A "Crise Fiscal do Estado" e o fim da Era de Ouro do capitalismo

The Fiscal Crisis and the end of the Golden Age of capitalism

Luciano Alencar Barros[1]

Carlos Pinkusfeld Bastos[2]

Resumo: O presente artigo busca apresentar e analisar criticamente a tese da "Crise Fiscal do Estado", apresentada por James O'connor no final dos anos 1960. Após considerações históricas, teóricas e empíricas acerca de como esta tese se relaciona com o fim do período de prosperidade que marcou o pós-guerra, o presente artigo também se propõe a avalia-la em termos políticos.

Palavras-chave: Crise Fiscal; Era de Ouro; História Econômica

Abstract: This paper aims to present and critically analyze the thesis of the "Fiscal Crisis of the State" proposed by James O'Connor in the late 1960s. After historical, theoretical, and empirical considerations regarding how this thesis relates to the end of the post-war prosperity period, the article also seeks to evaluate it in political terms.

Keywords: Fiscal Crisis; Golden Age; Economic History

1 – Introdução

O presente artigo tem por objetivo apresentar criticamente a tese desenvolvida por James O'connor em seu mais famoso livro, escrito entre o final dos anos 1960 e o início dos anos 1970, "*The Fiscal Crisis of the State*". Nele o autor transita entre a economia, a política e a sociologia, utilizando um arcabouço "neomarxista eclético", baseado na teoria marxista – mas acrescida de outras contribuições –, para analisar a inter-relação entre o Estado e a economia.

Segundo o autor o Estado não seria um empecilho ao processo de acumulação de capital (como em muitas interpretações marxistas), mas sim funcional ao mesmo, contribuindo para a acumulação em si e ajudando a legitimar a ordem social na qual ela se dá. A contrapartida deste processo é que haveria uma inexorável tendência de aumento da taxa de crescimento das despesas públicas acima das receitas, o que por sua

[1] Professor do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ.

[2] Professor do Instituto de Economia da UFRJ.

vez geraria deterioração fiscal do Estado e, consequentemente, o desencadeamento de um processo inflacionário. Assim o prognóstico do autor era de que seria necessária e urgente uma mudança nesta dinâmica a partir dos anos 1970.

A tese de O'connor ganhou notoriedade a partir desta década, tanto por sua contribuição teórica ao marxismo, que passou a contar com uma análise mais complexa do papel do Estado na economia, quanto por suas previsões em termos do quadro fiscal (dado o aumento dos déficits públicos dos Estados Unidos e a crise fiscal da cidade de Nova York em 1975) e de deterioração da inflação (que se acelera ao longo da década). Mais que isso, diversas ideias apresentadas no livro estão na base de diferentes arcabouços teóricos que defendem a "responsabilidade fiscal" (ou, no mínimo, têm precedência temporal sobre estes). Aspectos da tese da "crise fiscal do Estado", elaborada a partir de uma perspectiva marxista, são utilizados, de variadas maneiras, por todo o espectro político e econômico, de liberais a socialistas, de neoclássicos a marxistas.

Neste intuito o presente artigo se divide em mais cinco seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta o arcabouço teórico utilizado no livro, e a seção 3 expõe como este se relaciona com a crise dos anos 1970. A seção 4 apresenta a teoria do tempo comprado ou da crise adiada (que em alguns pontos converge com a tese da crise fiscal); a 5 tece algumas críticas à esta. Por fim, a seção 6 conclui o artigo.

2 – Um arcabouço neomarxista eclético

Como se buscará expor nesta seção, a abordagem teórica utilizada por O'connor se situa em uma espécie de interseção entre o instrumental de economia política e o de sociologia política, e, no que tange a teoria econômica, consiste em uma amálgama de diferentes abordagens. O autor parte de uma base marxista e incorpora novos elementos, principalmente sobre a inter-relação entre o Estado e a economia; utiliza formulações keynesianas a respeito da influência da demanda agregada no produto interno bruto; abre brecha para a validade do princípio da substituição neoclássico e pincela aspectos das teorias de capital humano; e utiliza uma interpretação para o processo inflacionário muito similar àquela utilizada pela escola monetarista.

O objeto de estudo do livro é a complexa teia de relações entre a dinâmica macroeconômica e o processo de acumulação de capital, de um lado, e a atuação do Estado na economia, por meio de sua política fiscal, do outro.

> In terms of economic theory, it's clear that in Fiscal Crisis I tried to explain macroeconomic changes in the economy in terms of the state budget (social capital at once adding productive capacity and demand to the economy), not vice versa, which was the standard approach of economists at the time. Then and only then did I seek to explain changes in the growth and composition of the budget – social expenses – in terms of the mal-effects of macroeconomic changes (undergirded in the first place by social capital). (O'CONNOR, [1973] 2001, p. xxi)

Exatamente pela utilização de um arcabouço teórico em certa medida inovador, que parte de uma base conhecida, mas introduz novos conceitos, é que se faz mister apresenta-los, para em seguida expor a análise do autor feita a partir deles, os resultados alcançados e as críticas necessárias.

Segundo O'connor a teoria do orçamento público por ele utilizada partiria das fundações sociológicas do governo ou das finanças estatais, e sua maior preocupação seria o estudo dos "*principles governing the volume and allocation of state finances and expenditures and the distribution of the tax burden among various economic classes"* (Ibid., p. 3). Este tipo de análise seria fundamental em um contexto onde os gastos públicos representavam parcelas crescentes do total despendido nas economias capitalistas avançadas (que seriam o foco do seu estudo). Neste sentido, segundo o autor, a teoria econômica tradicional daquela época estava apenas preocupada em definir o montante de gasto público necessário para se atingir determinado nível de emprego, sem atentar para os determinantes fundamentais do orçamento público.

> Currently, economists do not consider actual determinants in their theoretical models but rather restrict themselves to estimates of the volume of state spending necessary to effect desired changes such as high employment or more rapid accumulation and growth. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 5)

Na construção de seu edifício teórico o autor parte de dois conceitos fundamentais e que são transversais a toda a análise, o de **acumulação** e o de **legitimação**. Estas seriam as duas funções do Estado cruciais para o bom funcionamento das economias capitalistas: seria preciso tanto manter ou criar as condições para a acumulação produtiva de capital, gerando o excedente necessário para a reprodução do sistema e para a própria incidência de impostos (o que configuraria a função de acumulação), quanto viabilizar um contexto em que tal acumulação

ocorresse, de modo que houvesse suporte de todas as classes sociais, ou seja, manter ou criar as condições para a harmonia social (função de legitimação).

A partir destas funções principais do Estado, O'connor classifica os gastos do mesmo segundo esse caráter duplo, dividindo-os entre o **capital social** e os **gastos sociais**. O capital social seria composto dos gastos necessários para a acumulação privada lucrativa, se dividindo entre o investimento social e o consumo social. O primeiro seria dado pelos gastos destinados a elevar a produtividade, como o desenvolvimento de parques industriais e investimentos em educação, enquanto o segundo seria voltado para reduzir o custo de reprodução da mão de obra, como gastos com seguridade social. Assim, o investimento social elevaria, tudo mais constante, a lucratividade dos empreendimentos, seja pelo aumento da produtividade, seja pela redução do custo da mão de obra. Os gastos sociais, por sua vez, corresponderiam à função de legitimação do Estado, e se voltariam para a manutenção da harmonia social, como os dispêndios com assistência social.

É preciso pontuar, contudo, que além da classificação peculiar destes tipos de gastos, segundo o próprio autor tais categorias estão apenas no plano analítico, não sendo possível distingui-las com total clareza na prática: diversas agências do governo se envolveriam nas duas funções, e quase todos os gastos teriam também esse duplo caráter.[3]

Uma vez classificados os tipos de gasto do Estado, o autor apresenta suas categorias para os diferentes setores da economia.[4] Uma forma de dividi-la seria entre três setores: competitivo, monopolista e estatal. A tese central do livro consiste basicamente na interação destes três setores com os diferentes tipos de gasto do governo, e na análise da dinâmica econômica e política resultante desta interação.

O setor competitivo seria aquele de menor relação capital/trabalho e produtividade, de modo que seu crescimento dependeria mais da contratação da mão de obra do que do investimento em capital fixo ou do progresso técnico. Haveria uma tendência de saturação dos mercados que o englobam, dadas as fracas ou inexistentes

---

[3] "*Because of the dual and contradictory character of the capitalist state, nearly every state agency is involved in the accumulation and legitimization functions, and nearly every state expenditure has this twofold character"* (Ibid., p.7).

[4] É importante pontuar que, assim como ocorre com a classificação dos gastos públicos, as categorias de setores econômicos estariam mais definidas em termos teóricos do que na realidade.

barreiras à entrada, sendo muitos negócios de pequeno porte com uma escala local ou regional. Os salários seriam relativamente (aos outros setores) baixos, e as condições de trabalho ruins, com elevada parcela da mão de obra empregada em trabalhos temporários, sazonais e subempregada, o que implicaria em uma relação de causa e efeito com um movimento trabalhista pouco desenvolvido. Decorre destas características que os ganhos de produtividade se refletiriam em queda dos preços, enquanto os salários seriam determinados pela demanda agregada da economia. Este setor corresponderia à maior parcela dos serviços e distribuição.

O setor monopolista, em contraste com o competitivo, teria elevadas relações capital/trabalho e produto por trabalhador, de modo que o aumento da produção dependeria mais do investimento em capital fixo e dos ganhos de produtividade. Ele seria predominante no setor secundário e operaria em grandes escalas, geralmente a nível nacional ou internacional. Haveria muitas barreiras à entrada, o que geraria uma estrutura industrial estável. Também seria estável a demanda por trabalho, geralmente contratado em tempo integral. Os sindicatos seriam fortes e os salários relativamente elevados, mesmo nas empresas menores. Este seria o setor mais importante na determinação da dinâmica econômica.

Por fim o setor estatal seria dividido entre a produção direta e aquela feita por empresas privadas contratadas pelo Estado. Na produção direta a relação capital/trabalho seria baixa, bem como a taxa de crescimento da produtividade, e o aumento da produção dependeria do aumento do emprego; enquanto na indireta a relação capital trabalho seria um pouco mais elevada, o crescimento da produtividade também seria baixo e o aumento da produção dependeria do emprego de mais capital, mão de obra, bem como de aumentos da produtividade. Em ambos os casos o movimento sindical seria mais forte do que no setor competitivo, tentando ao máximo associar a dinâmica salarial àquela observada no monopolista.

A partir desta divisão analítica em setores, O'connor começa a examinar a interação entre eles e a economia em relação à política fiscal. Para o autor toda produção em uma economia capitalista é voltada para o lucro, e como o setor estatal não o tem como objetivo, caberia ao setor privado e, especificamente, ao monopolista, o papel de motor da acumulação de capital e do crescimento econômico. E como a expansão da produção deste setor dependeria do progresso técnico, do desenvolvimento

de produtos e do crescimento da produtividade (que por sua vez dependem do capital social e do setor estatal), estabelece-se uma intima relação entre as expansões do setor monopolista (e com isso da economia) e estatal.

> What forces determine scientific and technical progress and product development and increases in productivity? The growth of social capital and the state sector. It will be argued here that the general cause of monopoly sector growth has been the expansion of the state sector. We will also argue that the general effect of monopoly sector growth has been the growth of the state sector. **In other words, the growth of monopoly and state sectors is a single process.** (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 24, grifo nosso)

O setor monopolista requereria investimentos sociais cada vez maiores, mesmo em relação ao capital privado. E esta interdependência também expandiria a necessidade do consumo social, em seguridade social, no setor habitacional, etc.: "*monopoly capital socializes more and more costs of production"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 24).

A expansão do setor monopolista implicaria também na necessidade de elevação dos gastos sociais, em razão do excesso de capacidade produtiva, trabalhadores e mesmo capitalistas. Se neste setor os salários nominais tendem a crescer em linha com o custo de vida e a produtividade (de modo que o salário real cresceria com esta), o mesmo não necessariamente ocorre nos outros setores (notadamente não no competitivo), de tal sorte que o salário real médio da economia e a demanda agregada não acompanhariam a capacidade produtiva. O excesso de capacidade geraria a necessidade de expansão dos mercados, e tal expansão dependeria de auxílios internacionais e aumento dos gastos militares, que também constituiriam gastos socais de produção: "*[s]urplus productive capacity (or surplus capital) creates political pressures for agressive foreign economic expansion"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 150). O crescimento do setor também geraria uma população excedente, em função do aumento da produtividade especificamente orientado para poupar mão de obra (dada as altas taxas de crescimento setorial dos salários), que pressionaria o mercado de trabalho do setor competitivo, exercendo pressão baixista sobre salários e empobrecendo também desempregados e subempregados.

Este quadro, por sua vez, acarretaria necessidade de expansão dos gastos sociais "*surplus laborpower (or the surplus population) also builds up political pressures for the growth of the welfare system"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 150). E mesmo uma parte dos capitalistas do setor competitivo, encurralados entre a expansão do setor

monopolista em direção a parcelas do competitivo e a concorrência dentro do próprio setor, necessitaria de auxílio por parte do Estado em termos garantias de empréstimos, subsídios, etc., elevando ainda mais os gastos sociais (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 30).

Decorre desta complicada dinâmica entre o setor estatal e o monopolista que aquele precisa ofertar capital social para este, cujo crescimento, por sua vez, implica na necessidade de expansão dos gastos sociais O'CONNOR, [1973] 2001, p. 7-9). Este é um ponto central no argumento do autor: a expansão econômica (puxada pelo setor monopolista) requereria dispêndios públicos em investimento social para elevar a produtividade e em gastos sociais para reduzir o custo de reprodução da mão de obra, de modo a aumentar a lucratividade e viabilizar a acumulação. Esta, por sua vez, geraria contradições que, para serem apaziguadas, requereriam dispêndios em gasto social para legitimar o sistema.

Ocorre que a expansão do setor estatal se daria a custos crescentes, dados seus baixos ganhos de produtividade, e seus relativamente elevados e crescentes salários, característica que decorre da determinação política de salários, feita por sindicatos relativamente fortes, até certo ponto atrelada àquela vigente no setor monopolista (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 30). E os custos crescentes do setor estatal, caso se elevassem a ponto de inibir a oferta de capital social e de gastos sociais, inibiriam também o crescimento do setor monopolista (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 32).

Este processo está no cerne da crise fiscal do Estado, gerando uma tendência contínua, inexorável, à elevação dos gastos públicos. Este aumento dos gastos, ao aumentar a produção, aumentaria também a base de incidência dos impostos, sendo, portanto, em parte autofinanciado. Contudo, os crescentes dispêndios com capital social e gastos sociais, somados ao fato de os aumentos salariais do setor estatal tenderem a superar os da produtividade, implicariam na necessidade crescente de aumento da carga tributária como proporção do produto interno bruto. Mas haveria um limite máximo para a carga tributária, definido politicamente: "*the main limits on taxation are not the size of the work force or the level of wage income or any other "economic" factor but rather are political in nature"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 234). E, sem justificar (pelo contrário, afirmando que tal ponto não pode ser provado), indica que, quando da

publicação do livro, o limite não inflacionário máximo da carga tributária como proporção do produto nacional bruto deveria estar por volta de 30%.[5]

Haveria, na análise do autor, outras duas formas de financiar os gastos públicos, que seriam 1) por meio da monetização do déficit público, que ele denomina de "financiamento inflacionário" ou "taxação forçada", e 2) o estabelecimento de indústrias estatais e a socialização dos lucros, sendo esta última opção "proibida" pelo poder do capital monopolista.

> Increases in tax rates and/or inflationary finance ("forced taxation") thus have been necessary to finance an enlarged state economy. The power of monopoly capital prohibits the third mode of state finance – the establishment of state industry and the socialization of profits. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 43)

Enquanto em períodos normais o financiamento dos crescentes gastos públicos de daria por elevação da carga tributária (que do fim do século XIX aos anos 1970 cresce quase que continuamente), na presença de oposição popular (um exemplo seria a objeção aos dispêndios com a guerra norte-americana no sudeste asiático) o governo recorreria ao financiamento inflacionário, "*the state resorts to inflationary finance: It foregoes real borrowing and monetizes the state debt"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 43). E o autor argumenta que, independentemente de o financiamento ser inflacionário ou por elevação de impostos, o resultado seria a redução da taxa de crescimento dos salários reais.[6]

A redução da renda disponível dos trabalhadores os levaria a realizar greves por melhores salários. O processo se iniciaria no setor monopolista e em alguma medida se irradiaria para o setor estatal. Caso o aumento nominal de salário ultrapassasse o da produtividade haveria pressão no custo unitário do trabalho, e com isso uma tendência de elevação dos preços para proteger os mark-ups. Isto aumentaria a inflação que se retroalimentaria ainda mais caso houvesse expansão dos setores estatal e competitivo (que implicaria na queda na taxa de crescimento da produtividade global), e do aumento

---

[5] "*For example, twenty-five years ago Colin Clark suggested that the maximum (noninflationary) tax GNP ratio was 25 percent – a limit that Clark considered to be political in character. Although there is no way to prove or disprove the point (precisely because budget is inflationary), a figure of 30 percent might be more accurate today"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 234).

[6] "*Whatever the particular combination of tax and inflation finance, the effect is to reduce the rate of increase of real wages"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 43). É preciso salientar que o aumento dos impostos pode se dar sobre as camadas mais ricas, e não necessariamente sobre a classe trabalhadora. Ainda que fosse o caso, isso não reduziria a taxa de crescimento do salário real, mas sim a renda disponível dos trabalhadores.

dos dispêndios com consumo social e gasto social. Após descrever este processo o autor conclui que, neste "sentido limitado", a inflação pode ser entendida como sendo de custos.

> Thus, in one limited sense, the cost-push theory of inflation is correct: The erosion of living standards by inflation forces workers to demand higher wages, which, in turn, generate more inflationary pressure. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 45)

O autor resume o processo:

> The effect of these struggles is to trigger the process of inflation, fiscal crisis, and social crisis. Wage increases in the monopoly sector spread to the state sector, increasing unit labor costs there as well. If monopoly capital protects profit margins by introducing labor-saving methods, additional workers are pushed into the competitive sector (…). More and more workers thus come to depend on the state budget to maintain their living standards. If monopoly capital depends solely on prices increases to maintain profits, inflation worsens, burdening the state with higher expenditures and/or encouraging workers to demand higher money wages. In either case taxes and/or inflation tend to continue to rise, the social crisis tends to deepened, and monopoly sector production relations tend to worsen. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 46)

Este processo, cumulativo por si, se agravaria na medida em que a carga tributária incidiria principalmente sobre a classe trabalhadora, o que implicaria na necessidade de mais subsídios ao consumo (consumo social) e gastos para manter a coesão da sociedade (gastos sociais).

> This is one interesting contradiction of the tax system: on the one hand, the tax burden falls most heavily on the working class; on the other, the working class requires more and more expenditures (social consumption and social expenses) precisely because of its working-class status. It may be true that the greater the level of tax exploitation, the higher the level of government expenditures, and hence the need of even greater tax exploitation. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 211)

Ainda que a tendência do capitalismo fosse "*toward the creation of surplus capital and surplus labour"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 232), o autor argumenta que, conforme a economia se aproximasse do pleno emprego, o excedente econômico a ser utilizado pelo Estado para contribuir com o processo de acumulação tenderia a se exaurir.

> In a more or less fully employed economy, the private sector necessarily is deprived of any economic resources utilized by the state (or there is little potential taxable surplus in a fully employed economy). Consequently, planned increases in state outlays have to be financed by a corresponding

> rise in tax rates or by inflation, which will be resisted more or less vigorously by the population (O'CONNOR, [1973] 2001, p 231-232)

O raciocínio se baseia na possibilidade de crescimento econômico na presença de capacidade ociosa e de mão de obra desempregada, o que geraria aumento da renda e da base de incidência de impostos, financiando parte do aumento dos gastos e fazendo com que esse crescimento se desse "virtualmente sem custos" em termos de fatores de produção.[7] Mas a situação mudaria na vizinhança do pleno emprego. Mesmo com quase todo excedente já sendo "apropriado" pelo Estado, as necessidades de gasto público em capital social continuariam subindo para continuar viabilizando a acumulação. E na visão de O'connor a única solução seria a constituição do complexo social-industrial (que mesmo assim não seria uma solução definitiva).

> We can safely conclude that at one budgetary level **full employment of economic resources will be reached**. And at another, higher level, the state will have appropriated the entire surplus available in taxable form. **At this point, further increases in state spending will require the enlargement of the tax base**. This will necessitate a reallocation of state expenditures even more in favor of private accumulation and the social-industrial complex in order to accelerate capital accumulation and the growth of real income. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 213-232, grifo nosso)

Segundo O'connor, existiriam três saídas teóricas para contornar a crise fiscal e o consequente descontrole inflacionário: a recessão, o controle de preços e salários e a cooperação entre os setores estatal e monopolista para aumentar a produtividade da economia. Para o autor a terceira opção seria a única viável. Ainda que não desenvolva muito a ideia, ele propõe a constituição de um "complexo social-industrial" por meio da colaboração entre os setores monopolista e estatal. Este criaria um aparato burocrático formado de "*technologists, administrators, paraprofessionals, factory and office workers, and others who plan, implement, and control the new programs in education, health, housing, science, and other spheres penetrated by social-industrial capital"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 221), e subsidiaria o setor monopolista na provisão de bens e serviços antes providos pelo Estado, nas áreas da educação, saúde, transportes, moradia, segurança, etc.

Para financiar este complexo o Estado deveria se apropriar de parte do excedente por meio da realização de acordos de produtividade, ou de uma política de "*productivity*

---

[7] "*To the degree that capacity remains idle and the surplus population remains unemployed, state expenditures tend to raise not only the level of aggregate demand but also real output, incomes, and the tax base. In this sense, state expenditures tend to be partly self-financing and virtually costless in terms of the industrial capacity and laborpower utilized." (*Ibid.*,* p. 232)

bargaining" (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 57), desenhados para manter os ganhos de salários abaixo dos (ou no máximo em linha com os) ganhos de produtividade[8], e do estabelecimento de um imposto sobre valor adicionado no setor monopolista. E finalmente dever-se-ia usar o orçamento público e o complexo social-industrial para transformar os gastos sociais em capital social, elevando a produtividade dos setores monopolista (no intuito de conter os custos, aumentar a lucratividade e a produção) e estatal (aliviando assim a crise fiscal). Tal complexo iria requerer relações sociais mais colaborativas, entre os setores estatal e monopolista[9], e entre este e a classe trabalhadora organizada (bem como com o resto da população excedente). Depois de discutir a viabilidade política de tal complexo o autor conclui que, na ausência de movimentos extremistas que agravassem a situação, ele poderia ser uma possibilidade real.

> If the social crisis that underlies the fiscal crisis is not exacerbated by the emergence of a strong left-wing revolutionary movement (or a right-wing, fascistic movement), a fully developed social-industrial complex is a real possibility. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 228)

Vale ressaltar, contudo, que para o autor a constituição do complexo social-industrial seria apenas uma forma de aliviar a crise de forma não definitiva, de modo que "*the only lasting solution to the crisis is socialism"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 221). Como o decorrer da história demonstraria nenhuma dessas duas opções foram adotadas para superar a crise dos anos 1970, e, pelo contrário, o que se observou foi um aprofundamento do capitalismo com redução do papel (não do tamanho) do Estado na economia.

3 – A crise fiscal e o fim da Era de Ouro

Uma vez apresentado o arcabouço analítico utilizado por O'connor na teoria da crise fiscal do Estado, é possível examinar como se daria o processo em direção à crise e compará-lo com o que se observou na economia norte-americana a partir dos anos 1970. Antes disto, no entanto, vale ressaltar dois pontos fundamentais. Em primeiro lugar que o autor trata dos EUA, mas como um caso exemplar (da tendência geral, fora

[8] O autor afirma que "*[m]uch of the surplus generated within the monopoly sector, which now is distributed to workers in the form of increases in money wages commensurate with (or in excess of) productivity gains, would have to be appropriated by the state and plowed into the social-industrial complex"* (Ibid., p. 57), mas não explicita como isso seria feito. Isso após elencar as dificuldades da imposição do controle de preços e salários, que para ele seria inviável.

[9] Neste sentido o setor competitivo ficaria de fora deste grande projeto, afinal: "*Competitive sector capital has everything to lose and little to gain from the growth of the social-industrial complex" (Ibid.*, p. 56).

as particularidades) do que se processaria nas outras economias centrais do capitalismo, inclusive sempre se referindo a elas, como as europeias e a japonesa. E em segundo lugar que o livro foi escrito entre o fim dos anos 1960 e o início dos anos 1970, tendo sua primeira edição lançada em 1973, de modo que o autor até certo ponto previu a escalada inflacionária e a crise da década de 1970, ainda que seja válido o questionamento se o seu diagnóstico foi essencialmente correto, e que a realidade observada posteriormente não tenha confirmado seus prognósticos.

Como se expôs ao longo deste artigo, O'connor constrói um elaborado arcabouço teórico no qual usa categorias analíticas singulares para classificar os diferentes tipos de gasto público, para em seguida examiná-los em sua relação com os diferentes setores e assim chegar ao desempenho econômico. Durante este processo os interesses do setor monopolista acabariam por definir o formato da política orçamentária de modo viabilizar a continuidade do processo de acumulação. Neste sentido a política fiscal pode ser entendida como um complexo mecanismo distributivo desenhado para manter a harmonia social, elevar a produtividade dos empreendimentos, os lucros e a taxa de crescimento do produto. E o resultado da análise é simples e forte: há uma inexorável tendência ao crescimento dos gastos públicos – tanto em termos absolutos quanto em relação a um produto interno que na época crescia às maiores taxas já observadas na história humana (MADDISON, 2001) – e com isso da inflação.

A dinâmica de acumulação capitalista, na visão de autor, necessariamente levaria à deterioração fiscal e, futuramente, à crise. O crescimento do setor monopolista dependeria da expansão do capital social para que houvesse elevação da produtividade, redução dos custos (em especial com mão de obra), e aumento dos lucros. E o crescimento do setor geraria consequências econômicas e sociais que, por sua vez, iriam requerer mais gastos sociais para legitimar o regime de acumulação.

É interessante observar que, para O'connor, esta tendência de deterioração fiscal do Estado viria desde o fim do século XIX, não sendo, portanto, associado diretamente à revolução keynesiana dos anos 1930. Mesmo o advento da Segunda Guerra, que elevou em muito os gastos e as dívidas públicas, seria apenas um desvio temporário na tendência fiscal. Mas esta tendência não poderia continuar indefinidamente, e as contradições começaram a se exacerbar ao longo dos anos 1960 e principalmente na virada para os anos 1970.

As décadas do pós-guerra observaram um rápido crescimento econômico no mundo como um todo, processo que levou muitos países (notadamente os do capitalismo central) a situações próximas ao pleno emprego da força de trabalho. A taxa de crescimento anual média do PIB real do mundo foi superior a 4,9% entre 1950 e 1973, mais do que o dobro daquela observada, na média, antes do período (entre 1820 e 1950), e mais de 60% maior do que aquela observada entre 1973 e 1998. Neste mesmo período (1950-1973) a taxa média de desemprego situou-se abaixo de 5% nos EUA, abaixo de 3% na Europa Ocidental e de 2% no Japão (MADDISON, 2001). Mas, na interpretação do autor, este período de rápido crescimento do pós-guerra também teria gerado uma elevada capacidade produtiva excedente nos principais países capitalistas, acirrando a competição internacional por mercados, principalmente a partir da recuperação dos parques produtivos europeus e japonês.

> Throughout the 1960s, especially the late 1960s, the fiscal (and social) crisis was particularly acute. Advanced capitalist economies were hard put to cope with growing excess capacity and a static tax base. Increased international competition and economic stagnation exacerbated conflict over budget control - the distribution of state expenditures and the burden of taxation. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 41)

Aqui a interpretação da crise não é totalmente clara, ainda que sua direção seja inequívoca. Por um lado, o mercado de trabalho vivia, nitidamente, uma situação próxima ao pleno emprego, enquanto o autor afirma que havia um crescente excesso de capacidade produtiva, em um inusitado descompasso entre os mercados de trabalho e de produto. De qualquer modo, tanto a presença de excedentes de mão de obra e de capital, quanto a situação de pleno emprego da economia seriam problemáticas em termos fiscais e requereriam medidas para contornar o problema. A Era de Ouro, dentro do marco mais amplo do capitalismo liberal do século XIX, nascera condenada ao fracasso. A atuação do Estado na economia teria viabilizado, provisoriamente, o regime de acumulação, apenas adiando uma crise iminente.

É importante apontar que as escaladas da crise fiscal e da inflação precedem o primeiro choque do petróleo, evento que agravaria o processo. Diversos países capitalistas já vinham adotando, a partir do final dos anos 1960, políticas de renda (como as tentativas de controles de preços e salários) e recessões controladas para amenizar a crise. É também neste quadro que O'connor insere a tentativa de reforma do sistema monetário internacional.

> Between 1970 and 1971, the [US] federal government tried every weapon in the arsenal of national policy in a desperate attempt to ameliorate the crisis – for example, international monetary reform, managed recession, wage and price controls. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 41)

Nenhuma dessas medidas funcionaria de forma efetiva para superar a crise, uma vez que não atacavam suas causas profundas. O controle de preços e salários encontrava enorme resistência política para sua adoção e tinha claras limitações (adiando a questão inflacionária sem "resolver" a questão fiscal); o recurso recorrente à recessão seria insustentável em termos sociais; e a reforma monetária internacional não resolvia nem o problema dos EUA, quanto mais dos demais países capitalistas.

Ainda que não tenha se debruçado – até pela contemporaneidade do trabalho – especificamente sobre o fim da Era de Ouro, a teoria do autor apontava inequivocamente para o fim daquele regime de acumulação dos primeiros três quarteis do século XX. Se por um lado seus prognósticos tenham se mostrado extremamente equivocados na medida em que, longe de se constituir um complexo social-industrial ou de haver uma revolução socialista, tenha se observado a ascensão do neoliberalismo, por outro as previsões de aumento (absoluto e relativo) do tamanho do Estado na economia e de descontrole do processo inflacionário descreviam bem a realidade observada ao longo dos anos 1970 nos principais países da órbita capitalista. Talvez venha daí a força da sua teoria que, se não influencia diretamente, ao menos tem precedência sobre diversas correntes teóricas, mesmo heterodoxas, que atribuem ao Estado um papel problemático e por vezes coincidem com a ortodoxia na prescrição das "finanças sadias".

4 – Adiamento da crise

Um dos autores sobre os quais O'connor teve clara influência foi o sociólogo alemão Wolfgang Streeck. Em seu livro "Tempo Comprado" (2013), o autor também parte de um arcabouço teórico marxista eclético (incorporando outras influências) para analisar a crise dos anos 1970 e o desenvolvimento posterior do capitalismo, com o benefício de ter a seu dispor a experiência histórica transcorrida.

A função de investimento utilizada por Streeck (apesar de não ser formalizada no livro) se assemelha muito àquela adotada na teoria da crise fiscal: o investimento,

motor do crescimento, também seria função dos lucros (esperados), sendo afetado pelo estado de confiança dos capitalistas.

> Tanto o crescimento como o pleno emprego dependem da disponibilidade para investir dos detentores do capital, a qual, por seu lado, depende das suas exigências de rendimento e das suas expectativas de lucro, assim como da avaliação geral da situação social no que diz respeito à segurança da economia capitalista. A ausência de crises econômicas representa satisfação, o surgimento das mesmas, pelo contrário, insatisfação do capital. (STREECK, 2013, p 40)

Os muitos anos de baixo desemprego do pós-guerra teriam gerado expectativas crescentes na classe trabalhadora acerca da contínua melhoria de suas condições materiais (especialmente nos salários reais e na seguridade social), gerando demandas que estariam superando aquilo que os capitalistas considerariam razoável, de modo que *"as expectativas do trabalho e do capital afastaram-se de tal maneira umas das outras que o regime pós-guerra do capitalismo democrático tinha, forçosamente, de entrar em crise"* (STREECK, p. 44). Este processo começaria a mostrar seus limites a partir dos protestos de 1968.

Ainda que não explique as causas da desaceleração econômica observada a partir de meados de 1960, o autor afirma que o crescimento passou a não ser suficiente para acomodar as aspirações das distintas classes sociais. Com o passar do tempo os investimentos iam se mostrando aquém daqueles necessários para que houvesse a manutenção do pleno emprego.

> A fórmula de paz capitalista tornou-se irrealista no fim dos longos anos 60: o crescimento econômico resultante do trabalho e do capital – que poderia ter sido utilizado para empregos seguros, aumento de salários, condições de trabalho cada vez melhores e progresso social no sentido de um desenvolvimento constante dos direitos de proteção social – deixou de ser elevado e permanente. No início dos anos 70, já existia o risco de os investimentos de capital produtivos ficarem aquém daquilo que, nas condições de uma militância salarial crescente e de uma política social pública em expansão, seria necessário para assegurar o pleno emprego. (STREECK, p. 49-50)

Porém, como era *"convicção generalizada que o pleno emprego constituía a pedra angular do contrato social do capitalismo do pós-guerra"* (STREECK, p. 50), os governos dos principais países capitalistas teriam passado a realizar políticas monetárias expansionistas para acomodar as demandas salarias (que superavam os ganhos de produtividade) e garantir o pleno emprego.

> A política monetária inflacionista da década posterior à onda de greves de 1968 garantiu a paz social numa sociedade de consumo em rápido desenvolvimento, substituindo um crescimento econômico insuficiente e garantindo pleno emprego. (STREECK, p. 50)

Assim, o expansionismo monetário (e a decorrente inflação) seria uma forma de adiar de forma artificial a resolução do conflito distributivo nas principais economias capitalistas que desaceleravam. Neste ponto o autor não é exatamente preciso em termos de teoria econômica. Por um lado, afirma que a economia desacelerava, ou seja, reduzia-se a taxa de crescimento do produto, e por outro afirma que o pleno emprego foi alcançado por meio de tal política, de modo que o produto corrente elevar-se-ia em nível, aproximando do potencial (para acarretar uma situação próxima ao pleno emprego). A seguir, sem muito rigor teórico, parece indicar que este processo levaria a um aumento nominal, mas não real, do produto, e acaba por demonstrar que se utiliza da formulação monetarista segundo a qual haveria um aumento do produto real, ainda que não sustentável, a partir da ocorrência do fenômeno da ilusão monetária (que para ele seria um termo keynesiano).

> A inflação causou um aumento aparente, mas não real, do bolo a distribuir, mas isso, a curto prazo, não fez necessariamente diferença; criou a ilusão, tanto junto de trabalhadores como de empregadores – uma "ilusão monetária" em termos keynesianos –, de um aumento da prosperidade que permitia um novo consumismo. Porém, esta ilusão haveria de desaparecer com o tempo, acabando, o mais tardar, quando a queda do valor do dinheiro levou novamente os proprietários dos recursos monetários à moderação nos investimentos, se não mesmo à fuga para outras moedas. (STREECK, p. 50)

Ainda que não deixe claro que o expediente do expansionismo monetário tenha sido utilizado para financiar gastos públicos crescentes, Streeck se aproxima de O'connor ao dizer que a inflação, decorrente de uma opção de política econômica, foi uma forma de adiar uma iminente crise do capitalismo ocidental. Tal expediente teria se esgotado na segunda metade dos anos 1970, de modo que se tornou necessária a adoção de uma política de estabilização (contracionismo monetário) por parte dos EUA, seguidos pelos demais países capitalistas. Neste ponto o autor novamente dá a entender que o aumento do produto por meio de tal expediente seria apenas nominal, mas que mesmo assim teria implicado no pleno emprego.

> No entanto, pelo menos desde o início da estagflação na segunda metade dos anos 70 – o início de uma diminuição do crescimento, apesar da inflação acelerada –, a magia da substituição do crescimento real pelo crescimento nominal esgotou-se e foram tomadas medidas de estabilização drásticas sob a liderança dos Estados Unidos e do seu banco central, a Reserva Federal, tais como um aumento temporário das taxas diretoras americanas acima de

> 20%, o que acabou, muito rapidamente, e até hoje, com a inflação. (STREECK, p.51).

As consequências desta política de estabilização (queda na taxa de crescimento do produto e aumento do desemprego) passaram a requerer novas estratégias visando a manutenção da legitimidade do sistema capitalista. Segundo o autor a nova estratégia utilizada seria o endividamento público, de modo que teria ocorrido a transição do Estado fiscal para o Estado endividado: novamente teria se postergado a crise.

> O endividamento público, tal como a inflação, permite a um governo utilizar, para a pacificação de conflitos sociais, recursos financeiros que na realidade ainda não existem – neste caso, os recursos que ainda têm de ser criados pelos cidadãos e retirados aos mesmos pelo Estado, na forma de impostos. Recorre-se novamente ao sistema monetário, neste caso não à impressão de dinheiro, mas sim às instituições privadas de crédito, que pré-financiam as futuras receitas fiscais do Estado. (STREECK, p. 53)

Streeck associa a marginalização deste tipo de "saída" para crise fiscal, na abordagem de O'connor, ao fato de, na época, "*não existir uma economia financeira suficientemente forte, nem se ter iniciado a "financeirização" do capitalismo através da desregulamentação dos mercados financeiros"* (STREECK, p. 98). Porém, para Streeck, este tipo de abordagem para o adiamento da crise iminente também teria seus dias contados. Assim como O'connor, ele também fala em limites para o endividamento, indicando que, com o aumento da dívida pública como proporção do PIB, as parcelas crescentes do orçamento destinadas ao pagamento do serviço da dívida se tornaram uma preocupação séria para os governos, "*enquanto os seus credores começaram a duvidar da capacidade de os Estados pagarem as suas dívidas*" (STREECK, p. 55-56).

Assim, observa-se como, para ambos os autores, a atuação do Estado na economia na virada dos anos 1960 para 1970 postergou uma iminente crise por meio de políticas monetárias expansionistas e, consequentemente, pela aceleração da inflação.

5 – Avaliação crítica da teoria da crise fiscal do Estado

Como se procurou demonstrar ao longo do artigo, a teoria da crise fiscal do Estado se baseia em um arcabouço teórico eclético, que, partindo de uma base marxista, passeia por distintos campos das ciências sociais e se utiliza de contribuições de diferentes correntes de teoria econômica.

A base teórica do autor em larga medida parte do referencial marxista da luta de classes e das consequentes relações sociais de produção, ainda que se desenvolvam complexas inter-relações entre estas e o setor público. Na abordagem do autor o Estado teria pouca autonomia relativa, o que o situa próximo às formulações instrumentalistas acerca da teoria do Estado (POULANTZAS, 1977). Este serviria basicamente aos interesses da classe capitalista, e, em especial, do setor monopolista, entendido como motor fundamental da dinâmica econômica. Nesta formulação o Estado, longe de ser um empecilho para o processo de acumulação, torna-se essencial a este, viabilizando-o por meio dos aumentos de produtividade, da redução dos custos de reprodução da mão de obra, e pela sua legitimação junto à sociedade. A contraface deste processo é a tendência inexorável ao aumento do tamanho do Estado – *"state grows because it grows"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. xv) –, à crise fiscal, e, consequentemente, ao descontrole do processo inflacionário.

Conforme apontado na seção 2, as categorias analíticas utilizadas pelo autor se situam mais no campo da teoria, e, apenas com bastante dificuldade (empíricas e mesmo teóricas) podem ser aplicadas à realidade.[10] Mas mesmo em se aceitando o arcabouço analítico proposto pelo autor, algumas dificuldades surgem. Em primeiro lugar, uma vez que se adota (como o autor faz, ao menos no curto prazo) o Princípio da Demanda Efetiva, todo gasto realizado na economia, caso não vaze para o exterior (como no caso do dispêndio com importações), gera demanda doméstica e com isso estímulo à produção e ao aumento da capacidade produtiva, a depender do grau de utilização da mesma. Porém, o autor afirma que os "gastos sociais" "*are not even indirectly productive"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 7), o que é no mínimo estranho na medida em que ele reconhece que tais gastos expandem a demanda agregada: "(...) *social expense outlays do not increase productive capacity, although they do expand aggregate demand*" (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 8). Na introdução de uma edição posterior o autor admitiria que não explorou a fundo os impactos econômicos de tal gastos.

> I was at the time not fully conscious of the "missing link" in my theory of the fiscal crisis, namely, the effect of the expansion of social expenses on the macroeconomic behavior of the economy." (O'CONNOR [1973] 2001, p. xxi)

[10] Para uma análise crítica destas categorias ver Mosley (1979).

O fato de tais gastos expandirem a demanda agregada, mas não a capacidade produtiva indica que a função de investimento utilizada pelo autor também não leva em conta o grau de utilização da capacidade produtiva. Como diversas passagens deixam claro, o investimento seria função apenas do lucro, independentemente de haver (e do tamanho da) capacidade ociosa.

> (...) if profits are taxed too heavily, the accumulation of capital and thus the growth of production and employment will diminish, and that if the incentives of wealthy families and investors and their financial institutions (which monopolize the supply of money capital) are impaired, the supply of investable funds will dry up. In other words, the official ideology of taxation asserts that taxes must not reduce incentives both to supply and to invest money capital. These propositions are, of course, true within the framework of capitalist production: Those who advance them can sabotage production if they do not receive what they consider to be acceptable profit margins and personal incomes. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 204-205)

Como o trecho acima evidencia, além de se utilizar desta específica função de investimento, o autor indica a necessidade de fundos emprestáveis para financiá-lo, de tal sorte que a ausência de incentivos para a oferta de tais fundos poderia limitar o investimento. Esta proposição é no mínimo questionável, uma vez que, na presença de opções atrativas de negócios, as empresas irão investir, se não se utilizando de lucros retidos, então por meio recursos captados no sistema financeiro doméstico ou mesmo internacional. É difícil de se conceber uma tributação que inviabilizasse a captação de recursos para o investimento em oportunidades produtivas lucrativas.

Outro ponto passível de discussão diz respeito aos gastos com seguridade social que, para o autor, teriam como resultado (e função primordial) o aumento da produtividade. O autor chega até a afirmar que, deste ponto de vista, a seguridade social seria uma espécie de seguro para os capitalistas e as corporações, e não (primariamente) para os trabalhadores: "*Seen in this way, social insurance is not primarily insurance for workers, but a kind of insurance for capitalists and corporations"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 138).

> Although social security contributes to social and political stability by conservatizing unemployment and retired workers, the primary purpose of the system is to create a sense of economic security within the ranks of employed workers (especially workers in the monopoly sector) and thereby raise morale e reinforce discipline. (…) Thus the fundamental intent and effect of social security is to expand productivity, production, and profits. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 138)

Parte significativa da literatura existente, desde aquela de orientação mais marxista (BOWLES *et. al*, 1984, p. 88) até as mais relacionadas ao *mainstream* (BLANCHFLOWER E OSWALD, 1995), parece convergir para o fato de que os gastos com a seguridade social tendem a reduzir (e não aumentar) a disciplina dos trabalhadores. Ainda que um debate aprofundado do ponto fuja ao escopo do presente trabalho, cabe destacar que, nesta perspectiva, quanto maiores fossem os benefícios sociais por fora do emprego (e em especial o seguro desemprego), menores seriam os custos de se perder o emprego e, com isso, os incentivos para o aumento da produtividade por parte da classe trabalhadora.

Um segundo ponto passível de debate acerca da forma como o autor lida com a produtividade diz respeito ao seu principal determinante, o investimento social. Para ele tal investimento se dividiria entre o capital físico (que consistiria na infraestrutura física) e o capital humano (basicamente gastos em educação, pesquisa e desenvolvimento). Não se pretende aqui diminuir o papel crucial do Estado na evolução do progresso técnico, especialmente no que diz respeito às inovações primárias geradas no complexo militar, mas cabe a indagação de até que ponto o investimento em infraestrutura ou mesmo grande parte daqueles destinados à educação têm impactos sobre a *taxa de crescimento* da produtividade (que é o que interessa na análise do livro), e não apenas sobre seu *nível*. Ademais, o autor simplesmente não cita a relação consagrada na literatura sobre progresso técnico, entre o volume de produção (notadamente a industrial) e a taxa de crescimento da produtividade, relação conhecida como lei de Kaldor-Verdoorn (KALDOR, 1978; VERDOORN, 2002; MCCOMBIE et al., 2002).

Caso se aceite que há uma correlação positiva entre as taxas de crescimento do produto e da produtividade e se adote o princípio da demanda efetiva, segue-se que todos os gastos da economia tendem a ter impactos positivos sobre o produto e, consequentemente, sobre a produtividade. Tais impactos poderiam ainda ser potencializados caso fossem direcionados especificamente para o setor industrial e se focassem em pesquisa e desenvolvimento. Neste sentido um tratamento mais rigoroso dado à questão da produtividade poderia tornar a análise econômica mais robusta e, ao mesmo tempo, deixar mais sólida a proposta normativa da constituição do complexo social-industrial.

Ainda que não seja o foco do presente artigo a análise crítica de tal complexo, causa estranheza o conceito de "acordos de produtividade" destinados a controlar o custo unitário do trabalho ser apresentado logo após a crítica do autor às tentativas de se realizar controles sobre (preços e) salários.[11] Segundo O'connor o controle destes poderia prejudicar os trabalhadores na divisão da renda nacional (especialmente em períodos de estagnação), impedir a redução da desigualdade entre salários (caso fosse desenhado de modo a congelar a estrutura salarial), e minar o poder dos sindicatos, tirando deles a tarefa da barganha salarial. Curiosamente, tal controle geraria nos capitalistas – em especial do setor monopolista – e no Estado o receio diametralmente oposto: de aumento da coesão, da consciência, e do fortalecimento da classe trabalhadora.

> Controls thus create possibilities for the development of alliances between workers within the monopoly sector and between workers in the monopoly and competitive sectors. Perhaps this is the basic danger of wage controls from the standpoint of monopoly capital and the state – the potential growth of a class-conscious and unified working class. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 50)

Cabe notar que, ao comentar sobre os impactos da elevação salarial no setor monopolista, o autor aparentemente abre margem para a introdução do princípio neoclássico da substituição, na medida em que tal setor passaria a adotar métodos menos intensivos em mão de obra para proteger suas margens de lucro (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 45-46). Mas, diferentemente do arcabouço neoclássico, para o autor tal princípio não seria capaz de garantir o pleno emprego de todos os fatores produtivos.

No que tange a inflação, a formulação teórica exposta no livro é bastante ambígua. Por um lado, seguindo a tradição marxista, explora-se bastante a questão da barganha salarial, e até certo ponto há uma aceitação do diagnóstico de inflação de custos, justamente quando é comentada a dinâmica pela qual a recomposição salarial no setor monopolista (a partir de perdas inflacionárias ou tributárias) tende a deteriorar o processo inflacionário, na medida em que tal setor tem plena capacidade de repassar seus custos aos preços. Isto refletiria e agravaria a crise fiscal.

> Wage struggles are conducted partly to recover wages lost to higher direct taxation and inflation. To the degree that they succeed, wage struggles

[11] É notório que países europeus, em especial os escandinavos, realizavam processos de barganha salarial verticalizados e unificados. No campo teórico autores como Cornwall (1994) e Setterfield (2006) utilizam o conceito de barganha social, uma espécie de acordo distributivo visando o controle da inflação.

> aggravate inflation, and thus both reflect and intensify the fiscal crisis. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 229)

No entanto, as recomposições salariais aparentemente são apenas um mecanismo de propagação da inflação gerada por excesso de demanda. Tanto que, ao comentar a dinâmica entre salários e preços, o autor afirma que apenas "*in one limited sense, the cost-push theory of inflation is correct"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 45). O diagnóstico de inflação de demanda, por sua vez, permeia todo o livro, refletindo-se repetitivamente em conceitos como *"forced taxation"* e "*inflationary finance"*. Em geral as referências à inflação se dão justamente no contexto de expansão dos gastos públicos sem a respectiva elevação dos impostos (de modo que o governo tomaria emprestado e monetizaria a dívida), o que tem grande proximidade com o diagnóstico monetarista do processo. Friedman também é bastante repetitivo, especialmente em meios não acadêmicos, a respeito da inflação como sendo causada pela expansão monetária decorrente de uma política fiscal expansionista: *"[t]he Federal government is the engine of inflation—the only one there is. (...)*", de tal modo que "*[t]here is one and only one cure for inflation: for the Federal government to spend less and create less money*." (FRIEDMAN, 1978, p.80).

Ocorre que, para que haja inflação de demanda, é necessário que o produto agregado se iguale ou supere o produto potencial, o que contrasta com a análise de O'connor acerca da capacidade excedente (*surplus capacity)* e da força de trabalho excedente (*surplus laborpower*). Além disso, na visão do autor, a alternativa do "financiamento inflacionário" se torna a única opção em situações de pleno emprego quando, para uma dada capacidade produtiva, a base de arrecadação tributária tende a ser a maior possível, o que revela que o ponto de pleno emprego não representa uma meta para os gastos públicos: estes tendem a crescer mesmo em se atingindo tal ponto.

> High or full employment clearly mitigates against the process of self-financing of state expenditure and deepens the fiscal crisis because an expansion of state expenditures tends to be inflationary. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 232)

O tema do financiamento dos gastos públicos também é tratado com pouco rigor. Apesar de o livro tratar primordialmente da economia dos Estados Unidos, país que emite não apenas sua própria moeda, mas a moeda de curso global, há inúmeras passagens que dão a entender que o governo poderia ter problemas para se financiar. No capítulo sobre a dívida pública, por exemplo, argumenta-se que "*the institution of the*

debt normally tightens capital's grip on the state", e mais que isso, com o crescimento da dívida ao longo do século XIX, "*the state became financially dependent on and therefore politically indebted to this class of bankers, investment houses, and other money brokers"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 188-189). Apesar de o governo norte-americano emitir a moeda na qual está denominada sua dívida, sua capacidade de pagamento da mesma adviria da possibilidade de se taxar a sociedade e de se aumentar a base tributária por meio de expansão dos gastos: "*In effect, the security of state loans is the power to tax and the ability to expand the tax by enlarging GNP"* (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 188).

A dinâmica exposta no livro entre o governo e o setor financeiro ou, mais especificamente, os credores da dívida pública, também é peculiar. Os credores teriam o poder, por meio da recusa da compra de títulos, de forçar a elevação dos juros, poder este que se reduziria conforme se reduzissem os prazos dos títulos.

> The only important power that financial institutions exercise over the federal government is their ability to compel the Treasury to pay high interest rates (and even this power has been greatly diluted by the shortening of the debt and the growth of special issues). (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 193)

O autor afirma que o setor financeiro, ao recusar a compra de títulos de prazo mais longos, teria forçado este encurtamento da dívida.

> On the one hand, finance capital increasingly refused to buy long-term federal bonds, this forcing the Treasure to issue relatively more short-term bills and notes and shorten the length of the debt. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 191)

O encurtamento da dívida, por sua vez, aumentaria a liquidez dos títulos o que, por torna-los mais similares à moeda, faria com que tivessem mais impacto inflacionário.

> As the debt become shorter and shorter, it has become more liquid (more like money), and thus more inflationary, in turn forcing the government to put out more special issues, which have fueled the inflation and fiscal crisis. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 191)

Aqui reside outro grande equívoco por parte do autor. Ainda que fosse verdade que todo e qualquer acréscimo de gastos aumentasse a inflação (o que só se verifica em situações de pleno emprego), para que um aumento da oferta monetária acarretasse aumento dos preços ela teria, necessariamente, que ser gasta (o que em contextos de incerteza poderia não ocorrer). E o comportamento da inflação nada tem que ver com o prazo de maturidade dos títulos públicos: quando há emissão e venda de um título a

autoridade monetária retira poder de compra da economia, o que é uma atividade rotineira de política monetária e visa induzir o mercado interbancário para que haja elevação dos juros. A decisão de dispêndio por conta do tesouro não se relaciona com esta operação. Quando da maturação do título em questão (independentemente de quando for) a autoridade monetária decide se o seu pagamento deverá aumentar a base monetária (caso se deseje baixar os juros) ou mantê-la, de modo que neste último caso haverá a emissão de um novo título.

Mas a principal crítica que se deve tecer à teoria da crise fiscal do Estado é iminentemente política. Erros e confusões teóricas à parte, a conclusão é que o governo é obrigado a elevar seus gastos, que isto configura um problema, e que este processo se dá primordialmente em benefício da classe capitalista. Em uma economia de mercado o Estado é um agente fundamental na promoção do crescimento econômico, e as consequências distributivas de tal crescimento podem se dar em favor de uma ou outra classe social, bem como de diferentes setores da sociedade. Em geral o crescimento econômico tende, inclusive, a favorecer a classe trabalhadora na medida em que o desemprego cai e tal classe aumenta seu poder de barganha frente aos capitalistas. A formulação de que o Estado é irresponsável e gasta demais tende a favorecer esta classe, como o próprio autor admite.

> Monopoly capital also wants the state to remain dependent on tax revenues and thus fiscally weak – to reduce the possibility that a popular government would reorder the allocation of material resources. (O'CONNOR, [1973] 2001, p. 180)

O Estado não depende da receita tributária e não é fraco em termos fiscais. Ele pode e deve gastar para promover o crescimento econômico, e tem todas as condições de orientar tal crescimento em favor de uma distribuição mais equitativa das riquezas geradas. Ainda que o grau de autonomia do Estado esteja sujeito ao contexto político de correlação de forças na sociedade, a definição *a priori* de interesses prevalecentes e de leis mecânicas para sua evolução tende a empobrecer o debate, colocando o Estado como um instrumento (condenado) a serviço de uma classe social, e não como uma ferramenta fundamental a ser disputada pela sociedade, mesmo dentro dos marcos do capitalismo.

Além da mensagem que a conclusão a que chega O'connor passa, por si só, para o conjunto da sociedade, ela ainda pode ser apropriada pelos interesses mais

conservadores interessados em condenar o Estado, definindo-o como um ente perdulário e ineficiente e que, portanto, deve ser contido ao máximo.

6 – Conclusão

Como se procurou demonstrar ao longo do artigo, James O'connor se utiliza de um arcabouço teórico bastante eclético para construir sua tese acerca das inter-relações entre o Estado, por meio de sua política fiscal, e os diferentes setores da sociedade, tese esta que ficou conhecida como a teoria da crise fiscal do Estado. Em termos de economia o autor parte de uma base marxista, incorpora elementos keynesianos, neoclássicos e até mesmo monetaristas.

A economia é dividida em três setores, sendo o monopolista o crucial para a dinâmica macroeconômica. É justamente a necessidade de reduzir os custos e aumentar os lucros deste setor que impele o Estado a realizar os gastos com capital social, tanto para baratear a cesta de consumo dos trabalhadores (por meio do consumo social) e, com isso, reduzir a taxa de crescimento dos salários, quanto para elevar a produtividade (por meio do investimento social), reduzindo assim a necessidade de mão de obra por unidade de produto. Além disso, o Estado também tem a necessidade de efetuar vultosos gastos sociais para legitimar a ordem vigente, como é o caso dos dispêndios com o Estado de bem estar social.

Como as receitas do Estado não crescem na mesma proporção que as receitas, abre-se um *gap* crescente, de modo que há, na visão do autor, uma tendência inexorável de deterioração as contas públicas. Ainda que o crescimento do produto e, com isso, da base de arrecadação, amenize o processo, a elevação da carga tributária encontra sérias restrições políticas por parte da sociedade. E o aumento da dívida pública, segundo O'connor, só pode se dar até certo ponto, a partir do qual se torna inflacionário. Ainda que não explique com exatidão este limite, o que se entende é que o setor financeiro não aceitaria mais títulos a partir dele, o que obrigaria o governo a monetizar sua dívida, gerando inflação. Esta seria uma das principais facetas da crise fiscal do Estado.

Ainda que tenha incorrido em erros teóricos e confusões conceituais, a teoria da crise fiscal do Estado tornou-se extremamente popular nos anos 1970. O aumento da participação do Estado na economia, dos déficits do governo federal dos Estados

Unidos, a crise fiscal da cidade de Nova York (em 1975), e o descontrole inflacionário observados ao longo da década em diversos países capitalistas pareciam estar confirmando a teoria de O'connor. Seus prognósticos, no entanto, não poderiam estar mais distantes do que se passou depois. Longe de haver a constituição de um complexo social-industrial ou uma revolução socialista, o que se observou foi justamente o contrário: disseminação do neoliberalismo ao redor do globo e fim do socialismo na União Soviética.

Após a apresentação da teoria e da tentativa de compreensão do fim da Era de Ouro do capitalismo à sua luz, buscou-se criticar alguns aspectos equivocados do livro, principalmente em termos econômicos. Entre eles destacou-se o papel dos gastos no estímulo à produção e à expansão da capacidade produtiva, o tratamento dado à questão da produtividade, a superficialidade com que são tratados os "acordos de produtividade" visando o não descontrole de salários, o diagnóstico (basicamente monetarista) da inflação, e, principalmente a abordagem em relação às finanças públicas: as restrições a que está sujeita a autoridade monetária e, em última análise, o próprio grau de liberdade da política fiscal.

Para além de erros e confusões, a maior crítica que se deve fazer à teoria da crise fiscal do Estado diz respeito às suas implicações políticas. A conclusão do livro é que a política fiscal serve basicamente ao setor monopolista e que a luta política, por mais que possa desvirtuar momentaneamente esta "vocação" do Estado, não tem a capacidade de mudar esta lógica. Mesmo a constituição do complexo social-industrial, saída provisória, na visão do autor, para a crise, consiste na submissão do Estado aos interesses do setor monopolista, e muito à custa da classe trabalhadora. A política fiscal, além de seguir essa lógica quase mecânica pró-capital, ainda tem uma tendência inexorável ao "descontrole" (o que, por sua vez, é definitivamente ruim). São deixadas de lado as potencialidades positivas da mesma em termos de geração de crescimento econômico, de sua reorientação em direção a uma sociedade mais equitativa e da provisão de bens públicos.

Ainda que se busque compreender a contribuição teórica do autor e que se reconheça sua grande repercussão junto à sociedade, há que se criticar o impacto político de tal obra, que pode se alinhar e mesmo ajudar a embasar as mais conservadoras políticas econômicas que defendem a austeridade e um Estado mínimo.

Se, para quem almeja outro tipo de sociedade, criticar a atual é fundamental, um melhor entendimento de seu funcionamento de modo a reorienta-lo para amenizar seus problemas e explorar melhor suas potencialidades também deveria ser parte da militância teórica e prática.

Referências bibliográficas:

BLANCHFLOWER, D. G. E OSWALD, A. J. An introduction to the wage curve, Journal of Economic Perspectives, Summer, 9(3), pp. 153-167, 1995

BOWLES, S. et. al. Beyond the wasteland: A democratic alternative to economic decline. 1984.

CORNWALL, J. Economic breakdown & recovery, M. E. Sharpe, 1994.

FRIEDMAN, M. Answering the Big Questions, by Milton Friedman and Paul A. Samuelson, Newsweek, 2, p. 80-81, May 1978.

KALDOR, N. The case for regional policies. In KALDOR, N., Futher essays on economic theory. New York: Holmes & Meier, p. 139-154, 1978 [1970].

MADDISON, A. The World Economy: A Millennial Perspective, Paris: OECD, 2001.

MARGLIN, S. e SCHOR, J. The golden age of capitalism, Oxford University Press, 1990.

MCCOMBIE, J. *et al*. (Ed.). Productivity growth and economic performance: essays on Verdoorn's law. Springer, 2002.

O'CONNOR, J. The fiscal crisis of the state. Transaction Publishers, [1973] 2001.

POULANTZAS, N. Poder político e classes sociais. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

SETTERFIELD, M. Is inflation targeting compatible with Post Keynesian economics?, Journal of Post Keynesian Economics, vol. 28, issue 4, pp. 653-671, 2006.

STREECK, W. Tempo Comprado: A crise do capitalismo democrático. Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy. Coimbra: Actual, 2013.

VERDOORN, P. J. Factors that determine the growth of labour productivity. In: Productivity Growth and Economic Performance. Palgrave Macmillan, London, p. 28-36, 2002 [1949].