

ESTADO, REGULAÇÃO E FISCALIDADE: UMA ABORDAGEM INTRODUTÓRIA

André Cezar Medici*

Introdução

A questão fiscal é uma velha preocupação dos economistas. Desde seu nascimento, a economia política procura dar um tratamento aos problemas relacionados à tributação e ao uso governamental dos recursos arrecadados através de impostos. Mas, em que pese à antiguidade do tema na agenda dos economistas, sua abordagem tem sido feita, na maioria dos casos, de forma instrumental e pouco analítica.

Em grande medida, pode-se afirmar que a instrumentalidade do tratamento da questão fiscal pelos economistas está umbilicalmente ligada à concepção de Estado e de suas funções na longa trajetória do pensamento econômico, concepção esta que nem sempre pode ser encontrada de forma explícita.

No ideário da economia política clássica, o Estado deveria limitar suas funções à promoção do crescimento da economia através de medidas normativas, da ação do poder fiscal e da execução de atividades que lhe são específicas. Não caberia ao Estado a execução de atividades produtivas ou concorrentes com o mercado privado, mas somente a defesa da soberania nacional (através do Exército e da Marinha), a execução de obras públicas e de infra-estrutura, a manutenção da justiça, da burocracia e do consumo do Governo.

A questão fiscal já nasceu com a fisiocracia, mas foi na escola clássica que atravessou um período de aprofundamento temático. Adam Smith (1958), em sua obra máxima, realizou importante estudo de resgate histórico do papel do Estado e de classificação das receitas e despesas dos Governos. A partir daí, a análise das funções do Estado e dos princípios de tributação passou a ser obrigatória nos manuais de economia política da escola clássica.

Malthus (1977) e Ricardo (1975), cada um ao seu estilo, incorporaram novas discussões à análise das finanças públicas. O primeiro analisou e criticou a natureza das políticas assistenciais dos governos, enquanto o segundo dedicou quase um terço de sua obra à descrição e à análise taxonômica dos impostos.

* Professor e Pesquisador da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do IBGE e Professor da PUC-RJ.

Enquanto isso, cresceram e aperfeiçoaram-se um discurso e um credo liberal na avaliação da natureza do Estado e de seu papel na economia e na sociedade. Stuart Mill (1978) procurou sistematizar a postura clássica a respeito da questão das finanças públicas. Retomando temas tocados por Smith e Ricardo, Stuart Mill é o responsável pela cunhagem dos termos "impostos diretos" e "impostos indiretos", até hoje utilizados corriqueiramente nos manuais de finanças públicas e nos escritórios governamentais. Mas a obra de Stuart Mill vai além da questão tributária. Ele pode ser considerado como o principal precursor da concepção liberal de Estado, ao definir claramente as funções do Governo, seus efeitos econômicos e os fundamentos e princípios do "laissez-faire" e da não-intervenção.

Uma consideração ampliada de quem são os "economistas clássicos" não deveria deixar de incorporar as obras de Walrás (1983) e de Marshall (1982). Walrás limitou-se ao tratamento da questão fiscal num pequeno capítulo de 10 páginas de seu **Compêndio dos Elementos de Economia Política Pura** e dedicou a maior parte de seu esforço à quantificação do efeito dos impostos sobre o aumento dos custos e dos níveis de preço. Já Marshall, em seus **Princípios de Economia**, examinou a questão fiscal num pequeno apêndice que trata basicamente dos impostos incidentes sobre a renda fundiária rural e, particularmente, sobre a urbana.

A essas contribuições muitas outras se somaram, como as de Pigou e Wicksell, dando origem ao que se conhece por análise das finanças públicas no interior da teoria neoclássica.

A análise das finanças públicas nos marcos da economia neoclássica tem como pano de fundo o conceito de Estado definido no ideário liberal. Pigou (1952), ainda nos anos 20, foi um dos primeiros economistas neoclássicos a aplicar a teoria do bem-estar às finanças públicas.

Wicksell introduziu a problemática da liberdade individual, no sentido de questionar a compulsoriedade do pagamento dos impostos. Uma vez que a vontade individual deve ser respeitada, as regras básicas para decisões orçamentárias devem ser "unanimidade" e "ação voluntária". Como a unanimidade é impossível numa sociedade democrática, marcada pelo pluralismo, o autor passou a defender o princípio da "unanimidade aproximada", que se baseia na vontade da maioria. Wicksell aprofundou, também, os estudos sobre carga fiscal e distribuição de renda, enfatizando a quase-impossibilidade de estabelecer princípios fiscais "justos" numa sociedade caracterizada por uma distribuição injusta da renda.

Em que pesem às contribuições dos primeiros neoclássicos, a teoria das finanças públicas desses economistas concentrou-se na questão tributária (particularmente na influência dos impostos na formação dos preços, ao nível da teoria do consumidor) e nas teorias normativas da determinação orçamentária. Pouco se avançou no terreno da análise das despesas, bem como na repercussão das políticas de gasto governamental na dinâmica da economia.

Os anos 30 caracterizam-se pelo início de profundas mudanças na natureza e nas funções do Estado. A grande crise de 1929, suas repercussões nas economias centrais, as políticas do "new deal" durante o Governo Roosevelt, nos Estados Unidos, e o advento do planejamento foram fatores que trouxeram grandes mudanças no conceito de Estado e de suas funções.

Começou a ser destacada a importância do Estado na criação da demanda efetiva e na determinação do consumo e do investimento na sociedade. A experiência soviética criou a perspectiva de estabelecimento de setores produtivos estatais, o que foi corroborado pelo esforço real de muitas nações desenvolvidas, ao longo da Segunda Guerra Mundial, na produção de bens e serviços estratégicos para uma economia de guerra.

As mudanças na natureza e no papel do Estado verificaram-se também no campo das políticas sociais. Ao longo da chamada "regulação concorrencial" do capitalismo, as funções sociais do Estado restringiam-se a algumas políticas de corte assistencialista, voltadas unicamente para segmentos pauperizados da população. A transição para a "regulação monopolista", com a generalização do assalariamento e a criação de grandes empresas capitalistas, estabeleceu a possibilidade de desenvolvimento das políticas sociais de corte "previdencialista", especialmente no que diz respeito aos setores saúde e benefícios. Baseadas no conceito de "seguro" e financiadas de forma tripartite — Estado, patrões e empregados —, elas foram a principal forma de política social até a primeira metade do século XX e ampliaram-se fortemente com a extensão do assalariamento formal e o desenvolvimento de uma sociedade do trabalho.

O final da Segunda Guerra Mundial trouxe fortes mudanças na concepção de direitos sociais nos países europeus. O conceito de cidadania sobrepôs-se ao conceito de "trabalhador" e "beneficiário" na concessão de direitos sociais, dando origem a uma política social "universalista" (voltada para todos) em contraposição a uma política "previdencialista" (voltada para o trabalhador e sua família). Ao mesmo tempo, a generalização da relação salarial fordista exigiu um novo papel do Estado, não só na regulação da sociedade, mas também na produção de bens e serviços.

A teoria econômica associada a essas transformações no papel do Estado foi, sem sombra de dúvida, a teoria keynesiana. O crescimento do Estado enquanto tendência inexorável marcaria o "fim do 'laissez-faire'" na visão de Keynes (1972). Tal crescimento estaria associado à necessidade de separação entre os serviços que são tecnicamente individuais e os tecnicamente sociais. Os últimos passam a ser função do Estado na medida em que nenhum setor da sociedade se dispõe a fazê-los. Keynes vislumbrava o Estado como meio de aperfeiçoar a técnica do capitalismo moderno por meio da ação coletiva.

Dois pontos devem ser destacados a partir dos mecanismos macroeconômicos propostos por Keynes. O primeiro é que um relativo, porém durável, crescimento da economia poderia advir da combinação adequada de políticas monetárias e fiscais, descartando, dessa forma, os postulados ingênuos de gestão da moeda formulados pelos monetaristas. O segundo é o crescimento dos estudos a respeito da repercussão da política orçamentária sobre o funcionamento da economia, dado o fato de que as práticas governamentais levaram ao estabelecimento de novos conceitos de política fiscal. A política orçamentária, associada ao planejamento, instala-se no centro do mecanismo econômico.

O governo norte-americano nos anos 30 foi um verdadeiro laboratório para o advento das políticas keynesianas. Mesmo assim, as políticas adotadas foram consideradas tímidas em seus resultados durante a referida década.¹ Já nos anos 40, ocorreu

um fortalecimento da política keynesiana enquanto estratégia de gasto governamental norte-americano. O esforço de guerra trouxe a necessidade de aumentar o orçamento público a partir da elevação da carga fiscal. Já no Pós-Guerra, aumentou o papel do orçamento federal na determinação dos gastos fiscais norte-americanos, ao mesmo tempo em que se adotou uma política fiscal menos rígida.

O fim da guerra representou uma queda de pelo menos um terço nos gastos governamentais, enquanto as receitas fiscais se reduziram bem menos, o que permitiu ao governo norte-americano saldar boa parte do "deficit" público acumulado nos anos da guerra e, posteriormente, aumentar o papel do Estado. O que se observa é que os gastos públicos como percentagem do PIB passaram a crescer fortemente nos anos 50 e 60, até o advento do "tax cut" implementado pelo Governo Kennedy, em 1963 (pouco antes de sua morte). Mas a política norte-americana de redução da carga fiscal durou pouco. Já na segunda metade dos anos 70, defendia-se a necessidade de aumentar gastos governamentais como meio de manter aquecido o nível de emprego da economia. Assim, entre 1965 e 1970, os gastos governamentais passaram de US\$ 120,0 bilhões para US\$ 200,0 bilhões (de 17% para 20% do PNB). Somente na segunda metade dos anos 70 ocorreram novas reduções na carga fiscal, com o pretexto de evitar um aprofundamento da tendência recessiva existente naquela conjuntura.

A experiência norte-americana aqui relatada retrata, em grande medida, um movimento ocorrido em quase todos os países desenvolvidos. Durante os anos 50 e 60, o "deficit" público parece ter sido muito mais a regra do que a exceção. Mas nesse processo destacam-se não apenas a predominância dos "deficits", mas também o seu crescimento. Entre 1965 e 1973, o "deficit" público norte-americano passou de US\$ 1,6 bilhão para US\$ 14,3 bilhões. Ao mesmo tempo, a inflação e o desemprego aumentaram, e as políticas de "stop and go" baseadas no "mix" política monetária e política fiscal não faziam mais efeito.²

A crise do keynesianismo foi uma das facetas da onda neo-conservadora que se alastrou na política e na economia dos países centrais, ao longo dos anos 70 e 80. Trouxe, em consequência, cortes nos gastos governamentais, especialmente no que diz respeito aos programas sociais, redução da carga fiscal líquida, concentração de renda e políticas de estabilização e flexibilização baseadas no receituário ortodoxo.

Nos Estados Unidos, um dos maiores "tax cuts" ocorreu no ano de 1981. Mas, apesar de seus aspectos antikeynesianos, a política orçamentária norte-americana continuou sendo elaborada segundo forte prescrição keynesiana. Esse "keynesianismo orçamentário dos liberais" liga-se ao fato de que os gastos com defesa do governo norte-americano impedem uma efetiva política de cortes na despesa e mantêm aquecida boa parte da indústria em função dos gastos de consumo propiciados pelo armamentismo (Musgrave, 1987/88). Essa combinação heterodoxa entre uma política monetária "tradicional" e uma política fiscal e orçamentária mais keynesiana trouxe pequenos

² Sobre esse ponto, ver *As Galinhas Keynesianas Recolhem-se ao Poleiro*. In: SWEEZY, P.M. e MAGDOFF, H., (1978).

êxito de curto prazo na Administração Reagan, tais como o retorno ao crescimento, ainda que a taxas moderadas, e a redução do desemprego.

A escolha trágica entre menos gastos sociais e mais gastos com defesa trouxe um recrudescimento dos níveis de pobreza nos Estados Unidos. Segundo reportagem especial do *Yearbook*, da **Enciclopédia Britânica de 1989**, o maior crescimento da pobreza infantil ocorreu entre 1979 e 1983. Apesar da pequena recuperação da economia verificada desde 1983, 45,8% das crianças negras e 39,8% das crianças hispânicas, em 1987, eram consideradas pobres para os padrões norte-americanos (rendimento familiar "per capita" inferior a US\$ 3.017 por ano).³

A crise dos anos 80 trouxe, por assim dizer, uma crise nos paradigmas da ciência econômica oficial. Mas deve-se registrar que tal crise propiciou o surgimento de novas correntes de pensamento econômico. Uma delas é a chamada escola regulacionista francesa.⁴

Com o intuito de desvendar os aspectos não explicados da crise recente, o pensamento regulacionista parte da conjunção de diversas influências teóricas: desde marxistas até keynesianos, institucionalistas e "radicais" norte-americanos. Apesar dos pontos de convergência, os regulacionistas mantêm algumas divergências com essas correntes, o que reafirma a natureza original do corpo teórico dessa escola.

A noção de regulação tem como ponto de partida o conceito marxista de modo de produção. No entanto a teoria marxista convencional, especialmente em suas correntes hegemônicas que embasaram as práticas dos partidos comunistas e sociais-democratas, costuma definir o modo de produção capitalista a partir de um conjunto de leis imutáveis que caracterizariam, no longo prazo, a sua dinâmica.

Para os regulacionistas, o movimento real do capitalismo tem sido baseado em momentos de continuidade e ruptura, os quais têm garantido a sobrevivência desse modo de produção. Cada um destes intervalos históricos de continuidade seria marcado por um conjunto de características homogêneas ou de "regularidades" que determinariam um dado **regime de acumulação**.⁵ Assim, um modo de produção pode conter, ao longo de sua história, distintos regimes de acumulação.

Um dado regime de acumulação seria o produto, por sua vez, da interação de cinco formas estruturais ou institucionais, a saber: a **relação salarial**; a **gestão da moeda**; os **mercados e as formas de concorrência**; a **adesão ao regime internacional**, marcada pela **divisão social do trabalho**; e a **organização do Estado**.

³ EDELMAN, M. R., **Crianças em Risco**. Tradução de Inah Cezar Medici de matéria publicada no **1989 Yearbook** da Enciclopédia Britânica.

⁴ Para uma visão sintética das questões atinentes ao arcabouço teórico dos regulacionistas, ver Saboia (1977).

⁵ Ver Boyer (1986). Segundo este autor, o regime de acumulação seria "(...) o conjunto de regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação de capital, permitindo absorver ou distribuir, ao longo do tempo, as distorções e desequilíbrios que nascem permanentemente do próprio processo". Citado por Saboia (1988).

O movimento real dessas formas estruturais ao longo de um dado regime de acumulação caracterizaria aquilo que pode ser denominado de **modo de regulação**, que, nas palavras de Boyer, poderia ser definido como o conjunto de procedimentos e de comportamentos individuais ou coletivos que teriam as propriedades de reproduzir relações sociais fundamentais, através da conjunção de formas estruturais historicamente determinadas; de sustentar e de guiar o regime de acumulação em vigor; e de assegurar a compatibilidade dinâmica de um conjunto de decisões descentralizadas, sem que fosse necessária a interiorização pelos atores econômicos dos princípios de ajustamento conjunto do sistema (Saboia, 1988).

A escola regulacionista tem identificados até hoje três modos de regulação. A regulação antiga (da transição para o capitalismo até fins da primeira metade do século XIX); a regulação concorrencial, que se estendeu até fins da Segunda Guerra Mundial; e a regulação monopolista, que se instaurou a partir do Pós-Guerra.

O objetivo deste artigo é buscar elementos para discutir a questão fiscal nos marcos dos conceitos trabalhados pela escola regulacionista francesa. Para tal, o estudo está dividido em duas partes. Na primeira, será feita uma discussão mais detalhada sobre a forma institucional Estado, destacando sua evolução ao longo dos distintos modos de regulação.

Na segunda parte, será trabalhado o tema regulação e finanças públicas a partir da literatura recente. Procurar-se-á detalhar temas como modo de regulação e fiscalidade; a dinâmica histórica do dispêndio governamental e das receitas governamentais; a relação entre finanças públicas e gestão da moeda; a relação entre finanças públicas e relação salarial; e, por fim, a questão das políticas sociais enquanto elemento do gasto público.

Todas as questões aqui abordadas serão tratadas de forma embrionária e tentativa, dado o desenvolvimento ainda restrito do tema na literatura disponível.

Estado e regulação

A organização do Estado é uma das cinco formas estruturais que caracterizam um dado regime de acumulação. Entender a questão do Estado no seio da teoria da regulação passa, no entanto, pela análise das concepções que grassam nos distintos enfoques regulacionistas sobre as funções e artimanhas desse "Leviatã".

Bob Jessop⁶, em recente trabalho, realizou uma retrospectiva das abordagens regulacionistas. A partir dessa análise, descobriu que a questão do Estado na escola da regulação pode ser discutida em três módulos:

- a seletividade estratégica inscrita no sistema de governo;
- o papel das estruturas e das atividades desempenhadas pelo Estado na constituição e na reprodução de um dado regime de acumulação;

⁶ Jessop, B (1988). Trabalho apresentado na International Conference on Regulation, em Barcelona, de 16 a 18 de junho de 1988, mimeo, p.67.

- as estratégias adotadas pelas distintas forças sociais através do poder do Estado na luta para restabelecer, manter ou transformar um dado modo de regulação.

A questão da seletividade estratégica pode ser entendida mediante a análise de formas de dominação de classe permitidas por um dado sistema de governo. A configuração específica do Estado, sua estrutura organizacional, seus aparatos e instituições, seus poderes e prerrogativas, sua autonomia relativa e seu padrão de dominação e subordinação são os elementos que permitem conhecer melhor o seu leque de seletividade estratégica. Mais do que isso, eles permitem sobredeterminar o tipo de Estado capitalista e seu sistema de seletividade estratégica.

As estruturas e as atividades desempenhadas por um Estado são, por sua vez, fundamentais na constituição de um regime de acumulação e na reprodução de um dado modo de regulação. Muitos regulacionistas consideram que a atividade primordial do Estado, quanto a esse ponto, consiste na gestão da "relação salarial". Outros consideram que o papel principal está centrado na gestão da moeda; e existem ainda aqueles que consideram a "adesão ao regime internacional" como sua principal função. Tais posturas só podem ser assumidas peremptoriamente quando se trata de Estados concretos em tempos concretos. Nesse sentido, basta saber que as atividades de um Estado (e as formas institucionais destinadas a executá-las) são importantes na reprodução de um modo de regulação, podendo tais atividades variar no tempo e no espaço, segundo distintos elementos econômicos, políticos ou ideológicos no processo de construção de uma dada sociedade.⁷

Nessa concepção, torna-se impossível a separação analítica da forma estrutural Estado das demais formas estruturais, na medida em que todas elas refletem, em última instância, compromissos institucionalizados, os quais vão se cristalizar no Estado. Este, seja pela sua capacidade normativa, seja através da execução, buscará cumprir tais compromissos.

Essa questão leva ao terceiro módulo do papel do Estado na abordagem regulacionista, ou seja: quais as estratégias adotadas pelos distintos grupos sociais no interior do aparelho de Estado (ou fora dele) para que, na busca pelos seus interesses, seja mantido, restabelecido ou transformado um dado modo de regulação?

Mais uma vez, essa premissa não pode ser respondida em abstrato, mas, sim, no processo histórico de desenvolvimento de cada sociedade concreta. Em geral, pode-se dizer que entidades corporativas da sociedade, como sindicatos e partidos, foram as instituições que fizeram as mediações entre os distintos interesses sociais no interior da burocracia dos aparelhos de Estado. Mas nem sempre as coisas ocorreram dessa forma, e as diferenças são ainda maiores quando se confrontam sociedades democráticas com Estados autoritários. Esta última questão, ao que parece, não tem sido muito bem trabalhada pelos regulacionistas.

Bruno Theret (1988) classificou as abordagens regulacionistas sobre o Estado a partir de três enfoques: o da **regulação estática-estrutural**; o da **contraposição**

⁷ Algo similar ao que Antonio Gramsci conceituava como "bloco histórico".

regulação intencional "versus" regulação não intencional; e o da regulação pela institucionalização de compromissos sociais.

O primeiro corresponde a uma visão modificada da teoria do capitalismo monopolista de Estado, defendida por correntes divergentes da visão do Partido Comunista Francês (PCF).⁸ Essa visão, apesar das divergências existentes, considera importante o papel do Estado como uma das contratendências à lei marxista de queda da taxa de lucro.

O segundo enfoque, a partir de uma dada sistematização histórica do capitalismo recente, considera o capitalismo monopolista de Estado como um modo de regulação da economia capitalista que utiliza o aparelho de Estado e o orçamento público para aumentar intencionalmente a taxa de exploração. São representantes dessa corrente o grupo de G. Destanne de Bernis (1981).

O terceiro enfoque merece um tratamento especial. A questão dos compromissos institucionalizados de Estado tem sido trabalhada recentemente por Robert Delorme (1984). Porém o autor não tem uma definição ampla do que são tais compromissos institucionalizados, na medida em que se restringe à análise da França no que diz respeito a:

- como e por que ocorrem intervenções públicas na economia francesa?
- quais os interesses que as determinam e quais os interesses contrários?
- qual a capacidade de iniciativa do Estado e de seus aparelhos?

Para responder a essas questões, Delorme procura resgatar o papel do Estado a partir da investigação de suas manifestações concretas. O ponto de partida da análise destas é, na visão do autor, a questão das despesas públicas.

Uma análise secular das despesas públicas do Estado francês, em todas as suas instâncias (centrais e regionais), revela não só um alargamento do espectro de gastos como uma ampliação no montante do dispêndio estatal. Revela, também, que muitas formas públicas se desenvolvem em ações que, em outros países, foram concebidas a partir de formas coletivas privadas.

A inexistência de uma análise histórica da evolução do papel do Estado a partir das finanças públicas poderia levar, segundo Delorme, a uma série de equívocos contemporâneos sobre o papel do Estado na economia, os quais se derivam:

- da aceitação da confusão entre forma pública e forma de despesa;
- da referência majoritária da crise atual como sendo uma crise do Estado providencial;
- da falsa oposição entre Estado e mercado;
- da falsa oposição entre o econômico e o social;
- do voluntarismo no que diz respeito às intervenções públicas (Delormé, 1984).

Dois conceitos devem ser melhor compreendidos para responder a questão: por que a intervenção do Estado ocorre ao nível da despesa e não ao nível meramente normativo? Esses conceitos são os de **"compromisso institucionalizado"** e de **"Estado interventor"**.

Ao longo do tempo, o Estado vai assumindo determinadas funções, na medida em que a sociedade assim o exige. As despesas com educação e previdência social, por

⁸ Sobre a visão do PCF, ver *Traité Marxiste d'Economie Politique — Le Capitalisme Monopoliste d'Etat*.

exemplo, revelam compromissos assumidos no sentido de providenciar os meios necessários à preparação e à manutenção da força de trabalho.

Pode-se entender a criação de **compromissos institucionalizados do Estado** a partir de três movimentos. O primeiro representa a **origem do compromisso**, a qual advém de uma situação de tensão ou de conflito entre grupos sócio-econômicos. No caso específico dos benefícios previdenciários, por exemplo, a porta de entrada para que o Estado assuma o compromisso é a condição de insegurança social inerente ao estatuto do trabalhador assalariado. A tensão começa a aumentar ao longo do processo de industrialização, basicamente pelo crescimento das reivindicações dos trabalhadores e pela negação dos capitalistas em bancar do seu próprio bolso um "salário social". O conflito resolve-se quando o Estado cria normas específicas em favor dos trabalhadores, ou passa a organizar serviços de previdência social voltados para o universo do trabalho a partir de fundos públicos.

Estabelecido determinado compromisso social, segue-se o segundo movimento representado pelo processo de **institucionalização do compromisso**. Tal processo desenvolve-se através da criação de estruturas que venham a viabilizá-lo, tais como o estabelecimento de regras, direitos e obrigações das partes interessadas.

O terceiro movimento é o de **criação de um regime geral de adesão à nova estrutura no interior do setor público**, no qual aqueles que aderem terão os direitos e as obrigações definidos anteriormente. Analogamente, mantém-se a liberdade daqueles que, por oposição, não quiserem aderir a esse regime geral e, até mesmo, optarem por manter regimes particulares. No caso da previdência social, destaca-se a existência de um regime geral público ao lado de sistemas de previdência fechada, por exemplo.

Logicamente, as mudanças que possam ocorrer, seja no ambiente externo, seja nas regras estabelecidas, poderão gerar novos conflitos. Como mudanças no ambiente externo, é possível exemplificar, no caso da previdência social, a crise fiscal e seus efeitos sobre os mecanismos de financiamento, os quais, em geral, têm acarretado reduções no padrão de benefícios e serviços oferecidos pelas estruturas de seguridade. No caso de mudanças nas regras estabelecidas, tem-se (até mesmo no Brasil) a criação de benefícios de concessão universal que são conflitantes com a base de financiamento do sistema, a qual possui como principal fonte os recursos da folha de salários de patrões e empregados.

O conceito de "Estado interventor" refere-se a uma dada forma de inter-relação do Estado com a economia. A crítica ao intervencionismo estatal foi, sem sombra de dúvida, um dos pontos altos do discurso liberal, estando presente desde as obras de Smith e Stuart Mill até as de liberais contemporâneos como Friedrich Hayek e Milton Friedman. Em geral, considera-se todo o período do Pós-Guerra como a fase áurea do intervencionismo estatal.

Os enfoques regulacionistas classificam, dessa forma, o Estado e sua evolução na história recente em três fases:

- **Estado circunscrito** - compreende o movimento do Estado entre o início do século XIX e a Primeira Guerra Mundial. As funções do Estado restringiam-se, em geral, à manutenção da "ordem pública". Sua característica básica era a não-intervenção no âmbito econômico. Da mesma forma, o Estado não atuava como "mediador" dos conflitos e tensões sociais. Cabe dizer que o processo de

industrialização, nessa fase, era predominantemente heterogêneo e extensivo, e a gestão da moeda era regulada pelo padrão ouro;

- **fase de transição** - situada entre as duas grandes guerras mundiais e caracterizada pela massificação dos problemas econômicos e sociais e pelo nascimento de alguns compromissos institucionalizados. A crise econômica dos anos 30 é a marca do grau de incerteza reinante no período;
- **Estado interventor** - situado após a Segunda Guerra Mundial e caracterizado pelo advento do social como prioridade (Welfare State) e pelo crescimento dos compromissos institucionalizados de cunho social. A economia passa a estar centrada na gestão pública da moeda regida pelas emissões e pela acumulação intensiva centrada no consumo de massa.

A crise do Estado interventor, cujas características marcantes aparecem nos anos 70, pode ser analisada a partir de três ângulos. O primeiro diz respeito ao surgimento de novas tensões sobre os compromissos institucionalizados sociais assumidos. A crise financeira dos sistemas de seguridade social na Europa, por exemplo, não pode ser entendida como uma simples "crise do Estado providencial", como costumam postular os liberais. O lado financeiro da crise diz respeito a mudanças mais radicais que se operam no seio das relações sociais de trabalho. É dessa forma que se pode explicar a existência de altas taxas de desemprego como fenômeno estrutural e não mais conjuntural. Pode-se dizer que as tensões existentes hoje sobre os compromissos institucionalizados sociais assumidos (seguro-desemprego, aposentadoria, serviços de saúde, etc.) exigem mudanças mais profundas na utilização do tempo (menores jornadas de trabalho ou novas formas de vínculo de trabalho) e na relação entre Estado e sociedade (a questão dos novos movimentos sociais por exemplo).

O segundo ângulo refere-se a uma redefinição dos poderes do Estado ao nível territorial, o que passa necessariamente pela ruptura de antigos compromissos institucionalizados nacionais e pela outorga de novos compromissos em espaços "desterritorializados". A unificação européia, a internacionalização da indústria, do trabalho e do consumo de massa são exemplos de que vêm ocorrendo mudanças substanciais nesse campo.

Por fim, o terceiro ângulo diz respeito à crise e à redução dos espaços de manobra da política econômica. Os instrumentos tradicionais, ao que parece, perderam sua eficácia na atual crise da regulação monopolista e da relação salarial fordista. As tensões internas a cada nação, expressas no desemprego e na crise do financiamento das políticas sociais, somam-se à existência de um quadro internacional depressivo.



As interpretações regulacionistas sobre as funções do Estado e seus desdobramentos ao longo dos distintos regimes de acumulação e modos de regulação não são homogêneas, mas permitem introduzir a análise da questão das finanças públicas na ótica da escola da regulação.

Regulação e fiscalidade

A escola da regulação, até o presente momento, tem gestado poucos trabalhos sobre análise e interpretação teórica das finanças públicas e da questão fiscal. Um dos poucos autores que tem se dedicado a essa questão é Bruno Theret. Nesta parte do trabalho, procurar-se-á desenvolver essa temática a partir de três trabalhos formulados por Theret.

Antes, porém, seria de bom alvitre esclarecer alguns pontos que permitiriam uma melhor abordagem da questão da fiscalidade no âmbito do pensamento regulacionista.

O primeiro ponto é o de que a questão da fiscalidade, apesar de estar inserida no seio da problemática de análise da forma institucional Estado, tem fortes elos com as demais formas institucionais desenvolvidas pelo arcabouço teórico da regulação.

Na análise da gestão da moeda, por exemplo, não se pode deixar de vislumbrar a importância da dívida pública. Os títulos governamentais são uma forma de substituição das emissões e meio alternativo de regulação da quantidade de moeda em circulação. Em muitos casos, a dívida pública constitui-se em meio de financiar alternativamente as ações governamentais. Esse papel (o de financiadora adicional das ações do Governo) poderia ser cumprido também pela emissão de moeda, não fosse esse um artifício tão desgastado pelo debate entre as políticas econômicas monetaristas e keynesianas.

Pode-se dizer, também, que a função da dívida pública como um dos elementos da gestão da moeda se modifica bastante no longo percurso que atravessam a regulação antiga, a regulação concorrencial e a regulação monopolista. No primeiro caso, desenvolvem-se as formas embrionárias de endividamento público como meio de financiar, em adição à carga fiscal, alguns gastos governamentais. Muitos exemplos históricos mostram que os Estados reduziram, por atos normativos do Governo, o poder de compra de suas moedas como forma de tornar mais "barato" o pagamento da dívida pública contraída. Na regulação concorrencial, observa-se uma gestão da dívida pública compatível com os princípios de um "Estado circunscrito", ou seja, expansão moderada e regras bem definidas para o resgate e a rolagem. Com o advento da regulação monopolista e do Estado interventor, a dívida pública volta a ser poderoso instrumento de financiamento das ações governamentais e de regulação da moeda.

Se, na gestão da moeda, a questão da fiscalidade aparece sob a forma de dívida pública, na forma institucional "relação salarial" ela surge sob a forma de "salário indireto público", através das chamadas políticas de seguridade social. Na regulação monopolista e no Estado interventor, os gastos com benefícios, aposentadorias e pensões, seguro-desemprego, políticas de saúde, etc. constituem importantes elementos na pauta de negociações de patrões, empregados e Estado e caracterizam uma relação salarial fordista. Ao mesmo tempo, tais políticas caracterizam a moderna dinâmica do gasto público, especialmente nas sociedades européias.

As políticas sociais são, dessa forma, elos de ligação entre a questão da fiscalidade e a "relação salarial" nos marcos da teoria da regulação. Se, de um lado, elas se constituem em despesas públicas que se transformam em "salário indireto", de outro, elas criam necessidades de financiamento que se vão refletir quer na determinação da carga fiscal expressa em impostos ordinários, quer na criação ou expansão das chamadas "contribuições sociais" como forma de financiamento público.

A questão fiscal também tem forte relação com outra forma institucional: os mercados e as formas de concorrência. Nesse campo, vale fazer-se um comentário sobre os efeitos que as políticas de estabelecimento seletivo de impostos e tarifas têm na determinação da concorrência e no favorecimento de alguns setores em relação a outros (isso sem contar as formas diretas de controle de preços a partir do Estado). O mesmo pode ser dito relativamente aos subsídios e isenções fiscais. Portanto, não só na mecânica da arrecadação, mas também na dinâmica do gasto, existe forte relação entre a questão da fiscalidade e as formas de mercado e concorrência.

Por fim, mas não em menor importância, a questão da fiscalidade e das finanças públicas mantém também forte relação com a forma institucional "adesão ao sistema internacional", a partir do que se estabelece como política de comércio exterior e de dinâmica do endividamento externo.

Todos esses pontos mostram que a questão da fiscalidade tem pontos de contato com todas as formas institucionais estabelecidas pelos marcos conceituais da teoria da regulação. Mas somente na regulação monopolista e no período correspondente ao Estado interventor é que tais relações se aprofundam e se complexificam.

Bruno Theret, ao reconhecer a importância das finanças públicas na dinâmica das distintas formas institucionais, propõe uma definição de regulação que não parte apenas da análise do sistema produtivo, mas, sim, do Estado e das finanças públicas (Theret, 1981a). Para ele, as diferenças entre o universo do sistema produtivo e o universo do Estado consistem no fato de que, no primeiro caso, se tem por base uma relação de troca, de equivalência e de liberdade, e, no segundo, uma relação tributária, arbitrária e de não-liberdade. "O Estado é, portanto, uma relação social de imposição no sentido pleno do termo e, por si mesmo, a negação da relação de troca generalizada que é o capital" (Theret, 1981a).

A questão das finanças públicas torna-se, nesse campo, o principal instrumento de viabilização dessa relação social de imposição. Especificamente, ela se prenderia a um duplo aspecto: a política orçamentária e a política monetária.⁹ A reflexão sobre esse tema é de origem administrativa e corresponde às preocupações de gestão política de curto prazo. No entanto uma análise histórica detalhada dos orçamentos governamentais permitiria uma separação das funções do Estado no campo das intervenções na dinâmica dos mercados (salários, consumo, investimento, etc.) e na finalidade sócio-econômica do mesmo (políticas de seguridade social, educação, etc.). Por fim, há que se destacar a chamada "função produtiva" (transportes, comunicações, etc.).

No primeiro caso, vale destacar que a própria máquina governamental, com seus funcionários, seus gastos de consumo, etc., influencia largamente a dinâmica do mercado. No segundo, ressaltam-se a importância e a magnitude assumida pelos gastos sociais do Pós-Guerra até a atualidade; e, no terceiro, a importância desse setor na viabilização da produção capitalista.

André & Delorme (1973) mostraram que, no caso francês, os gastos públicos da Administração Direta no Pós-Guerra, após chegarem a quase 35% da renda nacional

⁹ Ver Theret (1981b).

nos anos 50, caíram para algo em torno de 24% no início dos anos 70. Analisando o gasto segundo os três componentes acima citados, verifica-se que a queda ocorrida nesse período se deve à redução da participação relativa das despesas com a administração e o consumo do Governo e com o setor produtivo estatal, dado que os gastos com educação, cultura, saúde e ação social passaram de 6% para 11% da renda nacional entre 1947 e 1971. Isso sem contar com o setor de previdência social e benefícios, que tem uma dinâmica própria de crescimento e uma participação no gasto ainda muito maior.

A necessidade de estudar o papel do Estado na dinâmica da economia de forma analítica levou Theret a introduzir o conceito de metamorfose fiscal do capital (Theret, 1985). Este conceito remete ao fato de que as mudanças nas formas de capital implicam, modernamente, a presença do Estado no ciclo capitalista de reprodução e, conseqüentemente, levam a mudanças das modalidades de intervenção em termos de formas especificamente capitalistas de fiscalidade.

A partir de um esquema de análise próximo ao marxismo, Theret trabalha com duas metamorfoses fiscais básicas do capital. A primeira é representada pela transformação do capital-dinheiro em renda proveniente de impostos. A segunda metamorfose representa a transformação das rendas de impostos em meios estatais coletivos de gestão, os quais se vão refletir nos três tipos de gastos governamentais acima analisados (no caso francês) através das distintas formas institucionais.

Nesse particular, as metamorfoses fiscais do capital determinariam as características gerais dos mercados e a reprodução da relação salarial na regulação monopolista da economia.

O modelo de análise proposto por Theret é por demais extenso e complexo para que possam ser feitas considerações mais amígdas. No entanto ele é por demais formalista e detém pouca maleabilidade para explicar mudanças como as que poderão ocorrer no seio das estratégias de flexibilidade fiscal, "vis-à-vis" à necessidade de enfrentar a atual crise do Estado.

Dado seu caráter recente, a escola regulacionista pouco avançou no estudo das finanças públicas e da questão fiscal sob o ponto de vista teórico. Os trabalhos de alguns autores como Delorme, André e Theret, apesar de considerados periféricos por alguns, frente aos trabalhos centrais dos regulacionistas, mostram alguns delineamentos que poderão trazer novas contribuições ao tema.

Bibliografia

- ANDRÉ, C. & DELORME, R. (1973). *Étude analytique et numérique des tendances significatives et des facteurs explicatifs de l'évolution des dépenses au cours de la période 1870-1970.* /s.l./ CEPREMAT.
- BOYER, R. (1986). *La théorie de la régulation: une analyse critique.* Paris, La Decouvert.

- DE BERNIS, G. D. (1981). **Théorie de la regulation et historique de las crisis.** Grenoble, /s.ed./. (mimeo).
- DELORME, R. (1984). Compromis institutionalisé, Etat inséré et crise de l'Etat inséré. **Critiques de l'Economie Politique**, 26/27:149-60, jan./juin.
- JESSOP, B. (1988). **Regulation theories in retrospect and prospect.** Barcelona, /s.ed./, Jun. (mimeo).
- KEYNES, J. M. (1972). **The end of laissez-faire.** In: ESSAYS on persuasion. London, MacMillan.
- MALTHUS, T. R. (1977). **Ensayo sobre el principio de la población.** México, Fondo de Cultura.
- MARSHALL, A. (1982). **Princípios de economia.** São Paulo, Abril.
- MUSGRAVE, R. A. (1988). U.S. fiscal policy, Keynes and keynesian economics. **Journal of Post Keynesian Economics**, Fall, Sharpe, 10(2):171-83. Winter 1987/88.
- PIGOU, A.C. (1952). **A study in public finance.** 3.ed. London, MacMillan. (Primeira edição em 1928).
- RICARDO, D. (1975). **Princípios de economia política e de tributação.** Lisboa, Fundação Calouse Gulbenkian.
- SABOIA, J. L. (1988). **Regulação, crises e relação salarial Fordista.** Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, (Texto para Discussão, 177).
- SMITH, A. (1958). **Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones.** México, Fondo de Cultura.
- STUART MILL, J. (1978). **Princípios de economia política.** México, Fondo de Cultura.
- SWEEZY, P. M. & MAGDOFF, H. (1978). **O fim da prosperidade: a economia americana na década de 1970.** Rio de Janeiro, Campus.
- THERET, B. (1981a). **Etat, regulation et finances publiques: contribution au colloque, crise et regulation.** Paris, Université Paris I. (mimeo).
- (1981b). **Etat capitalist, finances publiques et reproduction sociale.** Paris, Université Paris I, (mimeo).
- (1985). **Les metamorphoses fiscales du capital, formes salariés d'exploitation et formes etatiques de domination.** Communication au colloque: formes de mobilisation salariale et théorie de salariat. /s.l./, Université de Picardie, 7 et 8 mars.
- (1988). **La place de l'Etat dans les théories de la regulation.** /s.l./ CNRS. (mimeo).
- WALRÁS, L. M. S. (1983). **Compêndio dos elementos de economia política pura.** São Paulo, Abril.

Abstract

The main purpose of this article is to discuss some theoretical aspects of fiscal policy and the State in the Regulation Approach. The first part studies in few words the fiscal question in the economic theory since Adam Smith. The second part describes some concepts of the State and the last part discusses the relation between State and fiscal policy.