

ESTADO E POLÍTICA ECONÔMICA

*Maurício C. Coutinho**

O tema que nos foi proposto — **Estado e Política Econômica** — é muito amplo, presumindo, nos dias de hoje, um tratamento voltado a políticas setoriais ou a políticas de ajustamento macroeconômico. Pretendemos contornar o tratamento esperado, propondo a discussão sobre uma questão muito antiga e também muito moderna em economia e política: liberalismo. Tentaremos, inicialmente, situar a questão em termos genéricos e abstratos, para fazer, ao final, menção expressa ao Brasil. Nesse ponto, esperamos já ter armado o pano de fundo de modo tal que nossa posição se torne clara, bastando uma mera referência a alguns problemas do Brasil contemporâneo.

De qualquer modo, política econômica é um tema abrangente em excesso. A primeira questão que se coloca é exatamente esta: qual a abrangência da discussão? Acreditamos que a expressão "política econômica", por envolver tanto políticas de orientação a partir do Estado quanto políticas de gasto do Estado, tem pelo menos dois sentidos típicos. Podemos falar de políticas que deliberadamente agredem a neutralidade alocativa por meio de gastos dirigidos, encomendas do setor público, favorecimento a investimentos, determinação de escolha tecnológica, crédito público diferenciado, etc. Teríamos, no caso, políticas econômicas ativas, no sentido estrito de não respeitarem a neutralidade alocativa, ou políticas de impactos diretos sobre os mercados.

O segundo sentido, um pouco mais restrito, é o de políticas tradicionais; políticas que, na medida do possível, respeitam a neutralidade alocativa. Teríamos, dessa forma, uma política monetária de corte tradicional (preferencialmente uma política não expansionista); eventualmente, políticas de preservação da concorrência, através de legislação antitruste ou de controle de preços em situações de oligopolização ou monopolização. A política tributária cabível seria, necessariamente, orçamentária, no sentido estrito da palavra, ou seja, com todos os gastos orçamentados e financiados em moldes clássicos, entendida a receita pública ou receita tributária como provedora de recursos para o gasto público tradicional.

Há, portanto, dois sentidos bem genéricos para a discussão de política econômica: políticas de cunho menos ofensivo em relação à alocação de recursos ou tendentes a não afetar a neutralidade alocativa, e, por outro lado, políticas que, deliberadamente, agredem a neutralidade alocativa. Essas duas direções configuram características típicas e quase que ideais, e, acreditamos, ambas pertinentes e inerentes ao Estado moderno. Em decorrência — e aqui nossa primeira conclusão — o Estado moderno afasta-se bastante do ideal liberal clássico do Estado mínimo, pelo mero fato de a política econômica moderna abranger os dois sentidos.

Prendemos extremar o argumento, apenas completando o quadro de referências para a política econômica. Ainda que desejemos nos ater a uma definição ideal e típica de intervenção estatal, devemos levar em consideração as modalidades de financiamento das ações do Estado. Isso nem sempre é feito quando se debate o liberalismo econômico. De qualquer modo, sempre que houver gastos envolvidos na ação estatal, a questão do financiamento torna-se decisiva. Nesse terreno — e ainda nos situando em um plano genérico e ideal —, podemos constatar a existência de duas modalidades de financiamento público. Os mecanismos de financiamento podem ser tipicamente tributários, compreendendo receitas tributárias sob o ponto de vista estrito e tradicional, qual seja, provisão de bens públicos e arrecadação conforme princípios tradicionais de finanças públicas, sendo toda atividade do Estado orçamentada e sustentada por recursos tributários. Por outro lado, e em uma segunda caracterização, apresentam-se formas alternativas de financiamento, entre elas subsídios, receita via preços públicos, financiamento de estado a estado (o que é muito comum no Brasil). Todas essas são modalidades não tipicamente tributárias e, portanto, formas não tradicionais de financiamento da ação pública.

O quadro de referências para o exercício de política econômica, como se vê, comporta quatro elementos. Dois dizem respeito ao exercício direto de política econômica, e dois, a modalidades de financiamento.

Ora, o Estado intervencionista moderno combina as duas formas típicas de política econômica com as duas formas típicas de financiamento, nas acepções mais diversas. Assim sendo, deveríamos caracterizar o intervencionismo (no sentido genérico) a partir de uma combinação entre políticas e formas de financiamento; políticas que não afetam ou deliberadamente afetam a neutralidade alocativa e financiamento clássico (tributário) ou não clássico (não tributário).

O intervencionismo, conforme esse quadro típico, deve ser caracterizado muito menos pelo tamanho do Estado e muito mais pela maneira através da qual as políticas econômicas modernas (deste século e nos últimos 50 anos particularmente) combinam formas tradicionais e não tradicionais de financiamento, formas neutras e não neutras de política econômica em geral.

A pergunta que se poderia fazer é a seguinte: em que medida essa caracterização de intervencionismo como uma certa combinação, uma certa escala envolvendo aquelas quatro subdivisões, respeita as concepções liberais? A resposta será dupla: não respeita, de certo modo, porque, de forma restrita, o liberalismo se prende sempre à figura do Estado mínimo. Se recuarmos ao liberalismo clássico, qualquer dessas combinações de política e formas de financiamento pode ser já considerada agressiva ao Estado, que deveria, nesse conceito, ser um Estado minimamente intervencionista, ou um Estado — para usar a expressão crua de Von Mises — que se restrinja a garantir a propriedade. Qualquer das combinações propostas caracteriza um Estado não liberal, no sentido do liberalismo econômico clássico.

Por outro lado, pode-se considerar que essas combinações respeitam a figura do Estado liberal, em um sentido menos restritivo. Na verdade, o que existe é uma espécie de escala, de difícil ordenação e muito presa a circunstâncias históricas e institucionais de cada país, mas uma escala que compõe o que poderíamos, prototipicamente e de modo um tanto simplificado, denominar de norma liberal. Atenuando os padrões de referência do liberalismo clássico, teríamos o que se caracterizaria, de um lado, como norma liberal e, de outro, como norma não liberal.

Assim sendo, podemos entender liberal e não liberal como um conjunto de regras públicas de decisão. É bastante importante a questão das regras públicas de decisão e, conseqüência natural, de execução da atividade estatal. O que seria prototipicamente uma norma liberal, no que diz respeito à intervenção pública? Ao invés de a definirmos, preferimos citar alguns pratos fortes do menu liberal. A norma liberal compreende, em primeiro lugar, o orçamento público como um critério totalmente abrangente de definição de gastos. Todos os gastos do Governo têm que estar orçamentados, entendendo-se por orçamentação não somente o processo técnico de elaboração orçamentária, mas, principalmente, a fisionomia política do processo: votação e tudo aquilo que torna público o gasto.

A norma liberal compreende também uma política monetária neutra e, havendo empresas públicas ou empreendimentos públicos financiados de forma não estritamente orçamentária, engloba financiamento via preços, de tal modo que a empresa pública se autofinancie, não havendo transferências orçamentárias ocultas para a esfera descentralizada.

Nos últimos 40 anos e na medida em que o Estado de "welfare" se dissemina, em especial nos países desenvolvidos, a norma liberal também comporta gastos sociais com financiamento definido: os critérios clássicos de financiamento para gastos sociais, previdenciários, seguro-desemprego, etc. Nós teríamos então uma subagenda orçamentária pertinente aos gastos sociais, e ela seria seguida à risca, no sentido de que tal suborçamento estaria rigorosamente delimitado e estanque em suas receitas e despesas.

Acreditamos que as características enunciadas sejam as principais da norma liberal. Alternativamente, as principais características da norma não liberal são: em primeiro lugar, uma política monetária não neutra, com os devidos entrelaçamentos com o endividamento público e seus impactos monetários; em segundo lugar, uma política tributária não orçamentada, como temos tido no Brasil nos últimos 50 anos, ou seja, o Estado não executando gastos públicos no sentido estrito do termo e financiando-se de modo não orçamentário; em terceiro lugar — e o que também temos no Brasil continuamente —, uma política social não delimitada. A delimitação, vale ressaltar, não impediria a transferência de recursos tipicamente tributários para o orçamento social, mas, no fundamental, todas as políticas de "welfare" deveriam implicar prestações de serviços e transferências totalmente adequadas à base de financiamento própria.

Em suma, deveríamos entender o liberalismo moderno como uma situação em que predomina o que aqui denominamos de norma liberal. Trata-se de uma fuga ao liberalismo clássico, em uma tentativa de conciliação entre intervencionismo e liberalismo.

Numa primeira qualificação, o liberalismo econômico, assim como o liberalismo político, tem como ponto de partida metodológico o indivíduo. Nas ciências políticas, a aceitação do indivíduo como ponto de referência tem como contrapartida a adoção de posições factualistas sobre o Estado. O que está na raiz do liberalismo político clássico é o pressuposto factualista: o Estado emerge de acordo entre indivíduos.

Sem pretender esmiuçar a questão do liberalismo político, deve-se recordar que o liberalismo econômico também parte do indivíduo como unidade analítica. Ora, na medida em que a política econômica moderna (mesmo a política econômica conservadora) assume o Estado como sujeito, ou assume o Estado como entidade grupal com alguma forma de vontade própria, foge do paradigma liberal clássico. Enfim, se

pensarmos em critérios de decisão coletiva, tenderemos a fugir do indivíduo como unidade analítica.

Cabe uma exemplificação. Toda a teoria das finanças públicas moderna, desde 1930/40, foge do paradigma liberal clássico. Ao analisar os gastos públicos a partir de um entendimento do Estado como sujeito, foge do estrito individualismo metodológico. O que determina a decisão do Estado em gastar? Trata-se de outra discussão, mas de qualquer modo, fique registrado que mesmo as tentativas muito controversas de retomada do liberalismo econômico clássico acabam tendo que projetar para a esfera do Estado e da política econômica princípios de racionalidade econômica privada, ou individual. Tenta-se transpor o individualismo metodológico para o Estado, o que é um tanto ou quanto complicado, tendo em vista seu caráter de sujeito grupal.

Isso é verdadeiro tanto para os liberais clássicos, como Von Mises e Hayek, como para os modernos, como Buchanan e todos os que orbitam em torno da "public choice". Buchanan, que se apresenta como o liberal dos liberais modernos, é absolutamente intransigente com qualquer atitude que não tome como ponto de referência o individualismo metodológico. Entretanto, ao transladar o individualismo para a esfera das decisões públicas, acaba-se borrando a distinção entre público e privado, uma das principais conquistas e características do liberalismo econômico clássico. Estaríamos eliminando um dos pontos de referência de autores como Adam Smith e David Hume, em nome do individualismo metodológico levado às últimas conseqüências.

Colocamos esta última questão apenas como hipótese preliminar a ser desenvolvida em outra ocasião. De fato, acreditamos que haja problemas na conciliação entre o ultraliberalismo moderno e a clara delimitação entre esferas pública e privada, tal como estabelecida pelos clássicos, em prejuízo das concepções sobre democracia passíveis de serem extraídas do pensamento ultraliberal.

Convém fazer uma segunda qualificação à questão do liberalismo. No caso do ultraliberalismo, teríamos um contratualismo extremado, como vimos. No caso de admitirmos um ponto de partida não imediatamente contratualista, alguma concepção que parta do Estado como sujeito — e há várias maneiras de se fazer isso —, teríamos um contratualismo limitado. O Estado apareceria como sujeito, definindo gastos e política econômica, sendo previstas modalidades de controle sobre as decisões públicas.

Em um primeiro momento, a concepção de Estado apareceria como menos individualista, ou mais organicista, se quisermos, retornando o contratualismo na hora de se definirem as formas de controle sobre a ação pública. Teríamos um contratualismo atenuado, ou uma espécie de contratualismo "a posteriori", muito presente na teoria das finanças públicas. O Estado gasta, mas para tanto é necessário orçamentação; e a orçamentação é uma forma de pactuação, porque define o caráter público do bem. A chancela legislativa (ou entre grupos sociais) não deixa de ser uma pactuação, embora mitigada e "a posteriori". Admite-se que o Estado seja sujeito, embora não totalmente independente.

Acreditamos que as modernas teorias da política econômica oscilem entre os dois pólos. De um lado, o individualismo metodológico extremado, de outro, alguma modalidade de organicismo, admitindo um contratualismo "a posteriori". Nesse caso, a medida do liberalismo seria o grau de controle sobre a ação pública.

A digressão anterior foi deliberadamente provocativa, porque nela o fio condutor foi — digamos assim — nada organicista. Temos a impressão de que a digressão

foi mais ou menos fiel à letra liberal clássica e moderna e nada organicista, no sentido de ter fugido a qualquer concepção que assumisse preliminarmente o Estado como sujeito, qualquer vinculação do Estado com grupos ou classes, enfim, qualquer das diversas possibilidades de fuga da concepção individualista de Estado.

A provocação vai por conta do contorno histórico latino-americano. Temos uma tradição de Estado orgânico desde o período colonial. Sabemos que nossa história econômica tem sido uma sucessão de formas de patrimonialismo, em que a inserção dos grupos sociais no Estado conta muito. O quadro varia conforme o país da América Latina, mas não é preciso muito para convirmos que nossas concepções sobre desenvolvimento econômico não poderão fugir de hipóteses organicistas, sob pena de caricaturarmos a história latino-americana. Em suma, todas as visões desenvolvimentistas envolvem um profundo anti-individualismo, o que torna o liberalismo latino-americano um tanto quanto anacrônico.

O anacronismo não deriva apenas da impossibilidade de sustentar pontos de vista liberais em um ambiente econômico e institucional manifestamente estranho ao espírito do liberalismo. Vamos além. Há, na realidade, uma aberta incongruência entre o ponto de vista liberal e a realidade econômica latino-americana, com pesadas conseqüências no estabelecimento de propostas de política econômica.

A título de exemplificação, vamos retomar a onipresente questão da inflação. O propósito não é discorrer sobre políticas macroeconômicas antiinflacionárias, ou sobre o caráter do Estado em geral. Nosso objetivo é o de fazer uma crítica ao contratualismo, que se apresenta, em diversas versões modernas — envolvendo teoria dos jogos e outros instrumentos analíticos —, como uma alternativa para análise política e econômica.

O contratualismo — qualquer contratualismo — pressupõe alguma homogeneidade, alguma isonomia entre os agentes sociais. Mesmo o semi-contratualismo que está por detrás do que denominamos de norma liberal de política econômica supõe alguma instância de igualdade entre os indivíduos. No entanto a inflação não somente subentende desigualdade dos diversos agentes face às elevações de preços, como, fundamentalmente, mina as bases para o estabelecimento de pactos no território econômico, já que estes devem sempre pressupor valores minimamente estáveis.

Os pactos econômicos assentam-se no valor da moeda e, em decorrência, em certa estabilidade dos valores e riquezas. Isso tudo cai por terra em situações inflacionárias. As políticas econômicas, por maior que seja o esforço em contrário, jamais poderão apresentar-se como políticas pactuadas; perdendo, assim, o selo da igualdade.

Há alguns anos atrás, tornou-se moda falar em pactos sociais, a exemplo dos pactos espanhóis de Moncloa. Ora, os pactos espanhóis — para quem se deu ao trabalho de acompanhá-los — eram razoavelmente detalhados, tendo por detrás uma mensuração de perdas prospectivas. Estabeleciam-se limites de tolerância para perdas salariais, benefícios previdenciários, lucros, variação cambial, etc. Desse modo, embora a Espanha naquela ocasião vivesse uma situação inflacionária, havia uma tentativa de estabelecer pactos, tendo em vista valores. Trabalhava-se não imediatamente com a moeda, que era muito instável, senão com faixas de referência para variação de valores. Havia faixas admissíveis para variação dos preços e rendas relativos, fora das quais se retomaria a conversação.

Quando a inflação é alta e incerta, torna-se quase impossível estabelecer faixas estreitas para a variação de valores relativos. Nessas condições, qual a base para o

pactualismo e qual a sustentação de qualquer visão contratualista sobre Estado e política econômica?

Duas ou três palavras sobre indexação, matéria em que o Brasil teve certo pioneirismo. Nas décadas de 60 e 70, tentou-se estabelecer uma regulamentação diferenciada das indexações: salários, juros, dívida pública. Progressivamente, a economia veio sendo indexada conforme índices diversos, com fortes reflexos sobre a legislação e sobre todos os contratos econômicos.

Com certeza, a indexação foi uma modalidade não pactuada e, em consequência, não liberal de estipulação das regras do jogo. As regras foram sendo estabelecidas coercitivamente, sem qualquer espécie de negociação, tal como se o Estado arbitrasse, para os diversos agentes econômicos nas diversas situações contratuais, limites para perdas de rendimento, tendo em vista a diferenciação das regras e dos prazos de recomposição dos valores. Tivemos, no caso, estabelecimento pelo Estado de regras de convivência econômica de certa estabilidade, mas de modo nenhum de caráter liberal. Em suma, durante quase 20 anos, enquanto funcionou satisfatoriamente, o sistema de indexação estipulou regras de jogo que, embora não respeitassem propriamente os direitos individuais, restabeleceram a solvência pública e privada face à elevada inflação.

Naturalmente, a arritmia da taxa inflacionária deitou por terra a funcionalidade do sistema de perdas e ganhos controlados, derrubou as regras de um jogo que — ressaltase —, por mais funcional que fosse, nada tinha a ver com sistemas liberais de política econômica.

A inflação elevada e instável significa, na esfera dos direitos econômicos, uma espécie de desordem constitucional permanente. Rompem-se as bases para o estabelecimento de contratos. Se quiséssemos recorrer à moderna literatura conservadora norte-americana, que insiste na importância do debate constitucional da ordem econômica, diríamos que a desordem econômica rompe as bases para a isonomia e, portanto, para o exercício de políticas liberais. Acreditamos que a derrocada do sistema de indexação seja representativa do desgaste de uma constitucionalidade econômica que, embora também outorgada, estabelecia as mínimas regras do jogo.

O que deixou de funcionar, ratificamos, são as regras do jogo desenvolvimentista; isto é, de uma situação onde, em nome de políticas de desenvolvimento, se desrespeitam permanentemente as regras liberais. No mais, isso apenas ilustra a assincronia entre regra e pacto, entre ordem e igualdade, entre outorga e consenso.

Nesse quadro, falar em liberalismo é apenas — para usar uma expressão forte — pitoresco. O liberalismo sempre supõe, em suas versões clássicas ou atenuadas, alguma espécie de contratualismo, seja ele pleno, seja mitigado (tal como anteriormente descrito).

Voltarem-se os liberais para o tamanho do Estado significa ignorar que não é essa a questão que define o liberalismo neste século. O que define o liberalismo é o que chamamos, de modo informal e pouco preciso, de o conjunto de regras do jogo, que é conformado por uma combinação de regras de política econômica e de financiamento público. Nosso desenvolvimentismo nunca foi liberal, não por nele o Estado ter-se agigantado, mas por nele ter-se desconhecido o manejo da política econômica, conforme o que anteriormente denominamos de regra liberal. Nem poderia ser diferente.

A pobreza da agenda liberal brasileira evidencia-se quando, ao longo de vários meses, emerge como pedra de toque do antiestatismo a proposta do Imposto Único.

Sem pretendermos insistir nos meandros da proposta, vale a menção de que a simples idéia de que se possa financiar o Estado a partir de um tributo que não discrimina o fato gerador — o imposto Único confunde os fatos geradores mais diversos — é uma espécie de golpe na nuca do liberalismo. É um golpe mortal, algo de absolutamente não liberal, porque impede que se discriminem as regras do jogo tributário. A teoria tributária ortodoxa, peça indissociável dos sistemas liberais de política econômica, reza que deve haver adequação entre tributo e fato gerador pelas mais diversas razões, sejam elas razões de justiça e isonomia, sejam razões de eficiência na compatibilização entre política tributária e política econômica em geral.

O caso do Imposto Único é extremado em seu despropósito, mas acaba ilustrando as dificuldades para se recompor as bases para o contratualismo na cena econômica e política brasileira. Esconder o fato gerador e esconder quem paga em última análise o imposto é o máximo de recusa às regras liberais em nome do combate ao Estado mastodôntico.

Isso é o que nos espera, se seguirmos os caminhos do liberalismo nacional. Jamais o estabelecimento de alguma forma, ainda que imperfeita e mitigada de pactação, jamais o restabelecimento da distinção entre público e privado e a preservação do caráter público da esfera governamental, mas sim, formas modernas de ocultamento da ação estatal.

Tudo indica que, em nome do liberalismo, caminharemos para um Estado ainda mais absoluto.