

OS CICLOS ECONÔMICOS

A palavra crise (do grego "krisis") significa, literalmente, alteração no curso ou no ciclo de uma doença. Em sentido figurado, pode representar o encontro de acontecimentos de que resulta uma conjuntura perigosa, uma situação aflitiva, anormal ou grave.

Na economia, dá-se o nome de crise às variações que perturbam e produzem comoção na vida econômica.

Esse fenômeno é todavia parte e constitui a principal etapa de um conjunto a que se chama de ciclo econômico, e cujo caráter de periodicidade foi devidamente constatado, no século XIX, por Juglar e Jevons; o primeiro chegou à conclusão de que a atividade econômica dos países se desenvolve num ritmo de movimentos ascendentes e descendentes; e o segundo, notando que as crises se sucediam com intervalos quase regulares, de dez em dez anos, acreditou haver encontrado sua explicação na regularidade de algum ciclo astronômico originador das manchas solares.

Promovido o estudo do problema, suscitou dele uma importante literatura, que, em grande parte, afirma ou admite a existência de um processo de expansão e de um movimento de contração na vida econômica, geradores de forças que entram em conflito com os próprios elementos motivadores do seu aparecimento, dividindo o ciclo econômico — embora sujeito êste, em sua evolução, à ação de fatores diferentes — em quatro fases destacadas:

- 1.^a — a fase ascendente, de prosperidade e expansão;
- 2.^a — a queda da curva ascendente, com o aparecimento da crise e suas perturbações, como entreato à prosperidade e à depressão;
- 3.^a — a fase descendente, de depressão ou contração; e
- 4.^a — a flexão da curva descendente,

DEFESA DA ECONOMIA PÚBLICA CONTRA AS CRISES — ORÇAMENTOS CÍCLICOS

Rubens Maragliano

surgindo o período de recuperação e de confiança, como ponto de passagem da depressão para o equilíbrio e, depois, a prosperidade.

A História nos mostra, porém, que o problema não é nôvo. Ele remonta à vida do antigo Egito.

Tomando emprestada de Wells a sua máquina de medir o tempo, voltamos a uma outra era, 1.715 anos antes de Cristo. O Faraó do Egito tivera dois sonhos que o preocupavam profundamente. No primeiro, estava às margens do rio Nilo quando chegaram sete formosas vacas que começaram a pastar naqueles sítios. Também viu chegar outras sete vacas, muito magras, que comiam na mesma margem e que tragaram as primeiras sete.

Voltando a dormir, teve um segundo sonho: sete espigas brotavam da mesma haste, cheias e bonitas. Ao mesmo tempo, de outra haste nasciam outras sete; estas eram miúdas, queimadas por um vento abrasador e devoravam o viço das primeiras.

Trazido à presença do Faraó, José assim falou: os sonhos do rei dizem a mesma cousa. As sete vacas formosas e as sete espigas graúdas significam sete anos de abundância; enquanto as sete vacas magras e as sete espigas vazias, são sete anos de fome que hão de vir depois.

Disse ainda José que o Faraó devia escolher um homem ativo, dando-lhe ao mesmo tempo autoridade sôbre tôda a terra do Egito, o qual deveria estabelecer intendentes nas províncias para vigilância das colheitas e o armazenamento de uma quinta parte dos fundos, durante os sete anos de fertilidade, deixando essa quinta parte à disposição do rei, a fim de que o país pudesse fazer frente à fome que sobreviria em breve.

Escolhido José, percorreu êle a terra do Egito e providenciou no sentido de ser convenientemente guardada a colheita farta que deveria produzir-se. Passados os sete anos de abundância, surgiram a carestia e a fome. A falta de alimentos se fez sentir. José abriu então os celeiros e todos puderam comprar os víveres de que careciam.

Êsses fatos nos são transmitidos pela Bíblia ⁽¹⁾ e constituem o primeiro registro histórico dos ciclos econômicos; apontam êles a figura do Estado realizando uma política de reservas nos anos de prosperidade, para acudir às necessidades coletivas nos dias de crise.

Êsse ensinamento foi seguido e o sistema aplicado, neste século, por países que o adotaram em sua política econômica. Também o contrário iremos ver.

O desenvolvimento industrial e o progresso técnico, que propiciaram campo, no século XIX, à difusão da economia liberal surgida nos fins do século anterior, são os fatores do sistema capitalista, o qual, mais que outros, tem sofrido os reflexos e as conseqüências das flutuações cíclicas. A maior parte dos economistas opina, aliás, no sentido de que tais flutuações constituem característico dêsse sistema econômico. E daí a afirmação de Marx, de que o regime capitalista se destruirá pela fraqueza dos seus próprios alicreces.

Essas flutuações seguem, é certo, um movimento cíclico. À fase de prosperidade, evidenciada pelo elevado nível de produção e de negócios em

(1) — "Iniciacion al estudio de la Biblia", E. I. Boneo. Buenos Aires, 1942.

geral, sucede o período de depressão, com a baixa de preços, a diminuição da produção e dos negócios, o desemprego e a redução da renda nacional.

Uma maior experiência e o conhecimento mais amplo da economia de vários países, bem assim o auxílio trazido pela estatística, demonstram que esta classe dos chamados ciclos econômicos se manifestou nos Estados Unidos desde há um século, talvez desde há dois séculos na Inglaterra, França e Países-Baixos, em períodos mais curtos na Alemanha, Áustria, Itália, Espanha e nos países escandinavos. De uma ou duas gerações a esta parte, ciclos dessa natureza se estenderam ao Canadá e Austrália, Rússia, Índia, Japão e à América Latina (1).

Os estudos, no que concerne ao panorama brasileiro, registram períodos cíclicos no Brasil desde 1826. As crises financeiras e econômicas nos grandes países industriais tendem a produzir crises nos outros países. Da mesma sorte as demais fases do ciclo por vezes repercutem. Considerados os períodos ou fases ascendentes e descendentes dos ciclos econômicos, o Brasil registra, desde 1826, que 48,2% dos anos foram de prosperidade, enquanto 51,8% foram de depressão (2).

A opinião econômica contemporânea admite que as crises não são mais que uma característica dos ciclos econômicos e, em consequência, que elas não surgem como acontecimentos anormais, com particularidades próprias. Dêsse modo de pensar, resulta a aceitação de um estado de contínua variação na vida econômica, com ritmo mais ou menos regular.

O ponto de inversão de um período de expansão e prosperidade para o de depressão pode ter sido causado pelo declínio dos investimentos, pela restrição do crédito, pela paralisação da estocagem devido à saturação da procura, e, ainda, por perturbações econômicas de outra natureza. Sejam quais forem as causas, se elas revestirem intensidade e duração suficientes, a fase da prosperidade se funde com a da crise e opera-se aí o fenômeno da depressão (3).

Em épocas de depressão, não só diminui o poder aquisitivo em termos de moeda, mas os agentes econômicos se tornam renitentes a gastar como consumidores, e também se mostram pouco inclinados a despende como inversores, o que vem em abono da teoria de Keynes (4). Diminui a atividade dos negócios, caem os preços, restringe-se a produção, reduzem-se os empreendimentos e vem o desemprego. Então o Estado se vê tomado pelas consequências advindas da inevitável redução da renda nacional e pelos problemas sociais que surgem. Os salários constituem o ponto de maior resistência à fase descendente do ciclo, mas, ainda assim, eles se tornam depois flexíveis com o desemprego e sofrem também os efeitos da conjuntura.

O período de depressão dá margem, no entanto, com o decorrer do tempo, a determinadas condições que favorecem um aumento na atividade econômica. O baixo nível de preços em proporção aos que prevaleceram na fase de expansão, um custo de produção mais reduzido, uma limitada margem de lucros

(1) — ("Los ciclos económicos", Wesley C. Mitchell, Universidad de Columbia) — "Ensayos sobre los ciclos económicos", G. Harberler, México, 1946.

(2) — "Conjuntura Econômica", Rio de Janeiro, maio de 1948.

(3) — "Problemas de Conjuntura e de Política Econômica", G. Harberler, Rio, 1948.

(4) — John Maynard Keynes, autor da "Teoria Geral da Ocupação, do Interêsse e da Moeda".

e uma política moderada na concessão de créditos são acompanhados, cedo ou tarde, por um aumento no volume físico das compras, demonstrativo de maior consumo, o que repercute na produção e na ocupação. Nota-se certa melhoria nos negócios, o que reflete um melhor estado de ânimo para as atividades econômicas. É o primeiro passo, pouco seguro ainda, para retomar-se a linha ascendente; mas basta que alguma circunstância favoreça o impulso inicial, que será então encontrado o trilho da recuperação.

Iniciada a recuperação, esta tende a desenvolver-se. Os preços e as inversões reagem, aumenta o volume das transações e do crédito, a confiança e o otimismo retomam seus postos.

O restabelecimento chega e, com êle, o equilíbrio, a caminho da prosperidade.

Uma cousa, entretanto, é muito provável: que o mesmo circuito se repita, com uma regularidade que os economistas não conseguem facilmente explicar. Não só é surpreendente o ciclo comum, de 10 a 11 anos, senão a do ciclo intermédio, de aproximadamente 40 meses e, ainda (que para alguns é talvez uma simples especulação), o ciclo mais longo e distante, de 40 e poucos anos.

Um fator deve, no entanto, ser considerado como de forte influência no curso do desenvolvimento econômico: é aquêle relacionado com as guerras e que pode, geralmente, dar margem aos ciclos mais longos.

Ninguém contesta que a economia do tempo de guerra não obedece às normas impostas à economia do tempo de paz.

O simples prenúncio ou expectativa de guerra desequilibra os preços. Com o deflagrar do conflito surge uma série de fatores que contribuem para a acumulação de matérias-primas e de produtos manufaturados; a procura se torna cada vez mais intensa; as atividades básicas entram a funcionar e a desenvolver-se em sua maior força, seguindo-se, em curso paralelo, as que lhes são subsidiárias ou acessórias. O pleno emprêgo passa a ser uma realidade. Os preços se mantêm em alta, aumenta a propensão a consumir e as inversões se alongam. Se o período é de prosperidade, êle no geral se dilata. Se o não é, estaciona-se a crise ou a depressão, dando lugar à recuperação, que tende a desenvolver-se em espiral. Os esforços e os trabalhos se multiplicam, chegando a produção aos níveis mais elevados.

Mas há, também, o inverso, quando cessa o período de anormalidade política. Com o término da guerra, diminui a procura intensa e a produção deve reduzir-se. Muitas atividades e indústrias, próprias da economia de guerra, tendem a desaparecer. A política de créditos sofre modificações. Restringe-se o consumo. E volta a economia a ser retomada pelo ciclo, que prossegue em sua rota regular. Esse fenômeno impressionou vivamente a Sir William Beveridge, nos estudos a que procedeu sobre o seguro social, como teremos ensejo de ver adiante.

AS CRISES E SUAS TEORIAS

Tôda terapêutica da má ação produzida pelas crises, como pelas doenças, implica não só o conhecimento dos seus efeitos, mas sobretudo aquêle de suas causas.

A procura de um mecanismo que permita prever e prevenir a tempo as conseqüências prejudiciais operadas pelo movimento, tem retido de há bom tempo a atenção dos economistas e, mais recentemente, a de homens de Estado, interessados, aquêles na decifração de um problema de fundamental interesse dos estudos econômicos, e êstes em evitar as graves perturbações sociais que as crises trazem para o seio das coletividades por que são responsáveis.

Constantemente citada depois da Idade Média e de igual combatida, foi a teoria quantitativa da moeda ou teoria monetária da crise. Os seus defensores (1) sustentavam-na sob duas fórmulas: todo movimento geral de preços tem por causa uma troca do valor da moeda; tôda troca de valor da moeda provém duma variação do estoque monetário.

Esta teoria teve uma expressão muito forte com a célebre equação de trocas de Irving Fisher, cuja solução respondia que os acréscimos do estoque monetário (devendo-se aí incluir os depósitos bancários) e sua rapidez de circulação fazem subir os preços; o contrário, ou seja, a diminuição desse estoque e a circulação lenta operam a baixa.

O economista inglês Hawtrey, procedendo em nossos dias a novos estudos em tórno à teoria monetária da crise, e aplicando ainda a fórmula de Fisher, diz que a oferta da moeda, devido ao sistema bancário moderno, é elástica e capaz de expansão e contração, passagem esta que determina variações acumulativas na produção industrial e é suficiente para motivar movimentos cíclicos. Partindo da hipótese de que os créditos bancários constituem o principal instrumento monetário, conclui que a crise é causada pelas medidas de restrição. Antes do fim do período de elevação, os bancos centrais recusam-se a fornecer meios aos demais bancos, que se vêem, assim, sujeitos à limitação dos negócios; esta situação leva êstes últimos bancos a uma política de restrição de créditos. E a depressão tem início.

A teoria da penúria de capitais, de Haydeck, tem de comum, com a de Hawtrey, a suposição de que a oferta do dinheiro é elástica, provindo daí a causa das perturbações econômicas.

O desequilíbrio entre a produção e o consumo constitui base de outra idéia, socialista por excelência, mas também sustentada, com certas variantes, por Robbins, Wicksell e Keynes. Para Schumpeter, autor da teoria da inovação, a oferta em massa dos novos produtos provoca a queda dos preços e pode conduzir a crises.

Quase tôdas as escolas tomam como ponto de partida a crítica da conhecida lei de J. B. Say: "os produtos se trocam com os produtos". Disso resulta que a oferta criaria, assim, sua própria procura, donde não poderia advir o desequilíbrio promovido pela superprodução generalizada. Mas sucede que nem sempre o consumo equivale àquele que os produtores estimam ou desejam, porque é preciso considerar-se que muitos realizam voluntariamente

(1) — (Juglar, Simiand, Cassel, Strakosh, Kitchin, Hawtrey) — Henri Anglade, "Trafic Postal et Cycle Économique", Paris, 1946.

um consumo menor (em quantidade ou qualidade de bens), poupando seus recursos monetários, e outros involuntariamente, devido a condições pecuniárias difíceis.

Economistas do século XIX já se haviam manifestado sobre os efeitos da poupança, considerando-a nefasta ao equilíbrio econômico. Malthus afirmava, em 1866, que tudo deveria marchar bem, enquanto os rendeiros estivessem dispostos a consumir os objetos de luxo produzidos pelos manufactureiros, e estes últimos a consumir aqueles dos rendeiros; mas, se uma das duas partes, ou ambas, se resolvessem a poupar, a fim de obter melhoria de situação, o estado de coisas passaria a ser muito diferente.

Keynes não se afasta, praticamente, das teorias do subconsumo — em sua opinião, a moeda retirada da circulação pela poupança pode ser responsável pelo desequilíbrio entre a produção e o consumo, gerando o desemprego. Na sua *Theoria Geral* sobre a ocupação, o interesse e a moeda, o notável economista britânico — cuja obra exerce uma influência profunda sobre o pensamento e a política econômica contemporâneos —, faz sentir que a poupança é riqueza que não se consome, e a escassa propensão a consumir impede o crescimento da ocupação. Em certas ocasiões, pensa Keynes, o Estado deve influir, por meio do sistema impositivo — a taxa de juros e outras medidas —, sobre a propensão a consumir, pois, quanto maior seja essa propensão, tanto mais ela irá pesar em favor das inversões produtivas, fomentando a ocupação. Se, ao contrário, essas inversões se paralisam, o incremento da poupança trará, necessariamente, a contração sobre a vida econômica (1).

E os movimentos de contração, como vimos, representam o início da fase em que se verificam perturbações no ciclo econômico.

A escola Keynesiana deu lugar a vivas controvérsias. Ilustres economistas ingleses se viram obrigados a tomar partido com referência a certos aspectos da nova teoria; mas não se pode afirmar que, da polêmica havida, tenham surgido verdadeiramente outras idéias.

Também os suecos, que possuem a sua própria escola econômica, e dentre eles Ohlin, divergiram, em alguns pontos, dos temas tratados por Keynes, e tomaram como base de seus pontos de vista a desocupação produzida na Suécia, como em outros países, depois da crise de 1930; considerando os diversos elementos da renda de uma comunidade e, de outra parte, os seus gastos, Ohlin (2) conclui que, por definição, a poupança e a inversão necessariamente se igualam, afigurando-se-lhe, assim, não haver encontrado os motivos da inquietude de Keynes.

Marx prevê que as mesmas leis que determinaram a criação e a evolução do regime capitalista provocarão a sua destruição, que se cumprirá por força das cousas; será uma autodestruição. E dentre os fatos reveladores dessa destruição, apresenta as crises de superprodução, que se vão tornando crônicas.

(1) — "Introducción a Keynes", Raul Prebisch, México, 1947.

(2) — "Historia de Las Doctrinas Económicas", Gide e Rist, Buenos Aires, 1949.

Na verdade, encontra-se muita contradição entre as maneiras de pensar das escolas econômicas, como de economistas de renome, no que respeita às causas das crises e à terapêutica aplicável. Hoje, como há cem anos atrás, variam muito as opiniões.

O que para uns representa excesso de poupança ou de bens de consumo, é insuficiência para outros. A superprodução, o subconsumo, a intensa capitalização são apontados como causadores de doenças no organismo econômico.

Entendem alguns que as reações psicológicas atuam sobre a vida e podem provocar depressões; outros admitem um laço entre as manchas solares e as perturbações originadoras de crises econômicas.

Nessas condições, a indicação do remédio ficaria necessariamente ligada à causa suposta.

O que se deve evitar, como o economista inglês Robertson (1) teve o ensejo e a coragem de dizer, é o perigo das sutilezas escolásticas e das polêmicas em torno a termos mal definidos, o que em alguns países tem adquirido lamentável amplitude.

O meio adequado para o estudo dos fatos econômicos consiste, sem dúvida, na confrontação real desses mesmos fatos bem observados, com amplas construções teóricas que permitam clara explicação das suas causas motivadoras e das suas repercussões.

O ESTADO, SUA FUNÇÃO E SEUS FINS

Surgido através um lento processo de formação histórica, esse ente de natureza complexa a que se chama Estado — integrado por elementos políticos, jurídicos, econômicos, éticos e sociais — tem por missão específica o atendimento das necessidades coletivas, isto é, daquele conjunto de necessidades inerentes à sobrevivência, ao desenvolvimento, ao progresso e ao bem-estar social-econômico dos indivíduos de um mesmo agregado social.

A satisfação desse tipo de necessidade não pode ser realizada senão através de um todo, porque transcende das possibilidades ao alcance dos indivíduos, consideradas tais possibilidades isoladamente ou ainda agrupadas em torno das chamadas economias associativas voluntárias. Esse todo, que é o Estado — por meio do qual podem os indivíduos, com um mínimo de esforços e de gastos, ver satisfeitas as necessidades coletivas fundamentais e aquelas menos típicas —, precisa, entretanto, ser dotado de meios materiais que o habilitem a promover a satisfação dessas carências, que são imperativas, através de serviços que têm um custo de produção. Daí a atividade financeira do Estado, destinada a obter e aplicar os meios materiais, para fazer face àquele custo, e que só deve ser exercida até onde se torne necessária para promover a satisfação das necessidades coletivas.

Deste enunciado resulta que o Estado é um ente público criado para o serviço da coletividade, e não para ser por ela servido; justificam-se, assim,

(1) — "Historia de Las Doctrinas Económicas", Glde e Rist, Buenos Aires, 1949.

os poderes coercitivos que lhe são atribuídos, tornando-o capaz de realizar ou seus fins.

Do Estado feudal do século XV ao Estado liberal do século XIX, um longo período de evolução nos conduz ao Estado contemporâneo. Os seus objetivos não são sempre os mesmos, porque eles refletem a sociedade e as correspondentes necessidades em tôdas as etapas do seu desenvolvimento, segundo as condições sociais, econômicas e culturais das diferentes épocas.

Mas não sobram dúvidas em que o objetivo ideal do Estado — tendo em conta as novas condições que resultam de cada etapa de evolução da sociedade — deve ser o de servir o real interesse da comunidade, de satisfazer o máximo das necessidades humanas e de realizar, assim, a prosperidade social (1).

O Estado contemporâneo, caldeado no período de hesitações e contradições das duas últimas guerras, afirma hoje, em nova orientação, a prosperidade social como meta a atingir. Os seus novos e fundamentais objetivos — segundo Angelopoulos, ilustre professor da Universidade de Atenas — são o de satisfação das necessidades sociais; de administração racional dos recursos nacionais, humanos e materiais; e o de redistribuição social da renda nacional.

Esses os três objetivos capazes de gerar a prosperidade social (2).

Para realizar tais objetivos o Estado exerce não só uma atividade jurídico-política, indispensável à organização e ao equilíbrio da comunidade que ele governa e representa, como também uma atividade econômica e financeira, necessária ao atendimento e à realização dos seus fins. Esta segunda atividade, que constitui a economia pública, tem merecido, cada vez mais, a atenção dos economistas e financeiras, e bem assim dos homens de Estado. Porque a sua concepção moderna difere muito das antigas idéias do liberalismo, segundo as quais o Estado devia ficar como mero espectador e, pois, neutro face à vida econômica.

No presente, a realidade econômica é que deve determinar a orientação do Estado. Nenhum país pode hoje ver assegurado o pleno emprego, o desenvolvimento da sua economia e o bem-estar social da sua população, aceitando inteiramente o *laissez faire, laissez passer* da escola liberal.

É ainda o livre empreendimento o fator principal do progresso técnico; no campo da iniciativa privada se encontram os melhores meios de dar mais força à produção econômica. Mas é preciso considerar que da economia privada, mais a economia pública, é que resulta a economia nacional. E sendo a economia nacional uma síntese de todos os órgãos e de tôdas as funções

(1) — "L'État et la prospérité sociale", Angelo Angelopoulos, Paris, 1949.

(2) — 1.º) Satisfazer, da melhor maneira, as necessidades sociais, isto é, aquelas necessidades comuns que são ligadas à existência e ao desenvolvimento da nação e de sua economia.

2.º) Tomar tôdas as medidas tendentes ao desenvolvimento econômico do país, pela utilização produtiva dos recursos humanos e materiais, de modo a assegurar o pleno emprego e, finalmente, o acréscimo da renda nacional.

3.º) Adotar tôdas as medidas que possam contribuir, mediante uma redistribuição social e justa da renda nacional, para a mais ampla produtividade econômica e para o levantamento do nível de vida.

"L'État et la prospérité sociale", Angelo Angelopoulos, Paris, 1949.

econômicas da Nação, cumpre ao Estado organizar o plano econômico geral do país, dentro do qual êle exerça a sua atividade financeira, e em base a cujos quadros se desenvolva a economia particular.

E é por intermédio da política econômica, destacando-se nesta a política orçamentária, que o Estado pode exercer as funções que lhe são próprias, buscando atingir os seus objetivos, orientado para um entrosamento do setor financeiro com o campo econômico.

Surge daí, entretanto, uma dificuldade: se as despesas de administração e as necessidades financeiras dos principais serviços públicos podem acomodar-se no espaço relativamente estreito do ano civil ou do exercício de doze meses ⁽¹⁾, as despesas de equipamento e de organização do campo econômico, previstas geralmente em um plano de longa duração, ultrapassam o limite anual.

Mesmo para as despesas ordinárias, renovadas com regularidade, afirma Laufenburger ⁽²⁾, o plano anual do orçamento se apresenta muito estreito. E se forem consideradas as despesas advindas do equipamento econômico, os grandes trabalhos públicos, a defesa nacional, constata-se a insuficiência do orçamento anual. As peças e os recursos orçamentários de vários anos são necessários à elaboração e à execução do plano.

O Plano Salte, o do aproveitamento das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e outros mais são, entre nós, exemplos de planificação que excedem a regra da anualidade orçamentária. O Plano Salte consigna os programas de trabalho a serem executados, em conjunto, durante um período de cinco anos, com o objetivo de proporcionar melhores condições de saúde, de produção agropecuária em particular, de alimentos, de transportes e de energia. Para sua realização, o orçamento federal deverá consignar dotações específicas nos exercícios correspondentes ao citado período de duração ⁽³⁾.

De outra parte, o plano do aproveitamento das possibilidades econômicas do Vale do Rio São Francisco ⁽⁴⁾, o plano de valorização da região do Amazonas ⁽⁵⁾ e o de defesa contra os desastrosos efeitos da sêca que assola a região do Nordeste ⁽⁶⁾ constituem medidas cuja realização está prevista para longo têrmo, também mediante dotações no orçamento anual.

(1) — Nem todos os países têm o seu orçamento anual coincidindo com o ano civil; no Brasil, Argentina, Bélgica, França e outros, o ano financeiro é o mesmo do ano civil; na Itália e nos Estados Unidos é de 1.º de julho a 30 de junho; na Inglaterra e na Alemanha, o ano financeiro vai de 1.º de abril a 31 de março.

(2) — "Précis d'économie et de législation financières", Henri Laufenburger, Paris, 1946.

(3) — Lei n.º 1.102, de 18 de maio de 1950.

(4) — O Governo Federal deverá, dentro do prazo de 20 anos, contados da promulgação da Constituição, traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a 1% da sua renda tributária (Ato das Disposições Transitórias, art. 29).

(5) — Para o plano de valorização econômica da Amazônia, a União, os Estados e Territórios da região contribuirão, durante pelo menos vinte anos consecutivos, com quantias não inferiores a três por cento de suas rendas tributárias (Constituição, art. 199, e parágrafo).

(6) — Na execução do plano de defesa contra os efeitos da sêca, a União deverá despende, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária. Os Estados compreendidos na região do Nordeste deverão igualmente destinar igual percentagem da sua renda tributária para o mesmo fim (Constituição, art. 198, §§ 1.º e 2.º).

Aqui, pois, como ocorre em outros países que já adotaram os planos ôde longa duração para atendimento dos problemas da sua economia (1), entrosando o sistema financeiro e o econômico, o Estado tende para uma nova orientação, aceitando os princípios do orçamento cíclico e o plano plurianual.

A DESPESA PÚBLICA E A RECUPERAÇÃO ECONÔMICA (2)

1. *O equilíbrio orçamentário* — 2. *A deflação* — 3. *O recurso à desvalorização* — 4. *O deficit dirigido* — 5. *A inflação* — 6. *O pleno emprêgo*.
Keynes. Beveridge.

1. A despesa pública — diz Laufenburger — constitui a alma da política do Estado. Ela se fixa com prioridade sôbre a receita. Na elaboração como na discussão do projeto do orçamento, o que se tem primeiro em vista é o conjunto das necessidades coletivas que os serviços públicos devem atender. Esses serviços impõem, no entanto, um mínimo de organização que lhes permita satisfazer, quanto antes e o mais possível, às necessidades comuns da população. E assim cabe aos Governos, antes que mais, indicar quais são as necessidades comuns que convém satisfazer e dotar os serviços públicos dos meios adequados para que seus fins possam ser atingidos.

Dai é que, em conseqüência, a receita tem lugar na estrutura orçamentária, buscando estabelecer o equilíbrio entre os gastos e as receitas do Estado, no exercício financeiro.

O equilíbrio entre a receita e a despesa tem constituído, de largo tempo, um dos princípios orçamentários considerados como base da economia pública. Os homens públicos sempre envidaram todos os esforços para manter uma linha paralela entre os gastos e os ingressos do Estado, recorrendo ao crédito ou praticando uma política deflacionista, sempre que a despesa ultrapassava as receitas normais.

Esse último critério foi seguido, aliás, até mesmo em períodos de crise e de depressão, como condição para restabelecer o equilíbrio rompido entre a despesa e a receita. É preciso notar que a deflação, no caso orçamentário, se traduz pela diminuição ou restrição das despesas públicas, enquanto que no sentido monetário significa a redução do volume dos instrumentos de pagamento e de crédito.

2. Depois da Primeira Guerra Mundial, foi a Inglaterra o primeiro país a tentar a deflação orçamentária, em 1921 e 1922, como condição para a recuperação econômica. A medida registrou um sucesso financeiro e monetário.

(1) — Embora com variantes diversas no que respeita à técnica do orçamento, a França, a Inglaterra, os Estados Unidos e a Itália adotam o sistema do plano plurianual. Na Rússia, os planos financeiros e os programas econômicos se entrosam no esquema dos chamados planos quinquenais.

(2) — Henri Laufenburger, professor da Faculdade de Direito de Paris, oferece, em seu *Compêndio de Economia e de Legislação Financeiras* ("Précis d'Économie et de Législation Financières"), um dos mais recentes e interessantes estudos sôbre a parte da Ciência das Finanças que trata da dinâmica orçamentária. Desse útil compêndio extraímos boa parte das idéias e notas expostas neste título.

Conseguiu-se o equilíbrio do orçamento; o recurso ao crédito e a circulação monetária diminuíram; comprimiu-se a dívida interna, e a taxa cambial sentiu certas melhoras.

Mas a repercussão econômica dessas medidas financeiras se mostrou insuficiente. Os custos de produção e notadamente os salários se mostraram refratários a qualquer baixa; a produção e a exportação foram assim entravadas. E a política de revalorização da libra, para o que devera ter contribuído a prática deflacionista, teve de ser corrigida pela desvalorização de 1931.

A França tentou igualmente restabelecer o equilíbrio orçamentário, mediante uma severa disciplina fiscal, que, a partir de 1927, produziu apreciáveis saldos orçamentários. No final do exercício de 1929 as finanças francesas registravam um encaixe que se elevava a 19 bilhões de francos ⁽¹⁾. Esquecendo-se, porém, do velho ensinamento da Bíblia — que as vacas magras sobraram em campo depois das vacas gordas —, os políticos franceses, ao invés de manterem uma reserva para os dias futuros, e precisamente quando a crise despontava para a grande depressão, promoveram uma política de gastos supérfluos; e os *deficits* voltaram, em 1930, ao orçamento gaulês. Medidas de deflação foram então adotadas, no sentido de influenciar a conjuntura para uma recuperação. Seguiu-se o *método clássico de compressão* das despesas públicas, dando-se prioridade às receitas, numa tentativa de reavivar o equilíbrio orçamentário. Tal sistema, buscando afirmar o primado do financeiro sobre o econômico, levou a França à desvalorização monetária em 1936.

3. Sacudida pelos reflexos da depressão internacional de 1929 e 1930, a economia inglesa sofreu grave crise, que atingiu fortemente o orçamento do país; o *deficit*, de 14 milhões de libras em 1930, passou a 23 milhões em 1931. Desvalorizada a moeda, recorreu-se, de novo, aos sistemas de severa compressão das despesas públicas e dos inflexíveis aumentos tributários. Como conseqüência desse conjunto de medidas, verificou-se diminuição dos custos de produção, o aumento do seu volume e a lenta redução do desemprego. Cessou o êxodo de capitais, tendo até mesmo havido retôrno, graças à liberdade do mercado monetário.

Todos êstes resultados combinados, e outros mais, mantiveram a estabilidade dos preços e permitiram, depois, o equilíbrio orçamentário. Mas é de notar-se que contribuíram muito para êsse alcance a estabilidade dos preços da área da libra, a situação de outros países atingidos pela depressão geral e a admirável disciplina do povo inglês.

Na França, com a desvalorização do franco em 1936 e 1937, o aspecto da política orçamentária mudou inteiramente com o advento do Governo socialista. A deflação — foi considerado — desencoraja, duma parte, a iniciativa para a baixa dos preços, e acarreta, doutro lado, uma diminuição do poder de compra, de que só pode resultar o cancelamento de encomendas e a conseqüente redução da produção. Lógicamente, o orçamento seria afetado. Era, assim, preciso influenciar a alta dos preços, aumentando as despesas públicas

(1) — Cêrca de 10 bilhões de cruzeiros ao câmbio da época.

para difundir o poder de compra e criar, dêsse modo, condições favoráveis no campo econômico. O caminho da recuperação seria encontrado, após um período de transição.

Esta política conduzia ao abandono temporário do equilíbrio orçamentário e da estabilidade monetária. Mas, com a sua adoção, o Estado iria fomentar a produção e incentivar a vida econômica, como meio para o retorno da fase de prosperidade. As receitas acabariam por cobrir as despesas, permitindo que a moeda readquirisse a necessária firmeza nos mercados.

Como vemos, a desvalorização do franco, operada nessa época e mediante completa mudança de orientação, foi posta ao serviço do desequilíbrio orçamentário. A ordem financeira, ao invés de ser uma condição da ordem econômica, passou a ser uma consequência.

Já na Bélgica, a desvalorização de 1935 teve como objetivo imediato assegurar o equilíbrio do orçamento, o que foi obtido pela aplicação judiciosa do produto da reavaliação do encaixe de 4.350 milhões de francos belgas. O montante dessa reavaliação não foi utilizado para combater o *deficit*, mas sim, em parte, no reembolso das dívidas e para sustentar o mercado dos títulos, a fim de evitar perturbações em seu movimento, aliviando dessa forma o serviço da dívida pública no quadro do orçamento. Uma massa de numerário, de cerca de 3 bilhões de francos, foi aplicada no financiamento de obras públicas, projetadas para um período de 3 anos. O poder de compra, fortemente influenciado por essas medidas, amparou a atividade econômica e orientou os preços para uma alta moderada. Assim foi defendido o equilíbrio orçamentário e aberto o caminho para a fase de recuperação.

A despesa, como se vê, é importante elemento de defesa da economia pública contra as crises.

É particularmente notável, como ressalta Garino-Canina (1), a ação que a despesa pública pode exercer sobre toda a vida econômica e também sobre as receitas do Estado. A sensível absorção das economias por parte do erário, sob a forma de tributos, provocada pelo aumento das despesas, pode dar lugar a não poucas alterações do equilíbrio econômico preexistente, o que resultaria naturalmente danoso ao progresso econômico da Nação, se o emprego do provento desses tributos não fosse feito de modo a crescer, com a produtividade da economia nacional, a formação de poupanças e o incremento da riqueza. Mas se o emprego daquele provento é feito de forma a crescer a produtividade e a riqueza da Nação, não só se obtêm benéficas repercussões da despesa pública sobre a vida econômica do país, mas também sobre as receitas públicas.

4. Até 1939, a Inglaterra sempre considerou o equilíbrio orçamentário como condição de equilíbrio econômico. Esta linha ortodoxa, de política financeira, levou o país a conhecer crises graves e particularmente dolorosas. Mas já nessa época (1939) o país entrava em atividade de guerra, realizando um esforço diferente na vida econômica, com o pleno emprego. A economia de guerra difere essencialmente da economia de paz; — os Governos abandonam então a teoria do equilíbrio, realizam grandes despesas com as mobi-

(1) — "Appunti di Scienza delle Finanze", A. Garino-Canina, Torino, 1946.

lizações material e humana, contraem empréstimos e adotam medidas de inflação. Tudo isso se reflete no campo econômico, fomentando a produção em todos os setores de atividade.

Em lado oposto, a Alemanha, a França e os Estados Unidos reconheceram, antes, que é irrealizável o equilíbrio financeiro em período de depressão.

A deflação representa um freio; a diminuição das despesas, longe de comprimir os preços do custo, faz justamente o contrário, desencorajando as iniciativas particulares, entretendo as compras e desorientando os capitais. O aumento dos impostos em períodos de crise, visando reduzir o *deficit*, age em sentido inverso. Porque a crise atinge também as receitas dos contribuintes e estes tendem a demorar no pagamento dos tributos (1).

Surgiu assim a teoria do *deficit* sistemático. Primeiro a Alemanha, em 1933, depois os Estados Unidos e a França, em 1936, aceitaram o *deficit* orçamentário para procurar, no acréscimo das despesas públicas, o segredo da recuperação econômica.

De 1933 a 1939, a Alemanha adotou uma política financeira de majoração das despesas públicas, para, dêsse modo, agir diretamente sobre a produção e provocar, assim, o aumento das rendas das empresas e do trabalho. Não se pode, porém, aceitar a experiência alemã como conclusiva, porque o país se viu logo, em 1935, no curso de uma economia de guerra e num regime de plena atividade; a ocupação da Rhenania, seguida do *anchluss* austriaco, representaram, virtualmente, o início das hostilidades.

Os Estados Unidos e a França buscaram, de sua parte, fomentar a economia e realizar a plena ocupação, canalizando as despesas públicas em favor de um maior consumo, pela valorização do poder de compra. Para tanto, foi deliberadamente abandonado o equilíbrio orçamentário.

A política americana, com a inauguração do *New-Deal*, se orientou no sentido do financiamento de grandes obras públicas, para aumentar o número de empregos, difundir os créditos e assim estimular o consumo. Em 1933, quando essas medidas foram adotadas, o país ainda sofria as consequências da grande depressão e o desemprego constituía um sério problema. De junho de 1933 à eclosão da guerra, em 1939, a dívida pública foi acrescida de 40 bilhões de dólares. Também no tocante à América do Norte não se pode chegar a uma assertiva a respeito. Porque o desemprego só foi suprimido em virtude das medidas tomadas devido ao conflito internacional, que, na produção norte-americana, encontrou, desde logo, o ambiente da ocupação total.

Na França, o Governo da Frente Popular modificou a linha tradicional da política financeira e firmou-se no primado do equilíbrio econômico. As finanças gaulesas foram orientadas para o preparo de condições consideradas propícias à fase da recuperação, buscando reativar os capitais indecisos e aumentar o valor dos negócios, a fim de reconstituir o crédito público, favorecer a diminuição do preço do dinheiro e retornar, em futuro próximo, aos métodos normais de financiamento das necessidades do Tesouro. Os salários em geral foram aumentados e uma outra vaga de poder de compra foi difundida através das despesas públicas. Apesar de todas essas providências, os

(1) — "Principios de Finanzas Publicas", Hugh Dalton, Buenos Aires, 1946.

preços subiram e diminuiu a produção. O desemprego foi reduzido, mas o aumento do número de trabalhadores foi acompanhado dum menor rendimento.

A experiência de *deficit* sistemático coincidiu, na França, com a economia de paz. Ela foi muito curta (1936-1938) para permitir um julgamento definitivo. Mas muitos índices convergem para uma conclusão desfavorável.

5. A inflação é outra das medidas financeiras, aconselhada por uns, combatida por outros, mas no geral utilizada pelos Estados nos períodos de crise. Representa, no sentido monetário, um aumento substancial na quantidade de moeda circulante, devido a emissões feitas pelos Governos; e chama-se inflação creditícia a uma expansão excessiva dos créditos, principalmente por parte dos Bancos Centrais, apesar de que alguns economistas se recusam a admiti-la, porque consideram que a idéia da sua essência consiste no aumento da quantidade de dinheiro.

As opiniões divergem no que concerne à política da inflação.

Segundo Morselli (1), a exuberância do meio circulante, que se determina pela conhecida lei quantitativa da moeda, produz a depreciação do dinheiro, o que se manifesta pelo aumento geral dos preços, acarretando novos aumentos de gastos do Estado e provocando também o aumento dos impostos. Conclui que cumpre ao Estado, desde que se restabeleça o equilíbrio econômico, sanear o meio circulante, adotando a deflação monetária por meio de empréstimos internos e pela aplicação dos saldos orçamentários no resgate do papel-moeda.

Já Hugh Dalton (2), que exerceu as altas funções de Ministro do Tesouro da Grã-Bretanha, admite que uma inflação controlada pode integrar o plano de ação de um Governo em face do desequilíbrio orçamentário. É que, entre a aplicação de medidas tanto deflacionistas como inflacionistas, em dias de depressão, estas últimas é que provocam menos fricções entre os indivíduos e, portanto, encontram um menor número de obstáculos inerentes à natureza das instituições econômicas atuais, e, ademais, facilitam a ação das forças econômicas que pugnam pela recuperação.

Não há dúvida em que a inflação resulta sempre prejudicial, quando orientada para cobrir *deficits* oriundos de despesas improdutivas. Mas, emitir em épocas de depressão, quando as verbas do orçamento são insuficientes para financiar a produção e para criar empregos, representa um auxílio e um incentivo à vida econômica. Nessas épocas, e com tal objetivo, a emissão se destina a cobrir *deficits* de um plano que visa reanimar as atividades e o consumo e, assim, evitar o desemprego.

A prática desse método, em 1935, pelo Governo belga, oferece um quadro de interessante apreciação. Reavaliando o seu encaixe, face à desvalorização da moeda, o Estado emitiu e lançou uma soma de 3 bilhões de francos em obras públicas, defendendo assim o poder de compra e, pois, amparando a ocupação e o consumo.

(1) — "Compendio de Ciencia de las Finanzas", Manoel Morselli, Buenos Aires, 1947.

(2) — "Principios de Finanzas Publicas", Hugh Dalton, Buenos Aires, 1948.

A experiência mais recente vem da Itália.. Tendo sofrido as consequências de um conflito *sui generis* (guerra com os aliados, com os alemães e luta interna), o Governo teve de recorrer à inflação monetária. Em 1945, os italianos tiveram, praticamente, que começar de novo. A política financeira se orientou em favor da obra de reconstrução nacional. De 1945 a 1950, os gastos com a reconstrução foram da ordem de 2.700 bilhões de liras (1). A produção industrial baixara do índice 100, de 1938, a menos de 25, em agosto de 1945; os sete primeiros meses de 1950 já acusam 116 (2).

A lira, em 1945, era moeda moribunda. Ninguém lhe dava valor. Superada a crise, foi convalescendo de ano em ano e hoje se acha em posição estável (3). O desemprego está sendo gradativamente reduzido. O custo de vida se acha hoje em nível inferior ao do mesmo período do ano anterior, enquanto as receitas do Estado registram uma melhoria de cerca de 20% (4).

6. A depressão econômica provoca em toda parte, como vimos, o desemprego em massa; isso representa um grave desequilíbrio econômico. Tendo em conta os dados anteriores à última guerra, pode-se afirmar que uma quinta parte das forças produtivas foi perdida ou dissipada devido às flutuações do ciclo econômico (5).

Para poder-se evitar as depressões econômicas é necessário conhecer as suas causas. E a um inglês, John Maynard Keynes, se deve a chave do problema, o que permite a luta eficaz contra o desemprego, assegurando a plena ocupação. A teoria de Keynes, como ressaltamos, provocou uma onda de controvérsias nos meios econômicos, porque ela se baseia na concepção de que o emprego depende da despesa, que pode ser afetada pelo consumo ou pelo investimento.

As linhas mestras da Teoria Geral do Emprego, do Interesse e da Moeda mostram que o emprego depende do consumo e do investimento, os quais constituem a procura efetiva. Quando o emprego cresce, a renda global aumenta. Mas se a propensão a consumir e o montante de novos investimentos levam a uma procura insuficiente, o volume de emprego será naturalmente inferior à oferta de trabalho existente, o que conduz ao desemprego. Esta análise nos explica, conclui Keynes, o paradoxo da pobreza no seio da abundância.

A procura, porém, não é somente determinada pela vontade de consumir ou pelas necessidades reais que o indivíduo deseja satisfazer, mas sim também pelo seu poder de compra. A deficiência da procura provém, por vezes, da diminuição da renda do consumidor. Tanto maior é a renda do indivíduo, maiores poderão ser as suas despesas relativas aos bens de consumo. E se a renda é o produto do dispêndio, é também a sua fonte, o que quer dizer que a despesa de uma pessoa constitui uma renda para outra pessoa.

(1) — O Governo italiano estima em 6.000 bilhões de liras o total das destruições ocasionadas pela guerra.

(2) — "Congiuntura Economica", setembro de 1950, Roma.

(3) — Servizio Informazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1950.

(4) — "Congiuntura Economica", setembro de 1950, Roma.

(5) — "L'État et la prospérité sociale", Angelo Angelopoulos, Paris, 1946.

Sabe-se, entretanto, que nem tôda a renda é consumida pela compra de bens de consumo; uma parte é poupada. A poupança é constituída pela limitação do dispêndio em bens de consumo. Tomada em si, a poupança não constitui uma causa de desemprego, mas em certas condições, afirma Keynes, pode conduzir a êle. Quando a poupança é convertida em investimento, sobretudo em bens de produção, ela incentiva a atividade econômica e cria empregos. Mas se os particulares se decidem a economizar mais e a consumir menos, terminam por criar um freio à tendência das empresas, que se inclinam assim a produzir mais bens de capital que de consumo, e então nasce o período do desemprego, porque os meios de produção ficam sem uso e os homens sem trabalho.

Naturalmente não se trata de indicar que a poupança não exerça, sob certas condições, uma função social. Nos países onde a procura de bens de capital é muito grande, durante o período de guerra, a limitação do consumo em favor da economia é aceitável. Neste caso, não se trata de economia inativa, como em ocasiões de depressão econômica, mas de u'a mais útil colocação de parte da renda. A economia inativa, provocada por um sub-consumo e sem outra aplicação produtiva é aquela que o Estado deve combater porque constitui a principal causa das crises econômicas. Assim, as providências do Estado, tendentes a fomentar a propensão a consumir, durante os períodos de crises econômicas, são medidas necessárias e úteis à comunidade (1).

No fundo, a teoria de Keynes é simples e terminante. A tendência à desocupação crônica provém da riqueza das grandes comunidades industriais. O *laissez faire*, o jôgo espontâneo das forças econômicas é incapaz de dar-lhe remédio; porque há no sistema um grande defeito de ajuste. Quando crescem os rendimentos da coletividade, cresce também a poupança sem que se estabeleça problema algum enquanto os investimentos aumentam paralelamente.

Acontece, porém, que nem sempre sucede assim; chega o momento em que a poupança segue subindo, mas a taxa de juros resiste a descer em grau indispensável para estimular novos investimentos que absorvam por completo a renda paralisada. A partir desse momento, não há investimentos suficientes para utilizar tôda a poupança possível. E então surge o problema. A poupança é riqueza que não se consome. A escassa propensão a consumir impede, desse modo, o crescimento da ocupação. E mais ainda: nem sequer será possível manter-se o nível alcançado. Porque são de tal índole as relações entre a poupança e o investimento, que a atividade econômica não tarda em contrair-se, até que o sistema encontre um nôvo ponto de equilíbrio. Neste ponto de equilíbrio mínimo, a ocupação e a renda nacional se terão comprimido tanto como fôra necessário para que a poupança reduzida seja equivalente à menor quantia dos investimentos.

Em resumo, o mal se acha na insuficiência dos investimentos que empreguem tôda a poupança. E como a poupança é aquela parte da produção que não se consome, insuficiência de investimentos significa também insuficiência

(1) — "L'État et la prospérité sociale", Angelo Angelopoulos, Paris, 1946.

de procura. Daí a conclusão prática de Keynes: é necessário provocar deliberadamente o acréscimo dos investimentos, até que a procura seja suficiente para absorver toda a oferta de emprego pleno das forças produtivas.

Entende Keynes que aos Bancos Centrais corresponde, em primeiro lugar, o cumprimento desse plano, realizando uma política persistente de redução do tipo de juros, para criar todo o dinheiro necessário. E, admitindo que essa política poderia encontrar obstáculos intransponíveis, diz que, então, terá o Estado de intervir com os seus próprios investimentos, para preencher o claro e extirpar o mal crônico da desocupação, fazendo com que, desse modo, desapareça um dos mais graves defeitos do regime capitalista (1).

A teoria de Keynes nos conduz à conclusão de que:

- a) o desemprego é o resultado da falta de coordenação entre o consumo e os investimentos;
- b) o pleno emprego depende da despesa, que deve ser feita em vista do consumo e da reprodução;
- c) a poupança, em si mesma, não constitui, em princípio, uma virtude social; ela por si não cria o emprego, a menos que seja aplicada em investimentos;
- d) a desigual distribuição da renda não resulta, como pretende a escola clássica, um benefício para a economia social; ao contrário, é causa de desequilíbrio.

Outro inglês, Sir William Beveridge, autor do célebre plano de seguro social que leva o seu nome, constata que a economia de guerra, se no geral desconcertante, produz ao menos uma vantagem: a plena ocupação. O desemprego britânico, que oscilou nas proximidades de 16% da população ativa entre 1919 e 1939, caiu, durante a segunda guerra mundial, a menos de 1%. Porque a economia de paz, pergunta Beveridge, não será capaz de consolidar esta situação, se eminentemente desejável do ponto de vista econômico e social?

O nível máximo da ocupação produtiva significa o ajuste dos recursos produtivos às necessidades reais. Nos tempos de paz, quase todos os países tentam realizar este ajuste pelo mecanismo dos preços. Em vista de não conseguirem atingir o objetivo com esse mecanismo, buscam remédios de índole geral financeira. E a experiência tem mostrado que essa terapêutica não proporciona os resultados desejados, nem em grau aproximado.

Em seu relatório, apresentado ao Governo Britânico (2), em 1942, o autor estabeleceu as três bases da "seguridade social"; a plena ocupação é uma delas. A supressão da desocupação, em grande escala, diz o relatório, é uma das condições para um plano satisfatório de seguros sociais, devendo, entretanto, existir a firme determinação de utilizar os poderes do Estado, na medida em que sejam necessários, para assegurar, a todos os que possam trabalhar, uma probabilidade razoável de encontrarem ocupação produtiva.

Estima-se u'a média tolerável de 3% da população ativa no desemprego, para fazer face às necessidades do progresso técnico e para assegurar as transferências de trabalhadores dum lugar a outro e duma profissão a outra. Não

(1) — "Introduccion a Keynes", Raul Prebisch, México, 1947.

(2) — "Bases de la Seguridad Social", William Beveridge, México, 1946.

mais. Para corrigir o excesso, Beveridge pensa que o Estado tem não somente a faculdade, mas o dever de suprimir, pela despesa pública, os males que afetam a sociedade. Ele aqui dá o golpe de graça no orçamento financeiro, onde as despesas são limitadas pelo volume dos recursos normais (1). A sua regra fundamental é a seguinte: o Estado deve e pode despende até o momento em que tôdas as fôrças humanas, com exceção de uma reserva de cerca de 3%, sejam empregadas produtivamente; disso resultará o pleno emprego e a supressão do desemprego, o que depois conduzirá a consequências econômicas mais felizes, com o aumento da renda nacional e o subsequente aumento das receitas públicas. Enquanto houver desemprego, o Estado deve agir por meio da despesa pública, utilizando-se do empréstimo e, até mesmo, da emissão.

ORÇAMENTOS CÍCLICOS NO PLANO DAS FINANÇAS DO ESTADO

Já vimos que a despesa pública é um fator básico de defesa da economia contra as crises. Ela difunde o poder de compra, ampara e fomenta o consumo e o investimento; no conjunto das operações, contribui, de maneira apreciável, para evitar ou corrigir o desemprego.

Sucedee, porém, que a política de plena ocupação, financiada pelos meios de que o Estado dispõe, suprime não só a fronteira entre os orçamentos ordinários e extraordinários, mas ainda o sistema da anualidade orçamentária. A necessidade impõe mutuações no conceito clássico do orçamento anual, possibilitando ao Estado uma ação mais livre. Se é possível não só realizar a recuperação sobre toda uma linha de economia de paz, mas ainda sustê-la durante um período mais ou menos duradouro, mediante uma política econômica baseada num plano de longa duração, o Estado pode assentar esse planejamento paralelamente a um orçamento financeiro de muitos anos. E, conquanto em longo período não sobrevenha qualquer demonstração das oscilações cíclicas, a prudência aconselha que as finanças públicas sejam mantidas em estado de poderem enfrentar, quanto possível, as consequências das flutuações, ligando-se os orçamentos de escassez das fases de depressão à futura orçamentária dos períodos de prosperidade.

O planejamento econômico e o orçamento cíclico surgem, assim, gerados da necessidade de defesa contra os desequilíbrios, como meio de atenuar os desajustamentos provocados pelas flutuações perturbadoras da vida econômica. A construção cíclica dos orçamentos tende a criar uma solidariedade entre os exercícios anuais sucessivos, seja aproveitando-se nos exercícios de crise os excedentes eventuais dos anos de prosperidade, como suportando nos anos de recuperação certas despesas adiadas durante os dias de declínio. Por esse modo, o ciclo orçamentário estreita os laços entre a economia e as finanças, e procura realizar o equilíbrio, não nos limites muito estreitos do ano, mas no amplo quadro do ciclo econômico inteiro.

(1) — Sem abandonar, no primeiro passo, o conceito clássico do equilíbrio orçamentário, Beveridge acha que os impostos podem ser aumentados para fazer face às despesas suplementares do orçamento, mas desde que o aumento recaia sobre a renda, sob a forma de tributos progressivos; esta hipótese oferece a vantagem de reduzir os grandes rendimentos que, doutro modo, apresentam o risco de alimentar uma poupança que nem sempre é absorvida pelos investimentos.

Para estabelecer a solidariedade indispensável entre os orçamentos que se sucedem, a teoria cíclica oferece dois sistemas ou procedimentos, essenciais à sua prática: o das reservas ou o da manipulação das despesas. Mas não os dois ao mesmo tempo. Ou bem constituir reservas pelos orçamentos de prosperidade e transferi-las para os de depressão; ou bem manipular as despesas, de modo a atenuar as agudezas duma fase a outra.

O critério da política de reservas se apóia, como cita Laufenburger, na realização de um sôbre-equilíbrio orçamentário durante a fase de expansão, seja pela compressão de despesas (então menos necessárias do que na depressão), seja pelo aumento das receitas. Esta dupla política, favorável aos excedentes, se traduz por uma certa deflação; e as reservas, assim constituídas, irão servir em outros exercícios. Graças aos recursos acumulados durante a prosperidade, os orçamentos de crise poderão enfrentar as suas despesas normais e excepcionais, sem recorrer ao empréstimo, particularmente difícil de realizar nessas épocas (1).

Para assegurar a conservação dos excedentes e como meio de resistir às novas despesas, que os parlamentos e os governos são sempre tentados a fazer nas épocas de abundância, propõe-se que êles sejam confiados a um Fundo de equilíbrio orçamentário, dotado de autonomia bastante, de modo a reter as reservas até o momento oportuno da depressão, para neutralizar então os seus efeitos perturbadores sôbre a conjuntura, com a devida aplicação das mesmas reservas na despesa pública.

No que respeita ao sistema de manipulação das despesas, duas modalidades são sugeridas. Limitar as despesas ordinárias do orçamento, durante o período de recuperação, para reforçar a pressão já exercida sôbre a economia pelos fatores próprios dessa fase cíclica. Ou antecipar a amortização da dívida pública no período de expansão e, inversamente, reduzi-la ou suspendê-la na fase de declínio; desta maneira, o orçamento de crise terá sua própria reserva, enquanto que o de dias prósperos consumirá os excedentes que poderia acumular, evitando-se assim as complicações da constituição e das transferências de reservas.

Ambas as modalidades são passíveis de crítica. Na primeira, a limitação das despesas ordinárias do orçamento não terá mais que uma influência restrita sôbre a conjuntura; e, na segunda, a suspensão do pagamento das dívidas na depressão só pode exercer inoportuna influência sôbre o mercado financeiro, privando-o do auxílio de certos capitais, justamente quando se torna necessário um apoio maciço.

Ainda não se pode precisar do resultado do orçamento cíclico ligado às indicações da conjuntura, de vez que se desconhece, até agora, a sua prática integral. Apenas dois países realizaram experiências, de certo modo fragmentárias: a Bélgica e a Suécia. E os resultados foram bons.

(1) — Nota-se que Laufenburger é de todo ponto contrário a medidas inflacionárias, que considera causas de empobrecimento e de desequilíbrio social.

De 1926 a 1932 a Bélgica praticou uma política orçamentária cíclica, constituindo, até 1929, reservas num montante de 4 bilhões e 200 milhões de francos-belgas, que foram inteiramente consumidas durante os dois primeiros anos de crise, em 1930 e 1931. Baudhuin nota que se todo esse capital não tivesse sido restituído à economia, com exceção de 1 bilhão destinado ao reembolso da dívida externa, a crise teria sido acelerada ou agravada (1).

Na Suécia, a constituição de uma reserva orçamentária foi programada, de modo a não ultrapassar um teto de 75 milhões de coroas. De 1929 a 1938, só dois orçamentos conheceram *deficits* (1931/32 e 1932/33), da ordem de 90 milhões de coroas, ao passo que o excedente dos outros anos foi totalizado por 112 milhões de coroas em média anual.

Outra experiência sueca é ainda mais interessante. Este país instituiu um sistema de orçamentos eventuais, destinados a financiar uma série de trabalhos que devem ser executados segundo as indicações da conjuntura. Paralelamente, o Governo está autorizado a iniciar a execução desses trabalhos em períodos de declínio; e é pelo ritmo dos empréstimos que a Suécia se adapta à evolução cíclica.

Esta inovação tem propiciado, aparentemente, conseqüências felizes sobre a conjuntura sueca, mas, em razão da estrutura particular da atividade econômica do país, alguns autores não consideram o exemplo como definitivo.

O sistema dos orçamentos cíclicos apresenta uma nova técnica no quadro das finanças públicas; mas a sua prática colide com obstáculos políticos e financeiros dificilmente superáveis, os quais, ainda por certo tempo, constituirão óbices à sua realização.

A ciclicidade do orçamento não se manifesta, em forma positiva, que pelo jôgo alternado dos empréstimos, das amortizações e de outras medidas financeiras. A eficácia desta técnica não pode ser medida em si, uma vez que ela não constitui senão um aspecto da política de recuperação, que se apóia, de um modo geral, sobre a manipulação da moeda.

Também as desvalorizações, sucedidas a partir de 1931, exerceram — sobre a evolução da conjuntura dos países onde foram levadas a efeito —, uma influência mais profunda que a ordem cíclica dos excedentes e dos *deficits* orçamentários. E, por fim, não se deve perder de vista que a organização das despesas e das receitas do Estado se traduz por uma gigantesca redistribuição de rendas privadas, operação que modifica a estrutura social e exerce influência sobre a conjuntura econômica.

(1) — "Les théories modernes en matière de finances publiques", L. Baudhuin, Louvain, 1942.

CONCLUSÃO

O desejo de uma economia sem crises ou funcionando em ritmo menos perturbado, é o ideal das nações modernas, duramente submetidas que têm sido a flutuações de uma amplitude crescente. A depressão econômica de 1929, em seguida àquela de 1920, demonstrou a persistência do fenômeno, malgrado as grandes modificações da técnica industrial e dos sistemas comercial e bancário.

Apreciando os fatos relacionados com os ciclos econômicos e o aparecimento das crises, buscamos realçar a importância do fator configurado pela despesa pública, como elemento destinado à defesa da economia contra as perturbações cíclicas. Não que seja esse o meio específico, que nos parece ainda não existir, para evitar de todo as depressões, mas sim porque se nos afigurou o melhor para impedir a contração violenta da vida econômica, tornando, de qualquer forma, mais brandos o surto e as consequências da crise.

Baseado em uma racional aplicação da despesa pública, o Estado pode agir sobre a economia particular e sobre a produção, procurando inverter a curva da depressão e apressar o caminho para o restabelecimento do equilíbrio econômico, como condição para obter o equilíbrio financeiro. Os meios de que o Estado dispõe e deve lançar mão para chegar a esse equilíbrio, dão uma importância relativa aos conceitos orçamentários clássicos da unidade, da anualidade e da universalidade. E destacam, doutra parte, a política cíclica como fruto da evolução do orçamento, que saiu do isolamento financeiro em que viveu por mais de um século, para integrar-se na política econômica.

O orçamento é, também, como afirma Buck, um plano de ação. Ele visa o futuro. Não mais, como antes, uma simples previsão técnica de equilíbrio das receitas e das despesas de um Estado neutro, na estreita cena de um limitado período anual. O planejamento econômico e o orçamento cíclico se apresentam, hoje, como resultantes da civilização mecânica, oferecendo um quadro de novas possibilidades às contingências da época em que vivemos, para que o Estado moderno exercite as atividades indispensáveis à realização dos seus fins.

O estudo das várias escolas e teorias que buscam indicar ou sugerir soluções para as perturbações ocasionadas, na vida econômica, pelas oscilações cíclicas, conduz-nos a uma conclusão: é que as diversas atividades constitutivas da ação do Estado, no domínio econômico e financeiro, visando à prosperidade, devem ser coordenadas e estabelecidas num plano de conjunto, que se afirme como expressão da sua política geral, tendo em vista obter, pela mais ampla produtividade econômica, a plena satisfação das necessidades coletivas e o bem-estar social.