

A dívida pública na perspectiva marxista



Por JOSÉ RAIMUNDO TRINDADE*

A dívida pública funciona como uma forma deliberada do sistema de produzir destruição de capital de empréstimo

“A dívida pública fez prosperar as sociedades anônimas, o comércio com títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em suma, o jogo da bolsa e a moderna bancocracia” (Karl Marx).

O número de pesquisas e estudos propriamente marxistas na área de finanças públicas e teoria monetária é bastante exíguo, o que não é surpreendente dado o pequeno número de pesquisadores que de algum modo lidam com este referencial teórico. De qualquer modo, esta temática se inclui no campo mais amplo da teoria do crédito, ao qual, os marxistas prestaram pouca atenção, mesmo considerando sua grande importância.

Em 2017 tivemos a oportunidade de publicar a obra intitulada *Crítica da economia política da dívida pública e do sistema de crédito capitalista: uma abordagem marxista*. O texto que segue sintetiza o referido trabalho, ao qual convidamos os leitores a visitarem e criticarem, considerando inclusive a importância que assume a construção de visões contrárias à ortodoxia econômica em diversos campos de análise.

O caso da economia estadunidense é a mais evidente expressão do significado que assume a dívida pública na dinâmica presente do capitalismo. Segundo dados do *International Financial Statistic* (IMF), a dívida pública bruta da principal nação capitalista evolui de aproximadamente US\$ 410 bilhões no início da década de 70 (1971) para próximo de US\$ 4 trilhões no final da década de 90 (1997), superando a marca de US\$ 10,0 trilhões em 2010 e representando 68,9% do PIB dos EUA. Segundo a *Securities Industry and Financial Markets Association* (SIFMA) em 2010 o volume diário de títulos do Tesouro estadunidense negociados chegou a US\$ 500 bilhões, sendo que 75% do estoque de títulos estão em poder de investidores estrangeiros (US\$ 3,3 trilhões), a China detendo US\$ 1,1 trilhão e o Japão US\$ 800 bilhões são os maiores detentores de títulos.

O mesmo se repete em relação às principais economias da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) que experimentam uma particular expansão de suas dívidas e uso financeiro dos títulos públicos nas décadas recentes. Em 1999 a dívida pública nacional representava 117,7% do PIB italiano, 114,1% do belga, 62,6% na Alemanha, 65,2% na França e 54,0% do PIB do Reino Unido. Em 2010, já em plena crise e instaurado o “domínio” das agências de risco, a dívida pública nacional já representava 120% do PIB italiano, 76,9% na Alemanha, 87,4% na França e 80,3% do PIB do Reino Unido.

A crise capitalista mundial estabelecida desde 2008 expôs de forma bastante nítida a interação entre o crédito público e o *modus operandi* do sistema financeiro, demonstrando as particulares relações entre as finanças do Estado e o sistema de crédito global. A crise da dívida soberana estabelecida na Europa seguiu um rastilho que se iniciou ainda na década de 1980 quando da incapacidade de refinanciamento das chamadas economias emergentes, sendo que na década de 1990 são particularmente agudas as crises localizadas: mexicana, russa, brasileira e que culmina na quebra da economia da Argentina em 2001 e apresenta um “*dejá vu*” na crise Grega de 2015, sendo que nenhuma alteração colocada na ordem presente capitalista evidencia a impossibilidade de uma nova e mais forte crise a se impor inclusive no centro capitalista.

A inferência empírica da participação da dívida pública no sistema de crédito é bastante conhecida e as evidências disto são de particular importância para o entendimento da dinâmica global de acumulação capitalista. Durante a década de 1980, por exemplo, os fundos de previdência e os fundos de investimento inverteram pelo menos um terço de suas

carteiras em títulos da dívida pública. Na década de 1990, por mais que essa percentagem tenha declinado, os títulos da dívida pública das economias desenvolvidas mantiveram-se como a forma mais segura de aplicação de capital de empréstimo à disposição de capitalistas e rentistas diversos.

As finanças públicas não cumprem unicamente a função de financiamento dos gastos públicos, mas acrescem duas outras funções: (1) a de regulação interna do sistema de crédito, com o uso das reservas fiscais, como importante componente das reservas monetárias que determinam a dinâmica do capital de empréstimo, além da emissão de títulos públicos como meio de mobilização do capital de empréstimo e reciclagem de capital fictício; (2) o sistema da dívida pública na função de absorção de capital de empréstimo, atuando como fator de controle sistêmico para os capitalistas. Esse padrão funcional é limitado primeiramente pelos tipos, condições e magnitude de expansão do gasto público e depois pelas condições de reprodução ampliada do sistema, considerando, principalmente, a integração dos diversos circuitos regionais e nacionais de acumulação.

O sistema de crédito constitui um dos fatores principais de condicionamento da acumulação de capital, sendo que a teoria monetária marxista se baseia justamente na forma dinheiro de crédito e, especificamente, a dinâmica de formação de reservas monetárias tornam o crédito um componente endógeno ao sistema. O sistema da dívida pública faz parte do sistema de crédito global da economia capitalista, constituindo-se componente original deste, sendo o sistema de crédito um dos elementos concretos principais desenvolvidos por Marx para explicar a dinâmica capitalista, aparecendo como um produto do esforço do capital para resolver as contradições internas do sistema econômico.

A unidade do sistema de crédito se faz em torno da reprodução do capital, sendo o ciclo do capital produtivo a fonte irradiadora do valor real que alimenta os diversos componentes que se inserem na circulação do capital social, principalmente o crédito comercial e o capital bancário, como também parcelas de valor monetário que se destinam a outras funções na reprodução social, especialmente as receitas fiscais e o sistema de dívida pública como formas de financiamento do Estado capitalista.

O Estado comparece no sistema de crédito como um grande demandante de fundos de capital de empréstimo, compreendendo a dívida pública, a principal forma de demanda de capital monetário para objetivos não reprodutivos. A emissão de títulos públicos possibilita a conversão de capital monetário em forma de dinheiro da renda, fluxo de alimentação da circulação de dinheiro entre capitalistas e consumidores, nesse caso específico o Estado considerado enquanto maior consumidor social no capitalismo.

Vale observar que o Estado é componente vital da reprodução social capitalista e, assim sendo, necessita ser sustentado pelo capital para desenvolver suas específicas funções de legitimação ideológica e controle social, além das funções econômicas subsidiárias integradas ao processo de acumulação. As dimensões do Estado capitalista moderno relaciona-se a variado número de fatores, desde a crescente complexidade da sociedade mercantil capitalista, que requisita vasta infraestrutura pública, parcela desta necessária à reprodução dos capitais particulares; passando pelo aparato bélico-militar que dá suporte ao poder de império e comando das burguesias nacionais, até as funções anticíclicas ou de parcial controle das crises cíclicas e estruturais do capitalismo, principalmente financiados pelo endividamento público.

O Estado requer para financiar seus gastos uma parcela do mais-valor produzida no sistema de reprodução capitalista e, por outro lado, os gastos estatais destinam-se a mero consumo, não compondo elementos da acumulação, na medida em que seus dispêndios são partes do consumo improdutivo da sociedade. Deste modo, os gastos estatais em geral estão exclusivamente, desde o ponto de vista social, na esfera do consumo e não da acumulação.

Com o desenvolvimento das relações capitalistas, a obtenção da receita fiscal do Estado não somente passa a se dar em bases puramente monetárias como, principalmente, torna-se tributação sobre riqueza líquida, ou seja, mais-valor obtida a cada novo ciclo reprodutivo, cujo limite está dado pela capacidade de expansão da acumulação de capital. Do mesmo modo, novos limites se impunham ao endividamento público: a capacidade de tomar empréstimos passa a ser função da expansão do sistema internacional de crédito e, por outro lado, a capacidade de pagamento dos empréstimos vincula-se à capacidade de arrecadação fiscal.

A receita fiscal implica a burguesia abrir mão de parcela de sua riqueza patrimonial e transferi-la para o Estado. Sob o ponto de vista do capitalista particular, isso provoca perda de controle sobre a riqueza gerada, sendo esta riqueza apropriada pelo Estado. Na medida em que o Estado representa interesses coletivos da burguesia, permite-se cessão de

parcela do mais-valor, pois não é de interesse do capitalista específico a perda do controle sob as condições de geração de nova riqueza ou mesmo a perda de riqueza patrimonial. Daí haver um claro limite às modificações nas regras tributárias com vistas a financiamento de novas despesas estatais e que ocasiona maior transferência de renda para o Estado sem contrapartida para o capitalista específico.

A dívida pública, por sua vez, corresponde a um mecanismo bastante adaptável à acumulação capitalista, em decorrência tanto da possibilidade de financiamento por meio da receita fiscal e dos encargos (juros) decorrentes da tomada de empréstimos, o que torna o empréstimo ao Estado uma forma convencional, rentável e segura de uso da mercadoria capital. Funciona também, em termos sistêmicos, como fator de contra tendência ao declínio da taxa de lucro.

O sistema de dívida pública constitui, portanto, uma forma necessária e não somente casual ao desenvolvimento do capitalismo. Necessária por corresponder, em termos gerais, à parcela do sistema de crédito responsável pelo financiamento do Estado e, em função das características e dimensões financeiras do Estado, tornar-se componente estrutural deste. Não é casual em virtude dos aspectos históricos que determinam o desenvolvimento do capitalismo, constituindo uma das alavancas mais poderosas da chamada acumulação primitiva de capital e forma primeira de títulos e papéis referentes a capital fictício da economia.

Podemos sintetizar três pontos históricos importantes para a análise da dívida pública: (i) A dívida pública cumpriu papel essencial no processo de acumulação primitiva de capital, concentrando a propriedade e estimulando o processo de monetização da economia; (ii) a grande transformação que se observa do século XVIII para o século XIX quanto às finanças públicas na principal economia capitalista de então, a Inglaterra, é menos do caráter dos gastos do Estado, que permanecem praticamente os mesmos, exceto por um nível um pouco maior de gastos destinados aos “meios de consumo socialmente necessários ao processo de acumulação”, como infraestrutura de transporte e comunicação; e mais propriamente das condições de financiamento do Estado, que se expande tanto na capacidade de arrecadação fiscal possibilitada pela elasticidade da acumulação capitalista quanto pela crescente oferta de capital de empréstimo que acompanha a expansão do capitalismo britânico no período; (iii) com a dívida pública surge um “sistema internacional de crédito”, estimulando a acumulação capitalista na Inglaterra, principalmente mediante a tomada de empréstimos de capitais holandeses, algo que se repetiu em relação aos EUA.

Em termos marxistas, a acumulação de valores produzida pelo capitalismo poderá, no limite da elasticidade desse processo, permitir vazão a um crescente consumo improdutivo e elevação dos gastos estatais, contanto que a taxa de acumulação se mantenha positiva e crescente. Este entendimento necessariamente se interliga tanto às características de reprodução macroeconômica capitalista quanto aos componentes de aceleração do crescimento econômico, ou seja, a rentabilidade dos capitais, a taxa média de lucro do sistema e a taxa média de acumulação.

O desenvolvimento de um sistema de crédito internacionalmente integrado e centralizado possibilita um fluxo crescente de capital de empréstimo, em que a dívida pública absorve parcela desses fluxos, correspondendo à regulação, mesmo que limitada das condições de crise capitalistas. Assim, o financiamento da dívida estatal das economias centrais é dependente da ascensão de novos circuitos de acumulação nacionais que se integram à estrutura cumulativa global do capitalismo.

O sistema de crédito constitui a principal forma desenvolvida pelo capitalismo para reduzir o tempo de circulação mercantil e ao mesmo tempo gerenciar a massa de valores monetários que circulam na economia na forma de capital de empréstimo. Como já afirmado, ele responde pela função de centralização das reservas monetárias dispersas no sistema e também se encarrega da distribuição do capital de empréstimo, seja com vistas ao financiamento do circuito reprodutivo, seja para aplicações não reprodutivas, incluindo o financiamento do Estado.

A acumulação cresce a taxas crescentes até o ponto em que o capital acumulado requer para sua valorização uma massa de mais-valor impossível de ser obtida dadas as relações de composição técnica e de valor do capital, ou seja, alcança uma composição orgânica de capital cuja única forma de novamente valorizar rentavelmente o capital acumulado será desvalorizando ou destruindo uma parte dele, numa espiral contínua de criação e destruição, pois “tudo que é sólido desmancha no ar”.

O desenvolvimento do sistema de crédito aumentou a elasticidade natural da expansão do capital e mediante a aceleração espacial e temporal da realização de valor estimulou o processo reprodutivo a alcançar com “botas de sete léguas” os limites da superprodução de capital. A implicação desta dupla tensão será a periódica crise de sobreacumulação com o

necessário processo de desvalorização de parcela deste capital.

O sistema capitalista necessariamente aprende com suas crises e, diante dos interesses de sustentação da rentabilidade do capital, busca aperfeiçoar mecanismos e formas que equacionem de maneira menos abrupta aquilo que os processos de crises parecem fazer caoticamente. Para Marx a depreciação periódica de parcela do capital existente constitui “meio imanente” para o capitalismo deter o declínio da taxa de lucro e tornar mais rentável a outra parcela do capital, acelerando a taxa de acumulação.

Assim a dívida pública constitui forma de utilização não reprodutiva do capital de empréstimo e, mais do que isso, implica destruição do capital de empréstimo tomado do sistema e consumido improdutivamente pelo Estado. Do mesmo modo, a dívida pública passa a constituir importante massa nominal de valor na forma de capital fictício. Marx distinguiu duas formas de destruição de capital em termos normais ou cíclicos no capitalismo: primeiramente “destrói-se capital real”, ou seja, máquinas, matérias-primas em função de ociosidade no uso desses capitais; segundo destruição de capital por crises, depreciando valores, mas não destruindo valores de uso.

A dívida pública funciona como uma forma deliberada do sistema de produzir destruição de capital de empréstimo, combinando elementos das duas formas expostas por Marx. De fato, o Estado, ao se endividar, absorve capital de empréstimo que proporciona os meios para aquisição de valores de uso. Os meios produtivos retirados da economia e utilizados pelo Estado são de fato destruídos como valores de troca, porém, a depender do uso que se dê, mantêm as suas formas materiais. Em momentos de retomada cíclica, podem novamente tornar-se parte do capital social, como, no amplo processo de privatização de empresas públicas que ocorreu nas últimas duas décadas em quase todos os países.

O capital de empréstimo destruído é parte da massa de valores sobre acumulados, o que proporciona efeito parecido com a destruição de capital efetuado em processos de crise, dando vazão valorativa para a massa de capital que continua no processo reprodutivo. Do mesmo modo, o capital fictício decorrente da “titulização” do Estado, ao ser desvalorizado, e na medida em que não gere “abalo do crédito dos capitalistas industriais que detêm aqueles papéis”, resulta em transferência nominal de riqueza, o que pode, em tese, proporcionar melhores condições para retomada do ciclo reprodutivo, isso se, conforme Marx, considerarmos “que os novos ricos que colhem na baixa tais ações ou papéis, em regra, empreendem mais que os antigos detentores”.

Dadas as condições de reprodução ampliada de capital é possível conceber o endividamento estatal como um componente funcional e estrutural da reprodução capitalista, podendo o Estado sustentar taxas crescentes de gastos públicos e expansão da dívida pública. Contudo, isto não está isento de contradições e limites, o que significa que as finanças públicas não têm a autonomia apregoada por algumas correntes keynesianas, mas também não estão totalmente condicionadas pelo equilíbrio orçamentário defendido pelos neoclássicos.

Finalmente, cabe destacar que a dívida pública é, juntamente com outros mecanismos, como a exportação de capital, por exemplo, uma saída somente temporária para a crise de superprodução, pondo-se a cada processo estrutural de crise novos limites que impõem um grau de tensão cada vez maior, refletido tanto na pressão fiscal, necessária para fazer frente à elevação da carga financeira da dívida pública, quanto pelos limites impostos ao refinanciamento da dívida bruta pelo sistema de crédito internacional.

Podemos, assim, lembrar, em relação à dívida pública estadunidense, que o seu limite como grande absorvedor de excedentes de capital de empréstimo internacional está dado pela pressão fiscal futura sobre sua base reprodutiva, ao mesmo tempo em que as condições de domínio bélico pressionam por novas demandas por capital de empréstimo. Por outro lado, somente é cabível supor o refinanciamento da sua dívida pública mantidas as condições de crescimento de economias que até aqui foram suas principais financiadoras, em especial na última década as economias asiáticas que cumpriram papel central neste processo, alimentando o circuito internacional de capital de empréstimo e, neste limite, sustentando o frágil equilíbrio do capitalismo internacional desta segunda década do século.

***José Raimundo Trindade** é professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da UFPA. Autor, entre outros livros, de *Agenda de debates e desafios teóricos: a trajetória da dependência (Pakatatu)*.