

POLÍTICA FISCAL EM PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

Carl Iversen

Professor de Economia da Universidade de
Copenhague, Dinamarca

É o principal propósito do presente trabalho discutir a contribuição que a política fiscal pode dar para manter a estabilidade econômica interna e o equilíbrio econômico externo *com referência especial à economia menos desenvolvida*.

Uma discussão geral do papel, a êste respeito, da política fiscal em países subdesenvolvidos, que é tudo que se pode tentar aqui, corre o risco de ser, pode-se dizer, superficial, porque êsses países são muitos em número e *diferem largamente* na natureza tanto das suas condições econômicas, sociais, culturais e políticas quanto dos obstáculos a um desenvolvimento econômico rápido com os quais êles se tem de defrontar. Tanto isto é verdade, indubitavelmente, que se tem verificado ser difícil mesmo chegar a acôrdo quanto a uma definição do que deve ser exatamente entendido pela expressão “países subdesenvolvidos” (1). Certas *características comuns*, contudo, se estacam

(1) Ao traçar seu programa de expansão de assistência técnica o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas contornou essa dificuldade de maneira um tanto engenhosa, deixando aos próprios países “subdesenvolvidos” identificarem-se como tal, simplesmente pelo pedido de auxílio dentro do programa.

(2). Para o nosso presente propósito, bastará mencionar dois ou três traços característicos. Embora, falando estritamente, mesmo que países com renda per capita bastante alta possam ser “países ricos em potencialidades” (3), praticamente todos os países que são geralmente reconhecidos como “subdesenvolvidos” têm *níveis de renda real muito baixos* (4). Além disto, as suas rendas per capita revelam apenas *ligeira tendência para se elevar, ou nenhuma tendência*; em muitos dêles, a renda média per capita talvez esteja caindo. De mais mais, comparados com países mais adiantados, *os investimentos constituem uma proporção menor das suas baixas rendas* e são, pois, muito pequenos em quantidade absoluta; muitas vezes, mal bastam para prover a população crescente de moradia sequer e de poucos implementos primitivos.

A política fiscal, como qualquer outra espécie de política econômica, consiste na *aplicação deliberada de certas medidas* com o intuito de influenciar o curso dos acontecimentos econômicos e fazê-los tomar orientação diferente daquela que, de ou-

-
- (2) Uma boa discussão dos critérios mais comuns de subdesenvolvimento conforme apareceu na literatura corrente é encontrada em Jacob Viner, “International Trade and Economic Development”, Glencoe, Illinois 1952, pp. 120 ff. “Ele indica que a substituição da expressão “subdesenvolvida” em lugar de “não desenvolvida” (que resultava de fato do ressentimento dos países em questão contra o antigo termo, implica que o desenvolvimento é realizável e desejável. Contra essa consequência, Viner insiste corretamente que “este não é sempre e em toda a parte o caso” e que “não adianta esbanjar recursos escassos para “desenvolverem” áreas que não podem prover uma vida decente para seres humanos. Consequentemente, êle define um país subdesenvolvido como “um país que tem boas perspectivas potenciais para utilizar mais capital ou mais trabalho ou mais recursos naturais disponíveis, ou tudo isso, para sustentar a sua população atual em mais alto nível de vida, ou se o seu nível de renda per capita já fôr bastante alto, para sustentar uma população maior em um nível de vida que não seja mais baixo.
- (3) Êste satisfatório — e de fato mais cabível — substituto à expressão “países subdesenvolvidos” (cf. nota precedente) foi proposto no Conselho Social e Econômico por um delegado latino-americano.
- (4) Ragnar Nurkse usa o termo “países de baixa-renda” como sinônimo de “países subdesenvolvidos” (Problems of capital formation in underdeveloped countries, New York 1953, p. 1, footnote).

tra forma, êles tomariam. É necessário, portanto, um ou mais *critérios*, pelos quais se possa julgar que orientação se deve ou não se deve tomar. A política econômica pressupõe inevitavelmente um ou mais *alvos* econômicos a serem visados. Cabe às autoridades políticas responsáveis de um país estabelecer tal objetivo econômico que deva repousar, afinal, em certos juízos de valor quanto à forma por as coisas “devem ser” na esfera econômica. Tudo que o economista pode fazer a êste respeito é: 1) ajudar o político a formular os alvos tão *claramente e consistentemente* quanto possível, indicando as *consequências* de suas várias aspirações e, possivelmente, os *conflitos* entre elas; 2) aconselhá-lo a encarar os *meios e as medidas* pelas quais os alvos podem ser obtidos ou, inversamente, explicar-lhe que — e se fôr o caso por que — êles não podem ser realizados.

Conforme já se deixou dito, o presente trabalho se preocupa principalmente com a política fiscal como meio de realizar a estabilidade econômica interna e externa em países subdesenvolvidos. Não seria, contudo, realístico proceder como se êste fôsse o único fim da sua política econômica. É necessário levar em conta que, usualmente, êles têm outros objetivos também, aos quais se pode dar prioridade sôbre o alvo da estabilidade. Além disto, nem sempre há uma linha absolutamente nítida de demarcação entre fins e meios. O que se considera como “fim” de um ponto de vista pode aparecer, em outro contexto, como “meio” de realizar outros “fins” mais altos. No século XIX, discutiu-se muito, por exemplo, que o alvo ou “fim”, da política monetária era manter o padrão ouro, mas a manutenção do padrão ouro poderia também, certamente, dizer-se que era um “meio” de assegurar taxas de câmbio fixas e níveis de preço relativamente estáveis; e essa estabilidade de taxas de câmbio e preços poderia, por sua vez, ser considerada como “meio” de fins mais fundamentais, tais como o desenvolvimento econômico estável, a prevenção de variações indesejáveis na distribuição da renda, etc..

Poder-se-ia arguir que, no caso de países subdesenvolvidos, o alvo econômico é dado “ex definitione”, por assim dizer. O próprio termo “país subdesenvolvido” implica, como já foi de-

clarado, que o objetivo primário da sua política econômica deve ser o desenvolvimento econômico. E sem tentar uma definição formal nos podemos, de acordo com as características de "sub-desenvolvimento" indicadas acima, identificar o desenvolvimento econômico com uma tentativa deliberada de *realizar uma elevação, ou um aumento mais rápido do nível da renda real*. (5).

Devemos lembrar-nos, contudo, de que uma elevação do nível da renda real de um país pode também ser realizada *de fora* por uma melhoria dos "têrmos de negócios". É obvio que tal melhoria nas condições de mercado não representa em si mesma um "desenvolvimento econômico", embora possa facilitar substancialmente uma política de desenvolvimento (6).

De dentro o volume total da produção pode ser aumentado de duas maneiras: 1) aumentando a produtividade por meio de técnicas melhoradas e/ou maiores investimentos de capital; e 2) utilizando fatores de produção até então não empregados ou sub-empregados.

Vê-se assim que o alvo da promoção do desenvolvimento econômico é muito afim do que veio recentemente a ser o alvo primário da política econômica em países mais adiantados. Aqui também, o principal alvo é uma melhoria mais avançada do padrão de vida a ser realizada pelo aumento da produtividade e a realização e a manutenção do "pleno emprêgo".

Esse alvo oculta um conflito, visto que um aumento do emprêgo sôbre e acima de certo limite não leva em tôdas as cir-

(5) Deve talvez ser acentuado que a despeito de uma elevação na média da renda per capita o número vivendo à margem da subsistência pode bem ter aumentado. Pode ser argumentado, todavia, que a maior prosperidade resultante do desenvolvimento geral econômico poderá descer gradualmente às mais baixas camadas de população, considerando que um ataque direto e imediato na pobreza da massa resultará somente em desperdiçar os limitados recursos nacionais em paliativos temporários com um aumento do número dos de condição miserável, como resultado único (cf. Viner, loc. cit., p. 128).

(6) Cfr. seção XI abaixo.

cunståncias a um aumento da produção total (7). Isso, contudo, se aplica do mesmo modo a países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Além disto, é questão aberta saber que pesos relativos se devem dar ao *consumo e ao investimento*, ou, em outras palavras, ao consumo presente versus consumo futuro. E esta pergunta terá, provavelmente, respostas diferentes em países mais ou menos desenvolvidos; êstes últimos tendendo, presumvelmente, a dar importância particular ao investimento a fim de apressar o processo de desenvolvimento.

Nos países subdesenvolvidos, o alvo da promoção do desenvolvimento gozará, provavelmente, de maior prioridade mesmo do que aquela que é dada hoje, nos países mais adiantados, ao alvo de criar o emprêgo pleno e produtivo. Todavia, não será o *único* objetivo da política economica, nos países subdesenvolvidos, realizar a máxima taxa de desenvolvimento. Aqui como alhures haverá um desejo amplo de realizar uma mais regular *distribuição de renda*, embora vários grupos tenham diferentes opiniões, certamente, quanto à extensão a que tal política de igualização deve ser levada; nos países subdesenvolvidos, conforme já se declarou, alguns podem estar dispostos a padecer, pelo menos durante certo tempo, uma pobreza grande ou mesmo crescente entre as massas no interêsse de mais rápido desenvolvimento. Como consequência, as possibilidades de aspirações em conflito são multiplicadas, quando não so o tamanho, mas também a distribuição da renda nacional é levada em conta, embora possa haver maior harmonia entre êsses dois alvos, nos países subdesenvolvidos.

O alvo do pleno-emprêgo implica, é óbvio, que *flutuações de maior porte na atividade economica devem ser evitadas ou contrabalançadas*. Ele inclui, portanto, em parte pelo menos, o alvo da estabilidade economica. De mais a mais, usualmente, há

(7) A natureza humana sendo como é, os trabalhadores dificilmente se esforçao da mesma maneira, se não existir praticamente nenhum risco de tornar-se desempregado; êles podem ter dias extras de folga e tornarem-se mais descuidados com relação à qualidade do produto, conservação da maquinária e ferramentas, etc.

acôrdo um tanto geral, em princípio pelo menos, nos países mais adiantados, quanto a determinar que *se evite a inflação*, como alvo separado da política econômica. É difícil, porém, sustentar que êles hajam, por enquanto, conseguido resolver o problema de atingir o “pleno-emprego sem inflação”, conforme se formula, frequentemente, o alvo combinado. A adição do último objetivo pode, portanto, dar origem a novos conflitos. E quando nos voltamos para os países subdesenvolvidos, a possibilidade de conflitos se torna até maior porque aqui nem sequer há acôrdo, em princípio, em que a inflação é algo a se evitar. Pelo contrário, não só homens de negócios e políticos, mas também muitos economistas profissionais dêsses países são inflacionistas apaixonados. A inflação é exatamente um daqueles fenômenos que se pode tratar ou como fim, ou como meio. Nos países desenvolvidos, conforme dito há pouco, considera-se geralmente como fim da política econômica evitar a inflação, ao passo que muitos dos países subdesenvolvidos advogam a inflação como meio — ou, às vezes, na verdade, como único meio possível — de realizar a taxa desejada de desenvolvimento econômico (8).

Embora seja um dos propósitos principais do presente trabalho discutir que papel a política fiscal pode representar na prevenção da inflação e das dificuldades de balança de pagamento pelas quais ela é usualmente acompanhada, é necessário, portanto, em primeiro lugar, tratar da questão mais fundamental de saber si a inflação é, de fato, algo que os países subdesenvolvidos devam tentar evitar.

Conforme indicado há pouco, o alvo da manutenção do pleno-emprego sugere imediatamente que flutuações da atividade econômica devem ser contrabalançadas; e o mesmo talvez se possa dizer que está implicado no alvo da promoção do desenvolvimento. Mas realizar a estabilidade econômica não basta para evitar a inflação doméstica e combater tendências inter-

(8) Isto não significa, entretanto, que as inflações frequentes passadas e futuras, nos países subdesenvolvidos, tenha sido a razão de ser de uma política deliberada desta espécie. De fato é duvidoso se, em muitas ocasiões, êsse procedimento tenha ocorrido em tal extensão.

nas para movimentos cíclicos da produção, do emprêgo e da renda. Pode-se também tentar “*neutralizar choques vindos do estrangeiro*”. Aos países mais subdesenvolvidos tais choques apresentam um sério problema. Por várias razões, as suas economias são usualmente mais vulneráveis do que aquelas de países mais adiantados. Muitos dêles dependem fortemente das exportações de um ou dois produtos agrícolas ou minerais como fonte de renda interna e câmbio estrangeiro. Inversamente, tais países dependem altamente de fontes estrangeiras para obtenção de produtos manufaturados e, muitas vêzes, também de muitos gêneros alimentícios. E, finalmente, muitos dêles têm as suas economias equipadas para um fluxo de capital estrangeiro, o qual por sua vez, flutuará, provàvelmente, com as condições gerais de negócios no mundo em geral. Pode ser que uma depressão mundial da magnitude experimentada nos primeiros anos do decênio 1930-1940 possa ser evitada, no futuro, por via de uma ação deliberada e concertada por parte dos govêrnos dos Estados Unidos, do Reino Unido e de outros países de importância maior para a economia mundial. Mas isto está longe de ser certo e, mesmo que o fôsse, um determinado país subdesenvolvido pode mal ser atingido, por exemplo, por um volume adverso de movimentos de preços afetando a sua principal utilidade de exportação. É necessário, portanto, considerar-se como a política fiscal pode ser utilizada para fazer frente a tais emergências.

Embora o presente trabalho se preocupe diretamente apenas com o papel da *política fiscal* na realização da estabilidade econômica interna e externa, deve-se dar alguma atenção também a outros aspectos da política econômica e, em particular, à política monetária no sentido mais restrito da palavra.

A política monetária, no sentido mais restrito da palavra, é tomada aqui para compreender as medidas diretas através das quais o volume de dinheiro em circulação (moedas, notas e depósitos de procura com bancos comerciais) e regulado. Em última instância, hoje em dia, é o banco central que regula a quantidade de dinheiro em circulação. Regula-a através dos têrmos

nos quais se dispõe a fazer empréstimos e adiantamentos ou através dos termos nos quais se dispõe a comprar e vender cauções e câmbio exterior. Quando se mantém taxas de câmbio, fixas, a política monetária, no sentido mais restrito, é sinônima de política de crédito. Por meio da sua política de crédito, o banco central pode influenciar os níveis gerais da atividade econômica e dos preços. Influência semelhante pode ser exercida pelo tesouro através da sua política fiscal, mas aqui também o "dinheiro" pôsto em circulação ou retirado da circulação tem, afinal, de vir do banco central ou de ir para êle. É por esta razão por que é necessário, até certo ponto, considerar a política fiscal em conjunção com a política de crédito. Ambas podem ser encarnadas como partes da política monetária no sentido mais amplo da expressão.

II

É fácil compreender que os países subdesenvolvidos se tenham interessado grandemente pelo desenvolvimento da meditação e da experiência no campo da política monetária, desde os primeiros anos do decênio 1930-1940, nos países industriais ocidentais. Aqui se percebeu, de modo crescente, que, em períodos de desemprego em grande escala, era possível, por exemplo, por meio de obras públicas financiadas pelo crédito, utilizar recursos produtivos que, de outra forma, se teriam esbanjado; e, assim, aumentar o investimento sem abaixar essencialmente o nível anterior de consumo.

Nos países subdesenvolvidos, talvez não se encontre muitas vezes muito desemprego direito e aberto, mas muitos dêles, sobretudo aquêles de população densa, têm *um desemprego "disfarçado" ou "sub-emprêgo amplo"*, no sentido de que o número de trabalhadores é tão grande relativamente aos recursos com os quais êles trabalham que, se uma quantidade dêles fôsse transferida para outros setores da economia, a produção total do setor do qual êles fôsem retirados não seria apreciavelmente diminuída. Isso é particularmente verdadeiro para o setor agrícola, mas também se pode encontrar alhures; por exemplo, no comércio de varêjo, no qual o número de pequenos

negociantes de rua é, muitas vezes, extremamente grande. Aqui também, portanto, *deve ser possível canalizar mais força de trabalho para a atividade de investimento sem reduzir materialmente o consumo presente* (9).

Nem precisam os efeitos sobre a *distribuição de renda* ser grandes demais. As rendas em dinheiro dos novos trabalhadores no setor de investimento seriam provavelmente mais altas do que antes. Presumivelmente, seria apenas pelo oferecimento de salários em dinheiro mais altos que os operários poderiam ser induzidos a mudar de ocupação. Esse aumento dos salários em dinheiro — talvez em conjunção com uma redução de menor porte da oferta dos bens de consumo (10) — tenderia a elevar os preços. Assim, a renda real seria transferida do repouso da força de trabalho àqueles empregados no setor de investimento. Além disto, os preços em elevação, certamente, imporiam uma transferência inicial em dinheiro e rendas reais em proveito dos recebedores de lucros. Mas, gradualmente, os salários em dinheiro dos outros trabalhadores poderiam ser elevados para evitar uma drenagem grande demais. Mesmo a uma primeira vista, é concebível, portanto, que a renda real e o consumo totais da classe trabalhadora, *em conjunto, pudessem* ser mantidos, mesmo a despeito de uma oferta total de bens de consumo possivelmente um pouco reduzida, por lucros e rendimentos extorsivos. *E no fim de contas, quando os novos investi-*

(9) Os economistas em países subdesenvolvidos frequentemente se referem a Keynes a favor de suas idéias. Sejam quais forem os métodos de sua teoria de excesso de poupança, como aplicada a países mais adiantados, parece paradoxal falar de “excesso de poupança” como a causa da estagnação nos países subdesenvolvidos. Ainda é concebível, naturalmente, que apesar do nível muito baixo de economias em países subdesenvolvidos, o investimento pretendido é, por várias razões (tais como falta de um sistema bancário e mercado importantes canalizando as economias de não-empresendedores no sentido do investimento) mesmo menor que as economias pretendidas, de modo a que o nível da ex anti-poupança, embora baixa, é mais alto do que o nível da ex post-poupança.

(10) Com a transferência simultânea da força de trabalho do homem do comércio de mercadorias para os campos, onde a produtividade marginal é mais alta, a produção dos consumidores de mercadorias pode mesmo aumentar um pouco (cf. seção VI abaixo).

mentos começam a dar frutos sob a forma de um fluxo aumentado de bens de consumo, o consumo e a renda real poderiam, certamente, elevar-se de modo geral, como resultado desse aumento da produtividade (11).

É importante ter em mente esse “caso ideal” porque, a despeito de todos os formidáveis obstáculos ao desenvolvimento econômico, êle deve ser capaz de realização em muitas circunstâncias por meio de um crédito apropriado e/ou de uma política fiscal. Em circunstâncias favoráveis, a política monetária pode, portanto, sem dúvida alguma, ajudar a promover o desenvolvimento econômico.

Mas é igualmente importante ter em vista os obstáculos. Antes de mais nada, o “caso ideal” pressupõe uma *mobilidade de trabalho* ocupacional e geográfica que nem sempre está presente nas sociedades primitivas apegadas à tradição. Além disso, os *recursos materiais domésticos* necessários devem ser aproveitados. Com respeito ao capital real, pode ser necessário começar quasi do nada, os trabalhadores começando por fazer as ferramentas mais necessárias com as suas próprias mãos, antes de começarem a construir uma peça de capital fixo, tal como uma estrada. Enquanto isso pode ser feito, muito mais difícil se torna, é óbvio, iniciar um programa de desenvolvimento. Enquanto o desemprego, nos países mais desenvolvidos, usualmente implica que há também outros recursos e, particularmente, excesso de equipamento de capital aproveitável para uma pronta expansão da produção, a existência do sub-emprego numa área subdesenvolvida não oferece garantia semelhante.

É possível, certamente, obter do estrangeiro pelo menos alguns dos bens de capital necessários; dos países estrangeiros onde êles são produzidos de modo mais efetivo. Pereceria, contudo, que quasi tôda a literatura corrente sôbre desenvolvimento econômico acentua fortemente a importância das *importa-*

(11) Cf. E. M. Bernstein e I. G. Patel, inflação em relação ao desenvolvimento econômico, “International Monetary Fund Staff Papers”, vol. II, p. 375.

ções necessárias de instrumentos e materiais de equipamento (12). Mas, ademais, a elevação das rendas em dinheiro levará a uma procura aumentada não só de *bens de consumo domésticos*, mas também de *bens de consumo importados*. Pelo menos, nas fases iniciais, será necessário, pois, ou recorrer ao *capital estrangeiro*, ou buscar alguma outra espécie de controle de importação.

E ambas estas alternativas podem suscitar dificuldades ulteriores. Enquanto pode ser possível obter um empréstimo no estrangeiro, por exemplo, através do International Bank for Reconstruction and Development, para cobrir o custo dos bens de capital necessários para os projetos de desenvolvimento, será em geral muito mais difícil pedir emprestado no estrangeiro para fazer frente ao aumento induzido da procura de bens de consumo estrangeiros. De outro lado, as restrições de importa-

ção sòzinhas nem sempre resolvem o problema. Restringindo as importações de artigos de luxo, pode-se, é óbvio, "abrir espaço" para importações maiores de bens de capital, contanto que as exportações do país não sejam afetadas pelas restrições. Mas, se causa simplesmente uma variação do consumo para utilidades e serviços domésticos, isso desviará os recursos produtivos do investimento; imporá, provavelmente, uma elevação dos preços e criará uma pressão inflacionária; e só na medida em que isso leva a uma "poupança forçada", haverá aumento líquido do investimento (13). Se, de outro lado, as restrições da importação reduzem o consumo total, há, certamente, uma poupança real (que poderia também, em certo sentido, ser chama-

(12) Afinal de contas, a grande maioria da estrutura de capital real consiste em coisas que precipuamente exigem trabalho total e materiais locais para sua construção. Casas, estradas, diques e melhoramento do solo são, em conjunto, muito mais importante do que matérias primas, ferramentas e maquinária importadas. (Cf. Norman S. Buchanan, *International Investment and Domestic Welfare*, New York 1945).

(13) Até que ponto se pode confiar nisto, será discutido detalhadamente na Seção III.

da “forçada”) e uma adição líquida ao investimento (14). Devemos nos lembrar de que todo bem de capital importado representa um investimento que, na ausência de financiamento externo, impõe uma poupança doméstica correspondente. Enquanto houver recursos não-utilizados, essa poupança pode se realizar sem reduzir a produção. Mas, si o consumo segue a sua inclinação natural para se expandir com a elevação das rendas, de modo que nenhuma poupança se apresenta, o investimento representado pelos bens de capital importados tem de ser balanceado pelo investimento reduzido (ou desinvestimento) alhures na economia. Si não se dá uma poupança voluntária, uma poupança compulsória se pode efetuar através da política fiscal (15).

Deve-se acentuar, portanto, que um país que iniciar um processo de desenvolvimento econômico terá de enfrentar, usualmente, o problema de reduzir ou, pelo menos, de impedir uma elevação da procura não só de bens de consumo importados, mas de bens de consumo em geral, até que os projetos de investimento tenham sido levados a tal ponto que resultem numa produção aumentada ou de bens de consumo que possam substituir as importações, ou de mercadorias de exportação com que pagar importações maiores. Mas, se o consumo corrente se mantém baixo e só vagas promessas de melhorias futuras dos padrões de vida são oferecidas como recompensas, pode ser difícil convencer a população da necessidade de trabalhar mais; e assim todo o desenvolvimento pode ser frustrado.

Finalmente, deve-se sublinhar fortemente que mesmo nos casos mais favoráveis, nos quais grandes recursos produtivos não utilizados são aproveitáveis para começar, uma política fiscal e monetária expansiva esbarrará, mais cedo ou mais tarde, num *número crescente de “gargalos”*, sob a forma de escassês de determinadas espécies de fatores produtivos. Então, ela não

(14) Na terminologia da teoria do multiplicador, a redução artificial do “import leakage” é balanceada por um aumento do “saving leakage”. (Cf. Ragnar Nurkse, loc. cit. pp. 109 ff).

(15) Cf. seção VI abaixo.

resultará mais em produção e emprêgo crescentes, mas antes na elevação dos preços das utilidades e dos fatores produtivos (salários). Isso significa mais rendas em dinheiro para aquêles que vendem as utilidades ou os fatores em questão. Daí, a procura é ainda mais aumentada. Assim, um movimento cumulativo em espiral ascendente de preços e salários — uma inflação típica — é posto em movimento.

III

Isto nos traz finalmente à questão de saber se, mesmo nesse caso, em face da inflação ameaçadora, o crédito expansionário e a política fiscal devem ser continuados no interêsse de promover o desenvolvimento a um grau ainda mais adiantado. O nosso problema é, em outras palavras, si a *inflação é um meio conveniente de apressar o desenvolvimento econômico.*

Duas orientações diferentes se podem distinguir entre os “inflacionistas” em países subdesenvolvidos.

Alguns, que são opostos ao investimento governamental e ao planejamento central, argüem que o investimento *privado* deve ser estimulado por uma política monetária expansionária. Si uma política de crédito fácil não bastar para provocar uma atividade de investimento aumentada, um deficit no orçamento estatal deve ser utilizado para estimular o consumo e elevar os lucros. Nessa política de inflação de lucro planejada”, é mais nos efeitos *secundários* do que nos efeitos primários da injeção de moeda que se deve confiar para induzir um novo investimento. Um aumento imediato do investimento é, certamente, bem-vindo; porém o que é mais provável é que o consumo terá de se elevar primeiro. A procura crescente de bens de consumo fará então com que os investimentos pareçam mais lucrativos; ao mesmo tempo os lucros crescentes significam uma transferência da renda para um grupo que se supõe ter mais alta propensão para poupar. As economias que êsse grupo acumula dos seus lucros tenderão então as sustentar o nível mais alto de investimento. Dêste modo e muitas vêzes se acrescenta, ou pelo

menos se insinua, só dêste modo pode a futura renda total ser elevada para benefício final de todos (16). O outro e provavelmente maior grupo advoga o financiamento deficitário de investimentos *públicos*. Para êsse grupo o aumento *direto* do investimento público mais do que os possíveis efeitos secundários sobre o investimento privado, é que é o fator importante. Os componentes dêsse grupo argüem muitas vezes, além disso, que

- (16) Êste grupo de economistas muitas vezes baseiam seus argumentos na teoria de desenvolvimento de Schumpeter, de acôrdo com a qual sômente a criação do crédito em larga escala pode financiar tôdas as "novas combinações de fatores produtivos" que constitui "desenvolvimento". Qualquer que seja a contribuição para o financiamento de inovações em forma de poupança voluntária deve sua existência aos lucros elevados derivados de investimentos prévios financiados pela criação de crédito. A criação de crédito é o meio de economia de livre empreendimento para realizar a economia planejada centralmente efetuada por meio de contrôles diretos.

Os efeitos inflacionários da criação de tal crédito, discute Schumpeter, não necessitam ser sempre cumulativos. Os "empreendedores criadores" investem inicialmente do fundo de empréstimo, lucram e aumentam suas economias. O total do crédito é principalmente de "economias antecipadas".

Deve-se notar, entretanto, que Schumpeter relegou para segundo plano a competição entre a formação de capital e o consumo, atribuindo importância especial à competição entre inovadores e a produção "estática". Ao empreendedor progressista é dado poder aquisitivo, habilitando-o a levar se suas novas realizações, e se êle saca recursos produtivos de outras fontes, é o produtor menos "dinâmico" que é principalmente afetado (Fritz Machlup, *Forced or induced saving, Review of Economics and Statistics*, vol. XXV, p. 33). Schumpeter diz explicitamente que "a redução do poder aquisitivo real de algumas utilidades é um fenômeno secundário que, além do mais, é compensado pelo aumento do valor real aquisitivo de outras". (*Business cycles*, New York 1939, vol. I, p. 112, note I).

Em países subdesenvolvidos esta competição entre produção "estática" e "dinâmica" desempenha apenas um papel de pouca importância. Neste caso, deve-se acentuar principalmente, portanto, forçar a poupança por parte dos consumidores. Além do mais, a necessidade de uma inflação de lucro "planejado" nesses países subdesenvolvidos se sustenta em função da acentuada falta de uma hoste de empreendedores, a qual, de acôrdo com Schumpeter, permanece pronta a utilizar o crédito bancário quando êste lhe é oferecido em condições suficientemente acessíveis. Consequentemente, "uma imitação do sistema Schumpeteriano com a mera omissão dos empreendedores assemelha-se a um carro sem condutor. Certamente que êle pode mover-se, mas a questão é para onde e por quanto tempo". (Ametz Morag, *Indirect Taxes, Inflation and Development*, unprinted dissertation, Johns Hopkins University, Baltimore 1954, p. 148-49).

os efeitos inflacionários dessa política devem ser deliberadamente mitigados, utilizando-se para fins de investimento (17) o aumento de receitas de impostos que automaticamente resultam.

Ambos os grupos admitem, certamente, os males sociais familiares da inflação, embora muitas vezes sustentem que os "custos sociais" da inflação são menores nos países subdesenvolvidos do que em países mais adiantados. Como *quer que seja*, (cf. abaixo) a questão crucial tem de ser — si é realmente possível realizar, através da inflação, uma taxa de investimento desejável essencialmente mais alta do que poderia ser obtido sem ela, porque é certamente só com esta condição que se pode ter justificativa para expor êsses países em geral extremamente pobres às cargas sociais que uma inflação inevitavelmente impõe sobre êles.

Embora seja pouco mais do que uma banalidade, pode ser bom começar por indicar que, uma vez que o pleno-emprêgo é alcançado, os novos investimentos podem ser obtidos somente a custo do consumo presente (18). Enquanto houver fôrça de trabalho não utilizada e outros recursos, os novos investimentos

(17) Isto pode ser feito, certamente, quando uma inflação lucrativa planejada resulta em aumento de receita dos impostos. Mas com forte oposição para o investimento público, o resultado é mais provavelmente o aumento da emissão de moeda corrente e a redução da tributação ou a redução da tributação apesar de que o govêrno pode diminuir o seu deficit ou mesmo desenvolver o saldo que pode ser emprestado a empreendedores privados através do sistema bancário.

(18) Tem-se argüido recentemente que mesmo depois de se atingir o pleno emprêgo, o produto nacional total pode ser aumentado um pouco por meio da inflação. A principal razão dada é que, com uma forte "ilusão monetária", as remunerações mais altas em dinheiro podem fazer que as pessoas trabalhem durante mais horas. Ou com maior intensidade. É concebível que um "shot of inflation" moderado em países que não estejam acostumados à droga, pudessem ter êste efeito, mas, como já se declarou, o "super pleno" emprêgo resultante da inflação continuada, afeta mais provavelmente o produto nacional total de modo adverso. E em países subdesenvolvidos é provável que o processo seja inteiramente inaplicável porque êles raramente têm autoridades monetárias bastante fortes para o "shot" com moderação suficiente. Isto é explicitamente reconhecido pelo proponente do argumento. (Martin Bronfenbreuner, *The high costs of economic development*, *Land Economics*, vol. XXIX, p. 209-18).

podem representar uma adição ao produto nacional total; conforme ficou explicado na secção II, é no mínimo concebível que os investimentos, pudessem ser aumentados sem corte do *consumo presente real*; êles seriam feitos antes à custa do *aumento potencial* do consumo presente que seria possível com mais pleno-emprego.

Admitamos que, numa situação de pleno emprego, uma política monetária expansionária consiga — ou diretamente, ou através da inflação de lucro planejada, há pouco descrita — provocar novos projetos de investimento, de modo que o investimento pretendido excede a poupança pretendida, ou admitamos que o govêrno enverede em novos projetos de investimento por meio de fundos postos à sua disposição, diretamente ou indiretamente, pelo banco central. Em ambos os casos, a *procura efetiva ultrapassa a oferta* aproveitável de mercadorias aos preços vigentes. A menos que outros, no país em questão, se disponham a reduzir os seus investimentos ou o seu consumo correspondentemente, os preços devem começar a elevar-se; e como os trabalhadores e outros que têm rendas em dinheiros fixas exigem — e obtêm — compensação pelo aumento do custo de vida, um processo de inflação se inicia. Em última instância, o movimento familiar em espiral ascendente é devido ao fato de que uma tentativa de um setor para ficar com a disposição de uma proporção maior do produto nacional total encontrará, da parte de outros grupos, forte *resistência contra o corte em suas*

(19) No caso de "sub-emprego", os trabalhadores excedentes "não-produtivos" são sustentados pelos trabalhadores "produtivos". Pode-se dizer que êstes últimos realizam uma poupança "virtual", no sentido de que produzem mais do que consomem, mas essa "poupança" é "abortiva"; ela se esbanja, sendo balançada pelo consumo não-produtivo dos operários que não contribuem com coisa alguma para a produção. Se êsses trabalhadores continuassem a ser alimentados por seus companheiros "produtivos", mas fôssem transferidos para projetos capitais, o seu consumo não-produtivo se transformaria em consumo produtivo e a sua poupança até então "abortiva" se transformaria em poupança efetiva, incorporada em novos investimentos (cf. Ragnar Nurkse, loc. cit. p. 37-38). Mas há aqui, certamente, o perigo de que "os operários produtivos" (digamos, os fazendeiros) ampliem o seu consumo.

quotas. A luta entre diferentes setores da economia para preservar ou mesmo aumentar as suas quotas no produto nacional é que está na raiz de uma inflação cumulativa.

Essa corrida realiza o que muitas vezes se chama uma “poupança forçada” da parte daqueles cujas rendas temporariamente ou permanentemente pairam atrás dos preços em ascensão. Eles são obrigados a restringir o seu consumo simplesmente porque a sua renda em dinheiro comprará apenas um volume de utilidades menor do que antes. Os recursos produtivos anteriormente empenhados na fabricação dessas mercadorias são então libertados e, contanto que sejam suficientemente móveis, podem ser utilizados para fins de investimento.

Não se pode, portanto, negar a possibilidade de que uma política de inflação, sobretudo nas suas fases iniciais, seja capaz de alterar a composição do produto nacional na direção de *mais bens de capital e menos bens de consumo*; isto é, de que seja possível criar novos investimentos dêsse modo. A razão é que leva certo tempo até que outros grupos — operários, empregados, funcionários públicos — possam ter compensação, principalmente em países nos quais os trabalhadores são pouco organizados; e que certos grupos, tais como possuidores de pensões ou de apólices de seguros de vida, contas de bancos ou cauções governamentais, não têm compensação alguma. Mas onde a inflação tiver continuado, talvez por muitos anos, e onde todos esperam que ela vá sempre continuando, *esses retardamentos se tornarão provavelmente, cada vez mais curtos* com o resultado de que as variações na distribuição da renda real e na composição do produto nacional se tornam menos marcadas. Os efeitos da inflação então se limitam, sobretudo, a uma elevação mais ou menos simultânea de praticamente todos os preços e da vasta maioria de rendas em dinheiro.

Além disto, deve-se indicar que, mesmo nas fases iniciais de uma inflação, quando a redistribuição da renda real ainda pode ser substancial, os empreiteiros que recebem lucros mais altos aumentarão, é óbvio, não só os seus investimentos, mas também o seu consumo. Embora a sua propensão marginal pa-

ra poupar seja, provavelmente, mais alta do que a de outros grupos, é de supor que eles consumam a parte maior da sua renda adicional. Admitindo, por exemplo, que um terço do aumento de lucro seja poupado e que outros recebedores de renda não poupem absolutamente, o investimento adicional envolve o "Custo social" de uma *variação de consumo duas vezes maior dos pobres para os ricos* (20). A inflação não é só uma "taxa" injusta, ela é também uma "taxa" alta.

A êste respeito, o financiamento deficitário do investimento governamental tem uma vantagem, quando a "*propensão do govêrno*" para poupar é unidade, se o deficit fôr utilizado apenas para fins de desenvolvimento. Aquêles que mantêm que os investimentos públicos são menos eficientes devem lembrar-se de que eles podem, pelo menos, ser "baratos" neste sentido. Mas, na prática, uma inflação reultará também usualmente num deficit do orçamento estatal sôbre conta corrente. Até o ponto em que isso é devido a pagamentos de transferência aumentados (benefícios sociais, subsídios), estabelecidos para neutralizar a variação de renda real, haverá tendência para manutenção do status quo; isto é, os "custos sociais" são mitigados mas o desenvolvimento é correspondentemente retardado. Mas, além disto, os govêrnos, como os homens de negócios, podem ser tentados a fazer despesas extravagantes durante um período de inflação.

Os "custos sociais" acima referidos é de supor que sejam *mais altos* em países subdesenvolvidos do que em países mais adiantados, onde uma parte substancial dos ganhos adicionais pode tomar a forma de economias associadas, e onde altos e progressivos impostos de renda e de lucros excessivos tanto sôbre companhias como sôbre acionistas podem absorver uma parte considerável dos lucros aumentados.

Além disto, pode-se discutir se essa redução do consumo das massas é *econômicamente* correta em países subdesenvolvidos — inteiramente a parte de considerações de justiça social, es-

(20) Êste ponto é acentuado por David L. Grove, Objectives and potentialities of monetary policy in underdeveloped countries.

tabilidade política, etc. — uma vez que ela pode deter a melhoria da eficiência pessoal da parte da população trabalhadora, eficiência que, nesses países, em particular, é de supor que resulte de padrões de vida material mais altos. Esse “investimento em capital pessoal” bem pode ser mais importante, afinal de contas, do que os investimentos materiais possibilitados pelas economias derivadas de lucros aumentados.

De mais a mais, os investimentos materiais possibilitados pela “poupança forçada” durante um período de inflação *não* podem, em sua totalidade, ser considerados como *adição líquida ao estoque de investimentos* porque a inflação, quasi certamente, tem efeitos adversos *sobre as economias voluntárias*. A redistribuição da renda real reduz a capacidade de poupar daqueles que recebem a sua renda real reduzida. Isso, contudo, não pode significar muito em países subdesenvolvidos, onde a maior parte dessas pessoas não pouparia, provavelmente, coisa alguma. Mas a falta geral crescente de confiança no valor futuro do dinheiro destruirá a *vontade* de poupar, exceto sob a forma de “investimento direto”; as economias em “forma de dinheiro” tendem a desaparecer. De mais a mais, a inflação pode forçar muitos ao *consumo de capital* para manterem o seu padrão de vida; e esse consumo de capital nem sempre se limita a verdadeiros donos de capital; uma inflação *contínua cria um desejo geral de se tornar o indivíduo um solicitador de empréstimo, ou de ficar em atraso com pagamentos* (inclusive pagamentos de impostos) (21), afim de tirar vantagem do valor declinante da moeda. Mesmo os homens de negócios que ganham com a inflação podem comer parte do seu capital; embora, provavelmente, eles “poupem” parte da sua renda estimada, *taxas de depreciação inadequadas* sobre a base de custos históricos podem dar-lhes uma impressão exagerada do que é realmente a renda deles.

(21) Esta tentação é muito aumentada nos países em que a taxa de juros sobre tais dívidas tributárias é fixada de acordo com antigas leis (donde resulta que é provável que ela esteja muito abaixo das taxas reais do mercado, acrescidas pela inflação) e nos quais pode mesmo haver muita probabilidade de que as autoridades arrecadoras desistam afinal desses pagadores recalcitrantes de impostos, como casos perdidos.

Consequentemente, parece duvidoso que uma política de inflação resulte, em suas fases mais tardias pelo menos, num aumento substancial do *volume líquido* de investimento sôbre e acima do que se poderia ter obtido em condições monetárias estáveis E, ainda mais, a inflação levará a *variações da estrutura de investimento*, as quais, do ponto de vista do desenvolvimento econômico correto, devem ser caracterizadas como desfavoráveis.

É óbvio que os empreiteiros preferirão aquelas espécies de investimentos que prometem as mais altas remunerações e que serão aquelas *que satisfazem a procura dos grupos de renda favorecidos pela inflação*, tais, por exemplo, como investimentos em moradias de luxo e edifícios de escritórios. Por conseguinte, ter-se-á, provavelmente, um volume considerável de investimentos, a “produtividade social” dos quais é desprezível e com respeito aos quais mesmo a “lucrabilidade privada” depende de sua inflação continuada. Até certo ponto, essa tendência pode, talvez, ser contrabalançada por um contrôle direto de investimentos, mas isso é simplesmente “tratar dos sintomas”, enquanto se permite que se desenvolva a distribuição de renda mais desigual.

De mais a mais, uma inflação tende a fazer que praticamente todos os investimentos pareçam altamente lucrativos com o resultado de que a *função seletiva normal do risco é eliminada*. Em condições de estabilidade monetária, as firmas que estão decaindo são forçadas a aumentar a sua eficiência, ou a abandonar os negócios. Um lucro menor do que médio não tem o mesmo efeito compulsivo; consequentemente, a inflação habilita certas firmas a sobreviverem e, assim, impede uma alocação mais racional de recursos. Além disto, haverá uma tendência a preferir as espécies de investimento que requerem o *menor esforço e competência*; em parte porque muitos fora do grupo de verdadeiros empreiteiros tentarão conseguir a sua “quota” do bolo; em parte porque os lucros dos verdadeiros empreiteiros, em alguns casos, se podem tornar tão grandes que eles considerem insensato empregar tôdas as suas economias novamente nos ramos de produção que lhes é familiar. Um, por exemplo dá preferência ao investimento em contas e é evidente-

mente um esbanjamento de recursos, não o menor em países pobres, veicular estoques de utilidades maiores do que os exigidos para a livre ação da economia. Ainda, mais, o desejo de ser devedor pode levar as pessoas a escolher investimentos que são *tradicionalmente considerados como bons colaterais*, tais como propriedade imóvel. Se os vendedores de tal propriedade reinvestissem produtivamente os lucros, o único mal que se teria feito seria o retardamento consequente, mas êles podem usar uma parte respectiva para consumo (22) ou para economizar.

Se se teme uma desvalorização, há também, certamente, uma tentação para a *fuga de capital*. E investimentos domésticos também é de supor que sejam selecionados não primariamente com atenção à respectiva contribuição para satisfazer necessidades presentes da população, mas antes na base da *conveniência dêles como barreira contra os preços em ascensão*. Ao mesmo tempo, as energias de muitos dos indivíduos mais capazes se dirigirão provavelmente para modos melhores de fazer lucros especulativos antes do que para modos melhores de produzir ou distribuir mercadorias e serviços úteis.

Por tôdas estas razões, é provável que os *investimentos socialmente produtivos normais na agricultura e na indústria sejam postos um pouco de lado*, durante um período de inflação.

Essa tendência ainda será aumentada, se, por motivos sociais, se *aplicar um contrôle de preços mais severo aos artigos necessários do que aos de luxo*. No interêsse do desenvolvimento econômico, seria razoável por o mais severo contrôle sôbre os preços de mercadorias não essenciais, mas isso, certamente, é por motivos políticos, pouco exequível.

Idênticamente, as *indústrias de exportação* serão restringidas porque o processo inflacionário eleva os custos do exportador, mas tem pouco ou nenhum efeito benéfico sôbre os preços que êle recebe de fora do país. Eventualmente, a moeda terá

(22) Os vendedores de terras podem mudar-se para as cidades e adquirir o padrão mais alto de consumo urbano.

ainda, provavelmente, de ser desvalorizada, mas isso pode acontecer só depois de um considerável retardamento. Nesse ínterim, os ganhos em moeda estrangeira são menores do que seriam em condições de estabilidade monetária; e conseqüentemente a capacidade do país para importar é reduzida.

De mais a mais, a inflação é de supor que *entreve o fluxo de capital estrangeiro*. É verdade que, no caso de empréstimos contraídos em moeda estrangeira, o prestador é garantido contra o risco da desvalorização, mas tanto ele quanto o investidor direto podem recear que a inflação leve a *restrições de câmbio estrangeiro*; aquêle último pode também pensar que contrôles internos interfiram com os seus negócios. E em geral, o desassossêgo social crescente pode voltar-se fãcilmente contra firmas estrangeiras como bode expiatório conveniente.

Assim, há várias razões para recear que a quantidade disponível total de câmbio estrangeiro seja reduzida. E como já se sugeriu, é duvidoso que um contrôle crescentemente severo das importações de bens de consumo possa impedir isso de ter efeitos adversos sôbre a taxa de desenvolvimento. Além disto, a redução das importações de artigos de luxo é de supor que reforce a tendência para uma má distribuição de investimentos. Ela fornece um induzimento especial a investir em indústrias domésticas que produzem as mercadorias — ou os substitutos dessas mercadorias — que não podem ser mais importadas (23).

Último, mas não o menor dos males, a inflação pode ser particularmente danosa em países subdesenvolvidos que estão na *transição de uma economia de subsistência ou doméstica para uma economia monetária*. A falta de confiança no valor fu-

(23) A América Latina é uma das áreas às quais isto se aplica. "Sob a influência da inflação e das restrições de importações de luxo, ambas coisas muito comuns na América Latina, o investimento tem tendido, nos últimos anos, para concentrar-se na construção residencial, em grande parte para os grupos superiores de renda, e nas indústrias de luxo, ao passo que instalações públicas essenciais, tais como estradas de ferro e portos, têm, em alguns casos, tendido a cair na negligência" (Ragnar Nurkse, loc. cit. p. 117).

turo da moeda tenderá a retardar êsse desenvolvimento ou levará mesmo a um movimento inverso de retôrno a uma maior auto-suficiência. Alega-se, às vêzes, que isso tende a reduzir os custos sociais da inflação, pois esta não afeta muito aquêles setores que ainda estão fora do reino da moeda. Mas, admitindo as vantagens da divisão de trabalho que dependem do uso mais amplo do dinheiro como meio de troca, êsse efeito da inflação pode entravar seriamente o progresso econômico. Em países de nível de desenvolvimento um pouco mais alto, a inflação pode fazer mal pela *destruição dos sistemas de seguro social e dos mercados de garantia*. Como consequência, torna-se difícil ou impossível ao govêrno reverter mais tarde a uma política de tomar emprestado do público. Mesmo o oferecimento de taxas de juros muito altas e de cláusulas de valor estável de uma espécie ou outra pode ser, durante muito tempo, insuficiente para atrair fundos, uma vez que a confiança da população na sua moeda e no seu govêrno está sèriamente abalada.

Argúi-se às vezes que uma inflação *branda* poderia resultar em certo aumento dos investimentos sem carga social insuportável. Mas no máximo isso seria verdade se essa inflação branda ocorresse, por assim dizer, por acaso. Logo que é proclamada como política deliberada, os seus efeitos serão descontados e assim ela se transforma gradualmente em inflação cumulativa progressiva.

Tem-se também arguído que uma inflação *reprimida* faria os custos sociais mais suportáveis. Mas os advogados do que aqui se chamou inflação de lucros planejada colocam a sua confiança principal em uma elevação de preços real ou esperada. Além disto, é necessário que se tenha uma administração governamental muito eficiente e uma população muito disciplinada e cumpridora da lei para manter uma inflação reprimida. Portanto, é provável que, mais nos países subdesenvolvidos do que em outros, ela evolua para “uma inflação de câmbio negro”, que é provàvelmente a pior forma de tôdas porque à “corrida entre o consumo, o investimento privado e a despesa governamental se ajunta outra corrida, a saber, entre a população cumpridora da lei e os violadores da lei”; e se bem que seja “difí-

cil dizer a priori quem ganhará a primeira corrida, o vencedor da segunda está determinado desde o ponto de partida” (24).

A principal conclusão a ser tirada de tôdas estas considerações é que, no fim de contas pelo menos, *a inflação não é meio conveniente de promover o desenvolvimento econômico*. Isto se aplica tanto à inflação de lucro planejada quanto aos investimentos governamentais inflacionários. Si bem que êstes últimos possam ser mais eficientes e menos custosos, é duvidoso, mesmo nesse caso, que o volume líquido de investimento seja essencialmente maior do que poderia ter sido na ausência da inflação; ademais, fica-se — tanto nesse caso como até mais no caso da inflação de lucro planejada — com uma composição destorcida de investimento, junto com a instabilidade econômica geral e todos os males sociais familiares resultantes da redistribuição da renda.

Deve-se talvez acrescentar que não só a renda real, como *também a riqueza real de um país será, provavelmente, redistribuída* durante uma inflação. Em primeiro lugar, os novos investimentos possibilitados pela poupança forçada das massas se tornam propriedade da pequena minoria de recebedores de lucros. Em segundo lugar, os empreiteiros podem usar parte dos seus lucros para comprar propriedades já existentes daqueles que são levados ao consumo do capital.

Admitindo a validade do argumento anterior, o principal alvo da política fiscal — ou, de fato, da política econômica em conjunto — em países subdesenvolvidos, pode ser formulado do seguinte modo: “atingir a taxa máxima de expansão e desenvolvimento econômico bem balanceado e relativamente estável, compatível com a prevenção da inflação e com a manutenção de uma adequada reserva de câmbio estrangeiro” (25). Ainda mais, a política fiscal geralmente visará a influir na distribuição da renda e da riqueza, mas se mostrará abaixo que, no caso de paí-

(24) Morag, loc. cit. p. 99-100.

(25) Cf. Carl Iversen, “A report on monetary policy in Iraq, Bagdad, 1954, p. 177).

ses subdesenvolvidos, êsse aspecto distributivo da política fiscal pode ser, até certo ponto, coberto, ou, pelo menos, estreitamente conjugado ao principal objetivo há pouco exposto.

Com a prevalência até agora das políticas inflacionárias em países subdesenvolvidos, há, certamente, também o problema de como a política fiscal pode ser utilizada para pôr fim a inflação. Além disto, como quasi não se pode esperar que todos os países subdesenvolvidos queiram ou se sintam capazes, no futuro previsível, de se absterem da inflação, deve-se também considerar de que modo a política fiscal deveria ser traçada "para viver com a inflação", isto é, de que modo ela pode contribuir para diminuir alguns dos males enumerados acima.

IV

Conforme já se disse, a inflação é muitas vezes advogada como única forma possível de apressar a atividade de investimento em países subdesenvolvidos com economias voluntárias muito pequenas. Na secção precedente, deram-se razões para duvidar da eficácia a êste respeito, pelo menos como consequência final, das economias forçadas que resultam da inflação. A questão surge então de saber se a inflação é, de fato, o único meio de promover o desenvolvimento econômico e, em particular, se a política fiscal pode contribuir para isso *sem* recorrer à inflação.

Indicou-se acima que o *baixo nível da atividade de investimento* em países subdesenvolvidos é devido a *uma grande variedade* de causas. Isso já sugere que há muitos modos pelos quais uma política de govêrno coerente pode promover o desenvolvimento criando um "clima de investimento favorável". Não se deve negar, contudo, que as economias voluntárias insuficientes representam papel considerável e que muitas oportunidades de investimento lucrativas não são utilizadas simplesmente porque se verificou a possibilidade de financiá-las.

Que as *economias voluntárias são pequenas e insuficientes* é, por sua vez, uma consequência do baixo nível da renda real

(26). Em quasi todos os países subdesenvolvidos, a esmagadora maioria da população está no nível de subsistência; vê-se logo que as economias voluntárias dessas pessoas são desprezíveis. É verdade que a *distribuição da renda é usualmente muito irregular*, de modo que há também uma quantidade de rendas muito grandes com as quais se poderiam fazer consideráveis economias. Mas em todos os pontos de vista *faltam a êsses recebedores de grandes rendas* as virtudes puritanas que caracterizavam muitos dos capitalistas do período da revolução industrial. Pelo contrário, êles parecem geralmente inclinados a se entregarem ao luxo extravagante, ao que Thorsten Vevlen chamou “esbanjamento conspícuo”. Papel considerável a êste respeito é desempenhado provavelmente pelo que foi recentemente chamado o “efeito de demonstração” (27); a percepção dos padrões superiores de consumo alhures existentes elevou a propensão para consumir e, assim, tendeu a neutralizar os efeitos sôbre a poupança usualmente associados a uma distribuição desigual da renda. Êsse elemento esteve completamente ausente ao tempo da revolução industrial na Inglaterra; bem se pode indagar o que poderia ter acontecido, se os capitães da indústria daquele período tivessem deparado com semelhante comparação (28). Ao mesmo tempo, a preocupação crescente com o desenvolvimento econômico é ela própria, em certo sentido, um

(26) Tem-se tornado costumeiro, a êste respeito, falar do “círculo vicioso da pobreza”. Deve-se indicar, contudo, que êsse círculo vicioso se faz sentir não só do lado da oferta, indo de baixas rendas através de consumo alto, propensões, baixas taxas de poupança, e formação de capital, a baixa produtividade continuada e pequena renda real, mas também do lado da procura; o induzimento a investir pode ser baixo, por causa do pequeno poder de compra da população, devido a baixas rendas; estas, por sua vez são o resultado da baixa produtividade consequente às pequenas quantidades de capital que os homens de negócios foram induzidos a investir. Essa dependência do incentivo ao investimento relativamente ao tamanho do mercado é fortemente acentuada por Ragnar Nurkse, loc. cit. cap. I.

(27) J. S. Dusenberry, “Income, saving and the theory of consumer behaviour”, Cambridge, Mass, 1949, p. 27).

(28) Cf. W. H. Singer, “Obstacles to economic development, Social Research, vol. XX, p. 29).

efeito de demonstração. Assim interpretado, êle explica tanto a procura crescente de investimento quanto, em parte pelo menos, a oferta inadequada de economias voluntárias (29).

Além disto, *só uma parte das pequenas economias realmente feitas são canalizadas para o investimento doméstico produtivo*. As emprêsas estrangeiras que operam em países subdesenvolvidos, é verdade, têm ampliado consideravelmente as suas oficinas por meio de lucros retidos, mas em larga medida êsses países têm sido privados dessa fonte de economias, dado que uma parte substancial dos lucros feitos pelas companhias estrangeiras tem sido usualmente repatriada. Igualmente, muitas economias domésticas têm sido colocadas em cauções ou outras formas de investimentos em países mais adiantados. Assim, tem havido *um fluxo constante de fundos para fora dos países subdesenvolvidos*, balanceando em parte ou totalmente o fluxo de capital do estrangeiro para dentro do país. Finalmente, parte considerável das economias de muitos países subdesenvolvidos, e particularmente das economias feitas por não empreiteiros, é simplesmente “amealhada” sob a forma de joias, moedas e notas de banco (30).

Êsse estado de negócios quanto a economias voluntárias em países subdesenvolvidos sugere, pelo menos, *quatro linhas de tratamento*, do ponto de vista da política governamental. Todo esforço deve ser feito (1) para estimular economias domésticas

(29) Se bem que se tenham dado razões, na secção II acima, para duvidar da eficácia das restrições da importação como tais para promover o investimento, elas podem até certo ponto justificar-se como meio de balançar o “efeito de demonstração”, isolando o padrão de consumo local daquele dos países mais adiantados, afim de possibilitar mais poupança doméstica e formação de capital (Ragnar Nurkse, loc. cit. p. 118). Mas isto é evidentemente um ataque apenas aos sintomas. Ataque mais básico seria a poupança compulsória através das finanças públicas. Cf. abaixo na secção VI.

(30) Ragnar Nurkse indica acertadamente, contudo, que é muito diferente se é moeda doméstica ou estrangeira que se amealha. O amealhamento doméstico pode ser contrabalançado por uma dose correspondente de expansão de crédito. O amealhamento de moeda estrangeira, de outro lado, significa exportação de capital (economias) e assim representa uma verdadeira drenagem dos recursos do país (loc. cit. 1. 26, nota).

voluntárias e (2) facilitar a canalização delas para investimentos produtivos. Além disto, deve-se tentar (3) suplementar as economias voluntárias privadas com economias públicas domésticas sem criar inflação. E finalmente tem-se de contemplar a que ponto é possível e desejável (4) suplementar economias domésticas-privadas e públicas — pela importação de capital.

No presente trabalho, a atenção se concentrará, sobretudo, na possibilidade de usar a *política fiscal* para êsses fins, mas deve-se indicar antecipadamente que, enquanto a política fiscal é o instrumento óbvio para obter economias públicas, os três outros objetivos mencionados podem ser também promovidos por grande variedade de *outras medidas governamentais*. De fato, a coordenação de todos os aspectos da política econômica é necessária, se se tiver de realizar o alvo do desenvolvimento bem balanceado, não inflacionário.

V

Transferindo o problema relacionado com os pedidos de empréstimos feitos pelos govêrnos no estrangeiro e com a importação de capital em geral para a secção XI, pode-se bem começar por sublinhar o lugar comum de que, se o govêrno de um país subdesenvolvido lançar *empréstimos domésticos* e por meio dêles adquirir a disposição de economias que, de outro modo, teriam sido usadas direta ou indiretamente para investimento privado no próprio país, isso pode ter *influência importante e favorável sôbre a composição do investimento* — pondo de lado a questão de saber se o próprio govêrno empreender investimentos públicos, ou empresta, por sua vez, os fundos a investidores privados — mas *não aumenta o volume total de investimentos*. Tal aumento é realizado sômente se o lançamento de apólices governamentais induzir o público a poupar mais do que pouparia em circunstâncias diferentes, ou atrair economias que, na ausência dessa maneira conveniente de colocá-los, teriam ido para o estrangeiro ou teriam sido amealhadas. Além disto, o baixo nível presente de economias voluntárias põe *limites estreitos* à possibilidade de lançar empréstimos governamentais domésticos para fins de desenvolvimento.

Empréstimos forçados poderiam, em alguns casos, ser utilizados como alternativa a uma taxaço mais alta. Mesmo que as apólices" recebidas pelos contribuidores, por enquanto pelo menos, fossem pouco mais do que receitas de impostos, poderia haver diferenço quanto ao incentivo ao trabalho, visto que os indivíduos se interessam não só pelo consumo corrente, mas também pelo tamanho das suas posses (31).

No presente momento, contudo, um aceleramento apreciável de investimento por meio de um pedido de empréstimo público doméstico pode ser realizado somente recorrendo-se direta ou indiretamente ao *crédito do banco central*. Conforme se indicou acima, em regra geral, será de segurança recorrer a tal financiamento deficitário enquanto for possível através dêle utilizar trabalhadores desempregados ou subempregados. Mas, uma vez que o alvo do mais ou menos pleno-emprêgo tiver sido atingido, será necessário estabelecer um excedente no orçamento *estatal corrente*, se a pressão inflacionária tiver de ser evitada. Se êsse excedente fôr utilizado para fins de desenvolvimento, pode-se realmente suplementar economias privadas com economias públicas. Mas deve-se ter em mente que, em parte, essa poupanço pública pode ser à custa de um decréscimo das economias voluntárias privadas e a essa extensão o resultado vem a ser, decerto, simplesmente, uma substituição da poupanço privada pela poupanço pública, e não um aumento líquido do volume total de poupanças e investimento.

Antes de discutir as possibilidades a êste respeito, deve-se acentuar que, enquanto as possibilidades presentes — tanto na esfera governamental quanto na esfera privada — de tomar emprestado a longo têrmo ao público se encerram dentro de limites estreitos, é da máxima importância para a promoção do desenvolvimento econômico preparar o caminho para aumentar essas possibilidades no futuro. Isso se pode fazer dando-se pas-

(31) Cf. Ragnar Nurkse, loc. cit. p. 146.

(32) Um aspecto especial da expansão em países sub-desenvolvidos já foi mencionado: a sua utilização como contrapêso ao amealhamento.

sos para o estabelecimento de um *mercado de Capital organizado* (33). Tais mercados, até agora, é evidente que tem faltado em quasi todos os países subdesenvolvidos. Sobretudo em países em que bancos ingleses têm operado, ou em que bancos locais têm sido modelados sobre o tipo bancário inglês, os bancos comerciais se têm limitado quasi exclusivamente a empréstimos a curto prazo a firmas comerciais. Juntamente com emprestadores de dinheiro particulares e usurários, eles constituem o "mercado de dinheiro" em muitos países subdesenvolvidos. Para o financiamento de investimentos reais de maior duração, os investidores têm tido de confiar principalmente em suas próprias economias e em pedidos de empréstimo a parentes, amigos pessoais e conhecidos. Em anos recentes, uma quantidade de países subdesenvolvidos têm instalado bancos estatais (bancos agrícolas, bancos industriais, bancos hipotecários, etc.) para a concessão de empréstimos a longo e médio termo, mas por várias razões eles têm sido incapazes de atender à grande necessidade desses empréstimos. Estabelecer, melhorar, ou expandir as atividades dessas instituições é uma das muitas maneiras pelas quais os governos de países subdesenvolvidos podem promover o desenvolvimento econômico.

A consequência da falta de um mercado organizado no qual a procura e a oferta de fundos emprestáveis possam atender-se mutuamente tem sido que as *taxas de juros pagas por empréstimo a médio e longo termo têm variado amplamente* de caso para caso e, em particular, provavelmente de uma localidade para outra. É também provável que essas taxas de juros *tenham sido em conjunto mais altas* do que teria sido o caso, se tivesse havido oportunidade para emprestar dinheiro a longo termo em formas mais convenientes e menos arriscadas através de um mercado organizado. E, consideração final, mas que não é a de menor importância, pessoas capazes e empreendedoras podem, em muitos casos, ter sido *completamente impedidas* (pela falta de capital) de realizar os seus planos e idéias.

(33) Cf. Carl Iversen, loc. cit. p. 202 ff.

(34) As possibilidades de utilizar a política fiscal para esse fim, nos países sub-desenvolvidos será discutida na seção VIII abaixo.

A consequência ulterior tem sido que *nem sempre foram os projetos de investimento mais promissores que realmente se executaram*; e que o *volume total de investimento real foi provavelmente menor* do que podia ter sido. De ambas as formas, o progresso e o desenvolvimento econômico foram entravados ou retardados.

Se um mercado de capital organizado fôsse criado, *no qual uma variedade de garantias — apólices e ações — fôsse regularmente negociada, uma taxa de juros a longo termo comum tenderia a se estabelecer através dessas negociações*. Mesmo que muitas transações de empréstimo individual continuassem a ser efetuadas fora do mercado de capital organizado, a simples possibilidade de que o solicitador do empréstimo obtivesse também, direta ou indiretamente (por uma instituição de crédito) o seu empréstimo através do mercado o faria avesso a aceitar uma taxa de juros mais alta do que aquela vigente no mercado (para a sua espécie de empréstimo). E inversamente, o prestador não se resignará a uma taxa de juros mais baixa do que poderia obter comprando garantias (que envolvem riscos comparáveis). Assim, a existência de um mercado de capital leva a *uma igualização de taxas de juros para diferentes espécies de empréstimos* (com a devida atenção, certamente, as condições especiais que se prendem a êles) e, o que não é de menor importância, entre partes diferentes do mesmo país. Todos os solicitadores de empréstimo e todos os prestadores — ou pelo menos grande parte dêles — ganham acesso ao mercado nacional de capital e não ficam mais encerrados dentro dos círculos locais estreitos de conhecimentos pessoais.

(35) Uma política fiscal planejada para realizar êste fim evidentemente representa outra forma de "poupança forçada". É interessante notar que Jeremias Bentham, que introduziu o conceito de poupança forçada na literatura econômica, num ensaio escrito em 1804, incluiu nela não só a poupança forçada que pode resultar da inflação, mas também a poupança compulsória que pode ser produzida pela tributação governamental. Cf. F. A. von Haych, A note on the development of the doctrine of forced saving, *Quarterly Journal of Economics*, vol. XLVII, p. 124.

(36) Analisar as finanças públicas dêste ponto de vista é o principal alvo da dissertação de Moraq a que se fez referência acima.

Dêste modo, a existência de um mercado de capital tem influência significativa — e em conjunto benéfica — sobre a *distribuição de investimentos reais* entre os vários negócios e as várias áreas geográficas. Além disto, um mercado de capital pode aumentar o *volume total de investimento real*, oferecendo oportunidades convenientes a colocação de dinheiro. Terceira vantagem da existência de um mercado de capital é, finalmente, que êle servirá para reforçar o poder do banco central de controlar o nível da atividade econômica, *possibilitando ao banco empreender "operações de mercado abertas"*. Vendendo garantias ou aos bancos comerciais, ou ao público, êle pode reduzir o volume de dinheiro em circulação e firmar o mercado da moeda; o banco central terá de vender tanto mais quanto mais forem essas garantias pagas pelo dinheiro que sai de economias. A consequência será uma tendência para reduzir os investimentos e relentar a taxa de expansão. Inversamente, se houver uma ameaça de desemprego, o banco central pode comprar garantias em quantidades suficientes para aumentar o volume de dinheiro nas mãos do público ou nos subterrâneos dos bancos comerciais; daí estimulando o investimento e a expansão econômica, de modo que os recursos de força de trabalho se tornam mais plenamente utilizados.

Todavia, pode levar muitos anos para criar um mercado de capital num país subdesenvolvido. Estabelecer a *própria organização do mercado* é bastante fácil. Não exige todos os refinamentos técnicos que se encontram nas grandes Bolsas de Londres e Nova Iorque. Para começar, nem seria necessário instalar uma Bolsa como instituição separada. Tudo que é preciso, a êste respeito, é que o banco central anuncie ao público e aos outros bancos que está preparado para agir como intermediário entre compradores e vendedores de apólices e ações e que comece a publicar, diariamente, ou uma ou duas vezes por semana uma lista: 1) de preços de apólices e ações aos quais as transações tenham sido realmente realizadas; 2) de preços aos quais êle tem oferecimentos para vender, ou encomendas para comprar apólices e ação determinadas. Dêsse modo, o pú-

blico estaria constantemente informado sôbre a situação do mercado e, daí, sôbre a altura da "taxa efetiva de juros".

O que levará tempo é, de um lado, *prover um número e uma variedade suficientemente grande de garantias*; e, de outro lado, *criar a familiaridade necessária e a confiança necessária na posse de economias sob a forma de garantias*. Êsses dois processos devem caminhar um junto ao outro no tempo e em outros aspetos porque, se bem que o último seja principalmente um problema de educação e propaganda, a tarefa será facilitada, se se tomar cuidado para criar tais tipos de garantias que tenham probabilidade de atrair o mais possível os futuros compradores. No comêço, *empréstimos com sorteio* talvez possam resultar especialmente atraentes. Deve-se acentuar que, se o mercado fôr funcionar com regularidade, o material posto em circulação tem de ser, certamente, *emitido ao portador*. Isso exigirá uma alteração das praxes vigentes em certos países.

VI

Nas partes precedentes argumentou-se que, no presente momento, os empréstimos populares internos só podem desempenhar papel secundário no fomento à economia e que os empréstimos tomados ao banco central, a partir do ponto em que resultem em maior inflação, constituem um modo dispendioso e ineficiente de realizá-los. Resta considerar se a *política de receita e despesa* pode ser utilizada nesse sentido, e como.

De início, o colocar esta questão sugere uma diferença importante, pelo menos de grau, entre a política fiscal em países subdesenvolvidos e em países mais adiantados.

Nos países mais adiantados o acontecimento mais importante na esfera das finanças públicas no decurso da última geração foi a maior confiança, teórica e prática, na política fiscal como meio de alcançar o nível da atividade econômica com o objetivo de alcançar e manter o pleno emprêgo. Houve, além disso, uma tendência à expansão da satisfação "coletiva" das necessidades com o resultado de fazer passar pelo tesouro proporção crescente da renda nacional. Mas, a despeito dessa evo-

lução ainda é opinião preponderante nos países adiantados do mundo livre que a política fiscal, em geral, deveria evitar, tanto quanto possível, a intervenção na distribuição de recursos e muitas vezes se sustenta que daí também decorre que ela deveria respeitar a imposição relativa, por parte do povo, do presente e do futuro, embora nos últimos anos se tenha verificado uma tendência crescente, mesmo nos países adiantados à intervenção dos governos nas preferências individuais a êsse respeito no sentido de estimular as economias e a formação de capitais.

De qualquer modo, a neutralidade neste último ponto está fora de questão nos países subdesenvolvidos, empenhada em assegurar o seu desenvolvimento econômico. É a essência mesma de uma política firme de desenvolvimento que o *governo superimpõe a sua estimativa da importância relativa do consumo presente e futuro à de seus cidadãos*. Ele quer dar mais importância ao investimento e menos ao consumo do que o indicam as propensões atuais para economizar e consumir.

Dêste ponto de vista básico torna-se claro que a política de receita e despesa visando ao maior desenvolvimento econômico *não consiste apenas em estabelecer certos saldos no orçamento do Estado*. Em última instância não é no dinheiro, mas no *controle dos recursos reais* que o governo está interessado. Isto tem consequências muito importantes, tanto para a política de despesas como, em particular, para a política de impostos nos países subdesenvolvidos. As despesas públicas de natureza diversa podem onerar diferentes recursos reais e assim também diferentes modalidades de taxaço, rendendo a mesma quantia podem levar diferentes quantidades de recursos reais de uso privado.

Nos países subdesenvolvidos que são obrigados a contar exclusiva ou principalmente com as economias domésticas para a realização do desenvolvimento de seu aparelho produtivo e que não pode lançar mão de um contingente de reserva de trabalhadores desempregados pode ser preciso, entretanto, não somente tentar transferir recursos do setor de consumo para o

de investimentos, mas ao mesmo tempo tentar realizar uma *transferência, dentro do próprio setor de consumo*, da força de trabalho dos campos de baixa produtividade marginal às linhas de produção onde o produto adicional é mais alto, de modo a evitar a redução do consumo presente a tal ponto que seus efeitos adversos no tocante ao incentivo possam frustrar todo o programa de desenvolvimento (37).

Quando se compreende que o importante é conter ligeiramente o consumo de modo a liberar recursos reais para fins de desenvolvimento, torna-se claro, ademais, que o que é necessário é *uma economia pública suplementar, mas não forçosamente o investimento público*.

Em certos casos, os saldos do govêrno podem muito bem ser postos à disposição de investidores privados na forma de empréstimos, quer através os bancos comerciais, quer através bancos estatais especialmente criados para êsse fim (corporações financiadoras de novos desenvolvimentos, bancos agrícolas, bancos industriais, bancos hipotecários, etc.). Ou pode o govêrno adquirir ações em companhias privadas ou empenhar-se em diversas modalidades de emprêsas conjuntas (do Estado e de particulares.).

Entretanto, a evidente ausência de empreendedores particulares *reclamará provàvelmente considerável volume de inversões diretas do govêrno* (pelo menos nas etapas iniciais). Talvez convenha lembrar aqueles que se opõem às inversões governamentais por questões de princípios, que a escolha pode

(37) Cf. nota 10 acima. Até certo ponto isso pode ser também realizado simplesmente pelo aumento da produtividade, digamos, na agricultura, ao mesmo tempo que parte da sua força de trabalho se transfere para o setor de investimento. Todavia, muitas vezes, pode ser necessário realizar uma transferência suplementar de operários para indústrias de mercadorias de consumo. De outro lado, deve-se acentuar que uma transferência do trabalho da agricultura para a indústria não é, por si mesma, uma solução do problema de desenvolvimento, pois que ela pressupõe a questão da formação de capital; por si mesma ela não fornece o capital necessário para o desenvolvimento. O problema da formação de capital deve ser resolvido primeiro (Cf. Ragnar Nurkse, loc. cit. p. 51).

ser entre inversões governamentais ou nenhuma inversão. Em particular o govêrno pode ter que fornecer o chamado "*capital social geral*" que não promete lucros elevados nem rápidos, se é que os promete, mas pode ter efeitos muito grandes sôbre a "produtividade social", assegurando "autonomia externa". A iniciativa governamental pode também ser necessária porque as necessidades de capital para os empreendimentos isolados são *grandes demais* para serem atendidas pelos investidores privados enquanto não existir um mercado de capital organizado. Investimentos em estradas de ferro e usinas elétricas, navegação fluvial e estradas de rodagem, educação, saúde e saneamento se classificam indiscutivelmente nessas várias categorias. "À parte de sua contribuição direta ao bem estar humano o investimento geral social por parte do govêrno traz duas grandes contribuições ao desenvolvimento econômico: (a) A contribuição direta que os melhoramentos em grande escala no que concerne à saúde, educação, adexramento, trazem à capacidade produtiva por meio do aumento da stamina e da fôrça dos trabalhadores, de um lado, e de seu acêrvo de sabedoria e habilidades do outro. Isto representa plenamente tanto um aumento nos recursos de que dispõe a economia, quanto os investimentos que reforçam os fundos monetários. (b) Os supracitados aumentos na capacidade humana, combinados com os investimentos em rodovias, usinas elétricas, irrigação, etc., possibilitam o meio econômico — as economias externas — necessário a tornar mais atraente os investimentos privados. Diferentemente dos investidores dos países adiantados, os das economias subdesenvolvidas não podem contar como certos o fornecimento de trabalho qualificado e sadio, facilidades de transporte e comunicações, a possibilidade de dispor de água, de energia e de suprimento imediato de matérias primas. O caráter lucrativo de muitos investimentos em tais países fica portanto anulado pelas grande despesas que se tornam indispensáveis para o estabelecimento dêsses pre-requisitos do processo produtivo ou para operar sem alguns dêles. Como os govêrnos empregam cada vez mais a sua faculdade de cobrar impostos,

para realizar êsses serviços, as economias externas necessárias à elevação da taxa de lucros a níveis atrativos serão asseguradas" (38).

Como já foi indicado há o perigo de que os impostos necessários para obtenção de um saldo no orçamento corrente do Estado pode *reduzir as economias privadas ou mesmo causar a deseconomia*. Se tal acontecer, o resultado pode ser uma tendência cumulativa a ter impostos cada vez maiores e autonomia privada cada vez menores. (39). Conforme o que foi dito ao fim da IV seção deveria, ao contrário, ser o objetivo da política fiscal nos países subdesenvolvidos estimular as economias privadas e ao mesmo tempo canalizá-las para os investimentos produtivos. Isto evidentemente coloca as autoridades fiscais dêsses países dentro de um dilema insolúvel: de um lado, os altos níveis de impostos são necessários para financiar a participação do govêrno no programa de desenvolvimento; de outro lado, quanto mais baixos os impostos maiores as rendas disponíveis das quais têm de vir as economias privadas e maior a atração para os investidores privados.

Deveria ser possível, entretanto, pelo menos em larga medida, solucionar êsse problema e servir ambos os objetivos por meio da seleção de *uma combinação apropriada de impostos e subsídios*, que ao mesmo tempo levaria em conta um terceiro fator certamente não menos importante: os incentivos ao trabalho. Na seção VII faremos mais alguns comentários sôbre os efeitos de vários instrumentos fiscais a êsse respeito.

É evidentemente impossível estabelecer-se uma regra universal no tocante ao *volume do saldo no orçamento corrente do Estado* que um país subdesenvolvido pode atingir. É esta, prin-

(38) Cf. Walter Heller em Report on the technical assistance conference on comparative fiscal administration (U. N. document E. CN. 8/67, Nova Iorque 1952, p. 17).

(39) "O Estado se adianta, tentando aumentar o fluxo de economia através do método compulsório da taxação; o público responde pela redução da sua contribuição a êsse fluxo; o Estado dá outra volta ao parafuso, o público se retrái ainda mais, e assim por diante" (Ragnar Nurkse, loc. cit. p. 145).

cipalmente, uma questão política e as condições econômicas básicas que limitam o volume possível do saldo variam grandemente de um país a outro. Ainda assim, pode se fazer algumas observações gerais.

Às vezes afirma-se que os países subdesenvolvidos, com seus baixos níveis de rendimento real, têm maior capacidade *proporcional* de pagar impostos que os países mais adiantados e de renda nacional per capita mais elevada, simplesmente porque o excedente gravável acima do mínimo para subsistência é menor. Nesta forma geral, entretanto, este argumento não é válido, pois implica em que o dinheiro pago como impostos se evapore. Na medida em que a renda dos impostos é empregada em serviços públicos e benefícios, os impostos em conjunto só são uma "carga", (1) na proporção do desperdício e da corrupção que possa existir na arrecadação dos impostos ou nos gastos dos dinheiros públicos ou em ambos e (2) na proporção em que os fundos públicos são empregados para satisfazer as necessidades colocadas mais baixo na escala de preferências que as necessidades que teriam sido satisfeitas se o dinheiro ficasse nas mãos dos contribuintes. Em outras palavras, seja o país rico ou pobre, o problema é simplesmente o de decidir se se deve gastar uma certa fração da renda total coletivamente, de preferência a individualmente. O limite máximo dessa fração depende, pelo menos em princípio, de como o govêrno efetivamente arrecada e gasta o dinheiro mais do que do nível da renda real (40).

Consequentemente, a questão não é tanto de saber até que altura pode atingir o nível de taxaçoão como a de saber *qual a proporção* da receita do imposto, ou melhor, dos reais recursos do país *pode ser desviada do consumo para os investimentos*. E esta proporção é indubitavelmente mais baixa nos países pobres do que nos ricos. Tentativas para estimular a economia e os investimentos privados dificilmente obterão resultados grandes e rápidos. Isto é necessariamente uma política de longo al-

(40) Cf. Walter Heller, loc. cit. p. 20.

cance. É compreensível, assim, que os países subdesenvolvidos mostrem impaciência e desejem maiores e mais rápidos resultados. Mas mesmo se se tentar acrescentar as economias privadas voluntárias as economias públicas os resultados podem ser modestos a princípio. Uma vez que um programa de desenvolvimento haja sido lançado com sucesso a proporção da renda nacional que pode ser aproveitada para investimento, sem sacrifícios indevidos no consumo, poderia aumentar continuamente.

Além disso, há razão para assinalar que *mesmo um pequeno aumento na taxação pode representar para as finanças um substancial aumento nos investimentos*. Suponhamos que num país subdesenvolvido a participação do govêrno na produção nacional em bruto é de 12 por cento o que é bastante característico. (41). Presuma-se, além disso, que um terço dessa participação seja destinado ao desenvolvimento econômico. Nesse pressuposto um aumento de apenas 2 por cento na participação do govêrno (para 14 por cento da produção nacional em bruto) habilitaria êsse govêrno a aumentar de 50 por cento sua contribuição aos investimentos destinados a êsse desenvolvimento (42).

Em geral, o problema é, naturalmente, dirigir tanto quanto possível o incremento da renda e só permitir que o mínimo possível dessa renda se destine ao consumo imediato. (43). Mas, para tornar essa aproximação mais realista, deve-se considerar que *tanto o consumo como o investimento incluem itens desejáveis e indesejáveis*. A distinção entre consumo e investimento desejáveis e indesejáveis é evidentemente política, baseada em última análise em apreciações de valor, mas em países subdesenvolvidos deveria ser mais fácil do que em países mais adiantados separar a parte de consumo e investimento que contribui para um ulterior aumento na produtividade.

(41) Cf. John H. Adler, Fiscal problems in economic development, em Rapports pour le Congrès de Londres de l'Institut International des Finances Publiques, Paris 1951.

(42) Cf. Walter Heller, loc. cit. p. 21.

(43) Êste é o modo por que se manifesta Ragnar Nurkse (loc. cit. p. 146).

Isto serve para evidenciar que há uma conexão estreita entre o *aspecto do desenvolvimento e o aspecto da distribuição da política fiscal* nos países subdesenvolvidos. Aqui a redistribuição é muito mais do que um gesto humanitário. É um instrumento para melhorar a produtividade por meio de investimentos em seres humanos. Principalmente na medida que êste processo da formação de capital humano, por intermédio da *finança governamental*, é levado a efeito à custa do desperdício dos ricos, os objetivos de promover o desenvolvimento e de obter uma distribuição mais equitativa do imposto podem ir *pari-pas-su*, enquanto que o desenvolvimento por meio de inflação terá a tendência de fazer do pobre mais pobre e do rico mais rico (44).

Poderia ser argüido que, como a renda aumenta, haverá um crescimento *automático* na receita pública mesmo sem alteração da estrutura dos impostos. Isto ocorre verdadeiramente nos países adiantados, mas mesmo aí o imposto de rendas, naturalmente, não absorve o aumento total da renda. E nos países subdesenvolvidos onde a estrutura total do imposto é provavelmente menos progressiva — ou às vezes regressiva — êste aumento automático da receita pública tem menos probabilidade de efetivar-se. Com uma taxa per capita (poll tax) ou imposto sobre as necessidades a arrecadação do imposto pode não se elevar substancialmente com aumento na renda nacional. *São necessários esforços deliberados* para organizar uma estrutura do imposto que assegure cortes máximos no consumo e no investimento indesejáveis, com o fito de promover consumo e investimento desejáveis (45).

Para saber até que ponto é possível acelerar o desenvolvimento econômico — ou por investimentos públicos diretos ou tentando estimular o investimento privado — sem correr os

(44) Cf. Walter Heller, loc. cit. p. 35.

(45) Não é menos dêste ponto de vista que a inflação parece ser um método infeliz de "tributação", pois que, conforme se apontou na seção III acima, ela é geralmente acompanhada de uma redução do consumo desejável e de uma expansão do consumo e do investimento indesejáveis.

riscos da inflação, é necessário, para os governos de países subdesenvolvidos, *seguir o curso dos acontecimentos econômicos tão de perto quanto possível*. Para estabelecer uma base sólida para sua política fiscal, bem como para sua política econômica em geral, torna-se necessário coletar dados concernentes ao volume e à distribuição da renda nacional, nos seus elementos principais: consumo privado, investimento (doméstico e estrangeiro) e compras pelo governo de serviços e utilidades, na situação da balança de pagamentos, nos movimentos de população e preços etc. E, como complemento ao conhecimento de como essas fases se desenvolveram em passado recente, é necessário fazer *previsões* tendo em vista suas prováveis tendências no futuro. Esse prognóstico pode ser condensado no *Orçamento Nacional* de modo a mostrar uma queda, como acima indicado, da estimativa da renda nacional e da despesa nacional para o ano seguinte. Mas, lembrando que o essencial no sentido de promover o desenvolvimento econômico é encaminhar os recursos reais com objetivos de investimentos, o orçamento nacional na parte referente a dinheiro deveria ser suplementado por um *Orçamento da força do Trabalho (e de outros recursos reais)* mostrando quanto o país em questão pode “dispender” nesse particular.

Recentemente, em vários países, tem havido consideráveis discussões referentes à natureza a propósitos dos Orçamentos Nacionais. O problema é, às vezes, assim colocado: deve o Orçamento Nacional ser meramente um *prognóstico* do que é provável que aconteça, ou deve ser um *plano* de ação governamental? Um Orçamento Nacional deve, entretanto, necessariamente, conter tanto um elemento de previsão “neutra” como um elemento de planificação governamental “política”. Como já foi indicado, as cifras contidas num Orçamento Nacional são estimativas obtidas tendo por base determinados dados e suposições. Algumas dessas preliminares se relacionam com assuntos que estão fora do contróle do governo, tais como a densidade da população, o volume dos recursos naturais, as condições do tempo, ou o provável desenvolvimento econômico e a política de outros países. Mas certas suposições podem também ser feitas

com relação à política econômico dentro do país no ano seguinte (exemplo: relativamente à taxa de câmbio, à elevação da taxa de juros e à regulamentação do crédito, ao nível de taxaço e direitos, restrições na importação, etc.). É necessário, assim, que a elaboração do Orçamento Nacional seja feita em íntima colaboração com o govêrno.

Numa economia socialista totalmente planificada, o Orçamento Nacional é, certamente, ao mesmo tempo, o Plano Económico a ser executado detalhadamente pela ação governamental. Esta é provávelmente a razão pela qual à elaboração do Orçamento Nacional têm se insurgido os círculos "capitalistas". Há o receio de que seja um instrumento para aumentar a interferência do govêrno nos negócios. Êsses temores não são bem fundados, entretanto. Pelo contrário, é essencial se o sistema de empreendimento livre deve sobreviver, que a política económica futura do govêrno e dos empreendedores particulares seja baseada no máximo de informações disponíveis e coordenadas da melhor maneira possível. E isto é exatamente o que o Orçamento Nacional e as Contas Nacionais devem facilitar.

Por uma descrição coerente da situação económica em geral e pela demonstração das inter-relações com os vários setores da economia, serão revelados tanto os efeitos diretos como os indiretos, dos passos dados por cada Ministério ou Departamento, e assim diminuirá o risco de que sejam tomadas medidas por si mesmas contraditórias ou que se anulem mutuamente. Da mesma forma, essas publicações fornecerão aos homens de negócio informações muito valiosas para guiá-los no planejamento de suas atividades.

Numa economia baseada no livre empreendimento, o Orçamento Nacional deveria somente dar uma ampla e geral indicação dos alvos que o govêrno considere desejável visal para a atividade económica do país. Se fôr declarado, por exemplo, que um certo nível de investimento total deveria ser visado, ou que certos tipos de investimento deveriam gozar de preferência sobre os demais, isso não implica de modo algum em que todos êsses investimentos devam ser feitos pelo público. Tais declara-

ções serviriam antes de mais nada como um guia para os bancos e os empreendedores particulares nas suas decisões relativamente a investimentos (46).

Como já indicado, entretanto, existem várias razões pelas quais pode ser aconselhável ou necessário para os governos de países subdesenvolvidos, pelo menos na fase inicial, tomar parte mais ativa no planejamento e execução de projetos de desenvolvimento. Este planejamento mais ativo compreende três etapas. Em primeiro lugar, é necessário para o governo encontrar quais as espécies de projetos de desenvolvimento que realmente desejam estimular para estabelecer as prioridades. Isso pode requerer *um apanhado geral dos recursos e potencialidades do país* em questão. Em segundo lugar, *a realização técnica dos empreendimentos particulares* deveria ser, é evidente, cuidadosamente preparada. Mas, em terceiro lugar, essa planificação puramente técnica deveria ser suplementada por uma *planificação econômica geral* na qual os empreendimentos particulares são encarados como parte integrante do processo total de desenvolvimento, tomando-se na devida conta os seus efeitos implícitos e bem assim os imediatos e diretos sobre a procura de trabalho, de importações, etc. Este último aspecto infelizmente tem sido muitas vezes um tanto desprezado na elaboração de programas de desenvolvimento.

A êsse respeito cabe mencionar mais uma razão a favor da participação ativa do governo nos programas de desenvolvimento fortemente salientada pelo Professor Ragnar Nurkse (47). Conforme já citamos, (48) êle friza que na maioria dos países subdesenvolvidos a atração dos investimentos é reduzida pela

(46) Recomendações para o efeito de que os governos de países subdesenvolvidos cuidem da compilação de Contas Nacionais e de Orçamentos Nacionais e, se necessário, recebam assistência técnica para êsse fim, se contêm em uma quantidade de publicações das Nações Unidas; ver, por exemplo, Carl Iversen, Erik Lindhahl e Simeon Leland, Report on the United Nations Mission to Chile, 1949-50, Nova Iorque, 1951, cap. X.

(47) Loc. cit. cap. I.

(48) Nota 26 acima.

pequenez de seus mercados. O tamanho do mercado doméstico é determinado pelo poder aquisitivo da população. Cada projeto novo de desenvolvimento tende a aumentar êsse poder aquisitivo, mas do ponto de vista das emprêsas novas isoladamente êste crescimento pode não ser suficiente para criar um mercado para a produção maior resultante da introdução de métodos de produção mais capitalistas. Há por isso duas razões: (1) a descontinuidade das formas técnicas do equipamento capitalista e (2) a inelasticidade da procura quando os níveis de renda são baixos. Um novo empreendimento, digamos uma fábrica de calçados, pode aumentar a renda de seus empregados recém admitidos, mas, evidentemente, êles só gastam uma pequena parte de seus rendimentos adicionais em sapatos. É verdade que quando êles consomem maior quantidade de outros gêneros, criam rendimentos adicionais em outras indústrias e dêstes uma parte pode ser empregada na compra de sapatos. Mas êste processo pode ser longo demais para criar o mercado necessário para a maior produção de sapatos. O único modo em que se pode vencer esta dificuldade pode ser *uma aplicação de capital mais ou menos sincronizada entre várias indústrias*. Neste caso os empreendimentos complementares dariam mercados uns aos outros e assim se sustentariam mutuamente. Mas um ataque frontal dêsse tipo só *seja possível se o Estado tome a iniciativa*. Aqui se trata de "autonomia externa" num sentido mais lato do que o que foi dado a essa expressão por Marshall, causando uma discrepância entre a produtividade marginal privada e a social que impede que os investidores isolados saiam dêsse impasse.

(49) A maquinária deve ser geralmente importada dos países adiantados; por conseguinte, é provável que ela seja adaptada ao mercado bruto dêles. Todavia, mesmo que se pudesse obter equipamento mais adequado aos mercados limitados dos países subdesenvolvidos, ainda subsistiriam descontinuidades dos programas de desenvolvimento e a participação do govêrno neles se contém em vários estudos das Nações Unidas, por exemplo, *Methods of Financing Economic Development in Underdeveloped Countries*; United Nations Publications, 1949; *Domestic Financing of Economic Development*, U. N. Publication, 1950; *Measures for the Economic Development, of Underdeveloped Countries*; Report by a group of experts, U. N. Publication, 1951; e *Formulation and Economic Appraisal of Development Projects*, U. N. Publication 1951, vol I e II.

As considerações acima servem para trazer à luz outra diferença entre a política fiscal dos países mais e menos desenvolvidos. Nos primeiros, afirma-se muitas vezes que, embora os lares particulares devam evidentemente adaptar as suas despesas aos seus recursos (deixando-se uma margem, é verdade, para as possibilidades de tomar dinheiro emprestado ou emprestar ou investir) o govêrno, por fôrça de sua capacidade de estabelecer impostos, pode *ajustar a sua renda às despesas* de suas autoridades políticas. Talvez tenhamos aí uma descrição verdadeira, em linhas gerais, das normas da política fiscal dos países mais adiantados. Nos países subdesenvolvidos, por outro lado, *as despesas que o govêrno pode "custear" com o objetivo de desenvolvimento dependerá antes da renda que consiga arrecadar ou do capital indicado, dependem antes da quantidade de recursos que êle consiga liberar.* Aqui, a sequênciã das decisões tende a passar da taxaçãõ para as despesas.

Por muitos motivos é impossível determinar de antemãõ exatamente quanto um govêrno pode "custear" a êsse respeito. Isto só pode ser determinado pelo processo de *tentativa e êrro*. Um govêrno que deseje promover o desenvolvimento terá, em geral, que começar por empenhar-se num programa de desenvolvimento de certo alcance. Quando de sua realizaçãõ, êste pode revelar-se pequeno demais ou grande demais.

Isto reforça a necessidade de acompanhar muito de perto o curso dos acontecimentos. Se o programa de desenvolvimento se mostrar pequeno demais no sentido de que não se utiliza de todos os recursos disponíveis ou se se mostrar grande demais no sentido de que o perigo da inflaçãõ se torna iminente, duas linhas de açãõ se apresentam ao govêrno: (1) êle pode tentar *acelerar ou retardar os efeitos do programa de desenvolvimento por meio de uma política fiscal, de uma política de crédito, ou de ambas*; êsse aspecto de "estabilizaçãõ" da política fiscal será considerada na seçãõ VIII a seguir. E (2) o govêrno pode

(51) "Os perigos do "efeito de demonstraçãõ" de Dusenberry-Nurkse não estãõ só no consumo aumentado, mas na imitaçãõ em geral, inclusive a imitaçãõ de sistemas fiscais" (Morag, loc. cit. p. 6).

ajustar o próprio programa de desenvolvimento. Por êste motivo é importante que o programa seja *flexível* não só no tocante à *proporção* também no que diz respeito a sua *composição*, de modo a habilitar o govêrno a variar a distribuição de suas despesas com o desenvolvimento entre as diferentes localidades e entre determinadas mercadorias e serviços produtivos, de modo a levar em conta os congestionamentos particulares que se possam produzir. Pode muito bem ser que, por motivos meramente técnicos, um empreendimento isolado uma vez iniciado tenha de ser levado a efeito de modo mais ou menos contínuo, conforme os prazos preestabelecidos. Mas o programa total do desenvolvimento deveria ser suficientemente flexível para permitir ajustamentos como os que acabam de ser indicados.

Em conclusão, dever-se-ia talvez acrescentar que, embora tenha sido salientado que o objetivo de uma política de desenvolvimento fiscal deve ser liberar mais recursos reais para fins de investimentos, êsse aumento das reservas monetárias também pode ser exagerado. O objetivo deveria ser alcançar o *máximo de produção média por hora de trabalho*. É concebível que a capacidade produtiva se expandisse a tal ponto que o fornecimento existente de braços fôsse incapaz de utilizar-se convenientemente, isto é, que ela crescesse tanto que a produção média por hora de trabalho começasse a declinar porque os trabalhadores fossem poucos para executar todo o trabalho necessário de modo a fazer funcionar tôdas as novas fábricas ou cultivar todo o novo solo. Naturalmente, seria mais prudente — se tal situação se desse — deixar que algumas das fábricas ou parte do solo ficasse sem utilização, elevando assim a produção média por hora de trabalho. Mas evidentemente o investimento que tivesse conduzido a êsse aumento de capacidade teria então sido em vão. Assim, antes de se empenhar em novos planos, deve-se examinar se será possível no devido tempo encontrar trabalhadores para a utilização dos novos recursos materiais ou da nova terra irrigada, de um modo eficiente e lucrativo.

A possibilidade de uma super expansão *geral* (em relação à força de trabalho) da capacidade produtiva está provavelmente muito longe nos países mais subdesenvolvidos e o princi-

pal problema imediato com que se defrontam os delineadores da política econômica é, como já se disse, como alcançar o pleno emprego sem desencadear a inflação e sem gravar demais as reservas em moedas estrangeiras. Mas, *a super expansão no sentido que acabamos de definir pode facilmente verificar-se em determinados domínios*; a expansão pode ser exagerada em certos ramos, considerando que foi desprezada nos outros setores da economia. A fim de evitar tais contingências e conseguir um desenvolvimento equilibrado — também a fim de chegar o mais perto possível desse objetivo a curto prazo acima citado — é de grande importância uma planificação econômica geral.

VII

À luz dessas observações gerais podemos acrescentar algumas reflexões a respeito da *estrutura dos impostos* nos países subdesenvolvidos. A importância relativa a ser dada aos impostos diretos e aos indiretos não carece menos de reconsideração deste ponto de vista. Até aqui a maioria dos países subdesenvolvidos tem recorrido muito à taxaçaõ indireta. Nos últimos anos, entretanto, verificou-se em muitos países subdesenvolvidos forte desejo de introduzir um sistema de taxaçaõ mais “adiantado”, expandindo-se mais no imposto de renda. Com base nas vantagens alegadas do imposto de renda que se encontram em qualquer manual elementar de finanças públicas, tem-se feito tentativas de emitir os sistemas de taxaçaõ dos países altamente desenvolvidos.

As suas vantagens conhecidas atribuídas aos impostos diretos em comparação com os indiretos são (1) que os primeiros não afetam a distribuição de recursos e (2) que só eles podem dar ao sistema de taxaçaõ o grau de progressividade politicamente desejável.

A primeira dessas considerações na suposiçaõ de que a distribuição inicial dos recursos antes da taxaçaõ é ótima, de modo que qualquer mudança será necessariamente para pior. Mas se isto fõsse verdade não haveria, como já se indicou, ne-

nhuma necessidade de um desenvolvimento econômico planejado, cujo objetivo precípua é alterar a distribuição dos recursos. Com esse objetivo, como ponto de partida estabelecido, a liberação de certa quantidade de recursos pode geralmente ser efetuada por *uma quantidade menor da receita de impostos*, pela imposição de taxas de consumo melhor do que por um imposto de renda geral. Suponhamos, por exemplo, que certa quantidade de determinada matéria prima doméstica seja necessária para fins de desenvolvimento e que se imponha portanto reduzir outras utilizações dessa matéria prima. Essa redução na procura "particular" da matéria prima pode ser conseguida quer por uma taxa de consumo sobre os recursos, quer por um imposto de renda, sendo a receita de ambos utilizada para a compra da quantidade necessária dessa matéria prima. Neste último caso, porém, o governo terá de elevar o seu preço de modo a cortar suficientemente a procura particular e este fato mesmo implica que, com determinada importância em dinheiro, ele conseguirá menor quantidade desse material do que poderia conseguir se o imposto não só tivesse trazido receita, mas também reduzida a procura da matéria prima em questão. Ainda assim pode acontecer que, do ponto de vista do bem estar social, o peso da maior quantia paga como imposto de renda pareça menor. Mas quando os efeitos dos dois tipos de imposto no tocante aos incentivos a economizar e a trabalhar forem tomados na devida conta, a balança provavelmente se deslocará em favor dos impostos indiretos.

Do ponto de vista de estimular a economia é claro que um imposto de renda é inferior aos impostos sobre despesas, quer na forma de taxas de consumo particulares, quer numa forma geral de imposto de vendas. Outra possibilidade seria a de isentar de imposto de renda a parte da renda que se economiza. Isto cria consideráveis dificuldades administrativas, mas pelo menos no que diz respeito a certas formas de economia, seria possível contorná-las.

É um pouco mais difícil decidir qual a forma de taxaço que é menos prejudicial ao incentivo ao trabalho. (52) Há contudo várias razões para presumir que dêste ponto de vista também os impostos indiretos são preferíveis. Como se disse acima, é necessário maior rendimento na forma de imposto de renda do que na forma de imposto de consumo para liberar determinada quantidade de recursos do consumo privado. Isto significará impostos mais elevados e por conseguinte maior entrave. O fato de que os impostos indiretos não incidem sôbre as economias, deveria pesar no mesmo sentido. E finalmente a ilusão do dinheiro acima referido será provàvelmente mais forte no caso dos impostos indiretos que, dêsse ponto de vista, deixam a "renda disponível" intacta.

Ademais, embora em princípio o imposto de renda não afete a distribuição de recursos, na prática pode não se verificar isso. Quando a razão marginal do imposto de renda sôbre as firmas comerciais é alta, o govêrno "suporta" uma parte considerável de despesas adicionais que podem ser deduzidas dos lucros dos quais o imposto é tirado. Isto convida ao desperdício, enquanto que os impostos indiretos podem incitar os empreendedores a maior eficiência, pelo aumento do custo de recursos particulares a serem empregados. E desde que êles impõem gravame igual a firmas mais ou menos eficientes tornam mais difícil a sobrevivência destas últimas. Além disso, certos grupos de contribuintes do imposto de renda têm mais oportunidade de "sonegar" o imposto do que outros. Todo êste problema da sonegação do imposto de renda de importância especial nos países subdesenvolvidos e os grupos privilegiados nesse sentido nem sempre são os que mais contribuem ao desenvolvimento econômico.

É verdade que o imposto de renda *pode* não afetar a distribuição de recursos, enquanto que os impostos indiretos *não podem*. Mas se a distribuição inicial de recursos não é ótima,

(52) Esta questão tem sido muito debatida entre os economistas nos anos recentes, cf. por exemplo A. H. Henderson, *The case for indirect taxations*, *Economic Journal*, vol. LVIII, pp. 538-553; e J. M. Little, *Direct Versus Indirect Taxes*, *Economic Journal*, vol. LXI, pp. 577-584.

um imposto de renda *não a pode melhorar* e pode mesmo piorá-la. Os impostos indiretos, por outro lado, não só são capazes de não piorar a situação, mas mesmo de melhorá-la. Nos países subdesenvolvidos, por conseguinte, eles podem ser preferíveis porque fornecem um instrumento seletivo de estimular e influenciar o desenvolvimento econômico.

O segundo argumento importante em favor dos impostos diretos é que eles tendem a ser regressivos, enquanto que só o imposto de renda é capaz de consubstanciar o princípio da *progressividade*. O que importa a esse respeito é naturalmente a progressividade ou a regressividade de todo o sistema de taxaço e não a de um determinado imposto. Além disso, a proporção e a distribuição de serviços públicos e de benefícios deveria ser levada em conta, visto que podem ser tão eficientes quanto à taxaço para alterar a distribuição da renda real.

Por dois motivos, entretanto, o argumento tradicional a favor do imposto de renda parece menos aplicável em países subdesenvolvidos. Em primeiro lugar pode ser menos progressiva na prática do que se verifica no papel, porque a sonegação do imposto pode ser mais frequente nas categorias elevadas de imposto do que nas mais baixas. Em segundo lugar os países subdesenvolvidos parecem propiciar oportunidades relativamente boas para tornar progressivo um sistema de impostos indiretos, por causa dos padrões de consumo muito diferentes dos diversos grupos sociais. Há pelo menos dois modos de introduzir uma tal progressividade. Os impostos podem incidir em primeiro lugar e em proporção maior, nas mercadorias e nos serviços consumidos pela fração mais rica da população. Ou os grupos de rendimento baixo poderiam receber cupões que lhes desse o direito à compra de certas quantidades de artigos essenciais sem taxas. Isso todavia acarreta consideráveis dificuldades administrativas.

Há várias outras considerações que deveriam levar os países subdesenvolvidos a não se basear demais no imposto de renda. O Dr. Richard Goode, membro de uma missão de assistência

técnica das Nações Unidas à Bolívia, apresentou uma exposição excelente das *condições necessárias para o emprêgo eficaz do imposto de renda*:

“1. A primeira condição é a existência de uma autonomia predominantemente monetária. O lavrador que produz gêneros alimentícios não pode ser alcançado satisfatoriamente por um imposto de renda, não tanto porque não tenha dinheiro para pagar — isto pode significar que não possa pagar qualquer espécie de imposto — como porque a maior parte de seu rendimento real não pode ser satisfatoriamente calculada. Mesmo os administradores altamente especializados têm alcançado pouco progresso no sentido de incluir o valor dos gêneros alimentícios produzidos e consumidos em casa no rendimento taxável dos lavradores. Em muitos países subdesenvolvidos êsses produtos e outros obtidos por troca constituem a maior fração do rendimento real total de grandes setores da população. Admita-se que êsses grupos sejam usualmente os mais pobres da sociedade e a impossibilidade de os submeter a uma taxaçoão direta pode não ser passível de objeçoões sérias do ponto de vista da equidade . Ainda assim ela favorece a aplicaçoão de outros impostos.

2. Outra condiçoão que pode não ser estritamente necessária, mas é muito vantajosa, é um padrão elevado de *alfabetizaçoão entre os contribuintes*. Em muitos países subdesenvolvidos a maioria da população é analfabeta. . . O analfabetismo, como a exclusão da economia monetária é muito característica dos lavradores pobres, mas muitas vezes os assegurados, os artezãos independentes e pequenos negociantes, não sabem ler e escrever bastante bem para preencher a mais simples declaraçoão de imposto de renda acompanhada de instruçoões impressas. No caso dos assegurados pode se resolver o problema dessa deduçoão, mas em qualquer sistema bem feito êles devem ser capazes de preencher declaraçoões no tocante às isençoões e restriçoões.

3. A predominância de uma *contabilidade* feita com honestidade e merecedora de confiança é outra condiçoão prosaica mais importante para uma taxaçoão satisfatória sôbre a renda. Na maioria dos países subdesenvolvidos muitos comerciantes

não tem escrituração e outros fazem a escrita em dois livros ou mais. Uma administração vigorosa do imposto pode contribuir grandemente a melhorar os padrões da contabilidade quando combinada com uma campanha educacional, mas isso requer maior quadro de pessoal treinado e material de escritório.

4. O quarto requisito para uma taxaço satisfatória sobre a renda é uma boa margem de *consentimento espontâneo* por parte dos contribuintes. A melhor organização administrativa não pode arrecadar satisfatoriamente impostos de renda dos que trabalham para si mesmos quando a significação é tentada por muitos, como acontece em muitos países, sem incorrer na reprovação moral do público. As raízes de uma tradição de consentimento espontâneo com as leis de taxaço não são fáceis de observar, mas é bastante claro que um tal espírito não surge de um dia para outro. Embora só possa fazer alguma coisa a curto prazo, longo período de educação popular e de administração eficiente e equitativa dos impostos que podem ser atualmente cobrados parecem necessários a estabelecer firmemente o hábito de aceitação espontânea geral das responsabilidades fiscais dos cidadãos. A adoção de medidas minuciosas que não serão aplicadas uniformemente retarda a elevação do moral do contribuinte.

5. As *condições políticas* para o desenvolvimento do imposto de renda de modo a torná-lo uma das principais fontes de renda, são, como o espírito de consentimento espontâneo, intangíveis e difíceis de explicar. O ambiente mais favorável à taxaço progressiva parece ser o da democracia política livre. Em muitos países subdesenvolvidos os grupos abastados tem bastante poder político para evitar as medidas de taxaço que eles considerem ameaçadoras à sua posição. Enquanto a vontade popular não for mais forte e mais unida, ou enquanto os ricos não estiverem dispostos a aceitar o princípio da capacidade da pagar, quer por altruísmo, quer por um sentimento de culpa ou por medo, não se arrecadarão impostos progressivos.

Conforme já se indicou, um dos maiores progressos nas finanças públicas, durante a última geração, foi a confiança crescente, nos países mais adiantados, na *política fiscal como*

meio de estabilizar o nível da atividade econômica. Indicou-se também que, se um país subdesenvolvido inicia certo programa de desenvolvimento de determinado porte, êsses investimentos podem ou vir a ser requenos demais no sentido de que há ainda recursos reais não utilizados, ou grandes demais no sentido de que uma pressão inflacionária geral começa a se fazer sentir. Surge então a questão de saber se é possível acelerar ou retardar os efeitos induzidos dêsse novo impulso por meio de medidas fiscais.

Infelizmente, há várias razões que parecem limitar as possibilidades a êste respeito. Muitos dos países subdesenvolvidos são *predominantemente agrícolas*, o que significa que é provável que a oferta seja *relativamente inelástica*. Isto é, muitas vezes, reforçado pelos costumes, pelas tradições, pelos sistemas de posse da terra, pela falta de meios de transportes, pela escassez de habilitações em certas áreas e por outras coisas *rígidas*, que entram a mobilidade dos recursos, e, como consideração final, que não é, todavia, a de menor importância, o *incentivo de lucro é provavelmente mais fraco*. Todos êsses fatores tendem a diminuir os efeitos de uma política fiscal expansionária sobre o volume da produção e do emprêgo e a reforçar os seus efeitos sobre os preços; “inflações locais” e “ilhas de desemprego ou sub-emprêgo” podem bem existir lado a lado.

Além disto, pode mesmo ser mais verdade em países subdesenvolvidos do que alhures que, por motivos políticos, seja muito mais fácil obter o assentimento político a uma redução do que a um aumento da taxaço; e muito mais fácil aumentar despesas públicas do que reduzi-las. Há uma necessidade evidente de maiores serviços sociais em países muito subdesenvolvidos. Quando se determina o *momento* das reformas nesse campo, pode-se (e deve-se) levar a situação econômica geral na devida conta; mas, uma vez que se chega a acôrdo quanto a elas, tais despesas são irreversíveis, exceto na medida que elas servem de “*estabilizador*” por causa da sua tendência para variar inversamente com a atividade econômica (por exemplo), o abono ao desemprego. Isto significa que, mesmo que uma política fiscal expansionária venha a se revelar economicamente

eficaz, tal política não pode ser capaz de “se corrigir a si mesma”. Se uma política fiscal expansionária conseguisse estimular a procura total a tal ponto que a inflação começasse a ameaçar, poderia vir a ser extremamente difícil obter um acôrdo quanto a seguir um caminho inverso a essa trilha por meio de uma política fiscal contrativa. Isto deve fazer que os govêrnos de países subdesenvolvidos sejam *um pouco cautelosos* no uso dêsse instrumento, mesmo onde êle possa ser eficaz, a menos que *possuam outros instrumentos* com os quais suplementá-lo ou substituí-lo nos casos em que êle seja menos aplicável.

Tem-se sustentado muitas vezes — e é de fato, a experiência de muitos países no passado — que a *política de crédito* tem sido mais eficaz em pôr um freio ao investimento, e daí à atividade econômica em geral, do que em impedir um movimento de declínio. Se as expetativas dos homens de negócios são sombrias, mesmo taxas de juros muito baixas podem ser incapazes de atrair novo investimento. Isto tem levado muitas vezes à conclusão de que a política fiscal e a política de crédito poderiam suplementar-se mutuamente, aquela sendo o principal instrumento para criar a expansão; esta, o principal instrumento para freiar um “boom”. Mas, inteiramente à parte das dúvidas já suscitadas quanto à eficácia da política fiscal concernentemente ao primeiro ponto, os bancos centrais nos países subdesenvolvidos muitas vezes são limitados em seu poder de contrair crédito (53).

Ademais, a *parte da renda nacional que passa pelo tesouro* pode ser pequena demais para fazer das receitas e das despesas públicas um fator significativo na formação da renda. Se uma parte considerável dessas rendas e despesas públicas forem mais *controladas por autoridades locais* do que pelo govêrno central, as possibilidades de conduzir uma política fiscal compensatória coerente são mesmo menores.

(53) De um discurso do Dr. Goode perante a quadragésima quarta Conferência Anual da “National Tax Association”, 1951, publicada nos Anais daquela conferência, pp. 212-222.

Visto que o maior vulto das despesas públicas correntes em países subdesenvolvidos é para a *defesa e a administração*, elas pouco alvo oferecem a variações para promover ou deter a atividade econômica em geral, se bem que deva haver certas possibilidades — se não para cortar, — ao menos para distribuir o desembolso com o equipamento e a construção militar por um período mais longo; isso foi, precisamente, o que aconteceu na Europa Ocidental, em anos recentes, quando os grandes programas de rearmamento originalmente contemplados foram reduzidos ou “estendidos” por motivos econômicos.

De outro lado, o fato a que se fez alusão na secção precedente de que os *impostos indiretos* são dominantes entre rendas públicas deve ser considerado como vantagem do ponto de vista do uso da taxação como meio de regular a atividade econômica. A principal razão para isso é que os impostos indiretos são *mais fáceis de variar* de uma hora para outra do que os impostos diretos. Mas isso pressupõe, certamente, que o governo seja autorizado administrativamente a variar as taxas às quais êsses impostos são cobrados, pelo menos dentro de certos limites. Se tiverem de ser aprovadas pelo parlamento, em cada caso, emendas às leis fiscais existentes, a tramitação será provavelmente demasiado penosa e demorada.

Os impostos indiretos podem ser divididos em três grupos principais, a saber: a) *direitos protetivos* sobre mercadorias que são realmente, ou podiam ser, produzidas no país; b) *direitos puramente fiscais* sobre outras espécies de mercadorias importadas; c) impostos de consumo domésticos.

A introdução ou as alterações dos impostos indiretos terão normalmente *relação direta* com a produção e o emprêgo em certas indústrias. Impostos de consumo novos ou mais altos sobre mercadorias domesticamente produzidas reduzirão até certo ponto o consumo e o emprêgo nos negócios afetados; em outras palavras, o efeito será *contrativo*. Direitos protetivos, pelo contrário, podem ter um efeito direto *expansivo* porque os preços domésticos tenderão a se elevar no montante dos direitos,

habilitando assim os produtores domésticos a ampliar a produção. Só no caso de direitos puramente fiscais deixará de aparecer qualquer efeito direto dessa ordem.

Ademais, certos efeitos indiretos podem, contudo, fazer sentir-se porque os impostos indiretos, quer direitos, quer impostos de consumo domésticos, podem alterar tanto a quantidade total da renda disponível da população, quanto a sua distribuição entre diferentes grupos.

No caso de um *direito protetivo*, os produtores domésticos da utilidade em questão e os seus empregados ganharão rendas mais altas, em parte como resultado do aumento de preços, em parte por causa da produção ampliada. Se, simultaneamente, as despesas totais dos consumidores com a utilidade em causa se reduzem, porque a procura é elástica — o que se pode esperar que ocorra no caso de artigos de luxo largamente consumidos — o resultado líquido, evidentemente, será que a renda doméstica disponível para compras de outras mercadorias aumenta e um efeito expansivo indireto se acrescenta ao efeito expansivo direto. Pode, contudo acontecer que a procura seja inelástica e que, conseqüentemente, a quantidade comprada pelos consumidores não se reduza ou só se reduza ligeiramente com o resultado de que as suas despesas com a utilidade em causa se tornam mais altas. Se êsse aumento das despesas dos consumidores fôr maior do que o aumento das rendas dos produtores, o efeito indireto líquido pode ser contrativo. Que êste venha a ser realmente o resultado depende da propensão dos dois grupos para consumir mercadorias domésticas. Se os produtores e os seus operários são propensos a gastar uma alta proporção da sua renda extra em mercadorias domésticas, ao passo que (outros) consumidores só reduzem as suas compras de tais mercadorias numa fração insignificante da redução da sua renda disponível, o efeito contrativo pode deixar de se materializar.

Os efeitos indiretos de *direitos puramente fiscais* serão contrativos, se as despesas dos consumidores com a utilidade

em causa aumentam, por exemplo, porque ela é considerada gênero de primeira necessidade. Mas, no caso oposto, um efeito expansivo surgirá.

Se um novo *imposto de consumo sobre uma mercadoria domesticamente produzida* é introduzido, ou se um antigo imposto é aumentado, a renda disponível dos produtores e dos operários diretamente afetados será, é claro, reduzida, em parte porque a quantidade vendida cairá, em parte também porque os produtores podem estar dispostos a suportar parte do imposto (aumentado), afim de mitigar o declínio das vendas. As despesas dos consumidores com a utilidade em causa podem ou aumentar, ou permanecer constantes, ou diminuir, dependendo da elasticidade da procura. Nos dois primeiros casos, os efeitos indiretos totais serão, evidentemente, contrativos, ao passo que eles se podem tornar expansivos no último caso, se a propensão para reduzir o consumo de mercadorias domésticas por parte dos produtores e dos operários nos negócios diretamente afetados for menor do que a propensão para ampliar o consumo de tais mercadorias por parte do resto da população.

Os efeitos diretos supra mencionados dos impostos sobre a produção de determinadas utilidades tendem a fazer desses impostos instrumentos convenientes para regular a atividade econômica em *campos especiais*. Ademais, os efeitos *indiretos* podem ser utilizados como meio de regular a atividade econômica *em geral*. Mas, em parte porque os efeitos diretos e indiretos podem ir uns contra os outros, em parte porque a direção destes últimos não pode ser profetizada com facilidade, é necessário estudar, cuidadosamente, com antecipação os resultados possíveis de novos movimentos nesse campo, em cada caso singular.

Se um *imposto geral* de vendas é introduzido (ou aumentado), pode-se, contudo, ter a certeza relativa de que o efeito total será contrativo, visto que a população terá dificuldade para encontrar saída para o seu poder de compra onde o imposto possa ser evitado. Esse efeito se torna menos certo até o ponto em que alguns grupos de utilidades, por exemplo — certos gêneros básicos de primeira necessidade — são isentos da taxaçaõ.

Deve-se acentuar, neste contexto, que os impostos indiretos podem também ser considerados de ângulos diferentes daqueles trazidos ao primeiro plano na discussão precedente. Sobre tudo vale a pena ter em mente que tais impostos muitas vezes terão uma influência material no padrão de vida das massas da população. Se se exigir uma expansão, o governo pode matar dois coelhos de uma só cajadada pela redução dos impostos sobre os gêneros de primeira necessidade. Isto melhoraria as condições de vida e, ao mesmo tempo, estimularia a atividade econômica tanto direta quanto indiretamente. Pode-se dizer isso com relativa certeza porque os produtores de gêneros de primeira necessidade e os seus operários ganhariam mais, ao passo que os consumidores provavelmente não usariam a inteira quantia libertada, como resultado da redução do imposto, para comprar mais dos gêneros de primeira necessidade em causa, mas reservariam parte dessa quantia para compra de outras mercadorias. Todavia, no caso em que se tenham de pôr os freios, um aumento desses impostos pode ser socialmente indesejável e politicamente difícil de realizar.

Mesmo um imposto territorial se poderia utilizar para regular a atividade econômica. Há outras razões evidentes para acentuar a importância da taxação aumentada da terra em países sub-desenvolvidos. Ela pode ser um substituto grosseiro regulável de um imposto mais refinado sobre valor líquido, cobrado de acordo com critérios objetivos relativamente simples, e servindo para realizar uma distribuição mais equitativa dos encargos tributários; pode ser também um meio de castigar a diversão de economias para a posse de terras (especialmente se taxas mais altas forem aplicadas à terra não cultivada, ou se um imposto de valorização da terra puder ser considerado administrativamente exequível). Além disto, será fácil variar um imposto territorial de uma hora para outra.

Contra esse imposto territorial *variável*, poder-se-ia argüir que as variações do imposto resultam mais em alterações das *fortunas* dos atuais proprietários das terras do que em alterações da sua renda corrente, os aumentos do imposto represen-

tando um confisco de parte da riqueza do dono da terra e as diminuições sendo iguais a dádivas simultâneas a êsse grupo da população.

Pode-se, todavia, questionar a validez dêste argumento. Êle é válido somente se o aumento da taxa do imposto (ou alternativamente a diminuição) fôr tida como permanente. Mas, se ficasse geralmente reconhecido que as variações do imposto territorial deveriam ser utilizadas como instrumento de uma política fiscal contra-cíclica; e, conseqüentemente, que se poderia esperar que elas fôssem seguidas dentro de poucos anos por um movimento na direção oposta, ninguém consideraria um aumento de imposto igual a uma permanente redução do poder de ganho e, assim, do valor capitalizado da área em causa. Por conseguinte, as variações do imposto territorial poderiam ser instrumento conveniente de uma política fiscal que visasse a influenciar o poder de compra da população.

Ê evidente que uma política fiscal compensatória é *incompatível com os princípios orçamentários tradicionais*, de acôrdo com os quais as rendas e despesas correntes do Estado devem ser balançadas todos os anos e os empréstimos públicos devem ser contraídos somente para despesas capitais. Nos primeiros anos do decênio 1930/1940, os teóricos fiscais geralmente sustentavam que uma balança aproximada em conta corrente devia ser o alvo de todo o círculo dos negócios. Mais tarde, indicou-se que não se pode admitir de um momento para outro que seja possível tanto reduzir a dívida pública nos períodos de "boom", como aumentá-la nos períodos de depressão, se se tiver de manter um nível satisfatório de procura e emprêgo efetivos. Os adeptos mais radicais da opinião moderna argüem que o aumento continuado da dívida pública que pode ser o resultado é de pouca importância porque a dívida doméstica de um govêrno é apenas "uma dívida de uma mão para com a outra". Contra isto, todavia, indica-se com propriedade que daí podem resultar transferências crescentes, sob à forma de pagamentos de juros, do setor ativo da economia para um setor mais passivo — os donos de apolices — o que por sua vez pode prejudicar a ini-

ciativa e a empresa. Além disto, uma grande dívida pública pode entrar a capacidade do Estado de iniciar novos projetos no futuro ou de executar uma política fiscal anti-cíclica racional. Finalmente, isso pode ter o efeito desvantajoso de forçar o Estado a pagar uma taxa de juros mais alta tanto sobre os seus empréstimos estrangeiros quanto sobre os seus empréstimos domésticos. Defensores mais moderados da doutrina da política fiscal compensatória têm sustentado, portanto, que, no máximo, se deve deixar a dívida pública subir à mesma taxa que a renda nacional.

Quando se aplicam estas doutrinas a países sub-desenvolvidos, deve-se admitir que o perigo de criar uma classe demasiado grande de "rendeiros" é uma possibilidade remota; mas, conforme se indicou acima, a inadequação de economias voluntárias aponta a necessidade de economias públicas suplementares, se se tiver de evitar uma expansão inflacionária do crédito do banco central. Consequentemente, as flutuações que uma política fiscal compensatória exige devem tomar a forma mais de *variações dos saldos em conta corrente* do que se *deficits e saldos alternantes* (55).

As considerações precedentes implicam que deve haver certas possibilidades para uma política fiscal compensadora em países sub-desenvolvidos. Mas a principal conclusão a ser tirada é que se deve confiar menos numa política fiscal geral que vise a um aceleração ou a um ralentamento dos efeitos induzidos de *dado* programa de desenvolvimento do que em *ajustamento dêsse próprio programa*. Isto está em harmonia com a experiência dos países mais adiantados, nos quais as despesas capitais se têm revelado como o setor mais flexível do orçamento público. Isto reforça a necessidade de suficiente adaptabilidade dos programas de desenvolvimento (56).

(55) Cf. Relatório da Missão Econômica das Nações Unidas ao Chile, p. 49.

(56) Cf. seção VI acima.

IX

Na extensão em que a instabilidade da economia de países sub-desenvolvidos é o resultado de “choques externos”, as possibilidades de uma política fiscal expansionária e contracionária generalizada são ainda mais limitadas.

Em países cujas exportações consistem grandemente em algumas utilidades primárias, uma redução da procura estrangeira tomará geralmente mais a forma de *abaixamento das rendas de produtores primários* do que de desemprego diretamente crescente. Em segundo lugar, as flutuações dos preços de importação afetarão diretamente tôdas as *empresas que competem com produtos estrangeiros ou que usam matérias primas estrangeiras*. Além disto, êsse impacto direto nas rendas e/ou no emprêgo tenderá a influenciar a procura doméstica de utilidades e assim a dar causa a *efeitos secundários sobre a produção e o emprêgo*. Finalmente, um deficit ou excedente na balança de pagamento correntes pode afetar a entrada do capital estrangeiro e provocar elevação ou queda do nível de *taxas de juros domésticos*, o que por sua vez pode afetar as construções e outros investimentos numa direção indesejável.

Para fazer frente aos efeitos secundários dos choques, uma *política fiscal compensatória* poderia ser aplicada e também poderia ser útil, se um *mercado de capital* (57) fôsse estabelecido, no qual o banco central poderia contrabalançar alterações indesejáveis de juros por meio de *operações de mercado livre*. De tal modo, o movimento de taxas de juros poderia ser determinado visando a um desenvolvimento econômico estável mais do que através de flutuações da balança de pagamentos.

Ambos êsses processos, contudo, envolvem um *problema de câmbio estrangeiro*. As dificuldades se manifestarão particularmente em períodos de deficits na balança de pagamentos correntes. Em tal situação, um aumento da taxa de desconto tem sido a medida tradicional para restabelecer o equilíbrio da balança de pagamento. Por melhor que seja, isto significa que

(57) Cf. secção V acima.

o equilíbrio se restaura é custa de uma redução da renda total e do emprêgo suficientes para baixar a procura de câmbio estrangeiro no grau necessário. Esse retrocesso no desenvolvimento econômico é evidentemente contrário ao objeto precípua da política econômica nos países sub-desenvolvidos; mas, se êle tiver de ser evitado, o problema da balança de pagamentos deve ser resolvido de outra forma. E convém indicar que o problema de câmbio estrangeiro se apresentará quer a produção e o emprêgo se mantenham pela política fiscal ou pela política de crédito (operações de mercado aberto). Por exemplo, se se aplicar uma política fiscal compensatória, a procura aumentada ou mantida será dirigida em parte para os bens de consumo estrangeiros, e igualmente a procura de matérias primas importadas aumentará ou permanecerá elevada, se as medidas financeiras conseguirem manter a produção em nível mais alto.

Em princípio, talvez fôsse possível eliminar o deficit da balança de pagamentos aumentando as taxas de câmbio estrangeiro. Isto significaria que elas deveriam ser de novo abaixadas quando a balança de pagamentos correntes viesse a ser favorável. Não há necessidade quase de deter-se nas dificuldades — tanto internas quanto externas — que tal política de taxas de câmbio *flutuantes* teria de enfrentar.

Poder-se-ia também, certamente, tentar manter a procura doméstica e o emprêgo em face das dificuldades da balança de pagamento através da *redução das importações* por meio de aumentos de tarifas, restrições quantitativas da importação, ou contrôle do câmbio estrangeiro disponível. Já se tocou na incapacidade dessa política realizar, por si só, um aumento líquido do investimento. E vê-se logo que, se não se puderem obter as necessárias matérias primas no volume desejado, mais difícil se torna manter a renda e o emprêgo — quer no setor de consumo, quer no setor de investimento — por meio de uma política fiscal expansiva ou de uma taxa mais baixa de juros.

Salvas guarda mais eficaz contra choques externos poderia ser estabelecida pela criação de uma reserva de câmbio estrangeiro relativamente grande. De fato, tal reserva pareceria ser

um pre-requisito indispensável, se os países sub-desenvolvidos tivessem de executar uma política fiscal compensatória ao longo das linhas sugeridas nesta e na precedente secção. Equipar a taxa de desenvolvimento para uma completa absorção de recursos estrangeiros disponíveis (inclusive possibilidades de pedidos de empréstimos no estrangeiro) pareceria extremamente perigoso. Se isso fôsse feito, mesmo um retrocesso de menor porte poderia exigir a introdução de uma quantidade de restrições, as quais pareceriam indesejáveis, senão por outra razão, por causa das dificuldades de administração envolvidas.

Infelizmente, contudo, os países sub-desenvolvidos são naturalmente impacientes por gastar o seu câmbio estrangeiro em importações de menor necessidade e, conseqüentemente, tendem a colocar uma *prioridade baixa na manutenção ou na acumulação de uma reserva de câmbio estrangeiro* (58).

Argúe-se que a acumulação das reservas de câmbio estrangeiro é *contrária às exigências do desenvolvimento econômico* porque ela significa o abandono da utilização imediata de parte da capacidade de desenvolvimento do país. Ela impõe um *volume de investimento mais baixo* do que seria possível, se os resultados totais da exportação fôsem utilizados em importações ou de bens de capital, ou de bens de consumo, com os quais manter ou aumentar o consumo, a despeito da transferência do trabalho para o setor de investimento. Mas quando se compreende que a *manutenção de uma taxa constante de crescimento* é essencial para dar aos empreiteiros privados confiança em que os seus investimentos não sofrerão prejuízo parcial nem completo, quando a renda nacional cair como consequência de uma contração das exportações, fica evidente que é aconselhável não utilizar todos os ganhos de câmbio estrangeiro de períodos de "boom" para elevar a taxa de desenvolvimento a um máximo temporário. Pode ser melhor guardar alguns desses recursos para serem utilizados quando a exportação declinar e quando

(58) Cf. Ragnar Nurkse, loc. cit. p. 72, e Conditions of international monetary equilibrium, em Essays in International Finance, Princeton University, 1945, pp. 15-17.

se tornar necessário contrabalançar uma contração da moeda e da renda real, a fim de manter a atividade e as exportações em nível mais estável. Neste sentido, as políticas contra-cíclicas e de desenvolvimento não são incompatíveis, mas complementares (59).

Todavia, mesmo que uma reserva de câmbio estrangeiro suficiente fôsse disponível e que uma política fiscal e de crédito expansionária fôsse aplicada para velar pelos efeitos secundários de choques externos, a sua influência direta sôbre as rendas e/ou sôbre o emprêgo nos setores de exportação e importação subsistiria. Para contrabalançar êsse impacto, medidas fiscais mais específicas teriam de ser aplicadas; o remédio mais à mão pareceria ser um sistema de *subsídios e impostos* (60). Se, por exemplo, uma parte considerável dos lucros casuais dos exportadores em períodos de "boom" fôsse absorvida por meio de um imposto de exportação, ela tenderia a neutralizar os efeitos inflacionários dêsses lucros sôbre a economia doméstica, ao mesmo tempo que os ganhos em câmbio estrangeiro poderiam ser usados parcialmente para estabelecer um fundo de igualização de câmbio estrangeiro, parcialmente para importações de capital visando ao programa de desenvolvimento (61).

X

Se se admitir que é ilusão acreditar que o desenvolvimento econômico pode ser, afinal de contas, acelerado pela inflação, o fato de que a inflação prevalece em muitos países sub-desenvolvidos torna urgente investigar *de que forma êsses processos inflacionários podem ser detidos* e, em particular, que contri-

(59) Cf. Felipe Petos, *Economic Development and Financial Stability*, International Monetary Fund, Staff Papers, vol. II, p. 252.

(60) Uma alternativa seria um sistema de taxas de câmbio múltiplas. lhada análise da possível incidência de um imposto de exportação se ção dos planos de desenvolvimento econômico" (p. 100). Mais deta- parecem ter dado contribuição direta de maior porte à implementa-

(61) Contudo, o Relatório Econômico Mundial das Nações Unidas 1950-51 concluía que "em geral, os grandes lucros nos ganhos das exportações dos países produtores primários, desde meados de 1950, não encontra em Carl Iversen, loc. cit. p. 229, ff.

buição a política fiscal pode dar a êste respeito. Tratar dêsse problema em detalhe ultrassaria de muito o escopo do presente trabalho. Só se pode oferecer aqui algumas observações gerais.

Discute-se muitas vêzes que as dificuldades para deter uma inflação são principalmente de natureza política e que de um ponto de vista estritamente econômico é sempre possível acabar com uma pressão inflacionária por meio de uma política fiscal e de crédito suficientemente rigorosa. De um modo geral, isto é verdade, mas deve-se acentuar que, se bem que possa ser relativamente fácil romper uma inflação, não é nada fácil fazê-lo, *sem expor a economia a uma depressão cumulativa igualmente desastrosa*. No interêsse de promover um desenvolvimento econômico sólido e bem equilibrado, o alvo deveria ser, certamente, assegurar, antes de mais nada, tanto quanto possível, *uma transição suave e sem atrito da inflação para a estabilidade monetária*.

Conforme foi explicado na secção IV, a luta entre os vários setores da economia para preservar as suas quotas do produto nacional é que está na raiz de um processo inflacionário cumulativo. Consequentemente, é de importância capital, tanto do ponto de vista da distribuição, quanto para assegurar também uma produção e um emprêgo continuados, *em que ponto dêsse processo de ajustamentos de renda mútua se faz uma tentativa para romper a espiral viciosa*. Medidas diferentes serão apropriadas numa situação em que a elevação de ordenados e salários paire consideravelmente para trás do movimento dos preços, e no caso em que a situação possa ser temporariamente invertida devido a ajustamentos para cima, recentes e substanciais, de ordenados e salários (62). Mas quando quer que se faça a tentativa, o *objetivo imediato* deve ser pôr fim a expectativa dominante de rendas monetárias e preços continuamente em ascensão. Para realizar isto não bastarão declarações governamentais. Uma ação deliberada e talvez mesmo *medidas drásticas*, tais como um congelamento geral de ordenados e sa-

(62) A última situação foi encontrada, por exemplo, pela Missão Econômica das Nações Unidas ao Chile, nos primeiros meses de 1950.

lários e/ou uma parada geral dos preços, podem ser necessárias para convencer o público da seriedade da vontade do governo de combater a inflação. Contudo, duas cousas se devem indicar a êste respeito. Essas medidas devem: 1) ser consideradas medidas de emergência de caráter temporário; elas não precisam comprometer o governo que as adote quanto à sua política econômica de longo alcance; uma vez que se compreenda que a inflação não leva ao fim desejado do desenvolvimento econômico mais rápido, uma política efetiva de anti-inflação deve ser, pelo menos, tão aceitável para aquêles que querem confiar, precìpua-mente, na empresa privada quanto para aquêles que advogam um planejamento governamental extensivo; e essas medidas imediatas devem: 2) ser seguidas por outras medidas.

Pode se dizer também que a dificuldade básica durante o período de inflação é que a procura efetiva está constantemente em excesso sôbre as ofertas de utilidades e serviços a preços correntes. O que é necessário para romper o círculo vicioso é, conseqüentemente, *restabelecer o equilíbrio entre a procura monetária e as ofertas disponíveis*. Isso pode ser feito pelo aumento do fluxo de mercadorias e/ou pela redução do fluxo de despesas monetárias. Como evidentemente é limitado aquilo que se pode fazer quanto ao primeiro ponto dentro de curto período, será usualmente necessário tomar medidas para reduzir a procura monetária de bens de consumo. É mais que claro, portanto, que a política fiscal pode representar papel considerável no combate a uma inflação. E se se desejar ao mesmo tempo promover o desenvolvimento econômico, é igualmente evidente que êle deve visar a reduzir, em particular, as despesas em consumo e investimento "indesejáveis". Daí resulta que uma situação caracterizada pela pressão inflacionária e pela procura excessiva simplesmente reforça quase todos os argumentos expendidos na secção VI acima.

Se o governo consegue freiar a expectativa de aumentos continuados nos preços, varejistas, atacadistas e produtores não acharão mais lucrativo ter estoque em excesso sôbre as exigên-

(63) Foi proposta uma parada geral dos preços; por exemplo, pela Missão Econômica das Nações Unidas ao Chile.

cias do funcionamento normal. As suas tentativas para *reduzir os seus estoques de mercadorias* podem tomar duas formas: uma redução das compras aos produtores e uma redução dos preços para os consumidores. Dessa forma, as rendas tanto daqueles que estão liquidando estoques quanto daqueles que vendem mercadorias e serviços (trabalho) a êles serão reduzidas. Essas reações, portanto, tenderiam a reduzir a procura excessiva mas poderiam também, certamente, levar a um declínio do emprego em algumas linhas. O último perigo pode, contudo, ser exagerado. Se os estoques consistem grandemente em mercadorias importadas, o que é de se presumir em países sub-desenvolvidos, grande parte da tendência para o desemprego seria “exportada”.

Um dos sub-produtos da liquidação de estoques seria *uma tendência para a reserva de câmbio estrangeiro aumentar*. Isso possibilitaria ampliar as importações “desejáveis”. Além disto, haveria menos incentivo para que os exportadores e outros edificassem balanças no estrangeiro na expectativa de lucros de desvalorização; ao mesmo tempo, as facilidades reduzidas de crédito, internamente, poderiam forçar os possuidores de balanças estrangeiras a repatriá-las, a fim de fazer frente aos seus desembolsos locais.

Quando uma inflação é detida, a *construção de prédios residenciais e de escritórios luxuosos declinará*, mas não deve ser difícil transferir os fatores de produção para investimentos mais desejáveis.

Ao mesmo tempo, a relação melhorada custo-preço para os *produtores de mercadorias de exportação* pode levar a uma procura aumentada por parte dêles de alguns dos recursos liberados.

Durante o período de transição da inflação para a estabilidade, todo esforço deve ser feito *para estimular a poupança voluntária*. Conforme já se indicou, um dos grandes males de um período de inflação é que a falta de confiança no futuro valor da moeda destroi o hábito de poupar. A realização de um

programa para deter a inflação deve, portanto, fornecer um background favorável a que se lance uma campanha de propaganda para aumentar as economias voluntárias em todos os setores da população, inclusive aquêles que possam, até então, não terem sido acostumados a poupar nada da sua renda. Essa campanha poderia ser seguida de medidas fiscais, como a concessão de uma *taxa excepcionalmente alta de juros, em bancos oficiais, sôbre novas economias até certa quantia*; êsse oferecimento, que seria equivalente a um *subsídio* governamental, motivado pela especial importância de estimular economias durante o período da estabilização, poderia ser limitado a *um certo período*; e depender do *bloqueio das economias* para um certo período.

Contudo, a confiança na estabilização dos preços e, assim também, no valor futuro da moeda, não se pode estabelecer de um dia para outro; conseqüentemente, o aumento das economias voluntárias só se dará gradualmente. No período inicial da estabilização, o *Estado* terá de dar contribuição substancial às economias, ou *excedendo o seu orçamento corrente*, ou introduzindo alguma forma de *economia obrigatória, ou empréstimo forçado*. Em certos casos, — especialmente quando a inflação tiver sido mais ou menos reprimida — pode ser também apropriado aplicar uma *cobrança de capital*, com o duplo propósito de: 1) reerguer em certa extensão os efeitos da inflação sôbre a distribuição da riqueza; e 2) limpar um pouco da liquidez excessiva que poderia, de outro modo, (a) sustentar uma procura distendida de bens de consumo ou (b) deprimir a taxa efetiva de juros a um nível em que ela perderia o seu poder de regular o investimento e a atividade econômica em geral.

Para realizar o último objetivo, o dinheiro coletado deve, certamente, ser esterilizado. Mas, em outras circunstâncias, o empréstimo forçado, ou o saldo em conta corrente pode ter de ser utilizado inteira ou parcialmente para *balançar economias até então feitas de lucros inflados*. De outro modo, o resultado poderia ser a depressão. De outro lado, é evidente que essas economias involuntárias não podem formar a base de investi-

mentos de desenvolvimento *adicionais*; isso manteria simplesmente a procura excessiva. O que acontece, quando as contribuições para um empréstimo obrigatório ou os saldos em conta corrente são reempréstados através do sistema bancário é que o dinheiro que representa uma economia real — isto é, consumo antecedente — é substituído ao dinheiro que se origina de uma expansão do crédito bancário. É precisamente essa substituição de economias à expansão do crédito que possibilita evitar os efeitos inflacionários resultantes de empréstimos.

Segue-se das considerações acima que um empréstimo forçado não pode preencher o seu fim, se fôr tomado somente aos recebedores de grandes rendas ou aos possuidores de grandes fortunas. Em primeiro lugar, o consumo desse grupo, pode-se dizer, pequeno constitui apenas uma parte relativamente insignificante do volume total do consumo. Em segundo lugar, esse grupo tem maiores possibilidades de neutralizar a redução do consumo que o empréstimo acarretaria; êle pode manter o seu nível de consumo pela supressão das suas economias voluntárias ou pela descapitalização. A cobrança da maior parte desse empréstimo sobre o grande grupo de rendas de meio-porte ou relativamente pequenas é, portanto, inevitável, se uma redução suficiente do volume total da procura monetária tiver de se realizar.

Tem-se mostrado recentemente (64) que, enquanto *um imposto de renda* não pode fechar uma brecha inflacionária sem criar uma brecha deflacionária, os *impostos indiretos*, ou sobre a compra de utilidades ou sobre o emprêgo do trabalho, podem realizar esse fim e, assim, restaurar o equilíbrio e, ao mesmo tempo, melhorar a locação de recursos.

Se, durante um período de inflação aberta, *os ordenados e salários são automaticamente ajustados de acôrdo com um índice de custo de vida*, o orçamento sobre o qual esse índice é computado não deve, certamente, incluir os *umentos de impostos* introduzidos para combater a inflação, visto que isso ten-

(64) Por Bent Hansen (A study in the theory of inflation, London, 1951, particularmente pp. 115-120 e 177-181) e Morag (loc. cit. cap. XIII).

deria a neutralizar os seus efeitos sôbre as rendas disponíveis e sôbre a procura efetiva. Pode-se argüir que, em muitos países sub-desenvolvidos, o padrão de vida da população trabalhadora é demasiado baixo para justificar um corte do respectivo consumo. Mas, em tal caso, pareceria melhor abster-se de cobrar quaisquer impostos a êsse grupo e reconhecer que, a menos que o desenvolvimento econômico desejado possa ser financiado por impostos sôbre outros grupos mais ricos, o país é simplesmente demasiado pobre para iniciar uma política de desenvolvimento sem assistência exterior.

Finalmente, algumas palavras se devem acrescentar concernentemente à *política fiscal em países subdesenvolvidos que persistem na crença de que a inflação pode promover o desenvolvimento*, ou que por motivos outros se abstem de pôr fim as suas inflações.

Conforme já se sugeriu, (65) deve-se fazer distinção entre financiamento deficitário inflacionário de investimento público e o que foi chamado "inflação de lucro planejado". No primeiro caso, os efeitos adversos da inflação criada podem ser contrabalançados pela absorção de parte de aumento induzido dos lucros através da *tributação da renda*. Mas, no segundo caso, seria, evidentemente, contraditório, primeiramente, recorrer à inflação afim de transferir a renda para os recebedores de lucros e, depois, reduzir essas rendas por meio de um imposto de renda. Conforme se indicou antes, esta é uma maneira "custosa" de promover o investimento porque ela envolve também uma expansão do consumo dos ricos à custa do consumo dos pobres. Isto é verdade mesmo na ausência de tributação, mas com um imposto de renda, que reduz as rendas disponíveis dos recebedores de lucros, *mais dinheiro deve ser transferido para eles* a fim de obter dado volume de investimento. Quanto mais progressivo o imposto de renda, maiores as necessárias transferências de renda. Isto significa que quanto mais progressivo o imposto é feito *em forma*, mais regressiva em substância tôda a

(65) Cf. seção III acima.

política econômica tem de ser, a fim de realizar o seu objetivo. Para evitar êsse efeito, os investimentos poderiam ser, parcial ou totalmente, isentos da sujeição tributária ou da renda tributável. Neste último caso que, em certo sentido, faria os investimentos “gratuitos”, a isenção teria provavelmente de ser limitada a “investimentos desejáveis” (66).

XI

Grande atenção vem sendo concentrada no papel da política fiscal que consiste em proporcionar poupança nacional — privada ou pública — tendo em vista financiar desenvolvimento econômico estável e equilibrado.

Outra importante via por que os recursos podem ser obtidos para formas de investimento socialmente desejáveis importa em medidas no sentido de encorajar o *fluxo de capital estrangeiro*.

Continuando o que já foi dito na parte anterior deve-se notar que a capacidade de um país para atrair capital estrangeiro ou de obter empréstimos estrangeiros dependerá de modo considerável da seriedade e sucesso de seus esforços para realizar *estabilidade econômica e melhor utilização de seus próprios recursos*. Um país que mostra sinais de determinado e equilibrado crescimento econômico será um campo muito mais atraente para investimento direto e muito melhor risco de crédito que um outro cujo futuro esteja toldado por política econômica mal dirigida e difusa. Tanto por esta ou outras razões a aquisição de recursos adicionais do exterior deve ser considerada, de preferência, complementar, e não substitutiva; a diversidade de recursos nacionais para a incrementação de investimentos (67).

Uma dessas razões já foi acima mencionada, isto é, o valor limitado dos mercados nacionais na maioria dos países sub-desenvolvidos. (68) Nas primeiras etapas do desenvolvimento

(66) Essas várias possibilidades são analisadas em algum detalhe por Morag, loc. cit. cap. XII.

(67) Cf. David L. Grove, loc. cit. p. 15.

(68) Cf. secção VI acima.

econômico este fator enfraquecerá o incentivo dos homens de negócios e das firmas no estrangeiro para empreender *investimentos diretos* nestes países, exatamente da mesma maneira que faz com que os capitalistas nativos relutem em iniciar novos empreendimentos individuais. (69) Isto representa um outro dos “paradoxos viciosos”, com que nos deparamos ao lidar com os problemas de desenvolvimento econômico, desde que é, exatamente, naquelas primeiras etapas que a assistência estrangeira é mais fortemente necessária. A consequência parece ser que, no início, a entrada do capital estrangeiro deve ter lugar, principalmente, em forma de *carteira de investimentos* ou *concessão de auxílios*.

Os obstáculos políticos e econômicos que impedem o movimento livre de capital em direção aos países subdesenvolvidos, e as medidas que podem ser tomadas para superá-los ou, pelo menos, atenuar a importância dessa dificuldade, vêm sendo discutidos de tal maneira, nos últimos anos, não apenas nas deliberações do Conselho Social de Economia como num número de documentos publicados pelo Secretariado das Nações Unidas (70) que, revê-las aqui, em qualquer detalhe, parece repetição desnecessária. As providências que podem ser observadas caem em três grupos principais, isto é, medidas assumidas individualmente (a) pelos países que desejam atrair capital estrangeiro e (b) pelos principais países exportadores e (c) a criação

(69) Os países exportadores de capital têm sido muitas vezes criticados (por exemplo, por H. W. Singer, *The distribution of gains between investing and borrowing countries*, *American Economic Review*, *Papers and Proceedings*, Maio, 1950) porque concentram os seus investimentos em indústrias primárias de exportação (óleo, minerais, etc.) e porque desprezam indústrias que atendem a exigências domésticas. Em resposta a isto, Nurkse indica (loc. cit. p. 25) que o fato se pode explicar, em bases puramente econômicas, pelo fato a que se fez referência acima. “Isto não reflete qualquer conspiração sinistra ou qualquer política deliberada; menos ainda, qualquer tentativa concertada dos países ricos de explorar os pobres. Pode ter havido exploração, mas esse padrão de investimento estrangeiro por si não constitui qualquer prova dela”. O fato se pode explicar simplesmente pela pobreza dos consumidores locais nos países subdesenvolvidos.

(70) Cf. por exemplo, *Methods of financing economic development*, Nova Iorque, 1949, e *Measures for the economic development of under-developed countries*, Nova Iorque, 1951.

de instituições internacionais especiais destinadas a facilitar o fluxo de capital para os países subdesenvolvidos. Uma dessas instituições já existe, embora com meios relativamente pequenos à sua disposição isto é, o Banco Internacional de Reconstrução e de Desenvolvimento e os órgãos das Nações Unidas estão estudando uma forma de completá-lo com a criação de uma ou duas outras instituições. Neste presente trabalho, contudo, a atenção deve ser concentrada na ação que possa ser desenvolvida pelos países subdesenvolvidos e, mais particularmente, no papel que a sua política fiscal possa desempenhar em conexão com a entrada do capital estrangeiro.

Cabe, porém, reptir que o que importa, neste particular, não é simplesmente sua política fiscal, mas sua *política econômica em geral*. Os dois maiores pre-requisitos para a criação de um "clima favorável ao investimento" já foram mencionados: aquisição de *estabilidade monetária interna* e a preparação de *projetos de desenvolvimento bem organizados* (71) integrados num esquema de *um plano econômico geral*. (72) Além disso, os países subdesenvolvidos devem concluir *contratos bilaterais e multilaterais*, a fim de evitar dupla tributação e, em geral, para garantir um tratamento do investimento estrangeiro justo, tanto para os países credores como para os devedores, e finalmente podem eles *moldar sua própria estrutura fiscal* com a intenção de induzir a entrada de capital. Deve-se admitir, contudo, que

(71) Em todos os sentidos, o International Bank for Reconstruction and Development tem provavelmente justificativa em sua reiterada declaração de que até agora as suas atividades têm sido limitadas não só pela falta de fundos, porém antes pela falta de aplicações aceitáveis de empréstimos.

(72) Como consequência, era inteiramente lógico, a despeito de certas apreensões nos países subdesenvolvidos, que, quando o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas tomou a peito o problema do desenvolvimento econômico, começasse por lançar o seu programa ampliado de assistência técnica e não por dar ajuda financeira em grande escala. Pretendia-se que esse programa, entre outras coisas, criasse um "solo fértil" para a vinda do capital estrangeiro. O primeiro passo era, por assim dizer, criar uma procura efetiva de capital sob a forma de projetos de investimento bem fundados. Mas o passo seguinte devia ser prover uma oferta adequada de capital com a qual fazer frente a essa procura aumentada.

as medidas fiscais geralmente defendidas para estimular investimentos diretos privados (73) podem ser relativamente ineficazes, em parte, porque os níveis de tributação em países subdesenvolvidos são geralmente muito baixos para obstar investimento tão seriamente quanto a instabilidade econômica e política, medo de nacionalização e restrições de câmbio exterior e em parte pela razão há pouco expandida de que os investidores individuais privados, quer estrangeiros ou nacionais, são incapazes de quebrar o impacto causado pelo baixo poder aquisitivo.

Ao invés de discutir a técnica de tais medidas uma outra — muito menos reconhecida geralmente — o aspecto da política fiscal em sua relação com as principais importações deve ser acentuado. Como já indicado, (74) uma entrada de capital estrangeiro pode ser tão necessária para ligar o período de transição, até que um aumento em produtividade seja conseguido, do qual novas poupanças do país possam ser conseguidas sem diminuição do consumo presente. Mas, apesar de se elevar o nível da renda real, poderá ainda ser um largo e mesmo um crescente hiato entre os níveis de renda em países mais ou menos desenvolvidos. Tendo em vista a “demonstração de valores” acima referida, a elevação no produto nacional em razão do capital inicial importado pode, portanto, facilmente conduzir a uma expansão do consumo, ao invés de aumento das economias. Isto pode acontecer, certamente, mesmo em caso de empréstimos estrangeiros feitos para fins específicos produtivos. Foi demonstrado na secção II que estas restrições de importação,

(73) Walter Heller distingue três tipos principais de concessões de impostos: 1) a concessão de extensos transportes de prejuízos comerciais líquidos em um ano como contrapêso a ganhos comerciais líquido em outros anos; isso reduz ou remove a abstenção de investimentos que, a não ser isso, resulta da falta de oportunidade de deduzir despesas comerciais em cheio da renda sujeita a tributação; 2) depreciação acelerada, permitindo a mais rápida recapturação de investimento produtivo; esse artifício tem o efeito de dar ao investidor um empréstimo do govêrno isento de juros; 3) taxas preferenciais para lucros comerciais reinvestidos, ou, alternativamente, impostos adicionais sôbre lucros declarados como dividendos; essa medida reconhece tais lucros como fonte primária de fundos de investimentos e procura desanimar a dissipação de lucros no consumo ou a sua “perda” pela transferência para o estrangeiro.

(74) Secção II acima.

embora “dêem lugar” para maiores importações das principais mercadorias, não conduzem a um acréscimo líquido ao principal estoque, a não ser que a economia nacional seja procedente ou fortalecida por meio da política fiscal. Do mesmo modo, a entrada de capital estrangeiro pode ter que ser *acompanhada de poupança pública forçada* a fim de garantir que seja inteiramente ou principalmente usada na formação de capital, que neutralizada por um relaxamento dos esforços para a economia nacional (75).

Uma entrada de capital estrangeiro pode, evidentemente, aliviar o equilíbrio das dificuldades de pagamento que ameaçam extinguir no nascedouro um programa de desenvolvimento econômico, porém, para certificar-se de que pavimentará o caminho por um processo duradouro de desenvolvimento baseado, em primeiro lugar, na poupança nacional, pode ser necessário aplicar a política fiscal para impedir de algum modo a tendência de consumo para expandir-se quando a renda se eleva.

Nesta relação uma palavra final pode ser acrescida com referência à importância das *condições de comércio* para o desenvolvimento econômico. Já foi acentuado que uma mudança favorável nas condições de comércio de um país subdesenvolvido não só melhoram diretamente sua posição econômica mas, ainda, *podem* facilitar grandemente seu desenvolvimento econômico. Por outro lado, há razão para precaver-se contra o conceito corrente nas nações subdesenvolvidas de que, se apenas as condições de comércio podem ser dirigidas em seu favor, isto, em si, *tomaria* conta do financiamento de seu desenvolvimento econômico. É verdade que um progresso nas condições de comércio que aumenta os produtos de exportação, coloca mais câmbio estrangeiro à disposição do país mas, ao mesmo tempo, eleva o fluxo da renda em dinheiro e a procura de mercadorias de consumo, tanto do país como importadas. Apenas até que o aumento na renda eleva a *paupança adicional* contribui êle pa-

(75) Cf. Ragnar Nurkse, loc. cit. p. 140-141.

ra o desenvolvimento econômico no sentido de mais rápido progresso de investimentos. Aqui também pode ser necessária a aplicação da *política fiscal* para chegar a êste resultado.

XII

Na introdução acentuou-se que a *inter-relação entre a política fiscal e a política de crédito* é tão estreita que nem uma nem outra pode ser tratada isoladamente, e referências repetidas foram feitas nas seções anteriores à necessidade de serem coordenadas a política do tesouro e a do banco central. Em particular foi mencionado na seção VIII que poderia ser perigoso para uma nação subdesenvolvida aplicar uma política fiscal expansionária, a fim de apressar a atividade econômica, porque ao seu banco central pode faltar força para refrear o impulso, se houver o risco de se tornar inflacionária.

Parece, portanto, apropriado, contornar-se a situação, acrescentando algumas palavras a respeito das causas desta *fraqueza dos bancos centrais* em muitas nações subdesenvolvidas.

Muitos dêstes bancos são de origem recente, há *carência de tradição e de pessoal competente* dos antigos bancos centrais em países mais desenvolvidos. E onde os *investimentos públicos* desempenham papel preeminente no programa de desenvolvimento, pode ser difícil para o banco central financiá-los, mesmo se o resultado provável parece ser uma pressão inflacionária. Mas, afora êstes obstáculos administrativos e políticos, sentimo-nos inclinados a dizer que o banco central terá sempre, ao menos, o poder de evitar a inflação, simplesmente recusando colocar os necessários meios adicionais de pagamento à disposição.

A despeito do contrôle formal sôbre a quantidade de dinheiro exercido pelo banco central há, contudo, diversos fatores que, na prática, podem colocá-lo numa posição frágil e forçá-lo a assumir uma atitude um tanto passiva.

Quando o *capital estrangeiro* entra em grandeza substancial, como foi recentemente o caso da indústria de petróleo do "Middle East", as firmas estrangeiras são capazes, evidente-

mente, de realizar investimentos sem considerar seus últimos efeitos em toda a economia. Até que as taxas de câmbio estrangeiras sejam mantidas num nível fixo, o banco central deve comprar todo o câmbio estrangeiro que lhe fôr oferecido àquelas taxas. Conseqüentemente, o banco central não tem contróle sobre tais investimentos; são eles financiados, por assim dizer, automaticamente, pelos investidores estrangeiros, vendendo sua moeda ao banco e usando o dinheiro do país que recebem de volta, em troca de trabalho, materiais, etc. A dúvida então surge quanto a se os desembolsos do banco central da moeda do país, para os investidores estrangeiros, serão suficientes também para financiar esta expansão dirigida que aqueles investimentos proporcionaram.

Isto pode muito bem acontecer. Dependerá de suas circunstâncias: (1) o valor do "multiplicador" e (2) a importância de nova procura de dinheiro para fins de transação. Vamos supor que o dinheiro dêste novo banco central, até a soma de 10 milhões por ano, seja injetado na economia como um resultado direto dos investimentos financiados por estrangeiros, e presumir, mais adiante, (a) que isto eleve a soma total de transações para 30 milhões e (b) que em média o público necessite de dinheiro à vista, no montante de um terço do valor anual das transações; neste caso, a saída originária de dinheiro do banco central será exatamente suficiente para financiar as transações que êle próprio instigou.

É, também, possível, contudo, que o dinheiro originariamente injetado seja insuficiente para financiar todo o processo de expansão, tanto assim que as condições de crédito serão comprimidas, a não ser que o banco central venha em seu socorro. Apenas no último caso estará o banco central em condições, pelo menos até certo ponto, de refrear o desenvolvimento, em caso de que êle ameace tomar um caráter inflacionário.

Nos países subdesenvolvidos é particularmente difícil prever se o resultado será um ou outro. Por outro lado, o processo de desenvolvimento pode causar um certo "desamealhamento", que facilitará o financiamento da expansão dirigida. E esta

tendência será reforçada até ao ponto que as transferências, por meio de cheques, substituam as transações a dinheiro. Por outro lado, a procura de transações a dinheiro será incrementada se, em virtude do processo de desenvolvimento, novos setores da população sejam incorporados à economia.

Em países muito subdesenvolvidos, contudo, não é muito grande a entrada de capital estrangeiro, mas, antes, dificuldades de câmbio com o exterior, que causa preocupação. Mas, há outras circunstâncias que podem enfraquecer seus bancos centrais. Frequentemente o comércio bancário privado está principalmente nas mãos de *bancos estrangeiros*, isto é, filiais de bancos que têm sua matriz, por exemplo, em Londres. Tais bancos, e mais especialmente os ingleses, ficam, em geral, com grandes saldos em seus escritórios centrais. Isto os torna independentes do banco central. Podem eles aumentar os empréstimos sacando por conta destes saldos e negociar câmbio estrangeiro com o banco central, mesmo quando, algumas vezes, este último deseje reforçar uma contração de crédito. Como consequência, a arma tradicional dos bancos centrais — a taxa de desconto — tende a tornar-se menos efetiva.

O que foi dito acima não deve ser, todavia, entendido como se os bancos estrangeiros tenham sido a força dirigente atrás dos movimentos inflacionários, tão frequentemente encontrados nos países subdesenvolvidos. Ao contrário, tem eles sido geralmente criticados por demasiado conservadores e cautelosos, restringindo-se principalmente ao financiamento do comércio estrangeiro e especialmente àquele que se encontra nas mãos de seus próprios conterrâneos.

De maior importância, contudo, é provavelmente o fator já referido na seção V que a carência de mercado priva o banco central de “operações de mercado livre” como um instrumento para influenciar a atividade econômica.

Assim a situação em muitos países subdesenvolvidos é que a efetividade de uma elevação de taxa de desconto pode ser pequena, e que as operações de mercado livre estão fora de questão. Isto tem conduzido muitas das últimas leis relativas aos

bancos centrais dêsses países a colocar maior pêso sôbre outros meios de influenciar a liquidez da situação, isto é, dando fôrça ao banco central para *variar o mínimo das reservas de caixa* que os bancos comerciais devem possuir.

Além disso, o *tesouro* pode, em alguns casos, influenciar na liquidez, *transferindo seus depósitos* dos bancos comerciais para o banco central, ou vice-versa.

Para completar o quadro, dois fatores devem ser ainda mencionados e que podem concorrer para *fortalecer* a posição dos bancos centrais em nações subdesenvolvidas: (1) a ausência de "economia incorporada", a falta de um importante mercado nacional, torna os capitalistas do país *mais dependentes* de crédito bancário que, frequentemente, o são os de nações mais desenvolvidas. (2) A dívida pública é, em geral, pequena, e no que concerne aos preços dos títulos do govêrno e das obrigações não necessitam impedir a ação do banco central.

Mas, em todos os sentidos, é bem verdade, com relação à política de crédito e não menos em relação à política fiscal que relativamente pouco se pode fazer em países subdesenvolvidos no sentido de acelerar ou retardar a expansão econômica que os programas de desenvolvimento, provàvelmente, farão surgir. Isto, mais uma vez, vem reforçar a necessidade de *confiar, principalmente, nos ajustamentos dos próprios programas de desenvolvimento.*
