

ESBOÇO DE UMA TEORIA FISCAL NO DISCURSO ECONOMIA POLÍTICA DE ROUSSEAU

(AN OUTLINE OF A FISCAL THEORY IN ROUSSEAU'S DISCOURSE ON POLITICAL ECONOMY)

LUIZ FELIPE NETTO DE ANDRADE E SILVA SAHD¹

RESUMO

O artigo desmente o possível silêncio teórico de Rousseau sobre os problemas econômicos. Sem sistematizá-los, o autor esboça uma teoria fiscal conforme o seu pensamento político.

Palavras-chave: *finança pública, bem público, imposto, soberania popular*

ABSTRACT

This article denies the common sense into Rousseau's possible theoretic silence about economic problems. In according with the political thought the author sketches a final theory although doesn't build a systematic body of ideas.

Keywords: *public finance, public good, tribute, popular sovereignty*

Não é minha intenção neste artigo polemizar sobre o lugar ocupado por Rousseau na história do pensamento econômico,² nem mesmo se ele ignorou a grande questão de seu tempo, o surgimento da burguesia industrial,³ mas tão somente determinar um problema fundamental para o pensador político: como é possível aliar os interesses dos indivíduos com as necessidades materiais do Estado. Como aliar os bens, a liberdade e a vida das pessoas com a intervenção

obrigatória do poder estatal que levanta fundos para garantir a sua própria manutenção. A solução desse problema exige do pensador político uma abordagem dos modos legítimos de arrecadação fiscal que o governo pode cobrar de seus cidadãos contribuintes. Ele deve apontar os limites da atuação do poder executivo na legislação tributária do país, se os governantes podem por meio de legislação específica agir segundo os seus interesses políticos ou devem respeitar as leis fundamentais da nação elaboradas pela assembleia popular soberana? De fato, essa questão é uma antinomia de natureza tanto política como econômica, e respondê-la requer um tratamento especial de três temas importantes para Rousseau, a crítica à noção de progresso, as dificuldades engendradas pela noção de propriedade privada e a teoria fiscal.

Em razão dos limites de espaço e tempo,⁴ devo concentrar os meus esforços no último tema, a teoria fiscal.

Se nas **Considerações sobre o Governo da Polônia**, Rousseau demonstra o seu ceticismo sobre o "interesse pecuniário",⁵ no artigo **Economia Política** a sua postura parece ser mais próxima de um programa de reformas, pois conhecedor dos problemas enfrentados pelo fisco real francês, ele inicia a sua argüição de modo inusitado para um pensador das utopias e descarta a possibilidade de um povo que "governasse por si mesmo" como os deuses da improvável democracia direta do **Contrato Social**.⁶ O espaço para as utopias está por ora fechado, é preci-

¹ Professor Visitante da UFC, Doutor em Filosofia no IFCH da UNICAMP

² Para o historiador do pensamento econômico Joseph A Shumpeter, Rousseau não escreveu nada sobre economia, não merecendo um lugar na história dessa ciência: "Il ne renferme à peu près pas un mot d'économie" (*Histoire de l'Analyse Economique*, citado por Yves Vargas, *Rousseau, économie politique (1755)*, Paris, PUF, 1986, p. 60).

³ Posição assumida por Robert Derathé, "Introductions", in *Oeuvres Complètes*, tomo III, Paris, Pléiade, Gallimard, 1964, p. LXXIX.

⁴ Este artigo é uma versão corrigida da conferência pronunciada no Colóquio Rousseau da Filosofia da USP, em São Paulo a 18/11/1997.

⁵ Ele diz: "Os sistemas de finanças fazem almas venais; e quando não se quer senão ganhar, ganha-se muito mais em ser velhaco do que honesto homem. O emprego do dinheiro se desvia e se esconde; é destinado a uma coisa e empregado em outra" (J.-J. Rousseau, "Considérations sur le gouvernement de Pologne", in *Oeuvres Complètes*, tomo III, op. cit., p. 1005).

⁶ As próprias **Considerações** são um programa de reformas, embora em muitos aspectos seja mais severo em suas críticas, pois o autor parte da premissa da não mudança de um povo ainda jovem e com poucos problemas – na visão de Rousseau é o caso da Polônia –, o argumento central me parece o mesmo nas duas obras: como captar recursos para a manutenção do Estado, e se é possível fugir às suas artimanhas.

so dar conta da necessidade dos intermediários com suas máquinas burocráticas, de cujo trato da coisa pública, no caso específico a receita fiscal, depende a própria sobrevivência do Estado. Sem ele o corpo não funciona, e mal administrado ele perece: “por mais limitado que seja um Estado, escreve Rousseau, a sociedade civil é nele demasiado numerosa para poder ser governada por todos os membros”.⁷ Determinar a melhor forma de governo e os meios para a execução da vontade soberana não é uma tarefa secundária, mas uma condição indispensável ao pensador político e ao seu programa de reformas. Só ele pode criar uma barreira intransponível aos desmandos do “interesse pecuniário” do governante, e pôr em prática uma “*economia* justa e sábia”.⁸

A primeira decisão do legislador deve ser, em vista da necessidade de um intermediário entre o povo e a administração do Estado, a constituição de um *tesouro público* que arrecade o suficiente para a manutenção dos magistrados e de outros funcionários.

Assim sendo, a melhor abordagem sobre o tema dos impostos está no artigo **Economia Política**. Vejamos o seu desdobramento. Há duas espécies de contribuição sobre os cidadãos, a *real* cobrada sobre as coisas e a *pessoal* recebida por “cabeça”. “Dá-se a ambas, diz Rousseau, o nome de *impostos* ou de *subsídios*. Quando é o povo que fixa a soma estabelecida, chama-se *subsídio*; quando estabelece todo o produto de uma taxa, trata-se de *imposto*”.⁹ Respondendo à afirmação de Montesquieu sobre a taxa real ser mais conveniente à liberdade,¹⁰ Rousseau após classificar os dois modos de contribuição defende o melhor: o que reunir os dois sistemas de cobrança em um só, conciliando a taxa por indivíduo proporcionalmente a seus meios de pagamento. Pois ela será a mais equita-

tiva e conveniente a homens livres.¹¹ No entanto, existem alguns empecilhos que tornam a sua aplicação difícil, apesar de todas as evidências que apontam na direção dessas justas proporções; são eles: a avareza, “o crédito e a fraude.”¹² Mas o que forma a proporção desejada? Quais são os elementos de sua fundação? Segundo Rousseau, basta considerar três relações: a quantidade, o uso e a utilidade para se chegar a um denominador comum entre as partes envolvidas no processo, o contribuinte e a arrecadação pública. A primeira, quem possui o dobro de bens paga duas vezes mais sobre quem possui apenas uma propriedade, isto é, para os bens duplicados, imposto duplicado. A Segunda, exige a distinção entre o estritamente necessário e o supérfluo com a intenção de taxar o excesso e não o imprescindível ao homem. E a terceira, refere-se às vantagens conseguidas na confederação social que protegem as posses dos ricos e deixam aos pobres a construção de uma miserável “choupana” erguida com as “próprias mãos”.¹³

A combinação dessas medidas mostra que a divisão equitativa e proporcional deve ser imposta em virtude das diferenças sociais e do supérfluo dos bens. Ela é a única defesa contra as desigualdades e a reparação possível das injustiças do pacto social proposto pelo rico aos pobres em troca do trabalho de governá-los.¹⁴ Por outro lado, a combinação das medidas e a sua aplicação evitam um outro inconveniente ao Estado, a custosa sonegação fiscal. Só a taxa pessoal tem esta característica de não impedir que os indivíduos subtraíam ao pagamento de suas contribuições, pois, além de ser um dos motivos de sonegação, é muito pesada e custosa. E o pior, o dinheiro coletado está “sujeito a ser desviado de sua destinação.”¹⁵ Só a taxação sobre os domínios tem o poder de evitar

⁷ J.-J. Rousseau, “Discours sur l’économie politique”, in *Oeuvres Complètes*, tomo III, op. cit., p. 264.

⁸ *Id.*, *ibid.* Para Rousseau, o “interesse pecuniário é o pior de todos, o mais vil, o mais próprio à corrupção e até mesmo, repito-o com confiança e o sustentarei sempre, o menor e o mais fraco aos olhos de quem conhece bem o coração humano” (“Considérations sur le gouvernement de Pologne”, in *op. cit.*, tomo III, p. 1005).

⁹ J.-J. Rousseau, “Discours sur l’économie politique”, in *op. cit.*, tomo III, p. 270.

¹⁰ Montesquieu, “De l’esprit des lois”, in *Oeuvres Complètes*, tomo II, Paris, Pléiade, Gallimard, 1954, p. 467. Cf. também a idéia de Montesquieu sobre a *capitação* ser o imposto mais “servil”, embora cômodo e de baixo custo (J.-J. Rousseau, “Considérations sur le gouvernement de Pologne”, in *op. cit.*, tomo III, pp. 1010-1011). Ele é comum “aos regimes sem liberdade política” (Richard Bonney, “Les théories des finances publiques à l’époque moderne”, in *Systèmes économiques et finances publiques*, Paris, PUF/CNL, 1996, p. 184).

¹¹ Além disso, ela pode criar uma situação favorável contra a fraude: “É preciso que a taxação seja tão bem proporcionada, que o embaraço da fraude ultrapasse o lucro.” (J.-J. Rousseau, “Considérations sur le gouvernement de Pologne”, in *op. cit.*, tomo III, p. 1011).

¹² *Id.*, *ibid.*

¹³ *Id.*, *ibid.*, p. 272. O problema é pior do que parece: “tudo o que o povo paga, escreve Rousseau, perdeu para sempre, e fica ou volta às mãos dos ricos, e, como é somente aos homens que participam do governo ou aqueles que dele se aproximam, que, mais cedo ou mais tarde, passam os produtos dos impostos, eles têm, mesmo pagando a sua parte, um visível interesse em aumentá-los.”

¹⁴ Esse pacto é visto por Rousseau como uma pura hipocrisia que não merece sequer a definição de contrato, mas a noção pejorativa do pacto efetuado com o próprio demônio (cf. Alexis Philonenko, *Jean-Jacques Rousseau et la pensée du malheur*, tom. I, Paris, Vrin, 1984, p. 258).

¹⁵ J.-J. Rousseau, “Considérations sur le gouvernement de Pologne”, in *op. cit.*, tomo III, p. 1011.

uma situação como esta, embora o autor desautorize a cobrança sobre as terras, porque o lavrador, ao se ver taxado proporcionalmente ao produto de seu campo, tende a deixar as suas terras improdutivas, retirando apenas “o que precisa para viver.”¹⁶ Ou seja, ele transforma a sua propriedade, ao torná-la inculta, em um propriedade de subsistência. Para Rousseau, esta é uma máxima ridícula a serviço dos países preocupados apenas com a quantidade da produção e a segurança de sua arrecadação fiscal, jamais com a comodidade de seu povo.

A *talha*, como é conhecido o imposto sobre as terras, provoca o seguinte dano ao país: ela incita a agricultura à indolência quando atrai para as cidades o dinheiro do campo.¹⁷ De fato, há uma perturbação na circulação monetária cuja consequência imediata é a quebra do livre jogo da concorrência com a diminuição brusca dos preços do trigo. O campo, segundo Rousseau, é o grande prejudicado com um imposto dessa natureza, pois ele beneficia apenas o comércio e a indústria emergente com os seus lucros exagerados. Os efeitos, porém, não param por aí, pois com o passar do tempo há o despovoamento das províncias e a ruína do país.¹⁸ Em outras palavras, deve ser ponto pacífico que o prejuízo causado decreta a sentença de morte do paciente já moribundo e a imediata dissolução do Estado que soçobra no arbítrio da pura força. Assim, tudo o que desestabiliza o corpo político, tudo que atenta contra a autoridade de suas leis, de suas crenças tradicionais e de sua religião, é sentido como força de dissolução e de desintegração sociais. Afinal, ressalta o autor, quando há falha na circulação das espécies motivada pela concentração do dinheiro nas capitais e a destruição do preço justo entre as necessidades do agricultor e o valor de seu trigo, não há mais como remediar um infortúnio dessa monta. Ainda mais quando a aparente vantagem do preço baixo agrava os males sem que sejam percebidos. Na realidade, ele produz uma diminuição do produto no mercado até provocar a morte de várias pessoas de fome, ou a desnutrição

em casos de crises passageiras. O próprio produtor, com a desvalorização de sua colheita, tem um dilema para resolver, ou paga o imposto real sobre suas mercadorias e repassa o seu custo ao preço final da mesma, ou absorve esse prejuízo e passa a correr o risco da inadimplência.¹⁹ Assim sendo, “deve-se reconhecer que a capitação sobre a terra é um verdadeiro imposto sobre o seu produto”.²⁰ E nada mais injusto e perigoso que colocar em prática esse tipo de política econômica.

O verdadeiro estadista tem uma atitude diversa, ele eleva o seu objetivo acima das questões relacionadas às finanças e muda o que pode ser oneroso, como a carga tributária, em regulamentos de polícia mais úteis. Ele cria uma imagem popular favorável com essa política, pois almeja apenas o bem do país e jamais o produto das taxas. A cobrança deve se limitar aos produtos de luxo ou coisas de “pura fruição” e isentar dos impostos os produtos necessários. Sem esta preocupação não se atingirá o fim desejado, a prevenção do aumento contínuo da desigualdade das fortunas, principal motivo da sujeição de uma multidão “de operários e de servidores úteis” aos ricos, e da multiplicação de pessoas ociosas na cidade e do despovoamento nos campos.²¹ Tais impostos aliviam a pobreza cujo ônus recai exclusivamente sobre as riquezas. Contudo, é preciso estabelecer uma medida proporcional entre o preço dos produtos e o direito que o sobre-carrega para não se transformar em fraude, mas na defesa dos indivíduos contra a sedução dos proveitos ilegítimos e contra o lucro desmedido. Donde a importância do tributo a ser pago por quem usa a coisa taxada e não por quem a vende. Assim sendo, Rousseau faz uma lista: “Que se estabeleçam taxas grandes sobre os lacaios e as equipagens, sobre os espelhos, os lustres e o mobiliário, sobre os estofos e os dourados, os pátios e os jardins dos palácios, os espetáculos de todos tipos, as profissões ociosas, como dançarinos, cantores, histriões: numa palavra, essa multidão de objetos de luxo, de diversão e de ociosidade que chocam, que tanto menos podem se escond-

¹⁶ J.-J. Rousseau, “Discours sur l’économie politique”, in *op. cit.*, tomo III, p.273.

¹⁷ Nas **Considerações**, porém, o autor parece retomar uma fórmula do marechal de Vauban e do abade de Saint-Pierre quando atenua os efeitos os efeitos negativos desse imposto se aplicado corretamente: “O melhor imposto, a meu ver, o mais natural, e que não está sujeito à fraude, é uma taxa proporcional sobre as terras e sobre todas as terras sem exceção”. Quem produz deve pagar, conclui Rousseau. E nada escapa a esta cobrança: “todos os bens reais, terrestres, eclesiásticos e plebeus devem pagar igualmente, isto é, proporcionalmente à sua extensão e ao seu produto, seja qual for o proprietário” (*op. cit.*, tomo III, pp. 1011-1012). Em suma, o princípio de universalidade e de justiça social deve nortear a sua aplicação, senão os prejuízos torna-se-ão insuportáveis ao país.

¹⁸ J.-J. Rousseau, “Discours sur l’économie politique”, in *op. cit.*, tomo III, p. 273.

¹⁹ *Id.*, *ibid.*, p. 275. Para Rousseau, a imposição fiscal excessiva mantém a mercadoria num “preço vil”.

²⁰ *Id.*, *ibid.* Aqui, novamente é preciso ter em mente as **Considerações**. Mais justo do que o imposto direto sobre a terra, seria cobrar uma espécie de dízima do próprio produto. Esta seria recolhida na forma de “gêneros sobre a colheita”, e não em dinheiro (*op. cit.*, tomo III, p. 1012).

²¹ J.-J. Rousseau, “Discours sur l’économie politique”, in *op. cit.*, tomo III, p. 276.

der quanto o seu único uso é o de mostrar-se e que seriam inúteis se não fossem visíveis".²² Como não há outra alternativa, que se cobre caro pelo usufruto dessas regalias, pois pensar na hipótese do homem renunciar por livre e espontânea vontade ao luxo quando já desfrutou dos seus prazeres é não conhecê-lo suficientemente. É mais provável a sua renúncia ao necessário para a sobrevivência, e se deixar morrer de fome, à aceitação da condição "vergonhosa" diante de seus pares imposta pelo revés consumista. O orgulho do homem consumidor vale mais do que a sua própria vida. Um exemplo, segundo o autor, está na vaidade demonstrada pelo aumento das despesas como meio de distinção social: a opulência une-se ao preço dos produtos de luxo e faz a diferença entre o rico e o pobre. O Estado deve aproveitar-se dessa mentalidade para adquirir um rendimento garantido e seguro.²³

Mas a vantagem dessa política econômica está em outro lugar, mais exatamente no desenvolvimento da indústria. Ao mesmo tempo em que reanima a agricultura, esse tipo de tributação assegura a industrialização e o seu processo emergente nos países da Europa Ocidental: "Pela mesma razão, a indústria não tem nada a sofrer em uma ordem econômica que enriquecesse as Finanças, reanimasse a Agricultura, subsidiando o agricultor, e reaproximasse progressivamente todas as fortunas dessa mediania que faz a verdadeira força de um Estado".²⁴ Como muitos suspeitam, não há uma rejeição dessa atividade secundária da economia, mas uma defesa dos benefícios que uma tal ordem econômica pode trazer à sua implantação. No fundo, o fortalecimento da atividade primária da economia permite a prosperidade industrial de um país: a agricultura, na ótica de Rousseau, é um elemento fundamental para o seu desenvolvimento.²⁵

O autor conclui suas propostas com os possíveis benefícios dessa cobrança de tributo sobre o supérfluo. Ela reduz o desequilíbrio da riqueza a uma média justa, e isso de dois modos: primeiro, através da renúncia às despesas desnecessárias da parte dos privilegiados. Embora num primeiro momento ocorra um decréscimo na arrecadação fiscal, fruto da diminuição nas contribuições, a soma geral é favorável aos cofres públicos, pois o Estado acaba por desembolsar menos com as importações dos bens de consumo. Segundo, se os ricos não dispensam as suas prodigalidades, o fisco encontra no produto mesmo dos impostos os recursos necessários para atender o que é preciso à sobrevivência do Estado, ele enriquece com a "despesa inútil dos particulares".²⁶ A exigência é a mesma para ambos, aplicar uma política fiscal sem ferir o direito de propriedade e o interesse da nação. Se, por um lado, a tributação não pode ser imposta sem o consentimento expresso do povo ou de seus representantes, por outro, isso só é válido para as coisas de uso estritamente necessário que estejam diretamente ligadas ao direito de propriedade. Já sobre as coisas que podem ser "interditadas" quanto ao seu uso, não é mais preciso o consentimento geral, a sua fruição é optativa e de natureza particular: o consumidor "deseja" pagar por ela.²⁷ A razão desse argumento é simples, o que o governo pode vedar, mas não é proibido pelas leis e nem está contra os costumes, ele pode permitir por meio de um direito: "Se, por exemplo, o governo pode proibir o uso das carruagens, pode, com muito mais razão, impor uma taxa sobre elas; constitui isso um meio sábio e útil de censurar o seu uso sem fazê-lo cessar".²⁸ A taxa transforma-se em uma espécie de multa compulsória, cujo efeito é frear o consumo exagerado do cidadão abastado.

²² *Id.*, *ibid.* É preciso considerar o seguinte, o espetáculo em geral para Rousseau é somente um entretenimento sem nenhuma função moral aparente. Para o autor, há apenas três tipos de meios com que podemos agir sobre os costumes de um povo: a força das leis, o império da opinião e a atração do prazer. O teatro não tem acesso a nenhuma delas (cf. J.-J. Rousseau, "Lettres à M. D'Alembert", in *Oeuvres Complètes*, tomo V, Paris, Pléiade, Gallimard, 1995, pp. 20-21).

²³ Um rendimento conseguido "sobre esta distinção" ("Discours sur l'économie politique", in *op. cit.*, tomo III, p. 277).

²⁴ *Id.*, *ibid.* Segundo Rousseau, é somente sobre a mediocridade que a força da lei pode agir plenamente (cf. *id.*, *ibid.*, p. 258).

²⁵ Para uma visão diferente da minha, cf. María José Villaverde, *Rousseau y el pensamiento de las luces*, Madrid, Editorial Tecnos, 1987, p. 145.

²⁶ J.-J. Rousseau, "Discours sur l'économie politique", in *op. cit.*, tomo III, p. 2777. Robert Derathé sustenta que Rousseau está mais preocupado em "reduzir as despesas do Estado do que aumentar os seus recursos" ("Introduction", in *op. cit.*, tomo III, p. LXXX).

²⁷ Em alguns casos, porém, o consentimento popular está pressuposto.

²⁸ J.-J. Rousseau, "Discours sur l'économie politique", in *op. cit.*, tomo III, p. 278.