

A CONTRIBUIÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS PARA A ESTABILIDADE FINANCEIRA INTERNA E PARA O EQUILÍBRIO DA BALANÇA DE PAGAMENTOS.

O CASO PARTICULAR DOS PAÍSES INSUFICIENTEMENTE DESENVOLVIDOS.

Gaston Leduc

Professor da Universidade de Paris.

SUMÁRIO

I — INTRODUÇÃO. — *O problema das relações entre a política financeira e a estabilidade econômica não se apresenta nos mesmos termos segundo o grau de desenvolvimento da economia nacional a cujo respeito se argumenta. Como formular este problema no caso dos países denominados “insuficientemente desenvolvidos”?*

II — *As finanças públicas consideradas como um instrumento a serviço do desenvolvimento das economias “retardatárias”. O papel respectivo das despesas públicas, da fiscalidade e da parafiscalidade, dos empréstimos internos. Finanças públicas e formação dos capitais nos países sub-desenvolvidos.*

III — *São as exigências do desenvolvimento econômico compatíveis com a estabilidade financeira interna e com o equilíbrio da balança de pagamentos?*

Pode-se colocar uma política de "generosidade" monetária a serviço de um "crescimento harmonizado" (balanced growth)?

IV — A necessidade de recorrer a concursos para promover o desenvolvimento econômico. A ação da política financeira em tal domínio.

V — Conclusões. Papel e alcance da política financeira interna nas economias insuficientemente evoluídas.

I

Ninguém contesta, hoje, que a administração das finanças denominadas públicas deva ser considerada como um dos mais importantes elementos da política econômica de conjunto de qualquer país. Não há finanças públicas neutras ou passivas, no sentido de que a maneira pela qual seriam elas organizadas poderia ser perfeitamente indiferente em relação ao comportamento da atividade econômica, em todas as suas manifestações, sem exceção (produção, câmbio, repartição, consumo, poupança, investimento, etc....) A política financeira pode criar ou agravar uma instabilidade econômica interna; ela pode também encontrar-se na origem de um desequilíbrio nas relações do país em causa com o mundo exterior. Em sentido inverso, uma gestão financeira adequada deve, certamente, poder servir, ao menos de sua parte, de terapêutica ao desequilíbrio. Ao presente Congresso do Instituto Internacional de Finanças Públicas caberá, precisamente, extrair tanto os princípios como as possibilidades de ação dessa "finança funcional", para retomar a expressão de A. P. Lerner e para fixar em que medida essa ação, necessariamente, deva inscrever-se no quadro de uma política econômica de conjunto.

O intuito principal da presente nota é mostrar que tanto os fins como as modalidades de aplicação de uma gestão financeira, conduzida, por partes, a fins estabilizadores e de equilíbrio, devem, necessariamente ser adaptados ao grau de evolução da economia nacional sobre a qual essa gestão é destinada

a agir. Sem dúvida, essa observação não é restrita, únicamente, ao domínio financeiro e poderia ser estendida a qualquer setor monetário. A nosso ver, porém, ela lhe é particularmente aplicável.

Os autores que, desde há quase um quarto de século e, aliás, renovando uma velha tradição clássica, se esforçaram para aprofundar a natureza das relações entre a vida econômica e as finanças do "Estado", quer tenham ou não operado na esteira do falecido Lord Keynes, na maioria trabalharam tendo em vista o modelo geral chamado "adiantado" ou "evoluído", de que são exemplo os países da Europa Ocidental e, sobretudo, os Estados Unidos da América. A estrutura dessas economias é baseada na existência de um largo setor industrial e de uma gama extremamente variada de atividades de tipo "terciário". O consumo de energia, por habitante, neles, é elevado. O grau de equipamento também é, aí, importante. A psicologia do comportamento dos agentes e dos assuntos econômicos, igualmente, é bem conhecida e se movimenta de tal maneira que, no conjunto, uma parte mais ou menos importante (às vezes, superior ao quinto) dos recursos produtivos disponíveis pode ser consagrada a operações de investimento fácil. A estrutura monetária e o funcionamento do aparêlho do crédito respondem, certamente com variantes notáveis, às exigências de uma atividade prodigiosamente diversificada, na base de inúmeras trocas. O mercado monetário e o mercado financeiro são organizados de maneira a poder satisfazer, em toda medida das possibilidades, às necessidades de capitais e de fundos líquidos.

É em semelhante quadro, que se vem inserir a atividade financeira das coletividades públicas e, mais especialmente, do Estado (1). Tanto pelo jôgo dos levantamentos obrigatórios (impostos) ou facultativos (emprestimos), a que dá origem, como pelo das despesas que ocasiona e que são, na maioria das vezes, geradoras de rendimentos particulares, essa atividade representa um papel importante no desenvolver da vida econômica. Essa importância, aliás, aumentou à proporção que se elevava a percentagem do rendimento nacional derivado para as

1) Com as complicações devidas à organização estrutural desses Estados, principalmente no caso das Federações (do tipo dos Estados Unidos) e no das Uniões Políticas (caso das colônias). Todavia, não mais se insistirá sobre esse ponto.

caixas públicas, pelo canal das operações orçamentárias. Por conseguinte, não são de causar surpresa os esforços que se têm realizado para lhe analizar os efeitos sobre a economia, considerada no seu conjunto; e, à luz das conclusões dessa análise, também não é de surpreender que se tenha preconizado a utilização do instrumento financeiro para fins de "contrôle" econômico, ele próprio exercido tendo em vista fins variados, em cujo número se inscreve, muito lógicamente, a realização de uma estabilidade interna e a manutenção de um equilíbrio com o exterior.

Todavia, o quadro muda inteiramente quando o raciocínio se dirige, não mais para o caso dos países de economia evoluída e complexa, mas para o dos países qualificados, segundo a fórmula corrente, porém tão pouco precisa, de "insuficientemente desenvolvidos" (será mesmo preciso dizer que se trata, aí, de um caso "particular"?). Não renovaremos, aqui, considerações que já tivemos ocasião de apresentar sobre essa noção de "insuficiência de desenvolvimento", assim no Congresso que o Instituto realizou em Londres, em setembro de 1951, como na reunião dos Economistas de Língua Francesa, em maio de 1952, em Paris (2). Aí, acentuávamos que "os aspectos financeiros (no sentido mais lato) do desenvolvimento de uma economia determinada não podem ser afetados pelo caráter da referida economia, a natureza mesma da insuficiência de sua evolução e a importância da diferença que poderia separar a mencionada economia de uma outra, que seria considerada como "mais adiantada na via do progresso".

É verdade que o tema das reflexões não se orienta mais, neste ano, para as condições e as modalidades do desenvolvimento, porém no sentido da estabilidade financeira interna e do equilíbrio da balança dos pagamentos. Todavia, a diferença não é muito acentuada, no que concerne, precisamente, o caso "particular" dos países "insuficientemente desenvolvidos". Na verdade, supondo-se bem entendido, que os países em questão possuam vocação para o desenvolvimento, isto é, um crescimen-

2) Cif. Relatório Geral do Congresso de Londres sobre os "aspectos financeiros, fiscais e orçamentários do desenvolvimento dos países sub desenvolvidos"; assim como nosso Relatório introdutório ao Congresso de Paris, sobre: "o sub-desenvolvimento e seus problemas", inserido na "Revista de Economia Política", 1952, págs. 133 e segts.

to mais ou menos notável e mais ou menos rápido de seu produto nacional global líquido (expresso por referência a uma unidade monetária de valor constante e por períodos de igual duração) (3), é a realização dessa vocação que deverá visar logo de início, qualquer ação de caráter "dirigido", compreendendo-se, aí, bem entendido, a gestão das finanças públicas. Em outros termos, a primeira "função" dessa atividade financeira, no caso, será servir de instrumento do desenvolvimento econômico, em toda a medida em que isso seja possível.

Tentar-se-á, pois reconhecê-la, nas considerações que se seguem. Convirá, depois, indagar se as exigências financeiras do desenvolvimento pode conciliar-se com as da estabilidade interna e do equilíbrio da balança de pagamentos; e em que medida programas de ação mais ou menos sistemáticos, visando promover um crescimento tanto acelerado como harmonizado, podem ser estabelecidos sem comprometer as exigências de uma certa estabilidade, muito diferente, de resto da estagnação num estado de atraso, verificado de início e do qual a todo preço cumpre sair.

Enfim, se se reconhece a necessidade, pelo menos para transpor uma primeira etapa de partida, de recorrer a auxílios externos, a influência da política financeira interna pode não ser indiferente ao êxito desse apelo a meios de ação constituídos fora dos limites da nação.

II

O plano das considerações que se seguem está, por conseguinte, traçado. É certo que não corresponde, inteiramente, ao

3) Raciocinamos, aqui, em termos de **produto** mais do que em termos de rendimentos, sem desconhecer a importância das diferenças que podem resultar de uma para outra dessas noções, das relações do país considerado com o exterior.

Também é conveniente, eliminando os problemas de "maintenance of capital", dar atenção ao produto líquido mais do que ao produto bruto; e, enfim, negligenciando as consequências das variações de um gráfico, considerar, preferentemente, o produto global mais do que o produto por cabeça. Isso equivale a considerar crescimento e desenvolvimento (no sentido preciso dado a essa noções por autoridade do porte de Simon Kuznets e François Perroux) como sinônimos. Não se poderia desconhecer bem entendido, que uma política de desenvolvimento só pode ser considerada como coroada de êxito se consegue majorar o rendimento líquido médio por cabeça e não, simplesmente, multiplicar o número de participantes "ao banquete da natureza".

que seria aplicável a desenvolvimentos que se orientariam, apenas, em relação ao modelo das economias já substancialmente desenvolvidas. E é nesse sentido que o caso dos países insuficientemente desenvolvidos pode ser considerado particular, se bem que, na verdade, diga respeito à maioria da população mundial e, do ponto de vista geográfico, à Ásia e África quase em sua totalidade, a uma grande parte da América e da Oceania e ainda algumas porções não pouco importantes do continente europeu.

Nesses países, a tarefa principal da Administração da economia nacional e das finanças do Estado deve ser promover o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, lutar contra os riscos da instabilidade e do desequilíbrio. O problema de compatibilidade desses fins deve, portanto, figurar no próprio centro de nossas reflexões. À primeira vista, não parecem ser inconciliáveis. Na verdade, o estado de sub-desenvolvimento constitui, por si só, a manifestação de um desequilíbrio profundo, de uma grave falha de desajustamento entre recursos (contanto que êstes existam e que seja considerado possível, mediante certas condições e um certo estado de conhecimentos técnicos, assegurar-lhes o aproveitamento útil) e necessidades (contanto que estas sejam percebidas ou, pelo menos, consideradas como devendo ser satisfeitas).

Entretanto, os característicos dessas economias "retardatárias" as tornam pouco receptivas à ação dos meios de intervenção já experimentados no quadro das economias de tipo adiantado. Na verdade, elas são, ao mesmo tempo, de uma rigidez muito grande, na maior parte dos seus elementos constitutivos, e de uma extrema fragilidade. Como são pouco diversificadas e, na maioria das vezes, "cantonadas no primário", isto é, em atividades do tipo agrícola ou mineiro, orientadas, em larga parte, para a exportação, são extremamente sensíveis às influências de origem externa, como se viu, muito frequentemente, no curso da história, por ocasião das deslocações cíclicas da conjuntura internacional. Suas faculdades de readaptação são pobres, porque à sua população faltam conhecimentos técnicos e o seu equipamento geral é rudimentar.

É inútil insistir sobre as consequências do fato de que a fraqueza dos rendimentos individuais médios, combinados, ho-

je, com a ação do efeito denominado de "demonstração (do tipo Dusenberry), que impele as populações em causa a desejar a obtenção tão rápida e completa quanto possível de um gênero e de um nível de vida comparáveis aos dos países reputados "evoluídos", torna particularmente árdua a constituição de uma poupança nacional e cria problemas de formação do capital extremamente difíceis de resolver. E ainda só se trata, aí, de um dos múltiplos "gargalos de estrangulamento" que qualquer política de "balanced growth" deve esforçar-se para resolver.

Por conseguinte, não é de surpreender que se tenha podido desviar qualquer virtude de aplicação a essas economias ainda rudimentares dos preceitos de intervenção financeira aplicáveis ao caso "particular" das economias evoluídas.

Como notou, muito judiciosamente, Ragnar Murkse, aqui não se trata sómente do princípio clássico da neutralidade das finanças públicas, talvez mesmo da recomendação "militante" de redistribuição, pela via financeira, dos rendimentos e das riquezas, mas, da mesma forma, da prescrição "Keynesiana" de utilizar, principalmente, a política fiscal para fins de estabilidade e de equilíbrio, como um instrumento apto para lutar tão bem contra a inflação, desde que é atingido o estado de "full employment", como contra a deflação em regime de sub-emprego" (4).

Em suma todas as virtualidades da política financeira devem ser, aqui, submetidas a novo exame. Os trabalhos de Madame Hicks, na Inglaterra, de John Adler, pela B. I. R. D., de H. S. Bloch, pela ONU, já nos esclareceram muito acerca das modalidades e dos efeitos da política financeira e fiscal no desenvolvimento econômico (5). Por isso, aqui só se lembrará o essencial da questão.

4) CP. Ragnar Murkse. *Problems of capital formations in underdeveloped countries*, Oxford, 1953, notadamente pág. 142.

5) Ver, principalmente, Hicks, *A procura de receitas públicas para os países insuficientemente desenvolvidos*. Revista de ciências e de legislação, Janeiro de 1952;

H. S. Bloch. *Finanças públicas e desenvolvimento econômico — a política fiscal dos países insuficientemente desenvolvidos*, mesma revista, janeiro de 1953;

J. H. Adler. *A política fiscal no desenvolvimento econômico*, in: *Civilizações*, dezembro de 1952, assim como seu Relatório ao Congresso de Londres do Instituto Internacional de Finanças Públicas.

Tanto pela natureza de suas despesas e a maneira pela qual as executa como pela composição de seus recursos e a origem dos mesmos, o Estado se encontra em condição de influenciar, muito fortemente, a orientação e a rapidez do crescimento.

Isso é naturalmente exato em relação à economia planificada, do tipo soviético ou "democracia popular", em que a atividade financeira representa um dos elementos da ação de conjunto prevista e imposta pelo plano. Todavia, o princípio nem por isso deixa de ser verdadeiro no tocante às economias de tipo individualista ou misto, nas quais as livres decisões dos agentes econômicos privados se inserem num enquadramento institucional fixado ou sancionado pelo Estado e podem ser objeto de estímulos ou de orientações provocadas, para cujo exercício os recursos de instrumento financeiro podem, muitas vezes, ser tidos como os mais judiciosos, em dadas circunstâncias.

Encontraremos, aqui, por conseguinte, o princípio geral denominado de "finança funcional", mas entendido num sentido que não mais evoca, necessariamente, a existência de uma situação de tipo Keynesiano.

Com efeito, não se trata mais de uma tentativa destinada a realizar, tanto quanto possível de modo permanente, um estado de "pleno emprêgo, sem inflação, numa sociedade livre", mas de um esforço constante visando associar a administração das finanças públicas às exigências do desenvolvimento.

Isso significa que, no plano da despesa, as autoridades incumbidas da boa gestão dos dinheiros públicos se esforçarão para utilizar os fundos de que dispõem da maneira mais conforme a essa exigência, operando, notadamente, uma repartição judiciosa de seus meios entre, de uma parte, as despesas de gestão dos serviços públicos reconhecidos indispensáveis e organizados no melhor custo possível; e, de outra parte, os créditos de financiamento dos investimentos públicos reconhecidos necessários no quadro de uma planificação, ou, se se preferir, de uma "programação" prèviamente estabelecida por um lapso de tempo apropriado (variando, em geral, de quatro a dez anos).

Será preciso, naturalmente, velar no sentido de que êstes investimentos não sejam puramente aparentes (do tipo dos "falsos investimentos" de Hayek, por exemplo) e levar em con-

ta o fato de que pode ser mais fácil para o Estado obter recursos por via de um levantamento obrigatório sobre os súditos do que para um empreiteiro privado conseguir um concurso de capitais que, numa economia insuficientemente desenvolvida, será, indubitavelmente, muito oneroso. Essas considerações, porém, não nos devem conduzir, a nosso ver, a condenar, sistemáticamente, qualquer esforço de constituição de capital por via de "economias de Estado". É verdade que essas economias podem ser o fruto de uma abstinência facultativa de particulares, quando é coberta pelo empréstimo voluntário. Todavia, pode ser também "forçada", na medida em que é realizada pela fiscalidade, isto é, por via dos excedentes dos orçamentos ordinários (*above the line*).

Isso nos leva a dirigir nossas vistas para a questão da natureza e da constituição dos recursos chamados a financiar os investimentos "públicos". Com exceção dos donativos ou empréstimos de origem externa, de que se tratará mais adiante, êsses recursos são em número de três — *o impôsto, o empréstimo interno e a criação da moeda*, criação de que se espera, na medida em que pode atingir a um investimento real e indiscutível, a realização de uma "*poupança forçada monetária*". Deixaremos a discussão desse último ponto para o parágrafo seguinte, uma vez que põe em causa, em virtude de seu caráter tipicamente inflacionário, a estabilidade financeira, tanto interna como externa, do país em questão. Só se tratará, assim, por enquanto, da fiscalidade e do empréstimo interno, isto é, do "*domestic financing*" normal. Acrescentaremos, todavia, às nossas considerações algumas observações sobre o jôgo de certos mecanismos de "regularização" orçamentária ou para-orçamentária, mais especialmente adaptados ao caso "particular" das economias sub-desenvolvidas. O papel da fiscalização, numa política de desenvolvimento conduzida ao nível de economias "retardatárias", é, hoje, bem conhecido e rogamos ao leitor a bondade de procurar mais amplos pormenores no que já consignamos, a êsse propósito, no nosso Relatório geral ao Congresso de Londres (6).

6) Secção II p. d. Ver, também, Lecaillon — *O Financiamento dos países sub-desenvolvidos — o exemplo dos Territórios dependendo dos países membros da O.E.C.E.*, in R.S.L.I., abril de 1952, págs. 408 e segts., assim como os diversos relatórios publicados por inspiração da ONU.

Aí, anotamos, principalmente, que a influência da fiscalidade sobre o desenvolvimento econômico reveste aspectos múltiplos e, em parte, contraditórios. Trata-se, com efeito, de promover, por seu intermédio, economias forçadas de Estado, sem entravar, e, mesmo pelo contrário, encorajando a constituição de economias particulares, destinada esta seja a fins de investimento privado, seja ao financiamento de investimentos públicos, por via de subscrição de empréstimos emitidos pelo Estado. Trata-se, também de não contrapôr-se ao esforço de livre iniciativa, em todos os setores de atividade que lhe permanecem confiados e — bem que se tenha discutido sobre esse ponto — de favorecer a realização de “economias líquidas de emprêsa”, destinada ao auto-financiamento de um investimento *líquido*, isto é, à extensão do capital investido no seio da firma e não, simplesmente, à amortização do capital já instalado.

Ora, uma fiscalidade racionalmente concebida deve ser adaptada ao grau de evolução da economia sobre a qual é exercida. Em outros termos, seria profundamente ilógico e certamente nefasto aplicar qualquer sistema a qualquer economia. Todavia, como observámos há cerca de três anos, a fiscalidade aplicável a países sub-desenvolvidos é necessariamente, sujeita a graves servidões — a organização social, a psicologia rudimentar dos indivíduos, a incapacidade administrativa, o caráter pouco diversificado da produção, a presença de um setor, muitas vezes bem importante, de economia puramente doméstica e de atividade de troca, que não tornam possível uma distribuição qualquer da estrutura dos impostos, mesmo se as exigências do crescimento implicam soluções bem definidas.

Fôrça é então compor e tatear, mesmo se se tem o direito de pensar, com Madame Hicks, que “o país que logra estabelecer em bases firmes um impôsto sobre a renda tem alguma razão em se considerar como bem orientado na via augusta do desenvolvimento econômico” (7).

Sem querer entrar, aqui numa discussão aprofundada do problema, notaremos que deve ser acolhido com agrado quaisquer impostos cujas repercussões se revelem favoráveis, sob

7) Op. cit., pág. 43. A opinião de John Adler é menos incisiva. Cf. a nota 7 do nosso Relatório Geral.

qualquer ponto de vista, ao desenvolvimento das economias internas e aos investimentos racionais dessas economias, da mesma forma que qualquer medida fiscal que favoreça, em definitivo, a produtividade dos fatores de produção disponíveis no próprio local: terras, capitais, mão de obra, faculdades de utilização, etc.... ou a aquisição, no exterior, de bens de equipamento, de preferência às importações de produtos absolutamente inúteis, quiçá nocivas às exigências do "crescimento harmonizado" (álcool, por exemplo).

Por conseguinte, é absolutamente certo que uma fiscalização bem concebida e judiciosamente aplicada pode contribuir, largamente, em razão mesmo da insuficiência do desenvolvimento econômico, para a eliminação, ou, pelo menos, para a neutralização dos fatores de instabilidade interna, que resultam do fato mesmo dessa insuficiência. Observávamos, em Londres, que, mesmo se as economias atrasadas não conhecem a inflação declarada, caracterizada por um enfartamento conscientemente provocado da massa monetária, elas são talvez ora internas, ora externas.

Sem pretender tornar-se necessário suprimir todas essas pressões, cujas manifestações, aliás, são das mais variadas e cujos efeitos nem sempre são prejudiciais, pelo menos do ponto de vista das exigências do crescimento, pode-se, contudo, estimar que participa do mecanismo da política fiscal (assim como do mecanismo da administração monetária) contribuir para o funcionamento dos controles e dos freios apropriados, com a finalidade de lhes conter os possíveis excessos.

A alusão que desejaríamos fazer, agora, à política dos empréstimos internos procede do mesmo espírito e responde à mesma preocupação — pôr a gestão das finanças públicas a serviço das exigências do desenvolvimento da economia.

É preciso reconhecer que a coisa não é fácil. Como notamos anteriormente, os países sub-desenvolvidos, com a significação que se dá, ordinariamente, a esse termo, associando-se a idéia de atraso à de fraqueza dos rendimentos individuais reais, e retendo a possibilidade de uma certa melhora da situação ao preço de condições apropriadas, sofrem de uma insuficiência crônica de economias, por falta de meios para constituir uma,

de vontade e de conhecimentos na maioria dos titulares de rendimentos; e por falta, igualmente, de instituições destinadas à coleta dessas economias e ao seu encaminhamento (channeling) para os emprêgos mais favoráveis às exigências de uma "balanced growth". Na maioria das vezes, não existe nem mercado monetário, nem mercado financeiro. A rede bancária é rudimentar.

O Instituto de Emissão não está preparado, em relação a essa lacuna de organização, para assumir a tarefa de polícia geral do crédito e de salvaguarda da estabilidade financeira, tanto interna como externa, que é, hoje, devolvida aos Bancos Centrais de todos os países evoluídos, operando em ligação com a Tesouraria do Estado.

Contudo, à proporção que o progresso se acusa, no tríplice domínio da economia, da finança e da administração, torna-se possível às coletividades públicas emitir alguns empréstimos internos e solicitar economias ainda limitadas e hesitantes, não para suplementar as deficiências da fiscalidade, mas para reforçar-lhe os efeitos e permitir a aceleração dos programas de investimentos públicos. Tais possibilidades apresentam também a vantagem de reduzir o perigo, sempre à vista, de um recurso excessivo ao instrumento monetário. Deverão elas ser utilizadas nos períodos mais favoráveis a seu êxito, isto é, em situação de alta conjuntura, quando tudo levará a crer que as disponibilidades permanecem inutilizadas nas mãos de certas categorias favorecidas pelas circunstâncias — talvez de forma momentânea, — e para evitar que o jôgo de uma propensão marginal a importar, particularmente elevada (o que é sempre o caso, nos países sub-desenvolvidos) ou o desejo de exportar capitais venha, na ausência de controle, comprometer, em curto prazo, o equilíbrio, sempre precário, da balança de pagamentos.

O êxito desses empréstimos supõe, evidentemente, não só a presença, mas ainda o consentimento dos indivíduos econômicos, a que o Estado faz apelo. Eis porque tudo deve ser feito para criar, no país, um clima favorável ao crescimento das economias voluntárias, nos diversos grupos sociais, e, notadamente, junto àqueles que não tinham, até então, o hábito de não consumir a integridade de seus rendimentos.

Seria preciso ir mais longe e preconizar uma nova forma de economia obrigatória, concretizada pela emissão de empréstimos de subscrição forçada. Sabe-se que recomendação nesse sentido foi formulada pela Missão econômica de assistência da ONU, em fevereiro de 1951, endereçada ao Chile (8).

A preocupação era, sobretudo, não arriscar, pondo-se temor a uma situação de inflação nitidamente caracterizada, a comprometer o volume global de investimentos que se havia podido realizar graças à utilização, para esse fim, das economias extraídas dos lucros extraordinários decorrentes da própria inflação. Entretanto, os ensinamentos da experiência não são favoráveis a uma técnica desse gênero, que só se diferencia, em suma, da fiscalidade ordinária pela promessa feita de reembolsar, segundo certas modalidades, o montante dos levantamentos obrigatoriamente efetuados e de fazer coincidir, em geral, os créditos dos contribuintes com um registro de juros. E ignoramos em que medida o Chile estimou possível dar seguimento às prescrições dos peritos.

Melhor do que o empréstimo forçado, o jôgo da parafiscalidade poderia não ser sem eficácia como instrumento de intervenção contra a instabilidade financeira interna e os desequilíbrios externos. Trata-se, é verdade, na ocorrência, essencialmente, de país cuja produção nacional é constituída, em parte notável, por um só ou, no máximo, por alguns produtos de base, cuja exportação, sob forma bruta, assegura a maior fração dos recursos de sua balança geral de pagamentos. Os mercados desses produtos, sabe-se, são particularmente expostos às flutuações da conjuntura econômica internacional.

Com a finalidade de reduzir as desagradáveis consequências desses sobressaltos alternados foi que mecanismos, ao mesmo tempo comerciais e financeiros, foram instalados para constituir reservas em período de alta conjuntura, a fim de evitar as pressões inflacionistas internas sobremodo acentuadas. Essas reservas são, posteriormente, utilizadas para regularizar as receitas dos produtores no curso dos períodos de recesso. O mais

8) Missão constituída pelos Profs. Iversen, Leland e Lindahl. Cf. Report of the United Nations, Economic Mission to Chile, 1949-1950, Nova York, ONU, 1951.

característico exemplo dêsses organismos nos é fornecido pelos *Marketing Boards* das colônias britânicas e, notadamente, pelo do cacao da Gold Coast, cujos haveres, colocados em Londres, ultrapassam, à hora atual (1954), a cifra considerável de 80 milhões de libras esterlinas.

É verdade que o objetivo dêsses *Offices* não é acumular fundos para assegurar um financiamento mais fácil dos investimentos públicos, porém, simplesmente, organizar uma distribuição mais regular, no tempo das receitas dos produtores, devendo os excedentes dos bons períodos permitir a cobertura dos déficits de depressão e constituir reservas de câmbio, com as quais facilmente se contará se o equilíbrio da balança de pagamentos vem a ser comprometido (verosimelmente, após uma baixa acentuada dos cursos, devida, em geral, ao deslocamento da conjuntura). Todavia, não é incompatível com essa missão utilizar uma parte dêsses haveres para financiar os investimentos realizados com um fim de defesa dos interesses da produção considerada, quiçá mesmo numa preocupação de expansão. Importa, apenas, não ultrapassar certo limite, a fim de não correr o risco de se encontrar desmunido, se sobrevierem maus dias (9). Contratempo semelhante produziu-se, precisamente, na gestão da Caixa de Defesa do algodão, na África Equatorial francesa e êle nos parece imputável justamente ao fato de que os organismos, que foram instalados nos diversos territórios franceses da África, tendo em vista assegurar a "sanção" da produção de alguns grandes produtos de base, apresentaram um caráter administrativo e fiscal muito mais acentuado do que os *Market Boards* vizinhos e, talvez por esta razão, jamais conseguiram acumular reservas importantes (também é preciso levar em conta a influência deprimente das desvalorizações monetárias, que, certamente, não facilitaram a criação de um ambiente favorável à política de reservas).

9) Ver o que diz a respeito Madame Hicks, no estudo precitado, pág. 39. Ela acentua, notadamente, o perigo que resultaria de uma redução considerada dos haveres dos *Marketing Boards*. É preciso não esquecer, além do mais, que os produtores consideram, não sem razão, que êsses haveres permanecem de sua propriedade.

III

É tempo, agora, de apresentar a questão de saber em que medida a preocupação oficial de assegurar um desenvolvimento econômico relativamente rápido pode conciliar-se com a manutenção da estabilidade financeira. Isso redunda, sobretudo, em trazer à colaboração as pretensas virtudes de uma política de "generosidade" monetária, mesmo quando esta é apresentada como o único meio de assegurar, no ritmo desejado, o crescimento procurado (10).

Sabe-se que, das duas teses em presença, uma afirma que, em razão da produção insuficiente das diversas fontes internas de economia ante as necessidades de investimentos consideráveis, quer se trate de economias voluntárias (individuais ou de empresa) ou de economias *forçadas*, sob a forma de empréstimos de Estado obrigatórios ou de cobertura de investimentos públicos pela fiscalidade, não é possível eliminar dos programas de financiamento o recurso ao mecanismo das *economias forçadas monetárias*, mesmo se deve resultar dessa inflação uma alta dos preços internos e um certo desequilíbrio da balança de pagamentos. Mesmo a êsse preço, estimam alguns, a aceleração do desenvolvimento econômico não seria paga demasia-do caro.

A tese inversa repousa, ao contrário, na afirmação da necessidade de uma estabilidade financeira assegurada, como o meio mais seguro e menos custoso para realizar um crescimento econômico "harmonizado". Nós a temos, a nosso ver, por mais fundamentada do que a precedente.

Sem dúvida, uma política de facilidade monetária não pode deixar de produzir, pelo menos durante certo período, efeitos favoráveis ao desenvolvimento. Que a criação da moeda seja destinada a provar às empresas um crédito mais acessível ou a permitir ao Estado financiar ao menos por partes, seus inves-

10) Mencionemos, aqui, uma vez por tôdas, os estudos consagrados aos diversos aspectos da questão pelos peritos qualificados do Fundo Monetário Internacional e aparecidos nos Staff Papers, notadamente pela pena de E. M. Bernstein, I. G. Patel, Felipe Tazos, assim como o Relatório Oficial da Missão do Fundo ao Governo da Índia — Economic Development with stability — Staff Papers, fevereiro de 1954.

timentos públicos, sem fiscalidade reforçada nem recurso ao empréstimo, a taxa de formação do capital pode, em virtude disso, se encontrar momentaneamente acrescida, os lucros nominais de empresa avolumados, na medida em que a alta dos custos não siga, imediatamente, à dos preços de venda. Enfim, os controles destinados a remediar a ameaça dos desequilíbrios externos podem agir como instrumentos de proteção suplementar para benefício da atividade interna, nas suas relações com a concorrência estrangeira.

Todavia, essa euforia é passageira e numerosas experiências lhe ilustraram o caráter ilusório, quiçá mesmo nocivo. A inflação é fonte de injustiças e de desequilíbrios. Pode estimular a produção, mas orientando-a por vias contrárias, em definitivo, às exigências de uma "balanced growth". O que é necessário às economias insuficientemente desenvolvidas não são "bars americanos" nem veículos "de luxo", mas uma alimentação garantida pela sua população e uma produção acrescida incessantemente pela sua mão de obra. São-lhes necessários capitais — a inflação só pode encorajar-lhes a fuga. Economias, perturbações monetárias só podem contrariar-lhes a formação. Não se vê como, num "rodeamento" inflacionário, poderiam desenvolver-se as múltiplas atividades financeiras requeridas pelo "crescimento", na base de um crédito tão pouco oneroso quanto possível.

O maior serviço que possa prestar a gestão das finanças públicas à causa das economias insuficientemente desenvolvidas é, portanto, contribuir, por todas as manifestações de sua atividade, para a criação de uma situação monetária tão favorável quanto possível ao crescimento das economias "domésticas", para a orientação dessas economias no sentido dos investimentos mais favoráveis à melhoria do produto nacional líquido (sem, necessariamente, exigir que essa melhoria seja imediata, como observou, muito justamente, Ugo Papil) (11), para a realização de um equilíbrio tão durável quanto possível dos preços internos e das relações com o estrangeiro.

11) Cf. Teoria do desenvolvimento econômico e da formação das zonas atrasadas. Cadernos Econômicos, Junho de 1954.

Como já se assinalou, seria um êrro deduzir, da presença, em alguns dos países em causa, de importantes recursos produtivos inexplorados ou em situação de ocupação apenas aparente (o que constitui uma das formas possíveis do *disquised unemployment*), que uma aplicação judiciosa das "receitas Keynesianas" poderia vir a cabo dessas imperfeições. Na verdade, a rigidez e os vícios de articulação, que resultam da insuficiência de desenvolvimento, se prendem demasiado à própria estrutura das economias em causa para poder ceder à única pressão dos instrumentos monetários. (12) Seria necessária toda uma política de conjunto, que só pode, aliás, ter êxito ultrapassando, largamente, o terreno da atividade econômica e na qual a ação pela moeda pode, certamente, encontrar lugar, contanto que se exerça em conhecimento de causa e que não lhe seja pedido mais do que pode dar.

IV

Não poderíamos terminar êste ligeiro exame da questão sem evocar alguns dos aspectos da matéria que dizem respeito às relações dos países considerados com o mundo exterior e que, por êsse fato, se referem, mais especialmente, ao problema do equilíbrio de suas balanças de pagamento.

A insuficiência de desenvolvimento torna êsse equilíbrio precário, tanto no plano estrutural como no domínio conjuntural, mesmo fora da existência de qualquer pressão inflacionária de origem puramente monetária. Por um lado, com efeito, a propensão a importar é, forçosamente, elevada, numa economia que não é capaz de responder por seus próprios meios aos pedidos dos compradores nacionais, sobretudo quando estas são, cada vez mais, submetidas à ação do "*demonstration effect*". Além do mais, a limitação das ocasiões de investir, no interior do país, provoca entre os detentores de disponibilidades monetárias economizadas, uma tendência permanente a procurar aplicações no exterior — não é, com efeito, a insuficiência de desenvolvimento que cria, por si só, "as oportunidades de in-

12) Cf. O. Okyar. A teoria Keynesiana e a economia sub-desenvolvida, *Economia aplicada*, janeiro de 1951 (com uma aplicação ao caso da Turquia).

vestir" e acontece que estas são bem mais numerosas e mais atraentes onde os equipamentos gerais e o grau de evolução tornaram possível as "economias externas" e as condições de funcionamento favoráveis à atividade rendosa de novas empresas.

Por outro lado, a especialização das atividades locais, na produção dos bens primários, extremamente sensíveis às flutuações da conjuntura, expõe a balança de pagamento desses países a desequilíbrios particularmente acentuados no curso das fases de depressão e que, bem frequentemente, no passado se traduziram por perturbações profundas no domínio das trocas (13). Sem querer aqui, tomar partido, na querela relativa à evolução dos têrmos da troca (*terms of trade*) e saber quem tem razão, se Prebisch afirmando que essa evolução só pode ser desfavorável às economias periféricas, cantonadas no primário, ou se Colin Clark, predizendo um futuro cada vez mais propício aos países produtores de matérias primas, podemos, entretanto, lembrar que as economias de tipo essencialmente primário sempre foram, no passado, muito sacudidas pelos desvios da conjuntura; e que os bons anos de prosperidade nunca foram suficientes para compensar os efeitos de uma fragilidadeposta a rude prova, durante as fases de depressão. É no curso dessas fases que as pressões sobre o equilíbrio das balanças de pagamento vêm, em geral, tão fortes que se traduziram, quase inelutavelmente, por desvalorizações monetárias.

Que uma política financeira apropriada possa, até um certo ponto, corrigir os excessos dessas alternativas, isso é uma verdade hoje comumente admitida. É necessário, todavia, notar que, no que diz respeito às economias precisamente qualificadas de "periféricas" porque apenas suportam os efeitos de impulsões cuja origem lhes é inteiramente externa e que não podem apresentar reversibilidade alguma (o que bem constitui um caráter essencial do efeito de "dominação econômica"), a eficácia de uma política puramente interna para corrigir as consequências de ação de fatores de origem externa é, forçosa-

13) A história das economias sul-americanas é fértil em acidentes desse gênero e seria temerário afirmar que essa história está definitivamente encerrada.

mente, muito limitada. O dominado suporta. Pode a rigor, adaptar-se mais ou menos bem... Não pode, em caso algum, pretender pôr-se a abrigo e, com mais forte razão, neutralizar. A única imunidade possível seria no isolamento. Mas êste não lhe é praticável, pois seu estado de "inacabamento" econômico o torna necessariamente solidário com o mundo exterior e a insuficiência de seu desenvolvimento o coloca em situação subalterna.

Pode-se, certamente, recomendar que a administração das finanças internas do país seja conduzida de tal modo que favoreça, em período de alta conjuntura, a acumulação de reservas de câmbio, que serão singularmente úteis para cobrir os déficits ulteriores eventuais da balança de pagamentos. A gestão dessas reservas sugere problemas que, aqui, só podemos evocar — são, ao mesmo tempo, de ordem interna e de ordem externa.

No segundo plano, trata-se de saber se tais reservas devem conservar-se aplicadas nas moedas nas quais puderem ser constituídas originariamente e quais podem ser as modalidades dessas aplicações — desembocamos, aqui, na questão da constituição e das regras de funcionamento das "zonas monetárias", questão à qual só nos é possível consagrar uma simples referência. Limitar-nos-emos, simplesmente, a notar que parece bem difícil para um país "insufficientemente desenvolvido" escapar, nesse terreno, à influência de um "centro monetário dominante". E isso bem entendido, não pretende, de modo algum, significar que essa influência seja, necessariamente, desfavorável aos interesses do "dominado". Muitas vezes mesmo, é justo o contrário. (14)

No primeiro plano, trata-se de determinar por que mecanismo essas reservas podem ser constituídas, se sua propriedade deve ser pública ou permanente privada e, neste último caso, se seus detentores dela podem dispor à vontade, aconteça o que

14) Lembremos que as consideráveis reservas de câmbio, em haveres esterlinos, acumuladas no curso da última guerra, por diversos países e notadamente pela Índia, são, hoje, utilizadas, no quadro do Plano de Colombo, para fins de equipamento geral dos países credores. Esses haveres, que tinham sido bloqueados, são objeto de acordos sucessivos de desbloqueamento em relação aos totais previstos no Plano. Cf. Luc de Carbon, *O Plano de Colombo*, in — *Rítmos do Mundo*, 1954, I. II. n. 1.

acontecer, o que põe em causa o princípio da política dos controles de câmbio, nos países de economias "primárias".

Há também uma tarefa da política financeira interna, para a qual é conveniente pedir toda a atenção, uma vez que se relaciona, por intermédio dos movimentos de capitais, com problema geral de constituição e do equilíbrio da balança de pagamentos. Trata-se da influência que exerce tal política, sobretudo na parte fiscal, sobre os investimentos, no interior, de capitais de origens estrangeiras. É este um tema largamente debatido, atualmente, e que foi mesmo objeto de estudo especial por parte da Divisão de Fiscalidade do Departamento de Negócios Econômicos da ONU (15). Podemos, por conseguinte, ser concisos e limitar-nos a lembrar que, uma vez que o desenvolvimento da grande maioria dos países em causa não parece possível, pelo menos num ritmo suficiente para compensar os efeitos do crescimento demográfico, sem um concurso importante das economias externas, estas, a menos que não sejam puramente desinteressadas, só poderão ser obtidas sob condições bem determinadas de tratamento para as aplicações efetuadas, em todos os domínios em que o indivíduo que economizou pode ter a recuar as consequências de uma interferência de caráter político. A fiscalidade é, naturalmente, dêsse número. O regime das trocas também. Garantias devem ser dadas, se preciso sob a forma de compromissos internacionais, notadamente no que diz respeito à questão tão complexa de dupla tributação, ou ainda por via de acôrdos entre o governo do país interessado e os organismos que realizaram os empréstimos ou os investimentos — com ou sem o concurso dos seus próprios governos —, a fim de lhes garantir, durante um período combinado, o benefício de um tratamento fiscal estável e bem determinado. Decisão dêsse gênero acaba, precisamente, de ser tomada pelo Parlamento francês, no que diz respeito aos investimentos efetuados, no quadro do Plano de equipamentos e de modernização, nos territórios de Além-Mar e nos territórios associados. Como se disse, com muita justeza, é preciso preparar zonas de baixa pressão fiscal para estimular os investimentos, onde o jôgo

15) *The effects of Taxation on foreign trade and investment.* Nova York, 1950.

complexo dos “incentivos” não lhes seja particularmente favorável (16).

V

Assim, a gestão das finanças públicas aparece mesmo como um elemento de primeira importância numa política de conjunto visando promover o crescimento harmonizado e tão rápido quanto possível das economias retardatárias. Sem dúvida, trata-se, aí, do objetivo permanente e, se se quiser, a longo término — o setor mais importante é o dos investimentos, e, tanto pela preparação dos seus recursos como pela natureza e orientação de suas despesas, o Estado deve esforçar-se no sentido de contribuir para a constituição dêsse capital e de estimular a sua extensão, quando esta é deixada ao livre jôgo das concepções que podem imaginar sobre seus interesses respectivos, os titulares de rendimentos, os indivíduos que economizam e os que fazem investimentos.

Evidentemente, essa finalidade não é a única. Posta a serviço do desenvolvimento econômico, a política financeira deve também responder a preocupações de estabilidade interna e de equilíbrio externo, que, aliás, não são, de modo algum incompatíveis com as exigências do crescimento procurado e que arriscariam mesmo a comprometê-lo se não se achasse satisfeitas.

Em outros termos, a nosso ver, a luta contra a insuficiência de desenvolvimento pode ser conduzida eficazmente em detrimento das boas condições monetárias e entre as dificuldades econômicas para realizar o equilíbrio das contas externas. A necessidade de desenvolver as economias locais e de fazer apêlo ao concurso dos capitais estrangeiros implica em que nenhuma dúvida poder substituir a respeito dêsse ponto.

Não pensamos, por conseguinte, que possa haver, eventualmente, conflito entre os fins a alcançar. O único ponto delicado está no fato de que a elevação de uma política anti-cíclica, vi-

16) É claro que as considerações que precedem se aplicam não sómente à política fiscal stricto sensu, mas também à política alfandegária (tariff policy) e, de um modo geral, ao conjunto da gestão política das finanças públicas.

sando realizar, conforme as prescrições "Keynesianas", uma estabilidade da "procura global" no tempo aparece como fora do alcance dos dirigentes das economias insuficientemente evoluídas. Com efeito, muitas vezes lhes é impossível substituir uma procura puramente interna a mercados externos tradicionais sobre os quais têm pouco império e ao estado dos quais lhes é preciso, de boa ou má vontade, adaptar-se. Pelo menos, as mudanças têm que ser progressivas.

Uma verdadeira observação — como observaram, com razão, MM. Henry C. Wallick e John Adler, em seu estudo sobre o caso particular da economia no Estado do Salvador, cujas conclusões gerais nos parecem tão judiciosas a todos os respeitos, as fôrças que governam o rítmo do desenvolvimento de um país ainda atrasado têm sua fonte bem mais na ação dos fatores humanos e naturais do que na elaboração de medidas de política fiscal ou monetária (17). Isso se acrescenta à opinião muito conhecida de Lord Keynes de que "a suprema sabedoria do financista é persuadir-se bem de que, em definitivo, nenhuma questão econômica se regula no terreno da pura finança". A reflexão do genial herético nos parece tanto mais fundamentada quanto o grau de evolução da economia sobre a qual se propõe a agir é menos acentuado. Seria preciso, pois, já haver percorrido uma certa etapa na via do progresso para poder considerar o recurso à "finança funcional" como eventualmente vantajoso. Todavia, seja qual fôr o grau dessa evolução, uma verdade permanece — nenhuma política econômica pode ser indiferente à maneira por que são administradas as finanças públicas.

17) Cf. *Public finance in a developing country. El Salvador — A case study.* Harvard University Press, 1951, pág. 220.