

A função do crédito público

EDUARDO LOPES RODRIGUES.

O USO DO CRÉDITO público para financiamento, em parte, das atividades governamentais, depende muito da organização industrial existente.

Se, por exemplo, o Estado contrai empréstimos para aquisição de bens que são destinados a fins produtivos, a despesa correspondente não constitue uma perda de riqueza, mas, ao contrário, contribue para o seu engrandecimento econômico.

Ainda que tais bens devam ser importados, drenando para o estrangeiro ouro do país, isso será verdadeiro.

Quando, entretanto, se adquirem fora do país, mediante empréstimos, *bens de consumo*, que se não destinam à produção, há conseqüentemente uma diminuição de riqueza.

Admite-se, contudo, a importação de bens dessa natureza em certos casos especiais, como acontece com o material bélico indispensável à defesa do país, pois, como sustenta Fritz Karl Mann, “mesmo a bancarrota — que é a negação do governo financeiramente organizado — não seria um preço muito alto para preservação do Estado ou da existência nacional”.

Não se deve perder de vista aquela distinção, visto que a política do crédito público tem que ser norteada, em cada país, pela sua peculiar organização econômica.

Este princípio está de acordo com a advertência do economista alemão Lorenz von Stein, de que “a administração pública bem ordenada é o primeiro princípio de qualquer economia estatal. Cada desvio causa imediatamente distúrbios em todas as funções do Estado, podendo eventualmente levá-lo à completa destruição”.

Outra distinção importantíssima e oportuna, ligada ao tema que vimos desenvolvendo — uso do crédito público em face da organização econô-

mica — é a da política dos empréstimos para financiamento de guerra, em relação a países que possuem a chamada indústria pesada. Nos Estados Unidos, por exemplo, as despesas com a aquisição de material bélico, que é produzido inteiramente no país, determinam conseqüências bem diversas. Embora do consumo daquele material, ali ou em qualquer parte, nenhum benefício direto resulte — a não ser para os Estados expansionistas, quando bem sucedidos —, para produzi-lo são criados empregos, que reduzem o número dos desocupados, e utilizadas matérias primas, em grande parte nacionais.

Desse modo, o uso do crédito público, mesmo para a produção de tais bens de consumo, gera, naquele país, conseqüências econômicas, como a transferência de poder aquisitivo de umas classes para outras da mesma coletividade, o que, em face do caráter inelutável de tais despesas, constitue, até certo ponto, uma compensação, de vez que a diminuição da riqueza dos contribuintes, em virtude dos impostos que pagam para atender ao serviço da dívida pública é mais ou menos contrabalançada pelo aumento da renda nacional, sob a forma de novos salários e acréscimos da produção.

Se tal princípio não fosse verdadeiro, em relação ao referido país, seria inconcebível seu plano de defesa nacional, que já está consumindo mensalmente mais de 5.000.000.000 de dólares, isto é, 15 vezes mais que a receita tributária federal, em tempo de paz.

Por isso é que o professor Alberto Lepawsky, de Chicago, após citar, em interessante artigo, as quantias necessárias para matar um soldado, desde Julio Cesar aos nossos dias, pondera que nas despesas do atual conflito talvez encontremos a

razão para acabar com as guerras, pois tais gastos indicam que é mais caro matar um homem do que mantê-lo vivo, com decência e dignidade.

Somente aqueles que conhecem os problemas políticos superficialmente podem ter dúvidas sobre a indiscutível necessidade do crédito público, porquanto, em regra, os empreendimentos de vulto, que tantos benefícios oferecem e que caracterizam a nossa civilização industrial, não podem ser custeados pela simples arrecadação dos impostos. Além disso, não havendo normalidade constante no ritmo do desenvolvimento de um país, em virtude dos fenômenos e acontecimentos imprevistos que devem ser enfrentados, os recursos ordinários seriam insuficientes.

Os empréstimos externos, como salienta Ruzo, são geralmente usados nos países de economia em formação. O princípio de que, só após terem sido esgotadas as fontes da tributação, se deve recorrer ao crédito público sofre restrições em relação a um país novo e de pouca riqueza acumulada, embora possuindo grande território e recursos naturais inexplorados. Os países em tais condições carecem do crédito público e para o seu rápido desenvolvimento precisam recorrer, ao menos em parte, aos mercados estrangeiros. Nesse caso, os inconvenientes da dívida externa são, de certo modo, compensados pela aplicação do capital dos respectivos empréstimos para expansão econômica do país.

Se é certo que, no caso de uma dívida externa, os efeitos dos impostos que se destinam ao serviço dessa dívida não podem traduzir uma transferência de poder aquisitivo dos contribuintes para o Estado devedor, porque os juros pagos aumentam apenas a capacidade econômica dos credores externos, não há dúvida que os contribuintes do país devedor recebem os benefícios indiretos, decorrentes do enriquecimento da Nação pelo aumento das suas fontes produtoras.

Por isso é que Hugh Dalton, referindo-se a tais benefícios, diz que são eles a mais completa justificação das dívidas externas dos Domínios Britânicos e das Repúblicas Sul Americanas, por-

que a tributação, que é muitas vezes preferível a um empréstimo externo, não é uma alternativa praticável em relação a esse empréstimo.

Além disso, em tempo de guerra, o empréstimo externo é muitas vezes o único meio para financiar a importação na escala necessária e, outras vezes, o mais fácil, senão o único meio de restabelecer, em uma base tolerável, o sistema monetário e as finanças públicas, que a guerra haja destruído.

E' claro que, possuindo o país suficiente capacidade de financiamento, deve preferir o empréstimo interno ao empréstimo externo, especialmente se as perspectivas dos saldos da sua balança comercial não forem muito animadoras.

De outra forma, o empréstimo externo, desde que dele não resulte dependência política, oferece vantagens para os países que precisam cuidar da sua industrialização.

O problema da opção pelo empréstimo interno ou externo é, como ensinava o professor e depois Ministro das Finanças de Portugal — Costa Leite — “resolvido pelas condições da taxa de juro”.

Se a taxa de juro do mercado interno é mais elevada do que nos mercados estrangeiros, é claro que não pode haver abundância de capital no mercado nacional. Esta circunstância, se não houver outras razões poderosas em favor do empréstimo interno, deve constituir, ao menos, justificativa para a autorização do empréstimo externo, desde que haja possibilidade de cobertura para o mesmo.

Em casos comuns de financiamento das atividades econômicas do Estado, não resta dúvida que a dívida interna é preferível à externa, pois já se reconhece que as transações relacionadas com essa dívida se reduzem a uma série de transferências de riqueza dentro do país.

Isto acontece porque *A*, de um lado, paga impostos que se destinam a juros e amortização da dívida, enquanto *B*, do outro lado, como possuidor de títulos, recebe tais quantias, reduzidas apenas de uma pequena parte para despesas de administração do empréstimo. Além disso, frequentemente, *A* e *B* são a mesma pessoa.

Sabendo-se, porém, que em quase todos os países os títulos da dívida pública pertencem às classes mais ricas, torna-se necessário promover uma distribuição mais equitativa dos títulos da dívida pública e dos impostos.

Tem-se admitido que a tributação progressiva, por mais elevados que sejam os seus escalões, dificilmente pode contrabalançar essas desigualdades.

A solução, é claro, dependerá do exame de todo o sistema tributário do país. Nos países de maior riqueza acumulada, a tributação afeta mais as classes ricas e médias, cuja diminuição de consumo é compensada pelo aumento do consumo das classes mais pobres que, em virtude da expansão das despesas públicas, obtem mais e maiores salários.

Já em países como o nosso, sendo as classes pobres as que suportam o maior peso da tributação, pois as demais classes não são suficientemente numerosas para que haja grande produtividade tributária, convirá ampliar na medida do possível as despesas de caráter social, que possam contribuir direta e indiretamente para aumentar o poder aquisitivo das classes menos favorecidas.

Assim, em face do nosso sistema tributário, reconhecidamente regressivo, e da impossibilidade de obter receita apreciável por meio do imposto progressivo, ter-se-á de recorrer ao crédito público, em certa escala, utilizando, ao mesmo tempo, alguns impostos adequados à presente conjuntura econômica, pois, como salienta Lutz, a importância do crédito público repousa em suas relações com a tributação, visto que aquele distribue o encargo tributário, no tempo, diminuindo-o para o presente e aumentando-o para o futuro, em virtude do serviço da dívida.

Só assim poderemos enfrentar a atual emergência e impedir que, por falta de iniciativa governamental, se possam agravar os distúrbios econômicos e prejudicar, portanto, as condições financeiras do país no futuro.

Pretender que a renda e a riqueza nacionais só possam ser fortalecidas pelas atividades da economia privada é esquecer, além de outros, o

exemplo ainda bem vivo da salvadora política do *New Deal*.

Essa "nova forma de vida americana", como a definiu Roosevelt, lançada com tanta coragem para debelar a mais séria crise experimentada pelo grande país desde a guerra civil de 1861 a 1865, é, sem dúvida alguma, a prova mais robusta da eficácia da política financeira adotada.

Em março de 1933, segundo o testemunho do professor cubano Zamora, os Estados Unidos eram teatro de profundo sofrimento popular que ameaçava a manutenção das instituições tradicionais. Da paralisação das grandes indústrias de exportação e da saturação do mercado interno resultou a estagnação da expansão industrial, com as suas inevitáveis consequências: o desemprego, a redução dos preços e a diminuição dos salários, cuja média, em 1932, não ultrapassava de 60 % do salário médio 1929.

A perda da capacidade aquisitiva pelas massas urbanas, consequência da paralisação das indústrias de exportação, refletia-se fortemente nos distritos rurais.

Os milhões de desempregados eram campo fértil para a sementeira de todas as doutrinas extremistas. A miséria e a fome do homem sem emprego começavam a quebrantar-lhe a fé na capacidade do governo democrático para solucionar satisfatoriamente seus problemas.

A receita pública, mingando cada vez mais, descera de \$4,700,000,000, em 1929, para 2,700,000,000 em 1932.

A produção de automóveis, de mais de 5 milhões por ano, baixara a menos de 1.500.000.

E, por fim, ocorreu a tremenda crise bancária, acompanhada de pânico geral.

Parecia o começo do fim de uma civilização cujo esplendor assombrara o mundo.

Felizmente, quis o destino que fosse elevado à mais alta magistratura daquele país um grande estadista, cujo invulgar senso de humanidade é a característica marcante de sua personalidade.

Enfrentando resolutamente a situação de iminente catástrofe nacional, estabeleceu um pro-

grama no qual criava nova ordem econômica e social, capaz de suportar o vendaval que ameaçava solapar os próprios alicerces da democracia que assegurara ao país 150 anos de liberdade, justiça e prosperidade.

Iniciada, sem delongas, a sua formidável obra de reconstrução nacional, dentro do plano de uma política financeira firme e ousada, em pouco tempo o país retomava o ritmo de prosperidade, interrompido abruptamente pela *débâcle* de 1929.

Surgiram, é verdade, os inimigos do *New Deal*, dentre os quais se encontravam muitos que, na jocosa expressão do próprio Presidente Roosevelt, podiam ser equiparados àquele velho que, tendo sido salvo de afogamento por alguém que mergulhara para trazê-lo outra vez à tona, louvou e agradeceu efusivamente a atitude de seu benfeitor, conquanto, algum tempo mais tarde, o repreendesse porque não lhe salvara também a cartola.

Mesmo aqueles que fizeram uma acusação verdadeira — a duplicação da dívida pública — esqueceram-se, entretanto, de que as diretrizes financeiras impunham, necessariamente, uma política tributária prudente, e, por consequência, o financiamento de grande parte das amplíssimas despesas públicas por meio de empréstimos, uma vez que esse era o único processo compatível com a recuperação econômica objetivada.

Deixando, portanto, de parte alguns erros inerentes à própria complexidade de tão vasto pro-

grama político-econômico, os fatos demonstraram que, não obstante os *deficits* orçamentários terem acarretado a duplicação da dívida pública, a política do *New Deal* foi benéfica, sob qualquer ponto de vista.

E' preciso, antes de tudo, atentar para o fato de que o complexo de medidas econômicas e sociais que então foram postas em prática, representava uma política de salvação nacional.

Ao aumento da dívida pública — perfeitamente justificável — correspondeu quase equivalente aumento de riqueza, porquanto a renda nacional se elevou, no mesmo período, de \$ 41,300,000,000 para \$68,000,000,000.

Sem essa recuperação econômica não seria possível aos Estados Unidos realizar, agora, seu impressionante programa de defesa nacional.

Este é um exemplo que não podemos olvidar.

O Estado Novo sacudiu o Brasil de norte a sul e de leste a oeste. Há, presentemente, sinais inconfundíveis de vitalidade econômica em todo o vasto território nacional. E' preciso, contudo, facilitar a tarefa daqueles que se esforçam por um Brasil mais rico, mais unido e que propicie a todos abundância, conforto e felicidade.

O mais importante dentre os elementos de que precisamos para atingir tão almejada situação é, não há dúvida, o trabalho organizado — fonte da riqueza nacional. Para incrementá-la é indispensável, todavia, valorizar o homem, tornando-o capaz de contribuir para a grandeza do país.