

## ORÇAMENTO E FINANÇAS

### *Aspectos do Planejamento Financeiro*

EDUARDO LOPES RODRIGUES

(Diretor Geral da Fazenda Nacional)

#### A — CARACTERÍSTICAS E FINALIDADES DO PLANEJAMENTO

QUAISQUER que possam ser as ideologias políticas ou econômicas, é sempre o aumento do bem-estar social que constitui a preocupação máxima de governantes e governados. Para a consecução desse irrefreável anseio geral, urge, portanto, produzir mais e melhor. E, justamente por isso, é que se torna imperiosa a organização do trabalho, de modo que seja possível ao homem obter, com o mínimo esforço, que afinal é sempre dispêndio de energia, o máximo resultado. Tal perspectiva, para se tornar realidade, exige imperativamente a coordenação dos fatores disponíveis no tempo e no espaço, a fim de que a sua adequada e oportuna utilização propicie a maior soma possível de benefícios à coletividade. Inspirado, assim, no princípio da utilidade social máxima, o planejamento financeiro se caracteriza, essencialmente, como o processo que devem seguir os estadistas ou administradores para utilizarem, o mais proveitosamente possível e em função das necessidades emergentes, os recursos e instrumentos monetários de que possam dispor. A finalidade, portanto, do planejamento financeiro está em função da capacidade de o Estado satisfazer as necessidades coletivas, consubstanciadas na procura de serviços e utilidades exigidos pela pressão dos mais variados interesses sobre o poder público.

Não sendo possível atender, simultaneamente, a todas essas necessidades, uma vez que são escassos os meios existentes, surge, então, a necessidade do planejamento das atividades financeiras, mediante processos alternativos, que correspondam a prioridades estabelecidas em razões de urgência ou de maior utilidade social.

#### *Significação do setor público na economia nacional*

Na evolução da economia mundial tem havido, ultimamente, uma tendência incoercível para a crescente expansão do setor público no conjunto da economia nacional. Mesmo em países onde mais floresceu o capitalismo privado, essa expansão tem sido enorme, bastando dizer que, nos Estados Unidos, havia, em 1949, mais de 6 milhões de empregados governamentais, não incluindo nesse número os que prestavam serviços militares. Na Grã-Bretanha, no período de 1946-1951, as entidades públicas absorveram 42 % da renda nacional e foram responsáveis por 51 % da formação do capital bruto. No setor privado, por maior que sejam as empresas particulares, elas constituem sempre



uma *unidade independente*, cuja finalidade precípua é a obtenção de lucro. Nas atividades de caráter público, mesmo nos casos de descentralização autárquica, essa independência não existe, pois tais entidades, grandes ou pequenas, são organismos governamentais financiados, essencialmente, através da tributação, não tendo, por isso mesmo, como objetivo a atividade lucrativa.

E' verdade que, entre as emprêças públicas, são incluídas, às vêzes, algumas indústrias socializadas pelo Govêrno, as quais vendem suas mercadorias ou serviços no mercado, como o fazem as emprêças privadas, mas enquanto estas visam sempre a obter lucros, aquelas, geralmente, apresentam *deficits* que são cobertos com os recursos provenientes da tributação geral.

Na Grã-Bretanha, no período entre as duas guerras mundiais, 80 % dos serviços de água foram fornecidos pelas autoridades locais, ficando o restante a cargo de emprêças privadas.

Com respeito ao suprimento de gás e eletricidade as entidades públicas contribuíram, respectivamente, com cêrca de 40 e 60 %, cabendo à iniciativa privada o restante.

O setor público de uma nação moderna é uma organização de grandes dimensões e complexidade, assim como de crescente importância na vida da comunidade. Já em 1938, dos 20 milhões de pessoas ocupadas na Grã-Bretanha, havia, aproximadamente 1 milhão e meio trabalhando na produção de bens e serviços exigidos para a satisfação das necessidades coletivas, além de outro tanto que se achava empregado na produção de bens e serviços subseqüentemente comprados pelo setor público para satisfação também de necessidades coletivas.

Há ainda a considerar que as atividades do setor público são determinadas precípuamente por considerações públicas e como acentua *URSULA KICKS*, "embora a finança pública seja serva das diretrizes políticas, ela mesma, em virtude da sua importância, tem freqüentemente reagido sôbre a situação política".

E não é demais dizer que o "permanente bem-estar de uma nação depende tanto do sucesso na solução dos problemas financeiros quanto da perícia e esforço dos seus trabalhadores ou da bravura de seus soldados".

#### *Natureza do federalismo e seus problemas financeiros*

Embora o federalismo seja uma antiga concepção da organização política, sua evolução é relativamente moderna... A crescente popularidade do federalismo nos tempos atuais pode ser avaliada, como acentua *Bhalchandra Adarkar*, pelo fato de cêrca de 3/4 partes do mundo o adotarem como a expressão institucional de sua vida política.

O princípio do federalismo permite considerável variação mesmo no que tange a algumas de suas mais importantes características, facilitando, dêsse modo, sua adaptação às peculiaridades e circunstâncias que prevalecem em cada caso. Essas características principais podem ser convenientemente classificadas sob cinco títulos: divisão de poderes, supremacia da Constituição, revisão judicial na esfera federal, independência constitucional das diversas autoridades e predominância federal.



Enumero tais características, sem analisar seus fundamentos teóricos ou práticos, porque, tendo em vista os fins desta palestra é suficiente ressaltar esses aspectos fundamentais das federações, não só para distingui-las nitidamente de outras formas de governo, mas, sobretudo, com o objetivo de chamar vossa atenção para o caráter peculiar das suas finanças.

O problema da distribuição do poder financeiro entre os governos federal, estaduais e municipais é uma conseqüência do mais amplo processo de distribuição das competências legislativas. Há presentemente uma indiscutível tendência para a centralização financeira na maioria das federações, mesmo naquelas que, originariamente, eram descentralizadas em demasia. Isso se explica, aliás, pela própria centralização funcional das federações modernas, cujas atividades, na esfera superior, são eminentemente dinâmicas, ao passo que, nas órbitas estaduais e municipais, são de natureza mais estática. Ao contrário do que muitos pensam e do que constitui, na verdade, o desejo de quase todos nós, por estarmos mais vinculados à porção do território nacional em que nascemos ou vivemos, tem sido inevitável, e talvez o seja para sempre, o fortalecimento crescente do poder central.

Mais do que nunca as responsabilidades financeiras das diferentes unidades governamentais estão a exigir, em tôdas as federações, orientação centralizada e conseqüente sincronismo na execução da política fiscal.

Estando a discriminação de rendas intimamente ligada à distribuição dos encargos que competem a cada uma das unidades governamentais, logicamente a competência para a arrecadação dos recursos financeiros indispensáveis terá de obedecer a um critério que ofereça alguma flexibilidade. Sem isso, não é possível atender às variações a que, de fato, estão sujeitas as atividades de qualquer daquelas unidades, uma vez que as funções respectivas decorrem, necessariamente, das mutações e eventos que a realidade impõe e que precisam ser enfrentadas.

A melhor discriminação de rendas é, porém, aquela que realiza uma coor-denação da política fiscal da União, Estados e Municípios, não só com o objetivo de manter a exploração do poder tributário em limites razoáveis, como também para assegurar a cada unidade, inclusive pelo processo de subsídio, a distribuição de receitas públicas compatíveis com os serviços que tenham, imperiosamente, de prestar à coletividade.

Essa conjugação das finanças nas federações se impõe cada vez mais, visto que a inevitável expansão das atividades estatais redundará conseqüentemente em mais vigorosa exploração do poder tributário em todos os níveis governamentais. Como qualquer fenômeno financeiro é fundamentalmente um fenômeno econômico, é preciso atenuar os efeitos de uma tal pressão tributária sobre a comunidade, pois esta é uma só, em contraste com a concorrência de exigências fiscais por parte de três governos.

Por outro lado, a ausência de sincronismo entre os programas de trabalho dessas diferentes unidades governamentais, além das repercussões nocivas que possa acarretar, resultará sempre em perda de substância econômica, pois as respectivas atividades, sem a necessária coordenação, jamais lograrão o *máximo de utilidade social*, que é a razão de ser e fundamento de todo serviço público.



A nenhum estudioso de finanças é lícito subestimar o prejuízo que a falta de coordenação e cooperação em matéria fiscal vem causando ao país, sendo indiscutível também que o problema da supervisão das atividades financeiras intergovernamentais cabe precipuamente ao Governo Federal.

A missão do federalismo é unir e fortalecer as partes em um todo, tornando-o cada vez mais apto a satisfazer as necessidades coletivas que vão surgindo.

A coordenação das atividades fiscais entre as diferentes esferas de governo constitui, sem dúvida, um problema de grande complexidade, já havendo mesmo quem o considerasse “um campo minado com explosivos” ou “uma superfície plácida sob a qual se escondem emoções muito profundas, prontas a se transformarem em chamas perigosas diante da mais leve provocação”. Se a história do movimento a favor da coordenação fiscal revela o malôgro de muitos planos ambiciosos, por outro lado, tais esforços muito concorreram para demonstrar, de fato, a existência de problemas reais e urgentes.

Por essa razão, o Governo dos Estados Unidos, já em 1941, incumbira os mais reputados professores e especialistas em matéria financeira de reexaminarem o problema das relações fiscais entre a União, os Estados e as autoridades locais. Depois de mais de um ano de intenso trabalho, em tempo integral, essa comissão apresentou o notável relatório — “Federal, State, and Local Government Fiscal Relations”, que representa um alentado volume de 600 páginas. Prefaciando as respectivas recomendações, em termos de um programa de ação para cada nível de Governo, aquela Comissão expendeu, entre outras, as seguintes considerações:

“A solução dos problemas fiscais intergovernamentais nos Estados Unidos depende mais de coordenação e cooperação do que de subordinação e coerção.”

“Nosso sistema federal, com sua atual divisão de poderes e responsabilidades, é mantido não apenas pela tradição e precedentes legais, mas também pelo amplo reconhecimento dos verdadeiros valores reais do governo descentralizado. O sistema oferece as seguintes vantagens: permite a adaptação dos programas legislativos às condições, interesses e pontos de vista divergentes, o que é muito importante para um país grande; possibilita a experimentação em matéria de governo; encoraja a participação no governo e, com isso, o desenvolvimento de atitudes cívicas mais sadias e uma liderança mais bem treinada; reduz as possibilidades de ineficiência e de exigências absurdas que freqüentemente ocorrem em uma burocracia de grandes proporções. A coordenação torna-se, enfim, um dos maiores problemas no fracionamento do Governo Federal.

A superior posição estratégica do Governo Federal quanto ao contrôlo dos negócios em larga escala, à estabilização do emprego e à produção, bem como no tocante ao aumento da renda nacional, justificaram uma agressiva liderança do Governo Federal e a expansão das suas atividades nos últimos anos. Essa expansão não precisa, no entanto, ser realizada em detrimento dos Estados e municipalidades. Mais importante é saber qual a melhor forma de os Estados participarem de tal expansão, e de que melhor maneira podem facilitá-la, em vez de retardá-la. Os Estados ainda continuam a reter grande responsabilidade quanto a muitos serviços governamentais intimamente li-



gados ao bem-estar do cidadão. O Governo Federal tem interesse vital em manter e fortalecer não só os governos dos Estados, como os governos locais. Muita energia valiosa tem sido perdida desnecessariamente, em virtude de polêmicas em torno das esferas que seriam próprias ao governo federal e estadual, quando, de fato, os fundamentos de sólidas realizações residem nos campos, inadequadamente cultivados, da cooperação e coordenação governamentais. Para que se consiga progresso nessa esfera é essencial que haja boa vontade para se entrar em acôrdo, para se abandonar interesses constituídos e esquecer suspeitas, quer por parte do Governo Federal, quer pelos Estados”.

### *Integração econômica e social e coordenação da política fiscal*

Como diz Seligman, “as condições fiscais são sempre o resultado das relações econômicas, pois, mesmo nos casos em que haja influência política direta, as modificações que têm êsse caráter refletem, afinal de contas, as transformações que se operam nas atividades econômicas”. A organização capitalista favoreceu a formação de agregados econômicos, que se caracterizam pela associação de pessoas e capitais, muitas vêzes em âmbito internacional.

Os sistemas tributários acompanham essa evolução e, em face das concentrações industriais e comerciais, verticais ou horizontais, a neutralidade do Fisco cede lugar às medidas com objetivos extra-fiscais. Surgem os direitos protecionistas, os impostos sobre lucros excessivos ou não distribuídos, o imposto progressivo sobre a renda ou as heranças, êstes últimos com o fim de corrigir as desigualdades dos rendimentos e fortunas individuais.

Os objetivos ulteriores dos impostos tornam, assim, complexo e difícil o exercício do poder tributário.

Há transformações profundas na organização econômica, a qual passa a ser mais social do que individual e mais internacional do que nacional. Cresce extraordinariamente a população, que se concentra especialmente nas cidades industriais.

Os fatores dinâmicos ocasionam repercussões sociais, políticas e fiscais. A evolução econômica e social se reflete nas formas de tributação e na produtividade dos impostos, exigindo um sistema tributário cada vez mais complicado, mas que se adapte às modificações da conjuntura. Os impostos são mais do que simples instrumentos de obtenção de recursos para o Estado: cabem-lhes também funções políticas e sociais. Visam à disciplina dos costumes, a estabelecer tratamento equitativo entre as classes, a estimular o progresso econômico e a promover a civilização. Suas repercussões econômicas tornam inelutável a coordenação da tributação internacional, a fim de evitar os inconvenientes da dupla tributação, tanto para os países exportadores quanto para os que são importadores de capitais.

Os fatos passam a demonstrar que as finanças públicas precisam adaptar-se ao regime econômico. Um país essencialmente agrícola não pode estruturar sua vida financeira nas mesmas bases em que o faz um país industrial. O sistema fiscal precisa adaptar-se à natureza da produção e à distribuição da renda nacional.

A densidade da população e sua fixação em centros urbanos ou rurais influem no sistema financeiro, uma vez que as necessidades coletivas a serem



atendidas, mediante despesas públicas, apresentam uma grande diversidade, quer em função da densidade, quer em virtude da localização dos grupos de população.

Em muitos casos, o ônus tributário é atenuado, porque essa transferência de poder aquisitivo dos indivíduos ao Estado é, em parte, compensada por êste através da criação de novos bens, serviços e auxílios que são postos à disposição daqueles, sem outra contra-partida de sacrifícios.

Os empréstimos públicos, em muitos casos, se tornam indispensáveis, embora representem, sempre, impostos diferidos. Por essa razão surge a necessidade de coordenar a política tributária com a de crédito público. Isso é necessário para que gerações futuras e as presentes suportem, equitativamente, os ônus correspondentes aos benefícios que decorrem dos empreendimentos que são, antecipadamente, realizados pelo Estado, em virtude dos empréstimos públicos.

Não obstante as opiniões dos filósofos e moralistas, que sempre se opuseram aos empréstimos públicos, as instituições de crédito se desenvolveram, gradualmente, através dos séculos, ao ponto de propiciarem a formação de um mercado de capitais dominado pelas bolsas de títulos e pelos grandes bancos.

O papel do crédito público, a partir do século XIX, tem sido notável, especialmente nos países anglo-saxões.

No caso dos Estados Unidos, os melhoramentos internos, tais como diques, canais e, no princípio de industrialização as estradas de ferro foram custeados por financiamento dos governos estaduais, sendo que, em muitos casos, com grande extravagância e falta de critério econômico-financeiro. Note-se que muitos inversores privados — em grande parte estrangeiros — perderam suas economias, por terem alguns governos estaduais, com as finanças arruinadas, suspendido os pagamentos. Mas, do ponto de vista social, a promoção do desenvolvimento provocado por êsses investimentos teve um papel importante na rápida expansão do industrialismo.

No continente europeu, as enormes necessidades dos modernos sistemas de transportes, especialmente das estradas de ferro, não podiam ser atendidas pelas fontes privadas, em virtude da situação que prevalecia no tocante ao estágio de desenvolvimento das respectivas instituições financeiras. As empresas de transportes, em contraste com as iniciativas em menor escala no campo da manufatura, eram quase sempre, em toda a Europa, financiadas pelo crédito público, tornando-se empresas estatais.

O advento das grandes companhias — nos Estados Unidos e na Inglaterra — logo que surgiu a indústria manufatureira em grande escala, correu decisivamente para que os títulos privados suplantassem, então os títulos públicos.

Com a eclosão da Primeira Grande Guerra Mundial e a deflagração da grande crise de 1929, novamente o crédito público assumiu importância fundamental, pois foram os empréstimos governamentais, em suas múltiplas modalidades que ajudaram a financiar as duas Grandes Guerras e a combater a depressão econômica.



*Repercussões da política fiscal na evolução da conjuntura*

A crescente interpenetração das finanças e da economia, em virtude do extraordinário crescimento das despesas e dos investimentos públicos, torna imprescindível a análise das repercussões da política fiscal na evolução da conjuntura.

Como já escrevi alhures, os orçamentos públicos, antes dêste século, por serem relativamente moderados, não exerciam influência ponderosa no desenvolvimento da economia, assim como as flutuações verificadas nas atividades econômicas não chegavam também a perturbar o equilíbrio orçamentário.

Em face, porém, da orientação que ultimamente, se vem dando à política orçamentária, que passou a ser um instrumento vigoroso de recuperação ou desenvolvimento econômico, o orçamento sofre inevitavelmente tôdas as repercussões da conjuntura, passando também, ao menos parcialmente, a influir na sua evolução.

Procura o Estado, através de instrumentos nitidamente financeiros, corrigir os movimentos ondulatórios da economia, caracterizados ora pela depressão, ora pela expansão desordenada...

Mas é preciso que a ação controladora do Estado se faça sentir firmemente por meio de medidas eficazes que impeçam, ou ao menos atenuem os surtos de depressão ou de inflação.

Para combater essas anomalias, que tanto perturbam a expansão equilibrada da economia, um dos meios aconselháveis é a execução orçamentária com caráter cíclico, em que é abandonada a concepção de equilíbrio anual, para se perseguir uma idéia mais ampla, a de equilíbrio num período dilatado, que corresponda mais ou menos ao tempo de duração do ciclo.

No final dêsse período pode alcançar-se, de fato, o equilíbrio orçamentário, embora em alguns anos financeiros que o compõem tanto possam ocorrer *deficits* elevados quanto *superavits* esporádicos.

A idéia de um orçamento cíclico envolve, naturalmente, a necessidade de se utilizar o crédito público em ampla escala, porque os *superavits* orçamentários obtidos nas épocas de prosperidade, embora constituam reserva utilíssima, são demasiadamente modestos para fazer face às despesas maciças de um período de depressão. Já tendo havido a possibilidade de serem constituídas essas reservas, ao lado delas haverá o recurso ao crédito público, não obstante a utilização dêste, em larga escala, requerer a existência de uma consciência bastante desenvolvida no seio da coletividade.

Quando me refiro ao crédito público, tenho em vista exclusivamente os empréstimos voluntários. Porisso, além de um mercado financeiro perfeitamente regularizado, é indispensável também a concomitância, sobretudo, de uma compreensão da gravidade da solução a enfrentar. Além de outros fatores, como a acumulação de capitais sem outra utilização, é preciso que as disponibilidades sejam encaminhadas para os cofres públicos, a fim de que o Estado possa, então, desenvolver uma atividade excepcional nessa conjuntura, pondo em movimento os fatores de produção disponíveis e acelerando, assim, o ritmo retardado dos negócios.

Nessa altura das minhas considerações em torno do aspecto cíclico da política orçamentária, cumpre-me fazer uma advertência: não se pode falar



em equilíbrio orçamentário sem ter como base a solidariedade do equilíbrio econômico e financeiro.

Através do empréstimo ou da tributação é que o Estado poderá absorver, adequadamente, as economias disponíveis. E' preciso evitar, no entanto, os impostos regressivos, porque essa forma de tributação atinge uma parte não disponível do poder aquisitivo da massa, em relação à qual a taxação importa, inelutavelmente, na redução de consumos necessários. Impõe-se, portanto, que a tributação acompanhe, passo a passo, a evolução da conjuntura e se traduza na mera absorção de poder aquisitivo excedente, jamais de poder aquisitivo que está inevitavelmente destinado aos consumos forçados ou também aos investimentos essenciais à expansão da economia, notadamente os de acentuado cunho social. Daí ser aconselhável a isenção, tanto do imposto progressivo quanto de quaisquer das modalidades típicas dos períodos de inflação, quando os lucros excedentes forem imediatamente aplicados para fins de aumento da produção. Um dos defeitos dos impostos progressivos é tributar, indistintamente, as economias destinadas à inversão e os rendimentos que constituem poder aquisitivo excedente, mas que são aplicados menos satisfatoriamente, do ponto de vista da coletividade.

A reação das finanças públicas às oscilações econômicas pode processar-se quer através do crédito público, quer mediante a cobrança de impostos. Em certos casos, entretanto, a própria emissão do papel-moeda é defensável.

Evidentemente, neste último caso, a emissão só se justificará quando forem esgotadas as possibilidades de financiamento através de *deficits* orçamentários, cobertos pelos empréstimos públicos. Se, depois de recorrer a êsses meios, ainda o nível da depressão exigir a expansão dos recursos monetários, nenhum mal haverá em se fazer emissão de papel-moeda, desde que tenhamos o cuidado de manter o nível da produção em correspondência com o da procura dos bens de consumo.

Em tal caso a emissão pode exercer influência salutar.

Nessa política de planejamento financeiro, há, entretanto, um ponto que precisa ficar bem claro.

As obras públicas podem e devem constituir uma parte do programa de finanças compensatórias, mas a primazia nas cogitações do Governo, num momento dêsses, deve ser a de pôr em movimento os fatores de produção estagnados. Não pode o Governo deixar-se dominar pela idéia de substituir a iniciativa privada; ao contrário, o que lhe cumpre é reavivar o interesse dessa iniciativa, auxiliando-a com o primeiro impulso para que ela se lance num programa de recuperação econômica. Naqueles setores em que a iniciativa privada se mostrar impotente ou desinteressada, ao Governo caberá, então, exercer as atividades econômicas imprescindíveis, suprimindo ou suplementando a iniciativa particular.

#### *Planejamento e integração dos investimentos públicos intergovernamentais*

Mesmo admitindo as características dinâmicas da nossa economia, somos forçados a reconhecer que, salvo para combater a depressão declarada ou iminente, a subordinação das despesas governamentais ao princípio do equilíbrio orçamentário ainda é, em nosso país, o melhor processo para conseguirmos certa ordem financeira.



Nossa dolorosa experiência em tôdas as esferas governamentais, constitui, sem dúvida, a causa do malôgro da política financeira de quase todos os ministros da Fazenda e do estado de pobreza em que ainda nos encontramos. O constante aviltamento da nossa moeda e o conseqüente alongamento da escala de remunerações que recebem os diferentes membros da coletividade — resultante lógica dos efeitos inflacionários, torna cada vez mais injusta a distribuição da renda nacional e entorpece tôda a vida econômica e social, impedindo a melhoria das condições de vida no nosso povo.

Os fatos demonstram que, apesar do enorme crescimento dos gastos governamentais, ainda não se reconheceu a necessidade de uma austera política de restrições em relação aos gastos supérfluos e aos desperdícios de tôda ordem.

Para acelerar o progresso dos países que possuem grande território e recursos naturais inexplorados, é indispensável a realização de investimentos consideráveis. Sendo insuficientes os recursos ordinários, provenientes da poupança voluntária ou da cobrança de impostos, impõe-se a máxima concentração dos recursos que possam obter tôdas as unidades políticas da federação, bem como a conjugação dos seus esforços no sentido de se conseguir os maiores resultados na realização dos investimentos intergovernamentais.

Ainda que haja certa flexibilidade na realização dos objetivos de cada uma das unidades governamentais, é preciso que estas sigam a orientação financeira traçada pelo Ministro da Fazenda.

Como muito bem acentua BHAICHANDRA P. ADARKAR, em seu magnífico livro "The Principles and Problems of Federal Finance":

"O Ministro das Finanças do Governo Federal deve estar em posição de coordenar as atividades divergentes dos Estados em matéria de finanças. Na Alemanha êste objetivo especial tem sido alcançado, mediante a atribuição ao Ministro das finanças, de autoridade para obter informações completas quanto às receitas e despesas orçamentárias dos Estados e para examinar os orçamentos dos Estados e Comunas, a fim de verificar se os mesmos estão desempenhando satisfatoriamente sua parte nos encargos governamentais. Por outro lado, na Austrália o método que tem prevalecido para o controle das atividades financeiras dos Estados é a promoção de um exame conjugado dos orçamentos Estaduais e Federais em conferências ministeriais, especialmente realizadas com êsse fim. Qualquer que seja o método adotado para realizar essa unificação, é claro ser essencial, em um sistema federal de finanças, unificar e centralizar o controle final da elaboração orçamentária nas mãos de um órgão nacional. De outro modo, os ruinosos efeitos da falta de coordenação em breve influirão sobre tôda a estrutura; qualquer Estado ou grupo de Estados pode criar uma situação embaraçosa para o Governo Federal e para a Nação, como um todo.

Uma Comissão Nacional de Finanças, que fôsse instituída com tal objetivo, daria excelentes resultados; êste órgão financeiro não se deveria ocupar nem dos assuntos administrativos, nem da prática tributária, devendo apenas exercer uma supervisão vigilante sobre as atividades financeiras dos Estados, dando-lhes assistência



técnica, quando necessário, e fazendo freqüentes reajustamentos em suas relações com o Governo Federal.”

Tais sugestões do eminente professor indiano, feitas há cerca de vinte anos, são inteiramente oportunas nos dias que correm, pois não há problema mais atual e palpitante nas federações do que o da coordenação das relações fiscais entre as diferentes unidades que as integram.

Exemplo disso é a Lei de 10 de julho último, em virtude da qual foi criada, nos Estados Unidos, a Comissão das Relações Intergovernamentais, composta de 15 membros, não podendo mais de 9 deles pertencer ao mesmo partido. A finalidade dessa Comissão em face da expressa determinação da Lei que a criou, é eliminar a confusão e o desperdício resultantes da duplicidade de funções e órgãos que ameaçam tanto a execução dos programas objetivados pelo Governo Federal, quanto a que compete aos Estados e suas subdivisões políticas. Cabe-lhes ainda estudar a distribuição adequada, entre o Governo Federal, os Estados e as subdivisões destes, no tocante a muitos setores que, embora cabendo mais aos Estados e referidas subdivisões políticas por força do sistema constitucional, têm exigido, entretanto, a ampliação das atividades respectivas por parte do Governo Federal”.

#### B — A SEGURANÇA NACIONAL E AS FINANÇAS DE GUERRA

##### *Os Imperativos da defesa nacional e o inevitável crescimento das despesas militares*

A magnitude e urgência com que se apresentam os problemas financeiros e econômicos, em tempo de guerra, dão-lhes sentido próprio e as necessidades então emergentes configuram, por si sós, o caráter das providências a serem tomadas em benefício de todos. Não é preciso que, em seu apoio, sejam invocados princípios de política econômica ou conceitos filosóficos, que se não ajustariam às mutações bruscas, causadas pelos eventos imprevistos.

Nesses angustiosos períodos, basta o ideal supremo da preservação da soberania nacional para justificar todos os sacrifícios impostos ao povo.

Não importa que sejam substituídos, transitòriamente, os padrões de vida econômica tradicional, pois, para que haja o maior sucesso na condução da guerra, devem os interesses individuais ficar subordinados aos interesses da defesa nacional. A qualquer custo, urge assegurar a vitória e manter o equilíbrio social e econômico; o resto é tarefa que deve ser desempenhada no após guerra.

Não é possível outra filosofia ou orientação econômica, pois, nessas emergências, não há alternativas agradáveis, visto que a experiência das guerras nos tem mostrado quão desigual é a contribuição de cada um: há os que dão a própria vida; há também os inválidos da guerra, que vêm desaparecer tôdas as esperanças de uma vida melhor; outros passam uma parte de sua existência entre o fogo e a dor, sem possibilidade de iniciar a carreira tão almejada; muitos perdem o que puderam acumular com longo sacrifício. E há ainda as legiões de órfãos cujo futuro se torna mais sombrio. Diante de tal quadro e tendo em vista os legítimos interesses da nacionalidade, não há como admitir-se a rebeldia de alguns contra as medidas reconhecidamente



úteis e imprescindíveis em face da conjuntura criada pela guerra. Ao Estado cumpre exercer, em tôda a plenitude, as inalienáveis atribuições que o bem social lhe impõe. Naturalmente, a guerra, em todos os tempos, exigiu organização especial para o melhor aproveitamento dos fatores econômicos disponíveis, mas o conceito da *economia de guerra*, no sentido de um complexo de medidas que importam em profunda modificação da escala geral de necessidades coletivas e individuais, surgiu somente neste século.

Como acentua um autor moderno, o “problema econômico da guerra consiste, em afetar à satisfação das necessidades militares o potencial de riqueza — tomada, não na sua expressão monetária, mas na sua essência material — que possa satisfazê-los sejam quais forem os prejuízos ou limitações que daí derivem para os outros consumos nacionais”.

Tendo a técnica e a ciência alargado consideravelmente o campo das hostilidades, surgiram necessidades novas, tanto bélicas quanto civis, cuja satisfação só é possível mediante ampla intervenção do Estado nas atividades econômicas. Só assim poderão os fatores de produção disponíveis ser utilizados em favor dos consumos de guerra. Além disso, durante as hostilidades, os problemas relacionados com a densidade e composição da população, sua eficiência produtiva e o grau de homogeneidade política que a mesma apresenta, revestem interesse especial, do ponto de vista da economia de guerra.

O problema de acesso às matérias primas e a possibilidade do uso de substitutos envolvem, também, questões da maior significação e justificam, nessa oportunidade, a mobilização das inteligências e de todos os elementos de que dispõe a nação, a fim de serem obtidos resultados compatíveis com a gravidade da situação.

Ao contrário do que sucede em épocas normais, no caso de guerra, impõe-se a regeneração dos materiais usados, não só em face da provável escassez como também para economizar meios de transporte.

O êxito da economia de guerra, em síntese, depende, substancialmente, da rápida adaptação das estruturas econômica e social às novas condições criadas pela guerra.

Mas, se é verdade que a estrutura econômica tem importância fundamental para a condução da guerra, torna-se necessário, contudo, que o Governo desempenhe, corajosa e decididamente, as árduas e intrincadas funções que lhe estão reservadas nessas fases críticas da evolução política dos povos.

E' preciso que os recursos materiais e humanos, existentes em tempo de paz, sejam utilizados segundo os critérios fixados em virtude da orientação que o Estado traçar, com o fim de desviar uma parte pelo novo estado de coisas. O objetivo imediato da economia de guerra é o aumento da produção de bens destinados a fazer a guerra, que devem ter prioridade sobre consumos civis, embora a redução destes não deva ir até ao ponto em que possa ameaçar o vigor físico da população.

Esse aumento de produção varia de país a país, de acordo com o nível de utilização dos recursos disponíveis, tendo importância fundamental a margem de desocupação, permanente ou transitória.

Nunca devemos esquecer, por exemplo, que a disponibilidade da mão-de-obra varia muito no espaço e no tempo. Em países cuja participação na guerra



é mais intensa, as mulheres e bem assim os que nunca trabalharam, especialmente os abaixo da idade mínima legal, poderão reforçar apreciavelmente a retaguarda formada pela massa dos trabalhadores. Em outros países, o aumento quantitativo da mão de obra será bastante reduzido, desde que ali não seja tão forte a influência de caráter psicológico e patriótico.

O espírito de sacrifício da coletividade, em face do perigo iminente, cria, na verdade, uma atmosfera manifesta, diretamente, pela conscrição dos homens em idade militar, ou, indiretamente, pelo aumento substancial da tributação.

A necessidade de impor o Estado tais limitações e sacrifícios decorre inevitavelmente das realidades que, então, tem de enfrentar.

Não havendo outra alternativa mais favorável, todos os cidadãos devem cumprir tais exigências, porquanto êsses imperativos legais correspondem às novas necessidades criadas pela guerra.

O combate à inflação, que é um dos fenômenos peculiares à economia de guerra, exige um conjunto de medidas extraordinárias.

E' preciso evitar que a inflação dos preços eleve excessivamente o custo de vida, agravando, dêsse modo, a situação das classes menos favorecidas.

Não é apenas para obter meios com que financiar a guerra que os países envolvidos no conflito procuram grandes somas monetárias de suas populações, transferindo para o Governo o respectivo excesso de poder aquisitivo, mediante tributos adequados.

A tributação tem sido um dos melhores instrumentos para combater a pressão inflacionista, mas as suas limitações são conhecidas. Tais dificuldades, porém, devem constituir um motivo a mais para redobrarmos nossos esforços no sentido de eliminar, tanto quanto possível, os desastrosos efeitos da inflação no organismo econômico e social. Essa é uma tarefa que exige sincera e estreita cooperação do povo e do governo. Precisamos, contudo, ser realistas, pois a inflação é um fenômeno dinâmico de grande complexidade e para enfrentá-lo, com probabilidade de êxito, é indispensável a execução coordenada de um conjunto de medidas capazes de atenuar as anomalias e perturbações que se manifestam em certas fases da vida econômica.

Além do conhecimento do problema e dos remédios a serem aplicados, impõe-se muita decisão e sincera conjugação de esforços, porquanto, até agora, não houve política monetária bem orientada, nem existe ainda uma organização bancária suficientemente flexível capaz de favorecer o controle do crédito.

Sem organização bancária adequada, a disciplina do crédito é muito mais difícil, complicando enormemente o processo de absorção do poder de compra excedente.

Por isso é que, apesar das taxas de juros reais serem mais elevadas no Brasil do que em qualquer outro país de comparável importância econômica, não temos, efetivamente, possibilidade para a cobertura de empréstimos de certo vulto. Essa é, aliás, a explicação para o fato de ser insignificante a nossa dívida pública interna, consolidada.

O ritmo da guerra determinará, portanto, a margem de redução dos consumos civis em favor dos consumos de guerra, pois essa transferência de su-



primentos, embora acarrete restrições e sacrifícios dolorosos, é inevitável, se realmente quisermos ganhar ou ajudar a ganhar a guerra.

Esse problema é enormemente complicado pela ocorrência de anormalidades inerentes ao estado de beligerância, que aumenta as dificuldades de funcionamento do regime de concorrência. Por isso, é preciso orientar a utilização da capacidade produtiva da nação, de forma a evitar uma injusta e inconveniente distribuição dos serviços e mercadorias escassos.

Para assegurar certo nível de estabilização, no tocante ao atendimento das necessidades individuais, seria preciso instituir contrôles diretos, abrangendo as diferentes fases da vida econômica, através da regulamentação dos preços, dos salários, da mão-de-obra, das matérias-primas, dos transportes, da construção civil e do comércio exterior.

O êxito dessas medidas depende, entretanto, do grau de solidariedade social que prevaleça no país onde devam as mesmas ser postas em prática.

A tendência para a expansão das despesas dos particulares, além dos limites dos rendimentos produzidos no mesmo período, contribui bastante para agravar a inflação. Nesse ponto, as restrições de caráter monetário serão mais eficazes, se combinados com o controle de preços e o racionamento. Como, entretanto, no setor privado da economia há forças em movimento que tendem a escapar à ação controladora do Estado, a luta contra a inflação se torna muito complexa.

Por mais sábia e realista que possa ser a política de crédito destinada a eliminar a margem inflacionária, sua eficácia será sempre relativa, em virtude do montante de poder aquisitivo disponível que escapa ao seu alcance. Não é possível ao Governo organizar um planejamento rígido para as atividades privadas, pois é irrefreável a tendência para o uso desnecessário ou indevido do crédito, mesmo dentro dos limites das restrições de ordem geral, impostas em qualquer que seja o esquema adotado. Na impossibilidade de se calcular, unitariamente, a utilidade do crédito para cada atividade privada julgada imprescindível, reside a fragilidade do sistema de controle do crédito, não obstante a valiosa ajuda do mesmo no combate à inflação.

Em consequência de tantos elementos perturbadores, o impacto da guerra sobre as Finanças do Estado produz efeitos que alteram profundamente as relações monetárias habituais. A perda do poder aquisitivo da moeda eleva todos os custos, inclusive os de guerra. As despesas crescem assustadoramente e quaisquer que sejam os expedientes utilizados para aumentar as receitas tributárias, estas são sempre insuficientes diante do ritmo dos gastos extraordinários dos beligerantes.

Para comprovar tal assertiva nenhum exemplo será melhor do que a apresentação de alguns dados referentes aos Estados Unidos:

(Em milhões de dólares)

| DESPESAS                                  | 1948            | 1941             | 1945              |
|---|-----------------|------------------|-------------------|
| Veteranos, juros e restituições .....     | \$ 1.657        | \$ 6.301         | \$ 90.029         |
| Defesa, guerra e liquidações de guerra .. | \$ 1.687        | \$ 1.751         | \$ 7.375          |
| Outras atividades .....                   | \$ 5.654        | \$ 4.659         | \$ 3.000          |
| <b>Total da despesa .....</b>             | <b>\$ 8.998</b> | <b>\$ 12.711</b> | <b>\$ 100.404</b> |
| Receitas líquidas .....                   | \$ 5.387        | \$ 7.607         | \$ 46.457         |
| <b>Deficit .....</b>                      | <b>\$ 3.611</b> | <b>\$ 5.103</b>  | <b>\$ 53.948</b>  |



Seria realmente supérfluo e enfadonho analisar essas cifras, a fim de mostrar as causas do crescimento das despesas militares, pois os meus ilustres colegas do Curso Superior de Guerra poderiam dar-me proveitosas lições a respeito do assunto.

#### *Evolução histórica das técnicas de financiamento das guerras*

Anteriormente à revolução industrial não havia propriamente uma técnica de financiamento das guerras. Inicialmente, estas eram custeadas pelos próprios grupos interessados em deflagrá-las, os quais se locupletavam com os bens dos vencidos e ainda lhes impunham severas contribuições para o futuro.

Depois, à medida que foram surgindo os exércitos regulares, começaram as guerras a ser custeadas com tesouros acumulados e mediante impostos, empréstimos e emissões de papel moeda, além do concurso das prêsas de guerra e das indenizações a que eram obrigados os que haviam experimentado a desgraça da derrota.

As exigências das guerras modernas assumiram, entretanto, uma outra ordem de grandeza e complexidade. Enquanto na primeira guerra mundial a percentagem da produção bélica nos Estados Unidos em 1918, só atingiu a 23 % do produto nacional bruto, já em 1943 atingia a 34,5 %.

Dos quadros anexados à conferência A-06-53, aqui proferida pelo notável economista ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS, pode ser avaliada também a significação das despesas armamentistas em relação à renda nacional. no período de 1913 a 1939.

Em trabalho recente, o professor grego, ÂNGELO ANGELOPOULOS, indica as despesas militares em milhões de unidades monetárias nacionais e sua relação percentual às despesas totais respectivas, separadamente nos anos de 1951-52, conforme demonstra o quadro anexo.

As guerras modernas, entretanto, não afetam consideravelmente apenas as finanças públicas; seus efeitos atingem profundamente a vida social e econômica em toda a sua extensão.

Foi por essa razão que, em uma das interessantes mesas redondas que a Universidade de Chicago costumava realizar aos domingos, o professor LEO M. CHERNE teve ocasião de fazer, em março de 1941, as seguintes considerações:

Para matar um soldado inimigo, Júlio César gastou 75 centavos. Na guerra dos Trinta Anos, no século 17, cada morte custou 50 dólares. Em nossa Guerra Civil, para destruir uma vida humana, gastamos 5.000 dólares. O verdadeiro sentido da guerra moderna pode ser apreendido claramente do fato de que, na primeira guerra mundial, a morte de um homem exigia 25.000 dólares e, segundo os elementos estatísticos ainda exíguos, é lícito estimar que, na presente guerra êsse custo já exceda de 50.000. Pode afirmar-se, de boa fé, que jamais a morte foi avaliada tão alta ou a vida por tão baixo preço."

A fim de fazer face às experiências monetárias de uma guerra moderna, vê-se o Estado, portanto, obrigado a recorrer às mais variadas técnicas de financiamento.

A experiência mostra, no tocante à tributação, que é maior a contribuição dos chamados impostos diretos, embora os indiretos sejam também utilizados



em escala crescente, pois a guerra cria um estado psicológico para a imposição de tributos quase confiscatórios. Dois exemplos bastam para evidenciar esse fato. No último conflito, mesmo os operários, na Inglaterra, pagavam de imposto de renda 50 % sobre os rendimentos líquidos que excedessem de Cr\$ ... 13.000 anuais. Para que alguém pudesse dispor livremente de 5.000 libras, era preciso que ganhasse, no mínimo, 65.000 por ano. Dos rendimentos líquidos superiores a 65.000 libras, o imposto só deixava para o contribuinte 2 1/2 %.

Os lucros extraordinários nos Estados Unidos e na Inglaterra foram, durante a guerra, praticamente absorvidos pela tributação especial ali instituída.

Concomitantemente à exploração intensiva e extensiva do poder tributário, recorrem os beligerantes, em escala surpreendente, aos empréstimos públicos, voluntários ou compulsórios. Nesse sentido uma das mais interessantes concepções foi o famoso plano de Keynes — "How to Pay for the War".

Em parte alguma, porém, foi alcançado êxito comparável ao que lograram os Estados Unidos em matéria de crédito público. Não se trata apenas do sucesso espectacular obtido nas sucessivas e rápidas coberturas dos astronômicos empréstimos realizados, pois o sistema e o mecanismo bancários estavam preparados para isso. O que tem maior significação, na verdade, é o efeito das transações decorrentes de tais empréstimos em relação aos rendimentos e despesas privadas, e à circulação monetária.

#### *Possibilidades de financiamento da guerra em face da estrutura préexistente*

E' a estrutura econômica que determina a capacidade de um país para fazer a guerra ou, no caso de não participar direta e ativamente do conflito, a sua aptidão para suportar as restrições causadas pela mesma.

No primeiro caso, é essencial que o país possua em seu próprio território uma organização industrial compatível com o suprimento, em larga escala, de materiais e equipamentos indispensáveis à condução da guerra. Sua posição, nessa hipótese, é mais favorável, pois o problema se resume, em grande parte, na transferência interna de poder aquisitivo.

Se ao contrário, para fazer a guerra tiver que depender substancialmente da importação de matérias-primas, equipamentos, munições, combustíveis e outros elementos básicos, esse país se encontrará, indiscutivelmente, numa posição desvantajosa em relação ao inimigo que possua elevado grau de auto-suficiência quanto ao suprimento desses bens. Precisando apenas de matérias-primas subsidiárias ou de armamentos suplementares, cuja aquisição possa ser mantida pela exportação de ouro ou de mercadorias em valor correspondente, a situação é perfeitamente sustentável.

No caso atual do Brasil, força é convir que a respectiva estrutura econômica limita consideravelmente a nossa participação numa guerra longa e de grande envergadura. Não se trata simplesmente do problema do custo, mas da dificuldade de obter, no exterior e dentro de prazo curto, material bélico moderno e outros destinados ao consumo de guerra, uma vez que os suprimentos são, em tais emergências, influenciados pelas necessidades dos próprios países produtores.

Não é possível tratar da capacidade industrial como fator preponderante na condução das guerras modernas, sem recorrer ao excelente livro de BROOKS



EMENY — “A Estratégia das Matérias-Primas”, no qual é feita uma síntese admirável dos conceitos e análises de vários órgãos e instituições de pesquisas internacionais sobre o poder industrial e econômico dos beligerantes.

O autor evidencia, desde logo, que o poder militar depende da industrialização em larga escala e que esta pressupõe a posse ou a pronta disponibilidade de vastas quantidades de matérias-primas industriais básicas. Ressalta, porém, que a natureza, por meio de uma desigual distribuição das mesmas, estabeleceu uma limitação rígida quanto ao número de países em condições de atingir ao *status* de grandes potências.

Também a Liga das Nações, em um dos seus relatórios, procurou esclarecer que, dentre os fatores essenciais à manutenção do poder militar de um país em guerra, se destacam o respectivo grau de auto-suficiência em combustíveis, alimentos, matérias-primas e produtos manufaturados, a possibilidade desse país obter, no estrangeiro, as mercadorias que lhe faltam, mediante o transporte das mesmas em seus navios e a utilização dos recursos financeiros de que dispõe.

Admitindo-se entretanto, que essas aquisições sejam possíveis, há outras limitações sérias a considerar.

Para assegurar o suprimento de tais bens às forças armadas, precisamos de divisas, cuja obtenção exigirá considerável aumento da produção exportável. Por maior que seja, todavia, o nosso esforço nesse sentido, não é provável que consigamos, em prazo curto, expandir apreciavelmente nossa exportação. Se, de fato, pudéssemos elevar substancialmente nossas exportações e nos fôsse possível, ao mesmo tempo, reduzir o montante das nossas importações ordinárias e dos pagamentos relativos a serviços, o saldo favorável da balança de pagamentos nos permitiria, então, realizar, no estrangeiro, compras de armamentos e outros apetrechos de guerra, em escala compatível com as nossas necessidades.

#### *Cooperação financeira por parte dos países aliados*

A Guerra aproxima os povos que se inspiram nos ideais políticos. Essa aliança de nações contra a barbárie e a usurpação cria interesses comuns e justifica cooperação ampla e irrestrita, sendo inerente, portanto, ao objetivo final da vitória a utilização, em conjunto, dos recursos à disposição das forças aliadas. A esse respeito, as duas últimas guerras revelaram um novo sentido de cooperação internacional. Sem dúvida, o papel que os Estados Unidos representaram, do ponto de vista da cooperação financeira interaliada, não encontra paralelo na história.

De 1.º de julho de 1940 a 30 de junho de 1951, os Estados Unidos prestaram auxílio ao estrangeiro no valor de 82 bilhões e 400 milhões de dólares, tendo recebido, em compensação, ajuda equivalente a 10 bilhões e 800 milhões de dólares, do que resultou um auxílio líquido ao estrangeiro de cerca de 71 bilhões e 600 milhões de dólares.

Somente através da Lei de Empréstimo e Arrendamento essa ajuda atingiu a mais de 40 bilhões de dólares.

A América Latina recebeu, sob o título de ajuda estrangeira, 1 bilhão e 406 milhões de dólares, mas como a retribuiu com 376 milhões, teve, na ver-



dade, a seu favor 1 bilhão e 30 milhões de dólares, dos quais 562 milhões foram sob a forma de "grants" e 468 milhões, a título de créditos abertos. Dos 562 milhões de "grants", o Brasil recebeu 370 milhões, em virtude de sua situação especial, como participante direto na guerra.

No mesmo período, os Estados Unidos emprestaram às repúblicas latino-americanas o montante de 1 bilhão e 800 milhões, dos quais ao Brasil cederam 380 milhões, isto é, a maior parcela a um só país latino-americano.

Se os Estados Unidos mantiverem a liderança na política internacional, será provável a manutenção da ajuda financeira a seus aliados em moldes mais ou menos idênticos.

### *Efeitos das guerras nas finanças do futuro*

Apesar dos custos das guerras e dos preparativos bélicos constituírem séria ameaça ao futuro da humanidade, ninguém pode prever até que ponto esses temores são justificáveis. Num mundo tão heterogêneo, de tamanhas diversidades no que tange ao poder econômico e à estrutura social, é inadmissível qualquer prognóstico sobre o comportamento que terão as nações ante o dilema de evitar novas guerras ou de deflagrá-las, não obstante suas pavorosas consequências.

Há, contudo, uma coisa certa: nenhum povo cômico da sua responsabilidade poderá, dentro dos limites dos seus recursos, furtar-se ao dever de se preparar para a guerra.

Dentro dessa orientação, o problema dos efeitos das guerras nas finanças do futuro terá de ser encarado objetivamente. Sabemos que as guerras modernas são, antes de tudo, guerras feitas em função do poder industrial, ao qual se associam as melhores inteligências no campo da ciência e da técnica. Nos três quartos de século anteriores ao início da última guerra, segundo demonstra Hilgerdt, a industrialização cresceu de sete a oito vezes. Malgrado as dificuldades decorrentes da guerra, estima-se que, nos últimos quinze anos, a indústria tenha crescido ainda mais. Em 1938 dois terços da produção manufatureira do mundo cabiam aos Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido. Não obstante os progressos industriais alcançados em outros países, inclusive na Rússia, no Canadá e Brasil, é muito provável que essa proporção seja até maior atualmente, em virtude da enorme expansão havida nos Estados Unidos.

Tudo indica, portanto, que o nosso país precisa incrementar o comércio especialmente com esses países, a fim de obter as divisas destinadas a financiar tanto a industrialização quanto a aquisição do material bélico não produzido no país, mas rigorosamente indispensável à manutenção de um certo padrão de eficiência das nossas forças armadas. Não basta, por isso, levantar recursos financeiros internamente, é imperioso também obter cobertura cambial nas moedas dos países que possam oferecer-nos adequados equipamentos militares.

Há, contudo, um outro problema que deve ser encarado objetiva e corajosamente: o planejamento prévio da cooperação com os nossos aliados, visando a assegurar-nos, desde já, a assistência financeira por parte daqueles que possam prestá-la, oportuna e eficientemente. Um acordo dessa ordem implica necessariamente em um processo de negociações bilaterais, em que



o poder de barganha deve ser explorado com invulgar habilidade e tato diplomático. E' evidente que, para a consecução de um tal objetivo, precisamos contar com a colaboração dos nossos melhores técnicos em assuntos militares e financeiros e a supervisão dos mais experimentados diplomatas que possuímos.

Em matéria de planejamento financeiro, a assinatura de um acôrdo dessa natureza parece corresponder a uma providência essencial à preservação da nossa capacidade de financiar a guerra, no futuro.

#### C — PECULIARIDADES DO PROBLEMA BRASILEIRO

##### *Dificuldades inerentes ao atual estágio da nossa evolução econômica e social*

Foram os fatos históricos que evidenciaram a necessidade de se encontrar um plano de organização sob a égide do Estado, a fim de que as exigências da coletividade pudessem ser satisfeitas mediante decisões alternativas impostas pelas circunstâncias emergentes.

Como acentua LORWIN, se o século XIX muito realizou no campo da ciência e do progresso técnico, melhorando as condições de vida e unificando o mundo, os seus postulados fundamentais deixaram, contudo, de fornecer a energia indispensável a maiores realizações em benefício da coletividade.

A premissa do automatismo, ou da harmonia pré-estabelecida, segundo a qual haveria sempre uma compensação dos desequilíbrios econômicos gerados pelas decisões individuais das diversas unidades econômicas do mercado, ainda que, parcialmente, possa verificar-se em *alguns* casos, perdeu, sem dúvida, seu caráter geral. Hoje, por tôda parte, o que se observa é a ação indispensável dos governos para manter a própria iniciativa individual. Além das chamadas funções essenciais, o Estado se vê obrigado a realizar empreendimentos de base, caracteristicamente pioneiros, a fim de preparar condições adequadas à expansão das atividades privadas.

O êxito da iniciativa privada não está condicionado apenas à existência da sociedade politicamente organizada, mas também às facilidades paralelas que lhe são asseguradas pelo Estado, através de um complexo de medidas de ordem econômica e social.

Além disso, como salienta VAN ZEELAND, "é virtualmente impossível encontrar um problema econômico que não seja complicado por aspectos políticos e raras são, na realidade, as questões políticas a que não se acham ligadas direta ou indiretamente preocupações econômicas".

A nossa evolução social e econômica não poderia escapar a êsses imperativos, que, em última análise, são o reflexo das necessidades latentes de um organismo social e econômico, cujo crescimento dinâmico é uma resultante da sua própria potencialidade.

São muitos os males que nos atormentam, agravados pela incoerência de tantos planos malogrados, em virtude dos vícios da indecisão e da falta de continuidade administrativa, mas essas anomalias são peculiares ao atual estágio de desenvolvimento do nosso país. Talvez sejam condenáveis, com sobras de razão, o grau de incidência e a amplitude de tais desacertos; contudo, não será uma atitude construtiva a daqueles que negam sistematicamente



as dificuldades inerentes ao nosso próprio estágio de desenvolvimento, num mundo conturbado pela dúvida e por toda sorte de desajustes.

Nós os economistas, temos a missão espinhosa de mostrar aos perdulários ou delapidadores da fortuna pública, que cada cruzeiro mal gasto ou desperdiçado, representa um cruzeiro a menos na soma das inversões ou empreendimentos básicos. Tais iniciativas, em países nas condições que prevalecem aqui, cabem necessariamente ao Estado, uma vez que as atividades pioneiras, que abrem caminho às realizações de caráter privado, por não remunerarem satisfatoriamente os capitais nelas aplicados, não podem atrair o interesse dos capitalistas.

Nada é mais fascinante para o economista do que poder colaborar na elaboração dos planos ou na execução de medidas que visem a acelerar o ritmo de uma equilibrada expansão da nossa economia, mediante o melhor aproveitamento dos recursos de que dispomos. E' perfeitamente natural que o espantoso progresso alcançado em outras terras, em função, aliás, de múltiplos fatores favoráveis, desperte, entre nós, o desejo de melhorar as condições de vida para as nossas populações. A exaltação do nacionalismo doentio e a megalomania dos sonhadores impenitentes têm, entretanto, conduzido não poucos brasileiros, tanto na iniciativa privada quanto na esfera pública, à aventura dos grandes planejamentos industriais, relegando, todavia, o aperfeiçoamento e a expansão agrícolas para um plano inferior, com graves perdas de capital e tempo.

Outro erro que muito tem concorrido para perturbar o equilíbrio da nossa vida econômica, se resume no fato de havermos esquecido que, para incrementar a produção, precisamos aumentar, como preconiza RAUL PREBISH, o montante do capital aplicado por trabalhador ocupado, seja na indústria, na agricultura ou nos transportes, independentemente da disponibilidade de recursos naturais e de uma população capaz de assimilar o progresso técnico.

Também não temos considerado suficientemente a circunstância de que, em um país de baixo índice de poupança voluntária e de pouca flexibilidade na execução da política fiscal como o Brasil, a outra alternativa praticável é a atração do capital estrangeiro. Ao contrário disso, nada temos feito para evitar a confusão duplamente perniciosa em torno da função do capital estrangeiro na evolução da nossa economia.

Eis aí algumas das dificuldades que explicam, em parte, o drama da atual conjuntura brasileira.

#### *Necessidade imperiosa de enfrentarmos os problemas fundamentais do país*

Chegamos a uma etapa crítica do nosso desenvolvimento econômico. A acumulação de tantas e tão variadas dificuldades, geradas muitas delas pelo processo de rápida industrialização a que nos levaram as contingências da guerra, talvez se transforme em providencial estímulo para se criar, no país, o sentimento de responsabilidade essencial à formulação objetiva da nossa política econômica.

Só a ação conjugada do povo e do Governo, mediante atitudes definidas, poderá restabelecer o clima de confiança e de cooperação indispensável à superação daquelas dificuldades. Precisamos adotar corajosamente as me-



didadas conducentes ao restabelecimento do equilíbrio entre a procura e a disponibilidade de bens de consumo, para que se atenuie a penosa situação em que nos encontramos.

Quem poderá ter dúvidas de que será muito mais benéfica à coletividade, ao menos presentemente, a aplicação das economias resultantes da exportação dos nossos produtos, como o café, o algodão e o cacau, no aperfeiçoamento da própria agricultura e na sua diversificação? A industrialização continuará a ser feita, ainda que em ritmo mais moderado, mas, se intensificarmos a produção agrícola dos produtos destinados ao consumo interno, afastaremos o espectro da fome e, ao menos por ora, aumentaremos o bem-estar social, reduzindo, na medida que fôr crescendo a oferta dos produtos alimentares, o custo da vida. Com a conseqüente melhoria do padrão de vida, surgirá, então, ambiente mais propício à formação de capitais para aplicação, mais tarde, na aceleração do desenvolvimento industrial. E' esse o melhor esquema de combate à inflação, porque, simultaneamente, cria bases sólidas para a execução dos programas de desenvolvimento econômico. Não é mais possível exigir, no presente, que o povo suporte ainda maiores sacrifícios, na expectativa de alcançar um futuro melhor, quando os *interesses constituídos* não cedem às injunções do bem público.

Quando estiverem em jogo interesses fundamentais do país precisamos banir dos nossos hábitos políticos a transigência entre o dever de cuidar seriamente das nossas necessidades vitais e a mistificação demagógica dos aproveitadores de um eleitorado imaturo.

*Austero exercício do poder coercitivo, por parte do Estado, e eficiente colaboração do povo em um programa de recuperação econômica*

Somente a educação, o sofrimento prolongado ou, finalmente, o equilíbrio e austero exercício do poder coercitivo, por parte do Estado, podem incutir na alma do povo o sentimento de colaboração com o Governo em um programa de equitativa distribuição de sacrifícios em prol do soerguimento da economia nacional. Quando a ausência de sentimento de responsabilidade coletiva enfraquece o espírito de coesão social, as medidas de interesse geral dificilmente encontram ambiente propício para a sua proveitosa execução.

Incumbe ao Governo, por conseguinte, dar o exemplo de austeridade no exercício de suas funções, abolindo tôdas as práticas indesejáveis que possam quebrantar a fé do povo nas instituições do regime. E' preciso que todos trabalhem mais e melhor, porque só assim será lícito elevar o nível do nosso padrão de vida, mediante o acréscimo dos salários em função do aumento da produtividade.

*A orientação governamental condicionando a plena utilização dos nossos recursos*

Somos, supostamente, um país de riquezas potenciais imensas, mas que não logrou ainda transformá-las em utilidades que aumentem o bem-estar das nossas populações.

Com o rápido crescimento demográfico que se verifica no país, urge aumentar a eficiência dos nossos meios de produção, mediante os processos



tecnológicos adotados nos países mais avançados. Sem isso, o produto nacional bruto não chegará sequer a crescer na proporção necessária à preservação do padrão de vida da nossa gente. Como acentuou, em recente estudo sobre o nosso desenvolvimento econômico, o economista belga Dr. PIERRE VAN DER MEIREN, a "riqueza mineral do Brasil, tão decantada na literatura nacional e estrangeira, é somente potencial, no sentido de que os recursos existentes permanecem inexplorados; presentemente, tem mais sentido falar de uma relativa escassez de minerais. Na realidade, em 1949, o Brasil importou nada menos de 811 milhões de cruzeiros em matérias-primas de origem mineral, exportando somente 269 milhões em produtos da mesma categoria".

Advertência mais impressionante, a respeito dos minerais que um país precisa utilizar para manter um alto padrão de vida, foi, há pouco, feita neste recinto pela incontestada autoridade na matéria que é o Dr. GLYCON DE PAIVA.

Se considerarmos ainda o fato de que, entre 1939 e 1951, o volume físico da produção agrícola cresceu somente de 25 %, ao passo que, no mesmo período, a população aumentou de 30 %, chegaremos a conclusões sinistras. Não só a disponibilidade interna, *per capita*, foi menor, como também a nossa capacidade para exportar produtos agrícolas ficou seriamente comprometida, o que constitui problema de excepcional gravidade, como patenteia a crise de divisas que atravessamos presentemente.

Tais fatos evidenciam um desequilíbrio estrutural que não pode perdurar, sem enfraquecer e pôr em perigo a nossa vida econômica e a própria organização política.

E' necessário, portanto, que o Governo oriente a utilização dos nossos recursos em um sentido profundamente realista, fugindo aos planos ambiciosos, a fim de poder concentrar maiores esforços nos setores mais críticos da nossa economia.

Tudo deve ser feito para uma penetração adequada e suficiente da tecnologia na mineração, na agricultura e nos transportes de todos tipos. Recusamo-nos, outrossim, a aceitar o estado de indigência mineral e agrícola que as insuficientes pesquisas geológicas e agrônômicas atribuem ao nosso país. O que precisamos fazer, e fazer já, é a ampliação e intensificação de tais prospecções e estudos, destinando, para êsse fim, generosas dotações orçamentárias, que possibilitem a aquisição de equipamentos adequados e a conquista de um número crescente de técnicos, inclusive estrangeiros, para êsses empreendimentos pioneiros.

A nação que fôr tímida ou miserável na aplicação de seus recursos a necessidades tão urgentes, será uma nação incapaz de construir o seu futuro, jamais podendo ser, realmente, uma potência.

#### *O equilibrado progresso econômico como infra-estrutura da segurança nacional*

Depois que se tornaram possíveis as pesquisas no campo da economia, chegaram os especialistas à conclusão de que o desenvolvimento econômico deve ser ordenado, de maneira que o ritmo da produção se mantenha em sincronismo com a estabilidade de procura dos mercados consumidores. Para



que esse objetivo máximo da política econômica possibilite o progresso constante, torna-se imprescindível, contudo, que, além da cooperação leal e eficiente por parte de cada país haja também nítida compreensão dos problemas envolvidos no complexo de relações econômicas internacionais. O elevado grau de interdependência da economia mundial exige imperativamente que se encontre um denominador comum dos interesses em oposição.

A consciência dêsse imperativo mais e mais se robustece diante do reconhecimento da legitimidade dos problemas de desenvolvimento econômico para países do tipo do nosso, por parte das autoridades e órgãos internacionais que estão em condições de se manifestar a esse respeito.

A orientação seguida pelo Conselho Econômico-Social das Nações Unidas, o trabalho de sistematização e coordenação econômica que realizam o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e a promissora atitude da Comissão Econômica para a América Latina são manifestações insofismáveis de uma nova mentalidade na esfera das relações internacionais. Os fatos começam a evidenciar a inelutável necessidade da completa integração dos países pouco desenvolvidos no programa de uma equilibrada expansão da economia mundial.

Sendo o Brasil um país de economia reflexa, qualquer programa de desenvolvimento econômico precisa considerar devidamente as repercussões negativas ou positivas da evolução da conjuntura econômica internacional.

Onde quer que prepondere o regime do capitalismo privado, que é justamente o caso do Brasil, o planejamento financeiro se circunscreverá, praticamente, ao setor público, o qual, como vimos, tende a crescer de importância por toda a parte. Esse planejamento importa, antes de tudo na coordenação das finanças públicas, além de envolver, naturalmente, a utilização de instrumentos monetários ou do crédito seletivo, com o fim de fomentar certas atividades julgadas essenciais.

O Estado tem, efetivamente, meios para influir nas decisões do setor privado, objetivando a desejada coordenação com o programa traçado para o setor público. No caso especial do Brasil, o Governo tem incentivado certas iniciativas privadas, mediante a concessão de favores fiscais, proteção aduaneira, financiamento direto através do Banco do Brasil ou indireto, por meio de garantias colaterais. Através dessas e outras medidas, pode o Governo, sem dúvida, instituir um sistema de prioridades para certos investimentos, favorecendo, destarte, os planejamentos no campo da iniciativa privada.

Temos manifestado, sem dúvida, uma certa inclinação para planejar os investimentos públicos, mas, por outro lado, o Governo se tem preocupado com o plano de investimentos do setor privado, embora só possa influir nas decisões particulares pela forma já indicada.

Se assim acontece, porque não havemos de promover o máximo aproveitamento dos escassos recursos financeiros de que dispomos, concentrando-os na expansão daquelas atividades mais virtualmente ligadas aos problemas de base?

A concentração de esforços e capitais, nos setores que mais concorrem para o equilibrado progresso econômico do país, e não a sua dispersão, é que



deve constituir, de preferência, a política de um Governo empenhado em aproveitar, ao máximo, os fatores ainda disponíveis.

Só mediante o fortalecimento da nossa economia, como um todo, em consequência de conjugação do setor público com o setor privado, poderemos, construir uma infra-estrutura capaz de se adaptar aos consumos essenciais à preservação da segurança nacional.

Sem essa condição básica, jamais poderemos alcançar tal objetivo. E se prosseguirmos na senda perigosa de um crescimento econômico tão desordenado, como se vem verificando nos últimos anos, talvez tenhamos de pagar tamanha imprevidência com o penoso tributo de legarmos aos nossos filhos um futuro mais incerto do que aquele que nos legaram os nossos antepassados.

Não esqueçamos, porém, que a cada um de nós incumbe o sagrado dever de deixar este mundo melhor do que o encontrou.

#### BIBLIOGRAFIA

1. ANGELOS ANGELOPOULOS — *Rearmament and Inflation*, in Public Finance, n.º 1, 1953.
2. Federal, State, and Local Government Fiscal Relations — The Committee on Intergovernmental Fiscal Relations — Treasury Department, 1943.
3. U. S. Department of Commerce-Foreign Aid — 1940-1951.
4. ROBERT A. WALLACE — *Government Expenditures* — Columbia University.
5. Tax Institute-Tax Policy, Volume XVI, n.º 10, 1949.
6. J. BROOKE WILLES — *Public Debt Management and Inflation* — Columbia University.
7. PIERRE VAN DER MEIREN — *Aspectos do Desenvolvimento Econômico do Brasil* — Estudos de Economia Teórica e Aplicada — n.º 5 — julho de 1953.
8. 32.º Relatório Anual — Bank for International Settlements — Basle, 1953.
9. BALCHANDRA P. ADARKAR — *The Principles and Problems of Federal Finance*, London, 1953.
10. PHILIP E. TAYLOR — *The Economics of Public Finance* — New York, 1948.
11. ALVIN H. HANSEN — *Fiscal Policy and Business Cycles* — New York, 1941.
12. K. C. WHEARE — *Federal Government* — Oxford University Press, 1946.
13. SHERWOOD M. FINE — *Public Spending & Postwar Economic Policy* — Columbia University Press, 1944.
14. Tax Administrators News-Federation of Tax Administrators — August.
15. The Economic Report of the President-United States Government Printing Office, 1952.
16. URSULA HICKS — *Public Finance* — Cambridge University Press, 1948.
17. D. I. HEWELL — *British Public Debt in two World Wars* — Public Finance, n.º 2, 1953.
18. JOHN JEWKES — *The Growth of World Industry* — Oxford Economic Papers, vol. 3, February, 1951.
19. G. FINDLAY SHIRRAS — *Federal Finance in Peace and War* — London, 1944.
20. Institut International de Finances Publiques — *Les Aspects Financiers, Fiscaux et Budgetaires Du Développement des Pays Sous-Développés* — Éditions W. P. Van Stockum et Zoon — La Haye.



21. Tax Institute-Wartime Problems of State and Local Finance (Symposium) — Philadelphia, 1943.
22. EDWIN R. A. SELIGMAN — *Essays in Taxation* — The Macmillan Company.
23. EDUARDO LOPES RODRIGUES — Investimentos e Contabilidade Social, Revista de Finanças Públicas, julho-agosto, 1952.

## SUMMARY

Objectives and characteristics of planning — *Significance of the public sphere in national economy. Nature of the federal system and its financial problems. Economic and social integration, and coordination of fiscal policies. Repercussions of fiscal policies upon the development of the economic conjuncture. Planning and integration of intergovernmental public investments.*

National security and war finance — *The imperative of national defense and the inevitable increase of militar expenditures. Historical development of war financing techniques. Possibility of financing war being considered in the light of the pre-existing structure. Financial cooperation of allied countries. Consequences of war on the finances of the future.*

Peculiarities of the Brazilian problem — *Difficulties inherent to the present stage of our economic and social development. Imperative necessity of facing the fundamental problems of the nation. Austere exercise of the coercive power of the State, and the effective cooperation of the people in a programme of economic rehabilitation. Government orientation to condition the full utilization of national resources. A well-balanced economic development as the basis of national security.*

\* \* \*

## A ESTATÍSTICA A SERVIÇO DO BRASIL

Urge que o Brasil se conheça a si mesmo e, bem se conhecendo, seja senhor dos seus destinos. Mas esse conhecimento, através do qual se forma, e se modela, e se sublima a consciência nacional, só lhe podem dar a Estatística e a Educação.

M. A. TEIXEIRA DE FREITAS