

O Economista e os Problemas de Governo

(Quarta conferência)

O nosso objetivo neste capítulo é pesquisar a contribuição do economista aos trabalhos de governo — por exemplo, como a sua especialidade coopera para a solução dos problemas de governo em geral ou de qualquer governo em particular, ou mesmo para a solução do problema do governo mundial. Nesta altura, naturalmente, estamos invadindo território do cientista político. O interesse tradicional do economista pelo governo, entretanto, tem sido grande, e muitas das suas velhas preocupações dizem respeito à política econômica governamental — tributos, tarifas, subsídios, controle governamental ou operação de indústrias, do sistema monetário, das instituições financeiras, etc. Muitos dos problemas de governo são, geralmente, considerados, também, como problemas econômicos, embora não exista uma divisão clara entre o que seja econômico e o que não o seja. Pode-se dizer, na verdade, que a divisão de trabalho entre o economista e o cientista político reside no fato de que o último estuda a forma e a organização do governo, enquanto que o primeiro estuda as suas atividades e os efeitos destas. Essa divisão deixa, talvez, grande parte da defesa nacional nos domínios do economista, que nunca se sentiu à vontade com o estudo de instituições tão não-econômicas como as forças armadas. Pode-se dizer, com a exceção acima, que todas as transações do governo e a maioria dos seus regulamentos estão enquadrados no campo do economista.

Podemos iniciar perguntando qual a idéia que o economista faz do Estado; será uma organização ou uma instituição? Será algo semelhante à firma, uma imensa sociedade anônima? Ou será semelhante à família? Ou nenhuma dessas formas, possuindo

êle alguns atributos tanto da firma como da família, mas apresentando também peculiaridades que o caracterizam? Esta última pergunta parece encerrar a verdade, e passaremos agora ao estudo dessas peculiaridades. Considerado como uma organização econômica, o govêrno apresenta muitos aspectos característicos da firma. Recebe e paga dinheiro, recebe e remete bens e serviços, compra trabalho e inúmeras mercadorias, e pode, também, vender mercadorias. Difere, entretanto, da firma em muitos e importantes aspectos. A maior parte das suas rendas não é originária da venda de bens e serviços a compradores voluntários, como é o caso da firma, mas decorre de impostos, ou pagamentos forçados. Há uma controvérsia, no campo da renda nacional, sôbre a consideração dêsses pagamentos como contraprestação de alguma coisa, isto é, se se considera o govêrno como prestando serviços intangíveis de alguma espécie como contrapartida dos impostos recebidos. Na maioria dos casos é difícil identificar os serviços específicos pelos quais foram pagos os impostos e, certamente, é melhor considerar a maioria dos impostos como pagamento dos "custos fixos" da sociedade, não relacionados, por conseguinte, a qualquer pessoa, produto ou serviço.

Uma outra peculiaridade do govêrno que se torna importante quando avaliamos a sua fôrça econômica, é que, geralmente, êle não possui balanços, e pouco faz com respeito à contabilização do ativo. As contas do govêrno são, em geral, estabelecidas em uma base de renda anual, estritamente. Neste ponto o govêrno assemelha-se à família, pois as contas de capital desta são acidentais. Em teoria, naturalmente, podemos elaborar balanços tanto para a família como para o govêrno. Poderíamos, por exemplo, construir um balanço para o govêrno, que apresentasse no passivo a dívida nacional e no ativo um item correspondendo ao *goodwill* ou à "capacidade de tributação capitalizada". É, entretanto, muito difícil imaginar qualquer item nas contas de capital do govêrno que corresponda ao "patrimônio líquido". Por esta razão, entre outras, é quase impossível tentar aplicar o conceito de maximização de lucros ao govêrno, pois, como vimos, o lucro corresponde ao crescimento do "patrimônio líquido" e, obviamente, uma instituição que não tenha êsse patrimônio líquido não pode orientar as suas políticas com base no seu movimento!

Não obstante, aplicam-se intensamente ao govêrno os conceitos da análise marginal no sentido mais amplo da maximização

de uma função de bem-estar e, mais ainda, os conceitos de comportamento econômico desenvolvidos a partir da teoria da organização exposta no capítulo precedente. Do ponto de vista da análise marginal, pode-se considerar o govêrno, de um modo formal, como uma espécie de dona de casa que divide, proporcionalmente, as suas despesas entre defesa, educação, pesquisa, previdência social, justiça, etc., de acôrdo com o princípio "equimarginal", da mesma maneira como o faz a dona de casa quando distribui a despesa entre alimentação, vestuário, moradia, etc. A distribuição ideal das despesas, assim como o total ideal das mesmas, é aquela que não proporciona vantagens quando modificada — princípio que é indubitavelmente verdadeiro, mas que talvez seja demasiado formal para ser útil. No caso do govêrno, êste princípio formal de maximização levanta a mais importante questão, qual seja a do processo político pelo qual os diferentes grupos e interêsses determinam o orçamento final. É útil, porém, indicar um princípio formal quando há pessoas que não acreditam nêle, e o economista tem uma certa obrigação de levantar a sua voz na defesa da proposição de que se os recursos são limitados, o que vai para um tem que ser tirado de outros. Esta proposição é ainda mais importante por não ser universalmente verdadeira! Em uma situação de grande desemprego e recursos não utilizados, os economistas têm por obrigação dizer que se os recursos não usados forem utilizados, não será necessário tirar nada de ninguém.

Mais importante, talvez, que o princípio formal de maximização na interpretação do comportamento econômico e do impacto do govêrno, é o princípio da homeostasis e auto-geração, esquematizado no capítulo precedente. Qualquer que seja a forma ou os objetivos de um govêrno, haverá algumas variáveis sensíveis no seu sistema de informações, das quais êle tem conhecimento, e através das quais consegue perceber as "divergências homeostáticas" entre algum valor ideal e o valor obtido. Pode-se colocar o assunto de outra maneira e dizer que existem sinais de "fracasso" na informação recebida pelo govêrno, sinais êsses que o induzem a agir de alguma maneira com a finalidade de removê-los. Uma variável importante é o sentimento do poder militar ou da segurança, que é, por um lado, uma função das ambições territoriais do país e, por outro, função do tamanho da aparelhagem militar de países rivais. Uma outra variável importante, mas vaga, é a popularidade interna do regime, indicada pelas elei-

ções, publicações, jornais, por várias espécies de atividades políticas ou por outros métodos através dos quais a opinião pública se manifesta. Outra variável, ou melhor, outro grupo de variáveis é o conjunto de ideais do partido no poder — isto é, a “imagem de corpo” ideal do Estado que existe na mente daqueles que estão no poder. Essas diversas variáveis homeostáticas freqüentemente entram em conflito umas com as outras: um govêrno pode tentar aumentar a sua popularidade à custa dos seus próprios ideais; há nos governos uma tensão quase perpétua entre o desejo de fazer um bom trabalho pelos seus próprios padrões e o desejo de se perpetuar no poder.

A teoria da organização lança muitas luzes sôbre as fraquezas essenciais dos regimes arbitrários e ditatoriais em comparação com formas liberais e constitucionais de govêrno. O paradoxo da estrutura da organização consiste no fato de todo agente executivo depender das suas fontes de informações para tomar decisões corretas e da tendência das fontes de informações de dependerem dêle; por isso, os informantes podem estar ansiosos em lhe dizer o que pensam ser o seu desejo, em vez do que pensam ser a verdade. Essa situação existe também dentro da firma: o gerente depende das informações dos contabilistas e controladores e êsses dêle dependem. Os conselhos dos auditores talvez sejam uma tentativa para evitar os perigos dessa dependência. O ditador, entretanto, não possui tal proteção! Governando através da violência e do mêdo, êle está sempre cercado de elementos bajuladores que só sabem dizer “sim” e outras coisas que julgam agradem ao “chefe”. Em consequência, êle poderá encontrar-se completamente isolado do mundo real, e as suas decisões serem tomadas em relação ao mundo imaginário criado pelo seu sistema de informação; essa situação não permitirá nem um bom govêrno nem a sobrevivência do regime. A grande vantagem da liberdade, mesmo de uma liberdade perigosa, é que com a sua ausência não poderão existir as linhas de comunicação entre o govêrno e o mundo exterior. E sem comunicação, o executivo está perdido e o poder é um simples “mito”.

Voltemos agora ao conceito que o economista tem de govêrno. Seria demasiado querer dizer que os economistas possuem um único conceito de govêrno, pois entre êles há indivíduos cujas filosofias políticas vão desde o socialismo até o extremo *laissez-faire*. Não obstante, não é impossível identificar uma certa forma de

convicção política que emana da especialidade dêsse profissional e, mais ainda, do seu conceito de sistema social como um sistema de equilíbrio geral. A visão do economista, a êsse respeito, é muito semelhante à do ecologista, que vê um “eco-sistema” na natureza como um complexo equilíbrio dinâmico de interações de populações de diferentes espécies. O economista vê, da mesma maneira, a sociedade como se fôsse uma grande floresta, repleta de inúmeras espécies de organizações econômicas ou sociais, em constantes interações — postos de gasolina, fábricas de aço, automóveis, fazendas, mercearias, atacadistas, corretores de bolsa, escolas, igrejas, municípios, estados, exércitos, etc., etc., etc., em uma corrente quase sem fim. No meio dessa floresta está o govêrno, que, idealmente, é uma agência representativa do interêsse de todo o “eco-sistema”. O Govêrno opera no sistema da mesma maneira que um fazendeiro ou lenhador opera no “eco-sistema” natural do campo ou da floresta: rompendo a posição de equilíbrio pela eliminação de algumas espécies (pragas, criminosos) e fomentando outras (cereais, indústrias) através dos vários processos de sementeira (educação), de aragem (justiça) e fertilização (subsídios), e espantando os passarinhos (proteção).

A analogia biológica não deve ser levada muito longe. É ela muito valiosa para nos mostrar a interconexão das diversas variáveis do sistema, como um aviso contra a grande confiança que se tem no método de tratar uma coisa de cada vez. Assim, se tivermos sucesso em eliminar uma certa praga ou peste, podemos ficar sujeitos a ataques mais violentos por pragas mais aterradoras que a primeira ajudava a eliminar. O insucesso da “lei sêca” nos Estados Unidos é um bom exemplo da má apreciação da complexa natureza ecológica do sistema social: eliminou os bares abertos, mas deu oportunidade ao aparecimento de trapaceiros e *gangsters* que se tornaram piores do que a “peste” original! A analogia biológica deixa de nos ser útil em virtude do govêrno não ser (pelo menos não deve ser) um elemento estranho à cultura na qual se encontra, como acontece com o fazendeiro e as suas plantações e gado. O govêrno, pelo contrário, é uma expressão das vontades do próprio povo e das instituições que vão ser por êle reguladas — semelhante a uma fazenda que fôsse governada por uma assembléia de vacas, porcos, cavalos e mesmo arroz e feijão! Em virtude disto, o problema dos objetivos do govêrno — isto é, a direção em que êle procura modificar o eco-

sistema social — está muito longe de ser simples. Existem, normalmente, muitos objetivos que competem uns com os outros, e as políticas e o comportamento dos governos variam de acôrdo com o objetivo ou grupo dentro da sociedade que estiver momentâneamente, em posição de comando ou de prestígio.

Existe uma escola de economistas, hàbilmente representada pelo Professor LIONEL ROBBINS no seu livro "Nature and Significance of Economic Science", que mantém o ponto de vista de que o economista como tal deve preocupar-se sòmente com os meios e não com os fins. Parece impossível, porém, na prática, que mesmo o Professor ROBBINS possa manter tal posição extrema; nenhum economista, por mais hàbil que tenha sido, conseguiu elaborar uma economia tão insensível, que seja completamente indiferente aos fins do sistema que descreve. Tôdas as grandes correntes do pensamento econômico-mercantilista, fisiocrática, clássica e keynesiana — têm apresentado pontos de vista definidos em relação aos objetivos tanto da vida como da política econômica, pontos de vista êsses que têm sido afetados pela natureza da teoria econômica em que se apoiam. Em virtude disso, talvez seja útil mostrar alguns dos objetivos que os economistas, usualmente, consideram importantes para a política econômica. Isto não quer dizer que qualquer um dêles tem importância fundamental, ou que as técnicas econômicas oferecem um guia para a escolha de um, mas que são êsses os objetivos possíveis que decorrem da "visão" que os economistas têm da realidade social — ou, em outras palavras, da natureza da sua abstração da realidade social.

O primeiro dêsses objetivos é o progresso ou desenvolvimento econômico, definido em têrmos de uma taxa de aumento da renda real *per capita*. Reconhecemos, no entanto, que tôdas as medidas da renda real são sujeitas a erros de agregação, erros êsses que se tornam mais sérios quanto mais diversos são os agregados comparados. Assim, qualquer comparação entre a renda real dos Estados Unidos de 1776 e a de hoje, ou a dos Estados Unidos e a da China de hoje, está sujeita a larga margem de êrro. Não obstante, quando os cálculos mostram que a renda *per capita* da China é, digamos, de US\$ 50,00 por ano e a dos Estados Unidos US\$ 1.500,00, nenhum êrro de mensuração poderá explicar a enorme diferença, nem eliminar as realidades de progresso e estagnação econômica. Os trabalhos dos economistas e dos esta-

tísticos econômicos podem ser considerados, em grande parte, como a causa dos governos se terem tornado sensíveis, de um modo crescente, à taxa de progresso econômico como uma das variáveis mais importantes do sistema. No caso de não se conhecer a situação de determinada economia (esteja ela estagnada, progredindo ou regredindo) a não ser através de uma vaga lembrança de situações no passado, ninguém se irá preocupar com a situação ou iniciar quaisquer atividades no sentido de aumentar a taxa de desenvolvimento.

Onde, entretanto, o aumento das informações econômicas mostra aos políticos e ao povo a sua taxa de progresso econômico e, especialmente, a compara com outras taxas mais elevadas em outras regiões, as atenções se concentram no problema, o que não aconteceria se não houvessem tais informações. O povo e o governo da Inglaterra, por exemplo, estão tomando consciência de que o aumento da divergência entre os padrões de vida inglês e americano é, principalmente, uma consequência da diferença das suas taxas de progresso econômico. As rendas *per capita* nesses dois países eram aproximadamente iguais no início do presente século; a diferença que hoje notamos é o resultado de um crescimento de 2% na renda *per capita* dos americanos, contrastando com o crescimento de 1% na renda dos ingleses (média dos últimos 50 anos). Países como a Índia estão tomando consciência tanto da sua posição relativa no mundo, como também da taxa de mudança da sua renda *per capita*, embora neste caso as suas preocupações se orientem mais no sentido de impedir um declínio do que conseguir uma taxa positiva de crescimento.

Infelizmente é mais fácil medir a taxa de progresso econômico do que saber o que deverá ser feito se a taxa encontrada não fôr satisfatória. O desenvolvimento econômico é fruto da cultura da região e, dificilmente, poderá ser tratado isoladamente. Por isso, a economia como tal nos dá pequena orientação quanto à política a seguir. A história parece indicar que algumas culturas e instituições são capazes de estimular uma rápida taxa de crescimento econômico, enquanto que outras, em maior número, tendem a suprimi-la. Em uma cultura protestante, puritana, a instituição típica do capitalismo — mercados livres, instituições e mercados financeiros desenvolvidos, um mínimo custo fixo do governo destinado à educação, transporte e segurança da pessoa

e da propriedade — tem sido vitoriosa na promoção de uma rápida taxa de desenvolvimento econômico. Em outras culturas, como a latino-americana, instituições capitalísticas não têm apresentado o mesmo resultado. Em outras culturas, ainda, como a chinesa, o capitalismo foi um fracasso, enquanto que no Japão obteve sucesso considerável. A economia russa, centralmente planejada, também tem apresentado uma rápida taxa de crescimento econômico, embora a um grande custo em termos de vidas humanas, de liberdade e de dignidade. Economias antigas, também centralmente planejadas, como a do Egito e do Peru, até onde sabemos, se tornaram sociedades estacionárias e mesmo regressaram. Está claro que a resposta à questão de que deverá o governo fazer para aumentar a taxa de desenvolvimento se a mesma for baixa, não cabe ao economista como tal.

Existem, entretanto, algumas coisas que o economista sabe a respeito do progresso econômico e o Professor NURKSE mencionou todas elas! (1) Deve haver acumulação de capital, uma reorganização da produção agrícola a fim de libertar força de trabalho, investimentos na *cultural overhead* — no campo da alfabetização, das ciências elementares e mecânicas, e na substituição do conhecimento tradicional pelo conhecimento científico. Deve haver, ainda, investimento nos meios de transportes, em escolas, etc. É necessário a existência de um “crescimento harmônico” que proporcione economias externas e o desenvolvimento do mercado interno. Mesmo essa esquemática estrutura teórica constitui um guia para os governos, que verão, na estrutura de suas economias, onde estão faltando os elementos necessários.

Outra grande área na qual o economista tem influenciado os objetivos da política governamental é a da distribuição da renda. A partir de ADAM SMITH, pelo menos, os economistas têm apresentado uma forte tendência equalitária. Não há dúvida que, por um lado, isto é devido às filosofias “do direito do homem” do século XVIII, época em que surgiu a Economia. Por outro lado, entretanto, decorre da natureza da abstração do economista. Quando os focos de interesses são mercadorias, os “homens” se transformam em força mecânica movimentando aquelas mercadorias e, nessas circunstâncias, eles são exatamente iguais. Os

(1) RAGNAR NURKSE, *Revista Brasileira de Economia*, dezembro de 1951.

“homens econômicos” tendem a ser iguais uns aos outros, porque são o resultado de abstrações iguais da complexa e variada natureza humana. Esta abstração atinge um extremo com MARX, onde o universo social torna-se um mundo real de mercadorias povoado por indivíduos irrealis (e iguais). Se consideramos, porém, um universo abstrato e, por conseguinte, indivíduos uniformes, segue-se que as suas funções de preferências são tôdas iguais e, mais ainda, que a utilidade social da massa atinge um ponto máximo quando as rendas de todos os indivíduos são também iguais. Sob essas hipóteses, a redistribuição da renda do rico para o pobre sempre traria um benefício a êste, maior do que a perda daquele, pois a utilidade marginal do dólar é sempre maior para o pobre do que para o rico. Podemos, certamente, conservar o princípio de que a utilidade marginal social do dólar deve ser igual para todos os indivíduos, e constatar ainda que esta posição é consistente com desigualdades de rendas, contanto que as curvas de utilidade marginal dos ricos decresçam mais vagarosamente. No entanto, diz-se que a incomparabilidade das utilidades entre indivíduos impossibilita a identificação das pessoas que devem receber as rendas mais elevadas e, em consequência, a única regra praticável, dentro dessa ignorância, é a da perfeita igualdade. O fato de um homem da inteligência de BERNARD SHAW, e de outro com a habilidade técnica de A. P. LERNER terem acreditado nesse raciocínio sem sentido, bem indica que ninguém deve subestimar o poder da abstração.

Apesar do absurdo da posição extremada, o grau de desigualdade a que está sujeita uma economia de mercado livre, fere, claramente, o senso de justiça de uma sociedade democrática e o sentimento de fraternidade de uma sociedade cristã. Nenhum homem, a não ser um grande sádico, poderia alimentar-se fartamente enquanto seus filhos, sentados na mesma mesa, permanecessem famintos. Da mesma maneira, uma sociedade profundamente imbuída do sentimento cristão de uma família universal do gênero humano não se sentiria calma enquanto os ricos desperdiçassem alimentos e roupas, e os pobres, seus irmãos, estivessem famintos e desabrigados. Por isso, em quase tôdas as sociedades modernas, o Estado tem sido obrigado a tomar medidas no sentido de redistribuir a renda para aliviar as necessidades dos pobres e diminuir o poder econômico dos ricos. O economista, certamente, não poderá indicar, de maneira exata, qual

deve ser a distribuição ideal da renda. Não poderá tampouco estar certo quanto ao resultado de certas medidas para a redistribuição da mesma, quer entre pessoas, quer entre as partes funcionais do salário, da renda e do lucro. Estamos bem seguros de que o impôsto progressivo sôbre a renda é um poderoso instrumento capaz de influir na distribuição pessoal final da renda. Mesmo que os seus efeitos possam ser evitados no caso de salários através da elevação das rendas de talentos muito caros e raros, a maioria das grandes rendas é o resultado da concentração da propriedade, e o único caminho pelo qual a natureza progressiva do impôsto pode ser evitada é o da desagregação da propriedade, o que de qualquer maneira tende a equalizar as rendas. E quaisquer que sejam as considerações teóricas, a evidência estatística com respeito à redistribuição da renda através da tributação progressiva é perturbante.

O sucesso das medidas que têm sido tomadas a fim de alterar a distribuição funcional entre, digamos, salário, renda e lucro, ainda é menos claro. Por exemplo, apesar do encorajamento dado aos movimentos trabalhistas nos Estados Unidos, a proporção da renda nacional destinada à remuneração do trabalho tem apresentado uma tendência muito tênue a se elevar, a longo prazo, e no período de 1933 a 1943, caracterizado por um grande aumento no número de membros dos Sindicatos, a mencionada proporção decresceu. Na verdade, as coisas se passam como se as parcelas funcionais dependessem mais dos movimentos de inflação e de deflação — que raramente constituem um instrumento consciente de política distributiva — do que de qualquer política consciente. O efeito da inflação, especialmente reduzindo a participação dos aluguéis e dos juros no total da renda nacional e aumentando a dos lucros, não é, em geral, intencional, mas meramente um derivado de políticas com objetivos bastante diferentes.

Um ponto que é claramente revelado pela perícia do economista, mas que talvez não esteja na consciência geral, é o da importância de se examinar as relações potenciais entre redistribuição e progresso. A redistribuição, até certo ponto, pode constituir uma ajuda ao progresso, especialmente quando o resultado fôr tirar da classe ociosa dos tradicionais proprietários (*rentier*) para dar a empreendedores dinâmicos e à população trabalhadora. Na medida em que a redistribuição elevar a função consumo em período de depressão, poderá ela auxiliar na remoção do sub-

consumo como obstáculo ao desenvolvimento econômico. Além de um certo ponto, entretanto, pela destruição dos incentivos a investir ou do sacrifício impôsto aos investimentos, a tentativa de redistribuição poderá levar a um declínio na taxa de desenvolvimento econômico. Isto sempre constitui um preço alto a ser pago mesmo pelos grupos de renda baixa, pois embora possam eles ser, temporariamente, beneficiados pela redistribuição, virá o tempo em que estariam em melhores condições, em termos absolutos, se tivessem recebido uma parcela menor de uma renda com maior ritmo de crescimento. Não podemos dizer que um dado grau de redistribuição está sempre associado a uma dada mudança no progresso econômico, pois esta relação depende da maneira pela qual a redistribuição é feita. Não existe, por exemplo, uma evidência sequer de que a redistribuição ocorrida nos Estados Unidos nos últimos 20 anos tenha, de algum modo, resultado em um enfraquecimento da taxa de progresso econômico. Em verdade, o que aconteceu foi o oposto, isto é, foram conseguidas, em anos recentes, as maiores taxas de investimento e de crescimento econômico. Pode-se dizer o mesmo com referência ao Canadá. Quanto à Inglaterra as coisas não são claras, embora a taxa insatisfatória de crescimento econômico dêse país seja um fenômeno complexo que tenha pouco, ou mesmo nada, a ver com o atingido grau de igualdade de rendas. Não obstante, mesmo nos Estados Unidos, suspeita-se que se a inflação não tivesse redistribuído as rendas em benefício dos lucros e em prejuízo dos juros e aluguéis, a redistribuição pessoal em si poderia trazer resultados desfavoráveis.

Um outro objetivo muito importante da política econômica do governo com relação à qual o economista poderá dizer muita coisa é a estabilização econômica. Possui esta dois aspectos diferentes, embora relacionados — um, a estabilização do nível de preços ou do valor da moeda e o outro a estabilização da produção e do emprêgo. O último constitui, talvez, o problema mais importante, especialmente do ponto de vista de sucesso ou fracasso de uma política governamental. O povo reclama da inflação e do alto custo da vida, mas rebela-se e revolta-se quando há desemprego em massa e depressão na agricultura. Por estabilização da produção e do emprêgo não queremos dizer a manutenção da produção e do emprêgo em um nível estacionário. A idéia é

manter uma taxa de crescimento ordenada, impedindo as interrupções trazidas por períodos de estagnação ou de regressão.

Não constitui exagêro dizer-se que os últimos 20 anos trouxeram uma grande ajuda à compreensão do problema da depressão, ajuda esta que deve resultar em aumento da capacidade de se tomar medidas inteligentes capazes de prevenir a depressão. Não houve, entretanto, um teste real para êsse novo conhecimento, uma vez que as condições do mundo não produziram depressões importantes. Na eventualidade de uma severa depressão (e não é impossível a sua ocorrência antes do fim da década presente), não é totalmente certo que os governos tenham a habilidade e a compreensão necessárias para aplicar êsse conhecimento novo; o economista, porém, pode estar confiante em virtude de possuir algo que julga valer a pena aplicar. O desenvolvimento crescente das estatísticas de renda nacional, bem como o desenvolvimento das estruturas teóricas keynesianas e pós-keynesianas, tem contribuído bastante para revelar as amplas dimensões do problema. Está bastante claro, por exemplo, que a velha disputa entre as teorias de ciclos econômicos, de subconsumo e subinvestimento, já está solucionada através do reconhecimento de que ambas estão corretas, uma vez que subemprego geralmente quer dizer insuficiência do consumo e dos investimentos (desejo de acumulação) necessários à manutenção de uma produção correspondente àquela de pleno emprego.

As linhas gerais da política a ser empregada decorre do diagnóstico. Por exemplo, um aumento da renda disponível relativamente ao produto nacional bruto, em conseqüência de uma redução nos impostos — incorrendo em deficit orçamentário — elevará a função consumo. Investimentos governamentais em trabalhos públicos, bem como incentivos fiscais para os investimentos privados, podem eliminar a insuficiência existente no setor investimentos. A política monetária pode ser ajustada para uma expansão monetária, através de taxas de juros reduzidas, de crédito facilitado pelo banco central, etc. Se isto puder ser feito sem criar uma atmosfera desfavorável para a empresa privada será melhor. Em verdade, pode ser que as políticas radicais desenvolvidas por governos conservadores constituam a melhor proteção contra as depressões!

A estabilização do nível de preços pode tornar-se politicamente mais difícil que a prevenção de depressões, embora as li-

nhas gerais do aspecto econômico do problema sejam razoavelmente claras. A inflação é, quase sempre, um sintoma de “super-consumo” ou “super-absorção” — situação em que a sociedade tenta consumir e acumular mais do que pode produzir, mesmo em posição de pleno emprego. Tal situação redundará em uma deficiência de estoques e, mesmo na ausência de aumentos do meio circulante, o nível de preços se elevará em virtude daquela deficiência. Pode haver, por exemplo, uma aceleração na construção de capital fixo resultante de um desvio de recursos da produção corrente, que, certamente, não deixa de contribuir para as rendas monetárias. A fonte mais comum de inflação é a retirada efetuada pelo governo de recursos da produção corrente — geralmente para fins militares — sem uma compensação da parte do sistema tributário no sentido de reduzir as rendas disponíveis na mesma proporção da queda da produção disponível. Em qualquer dos dois casos, se o suprimento de moeda for flexível e elástico, como o é em qualquer economia exceto nas mais primitivas, uma elevação de preços provavelmente ocasionará um maior suprimento de moeda para manter e mesmo aumentar o processo inflacionário. Assim, no caso de uma inflação governamental onde a principal fonte do movimento inflacionário é um “excesso” de construção privada de capital fixo, essa construção será financiada, em parte, por empréstimos bancários que contribuem diretamente para um aumento do total dos depósitos. Se a elevação dos preços dos estoques de capital circulante for em maior proporção que o declínio nas suas quantidades físicas, como é o caso freqüente, os valores dos estoques crescerão, a despeito da sua diminuição física, e novos empréstimos bancários serão feitos para financiar o aumento daqueles valores.

A inflação governamental é o resultado direto da cobrança inadequada dos impostos. Se há um deficit orçamentário — isto é, se o que o governo paga é inferior ao que recebe — haverá, como resultado, um aumento igual no estoque de dinheiro nas mãos do povo. Assim, se o governo recebe US\$ 9.000.000 e paga US\$ 10.000.000 em um certo período de tempo, é evidente que o estoque de moeda nas mãos do povo terá crescido de US\$ 1.000.000. Esse crescimento no estoque privado de moeda pode ser incrementado ou compensado por movimentos induzidos no sistema bancário do setor privado, mas o efeito direto torna-se claro. Uma elevação inicial nos preços — talvez mesmo de natureza pu-

ramente especulativa — envolvendo um declínio na “procura de moeda” ou uma elevação na velocidade de circulação, é suscetível de aumentar o déficit governamental porque as despesas do govêrno são sensíveis ao nível de preços correntes e tendem a flutuar com êle, enquanto que os recebimentos tendem a se relacionar mais estreitamente com o nível de preços de meses ou anos passados . Com relação a isto é interessante notar que o desenvolvimento das taxas *pay as you go* tem melhorado a possibilidade do sistema tributário em combater a inflação. Essa possibilidade é ainda maior quando o sistema tributário é progressivo em relação à renda, de maneira que um aumento na renda monetária da sociedade aumenta, automaticamente, a proporção da renda que é paga como impôsto. Tal sistema de tributação é uma proteção automática contra a “hiperinflação”, porque à medida que as rendas monetárias aumentam sob o impacto da inflação, o volume de impostos arrecadado vai se tornando uma proporção crescente da renda nacional e, eventualmente, o govêrno terá um superavit suficiente para acabar com a inflação.

Deve ser observado que em período de genuína “superabsorção”, seja em virtude de grandes investimentos em capitais fixos ou em virtude de guerra, não é suficiente ter um orçamento equilibrado a fim de impedir a inflação, mas, pelo contrário, é necessário ter um superavit. Uma situação de “superabsorção” é aquela em que as rendas geradas pela produção total do sistema são tão elevadas que as quantidades da produção corrente que a sociedade deseja e se sente capaz de consumir são maiores do que as quantidades máximas à sua disposição. Para que essa situação não resulte em um movimento altista dos preços — movimento êsse que poderá durar longo tempo antes de se tornar autocorretivo — deverá haver uma redução na renda disponível, suficiente para igualar as compras da produção corrente à produção disponível. Geralmente isso quer dizer que deverá haver uma redução nos estoques privados de moeda através do aumento dos impostos, redução essa que deverá continuar até o ponto em que o govêrno tenha superavit. Não é difícil ver porque as guerras — especialmente as maiores — resultam, inevitavelmente, em inflação. É, provávelmente, esperar muito que qualquer govêrno tenha um superavit numa situação em que está multiplicando as suas despesas!

Na apreciação do impacto da inflação, os efeitos desta sobre a distribuição do ativo e da renda são de grande importância. Em verdade, na medida em que a inflação tiver qualquer efeito no sentido de trazer um equilíbrio do consumo e da produção, o efeito sobre a distribuição deve ser considerado como o agente principal. Naturalmente a inflação muda a distribuição tanto da renda como do ativo, em prejuízo daqueles cujos ativos e rendas são fixos e em benefícios daqueles outros cujos ativos e rendas aumentam com a elevação do nível de preços. Por isso a inflação prejudica o *rentier*, o pensionista e pessoas com rendas monetárias fixas, em benefício dos homens de negócios, dos empreendedores e dos fazendeiros, cujas rendas são uma função direta dos preços. Na medida em que as pessoas prejudicadas pela inflação sejam “baixos economizadores” (isto é, pessoas que consomem mais do que produzem) e os que são beneficiados sejam “grandes economizadores” (aquêles que produzem mais do que consomem), a inflação tende a corrigir a situação de “superabsorção” que a ocasionou. Há, entretanto, um custo social envolvido no caso. Há um certo sentimento de injustiça nessas grandes redistribuições de riquezas que ocorrem sem qualquer controle consciencioso ou discussão pública. Frequentemente as pessoas prejudicadas pela inflação são viúvas e órfãos, aposentados, instituições de caridade e as classes assalariadas e profissionais, muitas das quais são pobres e economicamente fracas, contrastando com os beneficiários da inflação que são muitas vezes os ricos e os economicamente poderosos. Por este motivo, a inflação pode ir contra as políticas igualitárias da sociedade. Há, ainda, um custo social mais sutil, na possível destruição da organização financeira. Em uma sociedade que não se tenha acostumado com a inflação e não tenha adaptado as suas instituições financeiras às expectativas de inflação de longo prazo, uma inflação resulta em reduções da taxa real de juros a níveis muito baixos ou mesmo a níveis negativos. Assim, suponhamos que a taxa nominal de juros seja de 5% a.a. e a taxa anual de inflação seja de 8% a.a. Um indivíduo que empresta US\$ 100 no começo de um ano receberá US\$ 105 no fim do mesmo; em termos de poder de compra, porém, os US\$ 105 valerão somente US\$ 97 dos dólares iniciais, e, em termos reais, o seu capital foi diminuído de US\$ 3. A taxa de juros, portanto, foi de menos 3% a.a. Se essa situação permanecer por muito tempo, os indivíduos ficarão receosos

de conceder empréstimos, isto é, conseguir ativos contratuais, e, por outro lado, as taxas nominais de juros serão elevadas a fim de cobrir a provável elevação do nível de preços como parece estar acontecendo no Brasil. Ambos os resultados poderão ter conseqüências indesejáveis no futuro. A dívida tem uma função real na sociedade, possibilitando aos indivíduos separar a propriedade do contrôle do capital real. Se as dívidas desaparecem temos um indício de uma forte vantagem dada às instituições lucrativas já existentes, e de uma desvantagem correspondente às emprêsas jovens que estão principiando suas atividades. A inflação intensifica o princípio de que àquele que já tem, mais lhe será dado. Torna mais fácil a sobrevivência de velhas firmas estabelecidas, e mais difícil os empreendimentos de indivíduos que possuem idéias mas não têm capital e que desejam estabelecer negócios através de empréstimos. A função da taxa de juros e das instituições da dívida e do crédito no desenvolvimento econômico não está ainda suficientemente compreendida e necessita estudos adequados. Há a possibilidade do desenvolvimento ser prejudicado por taxas de juros demasiadamente baixas (em termos reais) e suprimimento inadequado de fundos, da mesma maneira que essa possibilidade existe quando se trata de taxas de juros elevadas e de custos proibitivos dos empréstimos.

A solução desse problema em termos da elevação da taxa nominal de juros, a fim de compensar a depreciação da unidade monetária, pode ser satisfatória enquanto durar a situação inflacionária. Se a inflação chega ao fim, e ainda mais, se se segue uma deflação, o peso dos juros torna-se excessivo e as taxas reais de juros sobre velhos empréstimos podem tornar-se incrivelmente elevadas. Quando as taxas monetárias de juros são elevadas em virtude da inflação, portanto, a sociedade pode sentir-se quase que obrigada a continuar a inflação, e a estabilização do nível de preços torna-se muito difícil.

De uma maneira geral, o problema da estabilização do nível de preços a longo prazo ou da adaptação das instituições a uma inflação a longo prazo não admite soluções fáceis. Há muitas indicações de que as instituições do capitalismo se têm desenvolvido no sentido de facilitar a evolução da economia sob uma leve corrente inflacionária. A organização da economia em grupos de interesse econômico, conforme se constata através do crescimento dos sindicatos trabalhistas, das organizações agrícolas, dos

cartéis e associações comerciais, pode não afetar a distribuição da renda tanto quanto o faz a rigidez da estrutura dos preços. As dificuldades em se ajustar qualquer preço no sentido de uma baixa vão se tornando cada vez maiores, em virtude das resistências oferecidas pelos grupos atingidos. Qualquer grupo — seja de empregados, de fazendeiros ou de homens de negócio — sente profundamente uma redução no preço dos seus produtos e está preparado para lutar contra tal redução. Sentirá menos a elevação do preço de todos os outros produtos apesar de, em termos econômicos reais, o efeito sobre as relações de trocas ser o mesmo. Dessa maneira, os trabalhadores resistem a um corte nos seus salários monetários feito pelos seus empregadores — porque esse fato constitui algo que entendem e pelo qual podem lutar. A uma elevação no custo da vida que pode igualmente reduzir os salários reais eles não oferecem resistência, porque não sabem como resistir. O nível de preços é algo impessoal, quase como o tempo, sobre o qual sentimos não possuir contrôlo, como por exemplo sobre os preços imediatos — sejam eles do trabalho, dos produtos agrícolas ou industriais — e sobre os quais a nossa renda depende diretamente. Conseqüentemente a deflação produz fortes resistências à queda de certos preços ou salários e, provavelmente, ela tomará mais a forma de uma queda na produção e no volume de emprêgo do que de uma queda nos preços ou salários monetários.

A solução deflacionária para o problema de “subabsorção” seria análoga à solução inflacionária para o problema de “superabsorção”. Uma queda geral de preços e salários monetários canaliza a renda para os *rentiers*, pensionistas e todos aqueles que são prejudicados pela inflação. Se este grupo fôr de “baixos economizadores” a mudança na distribuição da renda resultante de uma queda do nível preços-salários, redundaria em uma elevação da função consumo e se esse efeito pudesse se desenvolver bastante iria produzir, eventualmente, uma situação de pleno emprêgo. Essa solução, entretanto, na prática, é impossível em virtude da falta de flexibilidade institucional dos preços e salários quando a tendência é para a baixa. Essa inflexibilidade não é tão grande quando a tendência é para a elevação, embora se possa observar que a organização da sociedade em grupos econômicos pode introduzir rigidez na estrutura preços-salários em qualquer das duas direções. Em um período de inflamação rápida, por

exemplo, os salários dos trabalhadores não organizados se elevam mais rapidamente do que os dos trabalhadores organizados, em virtude, principalmente, das dificuldades em se negociar os contratos complicados destes últimos, comparados com as facilidades de revisão de contratos verbais dos primeiros. A inflexibilidade em direção da baixa, entretanto, é tão grande que um período de deflação em uma sociedade altamente organizada será muito provavelmente um período de discórdias nos setores industrial e agrícola. Na Inglaterra e nos Estados Unidos, por exemplo, a “correção” das diversas inflações motivadas por guerras — especialmente aquelas que atingiram os pontos máximos em 1815, 1865 e 1919 — tem sido feita a um grande custo, em termos de desemprego e desordens sociais. Com o grau crescente de organização e rigidez na sociedade, a deflação torna-se cada vez mais impossível. Se por um lado a deflação é impossível, por outro a inflação nunca poderá ser corrigida e será introduzida na economia uma propensão inflacionária a longo prazo.

Apresentei essas considerações com detalhes porque elas ilustram a maneira de pensar do economista. Constantemente leva êle na mente uma configuração da economia como um todo, movimentada na sua superfície pelas grandes ondas de inflação ou deflação, progresso ou regresso, com os movimentos de renda e poder econômico entre os grupos da sociedade desenvolvendo-se mais em resposta a êsses grandes e quase impessoais movimentos, do todo, que em resposta a planos particulares dos indivíduos. Em enfrentando os problemas de política econômica, o economista, provavelmente perceberá ligações e mesmo soluções que nunca poderiam ser notadas por pessoas acostumadas a tratar de cada coisa a um tempo. Permitam-me apresentar um exemplo que tem sido de grande importância para o cenário político dos Estados Unidos — o problema da “paridade” na agricultura. Isto é o que o economista descreveria como o problema das “relações de troca” da agricultura, sendo a relação de paridade a razão entre os preços das coisas que o fazendeiro vende e os preços das coisas que compra. Temos aqui um exemplo interessante da maneira pela qual o sistema de informação produziu uma influência profunda na política e no comportamento, pois a paridade, indubitavelmente, nunca teria se tornado um ponto político se não tivesse sido desenvolvida como um conceito estatístico e o “Bureau of Agricultural Economics” não tivesse calculado o seu valor! As relações de

troca da agricultura americana foram baixas no período de 1920-40, quando comparadas com as existentes no período de 1909-14, que passaram a ser consideradas como a "ideal". O fazendeiro e o político da agricultura vêem este fenômeno, principalmente, em termos de "justiça na distribuição" — isto é em termos de procura de uma maior parte da renda nacional para o fazendeiro. Por isso pensam no problema em termos de "fazer alguma coisa pela agricultura" — subsídios, programas de redução de colheitas, o *dumping* no exterior com o excesso de produção interna, preços mínimos, facilidades de crédito, encorajamento de cooperativas, compras governamentais, seguro do govêrno, e assim por diante, seguindo a linha do que é usualmente considerado como política "agrícola".

A "visão" da economia como um todo, que o economista tem, permite que veja o problema de maneira muito diferente, e note que o "problema agrícola" não é realmente um problema da agricultura! Vê, por exemplo, que existem duas fontes que contribuem para a posição relativamente desvantajosa da agricultura na sociedade. Uma das fontes é de longo prazo e repousa, paradoxalmente, na proposição de que em uma sociedade onde a agricultura progride técnicaamente, a proporção dos recursos ocupados naquela atividade decresce continuamente, em virtude da procura inelástica da maioria dos produtos agrícolas e da sua posição como "necessidade". O progresso técnico da agricultura resulta, geralmente, em um movimento relativo de recursos da agricultura para a indústria. A única maneira para movimentar os recursos é "apertá-los" — isto é, fazer com que a atividade decrescente se torne menos atrativa que a atividade em expansão, o que é feito, em uma economia de mercado, através do sistema de preços e das relações de troca. Os aperfeiçoamentos técnicos na agricultura resultarão, portanto, em um barateamento dos produtos agrícolas relativamente aos outros, até que recursos suficientes tenham sido atraídos para fora da agricultura, restabelecendo-se, então, o equilíbrio. Em uma sociedade em que a agricultura está progredindo rapidamente em sentido técnico (aumento da produção por indivíduo), a emigração de recursos da agricultura nunca poderá ser suficiente para compensar o progresso técnico, motivo pelo qual estará constantemente em depressão. O remédio para essa situação, entretanto, não é impedir a emigração através de subsídios, mas encorajá-la a fim de que os benefícios

do progresso agrícola possam ser auferidos tanto pelos fazendeiros como pelo resto da população sob a forma de maior volume de produtos industriais. Dentro da estrutura própria da agricultura o mesmo processo deverá ser estabelecido — um aperfeiçoamento nos métodos de produção de milho deverá refletir-se em um aumento da produção de carne e de morangos, em vez de em um aumento no consumo de fubá.

A segunda fonte de relações de troca desfavoráveis para a agricultura é a depressão industrial. As relações de trocas da agricultura podem ser concebidas, grosso modo, como a relação entre o que sai e o que entra na agricultura. O que sai da agricultura, porém, é o “excesso agrícola” — isto é, produtos alimentares e outros produtos produzidos e não consumidos pelo setor. O que entra na agricultura é, igualmente, um “excesso industrial” que a indústria produz e não absorve no seu consumo e acumulação. É bem sabido que em uma depressão agrícola a produção não decresce e, mesmo, pode crescer um pouco. O “excesso agrícola”, portanto, pode ser maior do que antes, especialmente se o fazendeiro reaciona aos maus tempos comendo menos e trabalhando mais, como algumas vezes acontece. Por outro lado, a produção industrial decresce rapidamente, decrescendo, também, o “excesso industrial”. Dessa maneira o fazendeiro estará trocando mais produtos agrícolas por menos produtos industriais do que antes; isto é, a relação de “paridade” ou as suas relações de troca pioraram. A razão básica disso, porém, nada tem a ver com a agricultura — é um decréscimo da produção industrial que origina a deterioração da posição do fazendeiro, a solução para o problema não pode ser encontrada dentro da agricultura somente — deve ser encontrada dentro de uma solução geral para o problema das depressões.

Finalmente, embora a “visão” do economista seja da economia como um todo, deve êle estar constantemente precavido contra os perigos da agregação e das médias e deverá procurar os agregados significantes — isto é, homogêneos — na economia. Aqui também a agricultura fornece um excelente exemplo. São frequentemente citados números para mostrar que a agricultura é desvantajosa porque a sua renda *per capita* é muito mais baixa que a da população industrial e, na base dessas informações, são solicitados auxílios para aquêle setor. Quando, porém, a situação é examinada mais de perto, constata-se que, em quase todos os

países, a agricultura não é uma atividade homogênea, mas consiste de, ao menos, duas partes inteiramente diferentes — o setor comercial onde as rendas são razoavelmente comparáveis com as da indústria, e o setor de subsistência onde as rendas são, realmente, muito baixas. Não existe, portanto, praticamente, justificativa alguma para “ajudar a agricultura” como um todo, simplesmente porque ela não é um todo. O problema da pobreza no setor agrícola, especialmente em épocas de pleno emprêgo industrial, é quase que exclusivamente um problema da agricultura de subsistência, onde a dificuldade não reside na ocorrência de preços baixos dos produtos, mas na pequena produção. Isto é verdade mesmo em países ricos como os Estados Unidos, onde existem ainda uns dois milhões de fazendeiros no setor de subsistência, a maioria dos quais localizados no sul e nas montanhas, e cujo nível de produção é o maior responsável pelas baixas rendas médias da “agricultura”. Infelizmente, à política agrícola destinada a manter preços atende mais o fazendeiro rico que o pobre, e tal tem sido a deficiência do nosso sistema de informações que os fazendeiros pobres, pelo fato de fazerem baixar a renda média da agricultura, e terem concorrido para atrair simpatias para aquêles que proclamam as injustiças sofridas pela agricultura, vêm sendo realmente usados, de modo inconsciente, para justificar políticas que subsidiam os ricos.

Penso que já disse o suficiente para ilustrar o ponto de vista do economista em relação aos problemas do govêrno. Não é o ponto de vista legal que se relaciona com as belezas da linguagem e os métodos de procedimento. Não é o ponto de vista do cientista político interessado nas lutas pelo poder, nos processos pelos quais a legislação é feita, e nos procedimentos administrativos. Nem é também o ponto de vista do próprio político interessado no que soa bem em discursos e que impressionará os eleitores. Tôdas essas maneiras de ver tem, certamente, o seu lugar. Um govêrno de economistas não deverá nem ser imaginado — nunca sairia das nuvens. Um govêrno, porém, sem economistas ou, ao menos, sem a “visão” e as idéias dos economistas, é também um mau negócio — um animal cego reagindo loucamente a esporadas que não entende e nem sabe de onde vem. O economista traz para o govêrno uma figura interpretativa da *função* de govêrno — o *governador*, que estabiliza os movimentos bruscos do mercado livre sem destruir a sua liberdade essencial, e corrige os

desvios de realidade com referência aos valores dos grandes agregados sociais que são considerados ideais. E através do desenvolvimento de um sistema de informações que possibilita, mesmo às mentes não treinadas, o entendimento das dimensões grosseiras essenciais do panorama social — nível de preços, dados de renda nacional, etc. — o economista tem contribuído imensamente para a formulação da *tarefa* do govêrno no sentido de conservar os agregados essenciais dentro dos seus limites. Não se pode impedir, por exemplo, o contraste entre a compreensão relativa com que podemos enfrentar o problema do ciclo econômico, armados com o tipo de informação econômica à disposição dos governos de hoje, e o labirinto cego e incontrolável da política externa e a impossibilidade dos governos em evitar os ciclos de guerra — em diversas maneiras análogos e relacionados com as oscilações das atividades econômicas. E, neste ponto, sinto-me mais feliz pelas contribuições da Economia — não até o ponto de *hubris*, mas ao menos com um pequeno orgulho perdoável.

SUMMARY

THE ECONOMIST AND THE PROBLEMS OF GOVERNMENT

Our task in this chapter is to inquire into the contribution of the economist to the task of government. What, for instance, do his special skills contribute to the solutions of the problems of government in general, or of any nation's government in particular, or even to the problem of world government. Here of course we are trespassing close to the preserve of the political scientist. Many of the problems of government are also generally regarded as economic problems, though there is no clear division between the economic and the noneconomic.

We can conveniently begin by asking what is the economists picture of the state as an organization or institution? Is it something like a firm, a giant corporation? Or is more like a household? Or is it neither, possessing some attributes of both firm and household, but also exhibiting marked peculiarities of its own? The latter answer seems to be the most correct, and we may go on to inquire into these peculiarities. Conceived as an economic organization government has indeed many of the aspects of a firm. It takes in and pays out money, and it gives out and

takes in goods and services — it buys labor and innumerable commodities, and it also may sell commodities. It differs from a firm however in many important respects. It does not for the most part receive its money inflows, as a firm must, from the sale of goods or services to voluntary purchasers. By far the greater part of government receipts are derived from some form of taxation, or forced payment.

Another peculiarity of government which is of importance in assessing its economic impact is that it generally has no balance sheet and does very little asset accounting. Government accounts are usually drawn up on a strictly annual income basis. In this regard government resembles a household, for the capital accounts of households are also apt to be very haphazard. In theory, of course balance sheets may be drawn up both for households and for governments. We might, for instance, draw up a balance sheet for government which had the national debt on the liabilities side and some corresponding item of "goodwill" or "capitalized taxable capacity" on the other side. It is very difficult, however, to imagine any item in government capital accounts which could correspond to "net worth". For this reason, if for no other, it is quite impossible to apply the concept of profit maximization to government, for profit, as we have seen, is the growth of net worth, and an institution which has no net worth obviously cannot direct its policies toward watching it grow!

Nevertheless the concepts of the marginal analysis in the wider sense of the maximization of a welfare function, and even more the concepts of economic behavior developed from the theory of organization in the previous chapter are highly applicable to government. From the point of view of the marginal analysis, the government can formally be regarded as a kind of household, apportioning its expenditures among various claimants — defense, education, research, social security, justice, and so on following the general equimarginal principle, as a household is supposed to distribute expenditure among food, clothing, shelter and other things. In the case of government the formal maximization principle begs the most interesting question, which is that of the political process of give and take among different interests and groups which ultimately determines the final budget.

More important perhaps than the formal principle of maximization in interpreting the economic behavior and impact of

government is the principle of homeostasis and feedback outlined in the previous chapter. No matter what the form or the objectives of a government, there will be some sensitive variables which will be in its information system, of which it will be aware, and in regard to which it may perceive "homeostatic gaps" between some ideal value and the recorded value. One important homeostatic variable is the feeling of military power or security, which is a function partly of the territorial ambitions of the country and partly of the size of the military establishment of rival countries. Another important but rather vague variable is the internal popularity of the regime. Another variable or set of variables is the set of ideals of the party in power — that is the ideal "body image" of the state in the minds of those in power. Frequently these various homeostatic variables may be in conflict one with other:

The theory of organization throws a good deal of light on the essential weakness of arbitrary and dictatorial regimes over more liberal and constitutional forms of government. Because the dictator rules by violence and fear, he finds himself surrounded by "yes-men" who keep their somewhat insecure positions by telling him things which they know will please him. Consequently he may find himself so insulated from the real world that his decisions relate only to the imaginary world of his biased information-system, a situation which is not generally conducive either to good government or to survival. The great case of liberty, even for dangerous liberty, is that without it there can be no adequate lines of communication between the government and the outside world. And without communication, the executive is helpless and power is a mockery.

It would be too much to claim that economists had a uniform concept of government for within the ranks of economists may be found individuals whose political philosophies range from socialism to extreme laissez-faire. Nevertheless it is not impossible to detect a certain cast of political conviction which flows from the skill of the economist, and which arises more than anything from his concept of the social system as a system of general equilibrium. The economist sees society as if were a great pond or forest, filled with innumerable interacting species of economic and social organizations. In the midst of this forest stands Government, which is ideally an agency representing the interest of the whole

ecosystem. It is chiefly valuable in pointing out the extreme interconnectedness of the various variables of the system, as a warning against too great a reliance on the method of dealing with evils one at a time! Thus if we are too successful in getting rid of one weed or pest, we may find that we have left ourselves exposed to all the more violent attacks by even worse weeds and pests which the first helped to suppress. Government is an expression of the wills of the very people and institutions which it seeks to regulate. Because of this the problem of the ends of government — that is the direction in which it seeks to distort the social ecosystem — is far from simple.

There is a school of economists, represented very ably by Professor LIONEL ROBBINS in his "Nature and Significance of Economic Science" which tries to maintain that the economist as such is indifferent to ends and is concerned only with means. In practice it seems to be impossible even for Professor ROBBINS himself to maintain this extreme position, and no economist of any reputation has managed to construct an economics so bloodless as to be utterly indifferent to the ends of the system which it describes. All the great schools of economists — the mercantilists, the physiocrats, the classical economists and the Keynesians — have had rather definite views on the objectives of economic life and policy, views which have both affected, and have been affected by the nature of the economic theory which they espoused. The first of these objectives is economic progress, or economic development, defined in terms of the rate of increase of real income per head. We recognise, of course, that all measures of real income are subject to the errors of aggregation, errors which become more serious the more diverse the aggregates compared. It may be largely the result of the work of economists and economic statisticians that the governments of the world are becoming increasingly sensitive to the rate of economic progress as one of the most significant variables of the system.

It is unfortunately easier to measure the rate of economic progress than it is to know what to do about it if the rate is unsatisfactory. Economic development is a fruit of the whole culture of a region, and can hardly be considered in isolation from the rest of the culture. At the point of actual policy, therefore, economics as such gives little guidance.

There are of course some things which an economist does know about economic progress and Professor NURKSE has said them all! (1).

Another broad area where economists have exercised a good deal of influence on the objectives of government policy is in the field of the distribution of income. In a society profoundly affected by the Christian idea of the universal family of mankind, the conscience of society will not be easy as long as the rich waste food and clothing while the poor their brothers go hungry and naked.

The economist cannot, of course, say exactly what the ideal distribution of income should be. Nor can he be quite sure as to the extent that particular measures will actually change the distribution of income, either among persons or among the functional shares of wages, rent, and profit. We are pretty sure that a progressive income tax is a powerful instrument for affecting the final personal distribution of income. Whatever the theoretical considerations, the statistical evidence for the redistribution of income by progressive taxation is overwhelming.

It is rather less clear that the measures which have been taken to change the functional distribution as between, say, wages rent and profit, have been successful. In spite of the encouragement given to the rise of the labor movement in the United States, for instance, the proportion of national income going to labor has shown little if any long run tendency to rise, and in the period of great rise in union membership from 1933 to 1943, the proportion of national income going to wages actually fell. Indeed it seems as if the functional shares are much more dependent on the monetary movements of inflation and deflation, which is seldom a conscious instrument of distribution policy, than they are on any conscious policies.

One point which the skill of the economist reveals clearly, but which is not perhaps in the general consciousness, is the importance of examining potential relationships between redistribution and progress. Up to a point redistribution is likely to be an aid to progress, especially redistribution away from an idle and tradition — centered rentier class towards the active profit-

(1) RAGNAR NURKSE, *Revista Brasileira de Economia*, dezembro, 1951.

makers and towards the working population. We cannot say of course that a given degree of redistribution is always associated with a given change in the rate of economic progress, for the relationship depends on the way in which the redistribution is accomplished.

Another very important objective of the economic policy of government in regard to which the economist has a good deal to say, but has not yet perhaps exercised the influence which he deserves, is the broad objective of economic stabilization. This has two different, though not unrelated aspects — one, the stabilization of the price level, or of the value of money and the other, the stabilization of output and employment. People complain about inflation and the high cost of living, but they rebel and revolt when there is mass unemployment and agricultural depression. By the stabilization of output and employment we do not mean, of course, maintaining the level of output and employment at a stationary level. What we mean is maintaining an orderly rate of growth, without having the growth seriously interrupted by periods of stagnation or decline.

It is no exaggeration to say that the past twenty years have brought a great increase in understanding of the problem of depression which should result, at any rate, in a corresponding increase in the ability to take intelligent measures against it. There has however been no real test of the new knowledge, as conditions have not been ripe for a major depression. The development of a cumulative body of national income statistics, as well as the development of the Keynesian and post-Keynesian theoretical structures, has done a great deal to reveal the broad dimensions of the problem.

The stabilization of the price level may turn out to be more difficult, politically, than the prevention of depressions, though the broad lines of the economics of the problem are fairly clear. Inflation is almost universally a symptom of "overconsumption" — or "overabsorption" a situation in which the society is trying to consume and accumulate more than it can produce even at full employment. There may, for instance, be a boom in construction of fixed capital, which withdraws resources from the production of current output but which of course contributes to money incomes. The more usual source of inflation is withdrawal of resources from current output by government, generally for mil-

itary purposes, without an adequate tax system to compensate, by reducing disposable incomes, for the reduction in available output. In either case if the money supply is flexible and elastic, as in any but the most primitive economies it is, a rise in prices is likely to call forth an increased money supply to sustain and even augment the inflationary process.

Governmental inflation is the direct result of inadequate tax collections. An initial rise in prices—perhaps even of a purely speculative nature, involving a decline in the “demand for money” or a rise in the velocity of circulation — is likely to increase the cash deficit of government because government expenditures are sensitive to the current price level and tend to fluctuate in total volume with it, whereas government receipts tend to be more closely related to the price level of some months ago or even of some years ago.

It should be observed that in a period of genuine “overabsorption”, whether because of high investment in fixed capital or because of war, it is not sufficient merely to have a balanced budget in order to prevent inflation, but it is necessary to have a budget surplus. An “overabsorption” situation is one in which the incomes generated by the overall output of the system are so high that the amount of current output which the society is willing, and feels able to consume is greater than the maximum amount of current output available. If this situation is not to result in an upward movement on prices — a movement which may have to go a long way before it is self correcting — there must be a reduction in disposable income sufficient to bring the purchases of current output into equality with the available production. This means generally that money must actually be withdrawn from private money stocks by increasing tax collections to the point where government has a cash surplus. It is probably too much to expect of any government that it should run a cash surplus at a time when it is multiplying its expenditures !

In assessing the impact of inflation, its effects on the distribution of assets and of income are of great importance. Indeed, in so far as inflation has any effect on bringing about an equilibrium of consumption and production of available output, the effect on distribution must be regarded as the principal agent.

In general, the problem of whether a society should try to stabilise its long run price level or should learn to adapt its institutions to long run inflation admits no easy solution. There are many indications that the institutions of capitalism have been developing along lines which make it much easier to run an economy under the gentle steam of a little inflation. The organization of the economy into economic interest groups, as reflected in the rise of labor unions, farm organizations, cartels and business associations, may not affect the distribution of income as much as it does the rigidity of the price structure. It is becoming increasingly difficult to adjust any particular prices downward, because of the resistances of the groups which are most directly affected. The price level is an impersonal thing, almost like the weather, over which we feel we have no control, as over against the immediate price — whether of labor, of farm products, or of industrial products — on which our money income directly depends.

The deflationary solution to the problem of “underabsorption” would be closely analogous to the inflationary solution to the problem of “overabsorption”. In practice, however, this solution is impossible because of the institutional inflexibility of prices and money wages in the downwards direction. If deflation is impossible, however, inflation can never be corrected, and a long-run inflationary bias is introduced into the economy. The economist constantly carries in his mind — at least at the back of his mind — a picture of the economy as a whole moved over its entire surface by the great waves of inflation or deflation, progress or retrogression, with income and economic power shifting among the groups of the society in response to these great almost impersonal, movements of the whole rather than in response to particular plans of particular individuals. In approaching the problems of economic policy therefore he is likely to perceive connections and even solutions which will never be grasped by the person who is accustomed only to looking at one thing at a time.

Even though the “vision” of the economist is that of the economy as a whole, he should constantly be aware of the dangers of aggregating and averaging, and must insist on looking for the significant — that is the homogeneous — aggregates in the economy. There is practically no justification therefore for “aid

to agriculture" as a whole, simply because agriculture is not a whole. The problem of poverty in agriculture, especially in times of industrial full employment, is almost entirely a problem of subsistence agriculture, where the difficulty is not the low price of the product so much as the small production. The economist brings to government an interpretative picture of the function of government as a governor, stabilizing the wild gyrations of the free market without destroying its essential freedom, correcting the deviations of the actual from what come to be regarded as ideal values of the great social aggregates. And by developing an information system which will enable even untrained minds to grasp the essential gross dimensions of the social scene — price levels, national income figures, and the like — the economist has contributed enormously to the formulation of the task of government in keeping these essential aggregates within recognised bounds.

RÉSUMÉ

L'ÉCONOMISTE ET LES PROBLÈMES DU GOUVERNEMENT

Notre tâche dans ce chapitre consiste dans l'investigation de la contribution de l'économiste à la fonction du Gouvernement. Quelle est la contribution spéciale de son talent aux solutions des problèmes d'un gouvernement en général, du gouvernement de n'importe quel pays en particulier ou même aux problèmes d'un gouvernement mondial ? Naturellement nous nous trouvons ici très près du terrain de la science politique. Beaucoup de problèmes gouvernementaux sont considérés en général comme des problèmes économiques, quoiqu'il n'y a pas de distinction nette entre l'économique et le non-économique.

Nous pouvons commencer convenablement en demandant comment l'économiste considère l'état. Est-ce que pour lui c'est quelque chose comme une firme, une grande société anonyme ou est-ce plutôt comme un ménage ? Ou bien est-ce qu'il considère l'État comme aucun des deux mais comme possédant quelques caractéristiques de la firme et du ménage et ayant en même temps aussi des propres caractéristiques.

Cette dernière réponse nous paraît la plus correcte et nous pouvons continuer à analyser ces caractéristiques. En effet, considéré comme organisation économique, le gouvernement présente

beaucoup de similarités aux aspects des firms. L'état reçoit et paie de l'argent; il reçoit et dépense de biens et services; il achète du travail et d'innombrables produits et il vend aussi des produits. L'État diffère, pourtant, d'une firme dans beaucoup d'aspects importants: il ne reçoit pas la plus grande partie de ses moyens de la vente de biens et services. En effet, la presque totalité des recettes gouvernementales sont dérivées d'une certaine forme de taxation ou paiement forcé.

Une autre caractéristique du gouvernement de grande signification économique consiste dans le fait que le gouvernement n'a pas de bilan et que la comptabilité de ses propriétés est assez sommaire. Les comptes du gouvernement sont fait d'habitude sur une base de revenu annuel. Dans ce sens le gouvernement ressemble à un ménage puisque le compte de capital des ménages en général n'est que très sommaire, s'il existe du tout. En théorie on pourrait naturellement préparer des bilans aussi bien pour les ménages que pour le gouvernement. Nous pourrions, par exemple, préparer un bilan pour le gouvernement qui indique la dette nationale du côté du passif et un poste correspondant de "good-will" ou "capacité capitalisée de taxation" du côté de l'actif. Il est toutefois très difficile d'imaginer un poste dans les comptes de capital du gouvernement qui correspond à sa "valeur nette". Pour cette raison, et peut-être pour d'autres aussi, il n'est pas du tout possible d'appliquer le concept de la maximisation du profit au gouvernement puisque le profit, comme nous avons démontré, est la croissance de la valeur nette et il est bien clair qu'une institution qui n'a pas de "valeur nette" ne peut pas diriger sa politique vers l'augmentation de celle-ci.

Cependant les concepts de l'analyse marginale dans le sens plus large de la maximisation d'une fonction de bien-être, et encore plus le concept du comportement économique dérivé de la théorie de l'organisation (voir le chapitre précédent) sont tout à fait applicables au gouvernement. Du point de vue de l'analyse marginale, le gouvernement peut être considéré formellement comme un ménage qui répartit ses dépenses entre les divers demandeurs — défense, éducation, recherches, sécurité sociale, justice, etc. — selon le principe général équimarginal comme les ménages répartissent leurs dépenses entre alimentation, habillements, loyers, etc. En ce qui concerne le gouvernement le principe de maximisation nous mène au problème intéressant du processus politique de pren-

ère et laisser entre les groupes et intérêts politiques, qui en final de compte détermine le budget final.

Dans l'interprétation du comportement économique et des répercussions des décisions gouvernementales, ce qui est peut-être encore plus important que le principe formel de la maximisation, c'est le principe de l'homéostasie et d'"auto-génération" comme nous l'avons décrit dans le chapitre précédent. Quoi que soit la forme ou l'objectif d'un gouvernement, il y aura certaines variables sensibles qui font part du système d'information, dont le gouvernement se rend très bien compte et qui l'aident à percevoir des "divergences homeostatiques" entre une certaine valeur idéale et la valeur observée. Une variable importante consist dans le sentiment de force militaire ou de sécurité, qui est une fonction en partie des ambitions territoriales du pays et en partie de la force militaire des pays voisins. Une autre variable importante mais plutôt vague est la popularité interne du régime. Une autre variable ou système de variables consiste dans l'idéal du parti politique au pouvoir — c'est-à-dire, l'image idéale de l'État dans la conception de ceux au pouvoir. Très souvent ces divers variables homeostatiques sont mutuellement incompatibles.

La théorie de l'organisation nous enseigne beaucoup quant à la faiblesse essentielle des régimes arbitraires et dictatoriales en comparaison avec des formes de gouvernement plus démocratiques ou constitutionnelles. Comme le dictateur se base sur la violence et la peur, il se trouve entouré d'hommes qui sont toujours d'accord avec lui puisqu'ils savent que leur position plutôt instable dépend du fait de plaire au "chef". Par conséquent le dictateur se trouvera tellement isolé du monde réel que ses décisions n'auront pas de sens que dans le monde imaginaire résultant de son système d'information erronée. Une telle situation, il est clair, n'est pas très favorable au bon fonctionnement d'un gouvernement ni à sa continuité.

Le grand avantage de la liberté, même de la liberté dangereuse, est que sans liberté il n'y a pas de communication satisfaisante entre le gouvernement et les gouvernés. Et sans informations le pouvoir exécutif est sans appui et le pouvoir même devient un mythe.

Il serait certainement exagéré à dire que l'économiste a une conception unique de gouvernement puisque parmi les économistes il y en a qui défendent le socialisme tandis que d'autres sont

partisans d'un extrême laissez-faire. Cependant il n'est pas impossible à identifier une certaine forme de conviction politique qui résulte du talent de l'économiste et spécialement de sa conception du système social comme un système d'équilibre général. L'économiste voit la société comme un grand étang ou forêt, rempli de toutes sortes d'organisations économiques et sociales dans une interaction permanente. Au milieu de ce forêt il y a le gouvernement qui comme un idéal doit être une organisation qui représente les intérêts de tout le système économique. La grande valeur de l'État réside surtout dans l'inter-relation extrême de toutes les variables du système, comme un avis contre une trop grande confiance dans la méthode d'attaquer les ennemis un à un. Ainsi si nous avons du succès dans l'éradication d'une sorte de mauvaise herbe, nous pouvons arriver à la conclusion que nous avons laissé croître d'autres mauvaises herbes encore pires que la première sorte aidait à éliminer.

Le gouvernement est un expression de la volonté des mêmes hommes et institutions qu'il cherche à gouverner. Pour cette raison le problème du but du gouvernement, c'est-à-dire, la direction dans laquelle il tâche de diriger le système économique et sociale, n'est pas simple du tout.

Il y a un école d'économiste, représentée surtout par le professeur LIONEL ROBBINS dans sa "Nature et Signification de la science économique", qui défend la thèse que l'économiste comme économiste ne s'intéresse pas aux buts et s'occupe seulement des moyens à arriver à ces buts. En pratique il me semble être impossible, même pour le professeur ROBBINS, à maintenir cette position extrême et aucun économiste de réputation a pu construire une théorie économique tellement fade à être indifférent aux buts du système qu'il décrit. Toutes les grandes écoles d'économistes — les mercantilistes, les physiocrates, les classiques et les Keynesiens — ont toutes des points de vue bien définis concernant l'objectif de la vie et de la politique économique. Il n'y a pas de doute que ces points de vue ont bien influencés et ont été influencés par la nature de la théorie économique qu'ils défendent. Le premier de ces objectifs est le progrès économique ou le développement économique, défini en fonction du taux de l'augmentation du revenu réel par tête. Nous admettons naturellement que toute mesure de revenu réel est sujette aux erreurs du processus d'aggrégation. Les erreurs deviennent plus sérieuses dans la me-

sure où l'on compare des agrégats divers. C'est peut-être bien le résultat du travail des économistes et des statisticiens économiques que le gouvernement de divers pays est devenu plus sensible aux taux de progrès économique comme une des variables les plus importantes du système.

Malheureusement il est plus facile de mesurer le taux de progrès économique que de savoir quoi faire si cette mesure donne des résultats insuffisants. Le développement économique est le résultat de toute la civilisation d'une région et ne peut pas être considéré isolé du reste de la civilisation. Pour cette raison la science économique ne nous indique guère quelle politique à suivre.

Il y a naturellement quelques choses que l'économiste peut dire concernant le progrès économique et le professeur NURKSE les a déjà dites.

Un autre terrain où les économistes ont exercés pas mal d'influence sur les objectifs de la politique gouvernementale est la distribution des revenus. Dans une société profondément basée sur l'idée chrétienne de la famille universelle de l'humanité, la conscience de la société ne sera pas tranquille aussi longtemps que les riches gaspillent de la nourriture et de vêtements tandis que les pauvres sont mal nourris ou mal habillés.

Naturellement l'économiste ne sait pas dire exactement quelle est la distribution idéale du revenu. Aussi il n'est pas très sûr quant aux mesures qui changeront réellement la distribution des revenus soit entre personnes soit entre les facteurs de production comme salaires, loyers, profits, etc. Nous sommes très sûr qu'un impôt sur le revenu progressif est un instrument de grande force dans la redistribution du revenu personnel. Quoique soient les considérations théoriques, les statistiques nous démontrent clairement la redistribution du revenu comme résultat de la taxation progressive.

Il est moins clair que les mesures qui ont été prises dans le but de changer la distribution fonctionnelle, par exemple, entre salaires et profits, ont eu du succès. Malgré l'encouragement donné au développement de l'organisation du travail aux États-Unis, la proportion du revenu national payée sous forme de salaires n'a pas varié beaucoup dans la longue période et dans la période de 1933 à 1943 quand le nombre de membres des syndicats a augmenté beaucoup, la proportion du revenu national payée sous forme de salaire a diminué. En fait il semble que la répartition

fonctionnelle du revenu national dépend beaucoup plus de mouvements monétaires comme inflation et déflation, qui ne sont presque jamais des instruments de la politique distributrice, qu'elle ne dépend d'une politique consciente de redistribution.

Un problème qui indique bien le talent de l'économiste mais dont on n'est pas très conscient en général, consiste dans l'importance de l'examen de relations potentielles entre la redistribution de revenu et le progrès économique. Jusqu'à un certain point la redistribution du revenu national sera une aide au développement, surtout une redistribution qui vise à retirer du revenu de la classe plutôt conservatrice des rentiers en faveur d'une redistribution parmi les classes actives et les travailleurs. Nous ne pouvons pas dire naturellement qu'un certain degré de redistribution est toujours accompagné par un certain changement dans le taux du progrès économique puisque ce changement dépendra beaucoup de la manière de la redistribution.

Un autre objectif très important de la politique économique du gouvernement auquel l'économiste peut contribuer mais auquel jusqu'ici il n'a pas eu l'influence qu'il mérite, est la stabilisation économique. Cet objectif présente deux aspects différents quoiqu'en relation mutuelle: le premier, la stabilisation du niveau des prix ou de la valeur de la monnaie et le second, la stabilisation de la production et de l'emploi: les gens se plaignent de l'inflation et du coût de la vie élevé mais il faut craindre la révolution quand il y a de chômage en masse et une dépression dans l'agriculture. Par la stabilisation de la production et de l'emploi nous ne comprenons pas, naturellement, la manutention de la production et du revenu à un niveau stationnaire. Ce que nous nous voulons dire c'est la manutention d'un taux de croissance ordonnée sans que celle-ci soit interrompue par des périodes de stagnation ou de déclin.

Il n'est pas exagéré de dire que pendant les dernières vingt années nous avons appris à comprendre beaucoup mieux les problèmes de la dépression, ce qui en tout cas doit nous permettre à prendre des contre-mesures intelligentes. Cependant jusqu'ici nous n'avons pas encore eu un vrai test des nos nouvelles connaissances comme nous n'avons pas encore eu une dépression sévère: le développement cumulatif aussi bien que le développement de la structure théorique Keynesienne et post-Keynesienne, ont contribué beaucoup à nous faire réaliser les dimensions du problème.

La stabilisation du niveau de prix peut s'avérer plus difficile, du point de vue politique, que la prévention de la dépression quoique la structure économique du problème est assez claire. L'inflation est presque universellement un symptôme de "sur-consommation" ou de "sur-absorption", c'est-à-dire, une situation dans laquelle la société tâche de consommer et d'épargner plus qu'elle ne peut produire même au niveau de plein emploi. Il se peut qu'il y a un boom dans la construction de capital fixe, qui retire des ressources de la production de biens de consommation mais qui naturellement contribue à la somme des revenus perçus. La cause de l'inflation le plus souvent rencontrée est le gouvernement qui retire des ressources de la production de biens de consommation et qui les applique pour des objectifs militaires sans qu'un système adéquat d'impôt compense la diminution dans la production de biens de consommation par une réduction du revenu disponible. Dans les cas mentionnés si le volume des moyens de paiement est flexible et élastique, ce qui est le cas d'habitude, une augmentation des prix entraînera une augmentation du volume des moyens de paiements pour permettre et même pour alimenter le processus inflationniste.

L'inflation qui trouve son origine dans le secteur gouvernementale est un résultat direct de l'insuffisance des impôts. Une augmentation initiale des prix, même de nature spéculative, implique un déclin de la demande d'argent ou une augmentation de la vélocité de circulation, et aboutira sans doute dans l'augmentation du déficit du gouvernement. Ceci à cause du fait que les dépenses gouvernementales sont sensibles au niveau de prix courants et sont variables en fonction du niveau des prix tandis qu'en même temps les recettes sont plus en relation avec le niveau des prix de quelques mois ou d'années passées.

Il faut noter que dans une période de "sur-absorption" à cause d'investissements en capital fixe ou à cause de guerre, il ne suffit pas d'avoir un budget en équilibre pour éviter une inflation mais qu'il faut un excédent budgétaire. Une situation de "sur-absorption" existe quand les revenus générés par la production totale du système sont si élevés que le montant de production courante que la société voudrait consommer est plus grand que le maximum de production courante disponible. Si l'on ne veut pas que cette situation ne mène pas à une augmentation de prix — qui pourrait continuer pour longtemps avant de se corriger

soi-même — il faut que le revenu disponible soit réduit de telle manière que les acquisitions de la production courante sont égales à la production courante disponibles. Ceci signifie que des moyens de paiement doivent être retirés du secteur privé par l'augmentation des impôts jusqu'au point où le gouvernement arrive à un excédent d'encaisse. Mais on ne peut pas s'y attendre qu'un gouvernement maintienne un excédent d'encaisse à un moment où il multiplie ses dépenses.

Pour juger bien les effets de l'inflation, il faut considérer les conséquences quant à la distribution du capital et du revenu national. En fait, dans la mesure où l'inflation résulte dans l'équilibre de la consommation et de la production disponible, cet effet sur la distribution doit être considéré comme l'agent principale.

En général, la question si la société doit tâcher de stabiliser son niveau de prix dans la longue période ou, au contraire, doit tâcher d'adopter ses institutions à une inflation permanente, n'est pas facile à répondre. Il y a pas mal d'indications que les institutions du capitalisme ont développé dans un sens qu'il devient plus facile à diriger une économie nationale sous un système d'une inflation très modérée mais continue. L'organisation de l'économie nationale en divers groupes d'intérêts, comme par exemple les syndicats, les organisations agricoles, les cartels, les associations d'affaires, etc., n'influence pas tellement la distribution du revenu que la rigidité de la structure des prix. Il devient de plus en plus difficile de baisser certains prix à cause de la résistance des groupes qui sont plus directement affectés. Le niveau de prix est une chose impersonnelle, à peu près comme le temps, que nous ne pouvons pas contrôler comme nous pouvons contrôler le prix immédiat — de produits industriels, agricoles ou salires — duquel dépend plus directement notre revenu monétaire.

La solution déflationniste du problème de "sous-absorption" vient très près de la solution inflationniste du problème de "sur-absorption". En pratique, cependant, cette solution est impossible à cause de l'inflexibilité institutionnelle des prix et des salaires dans le sens de diminution. Si la déflation est impossible, il y a le fait que l'inflation ne peut jamais être corrigée et nous introduisons l'inflation comme élément permanent dans le système économique. L'économiste se présente toujours une économie nationale comme une entité secouée par des ondes d'inflation ou de déflation, par progrès ou dépression, par des changements de

revenu ou de pouvoir économique entre les divers groupes de la société. Et tout ceci comme réponse aux grands mouvements presque impersonnels de l'entité plutôt qu'en réponse aux plans de personnes particulières. Pour cette raison l'économiste sans doute trouvera des connexions et des solutions aux problèmes de politique économique, que quelqu'un habituer à observer seulement une chose à la fois, ne trouverait jamais.

Comme le point de vue de l'économiste est très générale, il doit se rendre compte constamment des dangers du processus de l'aggrégation et des moyennes: il doit continuer à chercher les agrégats signifiants et homogènes du système économique. Il y a donc pratiquement pas de justification de "l'aide à l'agriculture" dans son ensemble, simplement parce que l'agriculture n'est pas un ensemble. Le problème de pauvreté dans l'agriculture, spécialement en temps de plein emploi industriel, est presque toujours un problème d'agriculture de subsistance où la difficulté n'est pas tellement le prix bas des produits mais plutôt la basse production.

L'économiste présente donc au gouvernement une interprétation de la fonction du Gouvernement comme gouvernement, taillant les excès du marché libre sans le détruire, corrigeant les déviations entre la valeur idéale des agrégats sociaux importants et leur valeur réelle. En développant un système d'information qui permet même les non-initiés à comprendre les caractéristiques essentielles du cadre social — comme niveau de prix, revenu national, etc. —, l'économiste a contribué grandement à la formulation de la tâche du gouvernement qui consiste à maintenir les agrégats essentiels entre des limites reconnues comme désirées.