

ENSAIOS

A TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS E O IMPASSE DA ORTODOXIA*

Reginaldo Souza Santos**

A crise do capitalismo mundial, que transparece, parcialmente, a partir do final da década de 60 e, de forma generalizada, a partir da segunda metade dos anos 70, põe em evidência a discussão não só da teoria econômica como, também, a própria história econômica, notadamente nos seus movimentos mais recentes, como os determinantes da depressão do período 1929/33 e do período de expansão imediato ao pós Segunda Grande Guerra.

As causas desta crise são múltiplas e o grau de importância de cada uma delas, na sua determinação e explicação, depende, em grande medida, do corte analítico adotado. Nesse sentido, o déficit público pode ser (e efetivamente tem sido) tomado como uma variável analítica. Porém, a depender da linha teórica adotada, a análise do déficit no contexto da crise produzirá resulta-

* Este ensaio é extraído da tese de doutorado do autor. A História das Idéias sobre o Estado e as Finanças Públicas no Capitalismo apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, sob a orientação do Professor Doutor José Carlos de Souza Braga. Campinas (SP), dezembro de 1991.

** O autor é professor da Escola de Administração da UFBA e seu atual Diretor.

dos diametralmente opostos. Por exemplo, o pensamento ortodoxo (neoclássico) considera que a instabilidade do sistema econômico está sendo determinado por uma política orçamentária desequilibrada, na qual as despesas estão crescendo sempre adiante das receitas; para fazer face a esse desequilíbrio o governo é obrigado a recorrer permanentemente à emissão de moeda. Esta expansão da base monetária produz “necessariamente” instabilidade no sistema de preços, com efeitos negativos sobre o mundo econômico real.

Esta é, sem dúvida, uma visão equivocada. Primeiro porque parte da premissa de que na raiz dos desequilíbrios das contas públicas está uma política de gastos excessiva (leia-se intervencionista) e desordenada. Na verdade, a instabilidade orçamentária - consagrada nos déficits públicos de proporções gigantescas (na quase totalidade dos países capitalistas) e na instabilidade da política monetária resultante das dificuldades crescentes da administração financeira da dívida - decorre, antes de tudo, da obrigatoriedade imposta ao Estado capitalista no sentido de avançar gastos, principalmente em setores tais como: infra-estrutura econômica, projetos produtivos na área da indústria de base, pesquisa e desenvolvimento, toda ampla gama de gastos nos setores sociais e os gastos militares.*

Segundo porque, em muitos casos, a base analítica fica subordinada às armadilhas ideológicas da ortodoxia do liberalismo. Dessa forma, a análise econômica perde significado, pois todo o instrumental teórico utilizado é

* Em verdade, o que as análises não comprometidas com o “status quo” têm evidenciado é que a crise seria bem mais profunda não fosse o déficit estatal que tem possibilitado o não agravamento do desemprego e sustentado os lucros nos setores oligopolizados. Sobre este ponto veja: MINSKY, Hyman P. *Stabilizing an Unstable Economy*. Ney Haven, 1986.

arranjado no sentido de apontar resultados consentâneos com as postulações ideológicas. Isto é o mesmo que fazer a história econômica pelo ponto de chegada, em cujo processo o referencial "teórico" tem apenas o papel de ornamento analítico - pois dele pode-se prescindir facilmente - já que os resultados são conhecidos "a priori".

Segundo esta linha de pensamento, a crise (isto é, o déficit público) tem como causa primária e única o excessivo intervencionismo do Estado; por conta de uma malbaratada política de gastos, parte do volume global de investimentos realizados pelo Estado perde eficiência alocativa. Disso decorrem dois movimentos perversos: a) por conta da ineficiência alocativa, o sistema econômico como um todo tem reduzido a sua taxa de produtividade, o que faz declinar a carga tributária futura do Estado; e b) pela mesma razão, para conseguir o mesmo nível de produção, o Estado é obrigado a gastar mais do que o necessário. Ambos os movimentos (mais gasto, menos receita) produzem o mesmo resultado: ampliação do déficit público.

Assim, o déficit público, diagnosticado dessa forma simplória, passa a ser o vilão da crise. Por quê? Pelo simples fato de que a dívida está sendo contratada em prazos cada vez mais curtos, e com seu estoque superando o orçamento fiscal, o governo é obrigado a rolá-la numa velocidade indesejável. Ora, considerando que os agentes econômicos têm outras franquias de aplicações em ativos reais e financeiros, a alternativa possível do governo administrar sua dívida é oferecer maior rentabilidade para aplicações em seus títulos, mediante deságio e taxa competitiva de juros. Com isso, as taxas dos títulos públicos se tornam o balisador das demais taxas e certamente irá provocar um efeito bumerangue altista nos juros e nos preços.

Sendo assim, diante de altas taxas de juros e inflação,

gera-se incerteza futura e a boa racionalidade capitalista recomenda cautela na decisão de investimento, o que provocará queda no nível de atividade econômica e, conseqüentemente, a crise.

A síntese desse diagnóstico poderia ser assim representada:

Maior grau de intervenção gera maior deficiência alocativa, o que faz declinar o nível de produtividade do sistema econômico. Portanto, mais gastos públicos e menor receita ampliam o déficit público. Com o Estado competindo por recursos, o déficit faz aumentar as taxas de juros e os níveis de preços. Com isso, dificulta a possibilidade de novos investimentos, com conseqüente queda no nível de atividade econômica: é a crise generalizada.

Dado que o círculo é vicioso (com virtuosidade) e na crise as despesas governamentais são menos sensíveis à queda do que as receitas, sobretudo em razão do caráter relativamente incompressível de certos tipos de dispêndios, o déficit público se acelera ainda mais, voltando-se ao ponto de partida para o início de um novo processo de desequilíbrio.

Qual é, então, a solução recomendada para se conter o ímpeto intervencionista do "Leviatã"? O caminho apontado tem duas variantes, porém convergentes para o mesmo ponto. De um lado, sugere-se o corte linear das despesas, estimando-se que a um dado percentual em "n" anos todos os problemas estarão resolvidos. De outro lado, e como reforço à medida anterior, recomenda-se a transferência para a iniciativa privada do ativo estatal imobilizado na produção de mercadorias e serviços; esta medida, transferindo de mãos o poder de alocação, não só aumenta a eficiência produtiva do sistema, como também permite ao Estado o resgate mais acelerado da sua dívida.

Com efeito, a discussão se processa a partir de uma visão "ad hoc" da intervenção do Estado, como se a interferência direta ou indireta deste no desenvolvimento econômico e social não fosse uma condição historicamente determinada pelo processo de acumulação verificado nas economias capitalistas. Dessa forma, ficam seriamente comprometidas e incompreensíveis as postulações teóricas que procuram explicar o desenvolvimento econômico, principalmente das economias periféricas ou de desenvolvimento capitalista retardatário, abstraindo de si mesmas o importante e decisivo papel do Estado, dado que o processo se autodetermina a partir das relações de mercado. É o famoso desenvolvimento orgânico! Do ponto de vista de Keynes isto não pode ser verdadeiro*.

Sem desejar entrar na velha polêmica - porque foge aos objetivos deste artigo - sobre se as mudanças nas formas de organização do capitalismo (do tipo concentração/centralização de capitais etc.) permitem maior ou menor grau de estabilização de sistema, o fato historicamente observado é que o Estado aumentou significativamente o seu papel na regulação das crises do capitalismo.

Esse grau ampliado da intervenção é observado tanto do ponto de vista da regulamentação (mediante novas leis, regulamentos etc.) quanto da ação direta (através de incrementos dos gastos e da produção de bens de consumo e serviços de consumo público e dos bancos centrais,

* Partindo de um diagnóstico que indicava uma insuficiência da demanda agregada, Keynes propõe que "O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas". Na concepção de Keynes, recorrer a outras medidas significa não só controles centrais mais efetivos do Estado para garantir o pleno emprego, como também significa uma considerável extensão das funções tradicionais do Estado, o que implica em avançar gastos na área de saúde, educação,

mediante as políticas monetárias e financeiras).

Bem, nesse ponto surge um dilema para a teoria econômica ortodoxa: como o Estado poderá financiar esse elevado grau de intervenção, sem afetar o ritmo de acumulação do setor privado e o nível de bem-estar dos cidadãos, já que sua ação alocativa é considerada ineficiente?

Queremos crer que esta é a pergunta-chave para se entender a crise “fiscal” do Estado capitalista.

O caminho metodologicamente mais correto para se tentar responder a questão posta acima será buscar no substrato da própria economia ortodoxa - a teoria de finanças públicas - algumas indicações que possibilitem resolver o dilema.

Desse modo, verifica-se que a curiosidade teórica do ortodoxismo constatou, há mais de cem anos atrás, através do alemão Adolph Wagner, que o desenvolvimento da moderna sociedade industrial implicaria em crescentes pressões pelo “progresso social”. Dessa constatação, Wagner formulou sua lei de tendência crescente dos gastos públicos, que, na sua sofisticação mais elaborada, a partir da verificação empírica em vários países, é apresentada da forma que segue: *à medida que a renda nacional cresce, os gastos públicos se expandem numa proporção ainda maior*. Um problema nessa formulação! Os gastos governamentais crescem mais que a renda nacional, a acumulação privada se acelera e o nível de bem-estar da sociedade - pelo menos em alguns países - também aumenta ou pelo menos não diminui. Como explicar esse paradoxo se se considera a hipótese de que o intervencionismo “excessivo” é o fator de desestabilização estrutural do sistema econômico?

Diante disso, considera-se que a variação do dispêndio apresenta-se maior que a variação da renda porque na fase inicial do desenvolvimento o Estado é obrigado,

de um lado, a compensar gastos sociais e, de outro, porque o dispêndio estatal apresenta uma característica particular em função de que, quando o gasto passa para um patamar mais elevado - decorrente de uma situação fortuita, a guerra*, por exemplo - apresenta uma certa rigidez à queda, uma vez cessado o motivo que o fez elevar-se. Isso é o que se chama "efeito translação", formulado primeiramente por Peacock e Wiseman.

Do lado do financiamento e na tentativa de sair da encruzilhada teórica, os adeptos da linha ortodoxa das finanças públicas transferiram o problema para o longo prazo, dando conta de que a situação-limite da tendência crescente dos gastos numa proporcionalidade maior que a renda seria a capacidade de pagamento de impostos por parte do contribuinte. Além disso, supondo que os gastos do Estado são motivados por demandas sociais, formula-se a hipótese de que, no longo prazo, há uma tendência de deslocamento para baixo da função despesa, motivada pela queda na demanda em razão de elevado nível de bem-estar social.

Esta última hipótese poderia ser verdadeira caso a motivação de gastar do Estado fosse determinada única e exclusivamente pela demanda de bens públicos e semi-públicos. Na verdade, o leque da produção estatal é muito mais amplo do que o pressuposto. E varia desde as ações administrativo-normativas (aparelhos legislativo e técnico-burocrático), passando pelo complexo industrial-militar, as despesas de caráter sócio-econômico (como educação, saúde, transportes, centros de pesquisas etc.), até chegar à produção direta de mercadorias (a indústria de base e a indústria militar são os exemplos

* A guerra enquanto tal pode ser um fator ocasional, mas não o é a "militarização" permanente.

mais característicos). Isto sem falar que em um grande número de países (entre eles os desenvolvidos) as instituições de créditos que asseguram o financiamento de longo prazo estão sob o controle do Estado.

Assim, sendo a hipótese alternativa verdadeira, as restrições ao crescimento dos gastos mais que proporcional à expansão da renda não ocorrem pelo lado da receita, mas antes pelos limites da capacidade do endividamento, dado, principalmente, o fato de que o Estado não teria condições de financiar essa larga base produtiva mediante mecanismos tradicionais, do tipo apropriação do excedente social pela via fiscal. Nesse sentido, avançar na discussão acerca do gasto público e das formas de financiamento pelo caminho indicado aqui pode significar, para o pensamento das finanças públicas, a destruição dos seus próprios alicerces teóricos.

Mais do que isso: como a teoria convencional das finanças públicas não possui um instrumental teórico capaz de explicar o movimento histórico das relações do Estado com a economia e as repercussões desse fato sobre as finanças governamentais, termina querendo explicar o atual estado crítico do déficit público mediante um instrumental comprometido com a ideologia. Separado de sua historicidade, o processo intervencionista passa a ser considerado *ad hoc* e responsável último pela desordem econômica. Dessa forma, este tipo de argumentação fica, aparentemente, descomprometido com a sua falsidade teórica e ideológica.