

Teoria das despesas públicas

GERHARD COLM

(Tradução de Augusto de Rezende Rocha)

O prof. Gerhard Colm ensinou na Faculdade Superior de Ciências Sociais e Políticas — Nova Escola de Pesquisas Sociais — em Nova York e ocupa atualmente a cátedra da Ciência das Finanças da Universidade de George Washington, Washington, D.C., exercendo ao mesmo tempo chefia de importante seção da Divisão Fiscal do Bureau do Orçamento, do Governo federal norte-americano. Ja tinha sido, porém, antes de sua fixação nos Estados Unidos, das mais brilhantes a carreira acadêmica que fizera na Alemanha e em outros países da Europa, o que não o impediu de exercer também secundaria atividade técnica na diplomacia de seu país de origem. Assim, já ensinara Economia na Universidade de Kiel e na Escola de Comércio de Berlim e fôra, em várias ocasiões, consultor econômico e estatístico de delegações diplomáticas alemãs, como, por exemplo, da Comissão de Orçamento da Conferência de Desarmamento (Paris, 1927) e da Comissão Consultiva Especial do Banco de Ajustes Internacionais (Basiléia, 1931). É autor de numerosos volumes sobre finanças, estatística, comércio internacional e ciclos econômicos, constituindo — a exemplo de outros grandes economistas de língua alemã, como Gottfried von Haberler, Otto von Meiring, Josepe Schumhpter, Georg Halm, Fritz Machlup, etc. — um dos renovadores do ensino de economia e finanças nos Estados Unidos da América do Norte. Publicando esta admirável Teoria das Despesas Públicas, trabalho que não envelheceu, apesar de haver sido escrito em circunstâncias internacionais especialíssimas (1935) e de empregar material estatístico sem grande atualidade, procuramos apenas iniciar a vulgarização, junto aos leitores brasileiros, do pensamento de um notável financista, ainda imperfeitamente conhecido entre nós.

O presente trabalho, publicado originariamente em "The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences" (Jan. 1936), donde, data venia, transcrevemos, ressaltando a responsabilidade crescente do Estado no tocante à racional distribuição das despesas públicas, encarece a necessidade dos planejamentos administrativo-financeiros, salientando as diferenciações profundas existentes nos tipos de planejamento, sua execução e fiscalização, com respeito ao domínio público e privado.

Apontando os aspectos essenciais do mecanismo mercantil e do mecanismo orçamentário, chega o autor a discutir as despesas produtivas e improdutivas do Serviço Público, criticando-as mesmo segundo a complexa teoria dos valores subjetivos, afirmando, todavia, o fracasso de toda a teorização das finanças públicas que pretenda eliminar o fator político-específico — o que leva este último, dentro dos regimes atuais de planificação, a serem um fator decisivo na vida econômica do país. (N.R.)

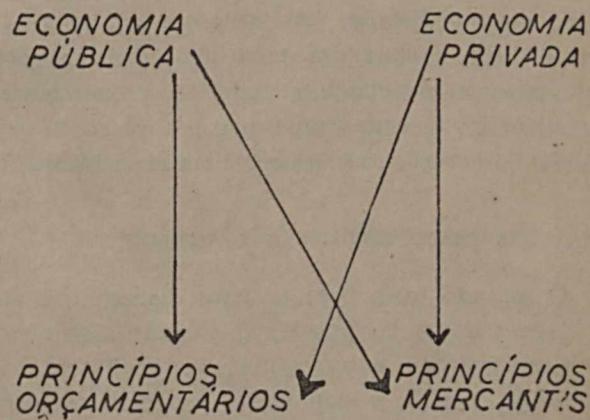
A moderna ciência das finanças lança raízes nas tradições cameralistas e clássicas. Os escritores que sofreram influência das primeiras consideravam parte integrante das finanças públicas o estudo das atividades estatais e do custo, ao passo que a escola clássica se interessou primordialmente pela influência perturbadora dos impostos no mercado, negligenciando versar as despesas públicas. Duas citações permitemnos exemplificar as atitudes antagônicas dessas escolas. Disse o escritor alemão Lorenz von Stein: "Despesas grandes podem tornar bôa uma economia pública e pequenas despesas podem torná-la má". J. B. Say foi quem formulou a "máxima de ouro" das finanças clássicas: "O melhor dos planos financeiros é gastar pouco". Conviria

que o esforço das finanças contemporâneas se propusesse conciliar os dois pontos de vista: o reconhecimento das funções produtivas do governo e a preocupação com as necessidades do mecanismo mercantil. A frase de J. M. Keynes é particularmente verdadeira, quando se pensa em finanças: "A principal tarefa dos economistas na atualidade consiste em renovar a distinção entre o que compete e o que não compete ao governo". O estudo das despesas públicas tem a mesma importância que o da tributação. Ousaria até afirmar que os problemas fundamentais de tributação e de crédito público não podem ser resolvidos sem uma subjacente teoria das despesas.

ECONOMIA PÚBLICA E PRIVADA, ADMINISTRATIVA E MERCANTIL

O sistema econômico moderno abrange dois domínios que estão intimamente relacionados: o domínio público e o privado. São as empresas que realizam neste último a produção e os serviços; no primeiro, tais encargos se acham cometidos a departamentos administrativos e instituições públicas (as escolas públicas, por exemplo). Distingue-se o domínio público pelo fato de repousar na autoridade e, quando necessário, na coação; já as relações privadas assentam em contrato. O móvel que estimula a produção entre as empresas é o lucro e as condições do mercado a determinam. No setor público os serviços são ordenados pelos órgãos responsáveis pelo estado ou pelas municipalidades, ou o são pelo parlamento, chefe do executivo ou ainda por quem quer que detenha o direito constitucional de decidir das atividades públicas, ou exerce de fato esse poder. Essa decisão política ou administrativa exige dotações que ratificam e limitam os diferentes fins das atividades públicas. A atividade econômica privada orienta-se pelo *mecanismo mercantil*; a atividade econômica pública, pelo *método orçamentário*. Consequentemente, pode dizer-se *grosso modo* que há íntima relação entre a atividade econômica pública e o princípio orçamentário, e correlação igualmente estreita entre a atividade econômica privada e o princípio mercantil (1). Existem ainda, todavia, importantes relações cruzadas entre êsses sistemas e princí-

pios. Se os estados e as municipalidades gerem empresas, tais como as de utilidade pública, temos então unidades mercantis no domínio público. Por outro lado, as igrejas, associações e fundações caritativas constituem exemplos de instituições privadas que não são dirigidas por princípios mercantis, mas que aplicam métodos orçamentários. E a administração mesma das empresas privadas assim como pode empregar a contabilidade comercial — que é aspecto essencial do sistema do lucro — recorre também ao método orçamentário como princípio suplementar.



Este duplo par de conceitos — atividade econômica privada versus pública, e princípio mercantil de operação econômica versus princípio orçamentário — é essencial à compreensão da economia das despesas públicas e privadas. Necessariamente o problema dos salários e o das aquisições são algo diferentes quando consideramos os departamentos públicos e as empresas privadas. Como exemplo, mencione-se na administração pública o problema da classificação das remunerações em tabelas. As aquisições públicas precisam não sómente de ser resguardadas do favoritismo político e do suborno, senão também de uma política de preços desleal e antieconômica. Métodos especiais de supervisão e tomadas de contas variadas, regulamentações de concorrência, especificações e padrões, repartição de compra centralizada, enquanto não sejam desconhecidos nos negócios privados, representam papel diferente na administração pública. A principal razão dessa diferença está em que a administração pública não desfruta de uma eliminação automática de direção ineficiente, que é essencial ao sistema de lucro em competição livre. Atenuam-se, porém, algumas dessas diferenças

(1) Trata-se de uma descrição simplificada, que procura estabelecer certas diferenças típicas sem pretender de modo algum apreender todos os fenômenos complexos da realidade.

entre a administração pública e a gestão privada à medida que aumentam de vulto as empresas particulares e se manifestam tendências para a monopolização. O planejamento, a execução e a fiscalização das despesas no domínio público se processam diferentemente entre instituições, empresas e departamentos. Os métodos aplicados por uma empresa pública assemelham-se, embora não sejam idênticos, aos das empresas privadas congêneres, mas mesmo quando ela se esforça por ser lucrativa, não perde a condição de órgão de Estado, não lhe sendo lícito em sua política de salários e de aquisições descurar a política social, de preços e de estabilização mantida por esse mesmo Estado. As despesas públicas não constituem apenas um meio de assalariar empregados ou de comprar material: proporcionam também, ao mesmo tempo, um dos meios de execução de certas diretrizes sociais e econômicas.

DESPESAS PRODUTIVAS E IMPRODUTIVAS

O método mais popular para distinguir a atividade pública da privada é chamar a primeira de improdutiva e a segunda de produtiva. A verdade, porém, é que existe a maior confusão sobre o que se entende por "produtivo". De um ponto de vista puramente econômico não se pode emitir juízos acerca dos fins últimos da produção e dos serviços. É impossível asseverar se a produção de bebidas é preferível ao aperfeiçoamento da educação pública, ou se a produção de livros deve ter precedência sobre o aumento do exército. No setor mercantil da atividade econômica toda produção é considerada como parte do "produto social", desde que se venda por um preço lucrativo (2). Nessa esfera, portanto, o mercado — dentro dos limites da lei — assegura a produção e os serviços. Os atos públicos, todavia, são ratificados pela dotação orçamentária de meios aos fins em aprêço. Urge, destarte, que se faça de muitas críticas — os cidadãos não empregam a própria renda sensatamente, os políticos não decidem com objetividade acerca da premência das necessidades públicas e privadas — um exame mais amplo que o meramente econômico. Nada obstante, será

de proveito à compreensão de tais críticas uma distinção, mesmo com caráter restrito, entre despesas produtivas e improdutivas. Salientam-se três interpretações diferentes da "produtividade" das despesas públicas:

1. Algumas vezes chamam-se produtivas às despesas com projetos de *auto-amortização*. Se a possibilidade de vender serviços governamentais indica que elas são necessários, não se infere daí que haja menor necessidade de outros projetos não amortizáveis. A construção de uma estrada pode ser tão urgente como a de uma ponte, embora a última possa ser financiada por um pedágio. Tanto a questão de saber se um projeto é ou não premente como a de averiguar se ele poderá ou não ser financiado são igualmente importantes, mas cumpre que as não confundamos.

2. Um critério de "produtividade" porventura mais largo é aquele que abrange as despesas que indiretamente concorrem para um aumento de tributação ou de qualquer outra renda. Assim, as despesas com a construção de estradas podem aumentar o tráfego de automóveis e, por este motivo, a renda proveniente da taxação da gasolina. Mas esse critério da *produtividade fiscal*, como proponho chamá-lo, também pouco esclarece acerca das atividades governamentais que são mais urgentes; só é importante do ponto de vista da conveniência fiscal, que não é o aspecto mais relevante do problema, e não traça uma linha de separação nítida entre as atividades públicas e as privadas.

3. Critério mais relevante, embora muitíssimo problemático, é o da *produtividade econômica*. As despesas públicas são produtivas, de acordo com esse teor, se as atividades a que se destinam provocarem indiretamente aumento da produtividade do trabalho. Despesas para fins tais como repressão de inundações, educação profissional e estatísticas comerciais podem, ao cabo de contas, incrementar a produção nacional em proporção maior que a do seu custo. Por outro lado, as mais das vezes se consideram como produtivas despesas com museus de arte ou para fins militares. Em condições normais, isto é, quando se admite que não há desemprêgo excepcional, tais atividades desviam meios de produção do setor mercantil para a administração pública, diminuindo destarte a produção mercantil, sem as tendências compensadoras das despesas produti-

(2) Um preço é lucrativo se o produto for vendido com um lucro que seja maior do que qualquer outro acaso possível com o mesmo capital, ou com uma perda que seja menor do que a ocorrente em consequência do emprêgo diverso ou da imobilização do mesmo capital.

vas. Cumpre-nos, todavia, assinalar que essa improdutividade por si só não constitui argumento decisivo contra tais despesas, sobretudo se os seus fins não econômicos são considerados mais significativos do que as necessidades que se podem satisfazer pelo mesmo custo.

Quando um governo alarga o campo de atividades públicas apresentam-se duas hipóteses: ou enceta novos serviços, que não tinham sido empreendidos até então, ou sucede a certas firmas e instituições privadas em atividades anteriormente exercidas por elas. Talvez seja útil, consequintemente, classificar as despesas em "adicionais" e "de transformação". Se, por exemplo, o governo cria escolas públicas que substituem as particulares, se controla casas, restringindo assim a procura de construções privadas, então um serviço particular se transforma em público. Relativamente à questão da "produtividade" de tais medidas convém indagar nesses casos qual a administração mais eficiente — a privada ou a pública — e qual a forma que melhor protege o interesse público. Essa transformação não deve embaraçar a produção mercantil em outros campos, pois alterará de um modo geral a distribuição do benefício oriundo dessa espécie de serviços. Isto posto, as despesas "de transformação" assemelham-se às "de transferência" (v. adiante) que acarretam uma redistribuição do capital ou da renda.

TEORIA DO VALOR SUBJETIVO

Muitos teoristas, especialmente os que se filiam às escolas autriaca e italiana, empenham-se em analisar a economia privada e a pública recorrendo aos mesmos conceitos fundamentais. Representam uma teoria econômica "monística", aplicável aos dois domínios, e procuram harmonizar as diferenças entre a economia administrativa e a mercantil, salientando que a atividade governamental, a exemplo da produção particular, gera certos benefícios. Concebem os impostos simplesmente como uma espécie de preço. Diz p. ex. Graziani (3): "Sabemos que o imposto tende a tirar de todos e de cada um aquela porção de riqueza que seria entregue voluntariamente ao estado para satisfação de necessi-

dades puramente coletivas". Parece-nos que este argumento é insustentável desde as suas premissas. Na economia mercantil quem paga o preço adquire o direito de receber o benefício. É o princípio da *correspondência especial ou equivalência*, fundamental à troca mercantil. Na economia pública a distribuição de serviços e a do gravame tributário não se correlacionam de maneira tão essencial.

Até onde se prendem uma e outra em determinados casos, quanto devem pagar por certos serviços os que usufruem os seus benefícios — eis uma questão que depende inteiramente das decisões dos órgãos responsáveis pelo estado. A aplicação do princípio da equivalência é, pois, facultativa e o Estado, na medida em que se esforça por modificar a distribuição capitalista da riqueza, procura impor ônus tributários a outros grupos de cidadãos que não os que se valem dos serviços públicos.

Os teoristas que aplicam a teoria do valor subjetivo à ciência das finanças resolvem essa dificuldade dizendo que todo indivíduo tem de fazer iguais sacrifícios pelo mesmo benefício, a exemplo do que ocorre no mercado em que todos pagam o mesmo preço pelo mesmo bem. O *igual sacrifício* acarreta pagamento de imposto maior pelos que desfrutam mais renda, justificando-se desse modo o recurso à tributação progressiva. Deduzem-se postulados dessa teoria com referência à melhor organização tributária, mas a verdade é que ela não explica os fatos. O princípio do igual sacrifício pode ser ou deixar de ser aplicado à realidade, porque não há nos fatos qualquer tendência automática à igualização do benefício e do sacrifício individuais.

Toda teoria "monística" — toda teoria que tente explicar pelo mesmo princípio a economia administrativa e a mercantil — redonda em fracasso. A diferença fundamental entre essas economias deve ser fixada previamente a fim de que as suas interrelações possam ser compreendidas. Uma teoria de finanças públicas que pretenda eliminar o fator político específico, elemento que distingue esse domínio da economia mercantil privada, começa por não aprender a essência do problema.

NECESSIDADES INDIVIDUAIS, COLETIVAS E POLÍTICAS

Associado freqüentemente à teoria subjetiva do valor também existe outro processo de distin-

(3) A. GRAZIANI: *Istituzioni di Scienza delle Finanze* (Torino, 1897), pág. 301. Citação tirada de F. Y. Edgeworth: *Papers*, vol. III, pág. 81.

uir a esfera da economia privada da esfera pública. Afirma-se que a primeira se propõe à satisfação das necessidades individuais ao passo que a segunda procura atender às necessidades coletivas. Com efeito, podemos denominar assim a proteção militar ou as exigências da política externa, embora necessidades *políticas* fosse melhor expressão. Mas, que é educação? Indubitavelmente é uma necessidade individual. Uma boa educação para cada cidadão, no entanto, também apresenta para a comunidade valor econômico, político e cultural; no mesmo sentido é lícito afirmar que a boa alimentação e as boas casas individuais se revestem de interesse cultural e econômico. A distinção entre necessidades individuais e coletivas, portanto, parece estéril e, ao contrário do que tentaram muitos escritores, não é possível erigir um sistema de finanças sobre esse princípio e utilizá-lo para delimitar o campo das atividades públicas.

Como podemos descrever esse campo? Se tivermos em mente que os serviços públicos e os privados se extremam de várias maneiras, ser-nos-á possível distinguir as necessidades políticas das necessidades dos cidadãos. Embora acreditemos que os fins do estado são, em última análise, idênticos às necessidades dos indivíduos, cumpre-nos reconhecer que só indiretamente certos serviços políticos se relacionam a elas.

Basta lembrar que toda organização pressupõe trabalhos que são indispensáveis à sua existência mesma. Despesas com os órgãos do estado, com a defesa nacional e com a política externa, podem ser tomadas por despesas com a própria organização política, a qual sem elas não chegaria a subsistir. É, pois, uma questão política determinar a amplitude que essas atividades devem alcançar. Na filosofia totalitária do estado êsses fins políticos representam valores superiores a quaisquer outros; as despesas que lhes devem satisfazer estão limitadas apenas pelo imprescindível interesse que se dispense aos cidadãos — material com que o estado tem de ser construído. Uma concepção humanitária do estado só justifica êsses empreendimentos na medida em que sejam meios necessários para a consecução dos fins humanos do governo, e êstes são individuais e coletivos ao mesmo tempo.

O PREENCHIMENTO DE LACUNAS NO SISTEMA MERCANTIL

A polícia e a administração judiciária protegem de modo especial a autoridade do estado, atendendo, assim, precípua mente, a fins políticos. Todavia, também chamam a si a garantia da vida e da propriedade dos cidadãos e asseguram o funcionamento da troca mercantil. Nada mais vital para o sistema mercantil do que essa proteção mas a aplicação dos princípios que lhe são peculiares não a poderia proporcionar. Concebe-se um sistema no qual os que se valem em qualquer emergência da polícia tivessem de pagar uma taxa pela utilização dos seus serviços.

Mas deriva da própria natureza dessas atividades que os seus maiores beneficiários diretamente jamais se servem delas: quem não recorre aos tribunais e à polícia é quem se sente melhor amparado. Portanto, não se colimaria a condição fundamental da troca mercantil — a correspondência específica de benefício e pagamento — se se atendesse ao custo dessas administrações por meio de preços equivalentes aos serviços. Ao governo é dado arrecadar taxas se os cidadãos, quando apelam para seus serviços e instituições, revelam capacidade de pagar; no entanto, só pode ser êste um princípio secundário, porque a massa das despesas tem de ser custeada pela receita geral. Nem o mecanismo do preço, nas modernas condições, poderia ser aplicado à utilização das estradas, pois é tecnicamente impossível cobrar um preço a cada pedestre pelo fato de atravessar uma rua; só em casos excepcionais (pedágios de pontes e estradas) o princípio do preço é exequível e aplicável.

O mecanismo do preço, característico da economia do lucro, também se revela precário quando introduzido na administração de serviços que devem ser planejados com grande antecipação. Nenhum projeto de reforma territorial, nenhuma repressão de inundações, nenhuma aplicação de capital em árvores de lento crescimento podem ser lucrativos, porque não se colhem os frutos desses investimentos senão muitas décadas depois. A economia do lucro tem de calcular juros compostos, o que significa valor atual decrescente à proporção que se dilata o período de maturação. Só uma economia administrativa é capaz de ocupar-se das necessidades que surgirão em futuro distante, podendo exemplificar-se,

nesta hipótese, com as medidas tendentes à conservação dos recursos naturais.

RETIFICAÇÕES AO SISTEMA MERCANTIL

Há outros serviços que o Estado chama a si, mas que tecnicamente o sistema mercantil poderia executar. Em harmonia com princípios próprios a esse sistema, as escolas podem ser e são administradas por empresas privadas. A adoção do sistema mercantil, todavia, pressupõe certas premissas. A educação ministrada por intermédio de empresas privadas é um luxo que se reparte em conformidade com a distribuição do poder da compra. Se, atendendo a razões de ordem econômica, cultural ou política, o estado deseja apresentar um padrão mínimo de educação, então cumpre desentranhar essa esfera de ação do mecanismo mercantil e transferi-la para a economia administrativa. Temos, destarte, a educação, a higiene e a recreação públicas, e até mesmo certas tentativas públicas de construção de residências, porque desejamos nos forrar à distribuição mercantil nessas esferas de iniciativa. Aqui, mais do que alhures, é flexível a linha de separação entre os encargos privados e os públicos — oscilando ela com as mutações de opinião pública, com os grupos e interesses políticos de maior ou menor peso.

Concebem-se também os empreendimentos sociais do governo como tentativa de contrabalançar as deficiências do sistema mercantil procurando alcançar um mínimo de segurança econômica. A teoria clássica explicava essas deficiências econômicas como punição merecida pela preguiça e ineficácia. As realidades da vida moderna contrariaram tal interpretação e impuseram a todos os governos a ajuda àqueles que eram vítimas do funcionamento precário do sistema mercantil.

Há, finalmente, inúmeros casos em que deixa o governo à indústria privada a produção e a distribuição, intervindo, contudo, por meio de tarifas, regulamentação de salários ou restrições aos monopólios privados. Essas atividades governamentais só competem às finanças quando sua administração exige despesas ou proporciona receita (direitos aduaneiros); incluem-se, em caso contrário, no campo da política econômica.

DESPESAS PÚBLICAS E INDUSTRIALIZAÇÃO

Adolph Wagner (4) formulou a lei famosa de que as atividades públicas tendem a crescer mais aceleradamente do que as atividades privadas. Inferiu tal assertiva da experiência histórica e da convicção de que haveria encargos governamentais muito mais prementes a se executarem no futuro, embora ainda não o fossem no seu tempo. Outro método de verificação é compararem-se as despesas de países ou distritos com diferentes estruturas econômicas (5). Este método confirma também a tendência que têm as despesas de crescerem com o desenvolvimento da industrialização e da urbanização. Ademais, as despesas destinadas ao aparelhamento bélico aumentam com o progresso tecnológico, porquanto pode dizer-se que não há invenção técnica que se não aplique à melhoria do equipamento de guerra, avolumando destarte o custeio do exército e da marinha. A necessidade de adentramento vocacional, de serviços sanitários e sociais, de transporte e fomento quase inevitavelmente se avoluma também com a industrialização e urbanização. Diga-se, todavia, que os motivos de tal aumento não são apenas econômicos e técnicos mas sociológicos também. Há maior pressão sobre o governo para que preste serviços de mais alta qualidade, para que construa mais belos edifícios públicos e parques, e supra as deficiências do sistema mercantil à medida que se alarga a industrialização e sobem os padrões de vida. *Ceteris paribus* quanto maior fôr a riqueza e mais abundantes as fontes tributárias tanto mais vitoriosa será essa pressão. Chegados a este ponto, observe-se o fato algo paradoxal de que as despesas sociais são relativamente mais vultosas nas sociedades abastadas, nas quais a necessidade objetiva é menor do que nas sociedades pobres.

Essa tendência para o crescimento das despesas públicas se deve principalmente à maior quantidade e à superior qualidade dos serviços governamentais nos países de industrialização e riqueza crescentes. Cumpre discriminar do número e da qualidade dos serviços o custo que deve ser pago pelo governo para que seja executado quantitativa e qualitativamente um dado

(4) ADOLPH WAGNER: *Grundlegung der politischen Oekonomie*, Parte I, Vol. II, (Leipzig, 1892-1894).

(5) Cf. *Governmental Expenditures and Economic Structure in the United States* (Fevereiro de 1936).

serviço. O custo de muitos deles é relativamente alto em distritos rurais de densidade demográfica mais baixa e em distritos urbanos de mais alta (6); naqueles a construção de edifícios escolares não pode ser levada ao máximo, cumpre providenciar sobre um serviço de ônibus para os alunos, a entrega de malas postais é dispensiosa; nos distritos densamente povoados, por outro lado, não se pode deixar de construir túneis, estradas, etc. para solucionar o congestionamento do tráfego, são altos os aluguéis a serem pagos pelos escritórios governamentais, etc. Torna-se possível, consequentemente, traçar uma curva de "custos gerais da administração" que será mais alta nos distritos densa e nos fraca-mente povoados.

OBRAS PÚBLICAS

Durante a depressão que se seguiu à primeira guerra alvitrou-se que as obras públicas seriam um processo para o preenchimento das lacunas do sistema mercantil. Três diferentes teorias de despesa se distinguem com referência às obras públicas.

1. Os projetos de obras públicas têm sido advogados com o fim de atenuar os terríveis efeitos psicológicos oriundos de longo e involuntário desemprego. Apreciados desse ponto de vista, equivalem às despesas com assistência social, embora por algum tempo sejam mais onerosas que as pensões com aquêle propósito.

2. As obras públicas são também propostas com o fim de *acionar a bomba* (*priming the pump*). A tendência deflacionária peculiar às épocas de depressão deveria ser superada, consoante esta teoria, pelas despesas públicas. E se estas forem financiadas por empréstimos, as reservas de crédito disponíveis se transferirão para um poder de compra e uma procura efetiva, estimulando destarte a produção de bens de consumo e, indiretamente, os investimentos privados. Os teoristas que recomendam essa norma de ação, esperam que a revitalização dos investimentos privados e da produção em indústrias de capitais permanentes, permitirá a cessação das obras públicas. Crêem também que os operários empregados nas construções de obras públicas du-

rante esse período de transição poderão reempregar-se naquelas indústrias e que um revigoramento artificial se transmudará em prosperidade.

3. Muitos países industriais verificaram, todavia, que durante o período de depressão, embora as obras públicas estimulassem as indústrias dos bens de consumo, não provocavam o surto dos investimentos privados. E as razões foram objeto de muita disputa. Alguns supunham que a falta de confiança, proveniente da política de gastos públicos, tolhia os investimentos privados; outros acreditavam que as enormes possibilidades das indústrias de capitais permanentes, consolidadas durante o período da rápida expansão capitalista, jamais seriam utilizadas outra vez pelos aplicadores de capital. Sustentavam que os primeiros períodos de expansão capitalista eram fomentados pelo de mecanização industrial, de construção de vias férreas, de eletrificação e mecanização da agricultura e que as raízes mais profundas da crise se localizavam tão somente em uma falta de oportunidade para os grandes investimentos. Alegou-se então que o Estado poderia suprir essa lacuna, tanto mediante obras públicas decorrentes de vastos programas de construções, como por meio de planos de desenvolvimento de recursos naturais. Convém, no entanto, que se elaborem êsses programas não apenas para um curto período durante a crise, senão também para muitas décadas. Sua significação residiria no fato de que as fôrças dinâmicas tomadas pelo capitalismo à iniciativa privada seriam desviadas parcialmente para atender aos planos governamentais. Uma parte do capital da nação seria dirigida, assim, pela atividade pública.

DESPESAS PÚBLICAS E PRODUTO SOCIAL

Basearam-se freqüentemente as tentativas de fixar uma linha de separação entre o setor privado e o público da economia em correlações estatísticas entre as despesas públicas e o produto social (7). Alarmou-se, por isto mesmo, a opinião pública alemã quando foi inteirada, por fontes oficiais, de que as despesas públicas chegavam à metade do produto social bruto. Inferiu-se, então, dessas estatísticas, que a metade do

(6) P. STUDENSKI: *The Government of Metropolitan Areas in the United States* (Nat. Mun. League, 1930).

(7) Emprêgo de preferência a expressão "produto social" ao invés de "renda nacional" porque inclui o valor de certos serviços em gênero que não figuram em uma estimativa estrita da renda nacional.

processo econômico estava "socializada". Afirhou-se, também, com referência aos Estados Unidos: "Temos 25% de socialismo nos Estados Unidos" (8). Os cálculos estatísticos, todavia, são enganadores se não discriminam entre as várias espécies de despesas públicas.

O gráfico que acompanha estas observações ilustra as variadas relações existentes entre o produto social e as despesas públicas, utilizando para esse fim proporções oriundas de estatísticas alemãs referentes aos anos de 1928/29. Os 50% do produto social reclamados pelas despesas públicas na Alemanha incluem os gastos com as empresas públicas, tais como as de vias férreas e as de utilidade pública, que são geridas primariamente pelo mecanismo do preço, característico da economia mercantil. Inclui também (16% do total) as despesas de transferência domésticas, graças às quais o dinheiro do contribuinte se transfere ao povo sob a forma de pensões, de pagamentos aos veteranos de guerra, ou aos detentores de apólices da dívida pública ou às firmas subvencionadas (9).

Estas despesas de transferência não diminuem necessariamente o *quantum* de produção privada destinado ao consumo privado, mas certamente afetam a distribuição da renda. Outros 16% do produto social exigidos pelas despesas públicas representam o custo dos serviços públicos, como, por exemplo, o exército, a educação pública, a administração da justiça, etc. Chamam-se despesas exaustivas porque representam as necessidades do público relativamente ao trabalho e aos produtos do trabalho. Metade dessas despesas exaustivas consiste em pagamentos de material efetuados pela administração às firmas particulares; representam a produção privada destinada à utilização pública. Mesmo na Alemanha, com sua vasta esfera de atividade pública, 92% do pro-

duto social proveio nos últimos anos (10) de atividade subordinada ao princípio mercantil, embora sua produção se fizesse parcialmente sob a propriedade ou para utilização governamental e estivesse regulamentada, indiretamente e por diversos modos, pela interferência do poder público sobre os salários, preços e juros. Para a maioria dos outros países, as porcentagens correspondentes ainda são mais elevadas.

LIMITAÇÕES ÀS DESPESAS PÚBLICAS

Não há meios de se fixar um limite rígido à expansão das despesas públicas, pois que é ele firmado menos por um cálculo científico do que por contingências políticas, variando assim cotidianamente. Cumpre, todavia, mencionar alguns fatores que restringem esse processo dinâmico:

1. *A limitação individual.* O indivíduo pensa em geral antes no impôsto que tem a pagar do que nos benefícios que lhe proporcionam os serviços públicos. Existe, pois, em todas as situações um limite psicológico que se não ultrapassa sem fortes reações.

A localização de tal limite depende do sistema tributário ou de condições políticas e econômicas; o fato de serem despesas que se satisfazem com impostos está longe de ser fator predominante. As mais das vezes um indivíduo se esquia ao pagamento de impostos, ainda que receba de volta o mesmo dinheiro, sob esta ou aquela forma de serviço público.

2. *A limitação social.* As despesas públicas exaustivas normalmente reduzem a produção mercantil e o consumo dos produtos mercantis, pelo menos por um período breve (*in the short run*). Um padrão de vida mínimo não pode ser negado indefinidamente sem que o processo econômico fique solapado; sua manutenção implica também em uma importância mínima para investimentos, que corresponderá ao crescimento da população. Torna-se, pois, fundamental esclarecer a natureza das despesas públicas; e cumpre distinguir as despesas de transferência, de transformação e exaustivas, as despesas produtivas e não produtivas — no sentido em que as definimos anteriormente — pois as despesas produtivas

(8) RAY E. UNTEREINER: *Te Tax Racket* (Filadélfia e Londres, 1933), pág. 42.

(9) Cf. para esta classificação das despesas públicas: A. C. PIGOU: *Studies in-Public Finance* (Londres, 1928) e G. COLM: *Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben* (Tubinga, 1927). A inclusão dos serviços da dívida na classe despesas de transferência deu lugar a contestações. A angústia de espaço não nos permite discutir o problema pormenorizadamente. Os termos "despesas de transferência" e "exaustivas" não são inteiramente satisfatórios; emprego-os com o fim de evitar confusões decorrentes de novos vocábulos.

(10) O autor escrevia em 1935, quando a experiência hitlerista ainda não chegara à sua plenitude (nota do tradutor).

PRODUTO SOCIAL

PRODUÇÃO PRIVADA

SETOR DA REGULAMENTAÇÃO PÚBLICA

SERVIÇO PÚBLICO
(LIOUVIDO)

DESPESAS PÚBLICAS

PRODUÇÃO PRIVADA		ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
PARA		AQUISIÇÃO VENCIMENTOS	
ASSISTÊNCIA SOCIAL, PENSÕES, SERVIÇOS	(3)	DE	MATERIAL SALÁRIOS (8) (8)
PAÇAMENTOS DE REPARAÇÕES DA DIVIDA, SUBVENÇÕES	(16)	DE	EMPRESAS PÚBLICAS AQUISIÇÃO VENCIMENTOS
CONSUMO PRIVADO DOS PRODUTORES	(50)	DE	MATERIAL SALÁRIOS (7) (8)

OS DADOS QUE CONSTAM DESTE QUADRO SÃO PORCENTAGENS DO PRODUTO SOCIAL (RENDA NACIONAL) ESTIMADAS DE ACORDO COM AS ESTATÍSTICAS ALEMÃS PARA 1928/1929.

vas acarretam muitas vezes um aumento sensível do "produto social" e do padrão de vida.

Se durante um período de crise as despesas públicas são financiadas mediante empréstimos, é admissível a hipótese de que se estejam empregando trabalhos e máquinas que de outra forma jazeriam inertes; elas não suscitam uma redução da produção mercantil, mas, pelo contrário, porem até estimulá-la (v. a discussão a respeito de obras públicas). Quanto ao problema da ulterior liquidação financeira dêsses empréstimos, é fundamental estabelecer se as obras públicas fazem parte de projetos econômica ou financeiramente produtivos; auto-amortizáveis ou não-produtivos (rearmamentos, por exemplo).

3. *A limitação mercantil.* Não é apenas desviando fundos da atividade privada que as despesas públicas também perturbam o mecanismo mercantil. Se um sistema de assistência a desempregados concede vantagens iguais ou superiores aos salários de certos grupos, então pode ocorrer uma perturbação no mercado de trabalho; o mesmo, de resto, prevalece com respeito a concessões, que sob certas condições talvez sejam obstáculos às reorganizações necessárias. Métodos ineficientes de tributação ou inoperante administração de departamentos, instituições ou empresas também às vezes prejudicam mais o setor da atividade econômica privada do que favorecem o setor público. Contudo, acontece às vezes o contrário: o governo deliberadamente empreende o soerguimento de um mecanismo mercantil comprometido, podendo exemplificar-se com certas atividades do "New Deal" que, ao que se presume, visavam a êsse resultado.

DISTRIBUIÇÃO LOCAL DAS DESPESAS

É parte da idéia democrática de autonomia governamental que tenha cada unidade administrativa local tanta responsabilidade quanto possível em questões financeiras. E como regra ideal se estabeleceu que tôdas elas deviam arrecadar o dinheiro que se propunham despender. O resultado, porém, foi a variação, de estado para estado e de município para município, da quantidade e qualidade das despesas governamentais. As comunidades que tinham população mais abastada e recursos tributários mais ricos desincumbiam-se de seus deveres de maneira muito

mais eficiente do que as comunidades em que o apoio governamental se tornava mais necessário. Colidiam, assim, os pressupostos financeiros de autonomia governamental local com os encargos sociais das comunidades; dois foram, por isto mesmo, os métodos ensaiados em vários países para resolver o problema. O primeiro foi a centralização de certas funções em unidades mais vastas que abrangiam as mais ricas e as mais pobres comunidades. A transferência de certas funções a distritos, municípios ou estados, ou mesmo ao governo federal, compensa algumas desigualdades existentes entre as unidades locais. Outro método é a concessão de subvenções a unidades locais, ora pelo governo estadual, ora pelo federal. Essas subvenções restabelecem o equilíbrio entre certas discrepâncias, se forem distribuídas de acordo com as necessidades que se tenham manifestado em vários setores e que reclamem por isso gastos governamentais, embora seja tal método muito criticado porque permite a jurisdições locais despender dinheiro que não foi arrecadado dentro de seus limites. Considerese, porém, que a crítica não leva em conta o fato de que em tôda comunidade existe um mínimo legal ou social de despesas que se tornou afinal obrigatório. Não são inconvenientes as subvenções que se destinem a custear mais do que esse mínimo; só as despesas locais que o excedam ou decorram efetivamente da vontade do legislativo local devem ser financiadas por uma receita arrecadada dentro dos limites da comunidade.

Uma tal ou qual diferenciação em impostos municipais pode, ademais, ser perfeitamente aconselhável, a fim de favorecer eficiente distribuição geográfica da indústria. Às vezes, em largos períodos de tempo, impostos mercantis mais elevados podem determinar, em regiões que reclamam maiores despesas sociais, um deslocamento industrial para zonas rurais, diminuindo assim as necessidades globais da nação de efetuar despesas sociais.

A RESPONSABILIDADE CRESCENTE DO ESTADO

Não sabemos até onde irá a expansão das atividades públicas, contudo, mesmo hoje, as despesas públicas alcançaram um volume que implica a mais elevada responsabilidade do Estado. Os métodos pelos quais se selecionam os indivíduos para o serviço público e por que se

fixam vencimentos e salários dos servidores tornaram-se fatores da mais alta importância no mercado de trabalho. Estados e municipalidades se transformaram nos maiores compradores de certos produtos e nos mais poderosos empregadores da indústria de construções. Os métodos e condições de concorrência pública impõem-se, a pouco e pouco, como regra dos padrões econômicos. O governo se tornou o maior banqueiro e a situação no mercado de crédito nacional depende inteiramente de uma coopera-

ção eficaz entre êle e os bancos. Enquanto as despesas públicas constituíram apenas porcentagem modesta do produto social, não importava muito indagar como o governo gastava êsse dinheiro; à medida, porém, que essa proporção cresceu passaram as despesas públicas a ser fator decisivo na política econômica. Não nos é mais lícito considerá-las hoje de um ponto de vista únicamente financeiro; cumpre que as apre- ciemos também do ponto de vista do sistema econômico geral.
