



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM ECONOMIA POLÍTICA

José Eduardo Pimentel de Godoy Junior

**O PAPEL DA TRIBUTAÇÃO NAS TEORIAS DE
DESENVOLVIMENTO E INFLAÇÃO DE ROBERTO CAMPOS E
OCTAVIO BULHÕES - PRÉ 1964**

São Paulo
2006



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM ECONOMIA POLÍTICA

José Eduardo Pimentel de Godoy Junior

**O PAPEL DA TRIBUTAÇÃO NAS TEORIAS DE
DESENVOLVIMENTO E INFLAÇÃO DE ROBERTO CAMPOS E
OCTAVIO BULHÕES - PRÉ 1964**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Estudos Pós Graduated em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, sob a orientação da Profa. Doutora Laura Valladão de Mattos.

São Paulo
2006

Godoy Jr., José Eduardo P. de.

O papel da tributação nas teorias de desenvolvimento e inflação de Roberto Campos e Octavio Bulhões – Pré 1964 / José Eduardo P. de Godoy Jr – 2006

Orientadora: prof Dra. Laura Valladão de Mattos

Dissertação [Mestrado] – Programa de Estudos Pós Graduated em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

José Eduardo Pimentel de Godoy Junior

**O PAPEL DA TRIBUTAÇÃO NAS TEORIAS DE
DESENVOLVIMENTO E INFLAÇÃO DE ROBERTO CAMPOS E
OCTAVIO BULHÕES - PRÉ 1964**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós Graduated em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como registro para obtenção do título de Mestre em Economia.

Data de aprovação:

___/___/___

Banca Examinadora:

Prof Dra Laura Valladão de Mattos (Orientador)
PUC- SP

Prof. Dr. Júlio Manuel Pires
PUC-SP

Amaury Patrick Gremaud
FEA-USP

Agradecimentos

Um trabalho de dois anos, focado em uma particularidade da economia brasileira, dificilmente é feito sem a colaboração de diversas pessoas, tanto no que corresponde à academia como a vínculos pessoais. Neste caso, este trabalho não é uma exceção.

Assim, agradeço à CAPES, pelo auxílio financeiro que possibilitou minha inteira dedicação a este trabalho.

Agradeço ao professor Reginaldo Moraes (UNICAMP), pela atenção e dicas que mudaram o rumo desta dissertação.

Aos professores do mestrado da PUC-SP (Carlos Kawall, Júlio Pires e Laura Mattos) pelas aulas ministradas que me ajudaram a compreender um pouco melhor o sistema tributário, a economia brasileira e o modelo liberal.

Agradeço aos professores Júlio Manuel Pires e Rosa Maria Berriel pelo apoio e ótimas considerações feitas no exame de qualificação.

Agradeço à Sonia, do Programa de Pós Graduação em Economia Política da PUC-SP, sempre prestativa em me auxiliar nas questões burocráticas.

Agradeço à professora Otília e aos meus colegas bolsistas que, participando das aulas de Seminário de Pesquisa, muito colaboraram com sugestões no início do trabalho.

Agradeço ao amigo, de longa data, e hoje professor de economia, Alessandro Ortuso por conversas enriquecedoras e polêmicas sobre o período e os autores estudados.

Agradeço principalmente à minha orientadora, Laura Valladão de Mattos, pela sabedoria, paciência e dedicação demonstradas ao longo deste processo, acalorado por longas reuniões, e que me proporcionou um aprendizado rico e agradável.

E, por fim, agradeço à minha família, pela presença tão importante na minha formação. Ao meu pai, José Eduardo, de quem não só ganhei o nome como também longas horas de aulas particulares sobre a economia brasileira da década de 1960. À minha mãe, Rosely, e às minhas irmãs Maria Luiza e Maria Augusta, que me proporcionaram momentos de lazer indispensáveis para compensar as horas intensas de estudo.

Indispensável também esclarecer que, para todos eles, guardo apenas os agradecimentos. Eventuais, os erros são de minha inteira responsabilidade.

[...] o grande problema político do mundo [...] não era como multiplicar a riqueza das nações, mas como distribuí-la em benefício de seus habitantes.

ERIC HOBSBAWM

Resumo

O presente trabalho pretende montar um quadro dos pensamentos de Roberto Campos e Octavio Bulhões no que concerne às questões relacionadas à tributação, desenvolvimento e inflação no período imediatamente anterior a 1964. A bibliografia utilizada nesta dissertação consistiu, principalmente, das publicações de Campos e Bulhões contidas em artigos de jornal, revistas e livros entre 1950 e 1964 - ano este em que assumiram o comando da economia implementando o PAEG e, em seu bojo, a Reforma Tributária de 1966. Inicialmente, tanto o debate nacional quanto as concepções dos autores aqui estudados sobre desenvolvimento e inflação – importante pano de fundo para o entendimento da gestão fiscal – são analisados. Posteriormente, as idéias por eles defendidas no campo tributário são abordadas com o objetivo de verificar o papel que cumpriram no projeto de desenvolvimento e estabilização dos autores. Esta análise revela que os tributos exerciam um duplo papel: primeiro, o de estimular o desenvolvimento econômico, sobretudo incentivando setores estratégicos via redirecionamento de recursos; e segundo, o de manter a inflação sob controle reduzindo o déficit público, a demanda agregada e os efeitos da instabilidade entre oferta e demanda na determinação de preços.

PALAVRAS CHAVE:

- Tributação
- Desenvolvimento
- Inflação
- Roberto Campos
- Octavio Bulhões

Abstract

The present text was conducted in order to construct a panel of Roberto Campos and Octavio Bulhões's thoughts concerning issues related to taxation, development and inflation in the period before 1964. The bibliography used consists essentially in books, magazines and newspapers articles written by Campos and Bulhões between 1950 and 1964 - year that the authors have assumed the command of the economy and started to implement the PAEG and the Tributary Reform of 1966. Initially, the national debate and the authors' concepts of development and inflation – important backgrounds understanding of their ideas on taxation - will be analyzed. Afterwards, their tributary ideas will be examined in order to verify their role in their development and inflation's projects. This analysis show that taxation had a double role: first, to stimulate development by conducting resources to encourage strategic sectors; and second, to keep inflation under control by reducing public deficit, aggregate demand and the impact on prices from instability between supply and demand.

KEYWORDS:

- Taxation
- Development
- Inflation
- Roberto Campos
- Octavio Bulhões

Sumário

<i>Introdução</i>	1
<i>Capítulo 1: Desenvolvimento em Campos e Bulhões (Pré 1964)</i>	5
1.1 Teoria da Modernização - Rostow	6
1.2 Campos e a provisoriedade do Estado	13
1.3 Bulhões e o liberalismo com ressalvas	25
<i>Capítulo 2: Inflação em Campos e Bulhões (pré-1964)</i>	34
2.1 Monetaristas versus Estruturalistas	35
2.2 Campos: Estruturalista ou monetarista?	41
2.3 Bulhões e sua ortodoxia	48
<i>Capítulo 3: Tributação em Campos e Bulhões (Pré 1964)</i>	52
3.1 Fomento ao Desenvolvimento	54
<i>Campos e o financiamento do desenvolvimento</i>	54
<i>Bulhões e a tributação como instrumento econômico</i>	57
3.2 Controle da Inflação	66
<i>Campos desfazendo mitos</i>	66
<i>Bulhões e a estabilidade de preços</i>	69
3.3 Outras Finalidades	73
<i>Campos e os tributos – Justiça social</i>	73
<i>Bulhões – Contra os privilégios</i>	75
<i>Considerações Finais</i>	78
ANEXOS	82
ANEXO A - Biografia Roberto Campos	82
ANEXO B - Biografia Octavio Bulhões	84
<i>Referências Bibliográficas</i>	87

Introdução

O estudo do arcabouço teórico que fundamentou a Reforma Tributária de 1966 no Brasil foi o grande motivador desta dissertação. Dado que Roberto Campos e Octavio Bulhões foram os dois principais ministros de Castello Branco e os responsáveis pela implementação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), e consequentemente da Reforma Tributária de 1966, o objetivo deste trabalho é reconstruir o que seria o arcabouço tributário desses dois pensadores no momento imediatamente anterior ao golpe militar de 1964, período no qual o poder advindo da ditadura ainda não lhes havia recaído. No meu entender, essas idéias geraram, em grandes linhas, o projeto de país que depois eles colocaram em prática.

A Reforma Tributária de 1966 realizou, sem dúvida alguma, uma das maiores transformações tributárias já ocorridas na história deste país, colaborando para a formação das bases institucionais do chamado “milagre” econômico brasileiro e fazendo-se presente até os dias de hoje em nosso Código Tributário Nacional, cuja estrutura atual ainda guarda inúmeras semelhanças com a original¹.

Campos e Bulhões foram, no meu entender, os grandes formuladores além de condutores, do PAEG. Ou seja, eles gerenciaram, mas também ditaram os objetivos e as linhas mestras do Programa, razão pela qual busco reconstruir seus pensamentos, muitas vezes esparsos em livros e publicações da época.

Assim, ao assumirem o poder eles já tinham em mãos as concepções que nortearam a condução dos assuntos econômicos no período de 1964 a 1967².

¹ O Código Tributário Nacional brasileiro foi criado com a Reforma Tributária de 1966.

² No entanto, apesar do engajamento político dos economistas brasileiros, o modelo econômico adotado pelos militares só foi decidido após o golpe, já que o principal objetivo dos militares em março de 1964 era o de “tirar Jango do poder, para combinar o resto depois” (GASPARI, 2002, p.86). As intenções dos militares eram visivelmente conservadoras, porém seu projeto de país ainda estava indefinido no momento do golpe. Nesse sentido, parece-me que o apoio aos militares dado pelos norte-americanos e pela classe empresarial brasileira foi determinante na escolha do novo rumo a ser trilhado pela nação.

Ao assumir a Presidência da República em 1964, Castello Branco nomeou Roberto Campos e Octavio Bulhões para os cargos de Ministro do Planejamento e da Fazenda respectivamente e foram incumbidos de colocar em prática o novo projeto de desenvolvimento. Neste período, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento acabaram sobrepondo muitas responsabilidades, o que poderia ter gerado divergências internas. Porém, como eles mesmos ressaltavam, Bulhões (1990, p.160) e Campos (1994, p.613) tinham grandes afinidades ideológicas e, portanto, não se colocaram contra essa sobreposição, e tampouco tiveram dificuldades em trabalhar juntos. De fato, os dois Ministérios foram co-responsáveis pelas principais medidas adotadas na época.

Contudo, apesar do meu interesse específico em tributação, foi necessário abrir o escopo do discurso para incluir concepções sobre desenvolvimento e inflação dos autores, uma vez que as suas propostas só se tornam inteligíveis diante deste pano de fundo. A tributação não pode ser considerada um fim em si mesma, ela é um instrumento para se atingir um propósito maior, que no caso dos autores tratados era, no meu entender, o de desenvolver o país mantendo uma estabilidade monetária. Assim, o entendimento do lugar das idéias tributárias no projeto de país desses pensadores, requer o conhecimento das suas idéias, no período, sobre desenvolvimento e inflação.

Campos e Bulhões, de fato, participaram ativamente de um debate que atravessou gerações, sobre os meios mais eficazes de conduzir os países subdesenvolvidos ao desenvolvimento. Como as tentativas na América Latina estavam gerando pressões inflacionárias, juntou-se a esse um outro debate: sobre a inflação.

As décadas de 1950 e 1960, período abarcado por esta dissertação, foram povoadas por essas discussões não só na América Latina, mas no mundo todo.

Logo após o fim da Segunda Guerra Mundial e a posterior bipolarização política do planeta, a discussão de teorias desenvolvimentistas ganhou importância. No Brasil, a situação não foi diferente, onde, de acordo com Bielschovsky³, seis correntes de pensamento polemizavam o debate. Entre elas, três desenvolvimentistas (setor privado, setor público nacionalista e setor público não-nacionalista), uma neoliberal, outra socialista e a visão de Ignácio Rangel, à parte das demais.

Paralelamente, durante a década de 1950 e 1960, a controvérsia entre monetaristas e estruturalistas sobre as causas da inflação também dividia os pensadores brasileiros e, de certa forma, inaugurava a economia política latino-americana⁴.

Em torno dessas discussões, as principais questões da economia da época concentravam-se “[...] no problema da industrialização, do planejamento, do capital estatal e do capital

Assim, apesar das mudanças que a implementação do projeto possa ter trazido, os dois ministros tinham bastante autonomia e o que formava a base teórica central para as propostas de reforma foram as idéias engendradas e amadurecidas por esses autores, no seio dos debates sobre desenvolvimento e inflação que povoaram a década anterior.

³ BIELSCHOWSKY (1988, p.8)

⁴ A teoria estruturalista pode ser considerada a primeira teoria econômica nascida na América Latina e que coloca em dúvida a universalidade das teorias econômicas, tentando construir uma teoria adaptada aos problemas e necessidades dos países latino-americanos.

estrangeiro, da distribuição de renda, da reforma agrária e assim por diante.” (BIELSCHOWSKY, 1988, p.9).

Como mencionei, Roberto Campos e Octavio Bulhões participaram ativamente dessas grandes discussões. Em relação ao desenvolvimento, de acordo com Bielschowsky, enquanto Campos situava-se mais alinhado com os desenvolvimentistas não-nacionalistas do setor público, Bulhões encontrava-se mais alinhado aos neoliberais. Porém, no meu entender, Campos, e em menor grau, Bulhões, também mostraram muita proximidade com as idéias de Walt Rostow e sua escola de pensamento (Teóricos da Modernização), uma vertente do pensamento liberal que era mais tolerante com o planejamento estatal. Já no outro debate ambos posicionaram-se ao lado de monetaristas na controvérsia sobre inflação, apesar de Campos inicialmente ter simpatizado com a tese estruturalista, como veremos no segundo capítulo.

A análise da participação de Campos e Bulhões no debate teórico pré-1964 joga luz sobre algumas das especificidades da formação capitalista no Brasil, que fazem com que os autodenominados liberais (ou, para ser mais preciso, neoliberais) e monetaristas reservem ao Estado um papel de destaque no processo de desenvolvimento capitalista. Além disso, como já argumentei, permite o acompanhamento da gestação de uma proposta de desenvolvimento que nasce destas discussões e, a partir de 1964, eleva-se ao poder e define o formato que a acumulação terá no Brasil a partir de então. Afinal de contas, como bem observou Bielschowsky⁵, o pensamento econômico brasileiro não se estruturou em círculos teóricos acadêmicos, ele estava politicamente engajado na discussão do processo de industrialização brasileira.

Assim, a dissertação tem como objetivo montar o pensamento dos autores no que concerne desenvolvimento, inflação e tributação entre 1950 (onde suas idéias fundamentais se definiram) e o período imediatamente anterior à posse de Castello Branco em 1964. Achei interessante fazer este corte temporal por ele reduzir as possíveis distorções geradas por pressões no campo político que normalmente ocorrem com Ministros de Estado e que poderiam afetar os resultados da pesquisa caso o corte temporal fosse mais longo.⁶ A bibliografia utilizada abordou este período buscando as publicações de Campos e Bulhões em livros, artigos de jornais e de

⁵ BILSCHOWSKY (1988, p.7)

⁶ Não chego a analisar se 1964 foi ou não um ponto de inflexão em seus pensamentos, que seria um motivo maior para o corte temporal.

revistas. Além disso, minhas análises foram enriquecidas por seus livros de memória e publicações feitas por outros autores sobre as obras dos ministros.

Com este objetivo em mente, a dissertação foi dividida em três capítulos, além da introdução e das considerações finais.

Nos dois primeiros capítulos abordo as concepções de desenvolvimento e inflação de Campos e Bulhões. Estas análises trazem elementos peremptórios nos quais se insere o modelo tributário por eles defendido. Sem esse entendimento, corre-se o risco de deixar de lado as questões de fundo que estão escondidas nas entrelinhas de suas propostas. Adicionalmente, apresento a teoria de Rostow sobre desenvolvimento e o debate das concepções monetaristas e estruturalistas de inflação, pois foi no contexto destas discussões que os autores desenvolveram suas propostas.

No terceiro capítulo estão presentes os pontos de vista dos ministros sobre matéria tributária, incluindo idéias gerais, propostas e críticas do modelo em vigor na época. Para tanto, este capítulo foi dividido em três partes, classificando os tributos naqueles em que exerciam funções de fomento ao desenvolvimento, quais exerciam funções de controle inflacionário e quais serviriam para outras finalidades.

Para concluir, são apresentadas algumas considerações finais, incluindo um resumo das principais conclusões extraídas do presente trabalho.

Capítulo 1: Desenvolvimento em Campos e Bulhões (Pré 1964)

Antes de entrar propriamente nas concepções de desenvolvimento e inflação de Campos e Bulhões, considero necessário analisar algumas teorias que, no meu entender, influenciaram as suas respectivas visões e que ajudam a situar melhor as afirmações, muitas vezes esparsas dos dois autores tratados neste trabalho.

Apesar de acreditar que classificar pensadores em uma ou outra escola de pensamento pode empobrecer suas análises, creio que apresentando, neste capítulo, uma teoria desenvolvimentista, que muito se assemelha com seus pensamentos, poderei encontrar elementos que ajudarão a compreender mais facilmente os objetivos perseguidos pelos autores aqui estudados. Com esse objetivo, inicio o capítulo expondo brevemente a teoria de Walt Rostow sobre desenvolvimento econômico que acredito ser o pano de fundo de suas teorias do desenvolvimento⁷.

⁷ Como geralmente acontece quando teorias desenvolvidas no exterior são introduzidas no Brasil, elas nunca são apropriadas em sua forma “pura”, sendo muitas vezes mescladas com outras visões alternativas. No entanto, acredito que, apesar de outras teorias desenvolvimentistas também terem exercido certa influência em Campos e Bulhões, a de Rostow parece ter sido a mais influente em linhas gerais.

1.1 Teoria da Modernização - Rostow

O período que analisamos, de imediato pós Segunda Guerra, como é de conhecimento geral, foi marcado pela divisão do mundo em dois pólos de influência política, o norte-americano e o soviético. Além disso, essa influência política tinha uma contrapartida econômica. Como aponta Moraes (1987, p.88), na esfera econômica, o planejamento era visto por grande parte dos intelectuais vinculados a organismos internacionais de ajuda econômica como a única forma de fazer com que o desenvolvimento se iniciasse ou se consolidasse nos países. Isso significava um rompimento com a noção de que o crescimento poderia ser alcançado simplesmente deixando o “mercado agir” como sugeriam os liberais.

Nesse contexto, duas vertentes de pensamento dividiam as chamadas teorias heterodoxas: um projeto de economia estatizada; e, a teoria da passagem ou provisoriedade.

A primeira, cujo principal defensor era P. Baran, entendia que o planejamento central deveria ser visto como permanente para propiciar o desenvolvimento. A segunda, defendida principalmente por W.W. Rostow, considerava o planejamento como algo temporário até que o mercado pudesse tornar-se o principal motor do crescimento. Tratarei aqui apenas da teoria defendida por Rostow por ser nesta que encontro muitas proximidades com Campos e Bulhões.

Rostow ficou conhecido com a publicação de seu livro *Etapas do Desenvolvimento Econômico*⁸, onde resgatava suas idéias apresentadas em seu artigo intitulado *Leading Sectors and the Take-off*. Neles, Rostow defendeu a Teoria da Modernização, mostrando basicamente um esquema das fases de desenvolvimento econômico em que setores de produção propulsionariam e sustentariam o desenvolvimento econômico. Em seu cerne estava o tratamento diferenciado que deveria ser dado às economias subdesenvolvidas em relação às desenvolvidas no que tange ao processo de desenvolvimento. Segundo Moraes, a Teoria da Modernização constituía, na época, “um certo ‘Consenso de Washington’, ou aquilo que se tinha como certo, no centro do mundo, sobre o caminho que deveriam seguir os países subdesenvolvidos para alavancar o crescimento auto-sustentado e o projeto político e social.” (MORAES,2005,p.746).

Rostow foi um importante assessor econômico dos presidentes norte-americanos John F. Kennedy e Lyndon Johnson, e, de certa forma, tentava através de sua teoria, de fato, oferecer uma

⁸ ROSTOW (1961 [1959])

alternativa ao planejamento socialista, em uma época dominada pela guerra fria onde os Estados Unidos exerciam grande influência nas políticas dos países do Terceiro Mundo. Rostow defendia o planejamento como uma intervenção provisória (passageira) nas economias subdesenvolvidas até que estas atingissem um estágio em que o mercado pudesse reassumir suas funções como alocador ótimo de recursos. Segundo Moraes, essa teoria não defende “[...] a constituição de uma ‘nova economia política’, nem de uma sociedade qualitativamente distinta das clássicas sociedades capitalistas.” (MORAES,1987,p.88).

De fato, o autor ressalta que o

[...] produto ou projeto de tal movimento constituinte é, como se percebe, a sociedade capitalista avançada, aqui concebida como paradigma: industrial, racional [...] e munida de instituições sociais, jurídicas e políticas que, ao fim e ao cabo, efetivamente orientem o comportamento do consumidor e investidor no rumo previsto pela teoria clássica do homem econômico. (MORAES, 1987, p.90)

Apesar de possuir um fundo liberal, ela “[...] retifica, relativiza e historiciza algumas hipóteses de base da doutrina econômica convencional.” (MORAES,1987,p.88).

Assim, apesar de Rostow colocar os preceitos liberais como norteadores da economia ao final do processo, ele se utiliza de meios mais propriamente “intervencionistas” do que “liberais” para dotar as nações de condições estruturais necessárias para que o desenvolvimento ocorra e se sustente. Notadamente, a intervenção do Estado como coordenador do processo de desenvolvimento aparece diversas vezes em seu trabalho⁹.

Quando consideramos esse aspecto intervencionista, podemos alinhar a Teoria de Rostow com as demais teorias desenvolvimentistas que tiveram influência no Brasil na época, compondo um campo comum com a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) e o ISEB¹⁰ (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), porém realçando algumas diferenças essenciais.

⁹ Entre outros, podemos citar o papel do Estado em garantir o capital social na etapa do arranco.

¹⁰ De acordo com Melo (2002), Campos teve rápida participação no Instituto em 1955. O ISEB foi fundado em 1955 originado do Grupo de Itatiaia, onde participavam nomes como Guerreiro Ramos e Candido Mendes. O ISEB organizou palestras, cursos, e diversas atividades. Foi fechado após o golpe de 1964, tendo sua sede invadida e arquivos queimados. Bresser (2005) coloca que o ISEB detinha uma posição mais política, acompanhando as teses cepalinas no campo econômico.

O trabalho de Rostow, como ressalta Macedo, “[...] foi destacado, em contraste com o da Cepal, como uma versão simplista [...] da economia do desenvolvimento, e como a versão mais alinhada à visão desde os países centrais, nomeadamente desde os Estados Unidos [...]” (MACEDO, 2005, p.814).

Ainda na visão de Macedo (2005), a grande diferença entre Rostow e a CEPAL surge quando a teoria cepalina coloca o subdesenvolvimento como uma situação singular de cada país enquanto Rostow defende que todas as economias atravessavam etapas comuns de desenvolvimento. Sem dúvida, Rostow ordena as economias em grupos comuns. No entanto, em meu entender, Rostow qualifica essa classificação e não apresenta o processo de desenvolvimento como sendo mecânico, no qual inexoravelmente todas as sociedades partem de uma sociedade tradicional e atingem a era do consumo em massa. Fatores institucionais, sociais e políticos são necessários e determinantes no processo, implicando que não necessariamente todas as sociedades atingirão o desenvolvimento. Sendo assim, as etapas mostram muito mais uma tendência relativizada pelo processo histórico do que propriamente uma certeza mecanicista. Assim, acredito ser válido considerar a questão da relação centro-periferia como outro ponto de discordância importante entre elas.

A CEPAL explicava o subdesenvolvimento como resultado da ação das grandes potências, que buscavam manter os países da periferia exportadores de produtos agrícolas e de matérias-primas, criando uma relação perversa de dependência que impedia a industrialização dos subdesenvolvidos. Sendo assim, como conclusão, esta escola defendia que para alcançar o desenvolvimento deveria haver um rompimento dessa relação maléfica centro-periferia.

Rostow, por sua vez, talvez por ser um agente central na política norte-americana de ajuda externa aos países subdesenvolvidos, não entendia serem os países centrais contrários à industrialização da periferia. Pelo contrário, defendia justamente que os países centrais, notadamente os Estados Unidos, deveriam ajudar os subdesenvolvidos a atingir o desenvolvimento, o que, de certa forma, favorecia também os interesses estratégicos norte-americanos ao mostrar uma alternativa não-comunista de desenvolvimento aos países subdesenvolvidos, em um período caracterizado pelo auge da guerra fria.

Assim, essa aparente benevolência norte-americana não era desinteressada e atemporal, ao contrário, estava bem demarcada por um período histórico específico, justamente quando julgava-se importante, em termos geopolíticos, mostrar ao mundo a supremacia de seu modelo de nação

em contraposição ao modelo comunista soviético, já que “[a]s esperanças de Krushev, como lembrarão os leitores mais velhos, eram de que o capitalismo fosse sepultado pela superioridade econômica do socialismo” (HOBSBAWM, 1995 , p.424). Isto é evidenciado, como aponta Madi, pelo discurso de posse do presidente norte-americano Truman em 1949, no qual propôs

[...] quatro principais cursos de ação para a política externa norte-americana: apoio às Nações Unidas, recuperação da economia mundial, fortalecimento das nações amantes da liberdade, difusão do conhecimento técnico norte-americano para as regiões mais pobres do mundo. (MADI, 1985,p.84)

Até 1950, os Estados Unidos não se interessaram em financiar propostas de desenvolvimento da América Latina, como foi o caso da Missão Abbink¹¹ (1948), a qual Bulhões encabeçou. Apenas após o compromisso de Truman é que eles permitiram a formação de comissões de ajuda técnica e econômica para ajudar os países subdesenvolvidos provendo condições de financiamento, caso da Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBE)¹², da qual Campos teve participação efetiva. Campos e Bulhões estavam de certa maneira alinhados ao pensamento estadunidense tanto que tiveram importante papel nesse intercâmbio Brasil-EUA, trabalhando ao lado de norte-americanos nos principais projetos de cooperação econômica realizados entre esses países.

Segundo Moraes (1987), Rostow considerava que o *take off* (ou a decolagem econômica) da sociedade tradicional (essencialmente agrícola) para a sociedade moderna seria provocado por impulsos externos (revolução política, inovações tecnológicas, mudança favorável ou desfavorável no ambiente internacional) que produziriam “aumento da taxa de investimento produtivo da renda nacional; desenvolvimento crescente de setores manufatureiros; surgimento de estrutura política, social e institucional que explore e sustente a expansão do setor moderno.” (MORAES, 1987, p.90).

Rostow considerava importante incluir a História nos modelos econômicos e investigar as especificidades de cada país em sua trajetória rumo ao desenvolvimento. Assim, partindo de uma análise histórica, frisou que se poderia encontrar um eixo comum entre os países no que concerne

¹¹ A Missão Abbink tinha por objetivo “correlacionar os diferentes problemas que se prendem aos investimentos mais necessários ao progresso de nossa economia e que apresenta o interessante aspecto de fazer sugestões não só ao Governo do Brasil, como, também, ao Governo dos Estados Unidos.” (BULHOES, 1950, p.5).

¹² A CMBE iniciou seus trabalhos em junho de 1951 e foi concluída em julho de 1953.

ao caminho para o desenvolvimento, mostrando que um país passaria por cinco etapas para sair de uma economia tradicional para atingir a maturidade¹³. Essas etapas seriam:

- 1-Sociedade tradicional
- 2-As pré-condições para o arranco
- 3-O arranco
- 4-A marcha para a maturidade
- 5-A era do consumo em massa

Com o intuito de esclarecer o que significava para Rostow cada uma destas etapas, farei a seguir um resumo de suas concepções mostradas em seu livro de 1959¹⁴.

Segundo ele, no estágio inicial, de sociedade tradicional, os países mostrariam uma economia atrasada e centrada na economia agrícola. Apesar da possibilidade de melhoramentos em produtividade, essas sociedades apresentariam um “[...] teto no nível alcançável do volume de produção *per capita*. Este teto se originava do fato de as potencialidades inerentes à ciência e à tecnologia modernas não estarem ainda disponíveis ou não serem regular e sistematicamente aplicadas.” (ROSTOW, 1961, p.16).

No estágio de pré-condições para o arranco, setores líderes impulsionariam o crescimento e as raízes da sociedade tradicional seriam paulatinamente eliminadas, surgindo uma nova classe burguesa com homens de empresa dispostos a formar poupanças e correr riscos visando ao lucro ou à modernização. Ademais, nesta fase seria decisivo o papel político de um Estado nacional centralizado e eficaz para comandar o processo de desenvolvimento.

O Arranco seria caracterizado como o estágio onde as antigas obstruções ao desenvolvimento seriam superadas. As pequenas ilhas de modernidade invadiriam o ambiente econômico e dominariam toda a sociedade. Os juros compostos e o desenvolvimento passariam a se tornar hábitos. O Capital social fixo, ou seja, os investimentos realizados em infra-estrutura, e o surto tecnológico juntamente com uma classe política preparada para encarar a modernização da sociedade seriam os principais propulsores da mudança. Nessa fase, novas indústrias se expandiriam rapidamente, gerando lucros que seriam reinvestidos em novas instalações, estimulando a expansão de áreas urbanas e o surgimento de outras indústrias modernas. A agricultura se tornaria industrializada, propiciando aumentos de produtividade essenciais para

¹³ ROSTOW (1961[1959])

¹⁴ ROSTOW (1961[1959])

suprir a nova demanda por produtos agrícolas. Ao final, toda estrutura econômica, social e política da sociedade se modificaria garantindo um ritmo constante de desenvolvimento. Ou seja, as sementes plantadas no estágio anterior germinariam quando encontrassem um terreno fértil determinado pelas condições sociais, políticas e econômicas da sociedade.

No estágio de marcha para a maturidade, o investimento alcançaria entre 10% e 20% da renda da sociedade, o que, segundo Rostow, o faria ultrapassar fortemente o aumento demográfico. A pauta de comércio exterior se modificaria de acordo com as novas necessidades geradas pela alteração tecnológica. A economia avançaria para além das indústrias que teriam propiciado o arranco, tornando possível produzir qualquer coisa que fosse decidida. Ou seja, os limites deixariam de ser tecnológicos e passariam a depender das decisões dos agentes.

Na era do consumo em massa, os setores líderes se transfeririam para os produtos duráveis de consumo e os serviços. A renda real *per capita* ultrapassaria as necessidades mínimas de alimentação, habitação e vestuário. Nesse estágio, o objetivo principal da população acabaria se deslocando dos anseios tecnológicos para uma vida de maior bem-estar social, distribuindo recursos cada vez maiores com a assistência social.

Cabe destacar que, Rostow coloca a questão de melhorias sociais apenas na última etapa, privilegiando nos demais estágios apenas melhorias técnicas referentes à produção.

A preocupação com a distribuição de renda aparece nos estágios anteriores apenas quando ele mostra que as condições para o financiamento do arranco poderiam advir de duas fontes: “[...] de deslocamentos do controle dos fluxos de renda, incluindo variações da distribuição desta e de importações de capital, e do reinvestimento dos lucros em determinados setores de crescimento rápido.” (ROSTOW, 1961, p. 70).

Adiantando-se a possíveis contestações provindas do campo liberal, ele explicava que:

A idéia de desenvolvimento econômico decorrendo de variações da renda recebida por aqueles que gastarão (entesourarão ou emprestarão) menos produtivamente do que os que gastarão (ou emprestarão) mais produtivamente é uma das idéias mais antigas e básicas da Economia. Ela é fundamental, por exemplo, na *Riqueza das Nações*. (ROSTOW, 1961, p.70).

De acordo com Moraes (1987, p.90), a intervenção estatal é justificada por Rostow quando ele afirma que o desenvolvimento seria o resultado de transferências das rendas daqueles que gastam menos produtivamente para aquelas que gastam mais produtivamente. Já que estas

transferências não ocorreriam de maneira automática, e sim, como resultados de políticas econômicas deliberadas, haveria a necessidade do Estado para promovê-las.

Podemos notar o papel central desempenhado pelo Estado em Rostow quando ele aponta na história momentos em que essa distribuição de renda foi favorável ao desenvolvimento econômico. Ele cita como exemplo os casos de Reforma Agrária impostos pelo Estado ocorridos na China e na Rússia. Porém, a preocupação com a distribuição de renda não é colocada como elemento de justiça social, mas basicamente como financiador do desenvolvimento.

Outra evidência de que o Estado cumpriria papel determinante no desenvolvimento está no fato de Rostow defender que para as sociedades que se apresentassem nos estágios de pré-condição para o arranco e no próprio estágio do arranco seria muito importante que uma proporção elevada do investimento deveria ser destinada aos transportes e aos dispêndios sociais fixos. Este último, por sua vez, apresentava três características fundamentais: longos períodos de gestação e remuneração; grande volume; e externalidades positivas à comunidade. Por essas três características, frisa a importância de o governo exercer papel importante no processo de formação desse capital no período das pré-condições, já que ele não poderia ser provido de lucros reinvestidos provindos de uma base de capital diminuta.

Como afirmei anteriormente, acredito que esta visão de desenvolvimento foi um pano de fundo determinante para as reflexões dos dois autores aqui analisados. Porém, é evidente que a teoria de Rostow não dá conta de discutir todas as nuances relacionadas à situação específica do desenvolvimento no Brasil, deixando de ser guia para questões como inflação e outros problemas específicos latino-americanos. No entanto, a idéia geral, de setores líderes e de que seria possível desenvolver com ajuda externa, instituições fortes e intervenção estatal, para que, só depois de finalizado o processo, valesse a economia de mercado estão, no meu entender, subjacentes à visão de Bulhões e de Campos.

Nas próximas seções será feita uma breve reconstituição do pensamento destes autores no que tange ao desenvolvimento, ressaltando as possíveis convergências em relação a esse pano de fundo fornecido pela teoria de Rostow.

1.2 Campos e a provisoriedade do Estado

Um dos aspectos mais salientes do pensamento de Campos é o desenvolvimento, ou melhor, o caminho que poderia conduzir os países subdesenvolvidos ao desenvolvimento. E nesse aspecto, a teoria de Rostow faz-se importante no pensamento do autor estudado. No âmbito da CMBE fica explícito, segundo Madi, a influência de Rostow sobre Campos:

A idéia que prevalece na CMBE – e que aparece nos ensaios de Campos – é a que Rostow desenvolvera sob a forma da teoria do take-off: eliminados os pontos de estrangulamento e implantados os pontos de germinação estariam estabelecidas as condições para a ‘arrancada’. Nesse sentido, a preocupação com a infra-estrutura revela a percepção clara dos desequilíbrios da economia no pós-guerra, já que os setores de transporte e energia refletem a estrutura da economia exportadora. (MADI, 1985, p.85)

Esta proximidade também é reconhecida pelo próprio Campos em suas memórias, quando escreve sobre seu “velho amigo” Rostow:

Eu admirava o nobre escopo da ‘teoria da arrancada’ (take off), de Rostow, que eu descrevia como o ‘manifesto anticomunista’. Ao invés dos estágios do determinismo marxista, feudalismo, burguesia mercantil, capitalismo industrial e socialismo, teríamos independentemente de sistemas ideológicos, a transmutação da sociedade *tradicional* para a sociedade *transicional*. Nesta se processaria a ‘arrancada para o desenvolvimento’, passando-se em seguida à sociedade *industrial* madura e à *civilização de auto consumo*. (CAMPOS, 1994, p.551).

A passagem acima, traz elementos da aproximação de Campos com Rostow e sua teoria da arrancada, e a concordância de Campos em relação à tese de que as sociedades passavam por etapas distintas durante o processo de desenvolvimento.

No entanto, logo em seguida, Campos mostrava também a sua preocupação em fazer certo ajuste “tupiniquim” à teoria de Rostow, incluindo as questões inflacionárias, distributivas e demográficas, próprias das economias da região.

– É otimismo – dizia-lhe eu. Na América Latina, temos que formular uma ‘teoria da recaída’, pois, vários países, que pareciam ter decolado – notadamente a Argentina – experimenta periódico retrocesso. A possibilidade de impasse no *take off* se situava, a meu ver, na armadilha populacional, na disputa entre as aspirações de bem estar e as exigências de acumulação, no conflito entre inflação e desenvolvimento. (CAMPOS, 1994, p.551).

Podemos também deduzir que, caso resolvidos os conflitos acumulação *versus* bem estar e inflação *versus* desenvolvimento, além de um controle populacional¹⁵, a teoria de Rostow poderia ser de grande valia para a América Latina.

Este ajuste “tupiniquim” também foi utilizado por Campos para qualificar a teoria ortodoxa liberal. Campos afirmou que as teorias econômicas “ortodoxas” não podiam ser aplicadas sem qualificações e ajustamentos à realidade dos países subdesenvolvidos. Isso não o colocava absolutamente fora do campo ortodoxo, uma vez que ele acreditava que estas poderiam e deveriam ser aplicadas quando modificadas para dar conta da realidade peculiar destes¹⁶. Porém, mostra a preocupação de Campos em dar um tratamento teórico particular aos países subdesenvolvidos e que será de suma importância em seu pensamento e que o aproxima de Rostow.

Sendo assim, no meu entender, é razoável tomar as idéias de Rostow como sendo bastante influentes, apesar de não serem as únicas, no pensamento de Campos. Porém, uma questão permanece: O que é subdesenvolvimento para Campos?

Para ele, um país subdesenvolvido seria “aquele no qual predomina um baixo nível de renda *per capita*, com uma larga percentagem da população voltada para as atividades de baixa produtividade.”(CAMPOS,1963b,p.83). E, o processo de desenvolvimento econômico seria um “aumento durável da produtividade *per caput*.” (CAMPOS, 1963a, p. 104). Pela própria definição, fica claro que a busca da eficiência econômica e a preocupação com indicadores quantitativos de crescimento acabavam sendo mais importantes para Campos do que indicadores qualitativos, como a distribuição de renda.

Para ele, a busca do desenvolvimento, nesse sentido quantitativo, deveria ser considerada prioritária para os países latino-americanos, pois, o problema do desenvolvimento econômico seria “[...] mais importante mesmo que o da justiça social, porque só com o acréscimo de produtividade se aumentará a riqueza a repartir, e se eliminará a inevitável acrimônia da competição dos diversos grupos sociais por um produto estagnante ou decrescente.” (CAMPOS,1963a,p.84). Podemos perceber, de forma semelhante ao pensamento de Rostow, que

¹⁵ Campos podia ser considerado, nesse sentido, um neo-malthusiano, já que pregava o controle populacional como importante fator importante no processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Como relacionava desenvolvimento econômico a aumentos da renda *per capita*, uma alta taxa de crescimento demográfico podia ser considerada inibidora do desenvolvimento. Afirmava que “Sendo a renda por habitante o quociente da divisão do produto global pela população, ele pode ser aumentado de três formas: pela elevação do dividendo, pela diminuição do divisor, ou por uma combinação dessas providências.” (CAMPOS, 1968, p.54)

¹⁶ CAMPOS (1964). Artigo “Os ortodoxos e os inquietos” do *Correio da Manhã* de 01/01/1961.

a preocupação de Campos com a equidade distributiva ficava relegada a um segundo momento em relação ao crescimento econômico.

Contudo, Campos, em artigo onde refletia sobre os males do nacionalismo, reafirmava o desenvolvimento como objetivo social unânime, e que o problema se reduziria a uma seleção racional de meios, não envolvendo uma briga de fins. Para ele, esses meios seriam um aumento de produtividade e de taxa de investimentos: “utilizando poupança nacional quando possível e poupança estrangeira¹⁷ quando necessário”. (CAMPOS, 1964, p.44)

No entanto, esta noção de desenvolvimento onde o simples aumento de produtividade levaria a melhores condições de vida da população foi questionada por adversários como Celso Furtado, que afirmou: “Com efeito, a experiência tem demonstrado amplamente que a elevação do nível de vida material não se faz acompanhar necessariamente de melhora nos padrões de vida cultural, reproduzindo-se via de regra a estratificação social existente no passado.” (FURTADO, 1998, p.69).

Mas, apesar das divergências sobre os meios mais adequados para levar a cabo esse processo de crescimento, havia um campo comum entre Campos e os demais teóricos do desenvolvimento. Eles consideravam que o Estado deveria cumprir um papel estratégico para conduzir um país subdesenvolvido ao desenvolvimento econômico.

E, apesar de Campos acreditar que fosse possível um desenvolvimento sem industrialização¹⁸, afirmava que no caso brasileiro, a promoção da industrialização seria necessária. Segundo ele:

[...] o processo de desenvolvimento econômico [no Brasil] não pode ser levado a bom termo sem industrialização. É o que sucede com países com alto coeficiente de pressão demográfica, que necessitam da expansão industrial para absorver excedentes de mão de obra agrícola, seja de natureza crônica, seja eventualmente liberados pelo progresso tecnológico da agricultura. (CAMPOS, 1963d, p.84)

Notamos aqui mais uma aproximação de Campos com Rostow, já que este último considerava o processo de industrialização necessário para o desenvolvimento, uma vez que existiria um limite para o aumento de produtividade baseada na expansão agrícola.

¹⁷ Esta posição a favor do capital estrangeiro foi alvo de críticas por vários grupos nacionalistas durante toda a sua vida política. Estes grupos o acusavam de ser “vendido” e acabaram por lhe atribuir o apelido de “Bob Fields”.

¹⁸ MELO (2002, p. 245)

Dada a situação de subdesenvolvimento no Brasil na década de 1960, seria, segundo Campos, justificável e necessário que o Estado assumisse funções muito mais amplas do que as praticadas pelos países desenvolvidos na era do “desenvolvimento espontâneo” do século XIX e começo do século XX.

Tendo assumido a importância do Estado no processo de desenvolvimento, Campos pregava que havia urgência em formular uma teoria racional e objetiva sobre a forma, o grau e limites da intervenção estatal que conviessem às economias subdesenvolvidas¹⁹.

Quanto à forma, no meu entender, ele considerava duas possibilidades: uma intervenção capitalista; e outra socialista. Sem dúvida, dava preferência à primeira, defendendo o que denominava de planejamento democrático²⁰ como a melhor opção para o desenvolvimento do país uma vez que desejava a “[...] preservação das instituições do capitalismo social, aperfeiçoado por preocupações de equidade e justiça distributiva e purificado de seus aspectos predatórios, porém não castrado em seu vigor produtivo ou nas liberdades básicas da democracia.” (CAMPOS, 1964, p.53). É interessante notar a retórica de Campos nesta passagem, uma vez que no poder não se preocupou com democracia nem tampouco priorizou a equidade e justiça social.

Como aponta Gennari (1990, p.58), influenciado por suas experiências junto à Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBE), o planejamento teria, para Campos, a função de transformar os pontos de estrangulamento em pontos de germinação²¹, porém com atenção especial à temporariedade do Estado neste processo.

Esta reflexão nos remete à questão do grau de intervencionismo do Estado na economia. Campos defendia uma intervenção moderada do Estado criticando o intervencionismo exagerado, como nesta citação: “[...] é necessário refrear-se Leviatã, o Estado todo-poderoso, a fim de evitar que, interferindo com as liberdades do mercado, não venha a privar-nos das liberdades mais

¹⁹ CAMPOS (1964). Artigo do *Correio da Manhã* de 20/11/1960.

²⁰ O conceito de planejamento para Campos significava “orientação das atividades econômicas por um órgão comunal mediante esquema que descreve, em termos quantitativos, assim como qualitativos, os processos produtivos que devam ser empreendidos durante um período futuro prefixado.” (CAMPOS, 1962a, p.4).

O sentido de planejamento democrático utilizado por Campos remonta à Karl Mannheim, onde em seu livro *liberdade, poder e planificação democrática* (1951) cunha esta expressão mostrando que, apesar das experiências ditatoriais fascistas e comunistas de planejamento, este também seria possível em um ambiente democrático, com liberdade.

²¹ Pontos de estrangulamentos são aqueles pontos onde existe um gargalo de produção e a demanda é maior que a oferta. No Plano de Metas foram identificados pelo menos 5 pontos de estrangulamento: ferrovias, energia elétrica, portos, navegação costeira e estradas. Pontos de germinação (ou de crescimento) são setores em que o seu crescimento acaba puxando o crescimento dos demais.

importantes de oração no Templo, de diálogo na Academia, de debate na Agora.”(CAMPOS,1964,p.57).

Além de criticar o intervencionismo exagerado, também o fazia em relação à intervenção estatal “perturbadora”²², pois, em seu entender, ações erradas do Estado levariam a desequilíbrios induzidos na economia, atrapalhando o caminho para o desenvolvimento. Assim, defendia uma visão racional do papel do Estado, que deveria exercer um planejamento “neutro”, ou seja, que não alargasse a intervenção estatal, coordenando as ações do setor público, visando

[...] coordenar investimentos e orientá-los prioritariamente; no setor privado, a fixar objetivos de desenvolvimento e, através de controles preferivelmente indiretos – monetários e fiscais – fazer a ‘construção de clima’ necessária para que a iniciativa privada possa agir em obediência à sua dinâmica natural. (CAMPOS,1963a,p.85).

Chamar esta postura de “neutra” parece um contra-senso. De qualquer forma, Campos salientou que existia uma diferença entre planejamento politicamente neutro e intervenção estatal, mostrando-se a favor do “planejamento neutro” e contra o “intervencionismo exagerado”²³. O planejamento “neutro” para Campos seria aquele que incentivasse ou desestimulasse, mas que nunca proibisse ou obrigasse.

No seu entender, formas de planejamento neutro poderiam ser usadas quer para “asfixiar a iniciativa privada, através de restrições, quer para encorajá-la, através de incentivos.” (CAMPOS,1964, p.53). Em meu entender, esse termo “neutro” pode ser considerado como um instrumento de retórica de Campos na tentativa de convencer os liberais de que certa intervenção estatal poderia ser feita sem alargar a participação do Estado na economia, o que me parece um pouco difícil de ser realizado na prática.

A ênfase de Campos no que se refere ao planejamento econômico destoava do pensamento neoliberal mais radical da época – simbolizado por Eugenio Gudín, contrário a qualquer forma de planejamento econômico - e marcava a sua posição de que seria possível, com idéias bem pensadas e integradas, aliadas à definição de metas, propiciar o desenvolvimento econômico através da ação do Estado. Este desenvolvimento econômico seria um pré-requisito

²² Nesse sentido, “perturbadora” significava aquela que atrapalhava o desenvolvimento. Como exemplos de intervenção perturbadora, Campos cita a política de sobrevalorização cambial, que desestimulou as exportações, e o controle de preços nas indústrias de base e infra-estrutura, que inibiam seu investimento.(CAMPOS, 1963a, p.86)

²³ CAMPOS (1964, p.53) Artigo do *Correio da Manhã* de 21/11/1960

para se atingir o desenvolvimento social, o qual, no seu entender, relacionava-se à distribuição e consumo do produto e ao bem-estar do consumidor.²⁴

Notamos assim, a primazia de Campos em tratar do desenvolvimento econômico em detrimento ao desenvolvimento social. Para ele, as questões sociais seriam resolvidas com o desenvolvimento econômico de forma quase que automática, implicando que o Estado devesse delas se ocupar apenas em um segundo momento.

Corroborando ainda mais essa afinidade, Campos apresentava outros indícios de considerar que durante a fase de busca do desenvolvimento econômico, os ganhos sociais seriam, em princípio, dispensáveis, e que só ocorreriam como resultado de pressões populares. Segundo suas próprias palavras:

A impaciência das massas faz com que seja necessário temperar o desenvolvimento econômico com o progresso social, dando atenção não só aos investimentos estritamente econômicos, mas também sociais, ganhando, assim, o povo um sentido de participação no desenvolvimento. (CAMPOS,1962b)

A prática política de Campos e Bulhões entre 1964 e 1967 nos mostra que seguiram à risca essa visão. Primeiro objetivavam “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo” entre a população. Tanto o arrocho salarial promovido pelo PAEG quanto os incentivos fiscais e isenções praticados pela Reforma Tributária de 1966 conduziram o país a um processo de acumulação acentuado para poucos empresários em detrimento da classe trabalhadora. De acordo com Oliveira, “[...] quando se procura identificar os beneficiados com a política adotada, se constata que a sociedade como um todo foi onerada, mas poucos, muito poucos, foram beneficiados.” (OLIVEIRA,1991, p.141).

Da mesma forma, mostra-nos Madi que “Campos advoga o primado do desenvolvimento econômico sobre o social: é necessário incrementar a renda para depois redistribuí-la. Daí então o esforço de acumulação de capital dever-se dar com ausência de cuidados em relação ao padrão de distribuição de renda.” (MADI, 1985, p.69).

Rostow, que, como vimos, também relegava para a última etapa do desenvolvimento a preocupação com justiça social, enfatizava a necessidade de acumulação de renda somente

²⁴ CAMPOS (1963a,p.104)

naquilo que alavancasse o desenvolvimento, e que poderia implicar em uma concentração de renda nas mãos daqueles empresários que gastassem o capital de forma mais produtiva.

Outro ponto acentuado por Campos quanto à intervenção estatal estava relacionado ao seu grau de atuação. Campos era contra o seu exagero. No entanto, ele concordava com certo grau de intervencionismo (denominado por ele de planejamento neutro), desde que fosse temporário e para que se pudesse fazer o sistema funcionar e não para alterá-lo em sua natureza (capitalista). Defendia²⁵ que poderiam ser adotadas políticas intervencionistas em países capitalistas subdesenvolvidos, desde que fossem racionais e não tentassem colocar em risco a natureza de suas instituições. Segundo seu pragmatismo:

Políticas de esquerda no campo internacional e intervencionistas na economia interna terão, às vezes, de ser realisticamente adotadas; mas deverão sê-lo como resultado de escolha racional, e nunca ao sabor de grupos de pressão. Baseadas no desejo de fazer funcionar o sistema vigente e não de alterar subrepticiamente as instituições. De outra forma, cairíamos num hibridismo infecundo sem coragem para vitalizar o capitalismo, injetando-lhe consciência social; sem ousadia para aceitar o socialismo, com seus duros sacrifícios e suas grandes promessas. (CAMPOS, 1964, p.125)

Se a questão da intervenção estatal estava mais associada ao seu grau de atuação e seus limites do que de posições extremadas, qual seria, então, o tamanho ideal do Estado para Campos?

A discussão, feita por ele, das motivações válidas e espúrias para o alargamento estatal na economia ajuda-nos a entender qual seria, para ele, o tamanho ideal do Estado.

De acordo com Campos, dentre as motivações válidas para a intervenção estatal estariam: o aumento de consumo requerido pelas massas; as desigualdades de renda; fatores tecnológicos; e as decorrentes das imperfeições de mercado²⁶ ou do mecanismo de preços, sendo que esta última também ocorre em países desenvolvidos.

²⁵ CAMPOS (1964, p.125). Artigo do *Correio da Manhã* de 08/01/1961

²⁶ De acordo com Giambiagi e Além (2000), segundo a teoria tradicional do bem-estar social, sob certas condições, os mercados competitivos geram uma alocação de recursos que levam a uma situação “ótimo de Pareto”, onde ninguém pode melhorar sua situação sem piorar a do outro. Sendo assim, não seria necessário que existisse um “planejador central” para que fosse atingida a máxima eficiência econômica. Porém, no mundo real, existem imperfeições de mercado que impedem que ocorra uma situação “ótimo de Pareto”. São elas: a) a existência de bens públicos; b) a falha de competição que se reflete na existência de monopólios naturais; c) as externalidades; d) os mercados incompletos; e) as falhas de informação; e f) a ocorrência de desemprego e inflação.

Primeiro, na ausência de uma classe empresarial dinâmica, o desejo de consumo das massas pressionava o governo a incentivar a produção e consumo para atingir os mesmos níveis dos países desenvolvidos, justificando a presença do Estado.

Segundo, a existência de desigualdades muito elevadas na distribuição de renda entre diferentes classes e regiões do país também requereria a intervenção estatal em alguns momentos. Um exemplo tipicamente brasileiro seria o da desigualdade de rendas entre o sudeste e o nordeste do país. Neste sentido, Campos apoiava a Superintendência do desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), apesar de, em 1964, acreditar que esta necessitava de uma “completa reestruturação”.²⁷

Terceiro, afirmava que em alguns setores (eletricidade, siderurgia, etc), fatores tecnológicos exigiam a necessidade de unidades de larga escala e, conseqüentemente, investimentos maciços e de rentabilidade diferida no tempo. Essas condições praticamente inviabilizavam os investimentos da débil iniciativa privada dos países subdesenvolvidos nessas áreas, o que justificaria a presença do Estado para preencher esse vazio.

E, por fim, o mercado, sendo pequeno demais para encorajar a concorrência, prestar-se-ia a abusos monopolísticos, prejudiciais a toda população. Nestes casos, ele achava importante a presença e a fiscalização do Estado, além de endossar o seu pioneirismo, desde que fosse temporário.

Do lado das motivações espúrias, existiriam, segundo Campos, quatro motivações para o “exagero” intervencionista: a tradição paternalista; o preconceito ideológico; a falsa preocupação de segurança nacional; e a ilusão transpositiva.

Em relação à tradição paternalista, Campos considerava que o aumento da intervenção estatal era também justificada por seus defensores simplesmente para ampliar a provisão de empregos.

O preconceito ideológico fazia com que os totalitários de esquerda, receosos de agredir as instituições capitalistas diretamente, preferissem expulsar cada vez mais a iniciativa privada na esperança de que após algum tempo só restasse “uma casca capitalista sobre medula socializada” (CAMPOS, 1964, p.55). Ou seja, defendiam que quanto mais estatizado fosse o país, menor seria a força nele exercida pelo capitalismo.

²⁷ CAMPOS (1994, p.533)

Campos criticava os que defendiam a intervenção com base na falsa preocupação de segurança nacional, pois estes defendiam os recursos nacionais de maneira exagerada e acabavam trazendo como consequência a aceitação, sem discussão, da intervenção socializante e da absorção de militares em empresas estatais.

A ilusão transpositiva seria uma ilusão que atribuía às empresas estatais a capacidade “mágica” de reduzir custos ou aumentar recursos para investimento. Para Campos, isso não ocorria, e o governo, pelo contrário, acabava ocultando custos e distribuindo o ônus para todos os contribuintes na forma de tributos. Exemplificava essa sua crítica com os casos em que o governo praticava a subtarifação²⁸.

Neste ponto, Campos parece transitar novamente pelo liberalismo, como fica latente com as críticas que fazia às empresas estatais. Apesar de Campos ter participado dos estudos para a criação da Petrobrás em 1953, criticou o alargamento do Estado dizendo ser contra o “furor estatizante” que assolava o país na época. E, afirmava que sua desconfiança em relação às estatais não ocorria por preconceito ideológico, mas sim por três razões²⁹:

- 1) via o Estado como sendo relapso e omissos nas suas tarefas rudimentares de dar educação e melhorar as condições de saúde e habitação. Supunha então que não lhe restasse dinheiro nem capacidade gerencial para as outras tarefas;
- 2) via o risco de que a empresa estatal esquecesse que era mero instrumento, transformando-se em objetivo;
- 3) já havia visto empresas estatais começarem eficientes e depois sucumbirem ao longo do caminho por causa do empreguismo, da politização dos gerentes e da indiferença a custos de produção e da aceitação de déficits de operação. Afirmava que isso também poderia ocorrer nas empresas privadas, porém estas acabavam falindo, o que não ocorreria quando as empresas estivessem nas mãos do Governo.

Além disso, Campos acusava as empresas estatais: de investirem de forma atrasada, depois de o serviço já ter se deteriorado; de possuírem custos maiores que os privados por ineficiência administrativa ou desperdício político; de gastarem recursos para cobrir déficits de operação e não em novos investimentos; e de financiarem seus investimentos via impostos, etc³⁰.

²⁸ Subtarifação é a cobrança de tarifas públicas com valores inferiores ao custo do serviço prestado.

²⁹ CAMPOS (1964, p.56)

³⁰ CAMPOS (1964, p.92)

Apesar dessa crítica ferrenha contra as estatais mostrar seu lado mais liberal, ele as amenizava defendendo, em alguns casos, o Estado como investidor. Considerava indispensável a ação do Estado nas áreas tradicionais, “como saúde, educação, irrigação, fomento agrícola, controle de inundações e construção de estradas” (CAMPOS, 1964, p.55). E, em relação aos setores diretamente produtivos, afirmava haver quatro motivações para a crescente participação do Estado brasileiro como investidor:

A do investidor pioneiro, a do investidor vedatório, a do investidor supletivo e a do investidor expiatório. Como exemplo de motivação pioneira, temos o aproveitamento hidrelétrico de Paulo Afonso, não pelo tipo de atividade, mas por se tratar de região primitiva, de mercado rarefeito. Motivação vedatória é a vigente nas áreas de monopólio – petróleo e minerais atômicos – em que o Estado investe para impedir que os particulares o façam. Investimento supletivo é o de Volta Redonda, justificável pelo brusco salto exigido, da pequena siderurgia do carvão vegetal para a grande siderurgia do coque. Investimento expiatório é o realizado nas ferrovias, navegação e energia elétrica, após ter sido a iniciativa privada asfixiada ou desencorajada. (CAMPOS, 1964, p.56).

No entanto fazia questão de qualificar suas motivações:

Endosso o pioneirismo do Estado, desde que seja temporário e não se estenda até à senectude. Acho indispensável a presença e a fiscalização do Estado, nas áreas que chamei de vedatórias, mas não enxergo vantagens no monopólio. Considero útil o investimento supletivo, desde que suplemente ao invés de expulsar. Quanto ao investimento expiatório... Ora bolas! Melhor teria sido não pecar para não ter que expiar... (CAMPOS, 1964, p.56).

Como vimos, para Campos, o Estado deveria exercer um papel fundamental no processo de desenvolvimento, porém seriam insuficientes caso outras quatro condições não fossem respeitadas³¹.

A primeira delas seria a de mobilizar fontes inexploradas de poupança, para investimentos, o que tornaria menos necessária a contribuição do capital estrangeiro, ou ao menos, permitiria que o mesmo volume desse capital pudesse propiciar um maior desenvolvimento. Ainda, segundo Campos, as fontes inexploradas seriam: a repressão do consumo de luxo; o aproveitamento da capacidade ociosa da indústria; o abandono do subvencionamento exagerado dos serviços públicos, para evitar desperdícios de recursos que seriam melhor aproveitados em investimentos; na contração de investimentos pulverizados; a

³¹ CAMPOS (1961)

modernização dos gastos militares; o retorno à estabilidade monetária, que tornaria a poupança pessoal uma vantagem e não uma espoliação.

A segunda tarefa consistia em solucionar o problema da insuficiência da capacidade de exportar, que ameaçava estrangular o desenvolvimento dificultando a capacidade do país de obter divisas necessárias para a importação de produtos essenciais.

A terceira, seria a melhoria da máquina governamental, pelo treinamento de administradores.

E, por fim, a quarta tarefa residiria em aumentar os esforços para elevação do nível geral de educação e tecnologia para propiciar aumentos de produtividade.

Resumindo a teoria de Campos podemos afirmar que ele reconhecia a importância de as economias subdesenvolvidas recorrerem prioritariamente às medidas que as levassem ao desenvolvimento econômico, relegando à segundo plano medidas que visassem ao desenvolvimento social, pois acreditava na “teoria do bolo”, a qual defendia que um país deveria primeiro crescer para só depois dividir os ganhos do crescimento.

Para o Brasil atingir o crescimento e o desenvolvimento econômico seria necessário, dadas suas características específicas, passar necessariamente pelo processo de industrialização. Este processo deveria ser conduzido pelo Estado, que teria um papel fundamental (dentro de certos limites), garantindo as condições necessárias para que a iniciativa privada pudesse exercer plenamente seu potencial, levando o país a um crescimento de produtividade *per capita* característico, em seu entender, do processo de desenvolvimento econômico.

Para Campos, o Estado, embora importante em fomentar a industrialização e o desenvolvimento econômico, deveria ter o seu grau de atuação cuidadosamente planejado. Defendia sua participação em áreas tradicionais (saúde, educação, etc), de fiscalização e até mesmo em setores produtivos, desde que temporariamente, dado seu descrédito frente às empresas estatais.

Permeando esse quadro institucional, Campos incluía quatro condições, que segundo ele, seriam indispensáveis para garantir o desenvolvimento econômico: a formação de poupanças para investimento, a formação de divisas, um melhor aparelhamento do Estado e melhorias no nível de educação da população.

O modelo de Campos, baseado na busca da eficiência econômica previa ainda que o desenvolvimento econômico traria como subproduto o almejado desenvolvimento social, e,

portanto, durante o processo de crescimento, conquistas sociais não seriam necessárias a não ser para aplacar as pressões populares. Sem dúvida esta posição o colocava contra os anseios de boa parte da população brasileira e dos pensadores de esquerda, o que confirma seu conteúdo programático polêmico.

Veremos a seguir que apesar de podermos classificar Campos e Bulhões como tendo, em grandes linhas, afinidades ideológicas e teóricas, existiam também diferenças importantes nas suas concepções sobre desenvolvimento.

1.3 Bulhões e o liberalismo com ressalvas

Organizarei o pensamento de Bulhões em relação ao desenvolvimento de maneira a argumentar que, apesar de sua adesão ao arcabouço neoliberal, ele apresentou um desvio intervencionista próximo às idéias de Rostow no que concerne o planejamento estatal e seu papel ao impulsionar os setores líderes.

Introduzirei inicialmente as semelhanças de Bulhões com Rostow e com o liberalismo, posteriormente mostrarei seu conceito de desenvolvimento para apontar qual seria, segundo ele, o caminho mais adequado para o Brasil atingi-lo e qual seria o papel do Estado como condutor desse processo.

Octavio Bulhões possuía um viés mais ortodoxo do que Campos, tendo sido bastante influenciado por ilustres liberais como “seu mestre” Eugenio Gudín e por Jacob Viner. Isso fica evidente em sua defesa da iniciativa privada como principal motor do desenvolvimento, confirmado em seu elogio à redação da Constituição de 1937, quando esta afirmava que “a intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de produção.” (BULHÕES, 1950, p.10).

Apesar de concordar com a tese de Smith, na qual o desenvolvimento seria alcançado via o “aumento de produtividade do trabalho, na utilização dos meios de produção, [onde] o objetivo da expansão econômica é assegurar maior suprimento ao consumo, graças aos sucessivos investimentos” (BULHÕES, 1959b, p.12), Bulhões reconhecia que o Brasil apresentava obstáculos, principalmente devido à fraqueza dos empreendedores particulares, à expansão econômica que justificavam uma atuação mais forte do Estado. Em suas palavras:

mostra a experiência que a iniciativa particular, no Brasil, é vigorosa, sendo grave erro econômico eliminá-la para erigir, em seu lugar, a iniciativa estatal. Por outro lado, devemos reconhecer a existência de obstáculos à expansão econômica, em nosso país. Justifica-se por isso, a atuação de nosso Governo nalguns empreendimentos que noutros países foram iniciados e desenvolvidos por exclusiva iniciativa particular. [...] No Brasil, [...] há necessidade de uma política governamental com o objetivo de desencorajar a formação de receitas pecuniárias e de incentivar, por vários modos, o aumento da renda em função do aperfeiçoamento da produção. E a base principal dessa orientação econômica reside num amplo e intenso sistema de política monetária, que, obviamente, envolve a política dos investimentos. (BULHÕES, 1950, p.7 e 8)

Este posicionamento frente o Estado o afastava do “liberalismo puro” e o aproximava da idéia de que a intervenção estatal seria um fator chave para propiciar a arrancada dos países subdesenvolvidos.

Esse “incômodo” desvio em relação ao liberalismo fez com que se defendesse expondo que a posição anti-intervencionista não seria central na análise clássica, e que, dever-se-ia compreender a obra de Smith sob uma ótica histórica, onde o governo inglês do século XVIII era visto como corrupto e incompetente, e por isso, devia ser excluído da coordenação econômica. Baseando-se no trabalho de Viner³² sobre a obra de Smith, Bulhões considerava que:

A exclusão do Estado como coordenador do progresso econômico ou como empreendedor é, portanto, na economia de *Adam Smith*, uma consideração acessória. De forma alguma, a presença ou a ausência da intervenção estatal participa dos fundamentos da economia lançada por *Adam Smith*. (BULHÕES, 1952, p.100, grifo do autor)

Sua explicação deixa claro que não havia, em seu entender, nenhuma incompatibilidade entre essas duas abordagens (liberal e intervencionista) ao passo que dependeriam das situações específicas de cada país. No entanto, acredito que a raiz desse possível “incômodo” possa estar ligada a outras causas. Em geral, no Brasil, até mesmo os liberais confiam ao Estado um papel mais importante do que a teoria liberal poderia prever. Esta talvez seja uma característica típica de teóricos liberais de países subdesenvolvidos. Por esta razão, a teoria da Modernização de Rostow – analisada no início deste capítulo - fornece o adequado arcabouço intervencionista por eles buscada.

Essa aproximação com Rostow pode ser vista em artigo de Bulhões sobre uma conferência realizada em Konstanz (Alemanha), onde Bulhões analisou, junto com outros economistas, o trabalho de Rostow (*leading sectors and the take off*, de 1956), sobre as fases de desenvolvimento econômico. Apesar de concordar com algumas das críticas feitas pelo professor Kuznets³³, Bulhões defendeu de maneira geral os pontos de vista de Rostow, afirmando que “[o]

³² Bulhões cita Jacob Viner, que fez, em 1926, um minucioso trabalho pela Universidade de Chicago sobre a contribuição de Adam Smith, onde afirmava que os “adeptos modernos do *laissez-faire* não encontram apoio na *Riqueza das Nações*, quando dizem que o governo não deve intervir na indústria e no comércio por serem essas atividades peculiares aos particulares” (BULHÕES, 1952, p.100).

³³ A principal crítica que o prof Kuznets faz ao trabalho de Rostow é o da falta de elementos peculiares em cada fase do desenvolvimento econômico. Assim, a determinação de cada estágio passa por elementos mais subjetivos do que objetivos, dificultando seu entendimento.

panorama esboçado por Rostow não deixa de traduzir a vida econômica de nossos dias.” (BULHÕES, 1960b, p.7).

Bulhões considerava principalmente que uma atividade líder poderia conduzir toda a economia a um desenvolvimento sem precedentes e elogiou a menção feita por Rostow ao ambiente social, ou seja, “ao conjunto de condições que permitem o aproveitamento das forças propulsoras de uma produção líder, na difusão do progresso.” (BULHÕES, 1960b, p.7).

Neste trabalho, Bulhões reinterpretou Rostow e afirmou que ele entendia que a propulsão e a sustentação do desenvolvimento econômico estaria compreendida em dois blocos de estágios³⁴: o inicial, de pré-condição para o desenvolvimento; e o segundo, o próprio estágio de desenvolvimento.

Segundo a análise de Bulhões sobre o trabalho de Rostow, no estágio inicial, haveria um ou mais setores na economia que atingiriam altos índices de produtividade e carregariam com ele(s) os demais setores levando ao desenvolvimento do país. Este setor propulsor seria o chamado setor moderno da economia.

Bulhões exemplificou a tese de Rostow mostrando a evolução econômica do Estado de São Paulo, que teria o café como setor propulsor da economia. O crescimento ocorrido no setor cafeeiro teria impulsionado toda agricultura, indústria e comércio do Estado. Assim, o capital gerado pelo café teria se diversificado devido à busca dos empresários em conseguirem vantagens com alternativas de produção. Apesar de, num primeiro momento, essas alternativas apresentarem rentabilidades menores que a obtida com o café, eles esperavam que no futuro este quadro se invertesse, dado que, para Bulhões, esses empresários sabiam que a elasticidade de oferta do café seria maior que sua elasticidade de demanda, o que levaria futuramente a uma redução dos lucros devido à saturação do consumo.

Nesse sentido, Bulhões afirmou que a experiência do café em São Paulo foi exitosa, pois foi racionalmente bem aproveitada. Entretanto, no seu entender, nem sempre o setor líder teria sucesso em impulsionar outros setores ao desenvolvimento. Citou exemplos de setores líderes que não levaram ao desenvolvimento em outros países e até mesmo em outros estados brasileiros, como o Amazonas, que não aproveitou o capital gerado pela borracha em finais do século XIX e início do XX para propiciar uma transformação econômica³⁵.

³⁴ Como vimos, na análise de Rostow havia 5 estágios de desenvolvimento para uma economia tradicional se transformar em uma economia moderna desenvolvida. Bulhões parece enquadrá-los em dois grandes blocos.

³⁵ BULHÕES (1959a, p.98)

Ao citar o café como exemplo, Bulhões mostrou-nos que entendia que não somente a indústria, mas também o setor de bens primários poderia exercer o papel de líder no processo de desenvolvimento.

Reis ressalta essa importância dada por Bulhões aos setores líderes. Segundo ele, para Bulhões, “[u]ma região só poderia se desenvolver a partir de uma produção especializada. A diversificação da produção seria o passo seguinte, pois garantiria maior progresso à região e estabilidade econômica.” (REIS, 1995, p.63).

Além disso, Reis (1995) ratifica a adesão de Bulhões aos ideais de Rostow ao afirmar que Bulhões “[...] aderiu ao etapismo rostowiano, deixando transparecer a idéia de que a especialização na produção de produtos primários, e conseqüentemente, o subdesenvolvimento, era um estágio obrigatório em qualquer economia.” (REIS, 1995, p.63).

Tendo aderido aos ideais rostowianos, Bulhões colocou-se contra as teses defendidas pela CEPAL, principalmente rejeitando a concepção centro-periferia e o princípio da tendência à deterioração dos termos de troca dos países subdesenvolvidos. Reis (1995, p.58) aponta inclusive que Bulhões considerava não haver empecilhos para que o modelo exportador fosse um caminho para o desenvolvimento. Nesse contexto, Reis faz uma ligação entre o modelo exportador e a teoria liberal de desenvolvimento econômico, defendida por Viner em suas palestras proferidas na década de 1950 na Fundação Getúlio Vargas. Segundo Reis, Viner mostrava que:

[...]a superação do atraso econômico só seria possível através do livre comércio e da liberdade de mercado. Do mesmo modo, a industrialização teria de ser espontaneamente conduzida pelas forças de mercado. Assim, à teoria neoclássica do comércio internacional era conferido o status de teoria do desenvolvimento econômico. (REIS, 1995, p.56-57)

Segundo essa concepção liberal, a industrialização deveria acontecer espontaneamente, sem política agressiva por parte do Estado, pois os pensadores liberais “[...] acreditavam que cada país poderia progredir utilizando-se das vantagens comparativas naturalmente adquiridas, e o desenvolvimento de um setor industrial se daria concomitantemente ao aperfeiçoamento dessas vantagens, advindo do progresso técnico, através do livre comércio.” (REIS, 1995, p.57).

Viner, seguindo a cartilha liberal, também colocava o termo desenvolvimento econômico “não para significar simples crescimento econômico, mas crescimento econômico associado ou à

elevação dos níveis de renda *per capita* ou à manutenção de elevados níveis de renda já existentes.” (VINER,1951, p.188).

O conceito de desenvolvimento econômico de Bulhões estava alinhado ao de Rostow, já que afirmava que o “progresso econômico advém de uma atividade econômica dotada de produtividade extraordinária e que o progresso se realiza quando os recursos dessa atividade são convenientemente aproveitados.” (BULHÕES, 1960b, p.8).

E, quando opinava sobre quais setores poderiam produzir este desenvolvimento, Bulhões afirmava que “qualquer tipo de produção, que tivesse por objetivo aperfeiçoar a produtividade do trabalho, poderia conduzir ao desenvolvimento econômico.” (REIS,1995, p.61).

Assim, para Bulhões, tanto a agricultura quanto a indústria poderiam ser propulsores do arranco. E, no mesmo sentido, apesar de Bulhões ser um grande defensor das exportações, tanto o setor externo quanto o interno teriam seu papel, pois, como ele afirmou, “[é] da expansão de ambos [comércio interno e externo] que depende o real desenvolvimento do país.” (BULHÕES, 1958c, p.28).

Como vimos, ao mesmo tempo em que Bulhões se alinhava com as idéias liberais mais ortodoxas, frisando a importância da iniciativa privada e do mercado e considerando o desenvolvimento como sendo atrelado a ganhos de produtividade, ele também se descolava destes ideais quando trata do papel do Estado. Enquanto que, para os liberais, o papel do Estado deveria ser muito diminuto, Bulhões defendia que, dados os obstáculos encontrados pela iniciativa privada, o Estado seria necessário para conduzir o processo de desenvolvimento estimulando os setores líderes. Assim, Bulhões entrega ao Estado brasileiro um papel muito mais relevante que o concedido pelos liberais, e que o faz aproximar-se mais do pensamento de Rostow.

A análise do papel do Estado em Bulhões é feita partindo-se da teoria liberal. Segundo Bulhões, a coordenação das decisões econômicas poderia ocorrer de duas maneiras: via planejamento e via mercado. Para os liberais, no mercado, as unidades econômicas ajustam e reajustam as quantidades oferecidas e procuradas até obterem, por meio dos preços, a coordenação de suas decisões. Desse modo, o mercado produziria de modo automático, um resultado equivalente ao do planejamento. No entanto, eles, os liberais, afirmavam que nem todos os mercados poderiam oferecer essa coordenação e que nem sempre existiria compatibilidade entre os interesses individuais e sociais. Um exemplo marcante do desvirtuamento dos preços

poderia ser observado claramente através das atitudes comerciais dos monopólios, que conduziriam os preços a níveis superiores aos da concorrência perfeita³⁶.

Bulhões, ao contrário dos liberais mais ortodoxos, defendia que o Estado poderia sim ser utilizado como coordenador do mercado, e ressaltava que muitas vezes “o afastamento dos preços do nível de equilíbrio decorre da inadequada política governamental e não do fato do Estado intervir no domínio econômico” (BULHÕES, 1958b, p.46). A preocupação de Bulhões não era de não-intervenção estatal, pois, para ele, o Estado deveria intervir, mas de como esta intervenção seria realizada.

Afirma ainda que “[o]s erros de política econômica e a prática monopolística de caráter pecuniário são fenômenos evitáveis ou corrigíveis se recorrermos ao sistema fiscal, ou seja, ao uso do sistema tributário com objetivos econômicos e não apenas financeiros.³⁷” (BULHÕES, 1958b, p.46).

A forma adequada de agir do Estado, segundo Bulhões, seria através de uma coordenação entre as políticas fiscais e monetárias. Seu argumento era de que políticas fiscais isoladas poderiam ser úteis para resolver problemas em épocas de depressão, porém não seriam eficazes em combates à inflação. Por outro lado, adotar uma política exclusivamente monetária, sem considerar o aspecto fiscal, poderia mergulhar o país na depressão. Desta forma, as políticas monetárias teriam efeito de estabilizadoras de preços enquanto as políticas fiscais impulsionariam o desenvolvimento sem perturbar a formação de preços³⁸. Ou seja, Bulhões considerava o controle da inflação como essencial para o desenvolvimento sustentado de uma nação.

Tendo em vista identificar a melhor forma de o governo agir, Bulhões distinguia a política monetária a ser realizada de acordo com cada fase do ciclo econômico. Para ele,

a) Num período de depressão, a produção pode aumentar sem acréscimo de novos equipamentos. Todavia, para que se verifique essa expansão é indispensável dar trabalho aos fatores da produção próprios ao mercado de investimentos, mediante um programa especial de obras públicas. Nesta fase de recuperação, os problemas monetários são relativamente simples, sendo o principal objetivo a facilitação do crédito.

³⁶ BULHÕES (1958b, p.29)

³⁷ Podemos afirmar que os objetivos financeiros estão ligados apenas à captação de recursos para o financiamento do Estado, enquanto os objetivos econômicos vão além, relacionados à intervenção do Estado na alocação de recursos buscando o desenvolvimento.

³⁸ BULHÕES (1990, p.178)

b) À medida que se vai processando a recuperação, com a mesma quantidade e qualidade de equipamentos, inicia-se o problema de redistribuição dos acréscimos de renda, passando uns a auferir maior soma de renda real, em detrimento de outros. O problema monetário torna-se importante e seu principal papel é o de evitar a queda prematura do consumo em certos setores e a formação de surtos de especulação em outros.

c) Se, durante a expansão, o mercado de investimentos não proporciona recursos técnicos que favorecem um rápido aumento de bens de consumo, os fenômenos de redistribuição de renda agravam-se fortemente e o problema monetário torna-se agudo, sendo então o principal objetivo da política monetária coordenar os investimentos com o fim de acelerar aqueles mais necessários ao aumento do consumo e retardar a expansão dos investimentos de resultados econômicos mais remotos. (BULHÕES, 1950, p.36-37).

E, ressaltava que, no Brasil, dadas suas condições próprias de início de expansão, os problemas relativos ao item “c” seriam os mais freqüentes.

Bulhões mostrava a sua preocupação, em momentos de expansão, em estimular o setor de bens de consumo para evitar que o processo de crescimento da economia gerasse desequilíbrios e pressões inflacionárias.

A política monetária, a seu ver, deveria ser direcionada a propiciar um crescimento equilibrado entre os setores, corrigindo desvios gerados dentro do próprio crescimento econômico.

Do outro lado, através de um sistema fiscal eficiente, ele considerava possível “[...] disciplinar a economia, incentivar vários setores de produção, desestimular especulações e impedir a formação de lucros puramente monopolísticos.” (BULHÕES, 1958c, p.30). Além disso, a política fiscal também serviria para defender a remuneração do trabalho, incentivar a acumulação de recursos, acelerar os investimentos, desestimular o consumo de bens supérfluos, favorecer as exportações e proteger a produção nacional contra a concorrência estrangeira³⁹.

Os tributos aparecem na teoria de Bulhões como sendo o principal instrumento da política fiscal para alcançar esses fins. Eles também teriam seu papel como financiador do Estado, porém, a escassez da renda nacional, clamava pela necessidade de capital estrangeiro como complemento ao desenvolvimento. Neste item controverso, Bulhões (assim como Campos) defendia a participação do capital estrangeiro na economia brasileira, o que se confrontava com o pensamento nacionalista da época.

O capital externo, para Bulhões, era visto como importante fonte de financiamento para o desenvolvimento ao gerar o grau de capitalização necessário para propiciar um fluxo de

³⁹ BULHOES (1960a, p. 83)

importações requerido pela expansão industrial. Capital este que não seria encontrado em países subdesenvolvidos porque “a sua capacidade de renúncia ao consumo é insuficiente para fazer face a elevado grau de capitalização.” (BULHÕES, 1959c, p.30).

Esta posição a favor do capital estrangeiro era rechaçada pelos “nacionalistas” da época. No entanto, Bulhões (1952) acreditava que os nacionalistas da década de 1950 haviam se desviado de sua verdadeira finalidade, que para ele, seria a de defender a cultura e a economia de um país. No seu entender, os nacionalistas defendiam medidas contrárias ao progresso do Brasil (eram contra a abertura da exploração de petróleo ao capital estrangeiro e também contra a remessa de lucros ao exterior provenientes de reinvestimento) que tiravam do nacionalismo a sua característica de ser um sistema de meios de ação e os transformava em finalidade *per se*. Nesse sentido, Bulhões⁴⁰ não enxergava a utilização do capital estrangeiro como algo ruim e anti-nacionalista, mas como benéfico ao desenvolvimento brasileiro, visando à finalidade última da economia, ou seja, a melhoria do bem-estar social, como também deveriam pretender os nacionalistas legítimos.

Rostow também diagnosticava várias espécies de nacionalismo, e acrescentava que, para facilitar a transição para a modernidade, a sua melhor forma seria aquela que teria como objetivo canalizar as energias locais para as tarefas internas de modernização, que trariam melhores condições de vida à nação. Assim, a preocupação de Bulhões com os “falsos” nacionalistas pode ser entendida como mais um ponto de alinhamento de suas idéias com as de Rostow.

Em síntese, podemos dizer que Bulhões se enquadrava em um arcabouço mais neoliberal que Campos, concedendo à iniciativa privada a responsabilidade de principal motor do progresso e, apesar de aceitar a importância do Estado intervindo na economia, restringia sua ação a uma mera coordenação de ações envolvendo as políticas monetárias e fiscais – sobretudo a tributação - com a finalidade de estimular o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, controlar a inflação. No entanto, essa particularidade da intervenção estatal acaba por lhe afastar do liberalismo puro aproximando-o mais da Teoria da Modernização de Rostow, que também não deixava de ser uma vertente do pensamento liberal.

⁴⁰ Esta defesa do capital estrangeiro chegou a lhe custar caro. Depois de ter declarado à imprensa que a aprovação da lei de remessas de lucros de João Goulart seria um “crime de lesa-pátria”, foi exonerado do cargo de diretor executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). (BULHÕES, 1962b)

Baseado nessa combinação de influências podemos resumir o pensamento desenvolvimentista de Bulhões da seguinte forma. A busca do desenvolvimento econômico, ou do crescimento *per capita* de um país deveria ser feita por atores privados e complementada pela ação estatal racional e bem articulada visando desobstruir os obstáculos ao desenvolvimento sustentado. O Estado deveria promover uma política fiscal de estímulo a setores considerados estratégicos ao mesmo tempo em que sua política monetária deveria evitar que o crescimento desordenado implicasse em pressões inflacionárias, que poderiam redundar em impedimentos para o processo em vigor.

Em termos setoriais, acredito ser plausível acreditar que Bulhões considerava a agricultura como um possível setor para iniciar o “arranco” no Brasil, justamente por acreditar em sua vantagem comparativa e no seu potencial exportador que, juntamente com o capital externo, capacitaria o país de reservas necessárias (dada a escassez de divisas do país) ao progresso industrial. Apesar de privilegiar a agricultura, não podemos afirmar que ele era contrário à industrialização, já que evidenciava a necessidade de poupança externa para o seu financiamento. Deste modo, o aperfeiçoamento da agricultura tenderia a espalhar o desenvolvimento para os demais setores da economia. Estariam assim, de acordo com Bulhões, criadas as condições para um verdadeiro crescimento econômico sustentado.

A ênfase no desenvolvimento econômico direciona as preocupações de Bulhões para os ganhos de produtividade e para encontrar as melhores formas de estimulá-lo. O tema da equidade e da justiça social é quase inexistente em seu pensamento, o que nos induz a pensar que, na melhor das hipóteses, para Bulhões, assim como para Campos, o desenvolvimento social seria uma consequência do desenvolvimento econômico.

Capítulo 2: Inflação em Campos e Bulhões (pré-1964)

Seguindo a linha do primeiro capítulo, antes de iniciar o estudo do pensamento de Campos e Bulhões sobre inflação, introduzirei o debate entre monetaristas e estruturalistas que marcou a análise brasileira da inflação por décadas e contou com nossos autores como personagens ativos. O objetivo de analisar as duas teorias não se restringe apenas à importância do debate na economia brasileira. Mais do que isso, as duas são importantes para entendermos melhor o pensamento de Roberto Campos, pois embora a teoria monetarista tenha sido, em 1964, a base teórica utilizada pelos ministros em sua política antiinflacionária, veremos que Campos defendeu a tese estruturalista na década de 1950, e só posteriormente veio a aderir ao monetarismo.

Tal como ocorre com as visões de desenvolvimento, acredito que este capítulo sobre inflação é importante para entendermos os critérios utilizados na construção da proposta de estrutura tributária que os autores germinaram ao longo da década de 1950 e começo da de 1960. Como veremos, a teoria da inflação é complementar à teoria do desenvolvimento adotada por Campos e Bulhões. Para os autores, não haveria possibilidade de desenvolvimento sustentável com um processo inflacionário acelerado como o que ocorria com a economia brasileira na época.

Analisarei, assim, o entendimento de Campos e Bulhões do processo inflacionário para, no capítulo seguinte, indicar algumas medidas que foram propostas no campo tributário para sua superação. Com esse intuito, abordarei, de forma reduzida, o debate entre monetaristas e estruturalistas sobre as causas da inflação na América Latina. Como veremos, enquanto Bulhões defendeu a tese monetarista durante todo o período analisado, Campos flutuou entre ambas, ora defendendo uma posição, ora defendendo outra.

2.1 Monetaristas versus Estruturalistas

O debate entre monetaristas e estruturalistas marcou o final da década de 1950 e toda a década de 1960. Esta foi uma tentativa de identificar as causas da inflação na América Latina e indicar, de acordo com cada diagnóstico, medidas efetivas para seu controle.

Segundo Madi (1985, p.112), de um lado, os monetaristas diagnosticavam a inflação como um excesso de demanda agregada gerado pelo excesso de oferta monetária. Segundo essa linha teórica, este excesso de oferta monetária era causado principalmente por quatro motivos: a) pelo financiamento do déficit público com emissões; b) pela expansão creditícia com o objetivo de estimular o crescimento; c) pela sobrevalorização cambial e; d) pelos imoderados reajustes salariais.

Como os monetaristas partiam do pressuposto de que a economia estava em pleno emprego⁴¹, qualquer expansão monetária ou creditícia além de certos limites, levaria apenas a uma elevação de preços, sem afetar, a longo prazo, variáveis reais da economia (renda e emprego). Consequentemente, dentre as medidas propostas pelos monetaristas estavam a “contenção da expansão monetária e creditícia, o que exigiria combater os déficits governamentais; fim do controle de preços e subsídios; fim dos controles de câmbio e comércio exterior; e moderação dos reajustes salariais (crescimento do salário real de acordo com a produtividade).” (MADI, 1985, p.117).

Os monetaristas acreditavam que a expansão monetária maior que o incremento do produto seria condição necessária e suficiente para gerar e manter um processo inflacionário⁴². Esta relação causal seria demonstrada pela Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), onde $MV=PQ$ ⁴³, na qual qualquer variação da taxa de crescimento da oferta monetária que fosse maior que a taxa de crescimento do produto teria como consequência um aumento de preços, dado que a velocidade de circulação da moeda variaria de forma gradual e vagarosa ao longo do tempo.

⁴¹ Os liberais brasileiros, em geral, consideravam que o Brasil estava, na época, em pleno emprego. Bulhões não era exceção e justificava o pleno emprego brasileiro por dois motivos : 1) a porcentagem do valor dos bens primários era grande, no conjunto da produção; 2) o parque industrial brasileiro baseava-se em equipamentos obsoletos ou em instalações novas que operavam em plena capacidade. Assim, sendo a inflexibilidade de produção ainda grande no Brasil a elevação dos preços dos produtos agrícolas ou uma expansão no setor industrial levariam a aumentos do nível geral de preços. (BULHÕES, 1950, p.51).

⁴² PERINGER (1985, p.79)

⁴³ M= oferta monetária ; V= velocidade de circulação da moeda; P= nível de preços; Q=produção física

De acordo com seu modelo, a transmissão inflacionária se iniciaria no momento em que houvesse uma expansão monetária maior que o crescimento do produto, e conseqüentemente, esse excesso de moeda seria utilizado pelos indivíduos na compra de bens e serviços. Como os monetaristas pressupunham pleno emprego na economia, esta pressão de demanda não teria uma contrapartida do lado da oferta e levaria a um aumento do nível geral de preços. No entender destes autores, a inflação estava totalmente ligada à oferta monetária. Caso o aumento de preços tivesse sido iniciado por empresas (no caso de monopólios, por exemplo), sem ter havido aumento da oferta monetária, o aumento de preços de um setor seria compensado por queda de preços em outro, havendo apenas uma modificação de preços relativos, sem, no entanto, levar a um aumento no nível geral de preços.

Segundo os monetaristas, a persistência da inflação faria com que as classes sociais procurassem dela se proteger, aumentando, antecipadamente, preços e salários na proporção da taxa esperada de inflação futura, realimentando o processo inflacionário.⁴⁴

Todo esse mecanismo tende a levar os monetaristas a defender que bastaria controlar a oferta monetária para evitar o início do processo inflacionário. Ou seja, a autoridade monetária deveria manter um aumento da oferta monetária proporcional ao crescimento do produto real da economia. Nessa interpretação, a moeda não exerceria nenhum efeito no produto real da economia, apenas influenciaria o nível de preços.

No caso de um país já estar passando por um surto inflacionário, as medidas antiinflacionárias defendidas pelos monetaristas passariam pela redução da oferta monetária até o nível em que fossem compatíveis com o produto real da economia. Isso reduziria a demanda por bens e serviços, aumentando o estoque das empresas, pressionando-as a baixar a produção. Todo esse movimento aumentaria o desemprego até que a redução dos custos das empresas permitisse baixar o preço dos seus produtos finais a níveis adequados à redução da demanda. Como em geral, esse processo é custoso, do ponto de vista social, alguns monetaristas (como, por exemplo, Milton Friedman) defendiam que o processo de ajuste fosse feito de maneira gradual para ser absorvido pela economia no decorrer de vários anos evitando assim, danos econômicos e sociais ao país.⁴⁵ No entanto, outro grupo de monetaristas (como, por exemplo, Friedrich Von Hayek)

⁴⁴ PERINGER (1985, p.80)

⁴⁵ PERINGER (1985, p.83)

condenava a forma gradualista alegando que ela teria alta probabilidade de fracassar devido às resistências sociais às medidas restritivas.

Como vemos, o debate interno quanto à melhor forma de praticar as medidas monetaristas mostram um grupo mais preocupado com os impactos sociais e outro mais preocupado com a eficácia das políticas antiinflacionárias. De qualquer modo, ambas as formas, gradualistas ou de choque, acabam trazendo impactos negativos sobre a produção e o emprego.

Faz-se importante entender os fatores que levam a um aumento da oferta monetária para podermos mostrar os meios que, no entender dos monetaristas, poderiam ser utilizados para refrear esta expansão.

Dada a estrutura contábil de uma autoridade monetária (de maneira simplificada), o passivo monetário (Base Monetária) somado ao passivo não-monetário deve ser igual ao total do ativo. Sendo o ativo representado basicamente pelas reservas internacionais, empréstimos líquidos ao Tesouro e empréstimos a bancos, toda vez que um destes itens sofrer aumento, a Base Monetária (composta por papel moeda em circulação mais depósitos voluntários e compulsórios dos bancos comerciais na autoridade monetária) também deve aumentar, considerando que o Passivo não-monetário não sofra alteração⁴⁶.

Para citar um exemplo, em linha com a TQM e com base na estrutura contábil da autoridade monetária, um aumento das reservas internacionais, quando convertido em moeda nacional, *ceteris paribus*, implicaria em um aumento da Base Monetária, ou seja, levaria a um aumento da oferta monetária.

Assim sendo, o governo poderia controlar a oferta monetária controlando estes três itens: reservas internacionais; os empréstimos ao Tesouro; e os empréstimos aos bancos.

Como o controle estaria nas mãos do governo, os monetaristas concluíram que o aumento da oferta monetária e, em última instância a inflação, estava intimamente ligada à má condução da autoridade monetária, portanto a solução estaria contida em sua melhor condução.

De acordo com o diagnóstico dos monetaristas, os desajustes do Balanço de Pagamentos estavam intimamente ligados à inflação. Essa ligação entre a expansão da oferta monetária e a deterioração das contas externas é explicada por Langoni, da seguinte maneira: “A expansão monetária excessiva estimula o crescimento da demanda agregada, que acaba transbordando-se para o setor externo sob a forma de maiores compras no exterior (importações), e menor

⁴⁶ MADI(1985, p.115)

disponibilidade de produtos exportáveis” (LANGONI, 1985, p.95). Para os monetaristas, a inflação gerava um déficit comercial, sintoma de que o país estava gastando mais do que suas possibilidades, ou seja, sua demanda agregada estava excedendo seus recursos disponíveis.

Não é a toa que o FMI, com a intenção de reequilibrar as contas externas de países em desequilíbrio, indicava medidas antiinflacionárias monetaristas. Ou seja, o FMI acabou se tornando o principal e mais influente defensor da tese monetarista de inflação.

No outro lado do debate encontravam-se os estruturalistas (representados pelos cepalinos) que consideravam “que os processos inflacionários latino-americanos têm suas raízes em desequilíbrios gerados na esfera real do sistema econômico e, especialmente, nas características e rigidez do setor externo e agrícola.” (MADI,1985, p.117).

Oswaldo Sunkel e Aníbal Pinto Santa Cruz resumem bem a corrente dos estruturalistas - iniciada com o trabalho de J. Noyola Vásquez,- mostrando que, para eles, dever-se-ia inicialmente identificar e distinguir as pressões inflacionárias para, depois, analisar seus instrumentos de propagação. De acordo com Sunkel (197?, p.15), esta divisão entre duas categorias lógicas diferentes os levaria a mostrar que, apesar dos instrumentos de propagação contribuírem para dar à inflação um caráter cumulativo, não poderiam ser considerados (como consideravam os monetaristas) causadores do processo inflacionário, pelo menos não nos casos dos países latino-americanos. Para Santa Cruz (197?, p.105), podia-se afirmar então, que a questão principal estruturalista não negava por completo a proposição monetarista, mas ia além, tentando identificar as raízes dos desequilíbrios financeiros que propagavam a inflação.

Sendo assim, classificaram as pressões inflacionárias em três categorias: a) pressões inflacionárias básicas ou estruturais; b) pressões inflacionárias circunstanciais; e c) pressões inflacionárias cumulativas.

As pressões básicas seriam aquelas que resultavam de limitações ou rigidez do sistema econômico, tais como: a rigidez de oferta de alimentos; incapacidade de diversificar as exportações; baixa taxa de formação do capital; e de deficiências do sistema tributário.

As pressões circunstanciais seriam resultantes de aspectos latentes em uma economia, como por exemplo, o aumento do preço das importações, ou de aumentos nos gastos do governo.

As pressões cumulativas estariam relacionadas às pressões inflacionárias induzidas pela própria inflação, como as distorções nos sistemas de preços, a ineficiente orientação da inversão por atividades, e os efeitos do controle de preços e do comércio exterior.

Por fim, existiriam os instrumentos de propagação, que conduziriam as pressões inflacionárias a um processo violento e permanente de elevação do nível de preços. Neste sentido, o processo de propagação mostraria a capacidade dos diferentes setores ou grupos econômicos e sociais em reajustar sua renda. Dentre os instrumentos de propagação incluíam-se os reajustes de salários reclamados pelos trabalhadores, a alta dos preços feita pelos empresários e o aumento de despesas feito pelo governo.

Dentro desse quadro analítico, os estruturalistas entendiam que dever-se-ia compreender o processo inflacionário latino-americano de acordo com as especificidades próprias de cada país, levando em consideração os desequilíbrios causados pelos processos de urbanização e industrialização de cada um. Segundo eles, o caminho que um país subdesenvolvido percorreria na tentativa de alcançar o desenvolvimento traria consigo pressões inflacionárias geradas por divergências entre oferta e demanda. Priorizando o lado da oferta, Sunkel afirmava que

as características principais de uma economia insuficientemente desenvolvida se fazem presentes na estrutura de oferta. O nível de renda *per capita* e a composição da procura podem, na prática, ser bastante similares entre uma economia desenvolvida e uma que o está insuficientemente, mas a estrutura da produção e das importações será sempre muito diferente. (SUNKEL, [197-?] p.124).

Para Sunkel, esta característica de inflexibilidade da estrutura de oferta dos países subdesenvolvidos seria a raiz de seus problemas inflacionários, pois “as pressões inflacionárias estruturais são basicamente o resultado da falta de adaptabilidade da produção interna a uma variável da procura [...] [e] se manifestam quando o comércio estrangeiro deixa de ser o fator de crescimento dinâmico destes países”. (SUNKEL, [197-?], p.128).

Neste sentido, os estruturalistas colocavam os estrangulamentos do setor agrícola e do setor externo como geradores de pressões inflacionárias que acabavam se propagando por toda economia. O estrangulamento do setor agrícola era causado pela inelasticidade de oferta que não acompanhava o aumento da demanda gerado pela industrialização, enquanto que o estrangulamento do setor externo era causado pelas oscilações de preços e volumes dos produtos de exportação, que assim reduziam a capacidade para importar exigindo uma desvalorização cambial que acabava por pressionar os preços internos.

Para Santa Cruz (197?, p.99), os mecanismos de propagação seriam gerados por pressões dos grupos sociais em manter sua participação na renda, depois de iniciado o processo inflacionário. Por um lado, os produtores aumentariam seus preços, e por outro, os trabalhadores pressionariam seus patrões em busca de aumentos salariais. Desta forma, a expansão monetária e creditícia teriam caráter passivo agindo apenas em resposta as pressões inflacionárias, o que contradizia o diagnóstico de oferta monetária ativa dos monetaristas. Para Sunkel, como as propostas de políticas de estabilização dos monetaristas não atacavam as causas do problema inflacionário, apenas seus sintomas, resultava-se daí sua ineficácia. Ou seja, “as teorias de inflação de que dispomos [FMI] nada mais são do que explicações do processo de propagação do fenômeno inflacionário.” (SUNKEL, [197-?], p. 115).

Sendo assim, estes autores acreditavam que as políticas de estabilização propostas pelos monetaristas não levariam à redução da inflação e sim à redução do nível de atividade econômica.

As propostas estruturalistas caminhavam no sentido de remover os obstáculos estruturais da economia de modo a reduzir os estrangulamentos do setor agrícola e do setor externo, por meio de reforma agrária, da diversificação da pauta de exportações e de reforma tributária etc.

Portanto, a economia deveria crescer mais aceleradamente para resolver os pontos de estrangulamento e reduzir a inflação, e não o contrário. Juntamente com a idéia de que a poupança forçada seria, segundo os cepalinos, positiva ao investimento, Reis aponta que a consequência do pensamento estruturalista seria uma maior tolerância para com a inflação, já que “[d]evido ao fato de associarem a inflação aos obstáculos estruturais, os estruturalistas mantiveram uma atitude de tolerância para com a inflação, que deveria acompanhar o processo de desenvolvimento, pois a eliminação de tais obstáculos exigiria tempo.” (REIS, 1995, p.139).

O que podemos acrescentar após termos mostrado essa ardente polêmica é que a proposta monetarista saiu vencedora e foi largamente utilizada na América Latina desde então. Porém, como previam os estruturalistas, suas medidas não conseguiram levar os países que a implementaram a um crescimento com estabilidade, necessário a um desenvolvimento sustentado.

2.2 Campos: Estruturalista ou monetarista?

As idéias de Campos sobre inflação tiveram um aspecto dinâmico. Enquanto até meados dos anos 1950 sua posição estava mais atrelada aos ideais cepalinos e com críticas aos ortodoxos, nota-se uma virada no final da década, onde, a partir de então, passa a defender o diagnóstico monetarista.

Sendo o intuito deste trabalho o de identificar as idéias de Campos e Bulhões no período imediatamente anterior a 1964, darei maior foco ao período monetarista de Campos. No entanto, é interessante mostrar brevemente este vínculo inicial com as idéias cepalinas, muito provavelmente fruto do contato do órgão da ONU com o BNDE, dirigido por Campos em 1952 e 1953.

A defesa da posição estruturalista de Campos pode ser verificada no seguinte trecho de um de seus artigos de 1953 que analisa a crise econômica brasileira⁴⁷:

Ordinariamente, contempla-se a inflação como um fenômeno monetário, atribuível, exclusivamente ou quase exclusivamente, à intemperança creditícia, desordem emissionária, etc...[...] Mas é também possível dar uma interpretação estrutural à inflação brasileira, a qual atingiu proporções mais sérias e ritmo mais agudo, em época recente, coincidindo exatamente com a intensificação do processo de industrialização.” (CAMPOS, 1963c, p.59)

Neste trabalho, Campos defendeu que as causas estruturais da inflação estavam ligadas ao processo de industrialização dos países subdesenvolvidos, o que o colocava em linha com o pensamento da CEPAL. Segundo ele, durante o processo de industrialização seriam geradas pressões inflacionárias que poderiam ou não se transformar em inflação. “Essas pressões, sendo como são de natureza estrutural, não podem ser totalmente extintas mesmo com grande sabedoria monetária, conquanto possam ser contidas em níveis razoáveis através de uma esclarecida conjugação de políticas monetárias e fiscais.” (CAMPOS, 1963c, p.60).

Para ele, as pressões estruturais seriam geradas por quatro fatores: aumento da renda resultante da industrialização; aumento das propensões a consumir e a investir advindos do

⁴⁷ Apesar do livro ter sido editado em 1963, refere-se ao artigo “A crise econômica brasileira” de 1953

fenômeno da urbanização; deslocamento da produção de bens de consumo para a produção de equipamentos; e a inelasticidade da produção agrícola⁴⁸.

O aumento da renda gerado pela industrialização traria consigo o incremento da procura por serviços e bens, especialmente pelos agrícolas.

A urbanização levaria a um aumento da propensão a consumir movida pelo mimetismo das classes urbanas e, por outro lado, a uma maior propensão a investir devido às novas necessidades de investimentos em infra-estrutura sem haver correspondente acréscimo na propensão a poupar.

A industrialização também deslocaria fatores de produção de bens de consumo para a produção de equipamentos, que, a longo prazo, permitiriam um aumento de produção, mas que a curto prazo gerariam impactos inflacionários⁴⁹.

E, por fim, a inelasticidade da produção agrícola adviria de suas características intrínsecas.

Os dois primeiros fatores aumentariam consumo e investimento. O terceiro e quarto fatores mostrariam uma dificuldade, a curto prazo, deste aumento na demanda ser suprido pela economia. Como resultado, Campos reconhecia a inflação como fenômeno natural do processo de industrialização gerada por desajustes estruturais entre oferta e demanda, o que nos leva a crer na existência de certa tolerância com a inflação em seu pensamento. Ponto este que o levou ao embate com os monetaristas como vemos a seguir: “Afirmarei de início, enfrentando a ira dos ortodoxos, que a inflação não é incondicionalmente pecaminosa, nem totalmente despojada de aspectos construtivos.” (CAMPOS, 1963c, p.69).

Após vermos uma defesa tão compatível com as idéias estruturalistas seria difícil imaginar que o próprio Campos passaria a defender a concepção monetarista. Porém, foi o que ocorreu no começo da década de 1960. De acordo com Gennari (1990), Campos inverteu seu raciocínio, sendo que os fatores estruturais deixaram de ser as causas para virarem as conseqüências da inflação.⁵⁰

Passou então a defender que “[...] o único meio de combater eficazmente a inflação seria a contração da procura excessiva, ou seja, precisamente o que os ‘monetaristas’ vêm defendendo.” (CAMPOS, 1967[1961], p.86).

⁴⁸ CAMPOS (1963c)

⁴⁹ CAMPOS (1963c, p.61)

⁵⁰ GENNARI (1990, p.40)

Da mesma forma, sua tolerância em relação à inflação também se alterou. Afirmava que “[a] pesar de todos os argumentos teóricos e de toda sagração prática [defendidos por ele, Bulhões e Gudin], é difícil extirpar esse preconceito de que alguns surtos de inflação contribuem para o desenvolvimento econômico.” (CAMPOS, 1959, p.17).

Contra-pondo-se ao mito de que a estabilização é antagônica ao desenvolvimento, ele defendia, utilizando-se de sua famosa ironia, que não havia qualquer correlação entre inflação e desenvolvimento. “[...] Se assim fosse, só seriam pobres os países que não dispusessem de uma boa tipografia.” (CAMPOS, 1964, p.30).

Aproveitava, inclusive, para afirmar que deveriam ser tomados cuidados com os resultados de alguns exercícios estatísticos. Para exemplificar seu raciocínio, mostrou que um amigo seu da Universidade de Colúmbia demonstrou existir uma correlação quase perfeita entre a chegada de navios com carregamentos de bananas no porto de Nova York e a taxa de suicídios no Harlem. Um absurdo que Campos utilizava para afirmar que, mesmo que existisse uma correlação entre inflação e desenvolvimento, isso não significaria que inflação causaria desenvolvimento.⁵¹

Após descartar qualquer relação positiva entre inflação e desenvolvimento, defendia que a estabilidade de preços seria necessária e consolidaria o desenvolvimento, porém, dever-se-ia escolher o método correto de implantá-la, pois algumas políticas de estabilização mal elaboradas poderiam trazer como conseqüência a inibição do desenvolvimento.

Campos defendia que teoricamente, a inflação seria o resultado de um desequilíbrio entre a procura monetária e a oferta de bens. Neste sentido, haveria dois caminhos para corrigi-la: aumentar a oferta ou diminuir a procura⁵².

À primeira vista, Campos afirmava ser mais “simpático” aumentar a oferta do que reduzir a demanda por bens. Porém, dado o caráter duplo do aumento da oferta, apenas a redução da demanda seria eficaz.

Segundo ele, a produção somente se realizaria acompanhada do pagamento de rendas, que se elevariam. E, como este aumento de renda levaria a um aumento de demanda por bens, o

⁵¹ Preocupado com o avanço do ferramental matemático na economia, Campos resumia sua visão sobre a matemática e a econometria da seguinte forma: “Vejo com inquietação o atual furor matematizante dos economistas. Isso leva invariavelmente a terríveis simplificações. Simpatizo muito mais com a visão austríaca, menos matematizada, que dá muito mais importância às motivações da ação humana que a fórmulas abstratas.” (BIEDERMAN, COZAC e REGO, 1996, p.41).

⁵² CAMPOS (1959, p.20)

problema de escassez de oferta não seria resolvido. Apenas o aumento de oferta gerado pelo aumento de produtividade e o ingresso de bens de consumo advindos do exterior não teriam este impacto, sendo assim positivos. E, como Campos descartava a importação de bens de consumo devido aos problemas de Balanço de Pagamentos existentes nos países subdesenvolvidos, acabava por considerar apenas a proposta mais “antipática” de redução da demanda como sendo eficiente redutor da inflação⁵³. Apesar de considerar o aumento de produtividade como instrumento eficaz de combate à inflação, não o colocava como solução para o problema sem dar maiores explicações a respeito.

Concordando com o diagnóstico monetarista de que a inflação teria em um de seus componentes o déficit público, Campos defendeu o controle dos gastos governamentais e citava como um mal caminho a ser trilhado a prática de disciplinar as despesas do governo, comprimindo unicamente as de investimento sem conter as de custeio. Para ele, se o governo adotasse essa prática, não estaria fazendo nem estabilização nem desenvolvimento, “estará apenas fazendo besteira” (CAMPOS,1964, p.33).

Tentando associar esses dois aspectos (estabilidade e desenvolvimento), ele defendia o corte do crédito destinado ao consumo pessoal e à especulação de estoques e a canalização destes para aplicações produtivas como uma das medidas corretas de combate à inflação. Com isso poder-se-ia conter os preços sem deter o crescimento da economia.

O alvo das críticas de Campos passou a ser a corrente estruturalista, ou os por ele denominados de “inquietos” que afirmavam que os ortodoxos subestimavam as potencialidades da poupança forçada, fruto da inflação, como fonte de investimento. Campos relatava que, de acordo com os inquietos, a inflação agiria como um indutor de investimento, já que a poupança forçada ocorreria quando os preços de mercadorias ou serviços subissem mais rapidamente que os rendimentos fixos (salários, aluguéis e juros), fazendo com que, por um lado, alguns grupos vissem reduzidos seus poderes de consumo. E, por outro, haveria a transferência de recursos para os empreendedores, que afeririam maiores lucros, ou para o governo. À menor capacidade de consumo daqueles corresponderia maior capacidade de investimento destes. Porém, Campos atentava para o fato de que nenhum modelo conhecido de desenvolvimento (o puritano-burguês, o soviético e o japonês) havia repousado sobre a inflação como sistema de fabricação de poupanças. Para que essa poupança fosse produzida seria necessária uma série de condições e,

⁵³ CAMPOS (1959, p.21)

mesmo assim, a solução seria apenas temporária. Dentre as condições colocadas por Campos, seria preciso que⁵⁴:

- o consumidor fosse paciente;
- o investidor fosse austero;
- o governo tivesse senso de prioridade;
- houvesse capacidade de importar equipamentos;
- a poupança forçada não fosse anulada por uma diminuição da poupança voluntária; e
- não piorasse a composição dos investimentos.

Resumindo esta teoria não-ortodoxa que outrora defendeu, Campos afirmava que, para eles, a inflação geraria a poupança forçada que induziria maiores investimentos. Como contraponto, Campos utilizou-se de dados da economia brasileira entre 1948-1959 para demonstrar que a formação bruta de capital fixo, para ele o elemento mais decisivo do desenvolvimento, não foi estimulado pela inflação. Segundo ele, o que ocorreu foi justamente o contrário, quanto maior o nível de inflação, menor a taxa de investimento.

A inflação seria também perversa para a composição do investimento ao estimular: a) o investimento em estoques à espera de revenda; b) a especulação imobiliária; c) a acumulação de moeda estrangeira. E, desestimular: a) a produção agrícola sujeita a preços controlados e; b) os investimentos privados em serviços subordinados a preços políticos (energia elétrica, telefonia, ferrovias).

Fica claro que a posição de Campos na década de 1960 era de que a inflação seria um mal que deveria ser controlado, caso contrário o processo de desenvolvimento não poderia ocorrer de maneira sustentada. Como veremos, suas propostas residiam, a partir de então, no arcabouço monetarista. Ele passou a concordar que a causa da inflação não advinha de problemas estruturais, mas sim de políticas fiscais e monetárias expansionistas. Para ele, o aumento da demanda de bens e serviços só poderia se transformar em inflação caso a demanda por moeda fosse satisfeita. Em contraposição aos estruturalistas, ele defendia que as restrições estruturais seriam “antes *produto* do que *causa* do processo inflacionário.” (MADI, 1985, p.122).

De fato, O PAEG implementado por Campos e Bulhões, atacou várias das componentes de demanda agregada, e boa parte das propostas tributárias do governo Castello Branco visavam diminuir o déficit público para reduzir a inflação.

⁵⁴ CAMPOS (1964, p.87) Artigo do *Correio da Manhã* de 01/01/1961.

As mudanças no pensamento de Campos levantam suspeitas sobre seus discursos. Parece que ele altera seus pensamentos de acordo com o público que quer agradar, deixando-nos com a eterna dúvida sobre o que realmente acreditava.

Em um de seus artigos, ele tenta se explicar por algumas incoerências em seus discursos, justificando-as de modo a aumentar nossas dúvidas sobre suas idéias⁵⁵. Neste artigo, ao mostrar suas técnicas de negociação financeira no exterior, particularmente, quando se está na posição de devedor à busca de composição de débitos, Campos explicou que teria uma dupla personalidade.

Começou o artigo, listando quatro condições para uma boa negociação.

Primeiro, ter uma capacidade de apresentar racionalmente a política do devedor.

Segundo, ter poder de argumentação e convencer o credor das vantagens mútuas da transação.

Terceiro, ter capacidade de alinhar fatos que criem no credor um complexo de culpa, seja pela sua excessiva prosperidade, seja pela sua mesquinhez em importar mercadorias do devedor.

Por último, afirmou que o bom negociador precisa ter um bom conhecimento de sofística, citando Bentham e seu *Tratado dos Sofismas Políticos*, o qual divide os sofismas em três categorias: sofismas de preconceito, onde se elimina uma questão sem examiná-la; sofismas dilatórios, usados para ganhar tempo na discussão; e sofismas de confusão, onde evita-se a questão principal, obscurecendo-a⁵⁶. Confessou, inclusive que fez uso abundante deste último⁵⁷.

Além de confessar seus estratagemas não muito morais de negociação, adicionou que o negociador, a fim de ter autoridade moral para explicar e persuadir a outra parte, deve fazer um esforço para entender o ponto de vista da outra parte, e saber a exata medida da concessão a fazer. Neste sentido, justifica defender externamente (fora do país) pontos que combate internamente. Como segue:

Já me vi muitas vezes no exterior sublinhando aspectos desenvolvimentistas da inflação brasileira, quando internamente sempre considerei a inflação desnecessária, senão infensa, ao desenvolvimento. Ou justificando o amplo grau de atividade empresarial do Estado, quando sempre encarei com reserva e apreensão o alargamento da intervenção estatal, devido à ineficiência da máquina administrativa e ao conseqüente desperdício de recursos de investimento. Ou mesmo- '*horresco referens!*' – a interpretar benignamente a nossa propensão (hoje felizmente defunta) a taxas múltiplas de câmbio; a defender os

⁵⁵ CAMPOS (1964, p. 144) Artigo do Correio da Manhã de 31/07/1961 intitulado “Sobre as angústias do negociador”

⁵⁶ BENTHAM (1944, p.6)

⁵⁷ CAMPOS (1964, p. 144)

nossos exageros protecionistas e a nossa soberba indiferença pelo problema de exportação, sob o pretexto de que a instabilidade de preços dos produtos primários justificava punir as exportações agrícolas, para financiar a diversificação industrial. (CAMPOS,1964, p.144).

Indubitavelmente esta passagem nos faz refletir sobre alguns pontos defendidos por Campos. No que tange à inflação, foi ele um monetarista ou um estruturalista? Teria ele abandonado a visão inicial estruturalista para passar a crer em uma visão monetarista mais simplista ou simplesmente redirecionou seu discurso por conveniência política? É difícil responder a essas questões, porém podemos especular que Campos possa ter defendido a visão monetarista por razões políticas para agradar ao FMI, pois, para ele, seria necessário utilizar capital externo no projeto de desenvolvimento brasileiro dada a insuficiência de poupança interna. Deixando de lado os elementos especulativos e partindo para a análise da realidade, o fato é que a política antiinflacionária adotada por Campos durante o PAEG teve orientação monetarista, baseada no diagnóstico de inflação de demanda, combatendo a expansão monetária e creditícia, o déficit governamental e controlando os reajustes salariais.

2.3 Bulhões e sua ortodoxia

No debate entre estruturalistas e monetaristas, ao contrário de Campos, que “mudou” de opinião, Bulhões sempre defendeu suas convicções monetaristas. E, conseqüentemente, como explicitado por Reis, o instrumental cepalino “[...] guardava muitas incompatibilidades com as idéias econômicas de Bulhões” (REIS, 1995, p.140).

De forma bem compatível com a teoria monetarista, Bulhões defendia que a inflação brasileira tinha como causas: os aumentos salariais maiores que os aumentos de produtividade; a política monetária expansiva; e os desequilíbrios orçamentários do governo⁵⁸.

Segundo ele, os aumentos salariais acima dos aumentos de produtividade exerciam efeito nocivo às margens de lucro dos empresários que acabavam gerando escassez de poupanças em relação ao consumo. Desta forma, defendia como política antiinflacionária uma contenção salarial para viabilizar a recomposição das margens de lucros e a recuperação da capacidade de inversão do setor privado⁵⁹. Cumpre destacar que, de modo bem coerente com seu pensamento (e infelizmente para os assalariados brasileiros), como Ministro de Castello Branco, implantou, juntamente com Campos, um funesto achatamento de salário real com a fórmula de reajustes salariais proposta por Simonsen.

Em relação à política monetária expansiva e aos desequilíbrios orçamentários do governo, Bulhões defendia que o aumento da quantidade de moeda, por meio de políticas monetária e fiscal expansionistas⁶⁰, alterava apenas o nível de preços sem exercer qualquer efeito positivo sobre a atividade econômica. Segundo ele, a intervenção estatal deveria ser feita, quando necessário, prudentemente de forma a não distorcer os preços da economia. Em suas palavras,

A intervenção do Estado no domínio econômico tem por principal escopo disciplinar a economia de modo a assegurar o progresso em toda a sua extensão social. Mas, se essa intervenção é feita perturbando o mercado de preços, em vez de disciplinar a vida econômica, o Governo contribui para desequilibrá-la e, conseqüentemente, trazer para a coletividade maiores desajustamentos sociais. (BULHÕES, 1958d, p. 69)

⁵⁸ REIS (1995, p.144)

⁵⁹ REIS (1995, p.145)

⁶⁰ Sem dúvida, esta não era a coordenação entre política monetária e fiscal que ele defendia. Pelo que vimos, defendia uma política fiscal expansiva e uma política monetária restritiva.

Como vimos anteriormente, ele considerava o Estado como sendo importante para propiciar as condições de desenvolvimento de uma nação, desde que sua intervenção não prejudicasse a formação de preços da economia. Para que esses objetivos (desenvolver e estabilizar) não fossem conflitantes, o Estado deveria, segundo ele, manter o equilíbrio orçamentário e exercer uma política monetária austera⁶¹.

Na visão de Bulhões, o equilíbrio entre oferta e demanda seria crucial para a estabilidade monetária. Neste sentido ele criticava a opção escolhida pelos países socialistas em relação ao planejamento central. Segundo ele, este planejamento central acabava gerando fontes inflacionárias. Defendia que “[n]ão são os planejamentos rígidos que poderão oferecer condições plausíveis para alcançarmos o balanceamento entre investimentos e consumo.” (BULHÕES, 1963b, p.57).

O balanceamento entre os setores de bens de capital e bens de consumo era essencial para Bulhões, pois julgava que um desequilíbrio entre esses setores poderia trazer pressões inflacionárias. Assim, criticava o privilégio dado pelo socialismo ao investimento na indústria pesada em detrimento da indústria de bens de consumo, pois, em seu entender, esse privilégio acabaria gerando escassez de oferta nesse setor, prejudicando as necessidades da população e pressionando a inflação⁶².

Já vimos que a preocupação de Bulhões em balancear a oferta e demanda por bens de consumo objetivava evitar pressões inflacionárias geradas por desequilíbrios neste setor. Aparentemente, a importação de bens de consumo poderia ser uma solução para desajustes temporários. Contudo, tal como para Campos, Bulhões destacava que a situação precária do Balanço de Pagamentos da economia brasileira acabava inviabilizando esse ajuste. Segundo ele, os aumentos de importação, seriam capazes de reduzir os surtos inflacionários, mas, ao mesmo tempo, aumentariam o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos, contribuindo para a aceleração da depreciação da moeda, que, por outro lado, também acabariam pressionando a inflação⁶³.

Assim, em uma situação de desequilíbrio entre oferta e demanda no setor de bens de consumo adicionada à impossibilidade de aumento de oferta via importações, os produtores nacionais desse setor elevariam seus preços. A elevação dos preços dos bens de consumo aliada a

⁶¹ REIS (1995, p. 139)

⁶² Não obstante, cabe observar que Bulhões tem posição contrária ao socialismo, apesar de suas críticas aqui mostradas não atingirem seu cerne, mas focarem apenas em seus erros de percurso.

⁶³ BULHÕES (1950, p.54)

uma distribuição maior de lucros aumentaria a pressão por aumentos de salários por parte dos trabalhadores, generalizando o aumento de preços para todos os setores, aumentando o custo de produção de toda a economia⁶⁴.

Uma das soluções pensadas por Bulhões para evitar essa reação em cadeia seria a de evitar a distribuição do acréscimo dos lucros (via sistema fiscal), o que, segundo ele, impediria a elevação dos salários nominais.

No que concerne aos efeitos da inflação na economia, Bulhões tinha convicção de que eram perversos. Ele considerava de extrema importância o controle da inflação, que, segundo seu entendimento, seria o grande mal da sociedade, uma vez que, entre outras coisas, reduziria a confiança que se tem no futuro⁶⁵. Sua idéia era de que com a inflação, o indivíduo pouparia menos, pois veria no consumo presente uma vantagem maior sobre o consumo futuro⁶⁶. Como a poupança seria necessária para fornecer capital para os novos investimentos, estes seriam prejudicados com a inflação. No entanto, sem investimento, um país não alcançaria o desenvolvimento. Além disso, em um ambiente inflacionário, segundo Bulhões, “os investidores passariam a aplicar seus recursos em conflito com os interesses sociais” (BULHÕES, 1956), pois se ganharia mais restringindo a oferta do que aumentando-a.

Ponderava que, apesar de o consumo presente, elevado pela inflação, levar a uma ampliação do lucro dos empresários, estes seriam contrabalançados pelo aumento dos salários, também pressionados pelo efeito da inflação sobre os gastos dos trabalhadores.

Em sua autobiografia, a dimensão da preocupação de Bulhões em relação à inflação fica evidenciada. Lá, ele explicitou que combater a inflação fora sua obstinação na vida justamente por reconhecer neste combate um pressuposto para o progresso⁶⁷.

Entretanto, a economia brasileira mostrou, durante o período em questão, a falta desta condição básica. Analisando os altos índices de inflação de 1958 e 1962, Bulhões diagnosticou, nestes dois momentos, o déficit orçamentário como sua causa principal⁶⁸. Ele criticava o governo por sua falta de controle sobre as despesas e por sua hostilidade em relação à iniciativa privada, posturas estas que, segundo ele, agravavam o desequilíbrio econômico. Quando a inflação atingiu patamares demasiado altos, chegou a afirmar com certa tranquilidade:

⁶⁴ BULHÕES (1950, p.58)

⁶⁵ BULHÕES (1990)

⁶⁶ BULHÕES (1963c)

⁶⁷ BULHOES (1990)

⁶⁸ BULHOES (1958a) e BULHOES (1962a).

Há muitos anos que se fala em combate à inflação e, também há muitos anos que se descrevem os males da inflação, na presunção de que a tendência de alta dos preços favorece a expansão econômica. No momento, porém, atingimos a um ponto de tão sistemática e violenta depreciação monetária, que acredito não haver mais lugar para discordâncias. (BULHÕES, 1963d, p. 1)

Essa obstinação de Bulhões pela estabilidade monetária era muitas vezes mal interpretada. Tanto que ele e Eugênio Gudin eram criticados por darem maior ênfase à estabilidade monetária do que ao desenvolvimento econômico. Bulhões defendia-se afirmando que, apesar de ser possível crescer sem estabilidade, este crescimento seria desordenado. Esta desordem, finalmente, conteria distorções e desequilíbrios que acabariam levando à recessão e ao retrocesso. Por isso, segundo ele, “[...] é preferível progredir mais vagarosamente, com estabilidade monetária do que rapidamente, sem estabilidade.” (BULHÕES, 1990, p.198).

Em resumo, já que a estabilidade seria, no seu entender, o ponto de partida para o desenvolvimento⁶⁹, podemos considerar que o passo inicial para um projeto de desenvolvimento deveria contar com suas propostas de controle inflacionário, em linha com o pensamento monetarista, que consistiam em trazer a estabilidade realizando um arrocho na política salarial, realizando políticas monetária e creditícia restritivas e promovendo um equilíbrio no orçamento do governo, com cortes de gastos improdutivos e aumentos das receitas via tributação. Neste particular, veremos como essas visões tiveram impactos sobre a visão de tributação no capítulo seguinte.

⁶⁹ BULHÕES (1990, p.130).

Capítulo 3: Tributação em Campos e Bulhões (Pré 1964)

Argumentou-se nos capítulos anteriores que as concepções sobre desenvolvimento e inflação de Campos e Bulhões foram importantes panos de fundo para a formulação de suas idéias sobre tributação. Ou melhor, as propostas tributárias de ambos eram instrumentos utilizados para se atingirem os objetivos almejados em suas propostas de desenvolvimento, que de uma forma geral, pressupunham manter um ambiente de estabilidade monetária na economia.

Sendo assim, classifico e analiso as medidas tributárias apregoadas por Campos e Bulhões em três grupos: medidas que teriam como principal meta o desenvolvimento econômico (entendido na maior parte das vezes como crescimento *per capita*); medidas que visavam estabilização; e por fim, medidas que preenchiam outras finalidades. É importante ressaltar que algumas propostas poderiam ser classificadas em mais de um grupo, o que fez com que eu as dividisse de acordo com a sua característica principal.

De forma a complementar o pano de fundo das idéias tributárias de Campos e Bulhões, trazido pelo estudo de suas concepções sobre desenvolvimento e inflação, acredito ser importante resgatar o contexto histórico vivido por nossos autores quando escreveram sobre o tema. Assim, antes de iniciarmos o estudo de suas idéias, passaremos por um brevíssimo relato da evolução do ambiente fiscal brasileiro entre a Reforma Tributária que precedeu a de 1966 e o golpe militar.

Antes da Reforma de 1966, a última transformação da estrutura tributária no Brasil havia ocorrido em ocasião da promulgação da Constituição de 1946. Porém, as mudanças efetuadas nessa época haviam sido insuficientes para adequar a estrutura de financiamento do Estado à sua crescente participação na economia brasileira.

A necessidade de uma Reforma já era discutida logo após a promulgação da Constituição de 1946. O debate atravessou a década de 1950 e entrou na de 1960 com muito mais impulso. Juscelino Kubitschek (JK), que comandou o país entre 1956 e 1960 e comandou o Plano de Metas, levou o país a altos níveis de crescimento econômico⁷⁰ utilizando o Estado como principal agente indutor e financiador deste processo de crescimento. Todavia, não existia uma estrutura apropriada de financiamento do Estado e esta foi realizada, principalmente, por meio de emissão

⁷⁰ O PIB brasileiro entre 1956 e 1961 cresceu à taxa média de 11% aa segundo Serra (1982).

monetária, o que criou pressões inflacionárias. Jânio Quadros assumiu em 1961, mas governou por apenas sete meses. Após sua renúncia e conseqüente posse de Jango, as situações política e econômica se complicaram até eclodirem no golpe.

De acordo com Varsano (1997), a despesa do Tesouro Nacional havia passado de algo em torno de 8% do PIB no final da década de 1940 para 13% do PIB no início dos anos 60. E, na ausência de uma receita tributária condizente com o aumento dos gastos, o déficit do Tesouro ultrapassou a marca dos 4% do PIB em 1962 e 1963.

Segundo Varsano, “O apoio à industrialização e ao desenvolvimento regional gerou um crescimento das despesas que não pode ser acompanhado pelo das receitas.” (VARSANO, 1997, p.6).

Para se ter uma idéia, nos primeiros meses de 1964, a inflação projetada para o ano passava de 140%, a maior do século⁷¹.

Assim, com déficits e inflação crescentes, ao longo das décadas de 1950 e 1960, antes do golpe militar já estava clara a “crescente **necessidade da realização de reformas tributárias e monetárias**, o que por si, tenderia a engendrar uma adequação do instrumental de política econômica às novas funções do Estado na economia.” (OLVEIRA, 1991, p.35, grifo nosso).

Em suma, podemos afirmar que Campos e Bulhões desenvolveram suas propostas em um país que vivia meio a uma crise fiscal na qual a estrutura tributária vigente mostrava-se anacrônica e incapaz de estimular o desenvolvimento.

⁷¹ GASPARI (2002, p. 48)

3.1 Fomento ao Desenvolvimento

Vimos, no capítulo 1, que uma das preocupações centrais do pensamento de Campos e Bulhões era a de estimular o processo de desenvolvimento do país e que neste desenvolvimento o Estado cumpriria papel essencial. A tributação era instrumento importante por ser parte integrante da política fiscal do governo, podendo ser utilizada como instrumento de estímulo a setores eleitos como estratégicos ou de desestímulo a setores considerados nocivos à economia.

Pode-se observar no que se refere às propostas tributárias de fomento ao desenvolvimento que, em geral, não se respeita o princípio de neutralidade⁷², já que os estímulos e desestímulos fiscais tendem a distorcer a alocação de fatores na economia, uma vez que a finalidade de adotá-las é justamente direcionar investimentos para áreas consideradas prioritárias pelos governantes. Ou seja, assumindo que a iniciativa privada não necessariamente aloca espontaneamente seus recursos em setores que beneficiariam a coletividade, o governo intervém no domínio econômico.

Serão analisados, em primeiro lugar, as idéias de Campos e posteriormente as de Bulhões no que concerne à tributação como indutor do desenvolvimento, para depois, nas demais seções analisar as medidas defendidas por eles que se encaixam nos demais grupos.

Campos e o financiamento do desenvolvimento

Na concepção de Campos de qual seria o melhor caminho para se atingir o desenvolvimento econômico, encontramos um Estado racional que utilizaria meios adequados para estimular setores chaves da economia propiciando um aumento de produtividade característico do processo de desenvolvimento.

⁷² De acordo com Giambiagi e Além (2000, p.37-40), os tributos são considerados neutros quando minimizam os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica, ou seja, não provocam uma distorção da alocação de recursos que prejudique a eficiência do sistema. E, certamente esta seria uma das variáveis que importava analisar ao implementar algum tributo.

Acreditando que seria a industrialização necessária para que países como o Brasil alcançassem o desenvolvimento, havia a exigência de recursos que permitissem a importação de bens (máquinas, equipamentos, matérias-primas) essenciais para o seu crescimento. Dada a histórica escassez de divisas e a posição incômoda em que o país se encontrava em termos de capacidade de financiamento externo requeridas para a importação desses bens, o estímulo agressivo à exportação seria, segundo Campos, a única saída⁷³.

Assim, Campos pregava: “aliviar o ônus dos impostos que encarecem os artigos exportáveis, sobretudo os de origem manufatureira”. (CAMPOS, 1964, p. 113).

Segundo ele, seria via exportação que os países da América Latina conseguiriam divisas para importar os recursos necessários ao processo de desenvolvimento econômico⁷⁴. No entanto, incluía a ressalva de que esta saída só se viabilizaria caso o país impulsionasse o comércio de exportação e se concomitantemente ocorressem mudanças nas políticas restritivas e discriminatórias das nações industrializadas em relação às subdesenvolvidas. Ou seja, não dependia somente da ação dos países subdesenvolvidos. Neste sentido, mostrava também sua face diplomática, e de fato esteve presente em diversos acordos internacionais como representante brasileiro.

Se acumular divisas era crucial para industrializar e desenvolver, o possível vazamento de divisas, que tão dificilmente eram obtidas, através das remessas de lucros, aparecia como algo preocupante. Campos afirmava que na época - 1960 - as remessas eram inexpressivas, mas o seu crescimento poderia tornar-se um grande problema no futuro⁷⁵. Caso isso viesse ocorrer, propunha aumentar o imposto progressivo de renda e o aplicável às remessas de rendimentos de estrangeiros, pois estes seriam, segundo ele, instrumentos eficazes, tanto para “emagrecer” lucros, como para desencorajar seu vazamento. Apesar de ter se mostrado inteiramente favorável ao ingresso de capital estrangeiro no país, como vimos no capítulo inicial, Campos demonstrava certa preocupação com a mobilidade de capitais, principalmente com a possibilidade de sua fuga do território nacional. Ou seja, preocupava-se não somente com a entrada de capitais externos, mas também em garantir condições para que permanecessem no país.

No campo interno a falta de recursos para a industrialização também era evidenciada devido à escassez de poupança nacional necessária para a promoção de investimentos produtivos.

⁷³ CAMPOS (1964, p.113). Artigo de 22/01/1961

⁷⁴ CAMPOS (1963a)

⁷⁵ CAMPOS (1964,p.65). Artigo do *Correio da Manhã* de 04/12/1960

Explicitando a sua disposição a aceitar a intervenção do Estado na economia e, ao mesmo tempo, propondo soluções para o problema da falta de poupança interna, Campos defendia a sobretaxação⁷⁶ do Imposto de Renda (IR)⁷⁷ cobrado daqueles contribuintes com maior capacidade econômica como forma de captar poupança interna e entregar ao BNDE para o financiamento de investimentos em infra-estrutura. No entanto, essa taxa não seria mero confisco, pois ao final de cinco anos, os contribuintes que tivessem sido sobretaxados receberiam títulos da dívida pública amortizáveis em vinte anos.⁷⁸ O mecanismo proposto assemelhava-se com um empréstimo compulsório.

De forma semelhante, outra medida que também visava a fornecer recursos para as empresas reinvestirem em sua produção era a opção fiscal no tocante ao imposto sobre lucros extraordinários.

O contribuinte poderia pagar o imposto sobre lucro extraordinário pura e simplesmente; ou então fazer um depósito para investimento do aumento do imposto, acrescido de 50%, com a possibilidade de reaver a totalidade desse depósito contra apresentação do programa de investimentos em setores básicos. (CAMPOS, 1959, p. 23).

Campos acreditava que, apesar de o imposto sobre lucros extraordinários ter um bom apelo demagógico poderia trazer conseqüências nefastas às empresas por desestimular incrementos de produtividade. Com vistas a atenuar este impacto, a opção defendida por Campos serviria como forma de incentivo ao investimento produtivo nos setores considerados estratégicos para o governo.

Outra medida defendida por Campos que incentivava o investimento produtivo e, concomitantemente, poderia ser utilizada como amenizadora dos males da inflação, referia-se à reavaliação de ativos. Em um ambiente inflacionário, a demora para a reavaliação de ativos reduzia o poder das empresas em renovar seus equipamentos. Assim, ele defendia a reavaliação dos ativos das empresas em prazos mais curtos que os permitidos pela legislação vigente, de forma que os fundos de depreciação e renovação dos ativos fossem mais reais⁷⁹.

Assim, vemos que Campos atribuía ao Estado a função de gerar, através de impostos, capacidade de importar recursos para investir em setores produtivos, especialmente de infra-

⁷⁶ A sobretaxação do IR seria a cobrança de um adicional do IR para contribuintes com maior renda.

⁷⁷ Cobrado em 1963.

⁷⁸ CAMPOS (1963a)

⁷⁹ CAMPOS (1959, p.24)

estrutura, que apesar de fundamentais, não seriam gerados espontaneamente em países subdesenvolvidos. Excluindo a proposta de reavaliação dos ativos das empresas, que pretendia neutralizar as distorções causadas pela inflação, notamos que as demais medidas não respeitavam o critério da neutralidade, pelo contrário, apontavam um claro direcionamento do Estado na alocação de fatores da economia. Isto explicita mais uma vez a disposição de Campos, negadas muitas vezes com frases de efeito, em adotar medidas intervencionistas, ao menos temporariamente, no campo econômico.

Bulhões e a tributação como instrumento econômico

Dentro do arcabouço proposto por Bulhões, no qual, em um ambiente marcado por obstáculos à iniciativa privada, o Estado poderia intervir coordenando as políticas fiscais e monetárias de forma a conduzir o país ao desenvolvimento sustentado, notamos que a tributação com objetivos econômicos e não apenas financeiros assumia um papel de suma importância.

As implicações contidas em seu argumento, quando analisadas à luz dos capítulos anteriores, indicam que Bulhões defendia uma política monetária restritiva – dado seu apego à teoria monetarista da inflação – enquanto restava à política fiscal o papel de promotora de investimentos, necessários ao crescimento. Cabe ressaltar que a política fiscal proposta por Bulhões estaria mais ligada ao melhor direcionamento dos gastos públicos do que à sua expansão. Como vimos, o controle do déficit público era peça importante de política antiinflacionária, assim, ao invés de aumentar os gastos bastava redirecioná-los, já que “com as importâncias retiradas do consumo e destinadas ao investimento, pouca influência se exerce sobre os preços em geral” (BULHÕES,1961b).

Preocupado com a coordenação entre as políticas fiscais e monetárias, onde dosagens erradas de uma ou de outra poderiam levar o país a uma recessão ou a surtos inflacionários, Bulhões defendia, para reduzir o impacto causado pela restrição de crédito, a redução temporária de impostos sobre as empresas atingidas por políticas monetárias restritivas. Como na época – início da década de 1960 - as empresas estavam muito endividadadas, a restrição de crédito poderia levá-las a sérios problemas financeiros. Dado que elas também tinham um alto patrimônio, a

redução temporária de impostos visava dar tempo às empresas para que pudessem se desfazer de suas propriedades a fim de obter maior liquidez⁸⁰, e assim sobreviver a momentos difíceis de ajuste macroeconômico.

De acordo com Bulhões, o sistema tributário teria por objetivo estimular o aumento de lucros das empresas que fossem advindos de aumentos de produtividade, ao mesmo tempo em que deveriam desestimular aqueles lucros especulativos ou monopolísticos gerados por elevações de preços⁸¹. Assim, seria por intermédio do sistema de impostos que seria disciplinado o uso da propriedade de bens de produção e de bens de consumo, sem interferir diretamente no fundamento essencial do direito de dispor dos bens⁸². Segundo ele, “o sistema fiscal é um excelente instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico, porque é capaz de proporcionar incentivos à produção ou de disciplinar suas forças, bem assim as tendências do consumo, sem provocar desequilíbrios no mercado dos preços.” (BULHÕES, 1958b, p.50). Bulhões via nos impostos um instrumento eficaz de correção de rumos privados, tanto na esfera produtiva quanto na esfera de consumo, desde que, essas correções não prejudicassem a estabilidade monetária, que, como vimos, para ele era essencial.

Com o objetivo de encontrar as melhores formas de utilizar esse instrumento poderoso, Bulhões desenvolveu, no início dos anos 1960, um estudo no Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) onde expôs idéias sobre reforma fiscal. Neste estudo suas principais sugestões eram de uma expansão na base de contribuintes do IR, a redução de alíquotas e concessão de maiores deduções de modo a “[...] ampliar a incidência tributária e aumentar a receita do Tesouro sem sobrecarregar a economia do país” (BULHÕES, 1990, p. 180). Nestes casos, podemos observar em Bulhões uma preocupação geral em aumentar a receita do governo ao mesmo tempo em que buscava diluir os impactos dos tributos em um número maior de contribuintes, o que poderia ampliar a neutralidade do sistema.

No setor externo, ele era a favor da liberdade cambial - idéia muito criticada por aqueles que pregavam que o câmbio livre favorecia os países mais desenvolvidos *vis-à-vis* o Brasil. Bulhões⁸³ não era contrário à defesa dos interesses nacionais, no entanto, argumentava que estes

⁸⁰ BULHÕES (1990)

⁸¹ BULHOES (1963a, p. 53)

⁸² BULHÕES (1961b)

⁸³ BULHÕES(1990, p.101)

deveriam ser defendidos por meio de tarifa, de imposto de Importação e não por meio da taxa de câmbio⁸⁴.

Para ele, o imposto de importação serviria tanto para alimentar as despesas do Tesouro como para proteger a produção nacional contra a concorrência estrangeira. Ressaltava, no entanto, que cabia ao governo acompanhar as empresas beneficiadas por esse imposto na tentativa de evitar que essa proteção trouxesse prejuízo aos consumidores⁸⁵.

Apesar de podermos considerar estranho Bulhões pregar a defesa da indústria nacional através da tributação, ele explicava que, embora em um primeiro momento a restrição de produtos estrangeiros gerasse um custo social advindo do aumento do preço do produto, no momento posterior, haveria um ganho social gerado pela produção nacional que possibilitaria a ampliação do campo das atividades internas ao país. Com um discurso muito semelhante aos de Rostow em relação às empresas líderes, Bulhões justificava o protecionismo nacional afirmando que:

[a]s indústrias atraem indústrias. O uso da energia e dos transportes se intensifica e se amplia, permitindo a utilização mais eficiente de unidades instaladas ou a instalar; a técnica se aprimora, o trabalho se aperfeiçoa; tudo isso tende a compensar o custo que se impôs aos consumidores e que será anulado e sobrepujado com o acréscimo da renda nacional. (BULHÕES, 1958b, p.57).

Neste ponto, a proximidade com a teoria de Rostow traz inteligibilidade à proposição protecionista de Bulhões. Rostow pregava, como vimos, que o avanço de setores líderes impulsionariam os demais setores, propiciando um progresso geral da economia. Bulhões acreditava que as indústrias de base serviriam como fonte multiplicadora à criação de várias outras indústrias e à multiplicação da atividade econômica. Citava o exemplo das siderúrgicas, cuja presença induziria a instalação de outras indústrias que utilizavam seus subprodutos e estimularia a difusão da técnica, dando lugar à especialização da produção que, por sua vez, favoreceria o desenvolvimento da indústria metalúrgica e assim por diante. Assim, podemos entender que o protecionismo, para Bulhões, poderia também ser utilizado como instrumento de desenvolvimento (nada neutro), desde que monitorado propriamente a fim de evitar que o empresariado nacional abusasse dos benefícios e prejudicasse os consumidores.

⁸⁴ Para Bulhões (1960a), as flutuações de preços estavam mais intimamente ligadas ao mercado interno do que a alterações cambiais (como proposta por alguns políticos).

⁸⁵ BULHÕES (1960a, p. 91)

Da mesma forma que Bulhões defendia o imposto de importação para proteger internamente a indústria nacional da competição externa, pelo menos até que setores importantes se desenvolvessem, ele também defendia a proteção da indústria nacional na competição por mercados externos. Como para Bulhões o setor exportador era importante para o processo de desenvolvimento, ele detectava na cumulatividade do Imposto de Vendas e Consignações um fator redutor da competitividade dos produtos nacionais frente aos estrangeiros no comércio internacional. Já que o imposto incidia em cada etapa do processo produtivo, o produto final acabava carregado de impostos, o que aumentava seu preço e o prejudicava quando comparado, no comércio internacional, aos produtos que não recebiam tamanho desestímulo. Portanto, Bulhões defendia a extinção da cumulatividade tributária. Notamos aqui a preocupação com a neutralidade da medida, pois objetivava corrigir uma distorção causada pelo sistema fiscal da época. Cabe ressaltar que a extinção dessa cumulatividade foi um dos grandes méritos atribuídos à Reforma Tributária de 1966.

Apesar de, na maior parte das vezes, suas propostas exprimirem um conhecimento profundo sobre a realidade do país, algumas vezes notamos outras um tanto quanto inviáveis para a época. Entre elas, está a proposta sobre o IR oriundo de operações com outros países. Bulhões propunha, através de convênios tributários, dividir o percentual de IR entre os países que aplicassem capital e aqueles que o recebessem⁸⁶. Ou seja, que a tributação fosse feita nos dois países, porém com a aplicação de incentivos para aplicações em setores menos convenientes para os capitalistas, mas de grande essencialidade para os países importadores de capital. Isso seria uma forma de estimular a transferência de capitais de um país para outro por meio de uma tributação não-neutra.

Para termos um exemplo, vejamos o caso proposto por Bulhões em relação ao capital norte-americano⁸⁷. Na época, o governo norte-americano taxava pesadamente seus residentes com o IR cobrado nos EUA, mesmo que sua renda tivesse origem em outro país (no nosso exemplo, o Brasil). Porém, para anular o efeito de dupla contagem, o IR pago ao governo brasileiro era deduzido do imposto a pagar nos EUA. Por exemplo, se uma empresa tivesse que pagar US\$ 500 pelo lucro auferido no Brasil, e aqui já tivesse pago US\$ 100, este era utilizado como crédito tributário e restaria pagar ao fisco norte-americano os outros US\$ 400. Bulhões

⁸⁶ BULHÕES (1960a)

⁸⁷ BULHÕES (1952)

acreditava que essa forma de agir do governo dos Estados Unidos desestimulava o capital norte-americano de entrar no Brasil, pois parte de sua rentabilidade era desviada ao Erário norte-americano. Assim, Bulhões propunha como estímulo ao ingresso de capital estrangeiro, que apenas a metade da renda auferida no Brasil fosse tributada no exterior, e que a outra metade fosse tributada exclusivamente no Brasil, onde poderiam ser oferecidas taxas diferenciadas e, até mesmo isenções como formas de estímulos ao ingresso de capital estrangeiro no país. Nesse nosso exemplo, o contribuinte pagaria apenas US\$ 250 ao fisco norte-americano e, no caso de isenção, nada ao fisco brasileiro. No mínimo poderíamos questionar o quão factível seria essa proposta, já que o governo norte americano dificilmente aceitaria perder parte de sua receita para favorecer o desenvolvimento de um outro país.

No campo interno, a preocupação em utilizar a tributação como fonte para patrocinar o desenvolvimento de setores considerados estratégicos mostrava-se de forma mais evidente. O imposto de renda aparecia como um bom instrumento para Bulhões, pois ele acreditava que “[...] países como o Brasil, cujo grau de desenvolvimento já atingiu a um estágio capaz de oferecer certo grau de refinamento às medidas fiscais, o imposto de renda possa assumir o importante papel de incentivador e disciplinador da expansão econômica” (BULHÕES, 1958b, p.51). Neste sentido, a “vantagem do imposto de renda sobre os demais tributos consiste na conjugação dos impostos proporcionais e progressivos.” (BULHÕES, 1958b, p.51).

Ele defendia um imposto de renda proporcional como fonte de receita do governo (objetivo financeiro), e, um imposto complementar progressivo aplicável às pessoas físicas e jurídicas com objetivos desenvolvimentistas (objetivos econômicos), uma vez que estes visavam a direcionar investimentos para setores considerados mais relevantes⁸⁸.

O imposto proporcional, dada a sua generalização, seria aplicado sobre pessoas físicas e jurídicas e seria suficiente para gerar as receitas necessárias para o governo cobrir boa parte de suas despesas.

O imposto complementar progressivo, por sua vez, seria aplicado às pessoas físicas com renda além de certo nível e às pessoas jurídicas com base em uma tabela progressiva, e serviriam de base aos objetivos econômicos.⁸⁹

⁸⁸ BULHÕES (1960a)

⁸⁹ BULHÕES (1958b, p.52)

A criação do imposto complementar era justificada por Bulhões como sendo necessária para o Brasil por este não ser um país muito capitalizado e precisar concentrar capital para investimentos.

Dentro dessa lógica de separar impostos proporcionais e progressivos, muitas medidas foram discutidas por Bulhões na tentativa de estimular o mercado de capitais e fornecer recursos para acelerar os investimentos. Um exemplo típico de estímulo ao mercado de capitais pode ser encontrado na discussão sobre os dividendos distribuídos sobre as ações ao portador. Apesar de concordar com a inclusão dos dividendos pagos em ações ao portador no cálculo do IR progressivo, Bulhões percebia que como o mercado de ações era ainda incipiente no Brasil, esta medida poderia ser contraproducente naquele momento⁹⁰. Uma vez que a inflação reduzia a confiança dos investidores em adquirir títulos públicos e ações de empresas estatais, enquanto o processo inflacionário não fosse debelado e a confiança não voltasse aos investidores, deveriam ser tomadas medidas de incentivo à aquisição destes títulos.

Os incentivos deveriam valer tanto para títulos públicos quanto para privados. Bulhões defendia que os lucros de empresas que fossem distribuídos aos acionistas sob a forma de dividendos deveriam ser dedutíveis tanto para cálculo de imposto de renda das pessoas jurídicas, por parte das empresas, como para cálculo de imposto de renda das pessoas físicas, por parte dos acionistas⁹¹. Esta medida, apesar de reduzir a carga tributária, favoreceria a ampliação da atividade econômica, notadamente através dos investimentos decorrentes das vendas de ações. Outro lado positivo, na visão de Bulhões, era que a maior participação do público na propriedade das empresas reduziria as grandes concentrações empresariais que, segundo ele, acabavam prejudicando a economia⁹².

Ao mesmo tempo em que pregava o estímulo a setores estratégicos, também pregava o desestímulo a setores supérfluos. Um exemplo claro é o da defesa dos impostos de consumo que visavam regular os lucros da produção de determinados artigos para evitar que fossem expandidos (fumo e bebidas). Segundo ele, o governo, através do imposto de consumo, participaria dos lucros dessas empresas, forçando a elevação dos preços dos produtos. Com esta redução dos lucros desapareceria o incentivo à entrada de novas empresas que, seriam atraídas pelo preço elevado.

⁹⁰ BULHÕES (1960a, p.90)

⁹¹ BULHÕES (1961a)

⁹² BULHÕES (1990, p.179)

Em suma, para Bulhões, o IR teria um papel importante tanto na arrecadação do governo quanto para promoção do desenvolvimento, utilizando-se de deduções no imposto a pagar para direcionar investimentos privilegiando alguns setores considerados fundamentais e desestimulando aqueles que fossem supérfluos⁹³. Esse posicionamento também nos remete à preocupação de Rostow com o direcionamento dos investimentos. Na passagem abaixo, Rostow reconhece a importância de aplicar de forma produtiva o capital gerado pela economia no processo de transição de uma economia tradicional para uma moderna. Para ele,

A renda, acima dos níveis mínimos de consumo, grandemente concentrada nas mãos dos que detêm a posse de terras, há de passar às mãos dos que a gastarão em estradas de rodagem e de ferro, escolas e fábricas, ao invés de em casas de campo e empregados, adereços pessoais e templos. (ROSTOW, W., 1961, p.35)

Outra postura de Bulhões que remetia à Rostow estava relacionada ao papel do Estado na criação da infra-estrutura. Apesar de frisar a importância da intervenção do Estado para financiar a infra-estrutura, Bulhões, ao contrário de Campos, não era a favor da utilização de impostos indiretos para o seu financiamento⁹⁴. Defendendo sua posição, ele afirmava que no caso de uma usina elétrica do Estado de São Paulo ser financiada por impostos indiretos, sendo São Paulo “exportador” de produtos para outros estados, estes consumidores acabavam financiando um empreendimento do qual não eram usuários.

A forma de financiamento que ele considerava a mais adequada para empreendimentos de infra-estrutura era a de emissão de títulos e não os tributos. Na base desta avaliação estava a diferença entre utilizar poupança voluntária e tributos para o financiamento de investimentos. Considerava ambos dedutíveis do consumo, no entanto, no primeiro caso, usa-se a poupança para investimentos e em troca, há uma distribuição de lucros; no segundo caso, ela é compulsória e os seus financiadores acabam não se beneficiando necessariamente do investimento. Além disso, para ele, a decisão de poupar (através dos tributos) seria do Estado e não do indivíduo. Nesse sentido, Bulhões afirmava que o indivíduo estaria perdendo o seu papel econômico, já que deixaria a cargo do Estado a decisão entre poupar e consumir. Para Bulhões, essa transferência de responsabilidades não estaria em conformidade com um regime político de propriedade privada. Essa posição que inicialmente aparece como uma defesa à retirada do Estado como

⁹³ BULHÕES (1960a)

⁹⁴ BULHÕES (1960a, p.152)

empreendedor de obras de infra-estrutura, pode ser vista, quando analisada melhor, como apenas a preferência de Bulhões em relação ao seu financiamento, qual seja, o de envolver, nestes casos, títulos de dívida ao invés da tributação. Vemos isso no trecho em que afirmava que se o governo intervir no domínio econômico, o que seria legítimo, “[...] assumindo, ele mesmo, a iniciativa da realização de empreendimentos, deve assegurar a poupança individual oferecendo ao público títulos de renda, em vez de exigir-lhe impostos.” (BULHÕES, 1960a, p.155).

Delimitando o papel dos impostos, Bulhões afirmava que cumpriria recorrer a eles para atender às: despesas correntes de custeio; outras de caráter de investimento, como as de ensino e assistência técnica à agricultura; assegurar o subsídio à produção e ao consumo, quando se impusesse esse auxílio estatal sem desvirtuar o sistema de preços⁹⁵.

Bulhões defendia que o nível de impostos e as despesas por eles financiadas deveriam subir à medida que se desenvolvia a economia do país, o que nos remete à idéia de que, para ele, a preservação de certa harmonia entre receitas e despesas do governo (ajuste fiscal), seria preferível à utilização dos impostos como ferramenta anti-cíclica.

Caso os tributos fossem utilizados para financiar investimentos produtivos, essa harmonia seria desfeita, e poder-se-ia chegar a uma absorção completa da poupança dos particulares. Assim, se “[...] procurarmos vencer os obstáculos inflacionários por meio de tributos, em breve teremos modificado o regime econômico da esfera particular para a esfera do Estado.” (BULHÕES, 1960a, p.156). Cabe notar novamente, que, apesar desta postura, em seu mandato como Ministro, houve uma elevação brutal da carga tributária brasileira, que não levou à nenhuma modificação no regime econômico vigente.

Resumindo as propostas tributárias de Bulhões de caráter desenvolvimentista, notamos uma mescla entre medidas neutras e não-neutras em relação à alocação de fatores na economia.

De maneira geral, as propostas neutras estavam associadas à ampliação da receita do governo, como a ampliação da base de contribuintes e a implantação de impostos proporcionais. A proposta de extinguir a cumulatividade dos impostos atenderia ao objetivo de corrigir uma distorção que já existia no sistema vigente e prejudicava os bens de exportação, importantes no arcabouço de Bulhões. Da mesma forma, a preferência pela utilização títulos ao invés de tributos

⁹⁵ A análise de Bulhões em relação aos subsídios será analisada mais a frente na seção: “Bulhões e a estabilidade de preços”.

para o financiamento da infra-estrutura tentava corrigir distorções do sistema da época, que, segundo ele, arriscavam a preservação do sistema capitalista.

Em relação às propostas não-neutras, Bulhões pretendia corrigir a atuação dos agentes privados, direcionando investimentos para setores que seriam mais benéficos para a sociedade, chegando ao limite de propor, até mesmo, a proteção da indústria nacional temporariamente.

Bulhões, como vimos anteriormente, estava preocupado em utilizar o Estado de forma racional, o que significava eliminar problemas existentes no sistema vigente e propor novas formas de atuação do sistema fiscal, que para ele, seriam mais eficazes ao desenvolvimento econômico. Se, para atingir este objetivo fosse necessário alargar a atuação do Estado, Bulhões não teria problemas em fazê-lo, desde que dentro de certos limites.

3.2 Controle da Inflação

Simplificando-se o pensamento monetarista defendido pelos nossos autores, pode-se afirmar que o aumento da oferta monetária estaria na raiz dos problemas inflacionários de um país. Sendo assim, o déficit público não financiado por títulos do governo forneceria, como vimos, o combustível para que o processo inflacionário se instaurasse ou se ampliasse. Como sabemos, o déficit público ocorre quando as despesas do governo são maiores que suas receitas. Consequentemente, *ceteris paribus*, todo aumento de arrecadação tributária (principal fonte de receitas do setor público) possuiria uma característica antiinflacionária inerente. Assim, a tributação ganha dimensão de um instrumento importante na política de estabilização ao ajudar a reduzir um dos principais componentes da inflação – o déficit público. Mas, como veremos também assume outros aqui relevantes nos pensamentos desses autores no que concerne a inflação.

Campos desfazendo mitos

Tendo em vista o diagnóstico monetarista de Campos acerca da inflação, o Estado deveria ter uma posição ativa no sentido de evitar que pressões de demanda resultassem em inflação. Os tributos poderiam fazer parte deste trabalho, de um lado, reduzindo os déficits orçamentários do governo e, de outro, desestimulando a demanda em setores superaquecidos.

De acordo com Campos, os tributos não seriam inflacionários por não terem o impacto de aumentar os meios de pagamento em relação à disponibilidade de bens. Segundo ele, os impostos apenas transfeririam poder aquisitivo do particular para o governo.⁹⁶ Eles só seriam inflacionários se o governo gastasse mais depressa ou menos produtivamente que o indivíduo, o que ocorreria apenas em casos muito específicos.

⁹⁶ CAMPOS (1959, p.28)

Para ilustrar esta idéia, Campos faz questão de questionar a idéia corrente de que o imposto sobre o consumo, por ser transferido para o consumidor, seria um fator de alta do custo de vida. Para ele, o comerciante ou o industrial sempre procuram transferir o tributo ao consumidor. No entanto, a política monetária poderia impedir essa transferência caso impedisse que o aumento da oferta monetária fosse superior ao aumento da oferta de bens, ou seja, quando mantivesse uma política monetária estável. Neste caso, se o empresário tentasse transferir o tributo para o consumidor, aumentando o preço do bem, sua demanda se reduziria, o que obrigaria o empresário a reduzir o preço e absorver o tributo. A confusão, segundo Campos, ocorria quando os meios de pagamento aumentavam mais que a oferta de bens, situação que propiciaria aos empresários repassar o tributo para os consumidores, elevando o preço dos bens e passando a impressão de que o tributo teria sido o responsável pela elevação do custo de vida e não a expansão monetária.⁹⁷

Sendo assim, para ele, o aumento de impostos poderia combater a inflação ao reduzir o déficit e sem ter o efeito perverso de incentivá-la ao influenciar custos e preços. No entanto, cabe observar que Campos não discutiu os efeitos que a absorção dos tributos teriam sobre os lucros das empresas, que, sem dúvida, seriam reduzidos pela tributação.

Outra forma defendida por Campos para reduzir os déficits orçamentários e desestimular a demanda seria a redução dos subsídios governamentais. Neste ponto, ele não estava só.

Segundo Mario H. Simonsen, as pessoas, em geral, acreditavam erroneamente que o subsídio seria um benefício que não traria consigo nenhum tipo de custo. Simonsen denominava este fenômeno de “mito do subsídio”. Campos tentou combater essa idéia explicitando os malefícios que os subsídios poderiam trazer.

Para exemplificar, Campos afirmava que a prática de tarifas baixas seria ilusória⁹⁸. Ela seria uma forma de subsidiar os consumidores do serviço público ao permitir que pagassem um valor menor que o de custo. Porém, acabavam sendo financiadas por maiores impostos que onerariam indiscriminadamente os consumidores. Pregava então, um reajustamento das tarifas públicas, que num primeiro momento, significaria mais inflação (inflação corretiva), mas que

⁹⁷ CAMPOS (1959, p.28)

⁹⁸ Artigo do periódico *Brasil em Marcha* mostrado como parte da coletânea feita no livro *A Moeda, O Governo e o Tempo* (1964), porém não há indicação da data em que foi publicado o artigo.

seria necessária para restaurar o equilíbrio dos preços e estimular o investimento privado no setor antes subsidiado.⁹⁹

Nesse sentido, defendia uma visão contrária à praticada pelo governo da época. Mas, ia mais longe, além de ter sido contra o subsídio, defendia, em casos de excesso de demanda por serviços públicos, a sua sobretarifação como solução mais aceitável do que a do imposto para corrigir esses desequilíbrios. A sobretarifação, que seria a cobrança pelos serviços públicos de um valor maior do que o seu custo real teria a vantagem de racionar a procura, gerar os recursos necessários à expansão da oferta, de incidir sobre o usuário do serviço, ter custos de arrecadação mais baixos e eficiência de coleta maior que a dos tributos em geral¹⁰⁰.

Outro exemplo citado e criticado por Campos de subsídios estatais era o câmbio de custo¹⁰¹, que apesar de reduzir o custo de produção e aparentemente ser benéfico às pessoas que dele se utilizavam, teria o ônus repassado a toda população via impostos ou aumento do déficit público. Como todos os subsídios em geral, Campos afirmava que acabavam se tornando um instrumento de transferência de renda entre a população.

Em geral, podemos resumir as propostas tributárias de Campos que visavam a estabilidade de preços como sendo de caráter mais explanatório, destruindo alguns mitos, onde ele se esforçava em mostrar que a tributação, apesar de seus impactos nos custos, poderia ser um instrumento antiinflacionário, ao contrário do que o senso comum pensava. A falta de tributação, sim, é que, segundo ele, poderia ser fonte inflacionária, por acabar aumentando o déficit público e pressionando o governo a emitir mais moeda do que deveria. Suas proposições acabavam ficando em um campo mais genérico, ora buscando melhorar a neutralidade do sistema, como a medida que pregava o fim dos subsídios, o que num primeiro momento poderia até significar impacto corretivo nos preços, mas que não seria fonte de inflação, ora defendendo a tributação como fonte de receitas combatendo o déficit orçamentário do governo e a expansão da demanda na economia.

⁹⁹ MADI (1985, p.205)

¹⁰⁰ CAMPOS (1963a).

¹⁰¹ O câmbio de custo era a taxa cambial média paga aos exportadores. Foi introduzida pela lei 3.244 de 14/08/1957. O câmbio de custo incidia sobre a importação dos produtos incluídos na categoria preferencial (papel, trigo, petróleo, fertilizantes e equipamentos de investimentos prioritários), que era isenta de leilões. O câmbio de custo era mais benéfico para os importadores, pois era mais valorizado que os das demais categorias. (ORENSTEIN e SOCHACZEWSKY, 1990, p.174).

Bulhões e a estabilidade de preços

Em termos macroeconômicos, vimos que, neste campo, as contribuições de Bulhões são mais detalhadas do que as de Campos. Bulhões se alinhava à visão monetarista em relação à inflação. Essa sua posição monetarista resvala-se no campo tributário, a pregar a redução do déficit público e um financiamento não inflacionário dos gastos do governo. Por um lado, propunha o estímulo do mercado de títulos públicos, ainda incipiente na época, e por outro, a criação de um imposto proporcional, anteriormente tratado, como fonte básica de receita financeira do governo. Os impostos progressivos, apesar de contribuírem para o aumento de receitas governamentais, teriam seus objetivos mais ligados à temas econômicos (incentivo ou desestímulo de setores) do que financeiros.

É interessante notar que ele não dava praticamente nenhum peso à tributação para reduzir a demanda agregada. No entanto, quando analisamos as suas propostas, elas também revelam sua enorme preocupação com a estabilidade de preços. Seu foco parecia residir em medidas microeconômicas que tinham como propósito o de atacar o problema da inflação, seja incentivando a oferta, seja incentivando o controle indireto de preços (oferecendo benefícios àquelas empresas que não aumentassem seus preços).

Suas contribuições sobre a estabilização de preços incorporam propostas tanto no campo externo como no campo interno da economia.

No campo externo, em relação ao imposto de exportação, Bulhões afirmava que os produtos brasileiros de exportação, baseados principalmente em produtos primários, estavam muito sujeitos às flutuações do mercado internacional. Assim, seria aconselhável que fosse constituída uma reserva em períodos de alta para fazer frente à fase oposta. Ou seja, que houvesse uma sobretarifação nos momentos em que o empresário conseguisse um bom preço para compensar os períodos de baixa¹⁰². Na verdade, Bulhões estava defendendo uma maior estabilidade de preços e de câmbio, o que traria maior confiança dos investidores.

Da mesma forma, em períodos de baixa dos preços, Bulhões propunha um imposto internacional que serviria para gerar maior estabilidade de preços¹⁰³. Funcionaria da seguinte

¹⁰² BULHÕES (1960a)

¹⁰³ BULHÕES (1960a)

forma: Quando o preço de uma matéria-prima ficasse abaixo de um preço pré-definido, o país importador auferiria um lucro e o exportador um prejuízo. Para reduzir esses impactos, seria cobrado um imposto sobre a diferença de preços no país importador. Esse imposto seria repassado para o Banco Mundial (ou um Banco Interamericano), que emprestaria o montante adquirido na operação para o país exportador, sem a cobrança de juros. No final, o país exportador pagaria o empréstimo sem juros, e o país importador receberia o montante de volta. Não haveria necessidade de cobrança de juros, pois o país importador já teria recebido um lucro com a compra mais barata da matéria-prima.

Os países exportadores, apesar de sofrerem prejuízos com a queda da receita, seriam compensados de parte desta perda com empréstimos sem juros para prosseguirem com seus programas de investimento. Por sua vez, os países importadores, como afirmamos, teriam um lucro advindo da baixa dos preços das matérias-primas e apenas parte deste lucro seria entregue a um Banco internacional para empréstimos sem juros aos países exportadores. Este esquema, para Bulhões, seria interessante, pois todos seriam beneficiados com a medida. O difícil, no entanto, seria o de convencer os países importadores em colocar em prática esse mecanismo.

Novamente notamos que algumas propostas de Bulhões guardavam certo caráter utópico, revelando até mesmo certa ingenuidade em seu pensamento. Como sabemos, a exportação de matérias-primas é uma característica de países subdesenvolvidos, enquanto a de produtos manufaturados é predominante nos países desenvolvidos. Quando somamos essas características ao poderio político-econômico dos países desenvolvidos em relação aos subdesenvolvidos, dificilmente encontraríamos razões suficientes para acreditar que os países desenvolvidos abririam mão de parte de seus lucros para ajudar os países em desenvolvimento. Certamente, haveria a necessidade de encontrar outros motivos que fossem suficientemente convincentes para que tal proposta se tornasse viável. Afinal de contas, usando as palavras de Adam Smith, um autor admirado por Bulhões, “[n]ão é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse.” (SMITH, 1996, p.74).

Resumindo as preocupações de Bulhões no campo internacional, podemos afirmar que, em suas propostas, utilizava a tributação, sobretudo, para manter certa estabilidade de preços externos, e, além disso, garantir divisas em momentos de baixa de preços – mesmo que via financiamento externo a custo zero - e desestimular a superprodução nos momentos de alta – com

vistas a evitar a baixa no momento seguinte. Essas medidas não podem ser consideradas neutras, já que a tributação claramente estaria alterando a decisão dos produtores.

No que se refere às suas propostas estabilizadoras no campo interno, Bulhões defendia além dos impostos de renda proporcionais, analisados no tópico anterior¹⁰⁴, cuja função principal seria a de fonte de receitas para o governo, a isenção do tributo progressivo para aquelas empresas que demonstrassem ter aumentado o lucro de um ano para outro em função do aumento da produção, sem aumentos de preços. No entanto, havia a condição de que parte desses lucros fosse distribuída aos empregados sob a forma de salários¹⁰⁵. Essa medida estimularia a indústria a aumentar seus lucros via ganhos de produtividade ao invés de reajustes de preços. Interessante notar que Bulhões estimulava, neste caso, a elevação salarial, que era considerada fator de pressão inflacionária. Contudo, cabe lembrar que os aumentos salariais criticados pelos monetaristas eram aqueles superiores aos de produtividade. Neste caso, acredito que, como essa elevação salarial estaria acompanhada de ganhos de produtividade, para Bulhões, ela não exerceria nenhuma pressão inflacionária.

Haveria, no entanto, a ressalva de que em setores que passassem por insuficiência de oferta, ou seja, aqueles nos quais haveria tendência a aumento de preços, a tributação deveria exercer papel de indutor aos produtores de forma que eles reinvestissem seus lucros extraordinários na eliminação da escassez. Nesses casos, ele propunha tributar pesadamente os lucros extraordinários¹⁰⁶ que fossem distribuídos, isentar os lucros que fossem reinvestidos na expansão da indústria ou no lançamento de novas indústrias que fossem substitutivas do setor¹⁰⁷.

Outro item que merecia a atenção de Bulhões no campo interno era referente aos subsídios. Neste ponto, entretanto, Bulhões torna-se um pouco confuso, pois ao mesmo tempo em que defendia o seu uso direto (financiados por impostos gerais) em produções que passassem por colapsos, ou seja, por graves problemas financeiros, também se mostrava contra o seu uso por parte do Estado em alguns casos.

¹⁰⁴ Tópico “Bulhões e a tributação como instrumento econômico”.

¹⁰⁵ BULHÕES (1960a, p.91).

¹⁰⁶ Um exemplo em relação aos lucros extraordinários de outra natureza ocorreu na década de 1940, quando Bulhões sugeriu ao então Ministro da Fazenda, Sousa Costa, a criação do Imposto sobre Lucros Extraordinários. A idéia surgiu durante a guerra e tinha a intenção de evitar gastos supérfluos devido ao alto acúmulo de reservas externas naquele período. Funcionava da seguinte forma: a empresa pagava simplesmente o imposto, ou depositava em dobro seu valor para receber a quantia de volta depois de terminada a guerra. (Bulhões, 1990, p.41)

¹⁰⁷ BULHÕES (1960a) p.85

O caso do colapso dos produtores de açúcar do nordeste é ilustrativo por ser um dos casos em que Bulhões propunha o uso de subsídios diretos. O governo, ao invés de subsidiar diretamente o produto por um determinado tempo, o que, para ele, teria evitado a deformação dos preços e tornado evidente o auxílio financeiro estatal, preferiu taxar o açúcar e utilizar o dinheiro recolhido para financiar os produtores com problemas financeiros. Como consequência, o preço do açúcar se elevou em relação aos demais preços da economia. O preço chegou a aumentar tanto que incentivou a produção de açúcar na proximidade dos centros consumidores do Rio de Janeiro e São Paulo, pois estes possuíam uma vantagem em relação aos produtores nordestinos: eram isentos dos custos de transporte marítimo. Como resultado final, com a solução adotada pelo governo, apesar da situação financeira dos produtores do nordeste ter sido aliviada num primeiro momento, eles acabaram sendo prejudicados pelo surgimento da competição com os produtores do sudeste em decorrência dos lucros extraordinários gerados pelos altos preços do açúcar.¹⁰⁸

Apesar de defender o uso de subsídios no caso acima, Bulhões era contrário ao seu uso aos consumidores através da sustentação de taxas artificiais de câmbio para a importação de determinadas mercadorias, o que, para ele, seria um “[...] atentado ao sistema de preços, profundamente nocivo aos interesses da coletividade” (BULHÕES, 1958b, p.49). Ele considerava que apesar de tornarem-se necessários os subsídios por meio de fixação de nível de preços - quando se modificasse a taxa de câmbio ou quando surgisse a escassez de determinado produto - essas situações seriam apenas transitórias e seriam acompanhadas de regimes de racionamento.

No campo interno também percebemos que as propostas tributárias de Bulhões não respeitavam o critério de neutralidade, pois defendiam subsídios e direcionamentos de investimentos com a isenção de impostos tanto premiando aqueles que não repassassem aumentos de preços quanto para setores carentes de oferta.

De maneira geral, a preocupação de Bulhões estava centralizada em criar mecanismos que garantissem a estabilidade de preços minimizando assim o impacto de ciclos de produção. Desajustes microeconômicos entre a oferta e a demanda deveriam ser resolvidos principalmente pelo lado da oferta.

Do lado do controle do déficit público, apenas enfatizava o papel do imposto proporcional como fonte de receitas para o governo sem aprofundar-se na matéria.

¹⁰⁸ BULHÕES (1958b, p.47)

3.3 Outras Finalidades

O terceiro grupo de propostas tributárias não se encaixa nem no grupo que se refere ao fomento ao desenvolvimento nem no grupo que se refere ao controle da inflação. São propostas tributárias que cumpriam outros propósitos.

Campos e os tributos – Justiça social

Uma das propostas tributárias de Campos que pertence a este terceiro grupo se refere a melhorar a regulamentação das contribuições de melhoria.¹⁰⁹ Contribuições de melhoria são os tributos que incidem sobre o contribuinte quando o governo faz uma despesa que lhe beneficia diretamente. Como exemplo pode-se citar os custos de obras de infra-estrutura em vias públicas que valorizam o imóvel de certos moradores e que acabam lhes sendo repassados como tributos até o valor limite da valorização do seu imóvel com a obra. Campos afirmava que estes tributos seriam uma forma bastante justa de arrecadação, pois o contribuinte que arcaria com o tributo seria o mesmo que teria se beneficiado com o gasto público. No entanto, afirmava que o governo não o utilizava com a frequência devida.

Uma outra proposta de Campos chama a atenção. Como vimos anteriormente, Campos concordava que a busca do desenvolvimento social era algo consensual entre todos. No entanto, mostrava que havia certa discordância em relação aos meios de se atingi-la. Em seu entender, durante a fase de obtenção do desenvolvimento econômico, os ganhos sociais seriam desnecessários e só ocorreriam como resultado de pressões populares, o que parece demonstrar certo descuido em relação à justiça social na estrada para o desenvolvimento. Porém, apesar de não parecer disposto a privilegiá-la com afinco ao longo do processo de desenvolvimento, expôs sua idéia sobre justiça social e sobre o papel do governo em melhorá-la.

¹⁰⁹ CAMPOS (1963a).

Neste ponto parece estar bem alinhado com o ideário liberal. Afirmava que o problema grave de justiça social poderia ser atacado pela restrição às rendas imerecidas, que seriam basicamente: renda do herdeiro, do latifundiário e do monopolista. Segundo Campos, enquanto o socialismo buscava a justiça do sistema pelo confisco, pela coletivização e pela estatização, o capitalismo o fazia pelo imposto, pela reforma agrária e pela legislação *antitrust*. Desta forma, defendia um imposto sobre a herança como forma de melhorar a justiça social no país.

A posição de Campos sobre a Reforma Agrária também englobava a questão tributária, mostrando claramente sua preferência por um imposto progressivo (imposto territorial rural -ITR) sobre propriedades improdutivas¹¹⁰. Segundo ele “não é necessário abolir a propriedade privada pelo confisco, quando é possível redistribuí-la pelo imposto, sem a criação da vicejante burocracia política dos países socialistas. (a qual rapidamente perde austeridade e adquire despotismo).” (CAMPOS, 1964, p.148). A proposta de aumento de alíquotas do ITR acabou sendo discutida na Reforma Tributária de 1966, passando a ser tratado como um imposto federal para “ensejar sua melhor utilização como instrumento redistributivo” (CAMPOS, 1994, p.695). Porém, faltaram força e interesse político para vencer os interesses dos grupos ruralistas e impor alíquotas altas o suficiente para exercerem qualquer tipo de redistribuição no campo.

Apesar de colocar-se contra os lucros monopolísticos, deixou claro que poderia haver confusões em se determinar se uma empresa estava praticando abuso de poder econômico ou não¹¹¹. Utilizando-se da problemática exposta por Mario H. Simonsen, explicou que em um período de inflação, uma empresa poderia ter altas lucratividades advindas de lucros irreais originários de métodos contábeis. De acordo com Campos, o regime fiscal da época (1961) só permitia depreciação com base em custo histórico e não previa a formação de reservas para o aumento inflacionário do capital de giro. Para ele, o lucro gerado por essas falhas não deveriam ser considerados como abuso de poder econômico, e sim, como necessidades das empresas em se adequar ao regime inflacionário. Desta maneira, afirmava que o lucro não seria puramente ruim em si, seria necessário considerar como foi obtido e pra onde iria. Por exemplo, caso fosse fruto de aumento de produtividade e se destinasse ao reinvestimento, ele seria positivo e teria caráter social¹¹².

¹¹⁰ CAMPOS (1964, p.148). Artigo de 03/09/1961

¹¹¹ CAMPOS (1964, p.166). Artigo de 24/9/1961

¹¹² CAMPOS (1964, p.166). Artigo de 24/9/1961

Esta possível inconsistência entre sua teoria do desenvolvimento, na qual os ganhos sociais não seriam necessários durante o processo de desenvolvimento, e suas propostas de justiça social acabou sendo esclarecida após o fim de seu mandato como Ministro do Planejamento. O que se notou, após sua passagem pelo governo em 1967, foi que nenhuma das medidas propostas neste campo acabou vingando, o que demonstra que a justiça social, apesar de presente em seus discursos, não estava presente entre suas prioridades.

Bulhões – Contra os privilégios

Neste último conjunto de propostas, podemos notar a preocupação de Bulhões em defender as instituições capitalistas e tornar o sistema tributário mais compatível com os critérios de universalidade¹¹³, capacidade de pagamento¹¹⁴ (referente ao conceito de equidade) e racionalidade. Ao final, mostramos um exemplo de utilização de tributos com a finalidade de controlar a exploração das riquezas minerais.

O mecanismo que Bulhões propôs em relação aos lucros extraordinários, como vimos, para controlar os preços, também evitaria um outro problema, o da pressão estatizadora. Bulhões acreditava que, caso os lucros extraordinários fossem permanentes, o povo acabaria por pressionar o governo a transferir propriedades de particulares para o Estado. Mas, para ele, não se tratava de transferir os lucros monopolísticos para o Estado, e sim de eliminá-los. “A finalidade é anular a escassez e não transferir os lucros extraordinários de particulares para a coletividade” (BULHÕES, 1960a, p.85). Para ele, em uma economia progressista, não haveria espaço para privilégios nem para o Estado nem para particulares. Podemos então, entender porque era contra a isenção de IR sobre os proventos do magistério e do jornalismo, já que gerava classes privilegiadas.

Na mesma linha, defendia o princípio da universalidade para o pagamento do IR, onde fossem isentos aqueles que recebessem renda inferior a certo limite, desde que a isenção

¹¹³ O princípio da universalidade afirma que a tributação deve atingir a todos, indistintamente.

¹¹⁴ Segundo o princípio da capacidade de pagamento, “o ônus tributário deve ser tal que garanta as equidades horizontal e vertical. Conforme a primeira, os contribuintes com mesma capacidade de pagamento devem pagar o mesmo nível de impostos. Já de acordo com o segundo conceito, as contribuições dos indivíduos devem diferenciar-se conforme suas capacidades de pagamento.” (GIAMBIAGI E ALÉM, 2000, p.39).

abrangesse a todos. Acima desse limite, todos deveriam pagar IR qualquer que fosse a atividade econômica ou a fonte de renda. A ressalva desta vez, tinha sua defesa no princípio da capacidade de pagamento. Para Bulhões, o cálculo do IR deveria ser feito incluindo um sistema de deduções, pois afirmava que a capacidade de contribuição das pessoas seria diferente dependendo de cada condição. Um solteiro teria maior capacidade contributiva do que aquele que recebesse a mesma renda, mas que fosse casado e que tivesse quatro filhos¹¹⁵.

Cabe também, destacar a defesa de Bulhões da centralização tributária nas mãos da União. Apesar das críticas de cunho federativo, ele considerava a centralização da arrecadação tributária como uma medida que aumentaria a eficiência do sistema. Quando perguntado se a centralização seria um atentado ao regime federativo, respondeu: “Dificilmente poderíamos responder pela afirmativa a não ser que partíssemos do pressuposto de que a federação é incompatível com um sistema eficiente de arrecadação de impostos.” (BULHÕES, 1961c).

Para ele, o problema da federação estaria mais ligado com a distribuição da receita tributária do que propriamente com o processo de arrecadação. Bulhões explicava que, como havia grandes desigualdades regionais no Brasil, a concentração da arrecadação tributária nas mãos da União e sua posterior redistribuição poderia corrigir ou suavizar essa desigualdade, sendo portanto: “a concentração da receita na União mais um motivo de garantia do que de perigo contra o regime federativo.”(BULHÕES, 1961c).

Não podemos deixar de mencionar que a centralização tributária foi, sem dúvida, uma das grandes características atribuídas à Reforma Tributária de 1966, e também uma das que mais polêmicas gerou.

Por último, Bulhões acreditava que o sistema tributário poderia tornar efetivo o balanceamento das políticas de preservação com as de utilização das riquezas do subsolo. Para ele, permitir a rápida expansão de um minério seria falta de “clarividência”, pois as reservas minerais deveriam ser exploradas com o máximo de economia. No entanto, impedir a sua exploração também seria um grande erro. Neste sentido, deveria haver um equilíbrio entre a preservação e a utilização dos recursos minerais que poderia ser propiciado pela tributação.¹¹⁶

Como era comum a descoberta de jazidas em regiões isoladas, caso não houvesse nenhum tipo de controle, todo o minério seria extraído e o local permaneceria sem receber os frutos de tal

¹¹⁵ BULHÕES (1960a, p.96)

¹¹⁶ BULHÕES (1958b, p.55)

exploração. Para Bulhões, o governo deveria criar um imposto sobre a exploração mineral para financiar estudos de solo e subsolo para explorar o local e examinar suas possibilidades.

E, de fato, esta idéia também saiu do papel. Em 1964, Bulhões criou o imposto sobre minerais (IUM), mostrando, neste caso, coerência com suas idéias. No entanto, não se pode afirmar que a receita gerada por esse imposto realmente tenha servido como fonte de financiamento de pesquisas de solo.

Considerações Finais

Partindo da análise dos conceitos de desenvolvimento e inflação em Campos e Bulhões, podemos notar que, excluindo alguns pontos discordantes que colocavam Bulhões muito mais próximo do liberalismo do que Campos, para eles o processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, inclusive do Brasil, só ocorreria com atuação do Estado. Neste sentido, o trabalho de Rostow nos ajuda a compreender melhor os autores analisados, principalmente ao atribuir em seu modelo de *take-off*, um papel específico e importante ao Estado para fomentar o desenvolvimento. Em linhas gerais, para nossos autores, o Estado deveria intervir coordenando investimentos do setor público e criando condições para que a iniciativa privada fosse estimulada a agir de acordo com sua dinâmica natural. No entanto, nos setores produtivos, essa intervenção estatal deveria ser provisória (até o desenvolvimento ser atingido) e sem exageros.

Outro tema que afligia Campos e Bulhões era o combate à inflação, pois, segundo eles, a inflação era um dos principais empecilhos para se atingir um desenvolvimento sustentável. Dado o processo inflacionário que o Brasil apresentava no período e, uma vez que, nossos autores, em 1964, estavam alinhados à corrente monetarista de análise da inflação, o controle da demanda agregada seria essencial para trazer a estabilidade do ponto de vista macroeconômico. Consequentemente, o controle orçamentário do governo era visto como uma das medidas essenciais neste combate.

Por ser a tributação um instrumento de política econômica, podemos considerar que os modelos tributários de Campos e Bulhões estavam vinculados aos seus respectivos projetos de desenvolvimento sustentável (não inflacionário).

Ao olharmos o pensamento liberal, de maneira geral, percebemos que, apesar de considerar a tributação uma necessidade, dada a inevitabilidade de se obter recursos para a ação do Estado, mostra-se certa disposição em acentuar a importância da neutralidade dos tributos como critério importante na modelagem da estrutura tributária, pois, segundo esta linha teórica, quanto menos intervenção estatal existir no mercado, mais apto estará o ambiente econômico em propiciar soluções eficientes. É certo que eles admitem falhas de mercado que podem ser corrigidas por meio da ação pontual do Estado. Mas, a crença geral reside na eficiência do

mecanismo de preços. Assim, caso a tributação distorça este mecanismo, distorceria também os preços relativos dos bens e serviços, alterando, conseqüentemente, a alocação de recursos e reduzindo a eficiência do sistema.¹¹⁷ Da mesma forma, tributos que corrigem falhas de mercado e aumentam a eficiência econômica são também considerados neutros.¹¹⁸

Campos e Bulhões, como vimos, ao aproximarem seus arcabouços teóricos dos de Rostow, acabam por tolerar em suas concepções um maior intervencionismo estatal devido às características específicas dos países subdesenvolvidos, onde para eles, o mercado por si só não teria forças suficientes para conduzi-los ao desenvolvimento. Neste sentido, podemos acrescentar que, para nossos autores, a tributação transcendia em muito a função básica liberal de financiar o Estado minimizando o distúrbio ao funcionamento do mercado. Tanto é fato que, dentre suas propostas tributárias, é possível destacar elementos que mostram exatamente onde a intervenção estatal, para eles, seria mais benéfica ao desenvolvimento que o próprio mercado (mesmo na inexistência de falhas de mercado).

Desta forma, a tributação exercia, no pensamento desses autores, um duplo papel: por um lado estimular (ou desestimular) setores tendo em vista o melhor para o processo de desenvolvimento; por outro, diminuir a inflação, financiando os gastos do Estado de maneira não-inflacionária, reduzindo a demanda agregada e os efeitos da instabilidade entre oferta e demanda na determinação de preços. Resta avaliar brevemente se este projeto foi implementado, em grandes linhas, de forma compatível com as concepções expostas por estes pensadores no período anterior ao golpe.

Se compararmos algumas das propostas tributárias de Campos e Bulhões difundidas no período anterior à posse de Castello com as principais medidas implementadas pela Reforma de 1966, vemos que, de fato, estes autores conseguiram implementar boa parte das idéias propostas.

Varsano (1997) cita como as principais medidas da Reforma Tributária de 1966:

- A centralização dos recursos em favor da União e em detrimento de Estados e Municípios compensados em parte pela criação dos Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE / FPM);

¹¹⁷ STIGLITZ (2000, p.458)

¹¹⁸ GIAMBIAGI E ALEM (2000, p.40)

- A criação dos impostos sobre valor adicionado (ICM e IPI) que eliminaram os impostos sobre vendas e consignações (IVC), que por incidirem em todas as etapas da estrutura produtiva eram chamados de impostos em cascata (cumulativos);
- As alterações no IR que resultaram em vigoroso crescimento de sua arrecadação;
- A elevação do esforço fiscal da sociedade para alcançar o equilíbrio orçamentário e aumentar os incentivos fiscais à acumulação de capital e;
- A elevação da carga tributária de 16% em 1963 para perto de 25% em 1969 (ano em que a Reforma de 1966 completa seus efeitos).

Vimos que todas elas tinham sido defendidas por Campos e Bulhões no período que a precedeu, excetuando-se a elevação da carga tributária. Se considerarmos ainda que a elevação da carga tributária fazia parte dos objetivos monetaristas de combate à inflação, por meio do equilíbrio do orçamento do governo e da redução da demanda agregada, podemos considerar que também ela estaria implicitamente presente no pensamento de Campos e Bulhões, apesar de negada com veemência em alguns trechos de suas obras¹¹⁹.

O CTN atual, apesar de inúmeras mudanças, ainda guarda na sua estrutura muita influência do CTN original, criado pela Reforma de 1966. E não é só nas questões tributárias que Campos e Bulhões estão presentes até os dias de hoje. Outro ponto importante que cabe destacar é o papel destes autores na formação de um modelo de desenvolvimento que tem dominado a economia brasileira desde 1964, e que foi resultado de um embate político-ideológico. Apesar do escopo limitado desta dissertação não permitir conclusões sobre os efeitos que este modelo de desenvolvimento trouxe ao Brasil, arrisco-me a fazer algumas observações importantes. O padrão de acumulação desde então considera essencial a formação e concentração de capital nas mãos do empresariado, quer seja nacional ou estrangeiro, como condição necessária e suficiente para levar o país a um desenvolvimento econômico e social. O Estado, neste processo, atua como garantidor do ambiente necessário para essa acumulação em prol da classe capitalista e em detrimento do assalariado nacional. A questão da distribuição de renda, cuja importância central demorou a ser

¹¹⁹ Por exemplo: “[...] se procurarmos vencer os obstáculos inflacionários por meio de tributos, em breve teremos modificado o regime econômico da esfera particular para a esfera do Estado.” (BULHÕES, 1960a, p.156). “[...] dada a imperfeição do mecanismo fiscal no Brasil, [...] a elevação dos tributos tende a criar maior injustiça fiscal, enquanto não for apreciavelmente reduzido o coeficiente de evasão.” (CAMPOS, 1963a, p.95).

percebida até mesmo pela CEPAL (principal contraponto liberal), continua tendo importância secundária para nossos formuladores de política econômica.

Neste sentido, podemos associar as teorias de Campos e Bulhões com a “teoria do bolo”. Nelas estava explícita a preocupação com o crescimento econômico e a busca da eficiência em detrimento da equidade. Em outras palavras, havia a preocupação de montar um Estado com infra-estrutura e condições de financiamento adequadas para propiciar o desenvolvimento da iniciativa privada visando facilitar seu processo de acumulação. A chave para o êxito nacional estava ligada ao desenvolvimento das forças de mercado, com uma atuação do Estado no sentido de suprimir as barreiras por elas encontradas, propiciando aumentos de produtividade e estimulando o comércio internacional (fazer o bolo crescer). Só a partir de então que, segundo eles, o crescimento advindo deste processo traria ao país os tão sonhados desenvolvimentos econômico e social (repartir o bolo).

Em um primeiro momento, esse modelo até que chegou a ser bem-sucedido, se considerarmos o seu objetivo de avançar rumo ao desenvolvimento econômico, já que o período do “milagre” econômico (1968-1973) apresentou taxas de crescimento econômico elevadíssimas, apesar de não se preocupar com o desenvolvimento social. É claro que o Brasil se aproveitou de condições internacionais favoráveis para propiciar tal crescimento, o que torna o vínculo entre o crescimento do período do “milagre” e o modelo de acumulação uma consideração muito simplista. No entanto, a partir de meados da década de 1970, até mesmo o crescimento econômico passou a mostrar resultados pífios. Deste modo, se já era possível questionar a validade desse modelo em momentos de expansão econômica, tanto mais prementes são os questionamentos atuais.

O problema, no meu entender, é o de que o processo de acumulação capitalista como o pretendido pelos autores aqui estudados não considerava um aspecto importante, o de que uma vez entregue o fruto do crescimento para poucos privilegiados a tarefa de distribuí-lo *a posteriori* torna-se praticamente inexecutável.

ANEXOS

ANEXO A - Biografia Roberto Campos¹²⁰

Roberto de Oliveira Campos¹²¹ nasceu em Cuiabá (MT) em 17 de abril de 1917. Diplomou-se em teologia e filosofia e depois tornou-se mestre em Economia pela Universidade George Washington em 1947. Nessa época, Schumpeter, que estava em Harvard (Boston), se prontificou a ser seu tutor do doutorado, pois tinha se interessado muito pela sua dissertação de mestrado¹²². Campos, no entanto, acabou sendo transferido para Nova Iorque. E, apesar de ter iniciado seu doutorado, nunca chegou a concluí-lo. Sua tese de doutorado seria uma avaliação das teses de Raúl Prebisch (CEPAL). O fato de não ter sido um PhD Schumpeteriano o frustrou imensamente¹²³. Fez concurso para o Itamarati em março de 1939. Aprovado no exame, em 1942 foi nomeado para o seu primeiro posto no exterior, em Washington (EUA).

Em julho de 1944 integrou a delegação brasileira à Conferência Monetário-Financeira da Organização das Nações Unidas (ONU) em *Bretton Woods* (EUA). Os acordos então estabelecidos deram origem ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). Transferido para Nova Iorque em 1947 para juntar-se à representação do Brasil nas Nações Unidas, permaneceu naquela cidade por dois anos e meio. Em agosto de 1949 deixou Nova Iorque, permanecendo nos quatro anos seguintes a serviço da Chancelaria no Brasil.

Roberto Campos integrou a assessoria econômica do segundo governo do presidente Getúlio Vargas (iniciado em janeiro de 1951), participando da elaboração do anteprojeto governamental para a criação da Petrobrás. A modernização da infra-estrutura econômica do país, especialmente nos setores energético e de transportes, constituiria uma das prioridades centrais desse governo.

¹²⁰ De forma a levar o leitor a entender os autores dentro do contexto da época, as biografias de Campos e Bulhões aqui apresentadas não fornecem dados posteriores a 1964.

¹²¹ Informações sobre sua biografia foram extraídas do site www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/htm/depoimentos/Roberto_de_Oliveira_Campos/1.asp e baseadas no Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós 1930. Acesso em: 18/03/2005.

¹²² A Dissertação de mestrado de Campos defendida em fevereiro de 1947 tinha como título “*Some Inferences Concerning the International aspects of economic fluctuations*”.

¹²³ BIDERMAN, COZAC e REGO (1996)

Em março de 1951 foi promovido a primeiro-secretário e participou da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico. Sob sua direção, ainda em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) iniciou contatos com a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão da ONU que vinha fazendo estudos sobre modelos de desenvolvimento econômico aplicáveis à região. Em maio de 1953 foi criado o Grupo Misto de Estudos BNDE-Cepal. Roberto Campos demitiu-se do corpo diretor do BNDE em meados de 1953, e em setembro foi designado cônsul em Los Angeles (EUA).

Em março de 1955 deixou o posto em Los Angeles e voltou ao Brasil, assumindo no mesmo mês o cargo de diretor-superintendente do BNDE, mesmo ano de sua rápida participação no ISEB. Antes da posse de Juscelino Kubitschek na presidência da República, em janeiro de 1956 dirigiu, ao lado de Lucas Lopes, uma equipe de técnicos responsável pela formulação de um programa que deveria nortear a política econômica do novo governo.

Integrou também o Conselho de Desenvolvimento, órgão diretamente vinculado à Presidência da República, criado em fevereiro de 1956 com a finalidade de coordenar a política econômica do governo. Ao conselho caberia o estudo e a formulação de projetos relativos ao Plano de Metas.

No início de 1958, a pedido de Roberto Campos, o economista Celso Furtado passou a integrar a diretoria do BNDE com a incumbência de coordenar estudos para um plano de desenvolvimento do Nordeste. Como resultado desse trabalho, seria criada, em dezembro de 1959, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Em junho de 1958 Campos foi nomeado presidente do BNDE, em substituição a Lucas Lopes, designado ministro da Fazenda. O plano de estabilização monetária e a reforma cambial propostos por ele e Lucas Lopes no início do governo Kubitschek não haviam sido aprovados. O governo optava por uma política de intensa industrialização, que em vários aspectos era responsável pelos problemas financeiros. Diante do agravamento das dificuldades e da pressão exercida pelos credores externos, o governo voltou atrás e decidiu implantar uma política antiinflacionária, anunciando em outubro de 1958 o Plano de Estabilização Monetária.

Em junho de 1959 Juscelino Kubitschek decidiu abandonar o programa de estabilização e romper com o FMI. Como consequência, Lucas Lopes foi substituído no Ministério da Fazenda e Roberto Campos deixou a presidência do BNDE.

Após a posse de Jânio Quadros na presidência da República em janeiro de 1961, foi convidado a assumir a embaixada do Brasil na República Federal da Alemanha, mas recusou a missão. Em agosto foi nomeado por Jânio embaixador do Brasil em Washington, não chegando a assumir em virtude da renúncia do presidente, que provocou uma séria crise política. Entretanto, o vice-presidente João Goulart acabou tomando posse e decidiu manter a nomeação de Campos como embaixador extraordinário e plenipotenciário em Washington, missão que chefou até agosto de 1963, quando pediu demissão, revelando sua discordância com o governo Goulart.

A polarização política nacional acabou levando ao movimento militar de março de 1964, que depôs o presidente Goulart. Roberto Campos apoiou o movimento e assumiu, em 14 de maio deste ano, o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, onde permaneceu até março de 1967¹²⁴.

ANEXO B - Biografia Octavio Bulhões¹²⁵

Octavio Gouvêa de Bulhões¹²⁶, formado em Direito, começou a se interessar por Economia lendo Adam Smith na biblioteca de seu tio, Nuno Pinheiro, e acabou se tornando um dos maiores economistas do Brasil. Ingressou no Ministério da Fazenda em 1926 na Diretoria-Geral do Imposto de Renda. Foi Membro do Conselho Nacional de Economia do Conselho Superior da Caixa Econômica Federal do Primeiro Conselho de Contribuintes (1934). Foi representante do Brasil nas Convenções sobre estabilização monetária, membro da Delegação do Brasil na Conferência Monetária e Financeira de *Bretton Woods* (juntamente com Roberto Campos) e da Delegação Brasileira na Convenção de Estudos de Investimentos - Nova York. Foi idealizador da criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) em 1945, a qual dirigiu anos mais tarde.

¹²⁴ Campos posteriormente continuou participando ativamente da vida política do país até o seu falecimento em 9 de outubro de 2001, na cidade do Rio de Janeiro.

¹²⁵ De forma a levar o leitor a entender os autores dentro do contexto da época, as biografias de Campos e Bulhões aqui apresentadas não fornecem dados posteriores a 1964.

¹²⁶ Informações coletadas no site do Ministério da Fazenda:
www.fazenda.gov.br/portugues/institucional/ministros/rep044.asp Acesso em: 22/01/2005

Em 1948, foi presidente da Comissão Mista brasileiro-americana de estudos econômicos (Missão Abink). Nesse meio tempo, Bulhões juntamente com Eugenio Gudin, introduziu o primeiro programa de curso superior de Ciências Econômicas na Universidade do Brasil (hoje UFRJ)¹²⁷. Em 1954 exerceu o cargo de Diretor Executivo da SUMOC até quando se viu nomeado em caráter interino para o cargo de Ministro da Fazenda na gestão do Ministro Eugênio Gudin (1954-1955). Logo depois, em 1955 e em 1961, voltou à direção da SUMOC. E, como já foi mencionado, foi Ministro da Fazenda de Castello Branco entre 1964 e 1967¹²⁸.

As influências liberais de Bulhões vieram principalmente de Jacob Viner, Eugênio Gudin e Knut Wicksell, sendo que sobre este último, Bulhões acreditava que, no caso brasileiro, estudá-lo seria mais importante do que estudar Keynes pois, enquanto este último focava suas análises em um período de depressão, Wicksell detinha o foco de sua análise em uma economia sueca que tinha ainda que se desenvolver.

Apesar de defender idéias liberais, e se autodenominar um neoliberal¹²⁹, reconhece que sua gestão como Ministro da Fazenda não seguiu esse modelo. Segundo ele, um modelo liberal que obtenha resultados ótimos deve sofrer algumas alterações e possuir um esquema de tributação que incentive os investimentos e pese mais sobre os gastos supérfluos e que favoreça temporariamente certos créditos especiais, certas isenções tributárias ou certos subsídios¹³⁰.

Bielschowsky também o considerou um neoliberal¹³¹ devido à sua prioridade na defesa da estabilidade monetária. Porém, separa Bulhões de neoliberais mais radicais como Eugenio Gudin principalmente pelo fato de Bulhões ter sido mais tolerante a iniciativas de planejamento parcial, o que o aproxima de Rostow. A importância de Bulhões como economista pode ser vista na declaração de Bielschowsky a respeito da divergência entre Bulhões e Gudin sobre a instituição

¹²⁷ BIELSCHOWSKY (1988)

¹²⁸ Entre 1964 e 1984 foi membro do Conselho Monetário Nacional (CMN), depois, foi presidente do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), onde permaneceu até o seu falecimento aos 84 anos no dia 13 de outubro de 1990.

¹²⁹ Segundo Paulo Nogueira Batista Jr (BULHÕES, 1990), Bulhões era um liberal não dogmático.

¹³⁰ BULHÕES (1990, p.31).

¹³¹ Bielschowsky denominava neoliberal “aqueles que defendiam o sistema de mercado como formula básica da eficiência econômica, ou seja, basicamente liberais. O prefixo ‘neo’ tem um significado muito preciso: representa o fato de que os liberais brasileiros, em sua maioria, passavam a admitir, na nova realidade pós-1930, a necessidade de alguma intervenção estatal saneadora de imperfeições de mercado, que, segundo reconheciam, afetavam economias subdesenvolvidas como a brasileira.” (BIELSCHOWSKY, 1988, p.37). Ainda segundo ele, os autores neoliberais no Brasil apresentavam três características fundamentais: a) desejavam a redução da intervenção estatal na economia brasileira; b) eram a favor de políticas de equilíbrio monetário e financeiro sem considerar seus efeitos sobre a renda e o emprego; c) eram contrários a medidas de apoio à industrialização.

de um sistema financeiro a longo prazo, a qual Bulhões defendia: “[...] assunto em que Bulhões foi o economista de maior destaque no país.” (BIELSCHOWSKY, 1988, p.39).

Referências Bibliográficas

BENTHAM, Jeremias. *Tratado de los sofismas políticos*. Rosário-Argentina: Editorial Rosário, 1944.

BIDERMAN, Ciro; **COZAC**, Luis Felipe L.; **REGO**, José Marcio. *Conversa com Economistas Brasileiros*. São Paulo: editora 34, 1996.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *O pensamento econômico brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência*. In: X ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, Campinas, 2005, p.2019-2042

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *A margem de um relatório. Texto das conclusões da Comissão Mista Brasileiro-Americana de estudos econômicos (Missão Abbink)*. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1950.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *Economia e Nacionalismo*. In: *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano 6, n.1, p.91-110, março de 1952.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *O administrador de empresa e o desenvolvimento econômico*. *Folha da Manhã*. São Paulo, 14 de agosto de 1956.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *Pressão dos financiamentos sobre o produto nacional*. In: *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano 12, n.1, p.29-40, março de 1958a.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *Mercado e Planificação*. In: *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, ano 12, n.2 p.29-60, junho de 1958b.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *Problemas do comércio exterior do Brasil*. *Digesto Econômico*, São Paulo, ano XIV, n.142 p.21-30, Jul-Ago 1958c.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *A generalização do conhecimento da Economia*. *Digesto Econômico*, São Paulo, ano XV, n.144 p.63-70, Nov-Dez 1958d.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *Um processo econômico de cooperação internacional*. *Digesto Econômico*, São Paulo, ano XV, n.146 p.97-100, Mar-Abr 1959a.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *Economia e Política Econômica*. *Digesto Econômico*, São Paulo, ano XV, n.147 p.11-14, Mai-Jun 1959b.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *Recursos do Exterior na Formação da Renda Nacional*. *Digesto Econômico*, São Paulo, ano XV, n.149 p.30-36, Set-Out 1959c.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *Economia e Política Econômica*. Rio de Janeiro: Ed Agir, 1960a.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. Algumas considerações sobre as fases do desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, ano 14, n.3, p.5-15, Set. 1960b.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. A política financeira do Governo e o Desenvolvimento Econômico do País. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 29 de julho de 1961a.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. Diretor executivo da SUMOC discorre sobre a política tributária do Brasil. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 27 de agosto de 1961b.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. Descentralização coordenada ou planificação centralizada. *Correio da Manhã*. São Paulo, 17 de dezembro de 1961c.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *O Jornal*. Rio de Janeiro, 19 de junho de 1962a.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. Bulhões deixa a SUMOC; Avelar será o substituto. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 28 de dezembro de 1962b.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. As pesquisas e os planejamentos. *Digesto Econômico*, São Paulo, ano XX, n.171 p.53-54, Mai-Jun 1963a.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. O ensino de economia e o problema do planejamento. *Digesto Econômico*, São Paulo, ano XX, n.172 p.53-59, Jul-Ago 1963b.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. Discernimento Econômico. *Digesto Econômico*, São Paulo, ano XX, n.174 p.37-46, Nov-Dez 1963c.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *Aspectos Particulares da Conjuntura Nacional - Moeda e Crédito*. Escola Superior de Guerra, documento n. C 1-30-63, 1963d.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de. *Octavio Gouvêa de Bulhões – Depoimento*. Brasília: Divisão de Publicações do departamento de Administração de Recursos Materiais do Banco Central do Brasil, 1990.

CAMPOS, Roberto. Programa de Estabilização Monetária. *Digesto Econômico*, São Paulo, ano XV, n.147 p.11-14, Mai-Jun 1959.

CAMPOS, Roberto. Roberto Campos define sua posição em torno do nacionalismo, da estabilidade e do desenvolvimento. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 29 de julho de 1961.

CAMPOS, Roberto. *Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Ed Fundação Getúlio Vargas, 1962a.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *O Jornal*. Rio de Janeiro, 16 de maio de 1962b.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *Ensaio de História Econômica e Sociologia* Rio de Janeiro:Ed Apec S/A, 1963a.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. Comércio e Política Comercial na América Latina. *Digesto Econômico*, São Paulo, ano XX, n.174, p.33-36, Nov-Dez 1963b.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico. In: *Economia, Planejamento e Nacionalismo*. Rio de Janeiro: Ed Apec, 1963c

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *Economia, Planejamento e Nacionalismo*. Rio de Janeiro: Ed APEC, 1963d.

CAMPOS, Roberto. *A moeda, o governo e o tempo*. Rio de Janeiro: Ed APEC, 1964.

CAMPOS, Roberto. Duas opiniões sobre a inflação na América Latina. In: HIRSCHMANN, Albert (org.). *Monetarismo vs Estruturalismo*. Rio de Janeiro: Lidador Societas, 1967 [1961].

CAMPOS, Roberto. *Temas e Sistemas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed APEC, 1968.

CAMPOS, Roberto de O.. *A Lanterna na Popa: memórias / Roberto Campos*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. 2 v.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Disponível em:
www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/htm/depoimentos/Roberto_de_Oliveira_Campos/1.asp Acesso em: 18/03/2005.

FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998.

GASPARI, Elio. *A Ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das letras, 2002.

GENNARI, Adilson Marques. *A lógica da subordinação – aspectos do conservantismo brasileiro – as idéias de Roberto de Oliveira Campos*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Estudos Pós-graduados em Economia da PUC-SP, São Paulo, 1990.

GIAMBIAGI, Fabio; **ALÉM**, Ana Claudia. *Finanças Públicas, teoria e prática no Brasil*. 2ª Ed. Rio de Janeiro:Ed.Campus/Elsevier, 2000. 5ª Reimpressão.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

LANGONI, Carlos G.. *A Crise do Desenvolvimento: Uma estratégia para o futuro*. Rio de Janeiro: Ed. Jose Olympio, 1985

MACEDO, Bernardo G. Anotações para uma crítica da nova agenda do desenvolvimento: o trabalho de Walt Rostow e Douglass North. In: X ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, Campinas, 2005, p.814-839

MADI, M. Alejandra Caporale. *A vanguarda do pensamento conservador. Um estudo sobre as idéias econômicas de Roberto Campos no período 1950-1964.* Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 1985.

MANNHEIM, Karl. *Liberdade, poder e planificação democrática.* São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1972[1951].

MELO, Wanderson F. de. *No Governo da entressafra: A práxis de Roberto de Oliveira Campos durante o governo de Castello Branco (1964-1967).* Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Estudos Pós-graduados em História da PUC-SP, São Paulo, 2002.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Ministros desde 1808: Octavio Gouvêa de Bulhões.* Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/institucional/ministros/rep044.asp>. Acesso em :18 out.2004.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. *Planejamento: Democracia ou Ditadura?* Tese (Doutorado em Filosofia) - Depto de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 1987.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. Nota sobre as origens e os limites da economia do desenvolvimento. In: X ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2005, Campinas-SP. Pgs 733-758.

OLIVEIRA, Fabrício A. *A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil.- 2ª edição revista e ampliada.* Belo Horizonte-MG: Ed. Oficina de Livros,1991.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKY, Antonio Cláudio. Democracia com Desenvolvimento:1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso.* Rio de Janeiro: Ed Campus, 1990.

PERINGER, Alfredo M. *Monetarismo vs Keynesianismo vs Estruturalismo.* Rio de Janeiro> Ed Globo, 1985.

REIS, Geraldo Antônio dos. *O anti-desenvolvimentismo de Bulhões.* Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. São Paulo, 1995.

ROSTOW, W.W. *Etapas do desenvolvimento econômico – Um manifesto não-comunista.* Rio de Janeiro: Zahar editores, 1961.

SANTA CRUZ, Aníbal Pinto. Nem estabilidade nem desenvolvimento. In: SÁ JR, Francisco. *Inflação e Desenvolvimento: Caminhos brasileiros 3.* Petrópolis: Ed Vozes Ltda, [197-?], p. 49-105.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: COUTINHO, Renata; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise.* São Paulo:Ed.Brasiliense, 1982, vol1, pg 56-121.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996.

STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the public sector*. 3rd ed. Nova Iorque-EUA: W.W.Norton Company, 2000.

SUNKEL, Osvaldo. Um esquema geral para a análise da inflação. In: SÁ JR, Francisco. *Inflação e Desenvolvimento: Caminhos brasileiros 3*. Petrópolis: Ed Vozes Ltda, [197-?], p. 13-48.

SUNKEL, Osvaldo. O fracasso das políticas de estabilização no contexto do processo de desenvolvimento latino-americano. In: SÁ JR, Francisco. *Inflação e Desenvolvimento: Caminhos brasileiros 3*. Petrópolis: Ed Vozes Ltda, [197-?], p.107-148.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro: IPEA, vol 27, n1, abril de 1997.

VINER, Jacob. Seis conferências do professor Jacob Viner.. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, ano 5, n.2, p.7-205, Junho. 1951.