

O Estado Garantia à Luz da Ciência Económica

Qual é a melhor forma de organizar a economia e qual é o papel que o Estado deve ter nessa organização? As respostas a estas perguntas tem evoluído ao longo do tempo através da interacção entre a teoria e a prática. O meu objectivo neste artigo é descrever a forma como vejo esta evolução, centrando-me nos aspectos mais macroeconómicos do papel do Estado.

O primeiro tratado económico, *A Riqueza das Nações* de Adam Smith, contém ideias claras sobre o papel do Estado na economia. Segundo Smith os agentes económicos ao procurarem melhorar o seu bem estar pessoal acabam, sem querer, por promover também o interesse de toda a sociedade! Na visão de Adam Smith o papel do Estado é apenas criar as condições necessárias para o mercado funcionar, evitando a formação de monopólios e administrando um sistema judicial eficiente que possa garantir as patentes, os direitos de propriedade e a execução dos contratos. A obra *Riqueza das Nações* reconhece a necessidade de estabilidade monetária e discute a gestão das taxas de juro e a regulação do sistema bancário. Smith reconhece também que o Estado pode ter um papel na provisão de infraestruturas de transporte e comunicação e de bens públicos como a defesa nacional.

E a política macroeconómica? A ideia de que o governo pode usar a política fiscal e monetária para gerir a economia está ausente na *Riqueza das Nações*. Smith, tal como David Hume, via a economia como um mecanismo auto regulador que tende para o pleno emprego de factores.

A *Riqueza das Nações* foi publicada em 1776, no mesmo ano em que os Estados Unidos se tornaram independentes. Foram precisos quase duzentos anos para que o trabalho de Kenneth Arrow, Gerard Debreu e Lionel McKenzie desse rigor matemático à ideia de que o mercado promove o bem-estar social. Deste trabalho resultaram os famosos dois teoremas do bem-estar, assim como as condições necessárias para a existência de um “equilíbrio competitivo,” o nome dado por economistas a uma economia em que a afectação de bens e factores de produção é feita através do mercado.

O primeiro teorema do bem-estar diz que o equilíbrio competitivo, se existir, é um “ótimo de Pa-



impostos que criam distorções. Por exemplo, a tributação do rendimento afecta o incentivo ao trabalho e à poupança. Há assim um conflito entre eficiência e distribuição. Para mudar a distribuição do rendimento na sociedade é necessário em geral reduzir a eficiência da economia. Frank Ramsey e de James Mirless foram pioneiros no estudo do problema de como conseguir um certo montante de receita pública minimizando a redução de eficiência que resulta da tributação. Esta é uma linha de investigação importante que ainda hoje se encontra muito activa.

Os resultados demonstrados por Arrow, Debreu e McKenzie só são válidos dentro de certas condições. Por exemplo, para a existência de um equilíbrio competitivo é importante que não haja rendimentos crescentes à escala. Com rendimentos crescentes o custo de produzir uma unidade adicional fica cada vez mais baixo à medida que a produção aumenta.

reto.” Isto quer dizer que não é possível melhorar o bem-estar de um agente económico sem piorar o de outro agente económico. O segundo teorema diz que qualquer “ótimo de Pareto” pode ser descentralizado como um equilíbrio competitivo. Se a sociedade resolver melhorar a vida de alguns agentes (e necessariamente piorar a vida de outros) isso pode ser feito fazendo transferências entre agentes e deixando depois o mercado funcionar.

Estas transferências e os impostos que as financiam têm, no entanto, que ter a propriedade especial de não distorcer as escolhas dos agentes económicos. Na prática o Estado financia transferências através de

Como num equilíbrio competitivo o preço de mercado é o preço da última unidade produzida, as empresas têm prejuízos. Por esta razão as empresas preferem não produzir pelo que um equilíbrio competitivo não existe. Se houver rendimentos crescentes à escala é de esperar que haja carteis ou monopólios em vez de mercados competitivos.

Para o primeiro teorema de bem-estar ser válido é preciso que não haja externalidades. Por exemplo, se um produtor afectar outros agentes gerando poluição pela qual não é penalizado, o equilíbrio competitivo gera demasiada poluição.

As hipóteses de mercados completos e informação

perfeita têm também um papel importante. A existência de mercados completos significa que há mercados para todos os bens e factores de produção. Esta hipótese é particularmente exigente quando há incerteza porque implica a existência de mercados sofisticados em que os agentes económicos podem assinar contratos de seguro contra certos riscos.

A hipótese de informação perfeita é especialmente importante em modelos em que os agentes tomam decisões ao longo do tempo. O trabalho de Edward Prescott e Robert Lucas mostra que nestes casos os teoremas do bem estar só são válidos se os agentes tiverem “expectativas racionais,” isto é se fizerem o melhor uso possível do conhecimento da estrutura da economia e da informação ao seu dispor para prever o futuro.

As hipóteses que estão por detrás dos resultados

A ideia de que o sistema de planeamento é superior à economia de mercado tornou-se lugar comum nas décadas que se seguiram à Grande Depressão

de Arrow, Debreu e McKenzie são muito discutíveis. Mas não foi a discussão destas hipóteses que reduziu a aceitação das ideias de Adam Smith e que fez com que a intervenção do Estado na economia viesse a ser considerada como essencial. Esta mudança foi causada pelo mais importante acontecimento económico do século XX: a Grande Depressão.

Em 1929 o produto nacional bruto americano começou a cair em termos reais. Esta queda atingiu os 30 por cento em 1933 e só em 1940 é que a economia americana recuperou o nível de rendimento real conseguido nos finais de 1928. Com taxas de desemprego que chegaram aos 25 por cento, com o *crash* do mercado bolsista e o colapso do sistema bancário, a Grande Depressão foi vista como uma prova clara do falhanço do sistema de mercado. Seria este o apocalipse do capitalismo previsto por Karl Marx? Nos anos 30 as ideias de Adam Smith pareciam tão ingénuas como as do Doutor Pangloss, o personagem de Voltaire que acreditava que vivemos sempre no melhor de todos os mundos.

Mas antes que houvesse tempo para pensar no sistema económico ideal chegou a Segunda Grande Guerra. Durante a guerra o Estado assumiu um papel de liderança, mobilizando recursos, controlando

preços, racionando bens, incentivando a poupança e acolhendo as mulheres na força de trabalho.

Quando a guerra acabou voltou a abrir-se o debate sobre qual a melhor forma de organizar a economia. Uma possibilidade atraente era o sistema de planeamento da União Soviética. Segundo as suas estatísticas oficiais, a União Soviética crescia a uma taxa anual de 6 por cento. Em comparação, a economia americana crescia apenas a uma taxa anual de 2 por cento. Os métodos estatísticos abstrusos usados pelos russos para medir o seu crescimento económico suscitavam grandes dúvidas.

Mas ninguém punha em causa a pujança económica que a União Soviética demonstrou durante a Segunda Grande Guerra. Ao mesmo tempo que a experiência prática parecia revelar a superioridade do planeamento económico, o trabalho teórico de um conjunto de economistas liderado por Oskar Lange propunha algoritmos de planeamento que prometiam grande eficiência produtiva. Uma componente importante destes algoritmos é a matriz de *input* e *output* desenvolvida pelo economista russo Wassily Leontief que permite estimar os bens intermédios que são necessários à produção de um dado bem final.

A ideia de que o sistema de planeamento é superior à economia de mercado tornou-se lugar comum nas décadas que se seguiram à Grande Depressão, estando presente em várias edições do influente livro de introdução à economia escrito por Paul Samuelson. O planeamento parecia permitir taxas de crescimento mais elevadas e evitar episódios como a Grande Depressão. Pensava-se que as altas taxas de crescimento pudessem reflectir níveis de eficiência elevados que resultavam do aproveitamento de rendimentos crescentes à escala. Quando há rendimentos crescentes à escala o equilíbrio competitivo não existe e a escolha deixa de ser entre a economia competitiva de Adam Smith e uma economia planeada mas entre uma economia com monopólios ou carteis e uma economia planeada ou regulada pelo Estado.

Nos Estados Unidos a grande questão era: seria possível modificar o sistema de mercado de forma a impedir outra Grande Depressão? Para responder a esta pergunta era preciso perceber as causas da Grande Depressão. A procura destas causas ocupou uma geração de economistas cujo trabalho foi resumido no tratado de Gottfried Harberler *Prosperidade e Depressão*.

Uma explicação comum para a Grande Depressão era que o sistema de mercado tinha gerado “sobreprodução”. A indústria tinha produzido tanto que não havia procura que chegasse. Esta explicação parece pouco lógica (porque é que as empresas não baixam o preço até conseguirem vender a sua produção?). Mas esta “teoria” era mais um argumento a favor do

sistema soviético: o planeamento económico evita a sobreprodução.

O economista inglês John Maynard Keynes propôs uma explicação para a Grande Depressão que formalizou a ideia de que o nível de produção podia em certas circunstâncias ser determinado apenas pela procura. Segundo Keynes os preços e salários são rígidos no curto prazo e não baixam mesmo que a procura caia. Isto pode criar situações em que a economia fica abaixo do pleno emprego porque há falta de procura.

Keynes não só fez o diagnóstico da doença como receitou um tratamento que era supostamente fácil e eficaz. Segundo Keynes, um aumento das despesas públicas é suficiente para garantir um regresso da economia ao pleno emprego. Este aumento de despesas públicas é eficaz mesmo que estas despesas sejam dedicadas a fins inúteis, como abrir e fechar buracos. O papel destas despesas é apenas aumentar a procura. Quando a economia está abaixo do pleno emprego um aumento permanente de um dólar de despesa pública tem um “efeito multiplicador” e aumenta o produto nacional em mais do que um dólar.

De certa forma Keynes contribuiu para a sobrevivência da economia de mercado ao propor que estas economias podiam evitar recessões desde que o Estado utilizasse a política fiscal e monetária de forma a manter o pleno emprego. Passou-se assim a esperar do Estado a garantia do pleno emprego.

Houve vários países que procuraram alternativas à economia de mercado. Em 1947 a Índia tornou-se independente e coube ao governo indiano, liderado pelo presidente Nehru, escolher o regime económico da nova nação. Os indianos enveredaram por uma “terceira via” entre o comunismo e o capitalismo. Nehru admirava o modelo económico soviético e queria evitar as grandes flutuações económicas que pareciam inevitáveis no sistema capitalista americano. Mas, ao mesmo tempo, Nehru queria evitar o sistema totalitário da União Soviética. A Índia adoptou assim a democracia como sistema político e o planeamento

como sistema económico. O sector privado continuou a existir mas foi sujeito a uma regulação intensa e impedido de operar em certos sectores que ficaram reservados para a actuação de monopólios públicos. A sombra da Grande Depressão fez-se sentir nas políticas económicas seguidas pelos indianos. Para impedir a “sobreprodução” algumas empresas privadas viram as suas vendas limitadas por quotas anuais atribuídas pelo Estado. O governo indiano seguiu uma política agressiva de substituição de importações por produção nacional acompanhado de um desinteresse



pelas exportações. Contar com os mercados externos significava expor a Índia à instabilidade dos países capitalistas e comprometer a independência da Índia, conseguida a tanto custo. Embora a qualidade da produção doméstica fosse inicialmente muito baixa, contava-se que ao longo do tempo a qualidade dos produtos indianos aumentasse.

E a Europa com o seu capital físico e humano delapidado pela guerra, não beneficiaria das virtudes do planeamento estatal? A possibilidade de alguns países europeus adoptarem políticas económicas próximas do modelo soviético foi uma das motivações do plano Marshall, através do qual os Estados Unidos ajudaram a Europa a reconstruir a sua economia. Este plano, implementado entre 1948 e 1952, teve efeitos permanentes na paisagem económica europeia, ajudando a economia de mercado a manter-se viva na Europa e criando parte do fermento da futura União Europeia.

A América Latina, fortemente afectada pela Grande



Depressão, adoptou também um novo modelo económico, o estruturalismo. Este modelo tem três pilares. O primeiro pilar é uma forte intervenção estatal na indústria através de uma política de regulação e de distribuição de subsídios. O segundo pilar é um protecçãoismo mercantilista, implementado através de tarifas sobre as importações, e incentivos à substituição das importações por produção nacional. O terceiro pilar é a ideia de que a inflação não é um fenómeno monetário e de que os salários devem ser indexados à taxa de inflação para evitar aspectos distributivos negativos das flutuações na taxa de inflação.

O Japão e os países que vieram a ser conhecidos como os “tigres asiáticos” utilizaram um modelo misto baseado numa economia de mercado mas com grande empenhamento do Estado numa política industrial activa que canalizou recursos para indústrias consideradas promissoras. Em vez de substituição de importações estes países seguiram políticas de promoção das exportações. As empresas podiam obter crédito bonificado e outros benefícios estatais desde que conseguissem exportar.

O século XX foi assim um século de grandes experiências económicas. Milhões de pessoas serviram de cobaias em testes de teorias económicas e convicções políticas. O que é que aprendemos com todas estas experiências?

A lição mais surpreendente é que a suposta supe-

rioridade económica da União Soviética revelou-se ser uma miragem. As estatísticas oficiais da União Soviética apresentavam taxas de crescimento elevadas entre 1917 e 1978 devido a uma avaliação inflacionada do valor da produção russa que atribuía valores elevados a bens pouco desejados pelo consumidor. A União Soviética impressionou os países ocidentais com o sucesso do seu programa espacial, com o génio dos seus físicos e matemáticos, com o brilhantismo do seus campeões de xadrez, com a pujança dos seus atletas e com a elegância dos seus bailarinos. Mas a partir de 1978 nem as estatísticas oficiais conseguiram esconder as dificuldades económicas criadas por um sistema em que todas as decisões eram tomadas pela burocracia estatal. Quando em 1991 a União Soviética se desintegrou e foi possível produzir as primeiras estatísticas baseadas na metodologia das contas nacionais ocidentais, o rendimento per capita russo foi estimado como sendo um terço do americano!

O sistema de planeamento prometia, supostamente, um rápido crescimento da produtividade, conseguido através da afectação cuidadosa do investimento e da exploração dos rendimentos crescentes à escala. Mas os dados disponíveis contam uma história muito mais prosaica do crescimento russo no período 1917-1978. Este crescimento resultou de grandes taxas de poupança, canalizadas para investimento, e de um

grande aumento do número de horas trabalhadas pela população. Por outras palavras, o crescimento soviético resultou não de grandes aumentos de produtividade mas do trabalho e sacrifício de gerações de russos que consumiram pouco e trabalharam muito em prole da economia soviética.

As estimativas que temos hoje, ainda que imperfeitas, sugerem que os rendimentos crescentes à escala são modestos e limitados a um número pequeno de indústrias. As vantagens da concentração industrial não são suficientes para compensar as grandes ineficiências do sistema de planeamento. E não é hoje possível olhar para os algoritmos de planeamento propostos por economistas do bloco de leste sem ver uma grande ingenuidade na hipótese implícita de que todos os intervenientes dizem a verdade e tomam decisões consistentes com o bem-estar social. Estes algoritmos ignoram um dos princípios fundamentais da moderna teoria do “mechanism design”: os agentes económicos só dizem a verdade quando isso lhes é favorável.

O colapso da União Soviética em 1991 mostrou a inferioridade do sistema de planeamento russo mas teve também implicações para quem pensasse que o Estado é inútil e que a economia de mercado pode nascer de geração espontânea. A ausência das instituições necessárias ao funcionamento do sistema de mercado e uma privatização desastrosa que concentrou as maiores empresas russas nas mãos de um pequeno grupo de oligarcas, mergulhou a União Soviética num período de transição difícil que ainda hoje atravessa. A transição foi menos atribulada noutros países do bloco soviético. Mas em todos os casos a transição para a economia de mercado foi lenta e acompanhada com quedas no nível de rendimento real.

Depois da Segunda Grande Guerra os Estados Unidos voltaram à tendência de crescimento anterior à Grande Depressão com taxas de crescimento per capita de 2 por cento ao ano. Nos últimos duzentos anos os Estados Unidos foram a tartaruga que correu de forma lenta mas consistente acabando com níveis de rendimento superiores a muitas lebres que ficaram sem folego depois de um *sprint* vistoso.

A ideia de Keynes de que aumentos na despesa pública podiam evitar recessões foi recebida de braços abertos pelos políticos ocidentais. E o resultado está à vista. O peso do governo na economia aumentou de forma assombrosa. O Estado alargou o leque de bens e serviços que produz, não porque tenha necessariamente uma vantagem comparativa nessa produção, mas porque a despesa pública era vista como forma eficaz de combater as recessões. Nos Estados Unidos o peso da despesa pública no produto nacional bruto aumentou de cerca de 10 por cento em 1910 para 35 por cento em 1980. Em França este peso aumentou de

10 por cento em 1910 para 50 por cento em 1980. O aumento do peso do Estado foi ainda maior nas economias do norte da Europa.

Será que ao menos este aumento do peso do Estado na economia vacinou as economias de mercado contra outra grande depressão? A resposta não é nada óbvia. A explicação de Keynes para a grande depressão é problemática. Por um lado baseia-se no pressuposto que as empresas não baixam os preços e os trabalhadores o salário, mesmo quando têm grande incentivo para o fazer. Por outro lado é difícil encontrar evidência empírica a favor do efeito multiplicador das despesas públicas proposto por Keynes.

O que é que causou a Grande Depressão? A questão continua em aberto, sendo difícil dar uma resposta definitiva dado o carácter parcelar dos dados que estão disponíveis. Keynes viu a Grande Depressão como algo que pode acontecer regularmente. Mas é provável que a Grande Depressão tenha resultado de uma conjunção rara de choques negativos amplificadas por erros de política económica. Os choques económicos incluíram uma grande queda no preço mundial dos productos agrícolas, a instabilidade no sistema financeiro, e um período prolongado de mau tempo que afectou a produção agrícola americana. Não faltaram erros de política económica. O presidente Hoover pediu à indústria que mantivesse salários e taxas de investimento elevados, apesar do clima de recessão e do aumento do desemprego. Esta iniciativa acabou por facilitar a formação de cartéis industriais que tornaram a economia menos competitiva. O banco central, paralizado pelo padrão ouro, deixou um terço dos bancos americanos fechar as portas devido a uma crise de liquidez que se alastrou por todo o país. Durante a recessão o banco central contraiu a política monetária enquanto que o governo aumentou os impostos. E, como se isto não fosse suficiente, o congresso americano introduziu tarifas sobre as importações para tentar proteger os agricultores da queda mundial de preços agrícolas. O resultado foi uma guerra de tarifas que reduziu de forma dramática o comércio entre a Europa e os Estados Unidos.

O que aconteceu nos países que seguiram políticas mistas? Na Índia a experiência com a “terceira via” foi um desapontamento. O governo indiano criou o *permit raj* que paralizou o sector privado com um

Quando em 1991 a União Soviética se desintegrou (...) o rendimento per capita russo foi estimado como sendo um terço do americano!

sem fim de laços burocráticos e restrições. O crescimento indiano não foi nem rápido nem estável. A Índia cresceu a uma taxa anual média de apenas 2 por cento ao ano entre 1947 e 1984 e sofreu ciclos económicos de grande volatilidade.

Ao mesmo tempo a ideia de que a protecção da economia daria tempo a que as empresas indianas produzissem bens de qualidade foi um falhanço. A política de substituição de importações resultou em aumentos muito lentos na qualidade e sofisticação dos productos produzidos.

As experiências na América Latina foram também um fracasso. As ideias estruturalistas foram aproveitadas por governos populistas que prometeram aumentar rapidamente o nível de vida da população através de grandes aumentos da despesa pública financiada por dívida or por criação monetária. A impressão de moeda a ritmos elevados criou um clima económico com altas taxas de inflação, grande instabilidade financeira e episódios regulares de hiperinflação. Alguns países cresceram rapidamente na década de 70, mas as elevadas taxas de investimento deste período foram em boa parte financiadas através de empréstimos externos. A subida das taxas de juro que ocorreu no final dos anos 70 e início dos anos 80 obrigou vários países da América Latina a reestruturar a sua dívida externa. Os anos 80 foram uma década perdida em que o crescimento foi nulo ou negativo. Seguiu-se uma década de grande entusiasmo pela redução do controlo do Estado sobre a economia, de abertura ao comércio internacional e de privatização das empresas públicas. Este período de reformas foi acompanhado da promessa de uma transição rápida e sem dor para um regime de taxas de crescimento elevadas. Mas, tal como nos países do bloco soviético, as reformas não tiveram resultados imediatos. Em alguns países como a Argentina, o governo utilizou o acesso ao mercado internacional de capitais para estimular o crescimento através de uma expansão fiscal financiada por dívida externa. Quando os investidores internacionais fecharam a porta do crédito, a Argentina entrou numa recessão aguda amplificada por grande instabilidade política. Este episódio contribuiu para que voltassem as dúvidas sobre os méritos da economia de mercado e se

regressasse ao populismo que hoje assola de novo a América Latina.

Entretanto o segredo do crescimento económico parecia estar na Ásia. Países como a Coreia do Sul, Singapura, Taiwan e Hong Kong cresceram durante duas décadas a taxas superiores a 7 por cento ao ano. A política industrial seguida pelo Estado nestes países era apontada como ingrediente indispensável na receita de crescimento asiático. Mas um estudo cuidadoso de Alwyn Young revelou que o modelo asiático tinha grandes semelhanças com o modelo soviético.

O crescimento resultava, não de grandes aumentos de produtividade produzidos pela política industrial do Estado, mas de taxas de investimento elevadas financiadas por poupança interna e de aumentos rápidos no número de horas trabalhadas pela população. A experiência asiática confirmou a importância dado por Adam Smith à competição. A política de promoção das exportações obrigou a indústria a produzir bens que pudessem ser vendidos nos competitivos mercados externos. O resultado foi um aumento rápido na qualidade e sofisticação dos produtos produzidos.

O modelo de crescimento asiático está agora a ser usado pela China. Infelizmente, este modelo não pode facilmente ser exportado para outros países porque requer grandes taxas de poupança que permitem financiar taxas de investimento elevadas.

O que é que aprendemos com as experiências económicas do século XX? Na minha opinião assistimos a um regresso às ideias de Adam Smith. O sistema de mercado não é confortável, há empresas que vão à falência e trabalhadores passam por situações duras de desemprego. O sistema de mercado não produz resultados instantâneos, adoptar este sistema apenas por uns anos é como fazer dieta apenas por uns dias. Mas é um sistema que, quando adoptado por períodos longos de tempo, tem permitido grandes aumentos no nível de vida.

As ideias de Keynes tiveram também efeitos duradouros. Muitos dos modelos utilizados hoje para estudar os efeitos da política económica de curto prazo têm preços ou salários nominais rígidos. Estes modelos incorporam as ideias de Keynes no curto prazo e as de Adam Smith no longo prazo. Mas a receita *keynesiana* de utilização da política fiscal para a gestão do ciclo económico recebe hoje pouca ênfase. É à política monetária que cabe gerir as consequências da rigidez nominal de preços e salários. É assim uma boa altura para fazer as reflexões que tem caracterizado a série de encontros sobre o Estado garantia de que este artigo faz parte. Há que olhar para as actividades do Estado e repensar o papel do sector público e do sector privado.

O que é que aprendemos com as experiências económicas do século XX? Na minha opinião assistimos a um regresso às ideias de Adam Smith.