

ARQUIVO 7

Comentário

UMA DISCUSSÃO A RESPEITO DA DÍVIDA PÚBLICA NAS ECONOMIAS INDUSTRIAIS E O CASO DO BRASIL

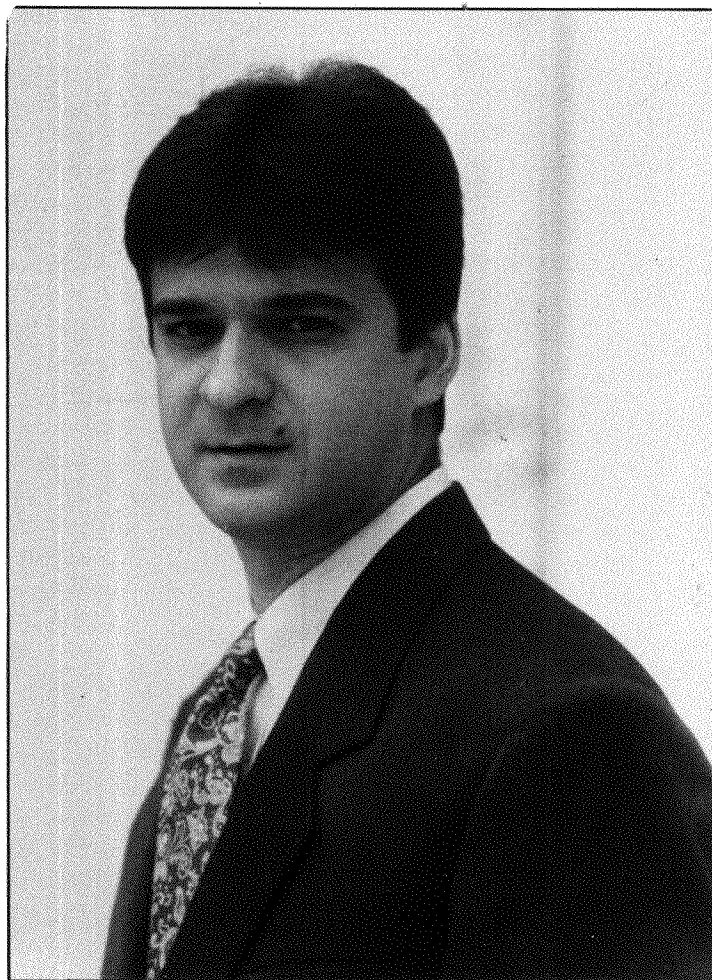
Ricardo Moysés Resende*

Uma reflexão teórica sobre as consequências da dívida acompanha a inteira história do pensamento econômico. Esta resguarda essencialmente três pontos: primeiro, qual justificativa se pode dar a uma política de financiamento da despesa com dívidas ao invés dos impostos; segundo, quem paga enfim pela dívida; terceira, quanta dívida pode ser acumulada sem criar problemas ou riscos de crises.

Já no início do século XIX, a conclusão de um debate que no século precedente tinha acompanhado as numerosas fases bélicas de acúmulo de dívidas (basta recordar os nomes de Smith e Say), David Ricardo tinha já declarado com exemplar clareza o tema da escolha entre dívida e imposto, e sustentado a tese das diferenças. O raciocínio é o seguinte: se o estado faz uma despesa improduti-va, como por exemplo uma guerra, pode escolher se emite um imposto de valor igual a despesa ou se coloca a mesma importância em títulos à taxa de mercado. Neste caso, se pagarão a cada ano impostos adicionais para pagar os juros. Segundo Ricardo, no final do processo as duas opções são exatamente iguais, o que a leva a dizer que não é pelo pagamento de juros que um país pode vir a se encontrar em dificuldade e nem se erguer devido a isenção de tal pagamento.

Em outras palavras, os cidadãos deste estado, mesmo não tendo pago o imposto, não são por isso mais ricos, porque o valor patrimonial dos títulos que possuem em carteira equivalem ao valor patrimonial dos débitos de imposto futuro. Ricardo considera o fato de que essa formulação impõe a suposição de que os agentes econômicos são dotados de horizontes infinitos, porque será esse o fato que lhes permite guardar o fluxo futuro dos impostos. Ele considerou satisfeita essa condição na presença de laços hereditários: se não é acometida de impostos, a geração presente deixa aos herdeiros essa importância.

Ricardo porém não considerava a realidade suficientemente aderente a esse modelo teórico: para ele, os agentes não eram tão racionais a ponto de não acreditarem em qualquer forma de ilusão



fiscal. Considerava com isso que os impostos imediatos tivessem um efeito restritivo sobre a despesa privada, ao contrário da dívida, que é menos parcimoniosa, reduzindo a poupan-

* Mestre em Economia, Professor do Departamento de Economia da FCG - UNA.

ça e aumentando o consumo. Assim como na consideração clássica de que a poupança e não o trabalhador é a causa imediata do aumento de capital e que a despesa pública é, por definição, improdutiva, a receita de política econômica de Ricardo é aquela da ortodoxia típica da escola clássica: balanço equilibrado.

A diferente receita de Keynes, obras públicas financiadas com déficits nas fases de recessão, se explica seja levando em consideração a hipótese do não pleno emprego, seja do descarte da hipótese da neutralidade Ricardiana. A emissão de dívida arrasta recursos de quem os mantém inutilizados a quem possui uma maior propensão a gastar e isso cresce o nível da atividade e assim o produto. Os keynesianos negam com isso que o maior consumo de hoje seja pago com um menor consumo amanhã e que isto é uma honra para as gerações futuras: não vos são reduzidos os investimentos privados por efeitos dos deslocamentos e o mais alto nível de investimentos públicos é sempre financiado com uma redução do consumo e de um aumento da poupança de hoje.

Na opinião pública, o problema da dívida parece ter nascido nos anos oitenta: foi nesse período que o tema alcançou as páginas dos cotidianos e que se tornou um argumento de debate político. Na realidade, nas raízes da dívida estão as políticas de balanço ocorridas na primeira metade dos anos setenta, em alguns dos países Europeus. Não existia problema de dívida pública até quase a soleira dos anos setenta: nos vinte anos precedentes de fato devido as imposições da reconstrução pós bélica e depois aquele da criação de infra-estrutura de suporte para uma fase de desenvolvimento, os balanços públicos eram substancialmente equilibrados. O contexto econômico, de forte crescimento, assegurava uma constante

dinâmica de entradas e as despesas públicas pareciam efetivamente capazes de encontrar nos seus próprios frutos, mesmo com alguns intervalos de tempo, os meios de cobertura. A esse fato podemos acrescentar o fato de que em alguns países, até a metade dos anos sessenta, era respeitada uma lei que impunha que novas despesas deveriam indicar os meios de suas fontes.

Na opinião pública, o problema da dívida parece ter nascido nos anos oitenta: foi nesse período que o tema alcançou as páginas dos cotidianos e que se tornou um argumento de debate político.

Nos anos setenta as coisas irão mudar. Cambiará antes de tudo a política da despesa pública, que deve responder a uma forte demanda de gastos sociais, advinda com o fenômeno econômico do WELFARE STATE, aliada às emergentes políticas ecológicas. É o crescimento das transferências às famílias e da distribuição dos serviços públicos gratuitos; as ações de política econômica vêm reorientadas através de objetivos redistributivos e ambientais. Nesse mesmo momento, continua a atuar um amplo conjunto de planos plurianuais de investimentos públicos e um maciço

processo de admissão de pessoal, sobretudo nas burocracias periféricas.

Essas diversas políticas se somam e se concentram em um breve arco de tempo, elevando a relação entre a despesa da administração pública e a renda nacional, como por exemplo, no caso da Itália, de 36,9% em 1971 a 38,5% no triênio sucessivo e depois, em 1975, a 43,4%, em valores absolutos.

Estes aumentos dos gastos públicos não seriam tão carregados de consequências negativas para o equilíbrio financeiro dos Estados se, contemporaneamente não se fosse verificada uma crise nas entradas de recursos. O sistema fiscal era, em geral, gravemente obsoleto e incapaz de acompanhar as transformações das fontes de renda ligadas ao impetuoso processo de crescimento; se tornando necessária uma radical reforma fiscal. Era um sistema constituído de um conjunto de impostos fragmentados, seja do ponto de vista do órgão receptor ou do objeto tributável e que dava lugar a uma difundida evasão e a notáveis atrasos nos recebimentos; sendo assim substituído, a partir dos anos setenta por um sistema baseado, no que se guarda a cobrança das pessoas físicas, a um número mínimo de impostos sobre a renda, além da introdução de um sistema de auto taxação e retirada na fonte. Foi uma reforma muito válida para esses países.

A relação entre a receita tributária e o produto interno sofre uma substancial elevação, mas não é todavia a única consequência desse fato. A grande consequência foi o forte crescimento do déficit público.

A crise das finanças públicas das principais economias européias nesse período é também consequência da ruptura na ordem monetária internacional, que até então tinha se consti-

tuído em um fator importante de sustentação do crescimento das economias ocidentais. Um outro fator causador da crise será o aumento nos preços das matérias-primas, dentre as quais o petróleo, que se sucedeu em 1973.

A mudança nas relações de troca impõe um ônus real a essas economias industrializadas, levando-as a reduzir as importações e a aumentar as exportações, sem contudo conseguirem evitar sérias crises nos balanços de pagamento. A inflação alcança níveis elevados e não condizentes com o baixo nível de crescimento da renda. Diante do surgimento dessa estagflação, surge o dilema de se agir freando, reforçando as tendências recessivas ou com sustentação, alimentando o fogo da inflação. Na maior parte dos países, após algum período de exaltações e alguns anos de prejuízo, foi escolhida a primeira opção, ou seja, frear o crescimento econômico e se sujeitarem ao processo recessivo. Muitos autores questionaram se foi a melhor escolha, mas conforme podemos observar, após alguns anos de dificuldades, esses países voltaram a crescer e conseguiram também dominar o monstro inflacionário.

No tocante à economia brasileira, o que se tem discutido nos últimos tempos e com alguns anos de atraso é quase similar ao ocorrido nos países industrializados. Estamos com uma dívida pública elevada, com um sistema tributário ineficiente, arcaico e desigual, que proporciona aos cofres públicos pouca arrecadação tributária, estimula a sonegação, além de não puni-la severamente, e tributa de forma igual contribuintes com faixas de renda diferenciadas. Aliado a esses problemas, podemos relacionar também o fato do setor público não conseguir equilibrar o seu orçamento fiscal, com as receitas sendo continuamente superadas pelos

gastos públicos. Além do mais, apesar de termos de enfrentar o problema das dívidas internas e externa, temos o problema da retomada do crescimento econômico e uma série de problemas sociais inadiáveis, como o da previdência social, saúde, educação, reforma agrária e etc.

Apesar de termos de enfrentar o problema das dívidas internas e externa, temos o problema da retomada do crescimento econômico e uma série de problemas sociais inadiáveis, como o da previdência social, saúde, educação, reforma agrária e etc.

Penso que seja oportuno o momento para se refletir melhor sobre esses problemas, assumi-los de vez e tomar algumas atitudes radicais, tais como uma profunda reforma em nosso sistema tributário e fiscal, ao contrário de ficarmos apenas "levantando" os problemas e criticando o governo, mas sem que ninguém apresente algo de concreto e objeti-

vo, inclusive o próprio setor público. Esse assunto de crise do setor público já vem se desenvolvendo desde nossos primórdios e até hoje nada de atitudes. Devemos pensar e agir também em relação às novas funções do governo perante ao processo de globalização da economia, resolver de vez o problema das privatizações e quebra de monopólios, ao contrário de ficarmos utilizando de debates improdutivos apenas com escopos políticos e ideológicos. Não é que seja tão simples, mas definam se os critérios a serem utilizados, chegando-se assim ao que deve ser alterado ou não e ponto final.

Acho que agora é a hora, pois como vimos no exemplo dos países desenvolvidos citado acima, o Brasil, com todo o seu potencial de recursos naturais e humanos tem condições de resolver seus problemas de forma bem menos sofrida que nossos parceiros, pois além desse nosso grande potencial, já passamos por alguns dos problemas por ele enfrentados e não possuímos outros, como por exemplo, fatores climáticos adversos, guerras e terrorismo dentre outros.

Temos então de nos desvencilharmos desses embates estéreis sobre reeleição, neoliberalismo, etc e unirmos forças com o intuito de se tomar atitudes reais e que possam atingir a fundo nossos problemas estruturais. Penso que também chegamos, com uns 20 anos de atraso, ao nosso dilema: inflação ou recessão, ou seja, aceitamos passivamente a recessão ou levantamos as mangas, realizamos as reformas que se fazem necessárias e marchamos rumo ao nosso real desenvolvimento. Basta de nos vangloriarmos de primeiro mundo, oitava economia e coisas do gênero e nos portarmos como terceiro.

Com um pouco mais de seriedade, trabalho, honestidade e vontade tenho a certeza de que chegaremos lá.