

Tributação e Bem-Estar Social na *Golden Age*: o Caso da Alemanha Ocidental

Bruno Rodrigues Pereira

Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos

1 – Introdução

Ao final da década de 1940, os países europeus iniciaram um período de alto crescimento econômico e rápida melhora dos padrões de vida que durou até os primeiros anos da década de 1970. Esse período ficou conhecido como a *Golden Age*, a era de ouro do capitalismo.

As décadas que antecederam a *Golden Age* foram marcadas por grande instabilidade tanto econômica quanto política e social, que culminaram na Segunda Guerra Mundial. Com o fim da guerra, uma nova ordem internacional emergiu, em que os Estados Unidos assumiam um novo papel de liderança frente à ameaça de expansão do comunismo. Nesse contexto de Guerra Fria entre os EUA e a União Soviética, após a experiência traumática da Grande Depressão e as experiências de planejamento de guerra, formou-se um consenso nos países mais avançados em torno da importância de um papel mais ativo dos Estados na economia, em contraste com a defesa de políticas liberais de não intervenção que prevaleceu até a Primeira Guerra Mundial (Medeiros, 2010). Um elemento importante da atuação dos governos no pós-guerra viria ser a construção e expansão de Estados de bem-estar social na Europa Ocidental, como forma de consolidar o pacto social em torno do sistema capitalista. Como resultado, contando com o apoio americano, a parcela do investimento no PIB dos países da Europa Ocidental nos anos 1950 superou todos os picos anteriores (Panitch & Gindin, 2012), e entre 1950 e 1973, os países capitalistas avançados experienciaram baixas taxas de desemprego (a média foi de 3,0%, abaixo da observada nas décadas anteriores¹), em um período marcado por um amplo declínio da desigualdade (Milanovic, 2016).

Na estratégia americana de contenção do bloco comunista e integração da Europa à trajetória de desenvolvimento dos EUA, a Alemanha Ocidental teve papel central: a retomada do crescimento e a reintegração do país no continente europeu e no comércio internacional foram encaradas como essenciais para garantir que o país se mantivesse alinhado à ordem capitalista americana. Superados os gargalos para a retomada da produção após a guerra, a economia alemã cresceu em média 8% por ano entre 1950 e 1959 (crescimento maior que o de qualquer outro país europeu e maior do que o observado anteriormente na história alemã), enquanto os padrões de vida dobraram em uma década, no que ficou conhecido como o milagre econômico alemão (Eichengreen & Ritschl, 2009).

¹ Glyn et. al. (1988).

No entanto, a prescrição de intervenção estatal na Alemanha Ocidental teve suas particularidades com relação aos seus parceiros na Europa. Enquanto na França e no Reino Unido, por exemplo, a atuação do Estado envolvia políticas Keynesianas de demanda para garantir o pleno emprego, restrições comerciais para proteger a economia doméstica de choques externos e controles de preços para conter pressões inflacionárias, na Alemanha Ocidental, com base na visão ordoliberal, a ideia era de que o Estado deveria garantir as estruturas competitivas do mercado, evitando políticas de estabilização de demanda e planejamento direto do investimento, limitando suas ações a prover um ambiente estável para a tomada de decisão privada de longo prazo (Wolf, 1995). Como veremos, a especialização alemã na produção de bens de capital em uma conjuntura de forte demanda por esses bens possibilitou o crescimento puxado por exportações, o que pode ter favorecido a retórica ordoliberal a favor de políticas mais austeras do que em outros países.

Também com relação ao bem-estar social, a Alemanha Ocidental se diferenciou dos seus parceiros europeus. A Alemanha foi pioneira na implementação de sistemas de seguridade social ainda no final do século XIX. Desde então, o estabelecimento de programas bem-estar foi visto como necessário para a afirmação de um pacto social com as classes mais baixas, garantindo a estabilidade política e social. Tendo como pano de fundo as tensões da Guerra Fria, o que se viu durante a *Golden Age* foi a expansão e complementação desses sistemas de seguridade na Alemanha Ocidental, sem mudanças significativas em suas características originais em relação aos Estados de bem-estar implementados nos países vizinhos.

Por fim, o aumento dos gastos públicos para a expansão dos Estados de bem-estar social exigiu uma estrutura de receitas subjacentes. Para isso, houve forte elevação das cargas tributárias nos países europeus nesse período. Na “austera” Alemanha, as cargas tributárias tornaram-se relativamente mais altas do que em outros países europeus após a Primeira Guerra Mundial. Com a ampliação dos esquemas de bem-estar na *Golden Age*, fez-se necessário um aumento nas contribuições ao sistema de seguridade social, elevando a carga tributária total no país.

Esse trabalho divide-se em duas grandes partes. Na primeira trataremos dos antecedentes e da construção da *Golden Age*, enfatizando a importância da intervenção estatal, o papel dos EUA na organização e liderança da ordem internacional capitalista, e os estados de bem-estar social europeus. Na segunda seção, analisaremos o caso da Alemanha Ocidental: a retomada da produção após a guerra, o milagre econômico alemão e as particularidades do Estado de bem-estar social na Alemanha e das mudanças na estrutura tributária necessárias para financiá-lo. Breves comentários ao final encerram o trabalho.

2 – Intervenção estatal, bem-estar social e a *Golden Age*

2.1) Intervenção estatal e o novo papel do Estado americano

O período posterior à Segunda Guerra Mundial foi marcado por uma maior disposição política para a intervenção e regulação estatais. De fato, ao longo da década de 30 os governos nos países capitalistas assumiram papel mais ativo e interventor na economia, abandonando as prioridades de equilíbrio orçamentário. A intervenção e o planejamento econômico na União Soviética, por sua vez, resultavam em um processo de industrialização rápido e intenso, combinando crescimento com equidade, que ameaçava ideologicamente as economias de livre mercado. Por fim, o esforço de guerra adotado pelos países envolvidos no conflito deixou como herança um alto grau de intervenção e planejamento estatais (Bastos & Brito, 2010). Com o fim do conflito, a visão era de que a “falha de governo” seria melhor que a “falha de mercado” da turbulenta década de 1930 e o consenso de política econômica da *Golden Age* baseava-se em evitar as turbulências políticas do período entre guerras, causadas por desemprego, a alta inflação (como observada na Alemanha no começo da década de 1920), e as restrições ao livre comércio internacional. Como veremos mais adiante, a contrapartida da maior intervenção estatal em termos de gastos dos governos teve como consequência a elevação da carga tributária.

É nesse contexto de maior disposição para um papel mais ativo dos Estados na economia que os EUA assumem a responsabilidade de liderar e tornar possível a ordem mundial. De acordo com Panitch e Gindin (2012), o papel imperialista americano difere daquele assumido por outras potências anteriormente, pois não é baseado em necessidades territoriais e não receia o desenvolvimento econômico de potenciais rivais, vendo na industrialização destes a possibilidade de estímulos ao comércio internacional. Identificando a importância dos países europeus para a sobrevivência do sistema capitalista americano, o Estado americano assume o papel de criar condições políticas para a expansão e reprodução internacional do capitalismo quebrando ao mesmo tempo as tensões de rivalidade com os Estados europeus.

Ainda de acordo com os autores, esse novo papel que os EUA desempenharam após a Segunda Guerra Mundial vinha sendo planejado desde o final dos anos 1930 e durante a guerra. Tendo como grande preocupação a contenção de movimentos radicais nacionalistas e comunistas, o projeto americano visava projetar a chamada “grande trégua com o capital” do *New Deal* para o mundo². Um dos pontos-chave desse projeto era a construção de um arranjo monetário que permitisse o crescimento econômico e a acumulação interna em outros países, aos quais, na visão do Tesouro americano, a liberalização do comércio internacional estava condicionada. Dado o fracasso das tentativas de restaurar na década de 1920 o padrão ouro do final do século XIX, o

² Steil (2013) atribui a expressão “*a New Deal for the world*” a Harry Dexter White.

desafio então, era desenvolver uma nova ordem monetária internacional tendo o dólar como moeda central e promover a reintegração econômica da Europa. Com o final da guerra, a Doutrina Truman delineou a política externa americana e traçou as conexões militares e geopolíticas dos principais países capitalistas com os EUA.

A nova ordem monetária, financeira e comercial internacional que garantiria relações econômicas mais ordenadas e mutuamente benéficas do que as experienciadas no período entre guerras foi traçada na conferência de Bretton Woods, que reuniu representantes de 44 países em 1944. O sistema de Bretton Woods estabelecia regimes de taxas de câmbio fixas e conversibilidade ao dólar³ das moedas dos países signatários, dando mais garantias para a estabilidade de preços. Já do ponto de vista do emprego, dentro do consenso em torno de um papel mais ativo dos Estados na economia, os governos teriam mais poder sobre os mercados, mas o comércio estaria subordinado à cooperação entre países, com o fim das escassezes de ouro e dólar (Steil, 2013). A combinação de regimes de taxa de câmbio fixas, liberdade de política econômica que garantisse altos níveis de emprego e a necessidade de conter ataques especulativos resultou na adoção de controles dos fluxos de capital no mundo inteiro, que eram permitidos basicamente no caso de investimento estrangeiro direto ou de crédito para financiar o comércio internacional (Panitch & Gindin, op. cit. e Steil, op. cit.). A ideia era que políticas que fomentassem o pleno emprego nos EUA forneceriam divisas adicionais aos outros países, abrindo espaço para a redução de tarifas alfandegárias, e de restrições cambiais e comerciais, além de encorajar a retomada do investimento privado americano na Europa (Panitch & Gindin, op. cit.).

É nesse contexto de carência aguda de dólares no curto e médio prazos (em especial para a Inglaterra no primeiro caso), e de tentativa de se construir uma ordem financeira favorável ao crescimento econômico e à sua estabilidade é que foi criado o Fundo Monetário Internacional (FMI), visando manter a estabilidade cambial, lidar com os problemas de balanço de pagamentos e, com isso, evitar manipulações das taxas de câmbio para a obtenção de vantagens competitivas (Steil, op. cit.). Representando o Reino Unido, a proposta de Keynes previa a criação de um banco de compensação internacional, o *International Clearing Bank* (ICB), que emitiria uma moeda internacional, e registraria as transações comerciais entre países, permitindo saques a descoberto, dando aos países deficitários fácil acesso a crédito. Entretanto, foi a proposta americana, representada por Harry Dexter White, que prevaleceu, com o FMI estabelecendo condições mais rigorosas e menores cotas para o saque dos países do que o desejado por Keynes. O papel do FMI era o de estabilizar o mercado internacional de moedas em um contexto de taxas de câmbio fixas, vistas como importantes para a estabilidade de preços⁴.

³ A adesão à conversibilidade não se deu de forma imediata, como mostra Steil (op. cit.).

⁴ Ver Boughton & Moggridge (2002) para a contraposição das propostas de Keynes e White.

A outra instituição que compunha o projeto de Bretton Woods para o pós-guerra foi o Banco Mundial. Inicialmente, White o imaginou como uma agência que ofereceria aos países europeus empréstimos públicos de longo prazo e em larga escala com baixas taxas de juros. Todavia, o Banco Mundial acabou tendo como papel principal o encorajamento do capital privado no exterior para investimentos produtivos, dividindo e participando dos riscos dos investidores privados. Como tanto no Banco Mundial quanto no FMI o poder de voto era definido pela contribuição dos países, na prática, os EUA concentravam a tomada de decisões (Panitch & Gindin, op. cit.).

Por fim, completando a estrutura da nova ordem econômica internacional, o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) estabelecido em 1947, era o principal fórum para negociações multilaterais visando reduzir barreiras comerciais e tarifas entre países, baseando-se no princípio de não discriminação entre produtos e entre países (Glyn et. al., 1988).

Assim, o acordo de Bretton Woods institucionalizou o papel predominante do Estado americano no gerenciamento do sistema monetário internacional através da aceitação geral do dólar como a moeda fundamental da economia internacional e da liderança dos EUA nos arranjos institucionais da nova ordem econômica internacional. Se, por um lado, o acordo de Bretton Woods era um acordo multilateral, que dava maior autonomia aos países envolvidos do que o padrão ouro anterior, por outro lado, a associação do acordo implicava na aceitação desse novo papel do Estado americano (Panitch & Gindin, op. cit.).

Entretanto, diante das questões políticas e econômicas que assolavam os países da Europa Ocidental com o final da guerra, era necessário um amplo programa de ajuda para que o crescimento e a estabilidade, uma tarefa do qual os recém-criados FMI e Banco Mundial não poderiam dar conta por si sós (Glyn et. al, op. cit.). Nesse sentido, o Plano Marshall deve ser entendido como parte de uma estratégia americana ampla, unindo as dimensões econômica, política, ideológica e militar (Panitch & Gindin, op. cit.). Como veremos a seguir, o objetivo do Plano era garantir que os Estados europeus permanecessem capitalistas, e ao mesmo tempo tornar possível a cooperação da força de trabalho, elemento fundamental para a coesão social no pós-guerra.

2.2) O Plano Marshall

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a situação econômica da Europa Ocidental apontava para a possibilidade de outro caos político e financeiro como o que se seguiu à Primeira Guerra Mundial. Ainda que a infraestrutura (em especial de transporte) não tenha sido inteiramente destruída e possa ter sido rapidamente reparada, dois anos após o encerramento do conflito, a produção de carvão na Europa Ocidental, por exemplo, estava abaixo dos níveis alcançados antes ou durante a guerra. Os controles de preços para conter a inflação incentivavam os mercados negros e desencorajavam as transações a preços oficiais, gerando desincentivos à produção tanto de bens agrícolas quanto de bens manufaturados. Para piorar o cenário, o inverno rigoroso de 1946-47

elevou a demanda de carvão para aquecimento reduzindo a capacidade de produção de energia para a indústria e agravou a escassez de alimentos já existente (De Long & Eichengreen, 1991). Outro problema era a restrição externa. Ao final da guerra, os EUA detinham 60% das reservas de ouro do mundo e grande parte da dívida dos países europeus. Além da dificuldade de acesso dos europeus aos mercados de capitais internacionais, a importação de comida e de bens de consumo deslocava as poucas reservas internacionais da compra de bens de capital necessários para a reconstrução de longo prazo. Os superávits comerciais americanos em 1946 e 1947 agravaram a escassez de dólar levando à restrição de importações e ao desemprego na Europa para evitar a perda contínua de reservas para os EUA (Glyn et. al, op. cit.) A reconstrução e retomada da economia exigiam gastos públicos substanciais, os quais os governos tinham dificuldades em executar diante da desorganização financeira e da desordem dos sistemas tributários e das bases tributárias erodidas, além do contexto de restrição externa, que limitaria o expansionismo fiscal.

Dando sequência à ajuda provida pelo *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), o Plano Marshall apresentava-se como um compromisso plurianual, em que foram repassados US\$ 13 bilhões para os países beneficiados entre 1948 e 1951. O uso destes recursos, no entanto, estava sujeito ao controle americano. Para cada dólar recebido, o país beneficiário era obrigado a depositar um montante equivalente em moeda doméstica em um fundo de contrapartida, que só poderia ser usado para fins aprovados pelo governo americano. Com isso, os países tinham que submeter à aprovação dos EUA não apenas suas importações com recursos do Plano como também os gastos internos com recursos dos fundos de contrapartida. Através do Plano Marshall, os americanos exerciam ainda influência sobre os governos europeus, exigindo que estes equilibrassem suas contas públicas, adotassem políticas pró-mercado, abandonando os controles e planejamentos dos anos de guerra, buscassem a estabilidade financeira e estabilizassem suas taxas de câmbio em níveis realistas (De Long & Eichengreen, op. cit.).

O Plano Marshall não foi tão crucial para a recuperação europeia como usualmente defendido, pois seus fundos não eram muito maiores que a ajuda dada entre 1945-47. O mérito do Plano está, primeiramente, em ter injetado dólares nas economias europeias, aliviando a restrição externa. O alívio da escassez de divisas permitia a importação de bens básicos como alimentos e combustível, reduzindo as tensões em torno da desordem social e liberando recursos para superar gargalos críticos para o crescimento, como o investimento em transporte e a compra de matérias-primas e componentes para a indústria (isso tudo, por outro lado, financiava os superávits comerciais americanos). O alívio na restrição de balanço de pagamento resultou, então, em alívio no *tradeoff* consumo-investimento, e possibilitou o fim dos controles existentes sobre os mercados de produtos e de fatores, restaurando a estabilidade de preços e da taxa de câmbio. A partir disso, os

Estados europeus capitalistas tiveram espaço para desenvolver suas economias internas, expandindo seus mercados consumidores domésticos e suas exportações.

Outro mérito do Plano está na alteração que ele proporcionou ao ambiente no qual a política econômica era feita, ou seja, nos aspectos de regulação e controle dos governos, de acordo com as exigências estabelecidas pelos EUA. Ainda que não tenha removido inteiramente a necessidade de sacrifícios por parte dos diversos grupos sociais, o Plano amenizou os custos de comprometimento, gerando incentivos para os mesmos. Recompondo as capacidades produtivas dos países europeus ocidentais, o Plano atacava as forças políticas que poderiam distanciar a Europa Ocidental da ordem econômica liberal, capitalista e multilateral sob a liderança dos EUA. Como será mostrado na subseção seguinte, é nesse sentido que o Plano Marshall deve ser visto como um amplo e bem-sucedido programa de ajuste estrutural, provendo um incentivo muito forte para o comprometimento com os conflitos distributivos. (De Long & Eichengreen, op. cit.; Glyn et. al, op. cit.; Panitch & Gindin, op. cit.).

Apesar da Segunda Guerra ter sido mais destrutiva que a Primeira, a recuperação da Europa Ocidental após o conflito foi mais rápida do que no caso anterior. Em 1951, ao final do Plano Marshall, Alemanha Ocidental, França e Inglaterra haviam alcançado um grau de recuperação que não havia sido alcançado nos 11 anos que separaram a Primeira Guerra da Grande Depressão, com rendas per capita nacionais 10% acima dos níveis pré-guerra. A recuperação da produção de aço, cimento e carvão também foi mais rápida do que após a Primeira Guerra (De Long & Eichengreen, op. cit.). Mais ainda, ao final dos anos 1950, com o sistema financeiro e comercial internacional estabelecido, houve um aumento significativo do comércio internacional (Glyn et. al., op. cit.).

Vale ressaltar que o interesse do Estado americano na reintegração e desenvolvimento capitalistas da Europa Ocidental não se limitou à ajuda e condições do Plano Marshall. De fato, com o apoio dos EUA, a União Europeia de Pagamentos (UEP) foi criada em 1950 como um sistema de crédito para promover o comércio multilateral entre os países europeus, permitindo que cada país usasse sua própria moeda para pagar por importações de outros países europeus, tendo papel importante para a reconstrução industrial, acumulação e integração econômica regional. À UEP seguiu-se a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1951 e o Tratado de Roma em 1957, que estabeleceu a Comunidade Econômica Europeia, CEE (conhecida como Mercado Comum Europeu). Como argumentam Panitch & Gindin, (op. cit.), a integração europeia deve ser entendida como um mecanismo central para o resgate do Estado-nação europeu e não como base para rivalidade com os EUA, o que fica evidente com a aceitação americana de barreiras temporárias impostas durante a construção do Mercado Comum Europeu. Do lado europeu, como afirmam Glyn et. al. (op. cit.), o interesse americano na unidade do continente coincidia com os interesses dos partidos democratas cristãos, tecnocratas e intelectuais europeus.

2.3) A construção dos Estados de bem-estar social na Europa Ocidental

A construção dos Estados de bem-estar social europeus só pode ser entendida no contexto da Guerra Fria. Como argumenta Milanovic (2016), diante da influência de partidos comunistas e socialistas na Europa e do exemplo militar e ideológico da União Soviética, houve uma confluência de interesses entre as classes sociais europeias na direção de políticas econômicas e sociais que reduzissem a desigualdade de renda, criando uma ampla classe média. É nesse contexto consensual em torno da redução da desigualdade que se abre o espaço político para o aumento das cargas tributárias subjacentes à implementação dos Estados de bem-estar social.

Ainda que adotassem orientação pró-mercado e abandonassem os controles e planejamentos do período de guerra, as economias mistas europeias distanciavam-se da visão de *laissez-faire* que marcou o liberalismo da virada do século XIX para o século XX, sob a influência britânica. A atuação estatal se fazia presente não apenas na propriedade de serviços de utilidade pública e de indústria pesada, mas também nos sistemas redistributivos de bem-estar.

Um aspecto importante para a construção do bem-estar social na *Golden Age* remete às relações entre sindicatos, empregadores e Estados, estabelecidas sob a influência americana no contexto do Plano Marshall. Usando a influência e os recursos americanos, os países europeus puderam adotar políticas de coordenação com a força de trabalho que teriam sido impossíveis de se alcançar em outras circunstâncias, dada a força dos movimentos sindicais no continente. Além de isolar movimentos trabalhistas mais radicais, as políticas voltadas para as relações trabalhistas emulavam aquelas adotadas nos EUA no período do pós-guerra em que os aumentos nos níveis salariais estavam conectados a estimativas de aumentos da produtividade (Panitch & Gindin, 2012, p. 90). Essas políticas, em que as barganhas salariais não perturbavam a distribuição de renda existente, garantiram nos EUA uma classe trabalhadora com níveis salariais e padrões de consumo mais elevados, e na Europa foram uma condição crucial para o desenvolvimento dos Estados de bem-estar. Assim, além dos aspectos mencionados anteriormente, o Plano Marshall também promoveu um “contrato social” em direção a relações trabalhistas mais harmoniosas e voltada para o aumento da produtividade, evitando uma austeridade ainda maior para os trabalhadores, que poderia radicalizá-los e fragilizar o capital doméstico (Panitch & Gindin, op. cit., cap. 4).

Os aumentos da produtividade se deram com a adoção, por parte das indústrias europeias, dos sistemas Tayloristas de organização do trabalho⁵, mas, mais relevante, com o rápido avanço da mecanização, e foram importantes nas indústrias de bens de consumo de massa, em especial de bens duráveis. Assim, os aumentos no investimento eram acompanhados de aumentos na produtividade,

⁵ Representantes de empresas e sindicatos europeus eram convidados a visitar instalações industriais nos EUA; a *European Productivity Agency* (inicialmente concebida pelos americanos) disseminou a tecnologia e os sistemas produtivos e gerenciais americanos no continente europeu ao longo dos anos 1950 (Panitch & Gindin, 2012).

aos quais se seguiam aumentos nos salários reais, garantindo que a taxa de lucro permanecesse constante e que o consumo e a produção crescessem em paralelo. O crescimento do consumo não apenas impactava nos padrões de vida como também possibilitava um crescimento forte do mercado doméstico que reforçava a perpetuação de taxas de investimento elevadas (Glyn et. al., op. cit.).

Desta forma, o Plano Marshall teve papel relevante na coordenação social entre trabalhadores, empresários e governos em direção ao crescimento econômico. Em uma troca de compensações, os trabalhadores moderaram suas barganhas salariais, os empresários moderaram suas demandas por lucros (De Long & Eichengreen, op. cit.). O terceiro componente desse compromisso eram os Estados, que se afastavam do planejamento e controle diretos da guerra, adotando outros mecanismos de influência indireta sobre o mercado, compatíveis com a propriedade privada e a concorrência (Panitch & Gindin, op. cit.).

Os Estados tiveram, portanto, papel crucial para o estímulo da demanda e manutenção tanto do rápido crescimento sustentado quanto do pacto social. O Estado de bem-estar social europeu no pós-guerra expandiu as transferências para inativos (por acidente, doença e idade), a cobertura para os desempregados e introduziu pensões familiares indexadas às mudanças nos custos de vida, garantindo que os trabalhadores inativos continuassem a consumir. Segundo Glyn et. al. (op. cit.), as transferências e subsídios às famílias com relação ao PIB nos países europeus aumentou de 8% (entre 1955-57) para 12% (fim dos anos 1960) e alcançou 16% (na metade da década de 1970). No total, a parcela dos gastos públicos (compreendendo a provisão de bens e serviços públicos e transferências de renda) no PIB dos países da OCDE passou de 28% do PIB na metade dos anos 1950 para 34% no fim dos anos 1960 e 41% no meio da década de 1970. Estes aumentos de gastos por parte dos governos demandavam a elevação das cargas tributárias, o que se tornava possível não apenas devido ao aumento das rendas das classes trabalhadoras como também ao consenso em torno da estabilidade política e econômica advinda do Estado de bem-estar social.

Em suma, tendo como pano de fundo o sistema de comércio e pagamentos internacionais estabelecido pelo acordo de Bretton Woods sob a liderança dos EUA, a operação das economias europeias se dava de forma estável, com aumentos de salários reais rápido o suficiente para garantir o mercado de bens de consumo, mas não rápido o suficiente para contrair a parcela dos lucros na renda (Glyn et. al., op. cit.). As barganhas coletivas e os Estados de bem-estar social por um lado refletiam o consenso e a coordenação sociais, por outro, somadas às políticas de estímulo à demanda garantiam o crescimento e estabilidade da demanda efetiva. À demanda doméstica se soma a rápida expansão do comércio internacional, o que, no conjunto, favorecia as altas taxas de investimento, que impulsionavam os aumentos de produtividade, dando continuidade ao crescimento.

3 – Bem-estar social e tributação na Alemanha Ocidental

3.1) Ordem e liberdade: uma interpretação alemã para o liberalismo?

A Alemanha Ocidental teve papel central na estratégia americana de integração dos países capitalistas europeus. A partir da ocupação do pós-guerra e do Plano Marshall, o projeto dos EUA visava transformar a economia alemã em uma economia de livre mercado, distanciando-a das estruturas cartelizadas das décadas anteriores, integrando-a aos sistemas globais e regionais de comércio e pagamentos (Panitch & Gindin, op. cit.). Esse propósito encontrou ressonância nas visões “neoliberais” alemães, conhecidas como ordoliberalismo, que vinham sendo cultivadas no país desde o final da década de 1930.

Os autores alemães que se denominaram ordoliberais na década de 1930 usavam o termo neoliberalismo com o intuito de se contrapor ao liberalismo do tipo *laissez-faire* da virada do século, que eles associavam ao pragmatismo anglo-saxão (Beck & Kotz, 2017). Ainda que possua diversas vertentes, os pontos centrais desses autores são questões de ordem, instituições, lei e ética. A visão liberal do *laissez-faire* da virada do século XIX para o século XX pregava a ascendência das forças dos mercados privados desregulados, em que a livre concorrência é superior a qualquer forma de atuação do Estado na coordenação da economia. Tal crença leva a posicionamentos favoráveis a Estados “enxutos” e orçamentos equilibrados. Já a visão dos ordoliberais se opõe à atribuição negativa que o liberalismo *laissez-faire* dá à atuação do Estado na economia ao apontar um papel positivo do Estado no estabelecimento das condições necessárias para a concorrência e liberdade econômicas, desafiando a separação entre as esferas política e econômica. Dentro dessa visão, o poder privado que decorre das forças de mercado irrestritas e autorreguladas distorce os mecanismos do mercado e os sistemas de preços. Daí a importância de o Estado atuar para conter os poderes de monopólio tanto públicos quanto privados, que restringem a liberdade individual, e garantir uma ordem social justa, estável e decente. O ordoliberalismo se apresentava, assim, como uma terceira via entre o liberalismo *laissez-faire* de mercados autorregulados e as alternativas totalitárias do fascismo e do comunismo (Young, 2017).

O ramo mais conhecido do ordoliberalismo é a escola de Freiburg, tendo Walter Eucken como principal expoente. A visão de Eucken é de uma “ordo” que consiste de uma ordem competitiva (*Wettbewerbsordnung*) regulada por uma ordem constitucional (*Ordnungspolitik*), intimamente conectada e regulada pelo Estado de Direito (*Rechtsstaat*). Em outras palavras, sendo o mercado competitivo necessário para garantir a liberdade individual, a sua instituição e preservação requerem um Estado forte para conter a concentração de poderes que leve à distorção dos seus mecanismos (Beck & Kotz, op. cit.).

Outro autor relevante da visão ordoliberal foi Alfred Müller-Armack. Em 1947 Müller-Armack cunhou a expressão Economia Social de Mercado (*Soziale Marktwirtschaft*), que teve papel

identificador importante do modelo econômico alemão e de alguns outros países europeus do pós-guerra (Beck & Kotz, op. cit.). A expressão originalmente sugeria a eficiência em termos de bem-estar que resultam dos processos de mercado. Entretanto, posteriormente ficou associada à combinação específica entre capitalismo regulado e o Estado de bem-estar social do tipo Bismarckiano, tal como observado na gestão de Ludwig Erhard no ministério da economia e mais tarde como chanceler (Eichengreen & Ritschl, 2009).

O pensamento ordoliberal segue em linha com a visão neoclássica de que o funcionamento do sistema de preços é o princípio fundamental do mecanismo de uma economia de mercado competitivo. Contudo, os pensadores ordoliberais alemães acreditavam que uma ordem econômica baseada em regras não surgia espontaneamente, mas sim que o livre mercado é um produto político-cultural baseado em uma ordem constitucional que requer “cultivo” para sua manutenção e funcionamento adequados (Young, op. cit.; James, 2017). Diante disso, a ênfase do ordoliberalismo está na adoção de regras e na consistência das políticas, em oposição à flexibilidade e discricionariedade (Beck & Kotz, op. cit.). Mais ainda, em termos de política econômica, Eucken defendia a primazia da política monetária, baseada em regras, com o objetivo de manter a estabilidade de preços (Feld et. al., 2017)⁶.

Há, portanto, um contraste entre as políticas defendidas pelo *Ordo-Kreis* (grupo de economistas, burocratas, políticos etc., que se formou após a guerra em torno das ideias de Eucken) e as políticas do consenso Keynesiano que marcaram a *Golden Age*. Eucken não debateu a Teoria Geral de Keynes, e, embora não se opusesse inteiramente à política fiscal expansionista, foi crítico das políticas de pleno emprego discutidas após a guerra alegando que elas levariam a distorções dos sinais de preço (Feld et. al., op. cit.). Para além de Eucken, de um modo geral, o ordoliberalismo rejeita o Keynesianismo, identificando-o com poder sindical, inflação, controles de preço e comércio. Políticas de pleno emprego deveriam ser evitadas porque gerariam instabilidade em outros mercados e forçariam a política em direção ao planejamento econômico. A prescrição de política volta-se, assim, para o lado da oferta com ênfase no crescimento da produtividade para combinar alto emprego com baixa inflação (Cesratto & Stirati, 2010).

Um posicionamento Keynesiano mais explícito veio do ministro da economia Karl Schiller com a Lei da Estabilidade (*Stabilitätsgesetz*) de 1967, que estabeleceu políticas de demanda empregadas para reagir à ‘Grande Recessão’ de 1966-67 (Burda, 2017; Epstein & Schor, 1987). No entanto, durante a *Golden Age*, prevaleceu no pensamento alemão a moralidade antinazista e favorável ao livre mercado do ordoliberalismo, que marcou profundamente as principais instituições da economia alemã, em especial o Bundesbank, e as relações industriais. Justificava-

⁶ Segundo Feld et. al. (2017), o pensamento de Eucken orientado para regras teria sido influenciado por Henry Simons da Universidade de Chicago, com quem Eucken se correspondia.

se, assim, que o principal objetivo de política econômica seria a estabilidade, para evitar a repetição das experiências traumáticas das décadas anteriores (Schmidt 1987).

Terminada a Segunda Guerra, a preocupação dos economistas ordoliberais se alinhava com a dos EUA. O desafio era reorganizar a economia alemã seguindo linhas mais liberais que as do passado, e ao mesmo tempo resolver os problemas sociais urgentes herdados da guerra. A conjunção de fatores domésticos e externos no contexto da Guerra Fria fez com que a Alemanha Ocidental experimentasse um período de extraordinário crescimento econômico e melhoria do padrão de vida da população, que ficou conhecido como o milagre econômico alemão.

3.2) *Wirtschaftswunder*: o milagre econômico da Alemanha Ocidental

No último ano da Segunda Guerra Mundial, os bombardeios dos países Aliados visavam maximizar a destruição de setores estratégicos da economia alemã, como energia elétrica, produção de combustíveis e ferrovias. A interrupção da cadeia de oferta levou à limitação da produção no pós-guerra, com escassez de matérias-primas e crises energéticas frequentes até 1947⁷. Houve também grande destruição de moradias e de bens de consumo duráveis, mas não houve destruição significativa da capacidade produtiva do país, que permanecia em um nível razoavelmente alto devido aos aumentos substanciais durante a guerra. Se o estoque de capital não foi reduzido de forma significativa, por outro lado, com o fim do conflito, houve um aumento relevante na população e na força de trabalho alemães, com a desmobilização das tropas e o retorno de refugiados, a que posteriormente se seguiu a evasão de alemães da área de ocupação soviética (futura República Democrática Alemã) em direção à Alemanha Ocidental. Entre 1946 e 1950, a população da Alemanha Ocidental cresceu 9% (Eichengreen & Ritschl, 2009; ver também Stolper & Roskamp, 1979).

Os danos na infraestrutura de transporte e comunicação causaram a maior parte da queda da produção, mas o investimento para reparar esse prejuízo era pequeno e a reconstrução foi rápida. Assim, havia tanto capacidade produtiva quanto mão de obra excedentes. Em 1947 a maior restrição para a retomada da produção vinha das restrições externas e de controles de preços e restrições quantitativas que tornavam a produção de diversos bens não-lucrativas (Wolf, op. cit.). O alívio das restrições à produção veio com a ajuda americana através do Plano Marshall.

Como já dito na seção anterior, a relevância do Plano Marshall não está no volume da ajuda enviada. No caso, a Alemanha ocupada recebeu apenas US\$ 1,4 bilhão dos US\$ 13 bilhões enviados à Europa entre 1948 e 1951, em contraste com US\$ 3,2 bilhões para o Reino Unido, US\$ 2,7 bilhões para a França e US\$ 1,5 bilhão para a Itália (De Long & Eichengreen, op. cit.). Ainda que a influência quantitativa tenha sido pequena, o Plano Marshall teve papel fundamental em

⁷ A produção de carvão em 1947 equivalia a 52% do nível de 1938 (Eichengreen & Ritschl, 2009).

prover um impulso inicial e favorecer o fim dos controles sobre mercados e comércio. Em 1948 e 1949, o valor recebido pela Alemanha equivalia a mais de 25% de sua formação de capital doméstica⁸; em 1949, a transferência de recursos equivaleu a 37% das importações, decrescendo para 18% em 1950, 12% em 1951 e 3% em 1952⁹. Em 1950 o controle dos Aliados sobre as decisões de importação e exportação foi completamente revertido (Stolper & Roskamp, op. cit.)¹⁰. Os fundos de contrapartida do Plano foram usados para financiar investimentos na produção de carvão, aço, ferro, nos serviços públicos e em transporte (Eichengreen & Ritschl, op. cit.). Junto aos já mencionados GATT e União Europeia de Pagamentos, o Plano Marshall possibilitou a reintegração da Alemanha na Europa Ocidental e na nova ordem econômica internacional liderada pelos EUA.

No contexto do plano americano para a recuperação da economia alemã, em junho de 1948 foi implementada a Reforma Monetária que introduziu o Marco Alemão¹¹. Sob o comando de Ludwig Erhard, foram implementadas medidas do lado da oferta, com destaque para o fim do racionamento de produtos e do controle de preços nos mercados legais e reduções de alíquotas tributárias (Wolf, op. cit.). Três meses após a reforma, os controles salariais foram abolidos. Contudo, contrariando a política de livre mercado, a reforma manteve os preços de carvão, eletricidade e transportes ferroviários abaixo dos custos, para aumentar o poder de compra dos consumidores e ofereceu subsídios para a construção residencial (Eichengreen & Ritschl, op. cit.). Os controles sobre ferro, aço, carvão, gêneros alimentícios básicos, rendas e transporte permaneceram até 1952 (Stolper & Roskamp, op. cit.).

Segundo Eichengreen & Ritschl (op. cit.), as reformas pró-mercado dos Aliados e de Erhard não foram, no entanto, um distanciamento radical do passado, mas sim, teriam servido para recolocar em prática o arcabouço institucional e regulatório já existente, que havia colapsado com os distúrbios da guerra. Assim, como será reforçado na próxima subseção, o aparato institucional da Alemanha Ocidental do pós-guerra não seria muito diferente daquele constituído na República de Weimar, com forte regulação em diversos setores, inclusive quanto ao treinamento profissional e às barganhas coletivas dos trabalhadores. Nesse contexto, a prescrição americana e a ordoliberal de políticas pró-concorrência e legislação anticartel encontrou resistências e não resultou em uma ruptura radical com relação à regulação dos anos 1930. Até os anos 1970, foram mantidos grandes conglomerados estatais de ferro, aço, maquinário e automóveis. A regulação do sistema bancário, segurador, de transporte e de energia se manteve até os anos 1990.

⁸ Panitch & Gindin (op. cit.).

⁹ Wolf (op. cit.).

¹⁰ A unificação das zonas americana e britânica se deu em 1947; a zona francesa foi unificada em 1948.

¹¹ A reforma foi desenhada e executada pelos aliados, tendo Ludwig Erhard como diretor de economia da bizona, a área ocupada por EUA e Reino Unido (Wolf, 1995; Stolper & Roskamp, 1979).

Outro aspecto relevante da reforma foi sua contribuição para a integração das zonas de ocupação ocidentais, abrindo espaço para a fundação da República Federal da Alemanha em 1949, com os alemães adquirindo voz crescente nas questões de política econômica (Stolper & Roskamp, op. cit.).

Por fim, o setor externo proveu o elemento que completava o cenário para o rápido crescimento. Além da especialização alemã em bens de capital encontrar uma demanda reprimida por estes bens durante a reconstrução do pós-guerra, o início da Guerra da Coreia em 1950, garantiu à economia alemã mais um estímulo para o crescimento de sua produção (Wolf, op. cit.). Tendo recursos ociosos, a Alemanha Ocidental entrou no “boom coreano” podendo atender às expansões de demanda tanto doméstica quanto internacional. No período da Guerra da Coreia, houve aumento significativo do emprego (a taxa de desemprego ainda demorou a ceder por conta do fluxo de imigrantes vindos da Alemanha Oriental), e, a partir de 1951, começaram os superávits da balança comercial, que garantiram o acúmulo de reservas, fez da Alemanha Ocidental um país credor na União Europeia de Pagamentos e tornou o Marco Alemão uma moeda forte ao longo da década (Stolper & Roskamp, op. cit.).

Teve início, assim, o período de incomparável crescimento da economia alemã. Entre 1950 e 1973, o PIB real cresceu em média, 5,0% ao ano, enquanto a taxa de desemprego foi, em média, de 2,7% no período entre 1952 e 1964 e chegou à média de 0,8% entre 1965 e 1973 (Glyn et. al., op. cit.). A produção industrial, que em 1946 correspondia a 28% do nível de 1938, e estava em 51% deste nível em 1948, chegou a 94% em 1950. Em 1955, a produção industrial correspondia a 167% do nível de 1938 (Wolf, op. cit.).

Um dado importante para a compreensão da forte retomada do crescimento econômico é o rápido crescimento da produtividade¹². Na argumentação de Eichengreen & Ritschl (op. cit.), o choque negativo de produtividade ao final da guerra explica a rápida retomada do crescimento, uma vez superados os gargalos produtivos a que a economia estava submetida. Durante a guerra, o estoque de capital na manufatura havia crescido substancialmente¹³, mas os ganhos de produtividade eram insustentáveis por conta da extensão involuntária das jornadas de trabalho e do uso de mão de obra escrava. Após o Plano Marshall e as reformas de 1948, e dado o baixo ponto de partida da produtividade, o crescimento da demanda, tanto interna quanto externa, possibilitou o rápido crescimento da produtividade, permitindo a superação da restrição externa e reduzindo as pressões em torno do conflito distributivo. Nos dois anos que se seguiram à reforma, a produção industrial cresceu 42,8% e 26,6% (Wolf, op. cit.).

¹² A produtividade por trabalhador/hora que equivalia a 33% da dos EUA em 1950, avançou para 71% em 1973 (Glyn et. al., op. cit.).

¹³ O investimento líquido anual entre 1935 e 1939 foi de 17% do PIB, enquanto no período entre 1940 e 1945, foi de 5,8% do PIB, excedendo as perdas com os bombardeios (Wolf, op. cit.).

Outro aspecto relevante do período do “milagre” alemão foi a mudança estrutural com o grande deslocamento da mão de obra da agricultura para a indústria e a seguir, para os serviços. Tradicionalmente, o setor agrícola alemão contava com pequenas propriedades familiares ao sul e a oeste e grandes propriedades dominadas por *Junkers* (a aristocracia agrária alemã) com excedente de mão de obra. Ao começo da guerra, em 1939, o setor agrícola empregava 25% da força de trabalho (Eichengreen & Ritschl, op. cit.). Em 1960, a força de trabalho distribuía-se em 13,8% na agricultura, 48,2% na indústria e 38% em serviços. Ao final da *Golden Age*, em 1973, os percentuais eram de 7,3% na agricultura, 46,6% na indústria e 46,1% em serviços. Com esse percentual, a força de trabalho alemã alocada na indústria era maior do que nos EUA, Japão, França e Reino Unido (Glyn et. al., op. cit.).

Com relação à política econômica, com Ludwig Erhard no ministério da economia, a ênfase era no lado da oferta, em oposição ao receituário do consenso Keynesiano do período. Isso não implicava que não houvesse intervenções do Estado em detrimento das soluções de mercado. Um exemplo é a *Investment Aid Law (Investitionshilfegesetz)* que vigorou de 1952 a 1954 e que obrigava empresas a comprar títulos de setores onde havia gargalos à produção (aço, ferro, carvão, geração de energia elétrica etc.). Outras intervenções se deram com ajuda direta para a construção residencial, investimentos de modernização na agricultura e no controle direto estatal de ferrovias, telecomunicações e redes de televisão (Stolper & Roskamp, op. cit.). Obviamente que apesar de terem um impacto na estrutura produtiva, que poderíamos chamar de elementos do lado da oferta, a modernização da infraestrutura e avanço da construção residencial representam elementos importantes de ampliação da demanda agregada.

Mas, como já mencionado na subseção anterior, prevaleceu no período a visão ordoliberal que priorizava a busca pela estabilidade de preços, deixando as políticas de pleno emprego marginalizadas no debate político. As políticas monetárias rigorosas do Bundesbank mantiveram a inflação em patamares mais baixos que a dos seus parceiros comerciais (Wolf, op. cit.). Entre 1950 e 1973, os preços ao consumidor aumentaram em média 2,7% ao ano (Glyn et. al., op. cit.).

Cesaratto & Stirati (op. cit.) contestam a visão de que a meta de estabilidade de preços seja resultado de traumas da hiperinflação da década de 1920. A contenção da demanda interna através de políticas monetárias restritas visaria manter o Marco Alemão desvalorizado em termos reais frente às outras moedas. Ou seja, a maior estabilidade de preços doméstica em relação a de outros países geraria oportunidades de ganhos de competitividade internacional. A verdadeira meta da política econômica alemã na *Golden Age* seria, assim, tirar vantagens das taxas de câmbio fixas, buscando inflação doméstica mais baixa que os concorrentes a fim de obter superávits comerciais e

tornando o Marco Alemão uma moeda forte¹⁴. A política fiscal também sustentaria essa estratégia mercantilista, com superávits que ajudavam a reduzir a demanda doméstica, e oferecendo apoio fiscal para o setor exportador. Ainda de acordo com os autores, uma rejeição do ordoliberalismo ao Keynesianismo, no seu sentido de ampliação da demanda doméstica, teria deixado o crescimento puxado por exportações como a única opção à mesa para o crescimento econômico. A contenção da demanda doméstica com estabilidade de preços seria importante para a contenção dos salários e manutenção da disciplina da força de trabalho e forçaria as empresas a buscarem mercados externos para seus produtos. Além disso, essa estratégia de política que implicava em um viés pela desvalorização real do Marco Alemão não encontrava resistência do setor financeiro, pois este, tradicionalmente, estava altamente integrado ao setor industrial, com os bancos possuindo posições acionárias e envolvidos no gerenciamento da indústria (Epstein & Schor, op. cit.). O papel da Guerra da Coreia seria, então, o de iniciar o crescimento puxado por exportações, garantindo um nível de demanda que não se sustentaria domesticamente com a políticas austeras (Cesaratto & Stirati, op. cit.). De fato, entre 1950 e 1973, as exportações cresceram em média 12,4% por ano (Glyn et. al., op. cit.).

O grande volume de exportações teve como consequência o acúmulo de reservas internacionais, o que foi facilitado com o Acordo de Londres de 1953, que reduziu a dívida alemã. Assim, foi possível isolar o orçamento do governo das pressões de restrição externa. Isso contribuiu para que a política fiscal fosse direcionada à expansão dos gastos com investimentos e com o bem-estar social (Eichengreen & Ritschl, op. cit.), como mostraremos a seguir.

3.3) Bem-estar social na Alemanha Ocidental

Mesmo antes da década de 1930, quando Eucken e outros economistas e sociólogos começaram a construir a visão ordoliberal, a ideologia do *laissez-faire* não era relativamente forte na Alemanha. No século XIX, o surgimento da burocracia pública precedeu a industrialização capitalista, liderando as reformas de cima para baixo que moveram os estados alemães dos regimes absolutistas para a sociedade civil (Schmidt, 1987). Durante o 2º Reich, na década de 1880, a legislação de Bismarck deu à Alemanha a liderança e o pioneirismo na seguridade social, lançando as bases para um Estado de bem-estar conservador. Um traço importante do surgimento do Estado de bem-estar na Alemanha é a ausência de um papel relevante do movimento trabalhista para a sua criação: a intenção era melhorar a seguridade da classe trabalhadora com poucos elementos de redistribuição vertical da renda preservando a segurança das classes superiores e seu regime; a abordagem intervencionista permeia diversos aspectos da vida política e social alemã (Schmidt, op. cit.; Zapf, 1986).

¹⁴ Cesaratto & Stirati (2010) atribuem a Carl-Ludwig Holtfrench a expressão “mercantilismo monetário”, que descreve a escolha de estabilidade de preço pelo Bundesbank em um regime de taxas de câmbio fixas.

Assim, em 1883 foi estabelecido o seguro saúde (*Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter*), garantindo atendimento médico e licença por motivo de doença aos trabalhadores (um terço era financiado por empregadores e dois terços pelos trabalhadores). A seguir, em 1884, veio a cobertura para acidentes de trabalho (*Unfallversicherungsgesetz*; financiado inteiramente pelos empregadores), e em 1889, a aposentadoria por invalidez ou idade¹⁵(*Gesetzes, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung*) foi implantada, sendo financiada igualmente por empregadores e trabalhadores, que contribuía com valores entre 15% e 40% de suas rendas. O sistema de seguro-desemprego foi estabelecido na República de Weimar em 1927 (Zapf, op. cit.).

Com o fim da Segunda Guerra e o início da Guerra Fria, os países europeus adotaram economias mistas combinando crescimento com proteção social. Na recém fundada República Federal da Alemanha, a constituição de 1949 legitimou o Estado social (*Sozialstaat*), estabelecendo que não apenas a liberdade formal deveria ser garantida, mas também a liberdade material (Zapf, op. cit.). A combinação de seguridade social com estabilidade de preços satisfaria o anseio por segurança e previsibilidade diante dos antecedentes das décadas anteriores e dos temores da Guerra Fria (Schmidt, op. cit.).

Como dito anteriormente, a Alemanha Ocidental adotou o caminho da restauração de uma ordem capitalista com aspectos liberais, ainda que com suas características particulares. No que diz respeito às relações com os trabalhadores, seguindo a iniciativa americana, houve supressão de elementos radicais do movimento sindical, que foi organizado em linhas setoriais de forma que a barganha coletiva era descentralizada, com os acordos em setores-chave estabelecendo o padrão para os demais setores. Mais uma vez, a experiência alemã se diferencia da experiência social-democrata dos países nórdicos (em especial da Suécia). Nesses países, uma característica marcante eram as barganhas coletivas centralizadas entre federações organizadas de empregadores, em um contexto de consenso em torno de políticas Keynesianas de pleno emprego (Glyn et. al., op. cit.). Na Alemanha, organizações políticas cristãs conservadoras favoreceram a organização corporativa e a forte regulação sobre as forças de mercado, como descrito anteriormente, e o movimento trabalhador foi, aos poucos, se movendo para longe do socialismo ao longo da década de 1950 (Eichengreen & Ritschl, op. cit.).

Para Epstein & Schor (1987), a formação de sindicatos mais fortes foi impedida por uma combinação de um histórico recente do regime nazista com as políticas de ocupação americanas. A cooperação dos sindicatos para além de 1970 teria garantido que as políticas sociais não se traduzissem rapidamente em aumentos de salário nem gerassem tendências à indisciplina. Já para Cesaratto & Stirati (op. cit.), a concordância dos sindicatos com relação à moderação salarial durante a *Golden Age* é difícil de ser explicada. O argumento de fraca organização dos

¹⁵ Para trabalhadores acima de 70 anos.

trabalhadores poderia ser válido no máximo para o período de 1948-50, mas não para o restante do período. De qualquer forma, o alto crescimento da produtividade fez com que os salários alemães superassem os dos seus parceiros europeus, o que pode explicar o consenso no modelo de determinação dos salários. Todavia, a parcela dos salários na renda alemã era constantemente menor que no caso de outros países europeus (ao longo da década de 1960, ficou entre 58% e 60%; na França era entre 72% e 76%; no Reino Unido, entre 70% e 74% e na Itália, entre 70% e 74%)¹⁶.

Assim, mensurando em termos de salários reais na indústria, houve forte aumento do padrão de vida e nos anos 1960, os alemães se equiparavam às demais democracias europeias em termos de bem-estar de massa. Não houve, entretanto, mudanças significativas nas características do sistema de bem-estar social alemão. As alternativas de política social do Reino Unido e da Suécia, por exemplo, não foram adotadas. O que se observou na Alemanha Ocidental foi a reconstrução e expansão do sistema pré-existente, mantendo a ênfase em políticas para aposentadoria e saúde e a visão de seguridade compulsória com equivalência entre contribuição e benefícios (em oposição aos esquemas de benefícios iguais). As políticas voltadas para as famílias tiveram um papel menor, ainda que tenham sido estabelecidas isenções tributárias e subsídios para famílias com crianças (em 1973, os gastos com benefícios para as famílias eram de 15,5% do orçamento social, em comparação com 32,6% para saúde e 37,3% para aposentadorias). Já as políticas educacionais começaram tarde em comparação a outros países, mas a partir dos anos 60 se expandiram enormemente. Ainda em comparação com outros países, em termos de cobertura e benefícios, as políticas sociais alemãs alcançaram o grupo superior dos Estados de bem-estar, ainda que em termos de financiamento direto estatal, transferências e políticas redistributivas, os gastos públicos alemães ficassem atrás dos países da Escandinávia. Mesmo assim, os valores eram expressivos: os gastos com seguridade social chegaram a 20% do PIB nos anos 60 e 30% nos anos 70 (Zapf, op. cit.).

No entanto, a questão pertinente é como esse aumento de gastos para a construção e manutenção do Estado de bem-estar social pode ser viabilizado. Isso nos leva a tratar do aumento da carga tributária alemã ao longo dos anos 1950 e 60.

3.4) Tributação

O sistema de alta carga tributária do período do milagre econômico alemão remete à reforma fiscal e tributária implementada em 1919 e 1920 pelo ministro das finanças Matthias Erzberger, que estabeleceu as estruturas básicas do sistema tributário alemão. A partir dessa reforma, a carga tributária aumentou continuamente até o final da Segunda Guerra Mundial (Bach, 2019).

¹⁶ Cesaratto & Stirati (2010).

Imediatamente após a guerra, foram estabelecidas altas alíquotas de impostos: houve aumento de 25% nas alíquotas dos impostos de renda pessoal em 1945, e aumento da progressividade em 1946; já o aumento no imposto de renda para as empresas teve aumento de 20%; os impostos sobre herança e patrimônio também sofreram aumentos. Houve aumentos significativos nos impostos indiretos (no caso de produtos como tabaco, cerveja, fósforos e licor, os impostos duplicaram ou triplicaram). No entanto, devido à existência de mercados negros no imediato pós-guerra, essas alíquotas não eram efetivas (Häuser, 1966).

A reforma de 1948 restabeleceu alíquotas a níveis mais razoáveis, ainda que mantivesse uma carga tributária mais elevada em comparação a outros países¹⁷. A nova legislação tributária foi pensada tendo em vista a retomada do crescimento econômico, em linha com que já foi descrito anteriormente. Como forma de incentivar o investimento, e em especial canalizar recursos para a formação de capital nos setores-chave da economia (como aço, ferro, carvão, geração de eletricidade e transporte) a legislação permitia a dedução da renda tributável de metade dos lucros não distribuídos até um máximo de 10% dos lucros totais e oferecia abono especial de depreciação para alguns tipos de investimentos reais. No contexto de contenção salarial do período de reconstrução, garantindo os lucros das empresas, esse sistema de alta tributação com isenções especiais foi eficaz, representando uma orientação setorial de incentivo ao investimento privado (Stolper & Roskamp, op. cit.; Häuser, op. cit.; Roskamp, 1963).

Do ponto de vista distributivo havia forte regressividade com os impostos sobre venda e consumo não sendo compensados pela progressividade do imposto de renda. Pelas estimativas de Roskamp (1963), sem considerar a seguridade social, em 1950 o grupo de renda mais baixa (abaixo de DM 500 mensais) contribuiu com 56,7% da receita tributária total enquanto o grupo de renda mais alta (acima de DM 500 mensais) contribuiu com 43,3%. Além de manter a moderação nas barganhas salariais, os segmentos de renda mais baixa arcavam com maior peso da carga tributária.

A partir de 1951, foram retiradas diversas das concessões tributárias dadas às classes empresariais, ainda que concessões tenham sido mantidas para alguns setores (como, por exemplo, a construção naval) por algum tempo, declinando ao longo da década. Por outro lado, apesar da compressão salarial que manteve as taxas de salários defasadas com relação aos lucros até 1956-57, houve rápido aumento das rendas pessoais, permitindo que o governo reduzisse alíquotas sem, entretanto, reduzir a carga tributária (Häuser, op. cit.). Continuamente mais contribuintes entravam na faixa de alíquota superior do imposto de renda (Bach, op. cit.). Complementando o estímulo ao crescimento econômico, as altas receitas davam espaço para que o governo realizasse investimentos diretos (Roskamp, op. cit.).

¹⁷ A alíquota máxima de imposto de renda pessoal após a guerra chegou a 90%; com a redução gradual até 1958, a alíquota máxima ficou em 53% (Bach, 2019).

A alta receita tributária combinada com gastos baixos com defesa e pagamentos de juros, possibilitou resultados positivos nas contas públicas: o governo foi superavitário entre 1948-60 (Stolper & Roskamp, op. cit.). O peso dos impostos permaneceu em torno 24% do PIB durante as décadas de 1950 e 60, em alguns momentos passando de 25% (Bach, op. cit.).

Todavia, a expansão do Estado de bem-estar social exigiu que as contribuições de seguridade social crescessem significativamente. Em 1970, 31,2% do orçamento social alemão era financiado por contribuições dos empregadores, 46,6% pelo Estado (em todos os níveis) e 20,9% pelas famílias; 67% da força de trabalho alemã contribuía com o sistema de saúde, 81% com aposentadoria, 95% com o seguro para acidentes de trabalho e 71% com o seguro-desemprego. Em 1973, ao final da Golden Age, 14,6% dos salários eram destinados ao pagamento de impostos enquanto 11,5% iam para as contribuições sociais (Zapf, op. cit.). Ao final dos anos 1960, as contribuições para a seguridade social alcançaram 12% do PIB e a carga tributária total alcançou 38% do PIB em 1974 (Bach, op. cit.).

4 – Comentários finais

Após as décadas de instabilidade e conflito da primeira metade do século XX, e no contexto da Guerra Fria que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, os EUA assumiram um novo papel de liderança da ordem econômica internacional, estando à frente de novas instituições monetárias, financeiras e comerciais multilaterais e tendo o dólar como moeda fundamental desta nova ordem. Na Europa Ocidental, visando conter a expansão do bloco comunista, o crescimento econômico estável, a integração comercial e a estabilidade dos sistemas monetários e financeiros internacionais, bem como as políticas de bem-estar sociais eram relevantes para atenuar tensões tanto domesticamente como do ponto de vista geopolítico. Diante disto, observou-se um consenso nos países mais avançados em torno da adoção de um papel mais ativo dos Estados na economia, em oposição à visão não-intervencionista da virada do século XIX para o século XX. O resultado foram altas taxas de crescimento econômico nos países da Europa Ocidental entre 1950 e 1973, acompanhadas de aumento dos padrões de vida e redução das desigualdades. A experiência da Alemanha Ocidental neste período foi notável e, não à toa, ficou conhecida como “milagre econômico alemão”, pois gerou elevadas taxas de crescimento do produto, ao mesmo tempo em que o país se equiparava às demais democracias do continente em termos de bem-estar social.

Não apenas na Alemanha Ocidental, mas também em outros países europeus, a instauração e ampliação de esquemas de bem-estar social teve como contrapartida a elevação das cargas tributárias. O aumento das arrecadações de impostos e contribuições à seguridade foi essencial para garantir uma estrutura subjacente aos gastos crescentes que as políticas sociais demandavam, associando a prestação de benefícios com as receitas para financiá-los.

A elevação das cargas tributárias durante a *Golden Age* não estava a serviço apenas da seguridade social. Como dito, durante esse período, os Estados desempenharam papel ativo nas economias europeias. A elevação das taxas de investimento, através de ações diretas e indiretas dos governos, impulsionou o aumento da produtividade. As relações entre empresas, governos e sindicatos, tal qual costuradas ou inspiradas pelos EUA, garantiu aumentos de salários reais em linha com a produtividade, mantendo as taxas de lucro. A elevação das rendas das classes trabalhadoras gerava novo impulso à demanda doméstica, expandindo o consumo de massa e melhorando os padrões de vida. Mas a elevação das rendas pessoais também permitiu o aumento das receitas tributárias, o que fornecia financiamento para novos investimentos e novos gastos sociais, em um ciclo virtuoso de expansão.

Nesse período, a Alemanha Ocidental combinou política salarial austera e tributação regressiva com um Estado de bem-estar Bismarckiano e excelente educação (Cesratto & Stirati, op. cit.). O rápido crescimento do produto e da produtividade durante o milagre econômico alemão foi acompanhado por aumentos salariais que tornaram a remuneração dos trabalhadores alemães mais alta do que a dos seus parceiros europeus e de aumento dos pagamentos de benefícios sociais por parte do governo (Häuser, op. cit.). Os benefícios do Estado de bem-estar social foram financiados pelas contribuições da seguridade social, cujo aumento se refletiu na elevação da carga tributária total.

Por fim, o modelo de crescimento puxado pelas exportações observado na Alemanha foi impulsionado pela combinação entre especialização na produção de bens de capital e fatores externos como a Guerra da Coreia e a reconstrução do pós-guerra. Essa particularidade do modelo alemão pode ter favorecido a visão ordoliberal de políticas mais austeras e a pouca adesão dos alemães às políticas Keynesianas de pleno emprego nos moldes das consensualmente adotadas em outros países industrializados no período. Mas é importante distinguir o ordoliberalismo alemão do neoliberalismo que reemergiu com Regan e Thatcher. Este último tem mais a ver com o sistema de crenças do *laissez-faire*, enfatizando a liberdade negativa de livrar a economia de restrições regulatórias por parte do Estado (Young, op. cit.). A retórica ordoliberal, por sua vez, compatibiliza uma visão pró-mercado com a tradição histórica alemã na qual o Estado teve atuação ativa no processo de industrialização e na formulação pioneira de sistemas de bem-estar social. Isso pode explicar uma certa continuidade institucional da República Federal pós-1949 com relação às décadas anteriores, ao contrário do que se poderia esperar após as décadas de instabilidade entre as duas guerras.

Referência bibliográficas

- BACH, S. (2019). “100 years of the modern German tax system: Foundation, reforms, and challenges”. DIW Weekly Report, Berlin, Vol. 9, Iss. 46/48, pp. 407-413. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18723/diw_dwr:2019-46-1.
- BASTOS, C.P. & BRITTO, G. (2010). Introdução do livro “A economia do subdesenvolvimento”. In: *A economia do subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro: Contraponto, 2010.
- BECK, T. & KOTZ, HH. (2017). “Introduction” in Beck, T. & Kotz, HH. (Eds.) *Ordoliberalism: A German oddity?*, Vox eBook, CEPR Press, London, 2017.
- BOUGHTON, J. M. & MOGGRIDGE, D. E. (2002). “Why white, not Keynes? Inventing the post-war international monetary system”. In: *The open economy macromodel: Past, present and future*. Springer, Boston, MA, 2002. p. 73-102.
- BURDA, M. C. (2017) “Ordnungsökonomik or Teutonomik” in Beck, T. & Kotz, HH. (Eds.) *Ordoliberalism: A German oddity?*, Vox eBook, CEPR Press, London, 2017.
- CESARATTO, S. & STIRATI, A. (2010). “Germany and the European and Global Crises”, *International Journal of Political Economy*, 39:4, 56-86.
- De LONG, B & EICHENGREEN, B (1991). “The Marshall Plan: History of Most Successful Adjustment Plan”, NBER, Working Paper no 3899.
- EICHENGREEN, B. & RITSCHL, A. (2009). “Understanding West German economic growth in the 1950s”, *Cliometrica, Journal of Historical Economics and Econometric History*, 3, (3), 191-219.
- EPSTEIN, G. & SCHOR, J. B. (2019). “Macropolicy in the Rise and Fall of the Golden Age”, Chapters, in: *The Political Economy of Central Banking*, chapter 9, pages 202-233, Edward Elgar Publishing.
- FELD, L. P., KÖHLER, E.A. & NIENTIEDT, D. (2017) “The ‘Dark Ages of German macroeconomics’ and other alleged shortfalls in German economic thought” in Beck, T. & Kotz, HH. (Eds.) *Ordoliberalism: A German oddity?*, Vox eBook, CEPR Press, London, 2017.\
- GLYN, A., HUGHES, A., LIPIETZ, A. & SINGH, A. (1988). “The Rise And Fall Of The Golden Age”. WIDER Working Papers (1986-2000) 1988/043. Helsinki: UNU-WIDER.
- HAUSER, K (1966). “Foreign Tax Policies and Economic Growth: West Germany”. New York: National Bureau of Economic Research and the Brookings Institution.
- JAMES, H. (2017) “Rule Germania” in Beck, T. & Kotz, HH. (Eds.) *Ordoliberalism: A German oddity?*, Vox eBook, CEPR Press, London, 2017.
- MEDEIROS, C. (2010). “Auge e Declínio dos Estados Desenvolvimentistas. Novos Desafios” *Parcerias Estratégicas*, Vol. 15, N 30.
- MILANOVIC, B. (2016). “Inequality within Countries: Introducing Kuznets Waves to Explain Long-Term Trends in Inequality”. In *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization* (pp. 46-117). Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press.
- PANITCH, L, GINDIN, S. (2012). “The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire”. Londres: Verso, 2012.

- ROSKAMP, K. (1963). "The distribution of tax burden in a rapidly growing economy: West Germany in 1950". *National Tax Journal*, 16(1), 20-35.
- SCHMIDT, M. (1987). "West Germany: The Policy of the Middle Way". *Journal of Public Policy*, 7(2), 135-177.
- STEIL, B. (2013). "The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White and the Making of a New World Order", Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013.
- STOLPER, W. & ROSKAMP, K. (1979). "Planning a Free Economy: Germany 1945-1960". *Zeitschrift Für Die Gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 135(3), 374-404.
- WOLF, H. (1995). "Post-war Germany in the European context: Domestic and external determinants of growth". In Eichengreen, B. (Ed.), *Europe's Postwar Recovery* (Studies in Macroeconomic History, pp. 323-352). Cambridge: Cambridge University Press.
- YOUNG, B. (2017) "Ordoliberalism as an 'irritating German idea'" in Beck, T. & Kotz, HH. (Eds.) *Ordoliberalism: A German oddity?*, Vox eBook, CEPR Press, London, 2017.
- ZAPF, W. (1986). "Development, structure, and prospects of the German social state". In Rose, R. & Shiratori, R. (Eds.), *The welfare state East and West* (pp. 126-155). New York: Oxford University Press.