

LERNERISMO

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. ECONOMIA CONTROLADA

UM novo vocábulo acaba de ingressar na linguagem econômica: “*Lernerismo*”. Surgiu no “*The Economic Journal*” (1), uma das revistas mais representativas do pensamento econômico moderno dirigida até o ano passado por Lord Keynes. O “*Lernerismo*” é a doutrina estabelecida ou pelo menos formulada, com extraordinária clareza pelo economista norte-americano ABBA P. LERNER a qual foi exposta pelo próprio autor num livro intitulado *The Economics of Control*, o que caracteriza bem sua posição entre os sistemas mais antigos — o liberalismo e o socialismo.

LERNER diz categoricamente: “*Liberalism and socialism can be reconciled in welfare economics*” (2). Esta tese, evidentemente, não é inédita. Corresponde às idéias de um grande número — provavelmente da maioria — dos economistas de nosso tempo, e a política econômica, social e financeira de quase todos os países é orientada pelo mesmo ponto de vista. Certamente a noção “*welfare*” — bem estar, prosperidade para todos — é muito vaga. Tôdas as doutrinas econômicas garantem abrir o caminho para a prosperidade geral. Os mercantilistas e os fisiocratas, ainda que visando facilidades para certos grupos econômicos, acreditavam, sem dúvida tão sinceramente como LERNER, que seus sistemas serviam ao bem estar de toda a sociedade. E mesmo os liberais mais radicais, como BASTIAT esforçaram-se por demonstrar que precisamente a liberdade econômica absoluta, o individualismo e o anti-estatismo é que

levam, melhor que qualquer outro sistema, à solução do problema social (3).

Desde PIGOU o termo “*welfare*” ganhou, na linguagem econômica, um sentido mais específico. Implica uma atividade econômica mais ampla do Estado, com fins sociais, praticamente em benefício das classes proletárias. O governo deve cuidar da utilização dos recursos naturais, técnicos e financeiros, bem assim da distribuição do produto social, do *national dividend*, dos bens e das rendas. A estes dois postulados juntou-se ainda, sobretudo depois da grande crise econômica de 1930 — 1933, um terceiro objetivo, sem o qual os outros dois não logriam ser realizados: a supressão do desemprego, ou melhor, a ocupação total (*full employment*).

O novo sistema assume esta posição básica. Mas, se LERNER houvesse exposto apenas isso, seu trabalho não teria despertado atenção tão merecida. A grande maioria dos economistas que durante a última década se dedicaram a estas questões acreditavam não ser possível solucioná-las sem uma economia planificada. LERNER, imbuído das idéias do *New Deal*, não é, em princípio, contrário à planificação. Refere-se mesmo, freqüentemente, — sem entrar em minúcias quanto à organização administrativa — a um “*Ministério de Planejamento Econômico*”; é, porém, muito mais otimista que a *gens vulgaris* dos planificadores. Está convencido de que grande parte daquilo que os partidários da economia planificada querem reger e regular pode ser deixado à livre decisão dos indivíduos, pressupondo-se que a lei, por assim dizer natural, própria ao mecanismo econômico, seja respeitada e o seu funcionamento garantido pelo governo.

(1) J. F. MEADE, *Mr. Lerner and the “Economics of Control”* — “*The Economic Journal*” (Londres), abril 1945, pág. 69.

(2) ABBA P. LERNER, “*The Economics of Control*” — “*Principles of Welfare Economics*”. (New York, 1944), pág. 4.

(3) FRÉDÉRIC BASTIAT, “*Harmonies Economiques*” — Obras completas. (9.^a edição, Paris, 1884), Tomo VI, pág. 21.

No Lernerismo, como na doutrina liberal, o preço é o supremo árbitro de tôdas as atividades econômicas. O produtor trabalha para o consumidor. Se se deixar aos consumidores a liberdade de determinar o que querem, a produção encontrará o bom caminho, o que não significa que êles possam praticar abusos nocivos a seus próprios interesses. Se, por exemplo, se inclinarem a empregar uma parte exagerada de cereais na fabricação de whisky, aruinando a própria saúde e pondo em perigo o abastecimento de pão do país, o govêrno intervirá e disporá de numerosos meios de intervir rigorosamente. Em princípio, porém, é-lhes facultado decidir livremente, e o govêrno, limitar-se-á a estabelecer as regras gerais e supervisionar sua aplicação, a fim de que o mecanismo dos preços funcione num mercado inteiramente livre.

As regras impostas pelo Estado derivam — como em TOMÁS DE AQUINO a “lex humana”, da “lex naturalis” — diretamente da super-regra, desta lei natural que LERNER chama “The Rule”, exprimindo-a em termos de utilidade marginal, o que lhe dá um aspecto um pouco complicado. “The Rule”, contudo, não significa outra coisa senão a velha lei da oferta e da procura, tal como a formulou JOHN LOCKE: a procura crescente de determinado produto faz subir os preços e estimula a produção, até a saturação do mercado, ficando a expansão limitada pelas possibilidades de substituir êsse produto por outro que satisfaça aos consumidores quase tanto quanto o primitivo. Se a procura diminui, o *processus* será inverso. “The Rule”, base de todo o sistema da economia controlada, é o seguinte (5)

“If the value of the marginal (physical) product of any factor is greater than the price of the factor, increase output. If it is less, decrease output. If it is equal to the price of the factor continue producing at the same rate. (For then the right output has been reached)”.

Dêste princípio fundamental poder-se-ia concluir que, virtualmente, o Estado seria relegado ao papel de “guarda noturno” que desempenhava no sistema liberal do século passado. Não é, porém, absolutamente o caso. Praticamente, vivemos

(4) A. C. PIGOU, “Wealth and Welfare” (Londres 1912). — “The Economics of Welfare” (Londres, 1924; 4.^a edição, 1932).

(5) LERNER, *op. cit.*, pág. 64.

num mundo em que a liberdade de mercado é en- travada pelos monopólios e múltiplas outras in- fluências, e mesmo que se construísse um mundo novo, muito provàvelmente surgiriam obstáculos idênticos. O govêrno deverá, pois, intervir per- manentemente, para eliminar os fatores que em- baraçam e alteram o mecanismo natural dos preços.

Por outro lado, a tarefa do Estado não se reduz a policiar. No sistema do Lernerismo, êle tem os mesmos direitos que os particulares, de produzir e de exercer o comércio ou qualquer outra ati- vidade econômica; o govêrno fará ou não uso desta faculdade, de acôrdo com as condições de cada caso. Também para esta decisão, é “The Rule” o supremo critério. Não será mais necessário de- limitar, de uma vez por tôdas, o domínio das ati- vidades governamentais e o das particulares, isto é, atribuir a título exclusivo, digamos, a exploração dos serviços de utilidade pública ao Estado e a do comércio ao capital privado. LERNER insiste em afirmar que a empresa pública e a particular po- derão coexistir como competidora. Sòmente será possível falar em *free enterprise* — termo muitas vêzes impròpriamente dado ao sistema em que as empresas particulares gozam, por lei e por tradi- ção, do direito de exclusividade — se fôr concedi- da essa liberdade completa ao Estado e aos parti- culares.

Ccmo êste exemplo demonstra, “The Rule” do Lernerismo, aparentemente uma restauração do liberalismo integral, acarreta transformações deci- sivas na estrutura econômica. Dentre suas nume- rosas aplicações estudaremos apenas as que se re- ferem às finanças públicas.

II. FUNCTIONAL FINANCE

O Lernerismo, já o dissemos, é um filhote do New Deal, nutrido com o leite das teorias keyne- sianas. O parentesco mostra-se especialmente na sua posição diante das finanças públicas. O capítulo que LERNER dedicou ao assunto tem por título principal “Interest, Investment and Em- ployment” e traz apenas, entre parênteses, as pa- lavras “Functional Finance”. Êste novo termo (6) caracteriza o princípio de que as medidas de ordem fiscal são julgadas ùnicamente em função

(6) Cf. A. P. LERNER, *Functional Finance and the Federal Debit* — “Social Research” (New York), feve- reiro, 1943.

de seus efeitos sociais. Sob esta forma geral, todo mundo aceitará o princípio. Mesmo os financistas mais conservadores não defendem o equilíbrio orçamentário nem por razões de contabilidade, nem — a comparação é de LERNER — porque confundam a gestão financeira do Estado com a de uma venda, mas precisamente porque, no passado e ainda em nossos dias, tanto o desequilíbrio crônico do orçamento como o endividamento do Estado causaram graves perturbações sociais em muitos países.

Todavia, não se trata de generalidades. LERNER encabeça a sua exposição com a tese de que é dever do governo “talvez mesmo seu dever primordial”, assegurar e manter a ocupação total e, em relação a essa necessidade, “a magnitude, da dívida pública interna é coisa quase sem importância” (7). Este conceito presentemente está muito difundido na América do Norte. Toda a escola do *deficit spending* aderiu a ela, embora não a exprima de maneira tão decidida.

Não queremos renovar, neste momento, a discussão do assunto, tantas vezes tratada nesta *Revista*, de saber se, e até que ponto, o Estado deveria conceder créditos ou subvenções para combater o desemprego. Em relação ao Brasil, felizmente a questão não existe e mesmo nos grandes países industriais, particularmente nos Estados Unidos, ela parece estar-se tornando menos viva que antes da guerra. Mas isto não quer dizer que o problema da própria dívida pública tenha perdido sua significação. Nos Estados Unidos e em todos os outros países beligerantes, a dívida pública aumentou consideravelmente durante a guerra, por razões que nada têm a ver com a questão do desemprego. Comparada à dívida acumulada pelos empréstimos de guerra, a proveniente da política social de antes da guerra parece ultramodesta. De 1933 a 1941, todas as despesas feitas nos Estados Unidos com objetivos sociais — cuja parte foi financiada pelo imposto — elevaram-se a 26 bilhões de dólares (8), ao passo que em consequência da guerra, a dívida pública cresceu-se, de julho de 1941, a agosto de 1945, de 214 bilhões de dólares. É provável que, nos próximos anos, também as despesas militares cheguem a constituir a principal causa do deficit orçamentário e do aumento da dívida pública.

(7) LERNER, *op. cit.*, págs. 302-303.

(8) RALPH H. BLODGETT, *Comparative Economic Systems*. (New York, 1944), pág. 519.

Além desses fatores, existem outros, determinantes da dívida pública, estreitamente ligados à economia, mas sem relação com o problema do desemprego, como, por exemplo: as despesas governamentais com a construção de estrada de ferro e de rodagem, a criação de novas indústrias, a irrigação e o saneamento de terras e para numerosos outros fins econômicos, visando a melhor utilização dos recursos naturais do país.

Ao passo que nos Estados Unidos as despesas desta espécie não desempenham senão papel secundário, quando já não estejam incluídas nas despesas destinadas a combater o desemprego, nos países mais jovens, “neo-capitalistas”, e as constituem parte importante das despesas públicas, que, geralmente, não podem ser financiadas com a renda proveniente dos impostos.

A chamada doutrina clássica das finanças reconhece este gênero de despesas como o domínio próprio dos empréstimos públicos, atribuindo-lhe efeito produtivo. Ora, se elas são produtivas, raramente são reprodutivas, no sentido capitalista, isto é, não são investimentos que se liquidam por si mesmos, produzindo lucros suficientes para amortizar, em período determinado, os capitais investidos. Normalmente, os projetos que preenchem tais condições são realizados por empresas particulares, ficando com o Estado precisamente as menos rendáveis.

Os conceitos ambíguos da escola clássica conduziram os governos, principalmente os do século passado, a fazer emissões para tal ou qual projeto útil, do ponto de vista econômico ou social, mas de rentabilidade duvidosa. Após duras experiências, abandonou-se esse modo de financiamento e as despesas desta espécie são, de preferência, assimiladas, às despesas governamentais, ordinárias, ainda que reunidas sob forma de orçamentos especiais, como, no Brasil, o Plano de Obras e Equipamentos mas seja qual for a forma orçamentária que lhes seja dada, o fato é que elas são em grande parte financiadas, direta e indiretamente, por empréstimos, e constituem, assim, uma das principais causas do aumento contínuo da dívida pública.

Os “Economics of Control” não se referem a esta situação particular dos países neo-capitalistas, pois que, como de uso na moderna doutrina norte-americana, o Lernerismo também é puramente logístico e desdenha as diferenciações históricas, geográficas e sociológicas. Estabelece leis econômicas

universais, identificando o mundo todo com Michigan e Massachussetts. Quanto aos empréstimos com finalidade econômicas, porém, pode-se supor que LERNER, em tese, os aprovaria. Em princípio, êle rejeita o conceito de que a dívida pública interna representa um encargo para a nação, uma vez que a cada dívida corresponde um crédito, assim como o de que o serviço da dívida não é uma perda nem um encargo para a nação mas simples transferência.

O conceito de que o empréstimo não é mais que uma transferência parece-nos incontestável e já expusemos essa opinião em outras oportunidades (9). Mas essa verificação de modo algum representa um critério para julgar as repercussões sociais da dívida pública. O que se chama "luta de classes" foi, no passado, muito mais uma luta entre credores e devedores do que entre ricos e pobres. Tensões e conflitos semelhantes surgem também quando o Estado é o devedor. O argumento de LERNER é que a posição do Estado seria completamente diferente da de um devedor privado, porque o governo pode "se não deseja elevar os impostos, cumprir sempre suas obrigações para com todo cidadão, emprestando a um outro cidadão, ou emitindo papel moeda para pagar-lhe" (10).

Se a questão fôsse assim fácil, isto seria, sem dúvida, o ovo de Colombo. Na realidade, porém, o processo é muito diferente. Se a dívida pública aumenta de tal modo que o seu serviço exige mais que uns poucos por cento da renda nacional, o governo não encontra compradores para seus títulos e deve recorrer à emissão de papel moeda. Resulta, daí, a inflação, que pode reduzir a dívida pública virtualmente a zero, mas que causa perturbações mais sérias na distribuição da renda nacional e, na fase aguda, chega mesmo a entrar a produção, sem falar das repercussões políticas. O Lernerismo, bem entendido, não quer isso. Exige que o Estado proteja o bem estar de todos e, particularmente, mantenha a ocupação total sem inflação. Para sair dêste dilema, o governo, inspirando-se sempre na famosa "Rule", deverá tomar certas precauções.

(9) Cf. Os artigos do autor *Impostos e empréstimos de guerra e Teoria dos empréstimos compulsórios* — "Revista do Serviço Público", outubro e novembro, 1942.

(10) LERNER, *op. cit.*, pág. 304.

III. EMPRÉSTIMO "VERSUS" MOEDA

Segundo a antiga doutrina das finanças públicas, o impôsto é um meio de o Estado obter dinheiro. As necessidades do governo são a única justificativa aceitável da tributação. Êste conceito já foi modificado, a começar por WAGNER, que atribuía ao impôsto uma função social independente das finalidades orçamentárias. LERNER inverteu a antiga teoria, criando a fórmula majestosa: "The government can raise all the money it needs by printing it if the raising of the money is the only consideration".

Felizmente, o Estado lernerista tem sua "Rule" e faz considerações que o impedem de atuar de maneira tão imprudente. O governo deve subordinar a própria política financeira à política econômica e, para regular a economia, possui três pares de instrumentos: pode comprar e vender, tomar e dar créditos, criar impostos e distribuir gratificações ("bonuses"). A emissão de papel moeda não figura na lista dos instrumentos governamentais, mas fica de reserva, como meio supremo, e algumas passagens do livro de LERNER (11) dão a impressão de que o autor considera a emissão de papel moeda o meio técnico número 1, e os outros, principalmente a tributação, instrumentos apenas subsidiários. Êstes são necessários para contrabalançar o efeito inflacionista de um volume monetário excessivo, ou para eliminar o perigo de depressão.

O objetivo do impôsto é deixar menos dinheiro em mãos do público. O sistema tributário do Lernerismo é aparentemente simples. Inspirando-se na tese de HOBSON (12), de que todo impôsto deve recair sobre o excesso, prevê um impôsto único: o impôsto sobre a renda de pessoas físicas. Outros impostos devem ser evitados ou utilizados somente como medidas repressivas. Assim, poderiam ser admitidos impostos sobre o álcool e o tabaco e a especulação das terras poderia ser combatida pela tributação. O impôsto de renda deveria ser progressivo, mas ficar abaixo de 100%; desde que o impôsto não seja literalmente confiscatório não reduzirá o esforço econômico do contribuinte.

Ainda que adversário dos impostos indiretos, LERNER não exclui os de importação e exportação, com o intuito de equilibrar o valor externo e in-

(11) *Idem, ibidem*, págs. 234, 314.

(12) J. A. HOBSON, *Taxation in the New State* (Londres, 1919).

terno da moeda, pois as mercadorias estrangeiras também deverão ser submetidas à "Rule", ao mecanismo natural da oferta e da procura, o qual se desajustaria se uma parte dos compradores e vendedores operasse, a bem dizer, com moeda falsa. Somados os diversos impostos que o Lernerismo admite e dos quais necessita, seu sistema tributário talvez não seja muito diferente dos atualmente em vigor, ainda que apoiado numa argumentação puramente econômica, e não fiscal. O ponto mais interessante é o retorno a um protecionismo rigoroso, a favor da ocupação total das indústrias nacionais. Sob este aspecto, o Lernerismo opõe-se ao New Deal, que tende para o livre cambismo ou para um protecionismo moderado. A posição de LERNER não é ilógica, desde que se aceitem suas premissas. Fora disso, ele segue um exemplo ilustre: LORD KEYNES anunciara, já antes da guerra, sua conversão, do livre cambismo, para um neo-mercantilismo esclarecido (13).

No Lernerismo, o empréstimo tem, essencialmente, a mesma função que o impôsto: deve também reduzir o dinheiro em mãos do público. Mas LERNER faz uma distinção rigorosa entre a emissão de títulos governamentais e a de papel moeda, discriminação particularmente interessante porque os partidários da teoria clássica muitas vezes confundem os dois instrumentos governamentais, classificando mesmo a moeda papel como uma espécie de dívida pública. No sistema da "Functional Finance", o empréstimo e a moeda são antagonis-

tas: o empréstimo, lançado em grande quantidade, reduz o valor das apólices e obrigações governamentais; faz subir a taxa de juros e reduz o poder aquisitivo do povo; em suma, tem efeito deflacionista. A emissão de papel moeda, ao contrário, tem efeito inflacionista.

Certamente, uma vez a inflação em marcha, novas emissões de moeda exercerão, também, pressão sobre o valor dos títulos governamentais, uma vez que o público prefere valores mais resistentes à depreciação — ações e mercadorias — e a taxa de juros aumenta porque implica em compensação pelo risco de uma depreciação contínua da dívida. Na fase inicial da inflação, porém, bem como na luta anti-inflacionista preventiva, a distinção é correta e importante. Por esse motivo, nas circunstâncias atuais, cobrir o deficit orçamentário por meio de empréstimos realmente subscritos por particulares não é a mesma coisa que fazê-lo por meio de emissão de papel moeda.

Ainda que a análise de LERNER se mantenha no ar frio da teoria pura, suas teses muitas vezes dão a impressão de uma caricatura do sistema econômico, social e financeiro que os Estados Unidos vêm praticando de 1933 para cá. Sem dúvida o autor não pretendeu dar esta impressão, pois LERNER não é um SWIFT. É um doutrinador positivo que, com a coragem e o talento dum verdadeiro teórico, conduz os princípios da economia controlada até suas últimas conseqüências, sem a *finesse* psicológica da escola de Cambridge inglesa e sem as tendências pragmáticas dos mestres da escola de Cambridge americana. Os adeptos e os adversários do Lernerismo são-lhe reconhecidos por ter desempenhado uma tarefa necessária.

(13) JOHN MAYNARD KEYNES, *The General Theory of Employment Interest and Money* — (1936, reimpresso em Londres, 1942), págs. 333 e seg.