No capítulo 24, Keynes procurava esclarecer o que não era conveniente ao capitalismo que o Estado fizesse; definir melhor o padrão de intervenção e da produção estatais e a importância dos gastos na elevação do nível de emprego eram questões relevantes. Além disso, o capítulo 24 fica sendo uma complementação das idéias de Keynes sobre o tema contido no artigo de 1926 "O Fim do Laissez-Faire", onde a preocupação do autor era mais em se posicionar contra à exaltação do individualismo.

Por outro lado, o que é esboçado em termos de uma teoria das finanças públicas em "A Teoria Geral..." constitui, fatalmente,

(105) Dar relevância estes aspectos no corpo de sua obra talvez tirasse a força de seu argumento em mostrar a importância dos gastos do governo para o crescimento mais estável das economias capitalistas.

uma relação com os economistas clássicos como Mill e, principalmente, Malthus e também com os primeiros neoclássicos, como o Prof. Pigou. Por essa razão, a proposta de Keynes em relação à ação do Estado capitalista se encontrava em desacordo com os neoclássicos cujo postulado não compreendia o real papel desenvolvido pelo Estado na produção de mercadorias e na intermediação financeira, notadamente no pós-guerra em que este papel se amplia e se consolida definitivamente a nível de todos os Estados capitalistas.

Desse modo, os chamados postulados keynesianos em relação ao papel do Estado e a política fiscal vão se sobrepor aos teóricos neoclássicos (Samuelson e Baumol) que conseguiram embebeccar a teoria das finanças públicas. Em meio a este fato, o que poderia ser caracterizado como algo inexistente ou pobre na teoria geral desponta, de repente, como grande novidade. Depois do pensamento de Keynes, as finanças públicas passam a ter relevância teórica e status na definição da política macroeconômica, tal como reconhecido pelos clássicos.

Apesar dessa constatação, este ponto da obra de Keynes não foi debatido imediatamente. Apenas a vertente "fiscalista" era tida como a principal contribuição de Keynes nesse campo. O que se nota é que o último grande trabalho no campo das finanças públicas foi escrito em 1922 por Arthur Cecil Pigou (A Study in Public Finance). Neste trabalho, Pigou procura adaptar as hipóteses clássicas ao novo instrumental analítico neoclássico. O próximo trabalho que se pode dizer com prestígio nessa área

teria sido mesmo a "Teoria Geral...", em 1936. De então até 1967, muito embora vários trabalhos fossem publicados por autores consagrados como Paul Samuelson, com a sua trilogia de artigos publicada no período 1955/58, William J. Baumol com o seu "Welfare Economics", Richard Musgrave, Theory Public of Finance, entre outros, o Keynes vinculado ao "Welfare State", à política fiscal, enfim, às finanças públicas é praticamente ignorado.

Não obstante o aparente silêncio em relação ao Keynes das finanças públicas, o outro Keynes, da eficiência marginal do capital, da taxa monetária de juros, do equilíbrio abaixo do pleno emprego e da demanda efetiva, estava em plena evidência, tornando-se com isso o economista mais discutido nos últimos três quartéis deste século. Como a "Teoria Geral..." era uma revisão crítica de certas postulações dos primeiros neoclássicos (também chamados por Keynes de clássicos) é evidente que a exasperação da ortodoxia com a teoria de Keynes iria fazer com que a Economia Política Clássica, principalmente no que se relaciona às finanças públicas, ficassem (digamos assim) fora de moda, porque fora do âmbito da discussão acadêmica.

Desse modo, quando, no final dos anos 60 e início dos 70, a economia capitalista mundial dá sinais do início de uma prolongada crise, torna-se um campo fértil para os críticos anti-intervencionistas. Ora, como Keynes defendia a expansão do gasto do governo como forma de assegurar que a demanda efetiva

fosse suficiente para alcançar o pleno emprego, logo nada mais promissor em termos propagandístico do que culpar os instrumentos de política econômica ditos keynesianos como responsáveis pela crise e inadequados para sustentação de uma política estabilizadora no longo prazo. Assim, era mais cômodo atacar Keynes que estava em evidência do que mesmo retornar a Pigou ou, mais remotamente ainda, a Malthus e a Ricardo.

A partir de então, apesar de Keynes não ter sistematizado quase nada sobre as finanças públicas ou, em termos mais gerais, sobre a intervenção do Estado, ainda assim tudo de "bom" ou de "ruim" que aconteceu à economia capitalista mundial nesse campo lhe tem sido creditado ou debitado. Fazer uma síntese da já restrita síntese de Keynes acerca dos efeitos dos gastos públicos era mais cômodo aos economistas anti-intervencionistas do que ter que caminhar pelos labirintos das teorias consistentemente formuladas por Malthus, Ricardo, Smith ou mesmo Pigou.

Apesar dos ataques, resta uma pergunta: qual seria o grande mérito atribuído a Keynes nesse campo? Alguns keynesianos parecem concordar que, em termos da formulação da política econômica, Keynes não apresenta novidades, porém seu grande mérito foi ter fornecido uma teoria que faz uma política expansionista ativa. Vajamos como Minsky chega a este ponto.

"A novidade de Keynes e a aceitação relativamente rápida como um guia de política não fora devido à sua defesa do gasto público financiado com déficit e dinheiro fácil como políticas

aptas para reverter o movimento descendente e a recuperação rápida durante a depressão. Tais programas foram fortemente defendidos por vários economistas por todo o mundo. Parte de sua exasperação com seus colegas e contemporâneos foi a de que as políticas defendidas por eles não eram um segmento de sua teoria. Nos Estados Unidos, economistas tais como Professor Paul Douglas, Henry Simon e até Jacob Viner, todos eram da Universidade de Chicago, defendiam que as agora chamadas políticas fiscais expansionistas apareceram antes de A Teoria Geral. Antes de Herbert Hoover tornar-se Presidente dos Estados Unidos, ele foi Secretário do Comércio. Como tal ele... defendeu que o equilíbrio orçamentário fosse de acordo com os ciclos dos negócios antes que anualmente(...). Contudo, estes economistas e políticos não tinham e não tiveram uma teoria do comportamento da economia capitalista que viesse credenciar as suas políticas: a orientação de suas políticas foi divorciada de suas teorias. A contribuição de Keynes pode ser interpretada como sendo uma teoria que faz política expansionista ativa..."(106).

Esta avaliação de Minsky é importante para se verificar que o debate que se faz nem sempre está relacionado ao que foi dito por Keynes, mas sim pelos keynesianos. Por essa razão, diferente de Keynes, "O keynesianismo, em sua interpretação liberal, reflete o grau de 'Laissez-Faire' possível no capitalismo 'maduro'. Representa um 'tipo de sistema híbrido', no qual as

(106) MINSKY, H. P. "The Financial Instability Hypothesis: A Restatement". In Post Keynesian Economic Theory: A Challenge to Neo-Classical Economics; Sussex/New York, 1986, p. 33 (tradução própria).

essências do capitalismo - soberania do consumidor, liberdade de inversão e liberdade para eleger ocupação - podem ser preservadas" (107). Esse é o keynesianismo (bastardo) que sequer aproxima Keynes de seus antecessores neoclássicos, como Hug Dalton e A. Pigou.

A compreensão incorreta das idéias de Keynes com relação à produção pública (na sua natureza e dimensão) vem dando lugar a um posicionamento dúbio de keynesianos no debate atual acerca da política econômica. Vergonhosamente os ditos keynesianos se omitem ou, timidamente, apoiam as tese privatizantes. Se a lição do mestre fosse compreendida melhor não haveria lugar para omissão ou timidez. Esta dubiedade valeu o seguinte comentário de Mattick:

"A economia keynesiana tem duas alas, uma conservadora e outra radical. Os economistas keynesianos que não cumprem funções governamentais defendem geralmente um aumento nas obras públicas úteis mediante um maior gasto do governo e uma alta geral no nível de vida até que se alcance o pleno emprego, ainda que isto possa significar intervenções governamentais em uma escala como a que somente se deu em condições de tempo de guerra. Os economistas keynesianos que estão 'dentro' do governo confessam geralmente perseguir o mesmo fim, porém esperam poder alcançá-lo mediante meios menos drásticos, vale

(107) MATTICK; Paul. Op. cit. p. 115. (tradução própria).

dizer, mediante políticas governamentais que fortaleçam em vez de debilitar a economia da empresa privada" (108).

3.2 - O Ataque à Política Econômica Keynesiana

A estrutura teórica edificada por Keynes, posteriormente aplicada através de uma política macroeconômica expansionista e responsável, em grande medida, pelo êxito do crescimento econômico no pós-guerra, vem sofrendo violentos e sucessivos ataques em função da crise da economia capitalista, que se instala a partir dos anos 70. A manifestação mais evidente da crise tem sido: inflação crônica, taxas elevadas de desemprego e taxas reduzidas, ou mesmo negativas, do produto real. No epicentro disso tudo está o Estado com elevados déficits orçamentários, que passa a ser responsabilizado pelos desajustes de mercado; com isso, o Estado é tido como elemento externo ao sistema, o que facilita sobremodo para os conservadores o diagnóstico da crise e as alternativas possíveis.

Como dito anteriormente, os ataques são dirigidos tanto pela esquerda quanto pela direita, incluindo no bloco das críticas inclusive keynesianos. As primeiras críticas partem, portanto, da escola marxista de Frankfurt, encabeçada por Claus Offe.

(108) MATTICK, Paul. Op. cit. p. 165. (tradução própria).

Reconhece-se a bem sucedida estratégia de política econômica keynesiana de promover o crescimento e o pleno emprego, assim como a "intenção estratégica do 'Welfare State' de proteger aqueles que são afetados pelos riscos e contingências da sociedade industrial e criar uma medida de igualdade social"(109).

As medidas de igualdade social consistiram em esquemas montados pelo Estado que garantiram a seguridade social, como a saúde, a educação, a previdência contra a velhice etc.; os meios através dos quais se sustentou o "Welfare State" consistiram na elaboração de regras burocráticas e regulamentações legais, transferência monetárias e a preparação de profissionais na áreas de educação, saúde, assistência social etc. Com todas estas medidas, estava garantida "a transformação do padrão de conflito industrial e de classe numa forma que se afasta cada vez mais do radicalismo político, e até mesmo revolucionário, e que conduz a um conflito de classe economicista, centrado na distribuição e crescentemente institucionalizado"(110).

É evidente que se supõe que existem elos muito fortes entre as políticas econômicas e de "Welfare State", sendo que esta última só terá efetividade garantida caso a primeira seja bem-sucedida, para garantir os recursos necessários à implementação da política de bem-estar social. Segundo Offe, o grande pecado

(109) Offe, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Ed. Tempo Universitário, Rio de Janeiro, 1984, p. 378.

(110) OFFE, Claus. Op. cit. p. 372.

dos formuladores dessa política foi supor falsamente que os problemas que ela foi capaz de resolver seriam os únicos problemas do capitalismo, principalmente os relacionados com a produção/exploração e a demanda efetiva/realização. A impossibilidade de resolução da estabilidade permanente da demanda macro-econômica fica dada pelo fato de que "entre os dois existe uma troca: quanto mais efetivamente um dos dois é solucionado, mais dominante e premente se torna o outro"⁽¹¹¹⁾.

A consequência disso é o seguinte: enquanto o Estado, através da política econômica (equivocadamente imaginada como sendo apenas do lado monetário e fiscal), resolve o problema da demanda, agrava-se o da oferta. Nesse caso a tentativa de combater o desemprego, via déficit, termina por agravá-lo, pois as taxas de juros altas terminam, igualmente, por desincentivar o investimento do restante da economia. A crítica chega a um exacerbamento tal a ponto de se imaginar que as políticas sociais contribuem em alguma medida para o desestímulo ao trabalho. Os "esquemas de seguro compulsório e habitação legal oferecem uma proteção institucional tão forte aos interesses materiais dos trabalhadores assalariados que a mão-de-obra torna-se menos preparada e/ou pode ser menos facilmente forçada a ajustar-se às contingências das mudanças estruturais,

(111) OFTE, Claus. Op. cit. p. 376. Esta contradição ficou explicitada, a partir dos meados dos anos 70, quando se tentou sustentar que a demanda agregada a qualquer custo interferiu demasiadamente na capacidade da economia a adaptar-se às melhores condições de produção/exploração.

tecnológicas, de locação e outras da economia" (112).

Desse modo, a conclusão de Offe é perfeitamente compatível com a de qualquer economista conservador: a) a receita keynesiana tem seus limites, pois as evidências mostram que o "setor público não-produtivo tornou-se uma carga intolerável para o setor privado, levando a uma carência crônica de capital de investimentos"; b) com isso, o "Welfare state" keynesiano passa a ser uma vítima do seu próprio sucesso e a tentativa de acomodação das crises inibe a sua função positiva de destruição criativa; c) tudo isso induz ao solapamento tanto dos incentivos ao investimento quanto dos incentivos ao trabalho (113).

Nesse sentido, qual a saída? Não se espera resultados espontâneos das forças de mercado e muito menos qualquer capacidade de reação do Estado, daí voltar-se ao ponto inicial e que se diz verdadeiramente coerente com o pensamento de Keynes: "a intervenção do Estado só é efetiva na medida em que ocorre de 'surpresa' e em caráter excepcional, ao invés de ser um assunto de rotina" (114).

(112) OFFE, Claus. Op. cit. pp. 376/7. Tal suposição se é descabida mesmo no caso dos trabalhadores urbanos da periferia, muito mais ainda no caso dos países avançados. Primeiro porque a remuneração, além de temporária, é bem menos do que quando a mão-de-obra está empregada; segundo porque as oportunidades de melhorias nos níveis de renda são reduzidas a zero. Em ambos os casos, então, o padrão de vida fica reduzido. Pensar que seja este o desejo da classe trabalhadora é o mesmo que imaginá-lo sem aspiração alguma - o que é ridículo, sem dúvida.

(113) OFFE, Claus. Op. cit. p. 379.

(114) OFFE, Claus. Op. cit. p. 381.

De outro lado, alguns outros autores vinculados à Escola da Regulação procuram compreender a expansão e a natureza do gasto público no contexto da concentração e acumulação de capital. Assim, a dívida pública é a poupança forçada de caráter fiscal que resulta do gasto orçamentário de todo o setor público de um dado país e que se constitui num poderoso instrumento de centralização financeira.⁽¹¹⁵⁾

Apesar disso, o gasto público como impulsionador do processo de acumulação não se faz de forma pacífica, dada a sua própria natureza. Os gastos sociais, por exemplo, são considerados à margem do modo de produção capitalista, isto é, da produção mercantil. Porém, o mesmo não ocorre com os gastos militares, pois estes estão submetidos às condições do fordismo, fundado no princípio mecânico. "Estes dois tipos de gastos, que compõem a maior parte do orçamento público, se opõem abertamente entre si e são a origem da contínua elevação do gasto público. Formam parte da unidade orgânica do fordismo, mas eles não deixam de ser obstáculos à formação do capital"⁽¹¹⁶⁾.

(115) AGLIETTA, Michel. *Regulación, crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos*. Siglo, México, 1979; p. 213.

(116) AGLIETTA, Michel. *Op. cit.* p. 214 (tradução própria). Sem dúvida, imaginar que os gastos sociais não estão no contexto da produção mercantil e que, além disso, estão em oposição com aqueles tipos de gastos que se adequam ao princípio mecânico fordista implica num duplo equívoco. O primeiro deles é supor que, num país como os Estados Unidos, existem diferentes formas de organização da produção pública: organização direta - gastos militares - e organização indireta - gastos sociais. A produção derivada dos dois tipos de gastos referidos por Aglietta o Estado a realiza indiretamente através de organizações privadas. O segundo equívoco (mais grave) é supor que os gastos sociais são constituídos apenas de transferências direta de renda monetária para os indivíduos. Se neles também estão incluídos recursos destinados à construção de escolas, postos de saúde e outros tipos de equipamentos urbanos, é óbvio que eles produzirão efeitos à jusante (em setores tais como o de cimento, o de vidro, o de aço, o madeireiro etc.) que impossibilitam classificá-los à margem da produção mercantil. Fica evidente, então, que os gastos sociais estão presentes duplamente no contexto da produção mercantil: tanto pelo lado da produção propriamente dita (construção de escolas, postos de saúde etc.), quanto pelo lado do consumo, motivado pela transferência direta de renda monetária aos cidadãos.

Não obstante isso, os gastos estatais terão outros desdobramentos quando analisados sob o prisma das formas de financiamento. Segundo Aglietta, existem duas formas possíveis de financiamento dos gastos: a) através de impostos diretos (sobre a renda) e indireto (sobre o gasto-consumo); e b) através do endividamento público. Na verdade estas duas formas são reduzidas a apenas uma, pois se considera a dívida pública como uma aquisição de um direito sobre a arrecadação futura. O relevante na discussão de Aglietta sobre estas formas de financiamento dos gastos está na incidência do imposto sobre as rendas que pode obstaculizar o processo de acumulação. No caso dos salários, por exemplo, um aumento demasiado elevado faz aumentar o custo de reprodução da força de trabalho, de um lado, e de outro, não havendo uma correspondente elevação nos níveis salariais pode implicar numa redução daquilo que o autor chama de gastos mercantis de consumo, com riscos para o desenvolvimento equilibrado dos setores produtivos.

Em se tratando do lucro capitalista, o raciocínio é o mesmo. Sendo a tributação do lucro moderada pouca influência terá sobre a formação de capital, pois no máximo atingirá o consumo capitalista considerado supérfluo; em sendo excessivamente elevado, "pode obstaculizar a formação de capital monetário e asfixiar a centralização financeira. O Estado, nesse caso, corre o risco de polarizar a centralização financeira e alterar profundamente a dinâmica da acumulação" (117).

(117) AGLIETTA, Michel. Op. cit. p. 214. Aceitar incondicionalmente esta tese de Aglietta é aceitar as hipóteses dos clássicos com relação à tributação, já discutidas no capítulo primeiro. A hipótese de que um

Por outro lado, acertadamente Aglietta diz que as novas condições de evolução do gasto público fizeram com que a regulação conjuntural perdesse parte de sua flexibilidade, seja pela rigidez da vinculação de gastos a programas de "Welfare" e outros serviços prestados por organismos públicos, seja pela desaceleração da produtividade e endurecimento da luta no campo da distribuição salários/lucros que tem convertido o gravame tributário em um problema explosivo. Estes fenômenos têm contribuído de forma decisiva para que a política monetária ganhe supremacia em relação à política fiscal⁽¹¹⁸⁾.

A partir dessas observações, Aglietta afirma que o capitalismo só possa sair da crise mediante o engendramento de um novo fordismo, só possível através de transformações estruturais que permitam uma queda a longo prazo no custo social de reprodução da força de trabalho, base da acumulação intensiva. Isto possibilitará a socialização massiva do consumo de bens coletivos. Para tanto, deverá ocorrer uma redução nos custos da produção desses bens, mediante transformações nas condições de produção que permitam novas relações mercantis nesse campo.

imposto sobre o salário reduz o gasto mercantil de consumo e cria obstáculos ao desenvolvimento equilibrado dos setores produtivos significa admitir o vazamento do poder de compra pela tributação e, por consequência, a "Lei de Say". De outro lado, a hipótese de que a tributação cria obstáculos à acumulação é assumir inteiramente Ricardo que dizia que toda tributação recai sempre sobre os lucros, portanto reduzindo o potencial de acumulação. Além disso, admitir genericamente que os gastos são financiados em última instância através da tributação não é muito correto. Primeiro porque os bens públicos possuem características diferenciadas e, por isso, financiá-los através de impostos não é a forma mais adequada e nem a exclusivamente vigente. Segundo, porque a produção de bens públicos pode conduzir os níveis de despesa a patamares mais elevados, mas não significa necessariamente que este fato em alguma proporção fixa o déficit do governo, visto que alguns tipos de despesas são auto-liquidáveis, mesmo que esta autoliquidação se dê através da cobrança de impostos correspondente à expansão da base tributária.

(118) Veja Aglietta, Op. cit. pp. 216/7.

Para que isso se efetive é fundamental a diminuição do Estado na produção de bens e serviços e a correspondente redução do papel do déficit público como elemento corretor das proporções entre os setores produtivos.

Isto, na concepção de Aglietta, faz-se necessário em razão de que "A decadência das políticas orçamentárias chamadas keynesianas é a consequência inelutável de uma profunda remodelação da norma social de consumo, em que os meios denominados coletivos não somente não são um terreno para o auge de mercadorias correntes, senão que se converte em um lugar privilegiado para a expansão das relações mercantis no setor produtor dos meios de consumo"⁽¹¹⁹⁾.

Este recuo do Estado no papel de produtor viria a modificar também qualitativamente o caráter da intervenção. Em primeiro lugar o Estado passa a articular cada vez mais as relações sociais principalmente as transformações sociais. Em segundo, estas transformações nas formas de regulação poderão implicar a transformação do capitalismo monopolista de Estado em capitalismo de Estado⁽¹²⁰⁾. Em terceiro e último lugar, o recuo

(119) AGLIETTA, Michel. Op. cit. p. 342 (tradução própria).

(120) A passagem para o capitalismo de Estado não significa o desaparecimento das relações mercantis, mas antes possibilitará a sua maior expansão possível, alcançável mediante a unificação do trabalho assalariado. (AGLIETTA, Michel. Op. cit. p. 343). Este aporte de Aglietta parece indicar a vigência de fases sucessórias: capitalismo concorrencial, capitalismo monopolista, capitalismo monopolista de Estado e capitalismo de Estado, com mudanças significativas nas relações de produção. A passagem da primeira para a segunda fase do raciocínio é correto, mas o mesmo não sucede em relação à passagem do capitalismo monopolista e monopolista de Estado, pois uma é contemporânea a outra já que é tomado como início da nova fase a grande crise de 1929. Para um aprofundamento desse ponto ver Antonio Mutti e Paolo Segatti, "A Burguesia de Estado: estruturas e funções da empresa pública"; Zahar, Rio de Janeiro, 1979; p. 17. Além disso, se a modificação relevante para que se passe a fase do capitalismo de Estado significa o Estado se desobrigar da produção/regulação de bens e serviços e assim a gestão do dinheiro devemos dizer que o Estado nunca foi tão gestor/regulador das relações de débito/crédito quanto na fase do capitalismo monopolista, que também tem início na grande depressão (muito

do Estado produtor possibilitará o aumento de fluxos monetários disponíveis à disposição do setor privado, derivados da redução de transferências estatais em favor das famílias (o seguro desemprego, por exemplo) e do equilíbrio do orçamento fiscal (via redução do déficit). Através dessa mudança, o Estado perde importância na qualidade de produtor/regulador de bens e serviços públicos, mas ganha importância na gestão do dinheiro, em cujo processo a política monetária passa a ter um predomínio sobre a política fiscal⁽¹²¹⁾.

Na abordagem de Aglietta, alguns aportes merecem reparos, pois determinadas transformações visualizadas pelo autor apresentam complicações não contempladas na análise. Isto decorre do fato de que a unanimidade em relação ao "fracasso" dos instrumentos de política econômica de corte keynesiano é tão grande que não se avalia mais se é possível a sua substituição ou - o que é mais grave - se o que é proposto em substituição não é a mesma coisa disfarçada por novos arranjos na organização e relação de produção.

Aglietta defende a passagem de produção pública para o setor privado com base na hipótese (de difícil comprovação) de que este fato possibilitará introduzir relações efetivamente mercantis na produção de bens e serviços de consumo coletivo, além de permitir a socialização massiva do consumo desses bens

embora já visível em algumas situações anteriores), mas que vai ganhar plena maturação e consolidação completas no pós-guerra.

(121) AGLIETTA, Michel. Op. cit., pp. 342 e segs.

e serviços. Primeiramente, queremos dizer que a história do capitalismo tem demonstrado exatamente o contrário. O desenvolvimento capitalista sempre foi marcado pela rejeição em produzir esses tipos de bens e serviços, portanto a abrangência de um número maior de consumidores deles só tem sido possível mediante uma ação direta do Estado. Este fato é auto-comprovado e, por isso, alongar a discussão a favor dele torna-se desnecessário.

Em segundo lugar, associar a socialização do consumo a um aumento de produtividade (redução de custo) é correto, mas o mesmo não o é quando se defende a hipótese (implícita) de que a produção estatal é desprovida de relações mercantis ou que o aumento de produtividade seja possível apenas em setores marcados por relações mercantis. Existem atividades estatais que são marcadas pelas relações mercantis capitalistas tanto no âmbito da produção, quanto no da realização. Noutras, elas (as relações mercantis) são verificadas apenas no âmbito da produção - trata-se dos bens de consumo coletivo aos quais Aglietta se refere. Quando o Estado constrói uma ponte, por exemplo, ele compra no mercado, como qualquer outro agente econômico, os insumos necessários à sua produção: cimento, ferro, aço, máquinas etc.; de igual modo, contrata força de trabalho mediante o pagamento de salário-horário, diário ou mensal, como qualquer agente privado. Vê-se, portanto, que mesmo que a ponte seja um bem de consumo coletivo e produzida pelo Estado ainda assim a sua produção não pode ser considerada fora do âmbito das relações mercantis capitalistas. Porém, o

mesmo não se pode dizer em relação à realização, pois o seu consumo/uso independe do pagamento de qualquer valor que esteja associado a preço, dado que o custo de produção é financiado pelos impostos cobrados de toda a sociedade.

Outro ponto problemático da análise de Aglietta diz respeito ao já iniciado processo de supremacia da política monetária sobre a política fiscal e que deverá ter a sua consolidação plena no instante em que as atividades estatais forem transferidas para o setor privado, com o conseqüente equilíbrio orçamentário. Como é que a política monetária vai se sobrepor à política fiscal? Para haver possibilidade de recursos sobrantes no setor privado com a gerência do dinheiro a cargo do Estado, tem que se admitir que os parâmetros da tributação permaneçam intactos. Se isto ocorrer, fica difícil supor a propalada supremacia da política monetária sobre a fiscal. Neste caso, o que pode suceder é uma maior efetividade da política monetária, visto que hoje ela tem sua potencialidade enormemente reduzida em razão do enorme déficit público, o que faz os ativos não-monetários terem um peso significativamente maior no conjunto dos ativos. Caso a maior disponibilidade de dinheiro para a inversão privada ocorra por uma diminuição da carga tributária, então fica difícil a possibilidade de o Estado se colocar na qualidade de gestor do dinheiro, muito embora possibilite a supremacia da política monetária sobre a fiscal. Assim sendo, mais uma vez fica evidente que Aglietta, implicitamente, parece tendente a assumir os pressupostos clássicos (de Ricardo,

sobretudo) ao ver a tributação como elemento obstaculizador da acumulação.

Também vinculado e um dos principais representantes do Escola Francesa da Regulação, Alain Lipietz procura analisar o keynesianismo no contexto mais geral da crise do fordismo. A sua análise se situa no contexto da crise mundial do capitalismo, daí a crise do keynesianismo é analisada em dois tempos: a sua "sobrevivência", na segunda metade dos 70, e a sua "morte" com a ascensão do monetarismo, no início dos anos 80. "A segunda metade da década de 70 sofre uma estranha contradição. De um lado, a crise do fordismo se agrava. De outro, o keynesianismo sobrevive de modo bastante decente à sua própria crise, tanto a nível nacional quanto a nível mundial. Esta sobrevivência constitui o aspecto principal, que indica o tom do período..."⁽¹²²⁾

Mesmo em crise, principalmente após o primeiro choque do petróleo, predominava a idéia de que o keynesianismo ainda era a solução; nesse sentido, a prática dos governos, notadamente nos países centrais, era contratar empréstimos ou então, como fizeram os Estados Unidos, emitir moeda de crédito mundial, como forma de diluir o choque do petróleo. Este comportamento dos estados nacionais era validado pelos organismos internacionais da ordem econômica, principalmente a OCDE, que defendia um "keynesianismo circular", cabendo a cada um dos

(122) LIPJETZ, Alain. "Miragens e Milagres - problemas da industrialização do terceiro mundo". Nobel, São Paulo, 1988; pp. 154/5.

três pólos desempenhar, sucessivamente, o papel de locomotiva, ao estimular sua demanda interna para puxar o crescimento mundial. Os encontros regulares de cúpula dos "Sete Grandes", dos clubes de dirigentes como a Comissão Trilateral, estimulavam o keynesianismo coordenado como alternativa à "ausência de formas institucionais explícitas de regulação monopolista mundial"⁽¹²³⁾.

A principal consequência desse keynesianismo em escala mundial foi, segundo Lipietz, o crescimento do fordismo periférico. No entanto, a "regulação concorrencial" que se estabelece entre os países europeus, inicialmente, e o choque monetarista, posteriormente, diminuem sensivelmente a margem de manobra dos instrumentos de política econômica keynesianos. A sentença de morte do keynesianismo viria com o descrédito das elites mundiais, principalmente a partir da subida ao poder de governos conservadores na Inglaterra, Alemanha (com hegemonia dos liberais na coligação centro-esquerda) e Estados Unidos (sendo que antes já ocorria a subida de Volker à direção do FED).

Os ventos liberais ganhavam velocidade de furação não apenas no campo político, mas sobretudo no econômico em razão, principalmente, dos ameaçadores déficit comercial na França e na Inglaterra e da expansão da dívida pública nos Estados Unidos, Japão, Alemanha Ocidental e Itália.

(123) LIPIETZ, Alain. Op. cit. p. 156. Os três pólos referem-se ao Japão, Estados Unidos e Europa.

Nestas circunstâncias, diz Lipietz, "O keynesianismo interno e externo dos anos anteriores, gerador de inflação e, devido à queda cada vez mais preocupante do dólar, desestabilizador a prazo da economia mundial, com certeza não mais podia perdurar" (124).

O mais interessante na análise de Lipietz é notar que ele não abre espaço para um ataque frontal ao keynesianismo. A nosso juízo, isto decorre da preocupação em analisar a crise no contexto do fordismo (125). Neste caso, a derrocada do keynesianismo (reconhecida pelo autor) seria apenas um aspecto particular da crise do "modo de regulação fordista". As políticas ditas keynesianas seriam apenas uma garantia de sobrevivência do keynesianismo e do próprio fordismo até o dia em que triunfasse de maneira plena o liberalismo. A sua conclusão vem bem a propósito: "este 'keynesianismo mundial', este "plano Marshall a favor do Terceiro Mundo", no entanto apenas limitaria as consequências da crise mais geral do fordismo (grifos nossos), em particular nas massas populares do Sul: não se podem esperar milagres..." (126).

(124) LIPIETZ, Alain. Op. cit. p. 180. A partir de então o choque monetarista, visando sobretudo o controle da inflação, vai questionar a distribuição da renda entre capitais e assalariados (mediante um rigoroso controle da evolução dos salários), impor sérias restrições nos gastos públicos (o que implica na diminuição do "Welfare State") e o estrangulamento do chamado "fordismo periférico" (devido, num primeiro instante, à explosão dos encargos da dívida internacional contratada na década anterior).

(125) O fordismo consiste em um novo modo de regulação monopolista, baseado nas formas regulatórias da relação salarial, do capital dinheiro, da gestão monetária e nas diferentes formas de atuação do Estado). A sua vigência dá-se no pós-Segunda Guerra Mundial e possibilitou que o regime de acumulação intensiva, centrado no consumo de massa, pudesse generalizar-se. Para um aprofundamento deste ponto, ver as obras de autores vinculados à Escola da Regulação como Michael Aglietta, Alain Lipietz, R. Boer, B. Coriat e G. Mistral, principalmente.

(126) LIPIETZ, Alain. Op. cit. p. 212.

Não obstante isso, Lipietz não foge à concepção geral dos críticos do keynesianismo: qual seja, a de imaginar o intervencionismo estatal (que é confundido com o keynesianismo) e o keynesianismo propriamente dito como algo externo ou neutral ao processo de acumulação capitalista.

Mesmo não tendo uma vinculação específica a uma escola do pensamento, outros estudos de economistas marxistas apresentam diagnósticos semelhantes, quais sejam: a solução keynesiana chegou ao fim. A mesma síntese conclusiva é encontrada nos estudos de linha neoclássica, embora partindo de bases teóricas distintas.

Paul Mattick, por exemplo, um autor marxista, considera que a solução keynesiana para os problemas que perturbam o mundo capitalista tem apenas uma validade temporal; por essa razão, as condições em que ela pode resultar efetiva encontram-se em processo de dissolução. Assim, "a crítica marxista da economia política deixa de haver perdido sua pertinência, ganha nova importância a causa de sua habilidade para abarcar e transcender tanto as velhas como as novas teorias econômicas"⁽¹²⁷⁾.

Segundo o autor, no esquema de Keynes não há lugar para uma escolha entre uma economia controlada e outra livre, apenas há espaço para diferentes formas de controle. Os graus possíveis tem seus limites definidos nas políticas monetárias e fiscais, que constituem o binômio do chamado keynesianismo. Ainda assim,

(127) MATTICK, Paul. Marx e Keynes - los limites de la economia mixta. Ediciones Era; México (D.F., 1975; pp. 9 e 10.)

Mattick sustenta que todas as políticas monetárias e fiscais propostas por Keynes já haviam sido empregadas em diferentes momentos por diferentes governos⁽¹²⁸⁾. Nesse sentido, o pensamento de Keynes no marco da teoria econômica é a sustentação crescente do controle governamental, tanto prático quanto ideologicamente. O limite desse controle iria até o ponto de garantir a existência e bem-estar da empresa privada, acompanhada de uma política de seguridade social como instrumento de estabilidade econômica.

Sem dúvida, este seria o limite permitido pelos liberais: uma proposta liberal de uma economia mixta na qual, mesmo havendo uma participação do Estado, uma parcela substancial de sua capacidade produtiva total é apropriada ou controlada pelo capital privado. Na concepção de Mattick, assim o é dado que o financiamento do gasto que irá aumentar a "demanda efetiva" será feito mediante os impostos, empréstimos e, subsidiariamente, de possíveis lucros das indústrias estatais. No entanto, esta não pode ser considerada uma "demanda efetiva" em um sentido capitalista, posto que o mercado capitalista não tem demanda de obras públicas, bem-estar social e armamentos⁽¹²⁹⁾.

Esta não é uma consideração genérica ou absoluta visto que o autor admite que há uma parcela dessa demanda total do governo que também constitui uma demanda capitalista: trata-se dos bens

(128) MATTICK, Paul. Op. cit. p. 117.

(129) MATTICK, Paul. Op. cit. p. 120.

de consumo intermediário utilizados na produção induzida pelo governo. A esse respeito veja nossas críticas a Aglietta, pag. 124.

Assim sendo, se os custos da produção induzida pelo governo e os lucros dos capitalistas privados fornecedores dessa produção são financiados com impostos e dinheiro emprestado, logo - conclui Mattick - "isto significa que o governo utiliza meios de produção que pertencem ao capital privado e mantém os trabalhadores com recursos de propriedade privada" (grifos nossos)⁽¹³⁰⁾. Nesse caso, os recursos tomados emprestados não passam de expressões monetárias do poder governamental para colocar em movimento os recursos inativos. Esta noção faz concluir que a demanda efetiva induzida pela produção estatal (em forma de obras públicas, bem-estar social ou armamentos) cai na esfera do consumo. Considera-se que a renda aumenta com esse tipo de gasto do governo, mas este não é procedimento usual do processo de acumulação capitalista, que se dá às expensas do consumo que aumenta mais lentamente que a acumulação de capital⁽¹³¹⁾.

Considera-se, portanto, que para elevar os níveis de demanda efetiva a ponto de se conseguir o pleno emprego, o Estado é obrigado a gastar além da sua capacidade de arrecadação; nesse

(130) MATTICK, Paul. Op. cit. p.120 (tradução própria)

(131) J. Matouk, Crisis y Porvenir de las Regulaciones, inserido em Michael Aglietta e Outros: Ruptura de um Sistema Econômico, compartilha da mesma visão de Mattick ao defender a tese de que o Estado keynesiano sustenta a demanda efetiva pela via do consumo. Nesse caso, as políticas monetárias e fiscal são políticas de atuação conjuntural, não havendo, portanto, espaço para uma sustentação no longo prazo.

sentido, o aumento da demanda efetiva induzida pela produção estatal só poderá se fazer mediante déficit orçamentário, o que vem conduzindo a um aumento crescente da dívida pública nominal. Dado que a produção estatal não tem o seu valor realizado mediante o processo de circulação capitalista e, portanto, não gera lucros, logo os juros da dívida e a amortização do principal são custeados, em última instância, pelo capital privado. Sendo isto recorrente, o processo de acumulação capitalista fica comprometido. É justamente isso que está ocorrendo agora: a renda nacional crescendo apenas sustentada por políticas keynesianas que permitem o crescimento da renda sustentado pelo consumo, em cujo processo há uma tendência de a dívida nacional crescer mais rapidamente do que o crescimento da renda nacional. É isto que conduz e caracteriza a crise do keynesianismo.

Tem razão Shaikh ao afirmar que muito embora a crítica da esquerda à crise da política econômica keynesiana parte de uma base teórica diferente, ainda assim os resultados são sempre idênticos aos da ortodoxia. A esta constatação dever-se-ia acrescentar: entre os críticos de esquerda o ornamento pode variar mas não a forma. Este é o caso de Mattick, que procura esboçar uma teoria da produção pública no contexto da economia capitalista, inclusive discutindo as possibilidades e implicações das diferentes alternativas possíveis de financiamento da produção estatal.

Na tentativa de demonstrar a ineficácia prolongada da política keynesiana para uma crise duradoura, o autor admite como hipótese que a demanda efetiva decorrente do gasto do governo baseia-se no consumo, fazendo-se, portanto, crescer mais rapidamente que a acumulação de capital. Como os fundos que financiam os gastos do Estado têm, em última instância, origem privada, logo a adoção da política keynesiana recorrentemente implica na transferência de recursos da esfera produtiva (setor privado) para a esfera improdutiva (setor público). Este raciocínio é semelhante ao de Aglietta analisado acima. (132)

Ademais, historicamente se comprova que a tributação não é um empecilho à acumulação. Caso isso fosse verdade, o capitalismo - no seu processo histórico de valorização - seria o primeiro a por em marcha o movimento da extinção do Estado ou formas correlatas de apropriação impositiva de parte do excedente. Desse modo, a hipótese do "vazamento do poder de compra" situa-se mais no contexto teórico/abstrato do que no

(132) O interessante a ser observado é que em algumas passagens do trabalho, Mattick parece negar tais hipóteses, principalmente quando admite no capítulo II ("Salvando o Capitalismo" - espaço no qual o autor tenta esboçar uma teoria das finanças públicas e uma crítica ao keynesianismo) que os lucros das indústrias do governo podem se constituir em instrumentos de financiamento da produção pública; além disso, no capítulo 13 (La "Transformación" del Capitalismo), quando o autor chama atenção para o fato de que na Europa as principais indústrias nacionais estão sob o controle governamental; ou ainda, quando o autor, sobretudo no capítulo 20 (Capitalismo de Estado X Economia Mista), analisa o movimento que indica a passagem de uma economia mista (no caso os países ocidentais) para uma economia denominada de "capitalismo de Estado" ou "socialismo de Estado" (aqui considerados os países do leste Europeu). Ademais, a aplicação das políticas keynesianas nas economias mistas conduz inexoravelmente ao capitalismo de Estado ou ao socialismo de Estado. Então, o fato de ter como hipótese de que mesmo nas sociedades em que o controle dos meios de produção esteja nas mãos do Estado não caracteriza algo distante do capitalismo parece fazer Mattick imaginar que o Estado só está verdadeiramente inserido na dinâmica capitalista nas situações de capitalismo de Estado ou socialismo de Estado. Na situação de uma economia mista em que a produção (alocação de recursos) se concentra na variável consumo, logo a ação do Estado passa a ser tomada como externa à dinâmica capitalista. Não compreender que isto é um equívoco é o que induz os economistas marxistas a erros teóricos, pois ao rejeitarem as políticas keynesianas, por serem incapazes de sustentar a demanda efetiva num período de crise prolongada, aceitam inconscientemente aos clássicos, principalmente no que diz respeito à teoria da tributação de Ricardo.

teórico/concreto. Neste caso, a apropriação de parcela do excedente pelo Estado passa a se constituir na única alternativa capaz de "harmonizar" as relações conflitantes inter-classes (capital/trabalho) e intra-classes (entre as diferentes frações do capital). Esse é o sentido dos gastos em produção social e os gastos em apoio aos projetos de base econômica.

Isto, evidentemente, não evita as crises ou o caráter instável da produção capitalista, porém é capaz de torná-los menos violentos, dando maior estabilidade rítmica ao processo acumulativo de capital. Esta tarefa ficará tanto mais facilitada e visível quanto mais o Estado for deixando de ser apenas um apropriador de mais-valia gerada no âmbito da sociedade civil e passando a ser ele próprio (o Estado) expropriador direto de mais-valia. Este é o estágio que configura a plenitude da inserção do Estado na determinação da dinâmica capitalista, cujo processo tem início com os arranjos político-jurídico-administrativo-institucionais - na fase do capitalismo concorrencial -, intercalado pela importância que assume a intermediação/alocação de parte de excedente social, consubstanciada no orçamento fiscal do Estado, na fase transitiva do capitalismo concorrencial ao capitalismo monopolista. Este processo é completado e consolidado pela ampliação e sofisticação dos fatores anteriores e, sobretudo, pelo fato de o Estado passar a ser o principal elemento coordenador dos gastos em áreas produtivas e tecnológicas, na fase plena do capitalismo monopolista.

Por esta razão não se pode imaginar que se possa estar diante de duas crises: uma do Estado e outra do sistema capitalista, e nem, muito menos, que os pontos de crise sejam demarcados pela crise do instrumental de política econômica dito keynesiano.

Muito embora este não seja o entendimento dos aportes aqui sublinhados, o fato característico das abordagens é no sentido de evidenciar a existência de "limites estritos à possibilidade de se transformar o capitalismo através de reformas, assim como à capacidade da política governamental de efetivamente alterar o curso dos fatos"⁽¹³³⁾. Tal constatação parte da premissa de que o Estado e suas políticas keynesianas não constituíram a causa primária do "boom" da economia mundial no pós-guerra; como consequência, o Estado também não pode ser considerado como a causa primária da presente crise. Neste caso, considera-se que "tanto o 'boom' quanto a recessão foram regulados pelo movimento da lucratividade"⁽¹³⁴⁾.

Nesse sentido, a força do Estado estava apenas em potencializar o "boom", dando à economia maior estabilidade na sua trajetória expansiva. Não obstante isso, à medida que as falhas começavam a emergir e os problemas do desemprego crescente e da lucratividade declinante tornavam-se mais severos, o Estado via-se cada vez mais forçado a intervir (mediante o apoio ao sistema de crédito, à cobertura a falências e expansão dos

(133) SHAIKH. Anwar. A Crise Econômica Mundial: Causas e Implicações. Ensaio FEE, Porto Alegre, 6(1): 33-56, 1985.

(134) SHAIKH. Anwar. Op. cit. p. 44.

benefícios sociais e pagamentos de seguro-desemprego) para manter o nível de emprego, ancorar o sistema de crédito e, com isso, postergar o colapso do sistema⁽¹³⁵⁾.

Segundo Shaikh, esta forma de ação do Estado traz consigo um elemento potencializador da própria crise, pois "à medida que o Estado se expandia para desempenhar esses novos papéis, ele também passava a absorver uma parcela crescente do produto social excedente..., deixando assim uma parcela proporcionalmente menor disponível para investimento e, portanto, para o crescimento"⁽¹³⁶⁾.

E sendo assim, a única forma possível de o Governo "administrar" a crise será mediante a redução do potencial de ganho da classe trabalhadora de modo a aumentar os lucros dos capitalistas e recuperar a capacidade de investimento da economia. Porém, isto só será possível caso a classe trabalhadora esteja impedida de conectar uma luta conjunta. Como é quase inadmissível hoje em dia luta fracionada da classe trabalhadora, admite-se, como hipótese implícita, que a recuperação dos lucros far-se-á mediante a redução da carga fiscal, o que sem dúvida trará consequências negativas em termos de quantidade e qualidade dos bens e serviços de consumo coletivo.

(135) SHAIKH, Anwar. Op. cit. p. 45.

(136) SHAIKH, Anwar. Op. cit. p. 45.

Shaikh afirma que a apropriação pelo Estado de uma parcela do valor excedente reduz o potencial de crescimento da economia; isto equivale (é bom lembrar mais uma vez) a aceitar incondicionalmente a teoria da tributação de Ricardo (assim como muitos autores marxistas), pois além de não diferenciar sobre qual classe (trabalhadora ou capitalista) ou sobre qual parcela da renda (consumo ou investimento) recai a tributação, sequer analisa o processo de alocação, que pode favorecer aos interesses do capital; além disso, o volume de gasto pode se dar numa proporção bem maior à parcela do valor excedente tributada.

Não obstante isso, Shaikh é um dos poucos autores marxistas a não aceitar o criticismo simplista às políticas keynesianas como elementos detonadores da crise, cuja solução passa pela imediata revisão do papel do Estado, fazendo-o recuar a limites mínimos. A respeito dessa questão assim se pronuncia Shaikh: "As ideologias conservadoras identificam corretamente (grifos do autor) que as políticas keynesianas implicam estagflação. No entanto, porque não conseguem possivelmente admitir que a raiz do problema se localiza no próprio 'profit motive', eles tentaram vender a fantasia de que o sistema irá retomar seu caminho dourado tão logo a dimensão do Estado seja reduzida. Certamente, esse remédio constitui uma receita para o desastre" (137).

Caso se admita o suposto de que o autor esteja considerando como conservadores os teóricos neoclássicos, pode-se afirmar que seu diagnóstico é correto mas seu alcance é parcial por não incluir entre os conservadores os economistas marxistas tidos como "progressistas", pois muito deles admitem que a saída da crise implica revisão do papel do Estado, inclusive libertando-o da obrigatoriedade de produzir bens e serviços de consumo público⁽¹³⁸⁾.

Mais do que isso: muitas vezes as análises não apanham o Estado na sua real dimensão; faz-se dele algo inconcluso no contexto das economias capitalistas, pois "... No movimento liberal das décadas de 1950 e 1960, os Estados capitalistas não desenvolveram a maquinaria necessária a uma intervenção conjunta no setor privado, e em alguns casos chegaram a desmantelar parte da já existente (grifos nossos). Tanto o desenvolvimento como o uso do aparelho estatal foi inibido pela hostilidade franca ou latente de classes rivais. Capitalistas e operários resistiram às mudanças que os prejudicariam materialmente ou às consequências políticas a longo prazo que consideraram possíveis de objeção"⁽¹³⁹⁾.

Este raciocínio, que se constrói a partir das proposições keynesianas, mostra a ação do Estado apenas materializada conjuntamente, através das políticas monetárias e fiscais; ou

(138) MICHAEL, Aglietta e Paul Mattick são autores marxistas que compartilham desse ponto de vista; vide as considerações acima sobre estes economistas.

(139) ROTHORN, Bob. Capitalismo, Conflitos e Inflação. Zahar, Rio de Janeiro, 1982; pp. 126/7.

seja, a ação do Estado vista apenas como sustentadora da demanda efetiva pela via do consumo. Com efeito, isto é correto apenas pelo lado das proposições especulativas de keynesianos e de seus críticos, porém não correspondendo ao pensamento de Keynes e muito menos ao movimento concreto do papel do Estado no contexto das economias capitalistas.

Por outro lado, quando a crítica parte de setores ortodoxos da teoria, as proposições de Keynes em relação à ação do Estado são reduzidas a algo menos expressivo ainda, e chegando, em certos momentos, a uma tentativa de ridicularização, principalmente quando se fala que, na prática, o keynesianismo transformou-se em "fiscalismo".

John Hicks, por exemplo, um dos mais renomados representantes da ortodoxia, parece começar a duvidar da eficácia das recomendações de Keynes antes mesmo da publicação de "A Teoria Geral...". "Apesar de ter escrito muito sobre os acontecimentos do segundo quartel do século e ter se esforçado por influenciá-lo, acho que Keynes não foi bem sucedido. Houve muitos fatores contra os quais ele protestou e seus protestos influenciaram profundamente as opiniões posteriores mas tais fatores geralmente já haviam acontecido, de modo que Keynes pôde fazer muito pouco para modificar o curso dos acontecimentos. Embora seja verdade (...) que a recuperação da Grande Depressão de 1930-32 foi marcada pela adoção, por vários países importantes, do que agora seria reconhecido como políticas keynesianas, é raro o caso onde elas foram conscientemente utilizadas como

tal. Nem na Grã-Bretanha em 1931-32, na Alemanha em 1932-33 ou na América em 1933, houve adoção consciente das políticas expansionistas no sentido keynesiano" (140).

Não obstante isso, as preocupações de Hicks estão voltadas para desvendar uma dúvida, que reside no seguinte: até onde o êxito da economia mundial, no período pós-guerra, foi devido às políticas ditas keynesianas? A negativa de Hicks parte da consideração de que enquanto o "boom" econômico foi praticamente universalizado, as políticas keynesianas estavam longe de sê-lo, muito embora as considerasse suficientemente gerais a ponto de poderem causar uma expansão generalizada. A via alternativa parece, na concepção de Hicks, ter um poder explicativo maior, o que consistiu em combinar a introdução mais rápida de progresso técnico com as políticas socializantes que fizeram aumentar a demanda por bens coletivos. Esse "mix" de políticas poderia explicar o "boom" independente das políticas keynesianas (141).

Para Hicks, ainda não está muito claro se o "boom" se deveu às políticas keynesianas ou se à via alternativa apontada; porém isto não o inibe em se convencer de que "na mente de muitos não há dúvida de que estava (o 'boom') associado às políticas keynesianas; assim, a certa altura dos anos 60 - variando de

(140) HICKS, John. A Crise na Economia Keynesiana. Ed. Vértice, São Paulo, 1987. p. 11.

(141) Nesse raciocínio é estranho notar que Hicks afirma que as políticas com tendências socializantes que fazem aumentar a oferta (Hicks fala em demanda) de bens coletivos estão fora do contexto das políticas keynesianas. A estranheza decorre da constatação de nada ser mais keynesiano do que ampliação dos gastos mediante o aumento da oferta de bens de consumo coletivo. Foi isto que fez a política fiscal de Keynes se diferenciar das postulações então vigentes.

país para país - quando, então começou a falhar, o poder das políticas que supostamente tinham levado a esse 'boom' passou a ser inevitavelmente questionado. Ao invés de produzirem um progresso econômico real, ou crescimento, como pareciam estar fazendo por tanto tempo, elas estavam resultando somente em inflação. Parecia claro que alguma coisa havia saído errada" (142).

Do ponto de vista dos efeitos das políticas estatais sobre a dinâmica capitalista e o posicionamento crítico frente às postulações keynesianas neste campo, é tudo o que o autor tem a dizer (143). Porém, como Hicks parece não acreditar nos efeitos positivos das políticas keynesianas, não esqueceu de acrescentar comentários que desfizessem a solidez de uma das colunas de sustentação do pensamento de Keynes (a política monetária) ao afirmar que "... a leitura de sua obra (a Teoria Geral) parece implicar que não há nada a ser feito com a moeda. Portanto, tudo o que resta como um instrumento da política de

(142) HICKS, John. Op. cit. p. 12.

(143) Em verdade, na crítica que Hicks faz à Economia Keynesiana está excluída a possibilidade de ir mais adiante a respeito da influência das políticas keynesianas sobre a dinâmica da economia capitalista no pós-guerra. Para se livrar da discussão, Hicks cai num paradoxo, pois embora não sabendo a extensão dos efeitos das políticas keynesianas (se é que houve algum) de antemão sabe que elas fracassaram, ao afirmar: "Parecia claro que alguma coisa havia saído errada. O que foi? Essa é uma pergunta importante, uma das maiores com que o mundo atualmente se defronta". (Hicks, op. cit. p. 12). Por ser uma questão importante para a humanidade Hicks se considera incapaz de resolvê-la e por isso a sua crítica à economia keynesiana vai recair sobre aspectos "secundários - segundo a sua consideração -, tais como: a) a forma como Keynes tratou o efeito do investimento sobre a renda e o emprego - a teoria do multiplicador; b) do efeito dos juros sobre o investimento - a questão da Eficiência Marginal do Capital; e c) por fim, da forma como Keynes tratou o efeito da oferta de dinheiro (a política monetária) sobre a taxa de juros - a preferência pela liquidez. Não achamos que os pontos que estão sob o alvo das críticas de Hicks sejam secundários, mas como o nosso interesse maior recai sobre a natureza das finanças públicas na sua trajetória histórica do desenvolvimento capitalista é evidente, então, que é esta a parte da obra de Keynes que nos interessa analisar, muito mais do que a parte central das críticas de Hicks.

emprego - ou da política econômica em geral - é o orçamento do governo. Foi assim que, na prática, o keynesianismo tornou-se fiscalismo" (144).

Ao se declarar incapaz de discutir mais amplamente a política fiscal expansionista de Keynes e ao reduzir a formulação acerca da política monetária a um aspecto particular da teoria da moeda, ainda assim o parecer superficial e breve que Hicks faz da política econômica desenhada por Keynes tem importância crítica fundamental no contexto da ortodoxia.

Entretanto, do lado do conservadorismo, a crítica mais profunda é frontal a Keynes e ao keynesianismo parte de Milton Friedman, contida no livro "Capitalismo e Liberdade" (145).

(144) Esta noção de Hicks deriva de sua análise a respeito de alguns postulados de Keynes de não os considerar tão gerais como pretendia a "Teoria Geral... mas apenas particularidades de um caso mais geral. É o que Hicks diz em relação à teoria da moeda "Uma teoria da moeda que seja aplicável de um modo mais geral (especialmente uma que seja aplicável em condições inflacionárias do pós-guerra) não pode ficar centrada no motivo especulação como parecia ser necessário em 1936". (Hicks, John. Op. cit. p. 33).

(145) "O triunfo do liberalismo de Bentham no século XIX na Inglaterra foi seguido por uma reação que levou a uma crescente intervenção do governo nos assuntos econômicos" (p.20). Por essa razão "Aqueles dentre nós que se mostravam profundamente preocupados com a ameaça à liberdade e à prosperidade, representada pelo crescimento da ingerência governamental e pelo triunfo das idéias keynesianas e do Estado próspero, formavam uma pequena mas aguerrida minoria, considerada excêntrica - pela grande maioria de nossos colegas intelectuais" (p.5). Não obstante isso, "Os Estados Unidos continuaram a progredir; seus cidadãos estão mais bem alimentados, mais bem vestidos, mais bem instalados e dispõem de melhores transportes; as distinções sociais e de classe diminuíram; os grupos minoritários estão em situação menos desvantajosa; a cultura popular desenvolveu-se. Tudo isso foi o resultado da iniciativa e do esforço de indivíduos cooperando através do mercado livre. As medidas governamentais prejudicaram em vez de favorecer tal desenvolvimento. Fomos capazes de suportar e superar tais medidas unicamente devido à extraordinária fecundidade do mercado. A mão invisível fez muito mais pelo progresso do que a mão visível pelo retrocesso" (p. 100). Apesar disso, "A preservação e expansão da liberdade estão atualmente ameaçadas de duas direções. Uma das ameaças é óbvia e clara. É a ameaça externa vinda dos homens maus do Kremlin que prometem destruir-nos (e obriga-nos a dedicar boa parte de nossos recursos à defesa militar). A outra ameaça é bem mais sutil. É a ameaça interna vinda de homens de boa vontade que nos desejam reformar. Impacientes com a lentidão da persuasão e do exemplo para levar às grandes reformas sociais que imaginam, estão ansiosos para usar o poder do Estado a fim de alcançar seus fins e confiantes em sua capacidade de fazê-lo (p.18). FRIEDMAN, Milton. "Capitalismo e Liberdade". Nova cultural, São Paulo, 1968. Não há dúvida que Milton Friedman não foi entre os economistas de todas as épocas aquele que melhor formulou e divulgou os ideais da liberdade do mercado, mas certamente o título lhe pertence quando se trata de analisar as re-elaboração dos ideais liberais no pós-guerra. Por esta razão "Capitalismo e Liberdade" é, entre os seus livros, o mais divulgado e discutido. Nele o autor abandona o positivismo da

Imagina-se que o mérito e o elemento diferenciador de Friedman em relação aos demais críticos da economia política keynesiana (aí incluindo tantos os "conservadores" quanto os "progressistas") seja o de tentar refutar os postulados a partir de uma crítica interna ao modelo teórico. Dos autores aqui analisados nota-se que Friedman é o único a quem não interessa saber se os instrumentos de política econômica keynesianos foram ou não responsáveis pelo "boom" do pós-guerra, se eles fracassaram ou não é por quê; ou ainda, qual o período de sobrevivência da política econômica keynesiana no período de crise prolongada do capitalismo. Isto a ele (Friedman) pouco importa; a sua preocupação está em negar qualquer efeito positivo decorrente do movimento expansionista dos gastos estatais.

Assim, a sua crítica à política fiscal keynesiana parte da compreensão de sua formulação e reivindicação em diversos momentos concretos. A partir disso, num primeiro momento, as intervenções governamentais seriam temporárias; uma vez a economia estando num movimento ascendente, o governo recuaria dos limites alcançados. Isto sucedeu em relação à época de implantação do New Deal rooseveltiano, em 1933. é a tese de "dar a partida".

teoria pura e abre espaço para a fundamentação de princípios filosófico ideológicos que garantam o desenvolvimento do capitalismo centrado nas forças de mercado, portanto livre de qualquer possibilidade de regulamentação por parte do Estado. Os excertos citados acima (propositadamente) são a evidência clara dessa conclusão. Talvez a exceção fique por conta dos capítulos IV - Finanças Internacionais e Problemas de Mercado - e V - Política Fiscal, que trata mais da discussão teórica do que ideológica.

Acha Friedman que a retração econômica aguda que ocorreu em 1937/38 mostrou que aquelas despesas iniciais não foram suficientes para eliminar o desemprego. Com isso surge a teoria da "estagnação secular" que passa a defender e a justificar um nível permanentemente alto de investimentos governamentais.

"Portanto, era essencial que o governo investisse e mantivesse um déficit perpétuo. Os títulos emitidos para financiar o déficit forneceriam aos indivíduos um modo de acumular suas economias enquanto os investimentos do governo forneceriam empregos" (grifos nossos) (146).

O fracasso de uma e outra hipótese fez surgir a necessidade de se manter o equilíbrio da economia, na qual os gastos estatais se comportam inversamente aos gastos privados. Ou seja, quando, por qualquer razão, os investimentos privados declinam, os gastos estatais devem ser elevados na mesma proporção, no sentido de assegurar o mesmo nível de investimentos totais: de outro lado, quando os investimentos privados se elevam, os do governo devem declinar.

Este postulado do "equilíbrio" nem sempre funciona como o desejado, dado que muitos programas de investimento governamentais tendem a exacerbar mais a expansão seguinte em vez de mitigar a retração. Isto ocorre em razão de que muitos programas só chegarem ao funcionamento pleno depois de passada a retração ou ainda por não serem desativados no momento

(146) FRIEDMAN, Milton. Op. cit. p.73.

apropriado. A resultante dessa exacerbação da expansão é o retorno a um nível alto de inflação.

Por esse descompasso entre o momento da decisão de investir e a efetivação propriamente dita desses investimentos, o orçamento público - afirma Friedman - tem sido, no pós-guerra, o elemento mais instável da renda nacional. Com efeito, "longe de ser balanceiro, compensando a tendência de outras forças, para a flutuação, o orçamento federal tem sido uma fonte importante de perturbação e instabilidade"⁽¹⁴⁷⁾.

Esta componente de instabilidade - segundo Friedman - parece decorrer de se usar apenas o orçamento de despesa como fator de equilíbrio. Na sua avaliação, o mesmo pode ser conseguido utilizando-se o lado da receita, ao afirmar que "O lado das taxas está igualmente disponível. Uma baixa na renda nacional reduz automaticamente o volume de taxas do Governo Federal em proporção considerável e automaticamente leva o orçamento na direção do déficit; em casos de alta, acontece o contrário"⁽¹⁴⁸⁾.

Nessa formulação Friedman incorre num equívoco. Não se trata em imaginar que o caráter anti-cíclico do orçamento governamental seja dado por um nível qualquer de déficit; caso isso fosse verdadeiro o mesmo resultado poderia ser conseguido através da retração nos níveis de arrecadação de impostos, principalmente

(147) FRIEDMAN, Milton. Op. cit. p.74. A expressão *balanceiro* talvez fosse melhor traduzida do original como *equilibrado*.

(148) FRIEDMAN, Milton. Op. cit. p.74/75.

quando se sabe que existem determinados tipos de gastos governamentais que, por serem incompressíveis, não podem ser reduzidos a uma dimensão zero. Nesse caso, a redução dos tributos levaria a um déficit e a hipótese de Friedman estaria correta. A produção de um déficit não é a questão teórica relevante, como parece acreditar Friedman⁽¹⁴⁹⁾.

Acontece, porém, que quando se postula a despesa orçamentária como elemento impulsionador de um novo ciclo expansivo é porque este lado do orçamento público possui algumas propriedades não possuídas pela sua contraface, no caso o lado da receita. Supondo que o orçamento esteja em equilíbrio, mantendo constante o nível de gasto, a redução de 10% no nível de arrecadação produz uma magnitude de déficit exatamente igual caso se mantivesse constante a receita e se fizesse variar em 10% para mais o patamar da despesa. Mexendo em quaisquer dos lados orçamentário a magnitude de déficit é a mesma, porém os efeitos sobre o sistema econômico podem não ser.

Observe que a concentração de mais 10% sobre o orçamento de gasto de um governo federal qualquer tem um impacto sobre o nível de demanda agregada infinitamente superior caso se buscasse o mesmo efeito pela via da redução da receita. Uma

(149) Tanto não é que o próprio Keynes não se refere à ação do Estado mediante a aceitação de um orçamento desequilibrado. A sua idéia relevante é que o gasto estatal é vital para a elevação da demanda efetiva e do nível de emprego. E a forma mais correta de financiar o novo gasto seria através da emissão. Essa idéia de o Estado elevar a demanda efetiva mediante déficit é uma invenção incorreta dos críticos e dos keynesianos, mas não de Keynes. E essa incorreção tem origem na compreensão errônea de que o gasto estatal só se efetiva pela rubrica do consumo. Os recursos tomados pelo Estado e alocados na rubrica investimento pode ser contabilizado e produzir no orçamento um déficit em igual magnitude? Conceitualmente é problemático admitir-se tal hipótese visto que o valor do empréstimo que é registrado nas contas passivas tem como contrapartida um ativo ou igual magnitude considerando que o gasto foi feito em investimento e não em consumo.

redução dos impostos implica que a magnitude será dividida entre milhões de famílias e empresas, significando que o acréscimo de renda desses agentes não seja suficiente para reverter a expectativa pessimista em relação ao futuro imediato da economia. Nesse caso, parcela importante do acréscimo de renda pode simplesmente deixar de ser gasta, seja em consumo (no caso das famílias), seja em investimento (no caso das empresas). Ademais, a possibilidade de um só agente (no caso do governo federal) gastar 10% do orçamento não só há a garantia de que esta magnitude de recursos seja efetivamente gasta como também ela possa ser deslocada para setores direcionados.

Além disso, numa configuração moderna das finanças públicas, o Estado, usando de instrumentos fiscais, monetários e financeiros, pode desencadear um amplo leque de relações de débito/crédito pelo lado da despesa que seria totalmente inviável caso se buscasse os mesmos efeitos pelo lado da receita, que ficaria restrito à dimensão fiscal. A manipulação da variável gasto pode dar ao governo, inclusive, a possibilidade de desencadear um fluxo de rendas dentro da economia mesmo sem lhe ser obrigado nos primeiros momentos o dispêndio de qualquer unidade de recursos financeiros.

São estas as razões que conduzem a refutar a hipótese de Friedman de que se possa tornar o orçamento governamental anti-ciclo manipulando o lado da receita.

No entanto, Friedman lamenta que na prática tenha prevalecido a tese das despesas e que isto foi motivado na filosofia do

estado de bem-estar social, o que permitiu que a intervenção do governo se desenvolvesse com rapidez maior do que seria possível em outras circunstâncias. Porém, Friedman adverte que defender uma ação anti-recessiva do governo pelo lado da receita não significa um apoio à teoria do "equilíbrio". Sendo talvez o maior defensor vivo de que o equilíbrio se faça pelas forças de mercado na aceitação da teoria do equilíbrio, mesmo pelo lado da receita está por trás a idéia fundamental de que toda a interferência externa ao sistema econômica (e o governo é considerado como tal) traz em si uma componente instabilizadora muito grande. Daí Friedman afirmar: "Na política fiscal como na política monetária, posta de lado todas as considerações políticas, ainda não sabemos o suficiente para usar mudanças deliberadas nas taxas ou nas despesas como mecanismo de equilíbrio. Ao tentar fazer isso, quase certamente tornaremos as coisas piores... Tornamos as coisas piores porque introduzimos uma perturbação que é simplesmente adicionada às demais perturbações"⁽¹⁵⁰⁾.

A tentativa teórica buscada por Friedman para negar a postulação de que a despesa governamental está relacionada com a expansão econômica é no sentido de rediscutir este postulado no âmbito da teoria do multiplicador. A idéia de que se as despesas governamentais forem mantidas na base de 100 unidades monetárias mais altas por unidade de tempo, e que a renda sofrerá uma elevação de 300 unidades monetárias por cada

(150) FRIEDMAN, Milton. Op. cit. P. 75.

unidade de tempo considerada, é, ao mesmo tempo, sedutora e espúria por não estarem sendo levados em consideração outros relevantes da mudança em questão⁽¹⁵¹⁾.

A base teórica da resposta de Friedman é ricardiana quando se trata de analisar os efeitos sobre o resto do sistema econômico, a origem dos recursos necessários ao financiamento dos gastos governamentais de 100 unidades monetárias ou mesmo o impacto do volume de gastos de semelhante magnitude. O que Friedman supõe equivocadamente é que existe um efeito substituição no processo. Em que consiste isso? Consiste em supor que as 100 unidades monetárias transferidas ao público não sejam gastas pelos indivíduos beneficiados; ou ainda que o investimento do governo na produção de um determinado bem pode significar o não reaproveitamento dos recursos privados em magnitude equivalente noutras áreas. Neste caso, mesmo em termos da análise keynesiana, o efeito do investimento governamental fica compensado. Assim, diz Friedman, "é paradoxal que o único modo de evitar essa substituição é fazer com que o governo gaste seu dinheiro em empreendimentos inúteis. Mas, evidentemente, uma tal conclusão prova que há algo errado com a análise em questão"⁽¹⁵²⁾.

A análise da política fiscal keynesiana não permite esse nível de abstração. Com isso, é irrealista supor que a produção pública e privada sejam excludentes; para supor excludentes é

(151) FRIEDMAN, Milton. Op. cit. P. 77.

(152) FRIEDMAN, Milton. Op. cit. pp. 77/78.

necessário assumir a hipótese absurda de que nas sociedades capitalistas existe um alto grau de satisfação das necessidades coletivas. Mesmo assim, do ponto de vista teórico, seria possível a atuação simultânea dos setores privados e público e assim concluir que o gasto do Estado potencializa a expansão da renda.

De outro lado, Friedman preocupa-se em saber de onde o governo tira as 100 unidades monetárias para gastar. Tentando separar a política monetária da fiscal, Friedman supõe que, se o financiamento do gasto se der pela via de empréstimos mediante a venda de títulos públicos, a renda não se altera porque a quantidade de dinheiro permanece a mesma. "O governo toma emprestados 100 dólares de alguns indivíduos com a mão direita e doa o dinheiro com a mão esquerda àqueles com quem faz suas despesas. Pessoas diferentes têm dinheiro, mas o volume total de dinheiro existente é o mesmo!"⁽¹⁵³⁾. Mas se os recursos tomados pelo governo forem ociosos, o gasto público irá impactar positivamente sobre a renda e, nesse caso, a hipótese de Friedman não se confirma.

Friedman procura sair dessa armadilha dizendo que "Se não for este o caso - e não poderia sê-lo indefinidamente - então o governo só poderá vender os títulos oferecendo uma taxa de retorno alta"⁽¹⁵⁴⁾. Para que o investimento privado continue se efetivando é necessário admitir que "os potenciais tomadores de

(153) FRIEDMAN, Milton. Op. cit. P. 78.

(154) FRIEDMAN, Milton. Op. cit. P. 78.

empréstimos são tão teimosos a respeito de investimentos que nenhuma alta na taxas de juros levará a um corte em suas despesas, ou, no jargão keynesiano, o esquema de eficiência marginal do investimento é completamente inflexível com referência à taxa de juro" (1955).

Dessa forma, Friedman só admite a hipótese keynesiana de que os gastos governamentais são expansionistas se se levar em consideração os extremos apontados acima: 1) que o público (família e empresa) tenha recursos ociosos, portanto sendo indiferente entre guardar o dinheiro disponível ou aplicá-lo em título do governo; 2) que a eficiência marginal do capital seja inflexível à taxa alta de juros. Como tais extremos são problemáticos, logo - segundo Friedman - fica difícil aceitar a hipótese keynesiana de a política fiscal ser expansionista; antes disso, considerando que a ação do governo é externa ao sistema econômico, qualquer ação de intervenção é marcada pelo caráter instabilizador.

Na concepção de Friedman a hipótese keynesiana torna-se uma aberração porque o autor parte de uma premissa falsa, qual seja: o sistema econômico está em permanente equilíbrio; nesse sentido, para os desajustes momentâneos existem mecanismos auto-equilibradores. Ora, sabe-se muito bem que a hipótese keynesiana é construída no período de retração aguda nos níveis dos negócios, portanto um período em que a ociosidade dos fatores era a regra. Desse modo, uma política fiscal que faça

(1955) FRIEDMAN, Milton. Op. cit. P. 78.

e elevar o nível de demanda agregada tem necessariamente um carácter expansionista; portanto ela (a política fiscal) é anti-cíclica.

Indo mais adiante nessa discussão, pode-se afirmar que, dado a importância que o Estado assume no Capitalismo de hoje, os investimentos estatais não somente são anti-cíclico mas também pró-cíclico expansivo⁽¹⁵⁶⁾.

Para não fugir muito de uma concepção ricardiana e ao mesmo tempo facilitar o ataque ao expansionismo keynesiano, Friedman propositadamente exclui os aspectos monetários. Com isso, admitindo que a única saída da política expansionista é através da via fiscal, fica mais fácil demonstrar que uma política de gasto do Estado que envolva déficit tem que necessariamente em alguns momentos competir com os recursos privados que estejam em busca de alocação. Se se admitir a combinação da política fiscal com a política monetária expansionista e a capacidade de auto-financiamento do Estado (já que o Estado também é expropriador de excedente) fica evidente que não se precisa que a hipótese de política fiscal expansionista se encontre no cenário dos "extremos" friedmaniano.

(156) O livro de Friedman "Capitalismo e Liberdade" foi escrito em 1957 e publicado pela primeira vez em 1962. Em 1982 saíra a 2ª edição com um novo prefácio. Isto demonstra claramente o conservadorismo das idéias de Friedman, pois ele ainda consegue a façanha de analisar o capitalismo de hoje com os mesmos pressupostos da década de 1950. Nem o capitalismo estava em crise aguda e prolongada e nem se tinha um Estado superdesenvolvido. A hipótese de Friedman só tem alguma validade analítica caso se esteja no contexto daquilo que chamamos de "Estado mínimo". Daí a razão do autor de não poder incorporar em sua análise as dimensões atuais de Estado Capitalista.

3.3 - O Retorno a Keynes - a ampliação das funções do Estado, a sua crise e a necessidade de reformas.

Enquanto a economia esteve crescendo, os ataques às concepções de Keynes sobre as finanças públicas foram quase inconsequentes; por isso, durante a década de 1960 assiste-se ao triunfo avassalador do que passou a ser chamado de "revolução keynesiana".

Porém, a partir do momento em que a crise dá sinais de evolução - combinando inflação alta com desemprego -, o keynesianismo também entra em crise. A partir de então a crítica não decorre apenas de um descrédito frente ao esgotamento dos instrumentos de política económica de inspiração keynesiana, tal como ocorrem com os neo-marxistas e/ou ex-keynesianos como John Hicks; ela é mais profunda em razão do surgimento de novos paradigmas teóricos que simplesmente rejeitam qualquer variedade da política governamental para garantir o nível de emprego: trata-se da nova economia clássica com a hipótese de "expectativas racionais".

Do lado monetarista, o ataque aos neo-keynesianos partia, sobretudo, da crença na neutralidade da moeda, onde se argumentava que alterações na oferta de moeda afetam apenas o nível de preços sem impacto em relação ao produto e ao emprego. Embora os monetaristas admitissem algum efeito da oferta de moeda nas flutuações do produto real no curto prazo, no longo

prazo esta possibilidade é totalmente negada a partir da formulação de Friedman da tendência para um nível de equilíbrio predominado de desemprego, o que o autor chamou de taxa natural de desemprego. A conclusão era a de que nenhuma política fiscal ou monetária seria capaz de tirar a economia dessa taxa natural⁽¹⁵⁷⁾.

Diante de uma situação não resolvida no debate entre os neo-keynesianos e monetaristas é que surge a corrente da nova economia clássica com base nas expectativas racionais, cuja conclusão principal em termos de política econômica é a de que o governo não deve implementar uma política ativa de estabilização. O argumento básico é o de que, quando os agentes descobrem as medidas do governo, os resultados são antecipados; nesse caso, as expectativas de preços passam a corresponder ao nível efetivo de preços e o produto não sofre alteração em função da política governamental⁽¹⁵⁸⁾.

O aprofundamento da crise facilitava a trajetória hegemônica de novos paradigmas, particularmente o da nova economia clássica. De outro lado, os neo-keynesianos ficavam em situação cada vez mais difícil, em relação à posição das políticas públicas, porque se equivocavam em relação ao pensamento de Keynes quanto a importância do gasto estatal na determinação da demanda efetiva. A noção que se tinha era a de que a política governamental em Keynes dizia respeito apenas aos aspectos da

(157) KLAVER, Arjo. *Conversas com Economistas*. EDUSP/Pioneira, São Paulo, 1988, Cap. I, pp. 7/8.

(158) KLAVER, Arjo. *Op. Cit.* Cap. I, p. 21.

estabilização na qual a ação pública impactava apenas sobre a variável consumo, portanto no curto prazo.

A noção de finanças públicas em Keynes era bem mais abrangente, portanto não se limitando a meros efeitos de moeda ou diminuição da carga tributária como mecanismos para ampliar o nível de emprego numa conjuntura desfavorável, como imaginavam os neo-keynesianos. A noção de demanda efetiva em Keynes não implicava apenas elevá-la através do gasto privado, mas sobretudo mediante o gasto do próprio Estado na produção de bens e serviços.

A importância da compreensão desse aspecto está no fato de ser evidenciado que a política pública não tinha para Keynes uma noção exclusiva de curto prazo⁽¹⁵⁹⁾. Se os neo-keynesianos compreendessem este aspecto fundamental da argumentação de Keynes talvez ficassem menos vulneráveis aos ataques, principalmente dos monetaristas e dos novos clássicos. Por que menos vulneráveis? Porque em razão da crise financeira do Estado e com inflação alta, a política fiscal ou monetária já não possuía o mesmo vigor do período anterior em que as condições eram mais favoráveis.

(159) Parece ser evidente que em Keynes o gasto estatal está integrado à teoria da produção. Pela teoria do multiplicador isto é percebido. Sendo a renda determinada pelo investimento (principal componente de gasto na determinação do emprego) e se o gasto do Estado é importante na composição da despesa social, logo a ação do Estado é fundamental para a elevação do nível de emprego. Então, a concepção de Keynes não está limitada ao curto prazo. No capítulo 18, pa. 153/154, Keynes dá outras indicações a respeito da integração do Estado no circuito da produção; partindo da noção da oposição entre taxa de juros e eficiência marginal do capital, Keynes observou que a "longo prazo, o capital deve conservar-se suficientemente escasso para que a sua eficiência marginal seja pelo menos igual à taxa de juros correspondente à duração de sua existência"; como esta oposição não se resolve praticamente no mercado, então a ação do Estado passa a ser o elemento equilibrador para "regular o crescimento do capital e impedir que ele tenda para o seu ponto de saturação a uma velocidade capaz de impor à geração presente uma redução excessiva de seu padrão de vida".

Ademais, embora os neo-keynesianos defendam a ação do Estado como poderoso instrumento para elevar, no curto prazo, o nível de emprego, no entanto fica difícil solucionar a questão da demanda efetiva numa situação em que o Estado vive uma crise financeira estrutural profunda.

Por esta razão, os neo-keynesianos - conforme observou Mattick - são ambivalentes: a postura de quando estão fora do governo difere da de quando são obrigados a formular políticas que conduzam ao aumento do emprego. Com isso, o triunfo dos neo-keynesianos dos anos 60 é substituído pelo triunfo da nova economia clássica, fundada na impropriedade das políticas governamentais. As políticas governamentais do pós-guerra são agora, durante os 80, substituídas pela noção de Estado mínimo baseada na neutralidade da área do governo, porque os efeitos são antecipados pelos agentes que atuam com base nas expectativas racionais.

Em meio à descrença do keynesianismo como linha orientadora dos destinos da economia e como paradigma teórico convincente nos cursos de economia, surge a linha pós-keynesiana, com destaque para Paul Davidson e Hyman Minsky⁽¹⁶⁰⁾.

(160) Paul A. Davidson tem buscado aprofundar a discussão pelo lado da teoria monetária, sendo o livro *Money and The Real World* a sua principal obra. Enquanto Minsky tem se destacado pelas suas contribuições através das análises acerca do sistema financeiro e das finanças públicas, cuja síntese é dada pela hipótese da instabilidade financeira estrutural. Ambos se orientam por uma leitura mais a fundo do texto de Keynes, principalmente em relação à noção de incerteza fundamental, onde os eventos futuros são de difícil previsão. Pelo fato desta tese está tratando como tema central a discussão acerca do Estado e as finanças públicas, a argumentação que segue orienta-se, em grande medida, pelo trabalho de Minsky por ser o autor que parece melhor dar contemporaneidade às noções de Keynes no contexto capitalista.

A fundamentação básica dessa nova abordagem teórica é no sentido de desconsiderar o simplismo das interpretações que reduz o keynesianismo ao mais puro fiscalismo, materializado nos efeitos de curto prazo sobre o emprego e a renda através da variável consumo. A rejeição dessa postura analítica implica - como diz Davidson - voltar aos originais de Keynes para melhor entender a realidade presente.

Em verdade todo o problema reside no fato de que o Estado capitalista (frise-se bem) sempre teve um padrão de atuação diferentemente daquele idealizado (pela teoria normativa) ou suposto (pela política econômica posta em prática).

Ora, se se imagina que a atuação do Estado se dê apenas na esfera do consumo⁽¹⁶¹⁾ e que a capacidade de avançar gastos além dos limites recomendados pelo equilíbrio orçamentário ocorra apenas conjunturalmente para sustentar o nível de emprego, é óbvio também supor, na "contra-mão", que, uma vez cessados os motivos que fizeram o Estado ultrapassar os limites do equilíbrio orçamentário, a saúde das finanças públicas estaria, por consequência, automaticamente recuperada. Não é por outra razão que os economistas clássicos tratam com tanta facilidade da conveniência de se manter ou não a dívida pública, como se esta fosse apenas simbólica ou, quando muito, uma mera antecipação de receita pela via de empréstimos junto

(161) Conforme visto anteriormente, mesmo os gastos em obras públicas são considerados por algumas correntes do pensamento econômico como sendo gastos em consumo.

ao sistema bancário para atender às necessidades de gasto corrente do governo.

Assim sendo, não é por outra razão que os economistas anti-keynes têm suas críticas invalidadas em função de imaginar que o estabelecimento prático da política fiscal já houvera de algum modo se repetido com frequência em ocasiões passadas. Tal conclusão decorre de supor que as relações do Estado capitalista com a sociedade são as mesmas tanto no pós quanto no pré-30.

O que vai ocorrer no pós-30, portanto, não é simplesmente uma repetição do passado, mas uma profunda reformulação nos padrões produtivos, nos padrões organizativos, nos padrões de gastos, inclusive o Estado se pontificando como elemento-chave na intermediação financeira (isto é, um dos principais elementos das relações de débito-crédito do sistema financeiro mundial, em cujo processo possa ser fundamental o papel dos bancos centrais na execução de uma política financeiro-monetário, na qualidade de prestador de última instância, orientador do crédito, regulador das taxas de juros etc.); os instrumentos de regulação/repressão econômico-jurídico-policial agora mais do que nunca são ampliados e sofisticados (isto é, ganham modernidade); o Estado capitalista também passa a assumir maior responsabilidade no desenvolvimento dos elementos impulsionadores do processo revolucionário das estruturas econômicas, por meio da condução da política científica e tecnológica; ou ainda, é o Estado capitalista, através do

conhecido "welfare state", quem vai por em prática, é quem vai materializar, o abstrato projeto de "Welfare Economic" de Pigou.

Por estas razões, não se pode pensar na vulgaridade de que o desequilíbrio orçamentário é decorrente de caracteres congênitos de o Estado ser perdulário e ineficiente na alocação de recursos alheios. As causas mais fundamentais são de natureza histórica e a sua identificação deságua facilmente na compreensão do fato de que o Estado (ao contrário do que até aqui foi pregado pelas análises correntes dando conta de uma dimensão mínima, cujos gastos encontram-se na esfera do consumo) está fortemente inserido na dinâmica capitalista. Isto fica mais claro se se entende que a história do Estado capitalista e a do capitalismo, enquanto modo de produção predominante numa dada formação social, têm o mesmo ponto de partida: a propriedade privada⁽¹⁶²⁾.

(162) A compreensão desse ponto é extremamente importante para se entender o que iremos abordar a seguir. Quando dizemos que a história do capitalismo tem o mesmo ponto de origem da história do Estado é porque dificilmente o instituto da propriedade, um dos elementos caracterizadores do modo capitalista de produção, poderia garantir o seu desenvolvimento pleno sem um gerenciamento social, praticado pelo Estado; Isto quer dizer que a propriedade privada no seu processo de auto-valorização depende de condições externas que favoreçam tal processo. Engels percebeu esta conexão e não é por outra razão que conclui que, com o instituto da propriedade privada, "a riqueza passa a ser valorizada e respeitada como bem supremo e as antigas instituições das gens são pervertidas para justificar-se a aquisição de riquezas pelo roubo e pela violência. Faltava apenas uma coisa: uma instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas (grifos nossos) da constituição gentilícia, que não só consagrasse a propriedade privada (grifos nossos), antes tão pouco estimada, e fizesse dessa consagração santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o selo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade, que se desenvolviam umas sobre as outras - a acumulação, portanto, cada vez mais acelerada das riquezas - ; uma instituição que, em uma palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não-possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda".

*E esta instituição nasceu. Inventou-se o Estado (grifo do autor). Friedrich Engels. "A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado". Civilização Brasileira (9a. ed.) Rio de Janeiro, 1984, pp. 119/120.

Portanto, se se aceita a hipótese de que o capitalismo tem o seu desenvolvimento marcado pela contradição, então tem-se que aceitar uma outra hipótese dando conta de que este desenvolvimento só pôde florescer mediante a existência de algumas âncoras - e o Estado é a principal delas. Talvez ainda o Estado? Estas âncoras têm suas características e poderes moldados de acordo com as necessidades da conjuntura. Se é assim, então o Estado jamais poderá ser um elemento externo ao processo acumulativo, mas senão que está inserido na própria dinâmica capitalista.

Sendo tanto o Estado quanto o capitalismo imperativos do surgimento da propriedade privada, entretanto, esta se inviabilizaria enquanto instrumento de acumulação e expansão não fosse a institucionalização do Estado, não só como elemento normatizador das "novas formas de aquisição da propriedade", assim como também como elemento "perpetuador da nascente divisão da sociedade em classes" e do "direito da classe possuidora explorar a não possuidora". Estas funções o Estado capitalista ainda as cumpre até hoje, porém numa forma mais sofisticada e numa escala mais ampliada. Isto, por si só, já seria um elemento caracterizador e definidor do Estado imerso no processo da acumulação capitalista.

Por outro lado, na fase do capitalismo monopolista, o Estado assume novos papéis que vão desde as regulamentações das relações entre o capital e o trabalho - sendo a mais evidente e necessária a regulação salarial - até chegar às orientações nos

aspectos distributivos, mediante uma política alocativa direcionada. (163)

A partir dessa base, o passo natural seguinte seria mesmo maior envolvimento do Estado na intermediação financeira. Com isso, o campo das finanças públicas deixa de ser os estreitos limites da política fiscal, demarcados, de um lado, pelo sistema arrecadador de impostos (sistema tributário) e, de outro, pelo sistema de alocação de recursos (onde estão figurando os itens de despesa derivados do sistema tributário); a síntese desse sistema de fluxos de receita e despesa é expressa no Orçamento Fiscal. Os seus limites, portanto, estão devidamente ampliados porque as finanças públicas estão integradas nos circuitos relevantes da reprodução do capital e do sistema econômico-

(163) Esta inserção do Estado na dinâmica capitalista tem cinco vetores. O primeiro relaciona-se com a organização do programa de "welfare state" em decorrência do agente privado ser incapaz de administrar interesses maiores da sociedade. Ainda que do ponto de vista teórico algo fosse elaborado nesse sentido, na prática não vingou. Isto significa que o positivismo filantrópico da economia ortodoxa, expresso no "welfare economic", não conseguiu materializar-se. Inviabilizada a hipótese da economia de bem-estar, a saída possível foi organizar-se o Estado de bem-estar social, cujo leque de gasto tem sido de fundamental importância na elevação do emprego e da renda. O segundo diz respeito à expansão do Estado como produtor de mercadorias de consumo privado, através da qual parcela importante do trabalho social é estatizada. Os determinantes dessa inserção ocorrem, de um lado, pela crise que problematiza as condições de valorização do capital, particularmente no período 1929/33, e, de outro lado, pela necessidade de se iniciar o processo de industrialização, notadamente nos países da periferia. O terceiro vetor está relacionado com a montagem do complexo industrial - militar que não só constitui uma espécie de "provincia da acumulação", permitindo a elevação da demanda agregada, como também tem sido um fecundo espaço para a expansão de P&D, mediante o desenvolvimento de novos artefatos militares, cuja tecnologia posteriormente passa a ser amplamente difundida nos setores de produção civil. O quarto diz respeito ao papel que o Estado exerce na intermediação financeira, seja através de seu próprio sistema bancário e sua carteira de títulos públicos, seja através do Banco Central (na qualidade de emprestador de última instância) e das agências internacionais (Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco "Mundial" de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Acordo Geral sobre Tarifa e Comércio - GATT), que dão sustentação ao sistema monetário e financeiro mundial. O quinto e último vetor está relacionado com os instrumentos utilizados pelo Estado para a valorização do capital; estes instrumentos compreendem o conjunto de normas que regulam as relações capital/trabalho, a legislação protetora e os instrumentos fiscais de apoio à atividade econômica, além do aparato jurídico-policia que obstruem as manifestações sociais de segmentos discriminados pelo processo de expansão e valorização do capital. Em conclusão: estas dimensões interpenetram-se de tal maneira que já não se pode mais falar da política monetária separada da política financeira; de igual modo, o fiscal é tributário e financeiro ao mesmo tempo e o produtivo fica condicionado pelas finanças.

social como um todo: fiscal, monetário, financeiro e produtivo. Assim sendo, modifica-se a relação entre o Estado e o mercado e assim a própria natureza das finanças públicas.

Nesse sentido, a âncora estabelecida pelo Estado nos circuitos dos fluxos financeiro e monetários decorre das mesmas razões que impulsionam a ação produtiva do setor público. É este o sentido das análises de Minsky que mostram que o envolvimento do Estado nos circuitos financeiro e monetário está determinado por razões que estão além do circuito da produção. Elas ocorrem porque a instabilidade do capitalismo é resultado da "fragilidade do sistema financeiro". Apesar de se desenvolver instituições que controlam e restringem a atuação de instituições econômicas, particularmente as financeiras e as que desenvolvem processos produtivos, paradoxalmente "o capitalismo torna-se falho precisamente porque ele não pode assimilar prontamente processos de produção que usam recursos de capital em larga escala"⁽¹⁶⁴⁾. Então, o que Minsky tenta mostrar é a natureza instável e a propensão à crise, oriundas da fragilidade financeira e da especulação na sustentação de grandes massas de investimento.

Para mostrar como se dá a inserção do Estado nesse circuito financeiro-monetário (na qualidade de validador último das relações de débito e crédito), o autor retorna aos anos 60

(164) MINSKY, Hyman P. "Stabilizing an Unstable Economy". New Haven, Yale University Press, 1986; p. 5. (Tradução própria).

tentando evidenciar aquilo que ele considera como mais relevante no diagnóstico da crise atual. Desse modo,

"A instabilidade econômica evidenciada desde o final dos anos 60 é resultado do frágil sistema financeiro que emergiu de mudanças sucessivas nas relações financeiras e institucionais, a partir dos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. As mudanças não intencionadas e consequentemente despercebidas nas relações financeiras e no financiamento especulativo induzido pelo sucesso de funcionamento da economia, têm motivado uma política monetária e fiscal baseada na experiência, inválida, dos anos 50 e início dos 60. Nem a manipulação na fixação de políticas monetária e fiscal pôde por si mesma reestabelecer e sustentar a relativa tranquilidade dos anos 50 e início dos 60. As mudanças institucionais fundamentais similares no escopo básico das reformas dos primeiros seis anos da Presidência Roosevelt são necessárias se nós recuperarmos tal tranquilidade relativa. No entanto, se a reforma é para ser um sucesso ela necessita ser esclarecida por uma visão teórica que capacite-nos entender as causas da instabilidade que é agora evidente" (165).

O que fica evidente disso é que também no caso do setor financeiro nota-se a impropriedade de processos

(165) MINSKY, H. P. Op. cit. p. 5. (tradução própria).

descentralizados de mercado, o que passa a impor o envolvimento do Estado na ordem financeira. A ação do Estado para reequilibrar as relações de débito/crédito se dá mediante uma ampla e consistente política de gastos, através de quatro caminhos distintos: a) o "Big Government" empregando diretamente e gastando na produção; b) o "Big Government" garantindo a expansão da renda mediante a celebração de contratos (com a indústria militar, particularmente); c) transferindo pagamento, através da seguridade social; e d) ou ainda o "Big Government" pagando juros sobre a dívida.

Sem dúvida, este tipo de gasto foi importante para evitar uma grande depressão nos 70 e 80¹⁶⁶. No entanto, a contribuição

(166) A importância dos gastos estatais como barreiras à depressão foi mostrada minuciosamente por Minsky na Parte II: *Economic Experience* do seu livro "Stabilizing an Unstable Economy", pp. 13-95. A síntese de Minsky acerca das finanças públicas no contexto da crise pode ser feita de forma como segue. A questão teórica relevante é dizer que os problemas da crise do capitalismo só poderiam ser resolvidos caso a teoria incorporasse a questão financeira, dada pela instabilidade das instituições privadas, de um lado, e a sustentação dessa instabilidade pelas finanças públicas, de outro (p. 17). Nesse sentido, para entender a importância das finanças públicas ter-se-ia que apreender claramente as formas de gastos do Estado: a) empregando e expandindo a produção; b) contratos de compras; c) transferências monetárias, por conta das ações previdenciárias e seguro desemprego; e d) transferência por custo do pagamento de juros sobre a dívida (p. 19). Por meio desta constatação Minsky sustenta a hipótese de que os déficits são formados na crise (p. 21), inclusive associando os excedentes setoriais como magnitudes equivalentes aos déficits governamentais (p. 27 e 28). Estas são para Minsky as contra-provas ao discurso oficial que procura sustentar que o pior não aconteceu, durante os anos 70 e início dos 80, em razão das forças de mercado; concluindo, a partir dessas observações que os modelos analíticos monetaristas e keynesianos convencional são incapazes de explicar o que ocorreu nos anos de crise mais aguda; ou seja, são incapazes de explicar porque a recessão aguda não se transformou numa grande depressão (p. 18). No curso desse raciocínio, Minsky abre a discussão acerca das diferentes modalidades de gastos - por exemplo, o gasto com transferência monetária pura e simples tem um efeito muito positivo sobre a distribuição de renda, enquanto o gasto na produção tem um importante efeito sobre a determinação de renda (pp. 22 e 23). Na sequência desse segmento o autor tenta mostrar a relevância do papel do Estado tanto a nível institucional, através da política de refinanciamento a cargo do Banco Central, que procura evitar o desarranjo do mercado financeiro mediante a depreciação dos valores dos ativos - com repercussão danosa sobre a renda e o emprego - e mediante a expansão do gasto em que afeta diretamente os níveis de renda e emprego (pp. 42 e 43). Desse modo, a condução não poderia estar mais próxima de Keynes ao afirmar que a ação do Banco Central (institucional por tanto) é uma condição apenas necessária para impedir uma crise financeira, mas não suficiente. "Com efeito, o Banco Central prepara o caminho para a restauração do tipo de financiamento que é necessário, mas não como uma condição suficiente, para um 'boom' do investimento que é realizado para uma parada das crises financeiras. Os déficits do Grande Governo é que são a condição suficiente. Sustentando a demanda agregada, eles sustentam os lucros das corporações e mantêm seguros os ativos em portfolios" (pp. 94/95). Entretanto, o que pode suceder com os efeitos da ação

relevante de Minsky está em perceber que se a fragilidade do sistema financeiro é que está levando à crise atual, hoje o capitalismo ainda não entrou em bancarrota em razão do Estado "ancorar" o sistema financeiro na posição de emprestador de última instância. Ou seja, o Estado, através do Banco Central, passou a validar grande parte da relação de débito e crédito do sistema financeiro capitalista. Com isso diminuíram os riscos de quebra das instituições financeiras e a incerteza; isto, evidentemente, não evitou uma recessão profunda, mas foi a âncora que impediu a depressão. O emprestador de última instância deve estar preparado para intervir prontamente em qualquer circunstância e assegurar a eficácia do refinanciamento ao prever dificuldades financeiras de instituições que estão no mercado e que podem levar a uma profunda depressão.

Sem dúvida, este é um ponto de extrema relevância na análise da crise a partir da fragilidade do sistema financeiro; também é de grande relevância para mostrar um dos aspectos do gerenciamento do Estado na intermediação financeira nacional e internacional. No entanto, tomando por base este último aspecto, percebe-se que o papel do Estado no circuito financeiro e monetário é bem mais amplo nas circunstâncias atuais. Amplo no sentido de que a partir de Bretton Woods esse papel ganha uma dimensão internacional, em razão do

governamental é que o "boom" dos investimentos ocorra imediatamente após a recessão e faça aumentar a demanda por financiamento, direcionando a economia para outros momentos de inflação e crise. É a instabilidade financeira estrutural.

envolvimento do Tesouro e do Banco Central nacionais no gerenciamento de instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco "Mundial" de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Acordo Geral sobre tarifas e Comércio (GATT).

Além disso, tem-se também um envolvimento cada vez maior do Tesouro e do Banco Central na gestão das questões financeiras e monetárias decorrentes de desequilíbrio cada vez mais acentuados nas relações internacionais; a) depois da queda do padrão-ouro, em 1933, a instituição do padrão ouro-dólar, nos acordos de Bretton Woods, e sua posterior falência, em 1971, restou apenas o dólar como moeda que está servindo precariamente como padrão de referência nas relações internacionais; b) a internacionalização dos sistemas financeiros nacionais implicou na privatização (pelo sistema bancário mundial) das relações de débito/crédito "internações"; c) a mundialização do sistema financeiro, de um lado, e desajustes na base produtiva, de outro, têm conduzido a desequilíbrios estruturais para algumas nações em seus respectivos balanços de pagamentos.

Em quaisquer dessas situações (separadas ou simultaneamente) a exigência de uma ação reparadora dos desequilíbrios recai sobre o Tesouro ou sobre o Banco Central. Quanto maior o esforço e mais difícil de ser resolvida tal situação, tanto mais autônomos vão ficando os fluxos de mercadorias e,

principalmente, de capitais em relação às políticas fiscais e monetárias dos Estados nacionais. E isto tende a implicar em custos elevadíssimos, pois exige-se esforços redobrados, por exemplo, da política monetária (mediante juros altos) para evitar fugas de capitais, da política fiscal (maiores incentivos à produção e à exportação) para reverter o fluxo desfavorável nas relações comerciais e da política financeira, com maior agressividade nos créditos de exportação, por exemplo. O resultado disso tem sido a deterioração das contas externas (balanço de pagamentos) e internas (déficit do Tesouro)⁽¹⁶⁷⁾.

O envolvimento do Estado na intermediação financeira e monetária se completa quando da transfiguração cada vez mais acentuada dos recursos tributários em capital financeiro. Inicialmente, os recursos de origem tributária são canalizados para as agências de desenvolvimento com o intuito de se apoiar a implantação de uma infra-estrutura que facilite a penetração do capital privado. Em seguida, estes recursos anteriormente destinados ao fomento da infra-estrutura agora é transformado em capital bancário. A partir desse ponto, este capital bancário estatal passa a ganhar cada vez mais autonomia em relação à sua base primária - a tributária. Este processo de autonomização avança a um ponto tal que este capital bancário

(167) Também deixa de ser verdade que estejam isentos de perdas as nações que estão no outro lado da operação (nações superavitárias). A instabilidade do padrão monetário implica numa solidariedade de gestão entre os países líderes; neste caso, os bancos centrais das nações superavitárias são obrigados a compartilhar do esforço para o gerenciamento financeiro e monetário. Em alguma medida esta gerência compartilhada impacta negativamente sobre as finanças desses países.

seja transformado em capital industrial, imobilizado no processo de produção⁽¹⁶⁸⁾.

No entanto, esta intermediação financeira estatal ou este capital financeiro estatal não tem a sua forma mais desenvolvida nas relações entre o sistema bancário e a indústria, em cujo processo esta subordina-se àquele. Este capital financeiro estatal tem um papel bem mais amplo e diferenciado. Além de assegurar as funções tradicionais a qualquer sistema bancário, como: a mobilização dos capitais dos emprestadores últimos, ampliar as estruturas de aplicação e administrar sincronizadamente o conjunto de operações das posições passivas e ativas, enfim, transformando os ativos fixos para o conjunto da comunidade em posições líquidas para o investidor individual, a dimensão financeira do Estado se amplia por meio de formas que possibilitam: a) a alocação orientada e lucrativa de recursos privados, mediante os incentivos e subsídios contidos no sistema tributário e nas agências especializadas no financiamento de longo prazo; b) cada vez mais que os fluxos físicos, monetários e financeiros, das relações inter-nações, tenham uma gerência e uma contabilização única e centralizada no âmbito do Estado; c)

(168) Neste ponto o capital estatal tenderia a se caracterizar como capital financeiro, tal como define Hilferding: "Chamo de Capital financeiro o Capital bancário, portanto o capital em forma de dinheiro que, desse modo, é na realidade transformado em capital industrial. Mantém sempre a forma de dinheiro ante os proprietários, é aplicado por eles em forma de capital monetário - de capital rendoso - e sempre pode ser retirado por eles em forma de dinheiro. Mas, na verdade, a maior parte do capital investido dessa forma nos bancos e transformado em capital industrial, produtivo (meios de produção e força de trabalho) é imobilizado no processo de produção. Uma parte cada vez maior do capital empregado na indústria é capital financeiro, capital à disposição dos bancos e utilizado pelos industriais". Rudolf Hilferding, "O Capital Financeiro". Nova Cultural (série Os Economistas); São Paulo, 1985; p. 219.

também possibilitam que, em nome da estabilidade do sistema capitalista, o ônus da internacionalização do circuito de valorização "fictícia" seja assumido pelo Estado - então, a internacionalização do sistema financeiro não está tão isenta de qualquer regulação nacional ou supranacional como querem fazer crer algumas análises correntes⁽¹⁶⁹⁾; d) cada vez mais que a expansão do "mercado de valores" (mercado secundário) esteja baseado em títulos do Tesouro Nacional, administrados pelo Banco Central.

Com efeito, percebe-se, de um lado, que o sistema financeiro desenvolve-se com a presença cada vez mais ampliada do Estado em todas as dimensões dos fluxos de débito e crédito e, de outro, que esta dimensão financeira que surge numa escala mundializada tem seus problemas congênitos, decorrentes da instabilidade sistêmica, minorados em razão dessa presença magnificada do Estado. Desse modo, se o desenvolvimento do sistema de crédito e a expansão dos "mercados de valores" estão associados ao processo de monopolização e, ainda, se é o Estado quem passa a regular e supervisionar o processo da intermediação e integração financeira e, por último, se isto é fator estabilizador do processo de valorização de capital, visto ser o Estado garantidor das taxas de lucros mediante as suas múltiplas funções financeiras, então está-se diante de uma

(169) O monitoramento político dado pelos governos dos países "credores" ao sistema bancário privado internacional nada mais significa do que tentar descarregar o ônus de possíveis perdas parciais ou totais, decorrentes da dívida dos países periféricos, sobre os Tesouros dos respectivos Estados nacionais - mesmo que isso signifique um certo grau de regulação e fiscalização, por parte dos governos, do circuito de valorização "fictícia" em escala mundial.

nova configuração do processo regulatório, diante de uma nova configuração das finanças públicas e, sobretudo, diante de uma nova dimensão magnificada" da inserção do Estado na dinâmica capitalista. Resalta-se, porém, que isto ocorre em alguns capitalismos - Japão, Tigres Asiáticos, Itália, países da periferia etc. -, pois o mesmo não sucede em relação aos USA, Alemanha etc.

Dado estas evidências, não é mais possível, pois, retornar à discussão de concepções que tomam o Estado atuando apenas na esfera do consumo, fortalecida por uma noção muito pobre das finanças públicas no capitalista de hoje.

Por outro lado, a vigência dessas formas avançadas do processo de inserção do Estado na dinâmica capitalista é uma dêmarque que decorre, segundo Minsky, do caráter falho do capitalismo, particularmente determinado pela instabilidade financeira⁽¹⁷⁰⁾. Então, pelo fato de o Estado intervir mediante sucessivas âncoras, o sistema não entrou em colapso, principalmente a partir da segunda metade dos anos 60, quando as turbulências

(170) Uma instabilidade que é estrutural conforme observa José Carlos de Souza Braga (Temporalidade da Riqueza - instabilidade estrutural e "financeirização" do capitalismo. Edição atualizada da Tese de doutorado, Instituto de Economia/UNICAMP, defendida em 1985, sob a orientação do Prof. Luiz Gonzaga Belluzzo). Partindo de uma crítica teórica aos modelos de dinâmica formal, o autor passa a defender a hipótese sobre a dinâmica capitalista "como uma instabilidade estrutural, como um processo de instabilidade/expansão e de instabilidade/crise" (parte I, cap. 2, p.13); a desfecho dessa hipótese dá-se em razão de que "as finanças capitalistas produzem uma instabilidade autônoma que se mostrará desestruturante justamente por afetar não apenas a eficiência marginal do capital como também por determinar uma sucessão de eventos que tornam a acumulação de riqueza capitalista um fator determinante da crise, seja limitando os investimentos inovadores, seja aprovando o desemprego, seja provocando tensões inflacionárias ou, pior nos dois casos, gerando, pela conjunção de fatores, uma 'crise de reprodução', estrutural, aberta ao tempo histórico, no econômico e no político. Tal crise tende a assumir feições de um paradoxo da financeirização" (parte II, cap. 3, p. 17).

foram mais fortes, em razão da "financeirização" do sistema capitalista mundial.

Considerando o perigo que estas crises trazem para as estruturas econômicas, Minsky aponta a necessidade para se estabelecer uma agenda que contenha um programa de reformas verdadeiramente keynesianas⁽¹⁷¹⁾, com quatro partes básicas: um grande governo, com poder de decisão para definir gastos e impostos; uma estratégia de emprego; uma reforma financeira; e um tratamento adequado para o poder de mercado das grandes corporações.

Este programa tem sua necessidade determinada porque os mercados descentralizados são meios que se preocupam apenas com a produção e preços da economia privada. Numa alusão a Keynes, Minsky diz que estes não são os aspectos mais relevantes. O importante a ser notado são os processos do mercado capitalista que determinam os preços dos bens de capital e o fluxo de investimento que introduzem forças desestabilizadoras.

(171) Ao falar de um programa de reformas keynesianas Minsky abre um ponto de discussão muito importante porque revelador da falsidade de um debate imerso a controvérsias intermináveis. O ponto de Minsky é o de que nunca houve a chamada revolução keynesiana na política econômica; o seu argumento é feito com base na hipótese de que não houve mudança essencial no caráter de estrutura institucional desde as reformas "rooseveltianas" - portanto uma estrutura de reforma pré-Keynes. Em verdade, a estrutura institucional não se adaptou para dar respostas ao colapso da demanda agregada e dos lucros. "O melhor que pode dizer acerca dos anos recentes é que o controle da demanda e as intervenções do emprestador de última instância têm protelado uma grande depressão", conclui Minsky. Por detrás dessa crítica reveladora de que nunca houve uma revolução keynesiana na política econômica Minsky parece atingir em cheio os keynesianos e neo-keynesianos, que, neste campo, não conseguem ver na abordagem de Keynes nada além de política fiscais e monetárias sustentadoras da demanda agregada e dos lucros brutos. O que Minsky procura mostrar é que estas são proposições que antecedem a Keynes, que tinha uma proposta de reforma do capitalismo que extrapola os limites que estão ao alcance das ações fiscais e monetárias.

Porém, essa ação não deverá ser da forma que vem ocorrendo, a partir da segunda metade dos anos 60, na qual o governo está em permanente desequilíbrio. A idéia é a de que o governo possa, através do seu poder de gasto, ser o direcionador da expansão mas em condições de manter a inflação baixa. O ponto de vista da gestão das finanças é que o governo não tenha como inflexível o equilíbrio orçamentário. O sentido é de que o governo possa administrar um déficit sem que necessariamente ocorra uma deterioração de seu passivo. Assim como o débito dos negócios privados tem que ser validado pelos lucros, as obrigações bancárias pelas receitas dos ativos, o débito externo pelo excedente de exportação, também o déficit do governo deve ser validado pelo excedente da receita sobre os gastos correntes. Porém, este princípio não significa que as validações devem ocorrer em todo o momento do tempo; basta que se tenha a certeza de que um cash flow positivo seja gerado⁽¹⁷²⁾.

O segundo ponto de reforma apontado por Minsky passa pelo desenvolvimento de uma estratégia de emprego. A estratégia vigente é considerada inflacionária porque atua subsidiando a demanda; com o financiamento baseado no orçamento do governo (incentivos fiscais, contratos governamentais, transferências a pessoas) esta estratégia tem como resultado uma inflação crônica e apenas em momentos esporádicos ocorrem "booms" de investimentos.

(172) MINSKY, Hyman P. p. cit. p. 302.

A idéia é que tal estratégia de emprego opere instrumentos que possibilitem a criação de demanda por trabalho infinitamente elástica e um piso salarial de maneira que o nível de emprego não fique dependente dos lucros dos negócios expectados no curto e longo prazos. Quatro aspectos são importantes no desenvolvimento dessa estratégia de emprego: a) desenvolvimento de relações entre os setores públicos e privados, de modo que o aumento do emprego se faça em condições salariais não-inflacionárias; b) modificação na estrutura de transferência de pagamento de modo que a remoção de alguns obstáculos na concepção do sistema - modificações decorrentes da própria alteração no mercado de trabalho - dê maior flexibilidade ao sistema de seguridade social a ponto da inserção das pessoas no mercado de trabalho diminuir a pressão crônica por recursos inflacionários; c) associado com o item anterior, exige a eliminação de barreiras para a participação dos trabalhadores na política de emprego; d) por último, a introdução de medidas que atinjam os salários monetários (nominais) e o custo do trabalho. Aqui trata-se de dotar o sistema econômico de condição de ampliar a sua produtividade.

O terceiro ponto da reforma está vinculado a uma reformulação do sistema financeiro, no sentido de reduzir o seu grau de instabilidade. Considerando que as grandes corporações controlam os investimentos, rever esse poder de financiamento e práticas das corporações é o começo de uma boa política para administrar ou conter a instabilidade. Nesse processo, portanto, tem papel importante o Banco Central, inclusive

definindo melhor as responsabilidades do processo de mudança estrutural das relações financeiras.

Esse conjunto de pontos para uma grande reforma do capitalismo não poderia deixar de considerar a política industrial. Um ponto importante dessa política seria buscar eliminar a falsidade de que as grandes corporações se comportam competitivamente nos mercados; nesse, as intervenções que restringem o poder de mercado são necessários. Além disso, a política industrial deve ser ativa á ponto de promover a competitividade da indústria, facilitar o financiamento e facilitar o treinamento da força de trabalho para que ela seja mais produtiva.

Conforme já observado, estes pontos de reforma são uma necessidade decorrente da instabilidade estrutural própria do capitalismo. O esforço multi-direcionado do Estado para evitar o pior (a depressão, no dizer de Minsky) produziu em seu interior uma crise ampla, não perceptível aos esquemas analíticos tradicionais.

Não se trata, pois, de uma crise apenas fiscal; trata-se certamente de uma crise muito mais abrangente porquanto ela é a expressão concreta da crise das finanças do Estado capitalista que se manifesta através dos seus elementos constitutivos: o fiscal, representado pelo sistema tributário, perde potência enquanto instrumento de financiamento; o financeiro, representado pelo sistema bancário e outras formas de intermediação financeira, também se eclipsa em razão de

praticamente se especializar em linhas de crédito de longo prazo, fortemente subsidiadas mediante taxas de juros bem abaixo daqueles praticados pelo sistema bancário privado; o monetário, aqui representado pelo Banco Central e o poder do Estado de emitir moeda de curso forçado (sem lastro em ouro), é praticamente devastado em razão da pesada dívida pública interna, por sustentar posições deficitárias de intermediários financeiros e, sobretudo, por ter que estatizar o ônus advindo do desequilíbrio das contas externas; o patrimonial, que expressa o ativo imobilizado do Estado - capital estatal em função produtiva ou não -, sofre as consequências da desaceleração de economia como um todo e ainda mais quando é obrigado a dar subsídios via preços ao capital privado. Nesse caso, enquanto o Estado cria mecanismos que garantam a taxa de lucro do capital privado (e por isso mesmo, este, na crise, está em posição líquida positiva à espera de oportunidades rentáveis de investimento), o capital estatal já apresenta, em alguns setores, perdas líquidas, o que significa que está em andamento um processo de "despatrimonialização" do Estado, tanto mais facilitado e acelerado na medida em que esta "despatrimonialização" pode ocorrer também mediante a transferência de ativos, via mercado de ações, para o capital privado.

A partir dessas evidências nota-se que as críticas às formulações de Keynes são bem mais superficiais do que aquilo que se chama de política econômica keynesiana, até porque elas (as críticas) são constituídas no momento em que o Estado

capitalista encontra-se plenamente constituído nas formas acima descritas.

Com isso, fica evidente que os críticos de Keynes apanham o Estado capitalista na sua corporificação mínima; daí acreditar-se que o alcance dos diagnósticos torna-se limitado; por consequência, as propostas para saída da crise do Estado podem ter efeitos pouco relevantes.

CAPÍTULO IV

ESTADO E FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: A Recuperação de um Debate

O pensamento sobre as finanças públicas no Brasil não apresenta a mesma tradição das escolas européias e americanas. De um lado, isto ocorre porque a nossa universidade ainda é muito jovem - pouco mais de meio século. De outro, porque fomos obrigados a construir algo nesse campo em meio a toda uma discussão político-ideológica entre se efetivamente queríamos uma política desenvolvimentista - industrializando o país - ou se seguiríamos a marcha histórica que até certo momento apontava que o nosso lugar no contexto da divisão internacional do trabalho era exportador de primários e importador de industrializados. Além disso, a concordância pelo desenvolvimentismo não era pacífica, pois implicava dizer de que forma essa modernidade seria alcançada: se mediante o concurso do Estado ou não⁽¹⁷³⁾.

(173) Por esta razão, a questão das finanças públicas no Brasil tem sua discussão inicial descolada da análise relativa à intervenção do Estado na economia. Só posteriormente (digamos, no debate da crise atual) é que se tenta elaborar, por parte da ortodoxia, uma análise integrada acerca desse assunto. Outra característica desse debate é que ele se verificava, também na fase inicial, fora dos círculos acadêmicos, conforme observa Bielschowsky. "É... fácil de entender por que o pensamento econômico brasileiro não se estruturou em círculos teóricos acadêmicos. Não apenas eram poucos e de má qualidade os cursos de economia no Brasil, como pareciam, também, estar desprovidos de orientação teórica definida. Um excelente indicador do amadorismo que predominava nos centros de ensino de economia do país é dado pelo fato de que, até a década de 60, nenhum deles continha professores em horário "integral". Além disso, o primeiro curso de pós-graduação só surgiria em meados dos anos 60, na Fundação Getúlio Vargas. Antes, tudo o que se teve foram cursos de aperfeiçoamento em planejamento econômico, organizados pela Cepal, em colaboração com o BNDE" (BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro - o ciclo Ideológico do Desenvolvimento*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1988.). Uma terceira característica importante das discussões acerca do Estado (particularmente nas décadas de 40, 50 e 60) é que está associada à anterior é que a falta de academicismo levava o debate a se fixar e exacerbar no campo puramente ideológico-doutrinário. Isto fica evidente quando se observa que alguns autores quando trataram da questão fiscal o fizeram de forma a dar consistência teórica às suas considerações; mas o mesmo não ocorreu quando abordaram as questões relacionadas com a intervenção estatal na economia.

Em decorrência dos aspectos apontados no parágrafo acima, percebe-se que toda a discussão a respeito do pensamento sobre as finanças públicas no Brasil vai refletir a situação vivida pelo país em cada instante, bem como as características de uma economia periférica; portanto, a natureza do debate numa fase de expansão é completamente diferente do que ocorre quando a economia está em crise. É dentro dessa contextualização que será ordenada a discussão.

Como pano de fundo, pode-se dizer, inicialmente, que o grande confronto em relação ao papel do Estado no desenvolvimento da economia brasileira vai se dar entre as correntes nacional-desenvolvimentista e a neoliberal.

Os desenvolvimentistas, que partiam das teses cepalinas, apresentavam como a única saída para o desenvolvimento da economia brasileira uma vigorosa política industrial, acompanhada da reforma agrária. Assim, a industrialização passava a ser vista como o meio possível de se aumentar a renda nacional, a produtividade média do sistema econômico e evitar a deterioração dos termos de troca. Com isso, inverter-se-ia a forma de desenvolvimento "para fora" para um desenvolvimento "para dentro", com a garantia de preservar os interesses nacionais do imperialismo internacional, particularmente o americano.

Como tal proposta impunha fortes restrições ao capital estrangeiro e sabia-se que o capital nacional não dispunha de porte para sustentar o arrojado programa de industrialização,

então sugere-se como a principal âncora de sustentação da industrialização o Estado. Esta dar-se-ia a nível do planeamento (formulação de políticas no plano económico e social), do apoio creditício de longo prazo (através das agências governamentais de financiamento) e, principalmente, mediante o investimento direto, através das empresas estatais.

Em contraste, os neoliberais propunham um desenvolvimento centrado nas forças de mercado, onde a industrialização viria como consequência natural do livre trânsito dos agentes económicos e não como uma imposição da vontade planejada do Estado. Isto abria oportunidade para uma participação mais efetiva do capital estrangeiro no desenvolvimento nacional - contrariamente ao que defendia os nacional-desenvolvimentistas.

Porém, para que o livre jogo das forças de mercado prevaleça - digamos assim -, ao contrário do estatismo, faz-se necessário estabelecer as condições de equilíbrio monetário e financeiro; é apenas nesse ponto que se admite alguma participação do Estado, até porque este é emissor exclusivo da moeda e formulador e gerenciador da política fiscal⁽¹⁷⁴⁾.

Do ponto de vista dos objetivos da tese, a questão monetária e fiscal passa a ser o grande divisor de água entre as duas correntes do pensamento económico brasileiro. Enquanto as

(174) Este é um ponto da economia política brasileira que não cabe uma discussão mais prolongada nesta tese. A breve síntese tem o intuito apenas de situar o outro lado da economia política e que constitui o objeto central de análise: as finanças. Desse modo, para uma leitura mais abrangente e aprofundada recomenda-se os dois melhores trabalhos elaborados no Brasil: "A Economia Política Brasileira", Guido Mantega, Polis/Vozes, Petrópolis (RJ), 1985 e "Pensamento Económico Brasileiro", Ricardo Dielschowsky, op. cit.

políticas monetárias e fiscal constituem um dos principais capítulos, senão o principal, da ala ortodoxa, o mesmo sequer foi escrito pela escola considerada progressista⁽¹⁷⁵⁾.

4.1 - AÇÃO ESTATAL - O debate sobre as finanças públicas no curso da industrialização e no limiar da crise dos anos 60

O debate teórico-ideológico mais intenso sobre o desenvolvimento brasileiro vai ocorrer nas décadas de 40, 50 e início da de 60. Até então, o centro da discussão - conforme observado anteriormente - era saber e definir qual o papel reservado ao Estado. Vencidos, os neoliberais construirão trincheiras no campo das finanças públicas, procurando reduzir a dimensão do Estado no processo de desenvolvimento, a partir de restrições aos gastos. Daí ser fundamental vender a idéia de contenção monetária e orçamento fiscal equilibrado; caso contrário, os desequilíbrios nas finanças conduziriam à instabilidade do sistema com inflação e desemprego.

(175) Dizer que os progressistas abriram pouco ou nenhum espaço para questões relacionadas com as finanças públicas não significa que o gasto estatal não tivesse importância. Quando a corrente desenvolvimentista defendia a industrialização, a presença do Estado não figurava apenas na qualidade de indutor e/ou coordenador de prioridades a serem implementadas, mas também era reservado ao Estado o singular e fundamental papel de assumir a produção direta da infra-estrutura e de parcela importante dos setores de insumos básicos, dos bens intermediários e da intermediação financeira. Esta era a visão clara que tinham pessoas que se integravam à defesa do desenvolvimentismo como Caio Prado Junior, Nelson Werneck Sodré, Octávio Ianni, Ignácio Rangel, Celso Furtado e Rômulo Almeida. Isto sem falar em Roberto Simonsen que, muito embora sendo um importante empresário, já nos anos 20 e 30, defendia uma maior presença do Estado na economia por acreditar ser esse, naquelas circunstâncias, o caminho para a industrialização do Brasil. Apesar disso, no contexto da obra desses outros nada mais relevante se pode falar a respeito das finanças públicas; com esse direcionamento muito pouco pode ser analisado no contexto da tese.

Esta parece ser uma boa hipótese de explicação, inclusive não só para o pioneirismo dos ortodoxos como também pela manutenção de sua hegemonia até hoje neste segmento da economia política brasileira. Esse é o entendimento prévio importante para a compreensão da estrutura lógica da discussão acerca das finanças públicas no Brasil.

Desse modo, do lado do pensamento neoliberal os autores que mais se destacaram no campo das finanças públicas foram Eugênio Gudin, Octávio Gouveia de Bulhões e Mário Henrique Simonsen. De todos, Gudin é o que apresenta a elaboração teórica mais consistente, inclusive fazendo as mediações teóricas necessárias para refletir a situação brasileira. Os outros dois estão mais preocupados com a questão fiscal no contexto da política econômica mais geral (Simonsen) ou com a política tributária propriamente dita (Bulhões)⁽¹⁷⁶⁾.

(176) Torna-se incompleta qualquer abordagem que se refere ao pensamento econômico brasileiro e não contemple a contribuição de Roberto Campos. Entretanto, Roberto Campos, contrariamente aos seus parceiros de ideologia, deu mais ênfase aos aspectos relacionados à teoria do desenvolvimento. Com relação às questões monetária e fiscal, a sua sentença era (e é) única e inutável: a política monetária deve ser austera e o orçamento fiscal equilibrado. Isto fica mais evidente quando o próprio Roberto Campos assume de forma mais ampla o poder em 1964 e formula e implementa o Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG. Até mesmo nas obras em que escreveu em parceria - principalmente com Mário Henrique Simonsen - lhe era reservado o papel de abordar a temática afeita ao desenvolvimento econômico. Esta é a razão pela qual a obra de Roberto Campos não ser analisada aqui com a mesma ênfase dada a autores com Gudin, Bulhões, Simonsen.

4.1.1 - Eugênio Gudín: O conservador lúcido e a noção (não ortodoxa) do orçamento desequilibrado

Apesar de importantes as contribuições de outros autores na construção da economia política brasileira nos limites das finanças públicas, não resta dúvida que o "status" mais elevado pertence a Eugênio Gudín, na qualidade de principal representante da ortodoxia.⁽¹⁷⁷⁾

Nas análises acerca das relações entre Estado e sociedade, evidenciadas nos aspectos sociais, monetários, fiscais e intervencionistas, Gudín mostra padrões analíticos bastantes distintos. Enquanto em relação aos três primeiros assuntos nota-se uma nítida preocupação em produzir uma análise consistente mediante empreendimentos teóricos, em relação ao

(177) Octávio Gouveia de Bulhões, por exemplo, embora se dizendo defensor de Keynes mas não se considerando um keynesiano na efervescente "vida consumista" dos anos 60 e 70, em razão de sua longa vivência em cargos de assessoramento e direção de instituições públicas, teve seu pensamento difundido mais pelo que realizou na sua vida profissional do que mesmo pelo que publicou. Desse modo, contribuiu decisivamente para introduzir reformas requeridas pela economia brasileira nos campos monetário, financeiro e fiscal.

Foi assim com a criação da SUPROC - Superintendência da Moeda e do Crédito - que, no dizer de Gudín, "só Bulhões teria a idéia de criar um banco central, sem as discussões e os infundáveis debates a que isso dá geralmente lugar" - e, posteriormente, o Banco Central do Brasil, a reforma do sistema financeiro e, no plano fiscal, a Reforma tributária, principalmente mediante a reestruturação do I.P.I. (imposto sobre produtos industrializados) e a instituição do I.C.M. (imposto sobre circulação de mercadorias). Ainda no bojo das reformas contidas no programa de estabilização econômica do período 1964/67, a política fiscal passa a ser utilizada de forma mais efetiva como uma das principais alavancas da redistribuição espacial da renda tributária e, principalmente, do "boom" econômico que se segue no período pós-crise.

As finanças públicas não foram o segmento da economia política mais contemplado nas obras publicadas por Bulhões; os destaques ficaram para questões relacionadas com o consumo, controle da economia, sistema financeiro e monetário, preços, lucros etc. No livro que trata da política fiscal - "Dois Conceitos de Lucros" - o enfoque é baseado na Reforma Tributária implementada a partir de 1967. Isto demonstra que a abordagem acerca da economia aplicada em Bulhões é muito forte, muito embora apresentasse importantes contribuições teóricas acerca da economia brasileira.

último é visível o estilo "panfletário" dos argumentos de Gudín.

Esta característica é visível em vários artigos escritos pelo autor, principalmente no Capítulo VII do livro "O Pensamento de Eugênio Gudín". O problema maior é que Gudín não tratou da questão da estatização integralmente, estabelecendo relações entre a estatização e o desenvolvimento capitalista numa sociedade de industrialização atrasada; a característica de sua análise sobre a estatização na economia brasileira, ou melhor, de seus argumentos contra a estatização na economia brasileira, foi o tratamento caso a caso; por isso dizemos que, neste aspecto, suas idéias têm um caráter mais "panfletário" do que teórico. É o caso quando diz que:

"Um sinal precursor da estatização registrar-se no princípio da República com a covardia dos homens públicos diante da demagogia, abolindo, na construção das estradas de ferro, o regime de garantia de juros que permitirá a construção de tantas boas estradas e substituindo-o pela lei Miguel Calmon (Governo Afonso Pena) que limitava a 30 contos (digamos 30 mil cruzeiros) o custo do quilômetro construído. Resultado: uma lamentável deterioração das novas estradas de ferro, que serpenteavam o terreno em péssimas condições técnicas" (178).

(178) GUDÍN, Eugênio. "O Pensamento de Eugênio Gudín". F.G.V. - Instituto de Documentação Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro - RJ, 1978, p. 428.

Ou quando afirma que o setor estatal é hoje

"proporcionalmente muito maior entre nós do que nos Estados Unidos, por exemplo: estradas de ferro, energia elétrica, telefones, siderurgia, petróleo, minérios de ferro, tudo isso são atividades que nos Estados Unidos fazem parte do setor privado e entre nós da propriedade e do comando estatais. O caso da siderurgia teria a justificação especial de ter Volta Redonda sido originalmente um empreendimento do Estado. Mas nada impedia que, uma vez encaminhada a sua operação, fosse ela passada para o setor privado" (179).

Ou ainda quando ironiza, ao afirmar que

"A Companhia Vale do Rio Doce, que acaba de publicar seu relatório do ano de 1974, foi organizada para explorar a mineração de ferro oriundo de Minas Gerais com escoadouro natural pelo Vale do Rio Doce. Tinha todos os elementos de sucesso. As jazidas não lhe custaram nada: a Itabira Iron delas fez doação ao Governo brasileiro. Já existia a estrada de ferro (Vitória-Minas) de bitola de metro, em condições apenas sofríveis mas com um traçado maravilhoso no sentido de descida: quase sem contra-rampas (o que não é o caso da Central do Brasil por onde desce o minério do Paraopeba). Seria omissão não acrescentar que ela teve a proteção de Nossa Senhora da Conceição, dando-lhe quase

invariavelmente... administrações responsáveis e capazes"
(grifos nossos)⁽¹⁰⁰⁾.

Ainda sobre estatização, numa publicação dos anos 60, Gudín já exibía um tom irônico quando tratava da questão do intervencionismo na economia brasileira, seja para dizer que os "recursos para as grandes obras do Estado saem do Lombo do contribuinte brasileiro" ou que, "salvo exceções esporádicas, só nos países de alta educação política pode a administração do Estado ser eficiente". Mas o grau de ironização alcança o seu ápice quando, no ano de 1962, mais precisamente entre os dias 26.02 e 16.03.62, Gudín escreve uma série de seis artigos intitulados: DESCALABROBRAS⁽¹⁰¹⁾.

Porém, uma postura analítica diferente é assumida por Gudín quando analisa a política fiscal no segundo volume de seus "Princípios de Economia Monetária". Diferentemente de outros autores, Gudín não assume posição maniqueísta quando analisa os efeitos da política fiscal sobre a economia. Nesse ponto, Gudín parece se eximir de toda a sua ortodoxia.

Compreende que para se atingir o pleno emprego será necessário que o total da despesa (demanda efetiva) "deva ser suficiente para absorver todos os fatores de produção". Nesse caso, a despesa total $E = C + I + R + L + B$, onde C seria o consumo privado, I os investimentos privados, R as despesas realizadas

(100) GUDÍN, Eugênio. Op. cit. p. 424.

(101) Veja Eugênio Gudín "Análise de Problemas Brasileiros (coletânea de artigos - 1958 - 1964). Rio de Janeiro, AGIR Editora, 1965, pp.361 e segs.

pelo Estado com recursos oriundos dos impostos, L igualmente despesas do Estado com recursos originários de empréstimos concedidos ao setor público e B o saldo do balanço de pagamentos.

Caso E, total das despesas efetivamente realizadas, seja menor do que F, total das despesas correspondentes ao nível de pleno emprego, a diferença, portanto,

$$F - E = U$$

passa a significar o volume de desemprego ou o "déficit" da renda nacional.

Este volume de desemprego ou déficit deve ser eliminado através do uso da política fiscal. "Ela pode incrementar (ou reduzir) o vulto dos investimentos do Estado; estimular (ou deprimir) o consumo e o investimento privados, C e I, diminuindo (ou aumentando) os impostos, como fechando seus orçamentos com déficit ou com superávit. O Governo pode, ainda, em certos casos, atuar sobre B, favorecendo as exportações e reduzindo as importações" (182).

Nesse sentido, uma política governamental anticíclica passa a ser defendida como meio capaz de manter o pleno emprego. Isto pode ser conseguido através das medidas automáticas e das despesas compensatórias.

(182) GUDIN, Eugênio. "Princípios de Economia Monetária" (2o. volume). Rio de Janeiro, AGIR Editora, 1965, p. 226.

As medidas de caráter automático destinam-se a estabilizar o sistema econômico independente das autoridades governamentais, tais como o seguro-desemprego, de um modo geral os impostos "advalorem", os preços mínimos de garantia agrícola etc. Há no entanto, fatores que podem ser considerados desestabilizadores instantâneos: a inflexibilidade do serviço da dívida pública quando os juros são fixos trazem fatores agravantes quando os preços caem. De igual modo, considere-se os fluxos de capitais que são desestabilizadores para os países devedores, visto que na depressão são repatriados da periferia para os países credores.

Não obstante isso, Gudín adverte que as medidas automáticas não garantem por si só a estabilização e o pleno emprego dos fatores; por essa razão, necessário se faz o governo empreender outras medidas, denominadas pelo autor de compensatórias, materializadas num fluxo de despesa adicional que deve perdurar, adverte, apenas enquanto houver desemprego.

Nas despesas compensatórias, portanto, o Estado se substitui ao capital privado através de obras públicas como estradas de ferro, portos, canais, postos de saúde etc. No entanto, para preservar o caráter e a natureza da despesa pública no processo de estabilização e na garantia do pleno emprego, inclusive para o Estado deixar de gastar quando estes objetivos forem alcançados, torna-se necessário que as obras a serem executadas

estejam minuciosamente estudadas e projetadas para serem realizadas quando a necessidade se fizer presente⁽¹⁸³⁾.

Um diagnóstico prévio das obras a serem executadas permite ao Estado desencadear um fluxo de gasto no momento mais adequado (caso isso seja possível identificar), o que também deve facilitar a saída do Estado do cenário econômico quando os objetivos foram alcançados. Porém nada é dito por Gudín com relação à administração da produção pública realizada pelo Estado assim como em relação aos fluxos de recursos necessários à manutenção dos equipamentos públicos produzidos na época depressiva.

A omissão com relação a esse ponto é compreensível, mas nem por isso deve passar ao largo da crítica. Como se sabe que o setor privado não assume a gestão do capital social, então não se pode aceitar a hipótese de que os gastos estatais decrescerão logo após passado o momento de instabilidade. Além de se invalidar tal hipótese, tem-se ainda que admitir outras indesejáveis dos argumentos de Gudín e próceres. O exemplo mais evidente (e já discutido anteriormente) é que a atuação do Estado não se dá apenas na esfera do gasto em consumo, mas, sobretudo, na esfera da produção (gasto em investimento). Mais ainda: se as despesas continuam a crescer, mesmo durante o período de relativa estabilidade e de pleno emprego dos fatores, logo ter-se-ia que admitir também o caráter

(183) *Idea, Idea. Op. cit.* p. 228. Nesse ponto Gudín tem clara noção da importância do gasto em investimento, muitas vezes reprodutivos. Isto significa dizer que, numa situação de crise, a simples transferência para famílias pode ser inócua para elevar a demanda efetiva e sustentar o nível de emprego.

contraditório das despesas públicas: benéficas, nas fases depressivas, e maléficas, nas fases de crescimento; nesse último caso, porque superaqueceria a demanda com a conseqüente elevação dos níveis de preços a patamares indesejáveis.

Na tentativa de evitar contradições teóricas dessa natureza, é que a ala mais radical dos neoclássicos não admite o ajuste (ou políticas fiscais de estabilidade) pelo lado da despesa, ou seja, mediante uma política de gasto expansionista, mas sim pelo lado da receita através da diminuição da carga tributária.

Gudin também se dá conta desse equívoco ao dizer que "este método teria a grande vantagem de ser mais simples, mais rápido de executar e, sobretudo, muito mais fácil de cessar sem a grande oposição que se encontra no caso das obras públicas. Mas, de outro lado, sua eficácia depende da propensão que prevalece na ocasião para gastar ou não o equivalente dos impostos dispensados" (184). Vale acrescentar ainda que, mesmo que o montante de impostos dispensados fosse gasto, ainda assim o problema da demanda efetiva não estaria resolvido, o que exigiria de qualquer forma a política de gastos compensatórios.

Como em condições depressivas a receita ajusta-se forçosamente ao nível de renda, a proposta de Gudín para financiamento do gasto é inteiramente keynesiana, pois "Os recursos para a sua execução não devem evidentemente provir de impostos (que fariam ainda mais declinar o consumo) e sim de empréstimos capazes de

(184) *Idem, Idem, Op. cit. p. 230.*

absorver economias inativas, ou então da criação pura e simples de crédito, isto é, de novos meios de pagamento, de vez que em situação de desemprego isso não tem efeito inflacionário⁽¹⁸⁵⁾.

Imagina o autor que a parte dos gastos compensatórios financiada com a dívida pública pode ser subsequentemente resgatada na fase de prosperidade quando crescem as receitas do Estado; por conta disso, é infundado o temor de alguns economistas que este endividamento venha a ser excessivo e transfira o ônus das gerações presentes para as gerações futuras. Estas hipóteses, segundo Budin, ou não se confirmam nunca ou têm poucas chances de se confirmarem, visto que o tamanho da dívida pública de um país só tem algum sentido quando comparado com a renda nacional; com relação à transferência de ônus das gerações presentes para as futuras, Budin acha um suposto errôneo porque as "anuidades da dívida pública interna não se computam na renda nacional". "São simples transferências que podem afetar o problema da distribuição da renda entre os vários grupos sociais, mas que não afetam a renda nacional. O fato de o Governo promover o aproveitamento dos fatores de produção desempregados não pode constituir ônus presente ou futuro, e sim, ao contrário, um benefício real para a comunhão econômica"⁽¹⁸⁶⁾.

(185) *Idea, Idea, Op. cit.* p. 228.

(186) *Idea, Idea, Op. cit.* p. 231.

A argumentação de Budin com relação a essa transferência de ônus é bastante problemática; é certo que o resgate da dívida pública interna não entra no cálculo da renda nacional, mas, de outro lado, não é correto afirmar que, numa análise intergeracional do benefício/ônus da despesa pública, não haja prejuízo pelo simples fato do resgate não entrar no cômputo da renda nacional. O que vai dizer se uma geração é prejudicada *vis-à-vis* a outra é a natureza do gasto. Ou seja, se o gasto presente decorrer do consumo para a reprodução da classe trabalhadora, é óbvio que o resgate futuro dessa dívida vai reduzir a capacidade de gastos do Estado para o consumo das gerações futuras. De outro lado, se o gasto presente decorrer da construção de equipamentos sociais (áreas de lazer, portos, ferrovias, escolas, postos de saúde etc.), é certo que, dada a longevidade desse capital social, as gerações futuras também serão beneficiadas e, nesse caso, a redução da despesa, em função do resgate da dívida pública, é a parte do ônus que lhes cabe em razão do benefício que estarão recebendo⁽¹⁸⁷⁾.

Não obstante a discussão de pontos polêmicos travada por Budin no cenário da economia política brasileira, acredita-se que a principal contribuição desse autor ao debate foi a distinção estabelecida entre os conceitos de equilíbrio orçamentário e orçamento econômico da nação. O conceito de equilíbrio orçamentário é flexibilizado, pois em vez de se manter o

(187) Esta mesma discussão sobre a dívida pública foi feita pelos clássicos e a conclusão era a de que o endividamento fosse desaconselhado em razão de sempre penalizar a geração futura; este raciocínio era sustentado na hipótese absurda dos clássicos - exceto Malthus - de os gastos governamentais serem sempre em consumo, portanto improdutivos (vide capítulo II).

princípio rígido de equilíbrio anual, incorpora-se a noção de tempo mais elástico; agora o equilíbrio passa a ser cíclico, "com déficits nas fases de depressão e superávits nas fases de prosperidade. E neste caso, o orçamento parte-se em dois, "o das despesas correntes, que sempre se deve equilibrar, e o orçamento dos investimentos do Estado, que passa a ser o estabilizador econômico, podendo ser financiado com impostos, com empréstimos ou com déficits, conforme a conjuntura"⁽¹⁸⁸⁾.

Esta passagem caracteriza bem a lucidez de Budin na sua maneira de ver a importância das finanças públicas no processo de desenvolvimento nacional. Sem dúvida, uma visão muito mais coerente do que a dos neo-liberais que hoje estão no debate e no comando da política econômica⁽¹⁸⁹⁾.

(188) Budin, Eugênio. Op. cit. p. 230.

(189) Simonsen, por exemplo, em seu livro "Inflação: Gradualismo X Tratamento de Choque", APEC, Rio e Janeiro, 1970, diz que "numa situação de crise com inflação, a política deve seguir o padrão clássico, começando pelo ajustamento do tripé fiscal - monetário-salarial. A política monetária deve ser feita com base, sobretudo, na redução do crédito ao setor privado, no sentido de se evitar uma inflação de demanda. A política salarial de igual modo, deve seguir os passos da política monetária, a fim de que os custos não aumentem, proporcionalmente, mais do que a demanda. Isto significa que a média dos salários reais não deve se elevar sob pena de ser comprometida a meta de combate à inflação.

No caso da política fiscal, o combate à inflação deve partir da contenção do déficit público, tido como o principal foco inflacionário; o saneamento das finanças enseja corte das despesas não prioritárias, racionalização do sistema tributário e dos investimentos públicos em setores básicos e o estabelecimento da dívida pública, como mecanismo não inflacionário de financiamento dos gastos públicos.

Raciocínio semelhante tem Octávio Gouveia de Bulhões, muito embora se diga adepto das idéias de Keynes e concorde que numa situação depressiva seja fundamental a expansão do consumo via gasto público. No entanto, a força do seu argumento está em dizer que a política expansionista dos gastos governamentais deve ser retraída quando as condições econômicas evoluírem para uma situação de estabilidade com expansão. No seu entender este foi o grande equívoco dos seguidores de Keynes que não aprendendo esta lição levaram o consumo ao limite máximo, com o sacrifício da acumulação de recursos nas empresas. "A insistência na política de redistribuição de recursos redundou na coexistência da inflação e da recessão". Desse modo, na concepção de Bulhões, a expansão do gasto governamental para estimular o consumo deve ocorrer apenas em situações muito especiais, como, por exemplo, nos momentos de depressão profunda. Fora daí, a política fiscal do governo deve fundar-se no orçamento equilibrado, com redução dos gastos, e a política fiscal deve sempre favorecer a poupança e os investimentos privados; com isso estimula-se a produção mediante a desaceleração da suicida política de expansão do consumo (BULHÕES, Octávio Gouveia de. *Contradição Aparente*. Rio de Janeiro, IBRE, Escola de Pós-Graduação em Economia, 1977, 267. (Ensaio Econômico, 29).

Supomos que com esta discussão Gudín se aproxima da noção de finanças públicas que estamos procurando estabelecer nesta tese. Isto fica patente quando o autor afirma que uma orientação orçamentária dessa natureza "conduz naturalmente do simples orçamento das receitas e despesas do Estado ao conceito mais amplo da renda nacional ou de orçamento econômico da nação"⁽¹⁷⁰⁾. Nesse ponto, Gudín pára a discussão, não avançando mais. Acredita-se que a sua fundamentação teórica e o preconceito ideológico não lhe permitiram dar passos adiante.

4.2 - Estado e Finanças Públicas: o debate do período pós-milagre

Depois de implantado o novo Código Tributário (1967) e passado o tempo de carência necessário a produzir os primeiros resultados, o debate acerca das relações do Estado com a economia se desloca de um plano teórico para um plano eminentemente prático, avaliando pura e simplesmente os impactos da nova Reforma Tributária sobre os níveis arrecadacionais de receitas tributárias e sobre a distribuição regional dos recursos arrecadados, isto é, a partilha da renda tributária entre União, Estados e Municípios. Com este novo eixo de discussão desaparece o debate acerca do intervencionismo estatal e também desaparece a discussão mais

(170) *Ideas, ideas, op. cit.* p. 230.

abrangente das finanças públicas, ficando em seu lugar apenas os aspectos fiscais⁽¹⁹¹⁾.

Entretanto, a desaceleração do crescimento que começa a se evidenciar nos anos 1975/76 e os movimentos cíclicos-recessivos dos primeiros quatro anos da década de 1980 - consequência da política monetária extremamente ortodoxa implementada pelos países centrais e da política de ajustes implantada entre nós sob inspiração do Fundo Monetário Internacional - fazem com que o debate acerca das finanças públicas no Brasil mude de curso, com algumas variantes.

Uma dessas variantes corresponde ao estreitamento ainda maior do debate iniciado por Gudín, Bulhões e, finalmente, Simonsen, pois deixou-se de discutir os impactos da Reforma Tributária de 1967 e as necessidades e possibilidades de uma nova Reforma Tributária, dando-se mais ênfase aos aspectos relacionados com a Administração Fiscal do Estado Brasileiro, manifestados na busca quase alucinada de uma fórmula capaz de melhor precisar o conceito de "déficit" do setor público que fosse conveniente tanto aos interesses do Fundo Monetário Internacional, quanto

(191) Dentro dessa nova concepção é que vão surgir trabalhos como os de Fernando Antônio Rezende da Silva "A Evolução das Funções de Governo e a Expansão do Setor Público Brasileiro", em *Pesquisa e Planejamento*, vol. 1, dezembro de 1971, no. 2 e o Relatório de Pesquisa - IPEA, no. 13, "Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira", de 1972; Fernando Antônio Rezende da Silva e Maria da Conceição Silva "O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: Uma análise da recente controvérsia sobre ICH", IPE/INPES, Rio de Janeiro, 1974; Eurico Ueda e Ivo Torres *Estrutura Tributária Estadual: potencialidades, adequação e reformas*. São Paulo, FIPE/USP, 1984; Carlos Alberto Longo *Caminhos para a Reforma Tributária*. São Paulo, FIPE/Pioneira, 1985; além da publicação trimestral da "Revista de Finanças Públicas", que se tornou o principal veículo de divulgação de estudos pertinentes ao assunto.

aos interesses dos gestores da política econômica brasileira⁽¹²⁾.

A outra variante não deseja perder tempo na discussão da administração das finanças públicas - portanto, na medição do déficit do setor público brasileiro para efeito de formulação de política econômica compatível com a orientação do F.M.I. -, a questão do déficit é tomada como dada e rediscutida num plano filosófico-ideológico, onde a natureza de agente econômico do Estado capitalista passa a ser descaracterizada, pois só assim a estabilidade e continuidade do capitalismo podem ser garantidas sem questionamentos.

4.2.1 - A crise dos anos 80 e o ataque da ortodoxia

Antevista, de um lado, a possibilidade de resolução de alguns problemas da administração fiscal no contexto do federalismo centralizado - começando com a Emenda Constitucional Passos Porto, 1983 e culminando com as reformas da Constituição de 1988 - e, de outro lado, o aprofundamento da crise brasileira - em particular da crise financeira do setor público - induzem a

(12) Para acompanhar esta discussão nos primeiros momentos, ver Paulo Nogueira Batista Jr. "Mito e Realidade na Dívida Externa Brasileira". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983; Dércio Munhoz, Os Déficits do Setor Público Brasileiro - Uma Avaliação - UNB/Depto. de Economia, Brasília. Texto para discussão no. 123, julho de 1984; Fabrício Augusto de Oliveira, "A Questão do Déficit Público", Belo Horizonte. CEDEPLAR/UFMG, Revista de Conjuntura, vol. I, no. 1, 1986; além do conhecido Livro Branco, elaborado pelo Ministério do Planejamento.

retomada da discussão acerca das finanças com base nos pressupostos da ortodoxia.

Nesse sentido, a ortodoxia retoma o projeto inacabado da fundamentação da não-intervenção, iniciado principalmente por Gudin e Bulhões. Esta discussão encontra-se melhor formulada no livro "A Crise do Bom Patrão", escrito por economistas da nova geração da ortodoxia como: Rabello de Castro, Contador, Doellinger, Longo e Martone.

Embora os economistas tenham contribuído muito pouco na revelação da importância do Estado na constituição do capitalismo brasileiro - até aqui o esforço maior dessa tarefa tem sido reservado aos politicólogos e sociólogos -, mas é consenso em todas as análises sérias que a ação do Estado, além de decisiva, acelerou o processo de industrialização da economia, utilizando-se de múltiplas formas para a consolidação do capitalismo industrial.

No entanto, no livro citado, esta hipótese é questionada, a partir da premissa de que o Estado distorce o processo alocatório de recursos e com isso diminui a eficiência do sistema econômico⁽¹⁹³⁾. Nesse sentido, atribuir ao Estado a condição de haver acelerado o processo de crescimento econômico nas últimas décadas é uma hipótese que necessita de bases mais

(193) A época em que os principais representantes da nova geração da ortodoxia pós-graduaram-se nos Estados Unidos, durante os anos 70, é coincidente com o surgimento e consolidação da nova corrente denominada de "Nova Economia Clássica"; então é razoável supor que as argumentações estejam fundadas nas "expectativas racionais" dos agentes econômicos que antecipam os efeitos de política, tornando nula a ação governamental. Daí os novos representantes da ortodoxia partirem da hipótese de que, quando a política governamental afeta o sistema econômico, ocorre sempre negativamente.

efetivas de comprovação. A resposta tradicional, diz a crítica, é que o Estado criou oportunidades acupando espaços, concedeu financiamentos e aumentou, dessa forma, o nível de produção e emprego. Dessa maneira, podemos perceber que, "após um momento de reflexão menos superficial, concordaremos que tais observações realmente nada colaboram em favor do argumento pró-intervenção estatal. São circunstâncias esparsas que apenas levam a constatar que o Estado avançou. Mas, absolutamente, não se pode inferir, que dado avanço do Estado resultou na aceleração do produto global. Pelo contrário, à medida em que o Estado foi penetrando na zona de litígio com as iniciativas individuais à custa de perda de eficiência produtiva, daí pode haver resultado menor e não maior elevação da taxa de crescimento global da economia" (174).

Em sendo assim, a contribuição do Estado para o crescimento econômico, então a tese de que o papel do Estado foi decisivo na consolidação do processo de industrialização e constituição do capitalismo tem a responsabilidade de ser comprovada por quem a advogar do que por quem a desmente. Dada a superficialidade da argumentação, a expansão dos gastos estatais não poderia ser avaliada senão à luz da eficiência econômica para a sobrevivência e estabilidade do sistema produtivo. Nesse sentido, a proposta é reconsiderar a ação do Estado no domínio econômico dando a César o que é de César; ou seja, "privatizar o que for rentável e não obstado por motivo

(174) CASTRO, Paulo Nabello de. O Poder do Estado na Economia: Expansão e Crise. In "A Crise do Bom Patrão"; Co-edição CEDES/APEC; sem lugar e data; pp. 29/30.

de segurança ou equidade; liquidar o que não for mutável e que, tão pouco, deva subsistir por segurança ou equidade; e tornar efetivamente de domínio público o restante do conjunto, para que se enquadre nas normas gerais de controle dos regimes democráticos" (175).

Uma vez "comprovado" empiricamente o déficit do Estado, decorrente de um processo alocativo equivocado (176), conclui-se, então, que a expansão do gasto do setor público tem sido liquidamente negativo. A partir dessa evidência, Martone desagrega a proposta de privatização de Castro, mediante a) desestatização na margem, congelando o Estado na formação de capital; b) estabelecimento de mecanismos de controle democrático que possibilitem decisões de investimentos consentâneas com as preferências individuais da sociedade; c) descentralização, em favor dos Estados e Municípios, do poder fiscal, administrativo, político e econômico do Estado nacional; d) restabelecer o papel das taxas de juros como mecanismo revelador das preferências da sociedade quanto à transferência intertemporal de recursos; e) finalmente, resgatar as funções do Estado tradicional na qualidade de supridor de bens públicos (177).

(175) CASTRO, Paulo Rabello de. Op. cit. p. 39.

(176) É evidente que o orçamento fiscal ser ou não superavitário ou ainda o déficit público ter uma participação mais ou menos elevada em relação ao PIB depende muito da linha teórico-ideológica do analista. No caso aqui a afirmação de Martone de que o gasto governamental foi liquidamente negativo se fundamenta nos trabalhos de Carlos Von Doellinger "Estabilização Déficit Público e suas Implicações" e Carlos Alberto Longo "Uma Quantificação do Setor Público", ambos fazendo parte do livro *A Crise do Bom Patrão*, op. cit.

(177) MARTONE, Celso Luiz. *A Expansão do Estado Esfereário no Brasil*, in "A Crise do Bom Patrão", op. cit. p. 80/81. O Estado resgatando funções tradicionais, ofertando bens públicos é uma hipótese somente válida no contexto geral do Estado capitalista, principalmente quando há uma orquestração sincronizada de desaceleração

A saga neoliberal da economia política brasileira se completa na démarche de Contador ao procurar discutir "as bases éticas e filosóficas e implicações do tão discutido neoliberalismo. O objetivo não é a resenha da teoria e política econômica. O que se pretende é lançar uma discussão muito mais profunda no Brasil sobre o chamado sistema de mercado, o nosso afastamento dos seus fundamentos filosóficos e políticos, e, em tom quase messiânico, pregar um retorno a um sistema competitivo mais sadio, estimulante, menos discricionário, e com maior respeito às liberdades básicas do homem"⁽¹⁹⁸⁾.

Nesse modelo analítico, Keynes é apontado como um liberal ajustado às circunstâncias que modelaram o desenvolvimento de seu trabalho. Dessa forma, no programa político e econômico de Keynes, o Estado teria que exercer funções bem específicas, onde a defesa da intervenção teria por base evitar a destruição, numa situação de depressão, das instituições econômicas e "preservar" o exercício da iniciativa individual. Desse modo, "não obstante a participação explícita do governo no seu modelo político, Keynes era profundamente individualista em sua filosofia econômica e social. A maior falácia (e

do "Welfare state"; porém, tal hipótese não se sustenta quando referida ao Brasil. Este equívoco ocorre porque a ortodoxia não percebe que no caso brasileiro a intervenção do Estado no processo de industrialização e constituição do capitalismo tem como projetos superiores o produtivo e o da intermediação financeira. O projeto da realização (materializado no "Welfare state") sempre foi um projeto subordinado ou inferior; desse modo, é equivocado defender para o Estado brasileiro o seu retorno às funções tradicionais.

(198) CONTADOR, Cláudio Roberto. O Liberalismo Moderno como Ideal Filosófico e Político; in "A Crise do Boa Patrão", op. cit. p. 139/40.

injustiça a Keynes) é a opinião sustentada por muitos de que ele preconizava a estatização da economia" (199).

O que o autor lamenta profundamente são os desdobramentos posteriores do pensamento de Keynes, ao dizer que "O keynesianismo introduz muitas idéias novas, e reinterpreta o pensamento original de Keynes. Ao contrário de muitos dos seus seguidores, Keynes rejeitou todos os sistemas que viam a economia como um mecanismo, quer dialético quer de mercados. E com isto, de oferecer um ideal hierárquico onde no centro do sistema estava o empresário criativo. O objetivo de política econômica para Keynes era exatamente cultivar e desenvolver a criatividade empresarial e garantir a sua inclinação a empreender" (200).

O desencanto com a "revolução keynesiana" faz recobrar os ideais liberais sufocada até os anos 60 pelo sucesso da política keynesiana. A partir dos anos 70, o movimento liberal foi reforçado - segundo Contador - com o declínio da mística do socialismo. "Entretanto - adverte Contador - muitos liberais modernos fantasiam o declínio do Estado e a consecução de um equilíbrio quase místico de mercados perfeitos e de liberdades individuais, com tanto vigor, fé e exagero, quanto os movimentos socialistas de duas décadas atrás pregavam a sua doutrina" (201).

(199) CONTADOR, Cláudio Roberto. Op. cit. p. 150.

(200) CONTADOR, Cláudio Roberto. Op. cit. p. 151.

(201) CONTADOR, Cláudio Roberto. Op. cit. p. 152.

perfeita fica sendo apenas uma imagem teórica, sem correspondência no mundo real. Ainda assim, não se pode deixar de afirmar que o liberalismo tem vantagens incontestes, diz Contador.

Nesse sentido, para que o liberalismo pontifique como modelo político prevalecente, faz-se necessário que se expurgue o endeusamento quase místico ao sistema liberal, pois estes exageros mais atrapalham do que ajudam⁽²⁰²⁾. A partir dessa consciência, os limites da ação do Estado num sistema liberal ficam restritos à definição e policiamento das regras de política econômica, desde que não contrariem os direitos e liberdades individuais. O monopólio estatal ficaria limitado aos chamados monopólios técnicos (no caso em que o monopólio seja a estrutura de mercado tecnicamente mais eficiente) e o da emissão de papel-moeda.

A imposição desses limites é a garantia da existência de: a) mercados mais competitivos, embora menos perfeitos; b) mudança da ênfase na política de demanda agregada para oferta agregada, com redução dos impostos de indivíduos e sobre os lucros para motivar a acumulação de capital; c) transferência de serviços públicos para a esfera da produção privada, com redução dos gastos governamentais⁽²⁰³⁾.

(202) *Idea, idea*, Op. cit. p. 152.

(203) CONTADOR, Cláudio Roberto. Op. cit. p. 168/69.

Decerto que a discussão nestes termos não prossegue. Dizer que a crise do Estado é fruto sempre de uma alocação de recursos equivocada e que leva a uma redução da eficiência do sistema econômico e, a partir daí, advogar o retorno ao "sistema de mercado" fundado em bases éticas e filosóficas nos termos do século passado parecia, por alguma razão, fora de propósito. É óbvio que a história não dá marcha à ré!, muito embora com o pensamento isso possa ocorrer.

4.2.2 - O contra-ataque dos progressistas e o fim do debate.

Talvez em razão de que paralelamente à linha de debate discutida acima uma outra se impunha com mais legitimidade e por isso tenha triunfado no contexto da academia - sejamos realistas. O que esta linha de discussão propunha era debater a crise do capitalismo brasileiro nos anos 80 retrocedendo um pouco no tempo para que as análises pudessem alcançar o período da internalização do processo de industrialização e os movimentos cíclicos da economia brasileira nos anos recentes, particularmente nos anos 60 e 70. Este novo redirecionamento empreendido pelas análises forçou a incorporação no corpo analítico o reconhecimento do importante e decisivo papel do Estado na constituição do capitalismo brasileiro, ou seja, o

reconhecimento de que o Estado está inserido na dinâmica capitalista⁽²⁰⁴⁾.

Ou ainda, talvez, o debate acerca dos "fundamentos éticos e filosóficos do sistema de mercado" não tenha tido curso, em razão de ter sido iniciado num momento de recessão aguda, cujo desdobramento foi a montagem de uma política econômica de ajuste monitorada pelo Fundo Monetário Internacional e, no momento seguinte, marcada por choques heterodoxos. Decorrente da própria metodologia adotada pelo Fundo na conceituação do déficit, o debate inicial é direcionado para formular uma conceituação de déficit e a definição de uma metodologia mais adequada de medi-lo⁽²⁰⁵⁾.

O impasse técnico na definição do déficit e o agravamento da crise, principalmente com a aceleração da inflação, induziam os diagnósticos a apontarem o desajuste do setor público como

(204) Acredito não estar cometendo injustiças em dizer que tem uma origem, ainda que tênue, em Octávio Ianni quando escreveu Estado e Capitalismo (Estrutura Social e Industrialização no Brasil), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965 e Estado e Planejamento Econômico no Brasil, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971; amadurece e se consolida com Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Renata Coutinho, organizadores de O Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise, São Paulo, Brasiliense, vol. 2 (1983). Esta tendência analítica segue com Sulamis Dain em Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo, Campinas, Editora da UNICAMP, 1986 e com Sônia Draibe em Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

(205) No plano conceitual o déficit significa a diferença entre as receitas e as despesas correntes totais num dado exercício financeiro. Dessa forma, o déficit é medido pela necessidade de recursos de terceiros para financiar um montante de despesa que excede o montante de recursos próprios gerados num dado período. Com o monitoramento do F.M.I. à política econômica brasileira, o conceito inicialmente aplicado foi o da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), que passou a incluir no conceito de déficit os recursos requeridos para investimento. Outra polêmica em torno do mesmo assunto ocorreu em relação à classificação do déficit: se nominal ou operacional; esta era uma classificação particularmente interessante pelo fato de que a economia brasileira possuía uma inflação muito alta. Para um aprofundamento da discussão acerca da conceituação do déficit público ver especialmente os trabalhos de Carlos A. Longo Déficit e suas Funções e João do Carmo Oliveira Déficits dos Orçamentos Públicos no Brasil: Conceitos e Problemas de Mensuração, ambos em "Déficit Público Brasileiro: política econômica e ajuste estrutural", op. cit. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1987.

principal elemento da crise. Por conta disso, procura-se identificar as principais causas do déficit visando formular a política mais adequada de recomposição das contas do setor público brasileiro.

De uma certa maneira, houve uma reinterpretação da problemática a partir do declínio do crescimento da economia brasileira, na segunda metade dos anos 70; declínio este que é explicado em boa medida pelo aperto da liquidez internacional decorrente de uma política monetária ortodoxa adotada pelos países centrais. A gestão governamental do crédito internacional transformou um débito privado em dívida estatizada⁽²⁰⁶⁾, imediatamente convertida em dívida pública interna. Com o agravamento das contas externas do balanço de pagamento e a aceleração da inflação chegava-se a um dos vetores da chamada "crise fiscal do Estado" brasileiro: a componente financeira. Pontuar o movimento da economia e a política econômica brasileira a partir da segunda metade dos anos 70 era o caminho exigido pelo diagnóstico para se comprovar o impacto financeiro no desajuste das contas públicas⁽²⁰⁷⁾.

(206) A investigação mais profunda desse ponto foi realizada por Paulo Davidoff da Cruz em Dívida Externa e Política Econômica. São Paulo, Brasiliense, 1984.

(207) A componente financeira como causa mais recente da explicação do desequilíbrio das contas do setor público brasileiro quer significar que, em consequência de uma elevada taxa de inflação, a dívida pública ganha autonomia, de crescimento independente de sua causa primária: os gastos do governo em consumo corrente e investimento. O alerta inicial para esta questão é feito pela professora Maria da Conceição Tavares "O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente" in Desenvolvimento Capitalista no Brasil no 2.º ensaio sobre a crise. Op. cit. pp. 107/138. Na Introdução da publicação de o Forum Gazeta Mercantil, João Manuel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo também discutem a origem e a natureza dos desequilíbrios das finanças, públicas a partir da questão financeira. Posteriormente no ensaio "Financiamento Externo e Déficit Público" - texto apresentado no Colóquio Franco-Latino-Americano sobre Finanças Públicas e Desenvolvimento, realizado no Rio de Janeiro, em novembro de 1987 - Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo retorna à questão fazendo ver que, mesmo no período em que o governo passa a fazer significativos investimentos,

Este era o caminho percorrido e explicativo daquela ala de economistas considerada progressista, até porque não estava vinculada ao "establishment"⁽²⁰⁸⁾. Mas isto não significava que a "ortodoxia" tinha perdido de todo a discussão acerca desse segmento da economia política brasileira. Parece-me que, na discussão a respeito da crise financeira do Estado brasileiro, as questões do gigantismo do Estado, equívocos na política de alocação, ineficiência produtiva e ajustamento pela via da transferência do ativo estatal para o capital privado passaram a fazer parte, ainda que timidamente, das considerações dos economistas "progressistas", da mesma forma que o diagnóstico da componente financeira⁽²⁰⁹⁾ era inteiramente absorvido pelos economistas mais "conservadores" ou considerados como

particularmente no setor produtivo estatal, o serviço da dívida passada passa a contribuir "pesadamente para a ampliação dos requerimentos do governo".

(208) Isto fica mais evidente ainda quando são feitas aproximações dando conta de que "no capitalismo retardatário o Estado não pode limitar-se às funções clássicas de administração fiscal e monetária: as condições objetivas do desenvolvimento que impõem a tarefa de criar e acumular capital produtivo, centralizar e intermediar o capital financeiro, além de supervisionar ordenadamente a constituição da base pesada do sistema industrial". Nestas condições o Estado passa a ganhar condições para "influenciar decisivamente a dinâmica cíclica e o perfil da taxa de acumulação do sistema, no sentido de ampliar/mitigar as flutuações". Luciano B. Coutinho e Henri-Philippe Reichstul O Setor Produtivo Estatal e o Ciclo, in Carlos Estevam Martins (Org.) "Estado e Capitalismo no Brasil", Hucitec, São Paulo, 1977, pp. 59 e 60. Ou ainda, nas palavras de Sônia Draibe, op. cit. pp. 19/20, ao destacar a importância e o grau de atuação do Estado na constituição do capitalismo e da sociedade burguesa no Brasil: "De uma à outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio produtor e empresário; através de seus gastos e investimentos o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se iniscuiu até o âmago da acumulação capitalista".

(209) Esta questão financeira tinha tudo para fazer parte do argumento da ortodoxia, pois consentânea com o seu diagnóstico que defende a hipótese de que o desajuste do setor público é fruto de um intervencionismo exacerbado. Entretanto, no caso particular do Brasil, a situação se inverte porque a ala progressista procurava atacar a política econômica ortodoxa fazendo ver que a política monetária era realimentadora da inflação, que repercutia negativamente sobre as contas públicas.

tais⁽²¹⁰⁾. Então o debate cessa. E o que parecia já devidamente esclarecido pela academia - mostrando que, em termos de industrialização, da constituição do capitalismo e do movimento cíclico da economia nos anos recentes, a ação do Estado tem sido intensa a estes movimentos - parece dar marcha-à-ré⁽²¹¹⁾.

Esta é a percepção mais evidente quando se analisa que, em termos da política econômica, vem ganhando prevalência uma versão vulgar do chamado neoliberalismo projetado pela idéia imprecisa do Estado minimalista⁽²¹²⁾. Busca-se desesperadamente uma saída para a situação crítica da crise, particularmente da crise das finanças do Estado, imaginando-se que tudo possa ser resolvido fazendo simplesmente recuar a posição do Estado do limite que hoje se encontra; é como se esse envolvimento mais estreito do Estado com a Economia fosse determinado pelo

(210) Esta evidência parece se materializar com a publicação do livro "Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste-Estrutural". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987 (Org. de Ernesto Lozardo). Da leitura dos diversos textos que compõem este compêndio, pode-se ver que, embora havendo divergências no específico, no geral não há discordância de fundo. Por exemplo, o fato de Munhoz discordar de que a dívida interna não se explica pela dívida externa não tem repercussões maiores na constatação de que existe déficit e que ele é o responsável pelo desestímulo ao investimento do setor privado, pelo desequilíbrio dos preços relativos, pela elevada taxa de inflação (em razão da forma como vem sendo administrado o prazo da dívida), pelo desemprego e, portanto, da crise geral. Independente disso, uma pergunta-chave deixou de ser feita: não fosse o déficit, qual a extensão da crise da economia brasileira? Ainda em relação à convergência do diagnóstico, é interessante observar que, na constituição do livro, temos a participação de economistas de diferentes Universidades que antes se opunham: UNB, PUC-Rio, FGV, USP e UNICAMP.

(211) Deve ser observado que o diagnóstico da academia de repente é coincidente com o projeto político. Pensamos ser este um ponto da maior relevância e que deve merecer maior atenção daqueles que estão discutindo a política econômica brasileira.

(212) A vulgaridade do "projeto neoliberal" é tão evidente que setores mais esclarecidos da ortodoxia já começam a desconfiar de sua eficácia para resolver os problemas da economia contemporânea. Por isso, é bastante sintomática a posição que vem tomando mais recentemente um dos mais importantes economistas brasileiros, Antonio Delfin Neto: "... o Estado tem um papel importante no processo de desenvolvimento. É tolice deixar de pensar nisso e ignorar que isso foi assim em todos os outros países. Em relação à privatização, eu acho que as empresas que caíram na mão do Estado acidentalmente podem ser privatizadas tranquilamente. Mas, empresas como a Petrobrás dificilmente poderão ser privatizadas". Folha de São Paulo, em 10.04 de 1991.

governante inescrupuloso - como imaginava Smith - e não como a âncora necessária e requerida pelo processo de expansão capitalista. Com isto, acreditamos, perde-se a questão relevante que é como se repensar as finanças públicas num sentido amplo e complexo, num contexto das relações entre Estado e mercado redefinidas, tal como a proposta concebida na Economia Política Clássica.

CONCLUSÃO

O objetivo central perseguido ao longo deste trabalho de tese foi estabelecer o percurso das idéias sobre o Estado e as finanças públicas nas economias capitalistas. Nessa trajetória analítica, algumas questões são reveladoras da pertinência desse debate para o entendimento da problemática contemporânea.

Em primeiro lugar, deve-se destacar a importância que assume o Estado e as finanças públicas no contexto da economia política clássica. Poder-se-ia mesmo dizer que as questões fundamentais relacionadas com a dinâmica capitalista e estudadas pelos clássicos - como produção, realização e distribuição - não eram discutidas fora do contexto de se saber qual seria o papel a ser desempenhado pelo Estado no processo. Esta era uma questão crucial tanto para aqueles que defendiam que o equilíbrio do sistema econômico era determinado pelas forças de mercado e que, portanto, a interferência maior do governo tenderia a desestabilizá-lo - como entendiam Smith, Say, Ricardo, Mill etc. -, quanto para aqueles outros que já apontavam as crises do sistema e viam na intervenção do Estado - através de meios regulatórios e da sustentação da demanda efetiva - a possibilidade de fazê-lo retornar à situação de pleno emprego - tal como imaginavam economistas como Malthus.

Com isso, a aparente homogeneidade clássica é desfeita. A vertente que defende o equilíbrio automático é peremptoriamente negada pela vertente, também clássica, que defende a hipótese

de que não é apenas a expansão da produção o determinante da dinâmica capitalista, mas também a demanda efetiva (realização), sobretudo aquela determinada pelo gasto estatal. Não obstante, os fundamentos da tradição clássica, consagrados na determinação do equilíbrio e da lei de Say contra a ação do Estado, estão vivos até hoje e demarcando os limites da visão analítica que se deve ter acerca das finanças públicas.

Em segundo lugar, vale ressaltar que da versão clássica derivam duas correntes que contemporaneamente pontificam como hegemônicas. Uma que tem origem na versão neoclássica e que segue a noção de custo e benefício de Say e a tributação como um preço pago pelo capital, de Ricardo; um último paradigma dessa corrente se fundamenta nas expectativas racionais através das quais os agentes econômicos antecipam os resultados das políticas, fazendo sem efeito a ação estatal fora do curto prazo. A outra corrente que sustenta ser importante a demanda efetiva na dinâmica capitalista tem seu "status" elevado a partir dos pressupostos de Keynes que propugnavam por reformas do capitalismo, em cujo processo o papel do Estado seria decisivo. A versão mais consentânea com o pensamento de Keynes aponta, hoje, que a instabilidade do capitalismo não se aprofunda devido a âncora sustentadora do Estado, particularmente quando se posiciona na qualidade de emprestador de última instância, através do Banco Central; valendo ressaltar ainda, que as próprias finanças públicas são fragilizadas nesse processo.

Em terceiro lugar, destaque-se a atualidade do debate clássico. As questões relevantes sobre o intervencionismo estatal e as finanças públicas, que são debatidas hoje, já tinham sido levantadas pelos economistas clássicos. Além dessa constatação, o que parece evidente é que os clássicos, por outro lado, tinham maior riqueza analítica. Era evidente que havia uma preocupação com a tributação em função de poder afetar a posição relativa dos agentes econômicos ou, ainda, em relação à pressão que a dívida pública poderia causar sobre a taxa de juros - reduzindo a expectativa sobre o retorno dos investimentos. Porém, a questão central e recorrente era saber qual o grau de relevância do papel do Estado para a dinâmica capitalista. Sem exagero, poder-se-ia dizer que boa parte da discussão presente está desatualizada em relação à passada, feita pelos autores clássicos, ao não aprofundar sobre os limites ampliados das finanças públicas e sobre as modificações das relações Estado/Mercado.

Em quarto lugar, registre-se também uma particularidade do pensamento brasileiro sobre as finanças públicas. As escolas americanas e européias, invariavelmente, rejeitaram o pensamento de Keynes sobre esta questão pelo que tem de reformas do capitalismo nas idéias deste autor. No entanto, a escola ortodoxa brasileira, particularmente representada por Eugênio Gudin, rejeita a intervenção por princípio - e por isso combatia o desenvolvimentismo com o Estado - mas aceitava a política de gastos do Estado como mecanismo impulsionador da demanda efetiva nas crises de realização ou diante da

necessidade de se impulsionar o desenvolvimento. Porém, o pensamento ortodoxo recente rejeita esta dicotomia e busca a integração com base na noção de que a ação governamental é desestabilizadora do sistema econômico, dado o seu baixo grau de eficiência na alocação de recursos. Assim, de novo, Gudin parece ser, enquanto conservador lúcido, superior ao pseudo-cientificismo dos liberais de hoje.

Por último, o que parece ser de importância singular para o debate contemporâneo nesse trabalho é o resgate da origem das idéias e o estabelecimento do fio condutor acerca das finanças públicas no Estado capitalista é o abstracionismo da ortodoxia que foi levado a um limite tal, a ponto de seus supostos estarem completamente desgarrados da realidade. Os clássicos, embora sem muita evidência da extensão do Estado no domínio econômico, procuravam conduzir uma discussão teórica que pudesse dar resposta sobre as consequências da intervenção estatal na dinâmica capitalista. Esta era a questão fundamental em que se debatiam, de um lado, Smith, Ricardo etc. e, de outro, Malthus. Apesar de, no desenvolvimento capitalista, ser constatado uma presença intensa e multissetorializada do Estado no campo das relações econômicas - produtiva, financeira e regulatória -, a trajetória teórica da ortodoxia passou a estar cada vez mais distante dessa contextualização. Este obscurantismo tem dificultado sobretudo o entendimento de duas questões importantes: a primeira diz respeito ao fato de que as ações do Estado não são externas, mas antes estão inseridas na própria dinâmica capitalista; a segunda é que a redução

minimista do Estado sem a compreensão da primeira pode (caso sancionada pelos agentes econômicos) levar a um desequilíbrio do sistema econômico que se pretende fazer funcionar equilibradamente, sem a interferência externa.

Na verdade, e repetindo o que já fora dito em outras passagens desta tese, com a redefinição das relações entre o Estado e o mercado, o campo das finanças públicas, hoje, deixa de ser os estreitos limites da política fiscal, demarcada, de um lado, pelo sistema arrecadador de impostos e, de outro lado, pelo sistema de alocação de recursos, onde estão figurando os itens de despesa derivados do sistema tributário. Os limites, portanto, estão devidamente ampliados, porque as finanças públicas estão integradas nos circuitos relevantes da reprodução do capital e do sistema econômico-social como um todo: fiscal, monetário, financeiro e produtivo.

BIBLIOGRAFIA

- AGLIETTA, Michel. Regulación, Crisis del Capitalismo: La experiencia de los Estados Unidos, Siglo, México, 1979.
- BAUMOL, William J. Welfare Economics and the Theory of the State. G. Bell and Sons Ltd, London, s/d.
- Taxas de Descontos Apropriadas para Avaliação de Projetos Públicos. Orçamento - Programa e Análise de Custo - Benefício. Harley Hinrichs e Graeme (org.). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1974.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello e COUTINHO, Renata. Desenvolvimento Capitalista no Brasil (ensaios sobre a crise). São Paulo, Brasiliense, 1981 e 1982 (vols 1 e 2).
- BIELSHOWISKY, Ricardo. Pensamento Econômico Brasileiro - o ciclo ideológico do desenvolvimento. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1988.
- BRAGA, José Carlos de Souza. Temporalidade da Riqueza - Instabilidade Estrutural e "Financeirização" do Capitalismo. Edição atualizada da Tese de doutorado, Instituto de Economia/UNICAMP, defendida em 1985, sob a orientação do Prof. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo.
- BULHÕES, Octávio Gouveia de. Contradição Aparente. Rio de Janeiro, IBGE, Escola de Pós-Graduação em Economia, 1979. (Ensaio Econômico, 29).
- CARDOSO de Mello, João Manuel e BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Forum Gazeta Mercantil (introdução), São Paulo, 1985.
- CARNOY, Martin. Estado e Teoria Política. São Paulo, Ed. Papyrus, Campinas/2a. ed., 1988.
- CASTRO, Paulo Rabello de. O Poder do Estado na Economia: Expansão e Crise. In: A Crise do Bom Patrão. CEDES/APEC, s/d e lugar.
- CONTADOR, Cláudio Roberto. O liberalismo Moderno Como Ideal Filosófico e Político. In A Crise do Bom Patrão. CEDES/APEC, s/d e lugar.
- COUTINHO, Luciano G. e REICHSTUL, Henri - Philippe. O Setor Produtivo Estatal e o ciclo. In Carlos Estevam Martins (org.) "Estado e Capitalismo no Brasil". São Paulo, Hucitec, 1977.

CRUZ, Paulo Davidoff da. Dívida Externa e Política Econômica. São Paulo, Brasiliense, 1984.

DAIN, Sulamis. Empresas Estatal e Capitalismo Contemporâneo. Campinas, Editora da UNICAMP, 1986.

DALTON, Hugh. Princípios de Finanças Públicas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1960.

DAVIDSON, Paul. Money and The Real World. Nova York: John Wiley & Sons, 1978.

DAVIS, Otto A. Sobre La Distincion entre Bienes Publicos X Privados. Revista Española de Economía, no. 1, enero-abril, 1972.

DE MARCO, Antonio de Viti. Le Carattere Teorico del' Economia Finanziaria, Roma, 1958.

DOELLINGER, Carlos Von. Estatização, Déficit Público e suas Implicações. In: A Crise do Bom Patrão. CEDES/APEC, s/d e lugar.

DRAIBE, Sônia. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

ENGELS, Friedrich. A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1984.

FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e Liberdade. São Paulo, Nova Cultural (série os Economistas), 1988.

GUDIN, Eugênio. O Pensamento de Eugênio Gudín. F.G.V. - Instituto de Documentação, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1978.

----- Análise de Problemas Brasileiros (Coletânea de Artigos - 1958-1964). Rio de Janeiro, AGIR Editora, 1965.

----- Princípios de Economia Monetária. Rio de Janeiro, AGIR Editora, 1965.

HEAD, J. G. Bienes Publicos X Política Publica. Revista Española de Economía, no. 1, enero-abril, 1972.

HICKS, John. A Crise da Economia Keynesiana. São Paulo, Ed. Vértice, 1987.

HICKS, J. R. Foundations of welfare Economics. The Economic Journal, dez. de 1939.

HILFERDING, Rudolf. O Capital Financeiro. São Paulo, Nova Cultural (série os Economistas), 1985.

IANNI, Octávio. Estado e Capitalismo (Estruturação Social e Industrialização no Brasil). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965.

----- Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. Mito e Realidade na Dívida Externa Brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

KALECKI, Michael. Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas. São Paulo, Hucitec, 1980.

KEYNES, John Maynard. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo, Nova Cultural (série os Economistas), 1985.

----- O Fim do Laissez-Faire. In Keynes. Org. Tomás Szorecsányi. Coleção Grandes Autores. São Paulo, Ática, 1984.

KLAMER, Arjo. Conversas com Economistas. São Paulo, ADUSP/Pioneira, 1988.

LAZARDO, Ernesto. (Org.). Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste - Estrutural. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

LINDAHL, Erik. Controversial Questions in the Theory of Taxation, in Richard A. Musgrave e Alan T. Peacock. Classic in the Theory of Public Finance. New York, St. Martin's Press, 1967.

LIPIETZ, Alan. Miragens e Milagres - problemas da Industrialização do Terceiro Mundo. São Paulo, Nobel, 1988.

LONGO, Carlos Alberto. Caminhos para a Reforma Tributária. São Paulo, FIEP/ Pioneira, 1985.

----- Uma Quantificação do Setor Público. In: A Crise do Bom Patrão. CEDES/APEC, s/d e lugar.

----- Déficit e suas Funções. In: Déficit Público Brasileiro: política econômica e ajuste estrutural. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

LUXEMBURGO, Rosa. A Acumulação de Capital. São Paulo, Abril Cultural (série os economistas), 1984.

MALTHUS, Thomas Robert. Princípios de Economia Política. São Paulo, Nova Cultural (série os Economistas), 1986.

MANTEGA, Guido. A Economia Política Brasileira. Petrópolis, Polis/Vozes, 1985.

MARTONE, Celso Luiz. A Expansão do Estado Empresário no Brasil. In A Crise do Bom Patrão, CEDES/APEC, s/d e lugar.

MATOUK, J. Crisis y Porvenir de las Regulaciones; in Michael Aglietta e Outros. Rupturas de Um Sistema Econômico. México, Siglo, 1979.

MATTICK, Paul. Marx e Keynes - Los limites de la economia mixta. México (DF), Ediciones Era, 1975.

MAZZOLA, Ugo. The Formation of the Prices of Public Goods; in Richard A. Musgrave e Alan T. Peacock. New York, Martin's Press, 1967.

MIGLIOLI, Jorge. Acumulação de Capital e Demanda Efetiva. T. A. São Paulo, T. A. Queiroz, 1987.

MILIBAND, Ralph. O Estado na Sociedade Capitalista. Rio de Janeiro, Ed. Zahar 2a. ed., 1982.

MILL, John Stuart. Princípio de Economia Política. São Paulo, Nova Cultural (série os economistas), 1985.

MINSKY, Hyman P. Stabilizing an Unstable Economy. New Haven, 1986.

----- The Financial Instabilish Hypotesis: A Restatement. In Post-Keynesian Economic Theory: A Challenge to Neo Classic Economics. Sussex/New York, 1986.

Ministério do Planejamento. A Medição do Déficit Público Brasileiro (livro Branco), Brasília, 1986.

MOFFITT, Michael. O Dinheiro do Mundo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

MUNHOZ, Décio Garcia. Os Déficits do Setor Público Brasileiro - Uma Avaliação. UNB/Depto. de Economia, Brasília, jul/1984 (Texto para Discussão Interna no. 123).

MUSGRAVE, Ricard A. e PEACOCK, Alan T. - Classic in the Theory of Public Finance. Nova York, St. Martin's Press, 1967.

----- e MUSGRAVE, Peggy B. Finanças Públicas - teoria e prática. Rio e Janeiro, Ed. Campos e Ed. da USP, 1980.

----- Teorias das Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 1976.

- MUTTI, Antonio e SEGATTI, Paolo. A Burguesia de Estado: estruturas e funções da empresa pública. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- MUZZUCHELLI, Frederico. A Contradição em Processo. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- O'CONNOR, James. USA: A Crise Fiscal do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Universitário, 1984.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A Questão do Déficit Público. CEDEPLAR/UFGM, Revista de Conjuntura, vol. 1, no. 1, Belo Horizonte, 1986.
- OLIVEIRA, João do Carmo. Déficits dos Orçamentos Públicos no Brasil: Conceitos e Problemas de Mensuração. In: Déficit Brasileiro: política econômica e ajuste estrutural. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
- PIGOU, A. C. La Economía del Binestar. Madrid, M. Aguilar, 1946.
- A Study in Public Finance, London, 1922.
- POULANTZAS, Nicos. O Estado, O Poder, O Socialismo. Rio de Janeiro, Graal, 1980.
- Classes Sociais no Capitalismo de Hoje. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1976.
- REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 1978.
- A Evolução das Funções de Governo e a Expansão do Setor Público Brasileiro. Pesquisa e Planejamento; vol. 1., Rio de Janeiro, IPEA, 1971.
- Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira. Relatório de Pesquisa no. 13, Rio de Janeiro, IPEA, 1972.
- REZENDE, Fernando e SILVA, Maria Conceição. O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: Uma Análise da Recente Controvérsia Sobre o I.C.M., Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.
- RICARDO, David. Princípios de Economia Política e Tributação. São Paulo, Abril Cultural (série os Economistas), 1982.
- ROWTHORN, Bob. Capitalismo, Conflito e Inflação. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

SAMUELSON, Paul A. Aspects of Public Expenditure Theorie, in REVIEW of Economics and Statistic, Nov. 1958.

----- The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistic, nov., 1954.

----- Diagramatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. Review of Economics and Statistic, 1955.

SAY, Jean-Baptiste. Tratado de Economia Política. São Paulo, Nova Cultural (série os economistas), 1986.

SHAIKH, Anwar. A Crise Econômica Mundial: Causas e Implicações. Porto Alegre, Ensaios FEE, 6(1):33-56, 1985.

SIMONSEN, Mário Henrique. Inflação: Gradualismo X Tratamento de Choque. Rio de Janeiro, Apec, 1970.

SMITH, Adam. A Riqueza das Nações. São Paulo, Nova Cultural (série os Economistas), 1985.

SUZIGAN, Wilson. (Coord.) Aspectos Estruturais e de Política Industrial para a Competitividade da Indústria em Países Selecionados. Campinas, IE/UNICAMP, 1987.

TAVARES, Maria da Conceição. O Sistema Financeiro Brasileiro e O Ciclo de Expansão Recente. In Desenvolvimento Capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise, no. 2., São Paulo, Brasiliense, 1982.

UEDA, Eurico e TORRES, Ivo. Estrutura Tributária Estadual: potencialidades, adequação e reformas. São Paulo, FIPE/USP, 1984.

VIOTTI, Eduardo Baumgratz. A Economia e o Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Vozes, 1986.

WICKSELL, Knut. A New Principle of Just Taxation; in Richard A. Musgrave e Alan T. Peacock. Classic in the Theory of Public Finance. Nova York, St. Martin's Press, 1967.

WRIGHT, Erick Olin. Classe, Crise e o Estado. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.