

FINANÇAS DE GUERRA

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. prof.

I — ESBOÇO HISTÓRICO

MESMO os teóricos mais ortodoxos admitem que os princípios que devem guiar em tempo de paz as finanças públicas não são de todo aplicáveis em tempo de guerra. O financiamento da guerra pelos beligerantes e o financiamento das medidas de precaução indispensáveis à segurança dos países não beligerantes excedem evidentemente o quadro das despesas que os governos consideram “normais”. Quer se reuna as despesas motivadas pela guerra em um orçamento extraordinário, quer se as englobe no orçamento ordinário — elas são sempre encargos excepcionais e justificam meios de financiamento que normalmente parecem inadmissíveis ou pelo menos duvidosos. As finanças de guerra se apresentam como o protótipo daquilo que os economistas norte-americanos chamam “Emergency Financing”. (1)

A expressão “financiamento de emergência” é com efeito preferível a “financiamento das despesas excepcionais” — as despesas para uma festa de coroação ou para uma grande exposição também são excepcionais — ou “orçamento extraordinário” usado e abusado mesmo em tempo de paz para as coisas mais disparatadas (2). Os termos “excepcionais” e “extraordinários”, ademais, correspondem muito mal à história das finanças de guerra. Porque, do ponto de vista histórico, poder-se-ia mesmo dizer que as finanças de guerra constituíram durante séculos a parte normal e ordinária das finanças públicas, ao passo que as despesas de paz tinham mais um caráter excepcional e extraordinário.

Até o século XVI as finanças governamentais — abstração feita das despesas da Corte — foram essencialmente finanças de guerra. As despesas públicas civis, aliás muito pequenas, estavam

a cargo das municipalidades ou de outras unidades locais. Um orçamento permanente, no sentido moderno, só nasceu com a instituição dos exércitos permanentes, os quais absorviam ainda no século XVIII, nos países europeus, 70% e às vezes mais de toda a receita.

Assim, guerra e armamento tem contribuído grandemente para o aperfeiçoamento da técnica financeira. Quasi todos os impostos que hoje utilizamos como recurso ordinário do Estado surgiram como receitas extraordinárias, para fins de guerra, e pouco a pouco foram se estabelecendo como instituições permanentes, quase sempre depois das guerras, para pagamento de indenizações aos vencedores, para reconstrução de regiões devastadas e às vezes também para assegurar o serviço da dívida pública acumulada durante a guerra.

No que toca à evolução técnica e à amplificação do crédito público, as guerras tem sido mais decisivas ainda. Os primeiros grandes empréstimos governamentais foram negociados durante a guerra dos cem anos, entre a França e a Inglaterra, no século XIV, quando o rei da Inglaterra contraiu empréstimos, enormes para a época, com os banqueiros de Florença. O primeiro empréstimo oferecido à subscrição pública teve lugar dois séculos mais tarde durante a guerra franco-alemã de Francisco I e Carlos V. A tentativa fracassou e o empréstimo teve que ser obrigatório. Em fins do século XVII, durante a guerra da Sucessão da Espanha, cria-se o Banco de Inglaterra, o qual obtem logo o privilégio de emissão de notas de banco, em troca de um empréstimo imediato ao governo, para fins de guerra.

Paralelamente às transações de empréstimo se desenvolve o financiamento da guerra por meio de opção puramente monetária. Enquanto a moeda consiste unicamente em peças metálicas, os métodos utilizados são grosseiros, consistindo na

(1) Cf. Elmer D. Fagan and C. Ward Macy, *Public Finance* (London — New York, 1936), págs. 716-737.

(2) Ver a esse respeito o artigo do Sr. Arisio de Viana — “Teoria do Orçamento extraordinário”, no último número desta Revista.

redução do teor metálico ou simplesmente na diminuição do peso das peças. Tais métodos foram ainda empregados na Prússia, sob Frederico o Grande, durante a Guerra dos Sete Anos.

Com o uso generalizado da moeda-papel a emissão em massa de meios fiduciários tornou-se um dos principais recursos no financiamento da guerra. Nos países onde os regulamentos dos bancos de emissão se opunham à emissão ilimitada de moeda-papel o Estado retomou a si o direito de criar moedas. O próprio governo inglês, tão conservador também em matéria monetária, não hesitou em proceder dessa maneira durante a primeira grande guerra. De 1914 a 1918 o número de notas do Banco de Inglaterra em circulação subia de 30 a 120 milhões de libras esterlinas. Em outras palavras, a moeda fiduciária aumentou de 1500%. Entretanto, se se considerar que antes da guerra circulavam 80 milhões de libras em moeda-ouro, a circulação monetária apenas quadruplicou na Inglaterra, enquanto que na Alemanha foi multiplicada por oito, e na Rússia por dez, até a revolução. Nos Estados Unidos apenas duplicou.

II — AS COMPRAS DE MATERIAL NO ESTRANGEIRO

A guerra atual não trouxe até agora nenhum método financeiro absolutamente inédito. O financiamento se efetua pelos três métodos que, já nas guerras anteriores, foram empregados simultaneamente: impostos, empréstimos e moeda-papel. Todavia, esses três elementos são empregados hoje em dosagem sensivelmente diferente da que foi usada na primeira guerra mundial, de sorte que se pode agora falar de uma nova política financeira.

Os efeitos perigosos, e para alguns países desastrosos, que teve a emissão de moeda-papel durante e depois da guerra, provocaram profunda aversão e, na população, verdadeiro pavor em relação a esse método de financiamento. A aversão e o pavor da inflação monetária são gerais; nesse ponto não há divergência entre a América do Norte e a Europa, entre as potências aliadas e os países do Eixo. Em toda parte se esforça por manter a emissão da moeda fiduciária dentro de um mínimo.

Sem dúvida é inevitável um certo aumento da moeda em circulação em tempo de guerra. O número de operário aumenta e os salários tam-

bem, o que torna necessário um acréscimo nos meios de pagamento. Por outro lado, nos países beligerantes os milhões de homens chamados às armas recebem também o seu soldo em moeda-papel. Eis porque nos países onde normalmente 90% de todos os pagamentos se fazem por meio de cheque, como nos Estados Unidos e na Inglaterra, as necessidades de moeda-papel são maiores do que em tempo de paz.

Não se deve, entretanto, confundir esse aumento da moeda fiduciária, determinado por razões econômicas, com a emissão de moeda-papel feita unicamente pelo Estado por razões financeiras. A emissão de moeda-papel para financiar as despesas orçamentárias implica sempre o perigo de uma inflação.

Inflação não quer forçosamente dizer depreciação ou seja baixa de valor da moeda nacional em relação às moedas estrangeiras, ou em relação ao ouro. Não é de excluir que um Estado possa, pelo menos por um período muito prolongado, manter o valor exterior de sua moeda mesmo aumentando a moeda fiduciária para financiar suas despesas de guerra. Mas isso só é possível sob certas condições e com certas medidas de precaução, a saber:

1) *Reservas de ouro* apreciáveis podem facilitar até um certo grau manutenção do valor exterior da moeda. Para apoiar a paridade da moeda no estrangeiro o Estado ou as autoridades encarregadas dessas operações podem vender o ouro e pagar suas compras, ou com ele cumprir outras obrigações em face do estrangeiro. Entretanto uma diminuição brusca dos estoques de ouro, seja qual for o fim, constitui para a moeda um risco muito grande. Nenhum país pode regular em ouro suas compras de material de guerra ou de outras necessidades (serviços técnicos, transportes, etc.) durante um período ilimitado — exceção feita dos países que têm grande produção de ouro, como os Estados Unidos, que possuem hoje 4/5 do ouro do mundo, e a União Sul Africana.

Para os outros países, mesmo aqueles que possuem grandes reservas de ouro, é sempre perigoso empregar reservas metálicas como meio de pagamento. As reservas de ouro têm ainda certa importância, senão como base, pelo menos como ornamento do "edifício monetário" em tempo normal. Elas permitem ainda operações de menor envergadura sem que se tenha de apelar

para o crédito estrangeiro. Quando se quer, porém, utilizá-las em caso de urgência, em vasta escala, o ouro se mostra uma arma pouco eficaz. E' como se se quizesse defender-se do dilúvio com um guarda-chuva.

Vimos essa experiência confirmada de novo na Inglaterra, na primeira fase da guerra mundial. Para efetuar, nos Estados Unidos, compras de material necessário à defesa nacional o governo britânico pagava, na véspera da guerra, e em escala maior durante os primeiros seis meses de hostilidades, grande parte do material importado em ouro. Mas esse modo de pagamento não foi considerado pelos meios financeiros como uma prova de vigor financeiro, sobretudo porque ao mesmo tempo a moeda inglesa em circulação aumentava. O resultado foi que de 1938 a 1940 o valor da libra esterlina no mercado de Nova York baixou de 4,89 a 3,83 dólares, ou seja mais de 20%.

2) *Acordos internacionais.* A dificuldade e quase impossibilidade de financiar, durante uma guerra longa, as compras de material no estrangeiro, por meio de pagamentos em ouro ou em moeda-papel, tornou necessários acordos de crédito entre países aliados ou amigos. A conclusão de tais acordos foi muito entravada na primeira fase da guerra atual pela lei de neutralidade dos Estados Unidos, a qual prescrevia que os beligerantes deviam pagar suas compras à vista em ouro ou moeda corrente. Durante alguns meses pôde-se transpor esse obstáculo pela mobilização dos valores que a Inglaterra e seus aliados europeus possuíam nos Estados Unidos (ações e obrigações industriais e ferroviárias, imóveis, haveres em bancos, etc.). Com a venda desses valores as potências aliadas européias podiam fazer suas encomendas de material na América do Norte, sem ter que gastar suas reservas de ouro. Só a Inglaterra vendeu aos Estados Unidos, durante os dois primeiros anos da guerra, títulos americanos no valor de 500 milhões de dólares. Mas esses fundos também não eram inesgotáveis e algum tempo depois a questão do financiamento das compras no estrangeiro se colocava de novo, só tendo sido resolvida pela suspensão da lei de neutralidade e pela concessão de fornecimentos a crédito aos aliados e a outros países democráticos.

A lei decisiva foi o "Lend-Lease Act" de 11 de março de 1941, designada oficialmente como "An act further to promote the defense of the United States and for other purposes". Esta lei

constitue uma meia volta na política financeira da guerra. Colocou à disposição do Presidente dos Estados Unidos a importância de sete mil milhões de dólares destinada a assistir financeiramente todos os países que estivessem defendendo os mesmos ideais políticos que os Estados Unidos. Essa importância foi aumentada para 13 mil milhões de dólares em outubro de 1941. A Inglaterra, a Grécia, a China, a União Soviética e também nações não beligerantes, em particular a maior parte das Repúblicas da América Latina, receberam créditos à conta desse imenso fundo.

Mais de metade dos créditos concedidos na base do "Lend-Lease Act" foi para a Inglaterra. Graças a isso a moeda inglesa recuperou parte de suas perdas anteriores e a nova paridade oficial entre a libra esterlina e o dólar (1 £ = \$ 4,03) pôde se manter sem dificuldades.

3) *Controle das trocas.* Os acordos internacionais não dispensam os governos de defender suas respectivas moedas. O sistema do controle das trocas que, depois da crise monetária de 1931, já estava introduzido em quase todos os países, acha-se hoje completamente generalizado. Todos os países beligerantes ou não exercem hoje um controle mais ou menos severo sobre suas trocas monetárias com o estrangeiro. A saída do ouro é em toda parte interdita aos particulares que não tenham uma autorização especial e na maior parte dos países a saída das moedas estrangeiras, como também a nacional, está igualmente sujeita a restrições.

O controle unilateral das saídas monetárias não se revelou suficiente. Pouco a pouco passou-se, na maioria dos países, a controlar também as entradas monetárias, principalmente a entrada da moeda fiduciária nacional, afim de impedir que a mesma se torne objeto de especulações ilícitas no estrangeiro e que seja reimportada mais tarde. Mesmo os Estados Unidos instituíram recentemente um controle rigoroso da circulação do dólar no hemisfério ocidental com o fim principal de tornar impossível o emprego da moeda norte-americana pelos inimigos da América.

O controle das trocas não pode ser eficaz sem um controle do comércio exterior. Si se quer salvaguardar o valor da moeda nacional não se pode permitir a livre importação, em tempo de guerra, de mercadorias inúteis. Mesmo antes que as dificuldades de transporte e as restrições das exportações viessem entravar o comércio internacional,

medidas restritivas de ordem monetária já limitavam as relações comerciais.

O controle das trocas tornou-se um novo ramo da Administração Pública, aliás importante, que requer pessoal especializado e trabalho pronto e liberto de rotina. Em alguns países esse novo ramo foi subordinado à Administração financeira, mas na maioria dos países — entre outros o Brasil — foi confiado aos bancos centrais ou aos institutos bancários que exercem função análoga, como o Banco do Brasil. A técnica do controle, pouco desenvolvida durante a primeira guerra mundial, foi grandemente aperfeiçoada nesses últimos dez anos. Eis porque o problema das trocas perdeu muito de sua gravidade e das ameaças que encerrava para as finanças públicas.

III — RENDA E PODER AQUISITIVO

O valor exterior da moeda constitui apenas um aspecto da estabilidade monetária. O outro aspecto é o valor interior ou, como é chamado habitualmente, o seu poder aquisitivo; e este problema está longe de uma solução.

Já mostramos como, por medo da inflação, todos os países beligerantes se esforçaram em restringir, na medida do possível, a emissão de moeda-papel e em não financiar suas despesas de guerra pelo recurso a esse sistema. Nos Estados Unidos a moeda em circulação passou, desde o começo da guerra na Europa, de 7 mil milhões a 12 mil milhões de dólares. Esse aumento considerável de 70% não parecerá entretanto tão excessivo se se tiver em conta que a renda nacional cresceu de 70 mil milhões a mais de 100 mil milhões de dólares desde 1939. As despesas efetivas de guerra dos Estados Unidos aumentaram de mais de 40 mil milhões de dólares a partir de setembro de 1939. A moeda fiduciária criada no começo da guerra não representa mais que a oitava parte de todas as despesas para a defesa nacional, e cada mês o aumento da moeda torna-se menor em relação às despesas da guerra.

Na Inglaterra a relação entre o aumento da moeda fiduciária e as despesas de guerra é ainda menor. A moeda em circulação passou, desde o começo da guerra, em números redondos, de 550 a 800 milhões de libras esterlinas. As despesas de guerra da Grã-Bretanha, dedução feita de suas despesas orçamentárias normais, perfazem até o presente cerca de 9 milhões de libras esterlinas.

O aumento da circulação fiduciária em 250 milhões de libras representa, por conseguinte, menos de 3% das despesas de guerra.

Só a Alemanha ainda pratica em escala mais ampla o financiamento da guerra pela emissão de moeda-papel. De setembro de 1939 até o fim de fevereiro de 1942 a circulação fiduciária nesse país já havia duplicado e o aumento é mais forte se se remonta ao período preparatório da guerra. No começo de 1933, quando o regime nacional-socialista chegava ao poder, a moeda do Reich em circulação não ia além de 3,5 mil milhões de marcos; em fevereiro de 1942 atingia quase 20 mil milhões, o que mostra haver quase sextuplicado. Esse aumento é muito grande e tipicamente inflacionista, ainda que o âmbito de circulação do marco tenha aumentado também. Todavia, em relação às despesas de guerra, o aumento da moeda mesmo na Alemanha é relativamente pequeno, pelo menos em relação à outra guerra, quando o Reich financiou mais de 1/4 de todas as suas despesas com a emissão de moeda fiduciária.

A Alemanha hitlerista só esporadicamente dá informações sobre sua situação financeira. A última informação conhecida refere-se apenas aos dois primeiros anos da guerra (3). Segundo os dados nela contidos as despesas de setembro de 1939 a 31 de agosto de 1941 se elevavam a "mais de 100 mil milhões de marcos". Por um cálculo indireto, baseado nos dados oficiais, chega-se a cerca de 110 mil milhões de marcos, deduzidas as despesas com a administração civil. Ao mesmo tempo a moeda em circulação passava de 8,7 a 15,4 mil milhões de marcos, isto é, aumentava de 6,7 mil milhões. O aumento da moeda-papel representa, por conseguinte, mesmo no país clássico da inflação, apenas 6% das despesas de guerra.

De um modo geral, pode-se verificar que os principais países beligerantes evitaram dessa vez financiar uma parte importante de suas despesas de guerra por meio da moeda fiduciária.

Mas terão eles, procedendo assim, evitado a inflação? A maioria dos economistas norte-americanos e ingleses inclina-se a responder negativamente. O verdadeiro critério de uma inflação, afirmam eles, não está no acréscimo da moeda

(3) Fritz Reinhardt, secretário de Estado do Ministério das Finanças do Reich, na revista "Deutsche Volkswirtschaft", de setembro de 1939.

em circulação, mas na relação entre a renda nacional e os artigos de consumo disponíveis. Os milhões de homens e de mulheres que trabalham para a defesa nacional são naturalmente pagos pelo seu trabalho e aliás muito bem pagos. Mas o que eles produzem não se destina ao consumo. Dessa maneira, a renda nacional sobe. Mas os artigos de consumo disponíveis diminuem, e essa desproporção significa a inflação.

Leon Henderson, Administrador dos Preços e uma das personalidades mais marcantes da economia de guerra nos Estados Unidos, apresentou com precisão esse estado de coisas, por meio de números, em recente discurso. Dizia ele: "Os Estados Unidos terão que gastar este ano pelo menos 15 mil milhões de dólares a mais em dinheiro contra 9 mil milhões de dólares a menos em mercadorias e serviços". Essa diferença de 24 mil milhões de dólares, quase $1\frac{1}{4}$ da renda nacional, se não constitue um fundo de inflação efetiva, constitue pelo menos um potencial de inflação que deve levar a uma alta dos preços se o governo não conseguir absorver esse poder aquisitivo acessório.

Já descrevemos nessa revista o grande programa anti-inflacionista que o Presidente Roosevelt estabeleceu em abril último (4). A principal medida de precaução consistiu em fixar os salários e os preços pela duração da guerra, afim de por termo à inflação em desenvolvimento. Entre-

tanto essa medida não pode suprimir o potencial de inflação tal como existe hoje.

Como se pode levar os 24 mil milhões de dólares tornados inutilizáveis — porque nada há para ser comprado com esse dinheiro — ao Tesouro, onde se necessita deles para as despesas de guerra? Deve-se deixá-los acumular nos bancos, nas companhias de seguros, e procurá-los aí sob a forma de empréstimo? Ou será preferível pedi-los diretamente aos proprietários por meio de empréstimos ordinários ou, se não bastar o apelo à subscrição voluntária, por meio de empréstimos obrigatórios? Ou deve-se apenas exigí-los sob a forma de novos impostos?

No fundo essas questões são as mesmas que já se apresentaram, nas guerras anteriores, ante os responsáveis pelas finanças públicas. Afastado o recurso da moeda fiduciária, não resta outra escolha senão entre os impostos e os empréstimos e, eventualmente, a forma intermediária do empréstimo forçado. Entretanto esses velhos problemas assumem hoje um outro aspecto. Deseja-se, ao mesmo tempo que prevenir, combater a inflação. Essa preocupação, tanto nos Estados Unidos como nos outros países beligerantes, vem na frente de todos os outros argumentos que, até agora, tinham parte decisiva no financiamento da guerra.

Examinaremos em um segundo artigo a alternativa — impostos ou empréstimos — mais de perto e exporemos os métodos recomendados pelos teóricos e aplicados pelos governos dos países beligerantes.

(4) "Administração contra a inflação". Revista do Serviço Público. Junho de 1942, págs. 9-13.