

Teresa Lenice Nogueira da Gama Mota

T338.9

M871d

T

N.Cham. T338.9 M871d T

Autor: Mota, Teresa Lenice

Título: As Dimensoes do Estado no



00820156

Ac. 14822

UFCE - BCME

**AS DIMENSÕES DO ESTADO NO LIBERALISMO  
ECONÔMICO**

Fortaleza  
Universidade Federal do Ceará  
1994

Teresa Lenice Nogueira da Gama Mota

**AS DIMENSÕES DO ESTADO NO LIBERALISMO  
ECONÔMICO**

Dissertação apresentada, em 1994, à  
Faculdade de Economia da Universidade  
Federal do Ceará como requisito para  
obtenção do título de mestre em Economia.

**CAEN-BIBLIOTECA**

Fortaleza  
Universidade Federal do Ceará  
1994

# CONSIDERAÇÕES

Quando se trata de mudanças, há uma tendência natural de se pensar em termos de uma mudança de estado. Mas, na verdade, a mudança é um processo contínuo e dinâmico.

De fato, a mudança é um processo contínuo e dinâmico. Ela ocorre em todos os níveis da sociedade, desde o indivíduo até a nação. A mudança é uma constante, e é através dela que a humanidade avança e se desenvolve.

A mudança é um processo contínuo e dinâmico. Ela ocorre em todos os níveis da sociedade, desde o indivíduo até a nação. A mudança é uma constante, e é através dela que a humanidade avança e se desenvolve.

A mudança é um processo contínuo e dinâmico. Ela ocorre em todos os níveis da sociedade, desde o indivíduo até a nação. A mudança é uma constante, e é através dela que a humanidade avança e se desenvolve.

A mudança é um processo contínuo e dinâmico. Ela ocorre em todos os níveis da sociedade, desde o indivíduo até a nação. A mudança é uma constante, e é através dela que a humanidade avança e se desenvolve.

A mudança é um processo contínuo e dinâmico. Ela ocorre em todos os níveis da sociedade, desde o indivíduo até a nação. A mudança é uma constante, e é através dela que a humanidade avança e se desenvolve.

**“E quando é tão forte a tendência no sentido de introduzir mudanças no governo e na legislação, como meio para melhorar a condição de humanidade, esta discussão tem mais probabilidade de aumentar de interesse do que de diminuir”**

J. S. Mill, 1848

A mudança é um processo contínuo e dinâmico. Ela ocorre em todos os níveis da sociedade, desde o indivíduo até a nação. A mudança é uma constante, e é através dela que a humanidade avança e se desenvolve.

A mudança é um processo contínuo e dinâmico. Ela ocorre em todos os níveis da sociedade, desde o indivíduo até a nação. A mudança é uma constante, e é através dela que a humanidade avança e se desenvolve.

## AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de mestrado decorreu de um esforço conjunto de pessoas que, de uma forma ou de outra, me apoiaram para ver o meu ideal acadêmico concretizado.

De início gostaria de agradecer aos meus amigos pelo incentivo e pela paciência comigo ao longo de todo o período de desgaste que foi para mim submeter-me às provas do concurso ao CAEN; o enfrentar cada disciplina; e, posteriormente, o debruçar-me para escrever a presente dissertação. A eles que, ou acenderam velinhas quando faltava energia, para que eu pudesse continuar estudando às vésperas do concurso; ou foram comigo companheiros noturnos de jornada de estudo para tornar mais dinâmica e evitar o cansaço; ou estiveram privados da minha companhia nas horas de lazer para que eu pudesse melhor enfrentar o desafio, o meu muito obrigada.

À presença do Sistema Federação das Indústrias do Estado do Ceará, seja através do Dr. José Flávio Costa Lima, Dr. Luiz Esteves Neto ou Dr. Fernando Cirino Gurgel, que, na qualidade de diretores-presidentes do Instituto Euvaldo Lodi - IEL, Órgão ao qual me vinculo, permitiram que me afastasse do trabalho para cursar disciplinas do mestrado, o meu reconhecimento. De igual modo, aos colegas do IEL que me apoiaram, o meu reconhecimento e o meu estímulo para que tomem para si este exemplo.

Aos professores que estiveram ao meu lado orientando-me durante a fase teórica e contribuindo para o êxito da minha dissertação, a quem agora homenageio nas pessoas daqueles que integraram a banca examinadora desta dissertação, o meu muito obrigada e a minha mensagem para que continuem sempre unidos do espírito acadêmico. Esta foi particularmente a característica dos professores Agamenon Almeida, da amiga e grande incentivadora, Prof<sup>a</sup> Liana Carleial e do paciente Prof. Jair do Amaral, que incansavelmente discutiram cada idéia apresentada neste trabalho, esquecendo-se dos jogos da seleção brasileira e querendo fazer o gol maior: tornar-me Mestre em Economia.

Ainda no campo profissional, devo agradecer a Floriano Jordão, cuja correção vernacular do presente trabalho muito contribuíram para a apresentação do mesmo, bem como ao Gil e à Luzia, pelos serviços de digitação e a Edlena por seu paciente trabalho de normatização.

Particularmente à minha família que me apoiou, me incentivou, privou-se da minha companhia e sofreu comigo, o meu carinho e a minha gratidão que expressei aqui na homenagem através das seguintes pessoas. Aos meus irmãos, no acompanhamento da Ana que era como se a luta fosse sua; aos meus pais, através da minha mãe, Berenice, que por todo o período do mestrado teve, mais do que nunca, de ser mãe duas vezes, fazendo as minhas vezes; aos meus filhos na pessoa do meu mascote Rodrigo que engatinhou comigo sobre os livros e que chega aos 8 (oito) anos comemorando juntos o tempo que estudo para e no mestrado.

Resta, porém, uma pessoa que está em pensamento em todas as passagens deste agradecimento. Sim, porque ele foi amigo, incentivador, colega de trabalho que apoiou, professor que debateu, sobretudo, companheiro de vida que, me dando amor e muito estímulo e paciência, me fez tornar possível um sonho. Eu me refiro ao Pedro Jorge, na pessoa de quem homenageio todas as demais com um beijo de reconhecimento, gratidão e amor.

Finalmente, agradeço a Deus por me dar a oportunidade de conviver com gente tão querida que me fez crescer e, sobretudo, por me ter confiado a virtude da perseverança.

## RESUMO

A presente dissertação de mestrado pretende resgatar as propostas liberais existentes desde a Fisiocracia até o Neoliberalismo. Dentro deste contexto, pretende-se também analisar o intervencionismo estatal, em cada momento da história, e a justificativa para sua existência; bem como analisar as funções do "Estado" sob a ótica de finanças públicas.

Assim, serão discutidas com cada autor, com o referencial da corrente econômica histórica a que está ligado, as diversas funções atribuídas ao governo e as possíveis fontes de receitas para gerenciar os gastos governamentais.

O estudo, sempre que possível, tenta discutir os sistemas tributários sob a ótica de cada um dos autores estudados e ainda a visão individual sobre equilíbrio orçamentário, e o modo de suprir déficits.

Tenta, ainda, desmitificar a onda neoliberal atualmente predominante, mostrando que não há consenso entre os neoliberais e que também não há uniformidade na proposta liberal. Ao contrário, as idéias, inclusive para a intervenção do Estado, são defendidas de acordo com o estágio do capitalismo, porém sempre para fortalecê-lo e preservá-lo.

Orientador da Tese: Jair do Amaral Filho

Revisão Vernacular: Floriano Jordão

Normalização Bibliográfica: Edlena Maria Rodrigues Pinto

MOTA, Teresa Lenice Nogueira da Gama  
As Dimensões do estado no liberalismo  
econômico/Teresa Lenice Nogueira da Gama Mota.  
Fortaleza: UFC, 1995

p.  
Dissertação (mestrado) UFC

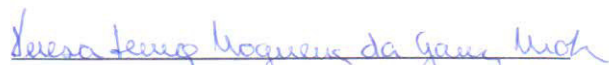
1. Liberalismo econômico I. Título.

CDU 330.82 (81)


CAEN-BIBLIOTECA


Esta dissertação foi submetida como parte dos requisitos necessários a obtenção do Grau de Mestre em Economia, outorgado pela Universidade Federal do Ceará, e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca Central da referida Universidade.

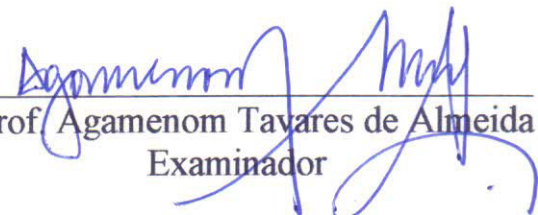
A citação de qualquer trecho desta Dissertação é permitida, desde que seja feita de conformidade com as normas da ética científica.

  
Teresa Lenice Nogueira da Gama Mota

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 22 DE JUNHO DE 1994

  
Prof. Jair do Amaral Filho  
Orientador da Tese

  
Profª Liana Maria da Frota Carleial  
Examinadora

  
Prof. Agamenom Tavares de Almeida  
Examinador

# SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	O NASCEDOURO DO LIBERALISMO.....	17
2.1	A Fisiocracia.....	18
2.2	A Visão de Adam Smith.....	22
3	OS ECONOMISTAS CLÁSSICOS E O PAPEL DO GOVERNO.....	34
3.1	O Pensamento de David Ricardo.....	35
3.2	Mill e a Influência do Governo.....	45
4	AS MUDANÇAS DA ECONOMIA NEOCLÁSSICA EM RELAÇÃO AO PAPEL DO ESTADO.....	63
4.1	O Estado na Visão de León Walras.....	64
4.2	A Visão de Alfred Marshall.....	69
5	O LIBERALISMO INTERVENCIONISTA DE KEYNES.....	73
6	O NEOLIBERALISMO.....	77
6.1	As Idéias de Von Mises.....	79
6.2	A Proposta de Hayek.....	83
6.3.	O Liberalismo de Milton Friedman.....	85
6.4	Buchanan e as Instituições Públicas no Contexto Democrático .....	96
7	CONCLUSÕES.....	105
7.1	Funções do Governo.....	114
7.2	Política Tributária.....	120
7.3	Endividamento.....	124
7.4	Marco Institucional.....	126
8	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	129



## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil de hoje presenciamos dois fenômenos bastante intrigantes no que diz respeito ao Estado brasileiro: o advogar-se a supremacia do liberalismo, como princípio político, e o criticar-se o Governo, como gerente do sistema sócio-econômico.

O primeiro fenômeno, diz-se, é baseado na “onda liberal” que domina o mundo e, portanto, não pode o Brasil ficar alheio a este movimento. O segundo fenômeno é consequência do primeiro: ou porque o liberalismo é melhor que qualquer outro sistema (por definição, ou dogma), ou porque as ações do Governo macularam o papel que este deveria desempenhar em uma sociedade.

Na verdade, o fenômeno do “neoliberalismo” atual tomou vulto quando os governos dos maiores países do mundo, influenciados por acadêmicos que defendem o liberalismo, e em face das condições políticas favoráveis o adotaram, a exemplo dos Estados Unidos e da Inglaterra. Aqui temos a consequência da sobreposição de um paradigma ao outro.

Assim, o novo paradigma que procura sobrepor-se ao “keynesianismo” das últimas quatro décadas é o que chamamos hoje de “neoliberalismo”.

Argumentam alguns autores, como é o caso de Giannette Fonseca<sup>1</sup>, que o neoliberalismo pretende mudar a atitude hostil aos princípios do liberalismo econômico. Sua principal preocupação consiste em criticar as idéias de inevitabilidade do intervencionismo estatal, apregoados por Keynes e seus seguidores, temendo, os neoliberais, que tal intervencionismo significasse a falência do Estado liberal, conduzindo ao socialismo.

No nosso entender, parece haver um equívoco nessa colocação, haja vista que Keynes não pregava o fim do Estado liberal, propondo a intervenção do Estado tão-somente em momentos de crise do capitalismo, isto é, ele apenas ressaltou o papel anticíclico a ser exercido pelo Estado. A proposta de intervenção keynesiana, de fato, não possui o caráter de economia planificada e, portanto, não poderia levar ao socialismo.

É importante observar, ainda, que mesmo os liberais ou neoliberais mais ortodoxos e exaltados não advogam a supressão completa do Estado na economia. Como veremos nos capítulos posteriores, o que normalmente é defendido pelos referidos pensadores é o estabelecimento de um limite ao poder intervencionista do Estado.

Em face de toda essa discussão e diante da transformação político-institucional que ora se desenvolve no País, mormente quando se processam mudanças na Constituição, preocupa-nos o futuro da Nação brasileira.

---

<sup>1</sup>FONSECA, E.G. **Liberalismo e pobreza**: a liberdade vencendo a miséria. São Paulo: Inconfidentes, 1989.

Acreditamos que a questão liberalismo e governo ainda não está equacionada convenientemente entre os próprios liberais e toda a discussão que ora se desenvolve nos meios acadêmicos e políticos brasileiros prende-se mais ao lado emocional que ao racional.

Por outro lado, para entendermos em sua plenitude o paradigma liberal é importante conhecer o contexto no qual está inserido. Assim, é necessário questionar:

Como surgiram as idéias liberais e quais as contribuições dos defensores daquelas idéias?

E os liberais clássicos, qual o seu pensamento sobre a forma de atuação do Governo?

Como se comportou o pensamento de economistas neoclássicos em relação a esta problemática?

Até que ponto o keynesianismo, escola de pensamento econômico que tem orientado a maioria dos governos ocidentais nos últimos quarenta anos, pode ser considerada uma “escola” não liberal?

Existe consenso entre o pensamento dos autores neoliberais no que diz respeito à intervenção governamental?

Há possibilidade de se estabelecer o papel e o tamanho ótimo para o governo com base no pensamento liberal?

Creemos que a resposta a essas perguntas é bastante difícil. Mas a busca por essas respostas nos intriga e nos estimula e é o que pretendemos encontrar neste trabalho. Este é o nosso escopo final.

Devemos deixar claro, entretanto, que nossa intenção será estabelecer a possibilidade de termos um tamanho “ótimo” para o Governo dentro de um contexto capitalista, observados princípios liberais.

Por outro lado, o papel que pretendemos discutir para o governo está fundamentalmente no contexto de Finanças Públicas, razão pela qual as variáveis analisadas são, principalmente, aquelas que afetam o “orçamento”.

Desse modo, a presente dissertação, “As Dimensões do Estado\* no Liberalismo Econômico”, pretende contribuir fundamentalmente para um melhor entendimento das funções do Governo, da política tributária e do endividamento público, no contexto do pensamento liberal. Sua estrutura é composta de sete capítulos, inclusive esta Introdução.

---

\* O termo Estado foi usado como sinônimo de Governo para sermos fiel a maior parte dos autores estudados que cometem tal impropriedade.

No segundo capítulo distinguimos a fundamentação do pensamento clássico, analisando a Fisiocracia e a proposta de Adam Smith, procurando mostrar o nascedouro das idéias liberais, haja vista que foram os fisiocratas, na França, e Adam Smith, na Inglaterra, os fundadores do liberalismo.

O terceiro capítulo discute a forma de atuação do Governo no pensamento dos economistas clássicos, aqui representado na visão de Ricardo e Stuart Mill.

Muito embora tenhamos outros mestres da Ciência Econômica nominados na Escola Clássica, como Thomas Robert Malthus (1766-1834) e J. B. Say (1767-1832), centramos nossa análise naqueles dois autores, uma vez que Say e Malthus não exploram em suas obras o papel do Estado no sistema econômico.

No capítulo quatro, pretende-se mostrar o pensamento de economistas neoclássicos em relação a esta problemática.

Ao analisarmos os trabalhos dos economistas chamados de neoclássicos, desde Antoine Augustin Cournot (1801-1877) a Gustav Cassel (1866-1945), encontramos que a grande contribuição, no campo da ciência econômica, desses economistas, situa-se muito mais na área da microeconomia, com a revolução utilitarista, que, propriamente, em termos dos agregados macroeconômicos (exceção para o modelo de equilíbrio geral de Marie Esprit Leon Walras (1834-1910) e muito menos em referência ao setor público do sistema econômico.

Por esta razão, centramos nossa atenção somente nas contribuições de Leon Walras<sup>2</sup> e Alfred Marshall<sup>3</sup>.

O quinto capítulo pretende dissipar as dúvidas a respeito da proposta de Keynes sobre a intervenção do Estado na Economia, mostrando como aquele economista defende o individualismo como filosofia política. Tal como fizemos para os demais autores, procurou-se resgatar a visão keynesiana sobre o orçamento público, com destaque para o endividamento.

No capítulo seis, que denominamos de "O Neoliberalismo", procuramos analisar não só a posição de economistas que sucederam Keynes mas, também, contemporâneos de Keynes, como Von Mises e Hayek.

Estudamos, fundamentalmente, as três escolas neoliberais, ou seja, a Escola Austríaca, a Escola Monetarista e a Escola da Escolha Pública.

A Escola Austríaca, representada por Von Mises e Hayek, prega a economia de mercado, regida pelo sistema de preços a partir dos fundamentos, propriedade e eficiência alocativa da ordem espontânea.

<sup>2</sup>WALRAS, León M. E. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

<sup>3</sup>MARSHALL, A. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

A Escola Monetarista, tendo como expoente Milton Friedman, aponta a inflação como fenômeno monetário, enfatizando o papel dos gastos do governo na sua formação e no seu controle.

A Escola da Escolha Pública, representada por James Buchanan, defende a necessidade de criar mecanismos restritivos constitucionais para conter a expansão dos gastos e do déficit público.

Finalmente, no capítulo sete, extraímos as conclusões, procurando responder à pergunta central de nosso trabalho: é possível propor o papel e o tamanho ótimo de governo dentro do pensamento liberal?

Convém ressaltar que a abrangência da análise de cada uma das escolas e dos autores, anteriormente citados, varia conforme a ênfase dada por cada autor ao assunto ou de acordo com o material bibliográfico a que tivemos acesso.

Excusamo-nos, desde já, pelas falhas por ventura existentes, que decorrem da dificuldade de se analisar um aspecto parcial da obra do autor, como se verificou nesta dissertação.

Esperamos, contudo, estar contribuindo para um debate que nos parece relevante e atual, principalmente se estivermos atentos às diferenças de propostas conforme se trate do contexto de economias capitalistas desenvolvidas ou subdesenvolvidas.

## 2 O NASCEDOURO DO LIBERALISMO

No presente capítulo, conforme assinalado na introdução, pretendemos mostrar como surgiram as idéias liberais, seja na França com a Fisiocracia, retratada principalmente através do pensamento de François Quesnay, seja na Inglaterra, com a visão de Adam Smith.

Como é sabido, cronologicamente a Fisiocracia segue-se à doutrina Mercantilista, que caracterizou o período histórico da revolução comercial durante os séculos XVI a XVIII. Tal doutrina, resumidamente, baseava-se no acumular divisas em metais preciosos, pelo Estado, via comércio exterior de caráter protecionista.

Na verdade, o comércio e a indústria no mercantilismo eram mais importantes para a economia nacional que a agricultura.

Assim, para os mercantilistas, a circulação das mercadorias era a fonte primeira de riqueza de uma nação.

Como veremos, para combater tais idéias surge a Fisiocracia, e com ela o princípio fundamental de que apenas o setor agrícola é capaz de gerar um produto econômico líquido, ou seja, é capaz de gerar um excedente em relação aos custos.

Na Fisiocracia, como veremos, o empreendedor rural capitalista tem como fator de sua remuneração o livre comércio, a ciência e a educação se constituem insumos de produção e o interesse privado é a força motora do sistema.

É importante ressaltar, como assinala Rolf Kuntz<sup>4</sup>, que a Fisiocracia, ao deslocar da circulação para a produção a origem do excedente econômico, lança o fundamento da análise da produção capitalista.

Como veremos, a Fisiocracia se constituirá a primeira escola baseada em uma filosofia econômica. Pregando a harmonização dos interesses, a Fisiocracia se completa com uma reflexão sobre a ordem social e o sentido de autoridade.

Segundo a Fisiocracia, o empresário agrícola não negligenciando nenhum meio, nenhuma vantagem particular, faz o bem geral. É, por assim dizer, uma versão francesa da mão invisível defendida, como veremos, por Adam Smith.

Ainda como lembra KUNTZ<sup>5</sup>, e como veremos, é simplificadora e falsa a visão de que as idéias liberais anunciam um Estado mínimo em oposição à doutrina intervencionista que acompanha a construção do Estado, verificada no mercantilismo. Na verdade, no caso da Fisiocracia, a grande novidade em relação ao mercantilismo é a percepção de uma ordem econômica transcendente ao Estado, mas não a afirmação de que a este nada compete fazer.

---

<sup>4</sup>KUNTZ, Rolf N. **Capitalismo e natureza**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

<sup>5</sup>Ibidem

Entretanto, e também como veremos adiante, a opinião de Adam Smith é que ainda não foi com os fisiocratas que se estabeleceu o sistema de liberdade natural. Houve, tão somente, uma reação ao mercantilismo.

Smith irá mostrar, ainda, que a expansão das atividades não agrícolas aparecerá como a grande marca do progresso, fator de alargamento dos mercados e a causa do próprio avanço da agricultura.

Finalmente, observa-se tanto na Fisiocracia como em Smith que ambos buscarão neutralizar, tanto quanto possível, as imperfeições derivadas de desigualdades entre os agentes objetivando os melhores resultados que o mercado possa proporcionar.

## 2.1 A Fisiocracia

A Fisiocracia, uma “Escola” de pensamento econômico, emergiu na França no começo do século XVIII, em contraposição à contribuição mercantilista, conforme assinalado.

O que se verificou durante o mercantilismo é que a intervenção do Estado, voltada para o crescimento da indústria e do comércio de além-mar da França, levou a um colapso da agricultura francesa. Por outro lado, a pompa de Versailles e as guerras em que a França se viu envolvida acabaram por apresentar um pesado fardo tributário sobre a agricultura.

Assim, não é de se admirar que surgisse um movimento de oposição a este estado de coisas. Foi aí que a doutrina fisiocrática emergiu com bastante vigor apresentando, pela primeira vez, de maneira sistemática, um paradigma liberal.

Em contraponto ao mercantilismo, cujo poder econômico emergia do comércio, a Fisiocracia, pelo seu próprio sentido etimológico, estabelecia o poder econômico advindo da exploração da terra (natureza).

Assim, a Fisiocracia admitia como classe produtiva aquela que, a partir da exploração do território, fazia surgir a cada ano a riqueza das nações. Essa classe era, segundo o modelo fisiocrático, a classe dos arrendatários. Afirmavam os fisiocratas que não havia rendimento senão o produto líquido das terras. Todo outro lucro anual ou é pago pelo rendimento ou é parte dos custos que serviriam à sua produção.

O liberalismo econômico que surgia defendia três princípios fundamentais: i) o princípio da ordem; ii) o princípio da autonomia; e iii) o princípio da regulação de mercado.

Para os fisiocratas, o princípio da ordem se baseava no princípio da ordem natural providencial ou determinada por Deus. Tal ordem natural gerava as leis constitutivas e fundamentais de todas as sociedades, imutáveis e universais, estabelecendo direitos e deveres do homem que resultaram na trilogia liberdade, propriedade e autoridade.

Liberdade, era a antítese da escravidão e do protecionismo, originando o “laissez-faire”. A garantia da liberdade individual levava, como corolário à garantia ou segurança das riquezas de exploração agrícola, isto é, do capital do agricultor, do empresário agrícola, do capitalista, que, convém esclarecer, não se confunde com o senhor fundiário. Os proprietários poderiam gozar da segurança da propriedade fundiária, pelo papel que desempenham, como veremos, no aumento da riqueza e do bem-estar geral.

Para os fisiocratas, a propriedade era um instrumento pelo qual a humanidade era destinada a perpetuar a grande obra da criação. A propriedade era a condição de bem-estar e de progresso e o proprietário tem uma função social precisa que é utilizar seus recursos em favor do desenvolvimento. Assim, o rendimento dos agricultores, recebido pelos proprietários, deveria ser utilizado no reparo de estradas e outros equipamentos de infra-estrutura.

Desse modo, os proprietários de terra desempenhavam, também, um papel fundamental no esquema da Fisiocracia e de seu líder Quesnay, que se constituía uma verdadeira teoria do desenvolvimento. O rendimento pago aos proprietários, o “revenu”, deveria ser usado da maneira mais favorável à reprodução agrícola. As necessidades da acumulação, no caso a formação de infra-estrutura física para a economia, deveriam, portanto, comandar as decisões de uso do “revenu”, sugerindo uma correspondência entre a distribuição e a produção.

No que diz respeito à autoridade, a Fisiocracia não negava a autoridade do Estado, mas tão-somente do Estado-Guardião. Ou seja, daquele Estado destinado a manter a ordem natural providencial.

Como assinala KUNTZ<sup>6</sup>, para a maior prosperidade possível da sociedade é preciso, segundo Quesnay, que a autoridade soberana, sempre esclarecida pela evidência, institua as melhores leis e as faça observar com exatidão. É em benefício do arrendatário que se devem mudar as leis e os costumes econômicos.

Segundo Quesnay, o governo era o interlocutor ideal. A ele caberia, portanto, dar grande atenção ao trabalho do arrendatário, zelar pelo cumprimento dos contratos entre agricultores e donos de terra, evitar a opressão dos habitantes do campo.

Considerando como fonte maior de criação de riqueza a agricultura, a Fisiocracia advogava o “governo da natureza”, onde existiria uma “ordem natural da sociedade”, cabendo ao Estado, segundo os fisiocratas, uma ação passiva. Não lhe deveria ser permitido criar leis positivas para reger o funcionamento da economia e da sociedade. O Estado, ao contrário, deveria submeter-se às “leis naturais” que, em outras palavras, seriam as leis de mercado.

O principal objeto do governo era facilitar, pelo comércio, as vendas dos produtos da terra, garantindo, para tanto, a liberdade do comércio, pois, segundo eles, a política de comércio interno e externo mais segura consiste na plena liberdade da concorrência.

---

<sup>6</sup>KUNTZ, op. cit.

Por outro lado, livre concorrência significava comércio fácil e imune, isento de todas as contribuições fiscais, de monopólios, de ordenados de inspetores e funcionários; livre concorrência era, antes de tudo, antimercantilismo.

Dessa forma, coerentes com suas crenças e hipóteses, pregavam a abolição de todas as regulamentações, taxas e impostos que caracterizavam a intervenção do Estado durante o período mercantilista.

Mas, os fisiocratas atribuíam ao governo uma presença mais ativa quando se tratava de apoiar o comércio de produtos agrícolas. Nesse caso, cabia ao governo cuidar dos meios de transporte de todos os tipos, bem como garantir a segurança nos mares.

Nesse particular aspecto lembra KUNTZ<sup>7</sup> que, como os grandes críticos do mercantilismo, Quesnay contempla o comércio livre como fonte de vantagens para todos os parceiros, vantagens naturais e evidentes. Mas, uma vez que essa evidência não seja percebida por todas as partes, cabe estabelecer e garantir o império da ordem natural à força de canhões. Tal aspecto reflete uma profunda dependência do setor privado em relação ao setor público.

Quesnay ressalta, ainda, a responsabilidade do Estado com a segurança militar, lembrando que a força de uma Nação consiste num rendimento público suficiente para as necessidades do Estado em tempos de paz e de guerra.

Convém ressaltar, ainda, que a abertura de estradas e a proteção do comércio marítimo objetivavam fundamentalmente a ampliação dos mercados.

Ainda dentro de sua lógica liberal e conforme se percebeu anteriormente, o arrendatário passava a ser o agente central do sistema econômico, por constituir-se o “ente econômico” através do qual a riqueza gerada pela terra se fazia presente. Era o arrendatário o responsável pelos adiantamentos das despesas da agricultura e pelo pagamento anual dos rendimentos dos proprietários de terra.

Os outros entes econômicos eram considerados “classe estéril ou improdutiva”. A classe estéril era formada, assim, por todos os cidadãos ocupados em serviços e trabalhos que não os da agricultura e cujas despesas são pagas pela classe produtiva e dos proprietários, cujos rendimentos eram procedentes da classe produtiva. As funções não-agrícolas eram improdutivas por não poderem gerar um produto líquido ou um excedente em relação aos custos da produção\* .

Na atividade agrícola havia um lucro anterior à renda do proprietário. Era a remuneração embolsada pelo empresário, a recompensa necessária a seu esforço.

Um dos mais famosos axiomas da Fisiocracia era o de que só deveria existir um imposto: o imposto único sobre a renda da terra. Este fato seria o mais correto porque a renda representaria, pelo menos em parte, a retribuição pela utilização de um

<sup>7</sup>KUNTZ, op. cit.

\* Convém ressaltar que Quesnay se referia à indústria e ao comércio como universos formados por pequenos agentes artesãos e pequenos mercadores dedicados a ganhar apenas a subsistência.



fator natural, a terra, não reprodutível. Preservam-se, dessa maneira, os recursos da empresa agrícola.

Convém ressaltar, ainda, que o imposto único, incidente sobre o “revenu” ou sobre o ganho da propriedade, devia ser garantido pelo valor das terras e não do capital de exploração, fato que não deixava aos proprietários outra saída senão alugar suas terras a ricos arrendatários.

A idéia dos fisiocratas de um imposto único baseava-se, também, no objetivo de minimizar os custos de cobrança, tributando diretamente aqueles rendimentos que, em última análise, suportavam os impostos.

O grande aforisma da Fisiocracia era, portanto: “Um só Deus; um só príncipe; uma só lei; um só imposto; uma só medida.”

Resumindo: da Fisiocracia podem-se reter os seguintes princípios:

- Em toda sociedade existe uma ordem natural providencial que é necessário conhecer e respeitar, que é universal e transcende às peripécias da história das sociedades.

- O respeito à liberdade individual, a liberdade de produção e da circulação das mercadorias, e o princípio da propriedade privada são fundamentais para assegurar o bom funcionamento da ordem natural providencial.

- As riquezas circulam na economia entre as classes sociais e através de diferentes funções, à maneira do sangue no sistema circulatório.

- O comércio exterior não é importante: constitui apenas um mero paliativo ao mercado interno.

- Só a agricultura é fecunda, protetora, porque só o trabalho da terra permite a multiplicação das riquezas materiais. Os outros setores são estéreis, incapazes de engendrar um produto líquido.

- O papel do Estado deve-se limitar ao despotismo esclarecido (para ensinar a respeitar a ordem natural providencial).

- O Estado deve cobrar imposto para cobrir suas despesas, porém um único imposto gravado sobre a renda da terra.

É conveniente chamar a atenção para uma das máximas da Fisiocracia que afirma: O Governo deve-se ocupar menos de cuidar de poupar do que das operações necessárias à prosperidade do reino, pois despesas muito grandes podem deixar de ser excessivas pelo aumento das riquezas.

Contudo, defendiam os fisiocratas que os governos evitassem o endividamento público, lembrando que os recursos necessários para prover as necessidades extraordinárias do Estado deveriam advir apenas da prosperidade da nação e não do crédito dos financistas. Sugeriam que o Estado evitasse empréstimos que originavam a formação de rendas financeiras e que ocasionavam um comércio de agiotagem, por meio de papéis negociáveis, cujos descontos aumentavam cada vez mais as fortunas pecuniárias estéreis, em detrimento de ganhos decorrentes da agricultura.

Sobre este último aspecto, Quesnay, ao analisar as condições do mercado financeiro, sugere o tabelamento ou a fixação de um teto para os juros. Os juros de longo prazo, inclusive, seriam indexados pelo valor das terras.

Finalmente, e conforme comenta KUNTZ<sup>8</sup>, o liberalismo econômico da Fisiocracia, advogado por Quesnay, está limitado por dois fatores fundamentais:

- i) sua teoria de produto líquido, que faz da agricultura a única fonte de riqueza; e
- ii) a percepção de que, fora de um sistema moldado na ordem natural, não haverá harmonia entre os interesses comuns e os interesses particulares.

Convém ressaltar, por último, que Quesnay também não oferece uma resposta completa sobre as funções do Governo, explicitando minuciosamente as funções político-administrativas.

## 2.2 A visão de Adam Smith

Fruto da discussão e da conseqüente mudança do mercantilismo para a Fisiocracia, o mundo civilizado dos meados do século XVIII começou a viver a doutrina liberal, segundo a qual o Estado deveria intervir o mínimo possível no sistema econômico de uma nação.

O grande desenvolvimento industrial que começou a delinear-se também por volta de meados daquele século, parecia corroborar a superioridade do novo paradigma sobre o mercantilismo.

Estes dois fenômenos, as novas idéias, com o surgimento da Fisiocracia, e o econômico, a revolução industrial, formaram, então, o contexto ideal para a proliferação da doutrina liberal. E Adam Smith (1723-1790) não poderia deixar de ser influenciado pelas referidas características. É interessante observar que a grande lição dos fisiocratas, absorvida por Adam Smith, foi o princípio da não-intervenção estatal no sistema econômico.

Desta forma, a sua mais famosa obra, *Um Inquérito Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações* (1776), além do trabalho fundamental de estabelecer, logicamente, os alicerces da Teoria Econômica, é um libelo contra a intervenção estatal.

Como assinala Gentil Corazza<sup>9</sup>, Smith chama a atenção de que o aumento da riqueza nacional depende muito mais de fatores como a divisão do trabalho e a acumulação de capital do que da intervenção do Estado. A “mão invisível” de Adam Smith levava à harmonização do interesse individual com o social. Desta forma, o Estado não deve colocar obstáculos ao livre desenvolvimento das forças capazes de promover o desenvolvimento econômico.

<sup>8</sup>KUNTZ, op. cit.

<sup>9</sup>CORAZZA, Gentil. *Teoria econômica e estado (de Quesnay a Keynes)*. Porto Alegre: FEE, 1985. 144p. (Teses, 11)

Assim, o pensamento de Smith está perpassado das vantagens econômicas do interesse individual, procurando combater as restrições à importação e defendendo a inutilidade da intervenção governamental na alocação de recursos.

Neste campo, Smith dispende grande parte do seu esforço em analisar o papel do governo em três itens: os gastos, as fontes de receitas e a dívida pública.

Dentro da filosofia liberal do século XVIII, o papel do governo deveria ser o mais reduzido possível. Assim, Smith advogava que os gastos de governo deveriam direcionar-se para os seguintes setores: defesa nacional, justiça, oferta de bens, manutenção de instituições públicas e educação.

Começemos por analisar os gastos com segurança. O argumento principal de Smith para justificar os gastos com segurança é fundamentado no seguinte princípio: se alguém vai lutar em uma guerra, não terá condições de trabalhar para seu próprio sustento, logo, este alguém **“deve necessariamente ser mantido pelo povo”**<sup>10</sup>. Considerando, ainda, que a arte bélica exige treinamento, por ser uma **“ciência extremamente intrincada e complexa”**<sup>11</sup> há de se ter “profissionais” nesta arte. Assim, no dizer de Smith, **“para levar a arte bélica a esse grau de perfeição, é necessário que ela se torne a ocupação exclusiva ou principal de determinada classe de cidadãos, e a divisão do trabalho é tão necessária para o desenvolvimento dessa arte quanto o é para o de qualquer outra”**<sup>12</sup>. Mas, adiciona Smith que tal arte é diferente das outras e, portanto, não pode ser exercida por diletantismo e assim, **“Em se tratando da arte bélica, somente a sabedoria do Estado tem condições de fazer com que a profissão de soldado seja uma atividade específica, separada e distinta de tantas outras”**<sup>13</sup>; e mais: a sabedoria do Estado também fará com que o cidadão privado não dedique a maior parte do seu tempo em exercícios militares.

Convém destacar, residia um dos princípios de Smith para o papel do governo: defender a sociedade de toda a agressão externa. Smith não se limitava a associar segurança nacional à acumulação, mas também à liberdade. Na verdade, ele era contra a opressão sobre as minorias. Para Smith, a agressão externa poderia significar servidão, antítese de liberdade.

A segunda justificativa para gastos governamentais defendida por Smith relaciona-se à oferta pública da justiça. Para ele, a justiça deveria existir, fundamentalmente, para proteger a propriedade, visto ser a causa de conflitos entre aqueles que nada têm e os que conseguem acumular o capital. Ele diz textualmente: **“Os homens podem viver juntos em sociedade, com um grau aceitável de segurança, embora não haja nenhum magistrado civil que o proteja da justiça decorrente dessas paixões. Entretanto a avareza e a ambição dos ricos e, por outro lado, a aversão ao trabalho e o amor à tranqüilidade atual e ao prazer, da parte dos pobres, são as paixões, que levou a invadir a propriedade - paixões muito mais**

<sup>10</sup> SMITH, Adam. **Um inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural e Industrial, 1983. v. 2, p. 154.

<sup>11</sup> Ibidem. p. 154

<sup>12</sup> Ibidem. p. 155

<sup>13</sup> Ibidem. p. 155

constantes em sua atuação e muito mais gerais em sua influência. Onde quer que haja grande propriedade, há grande desigualdade”<sup>14</sup>.

Tal concepção é corroborada quando aquele Autor assegura que: **“Onde não há propriedade ou, ao menos propriedade cujo valor ultrapasse o de dois ou três dias de trabalho, o Governo Civil não é tão necessário”**<sup>15</sup>.

No dizer de Corazza<sup>16</sup> ao deixar transparecer em sua obra a sociedade real, dividida em classes, com interesses divergentes, Smith coloca o Estado com papel relevante no sentido de impedir conflitos que venham a prejudicar a acumulação de capital. O Estado surge, desta forma, como necessidade de oferecer segurança à riqueza nacional contra ataques externos e garantir a propriedade privada contra ataques internos. Ainda segundo esse autor<sup>17</sup> são as leis da justiça que traçam os limites do comportamento econômico de indivíduos e do próprio Estado. A “mão invisível” é a mão do legislador.

Na verdade, embora Smith tenha enfatizado a “segurança” à propriedade e ao capital, nota-se a sua preocupação com o cidadão quando ele advoga não só a separação entre o judiciário e o executivo, mas a total soberania do primeiro, a fim de que se possa assegurar **“que cada indivíduo se sinta perfeitamente seguro na posse de todos os direitos que lhe cabem . . .”**<sup>18</sup>

Tem-se aqui o segundo princípio de Smith para o papel do Governo: defender cada membro da sociedade contra a injustiça ou a opressão. Assim, em Smith, o liberalismo econômico conjuga-se com o Estado de direito na medida em que a cidadania é contemplada.

Em sua terceira justificativa para os gastos públicos, Smith esquece a sua “mão invisível” e advoga abertamente a ação do Estado como ente produtor. A intervenção do Estado no campo econômico visaria facilitar o comércio, atuando como indutor da produção capitalista. Assim, toda vez que o setor privado não se sentir atraído pelo lucro do investimento, ou quando o montante de capital exigido para o investimento for de tal ordem que o setor privado não possa financiá-lo, Smith não hesita em justificar a intervenção estatal, desde que a referida obra ou investimento possam proporcionar a máxima vantagem para a sociedade.

Dentro deste contexto, encontramos a justificativa para a intervenção estatal nos chamados “monopólios naturais”, embora Smith não os tenha citado. Smith defende a ação do Estado como ofertador de obras de infra-estrutura tais como: estradas, portos, canais, obras estas justificadas como indutoras do comércio entre as nações.

Estes argumentos ratificam o terceiro princípio de Smith para o papel do governo: garantir obras públicas e instituições ligadas ao interesse coletivo. Aqui a preocupação básica de Smith era com a construção do mercado.

<sup>14</sup>SMITH, op. cit. p. 164.

<sup>15</sup>SMITH, op. cit. p. 164.

<sup>16</sup>CORAZZA, op. cit.

<sup>17</sup>CORAZZA, op. cit.

<sup>18</sup>SMITH, op. cit. p. 172.

É conveniente ressaltar que Smith justificava a “contribuição de melhoria” ou “pedágio” como forma de pagamento para aqueles bens que viessem a beneficiar somente setores específicos.

Finalmente, baseado no terceiro princípio, Smith oferece uma quarta justificativa para os gastos públicos: a educação.

A ênfase de Smith é na educação tomada em seu sentido mais amplo, aquela que se destina não só a profissionalização, mas, fundamentalmente, à formação humanística e cívica do cidadão. Neste sentido, ele advoga, primordialmente, a ação do governo na educação da juventude.

Convém lembrar que Smith é o primeiro economista a separar a moral da economia. Contudo, preocupava-se com a formação do homem integral. Acreditando ser o trabalho a principal força geradora de riqueza, objetiva, também, que a educação aumente a destreza do trabalho. Estaria, desse modo, criando fundamentos para a sociedade de mercado.

Convém lembrar também que Smith acreditava que a educação pudesse vir a resolver todos os problemas de embrutecimento das pessoas, decorrentes da divisão do trabalho.

É com base nessa sociedade de mercado que Smith advoga que mesmo a escola para os mais pobres deve ser paga (por menor que seja tal pagamento) porque se o setor público pagasse totalmente o professor, este **“logo começaria a negligenciar seu trabalho”**<sup>19</sup>.

Contudo, Smith admite que, pelo menos no campo da educação, a escola pública estaria mais apta a formar o cidadão em sua plenitude, que o ensino privado, este destinado ao ensino dos modismos e do direcionamento individual do estudante.

Dentro do campo “educação”, Smith vê a oferta de diversão pública como um complemento à educação formal e, por isso, a defende. É o divertimento em forma de cultura!

Mesmo ligado à universidade, foi professor de Literatura na Universidade de Edimbourg e professor de Filosofia na Universidade de Glasgow, Smith não explora este nível de ensino como oferta do setor privado ou público, muito embora o seu sentimento seja para que ela seja privada, senão vejamos a seguinte passagem : “ . . . **que são ou deveriam ser professores, provavelmente farão causa comum, serão muito indulgentes entre si, cada um consentindo em que o vizinho possa negligenciar seu dever, desde que ele próprio também seja permitido negligenciar o seu**”<sup>20</sup>.

<sup>19</sup>SMITH, op. cit. p. 215.

<sup>20</sup>SMITH, op. cit. p. 201.

Importa aqui notar a percepção de Smith quanto à necessidade do envolvimento da sociedade (beneficiária maior da educação) na gestão da escola ou no arcabouço institucional da educação.

Vale, ainda, ressaltar que Adam Smith tão preocupado estava com a formação intelectual do cidadão e da força de trabalho que chegou a advogar que **“o Estado pode impor à quase totalidade da população a obrigatoriedade de adquirir tais elementos mais essenciais da educação, obrigando cada um a submeter-se a um exame, ou período de experiência em relação aos mesmos . . .”**<sup>21</sup>.

Assim, toda a argumentação tão em voga hoje em dia sobre a necessidade de se educar o povo já está brilhantemente explicitada no Smith de 1776, ao argumentar: **“Acontece, porém, que o Estado aufere certa considerável vantagem da instrução do povo. Quanto mais instruído ele for, tanto menos estará sujeito às ilusões do entusiasmo e da superstição que, entre nações ignorantes, muitas vezes dão origem às mais temíveis desordens. Além disso, um povo instruído e inteligente sempre é mais decente e ordeiro do que um povo ignorante e obtuso. As pessoas se sentem, cada qual individualmente, mais respeitáveis e com maior possibilidade de ser respeitadas pelos seus legítimos superiores e, conseqüentemente, mais propensas a respeitar seus superiores. Tais pessoas estão mais inclinadas a questionar e mais aptas a discernir quanto às denúncias suspeitas de facção e de sedição pelo que são menos susceptíveis de ser induzidas a qualquer oposição leviana e desnecessária às medidas do Governo. Nos países livres, onde a segurança do Governo dependem muitíssimo do julgamento favorável que o povo pode emitir sobre a conduta daquele, sem dúvida deve ser sumamente importante que este não esteja propenso a emitir julgamento precipitados ou arbitrários sobre o Governo”**<sup>22</sup>.

Para fazer frente às despesas anteriormente descritas, Smith aponta como principais fontes de receitas: aquelas decorrentes do capital e da terra de propriedade do Estado; as decorrentes do pagamento de serviços oferecidos pelo Estado; e as decorrentes dos impostos.

De princípio, é interessante notar que Smith admite que o Estado seja proprietário de capital (produtivo ou não) e que aufira renda sobre esse capital. Em segundo lugar, ele admite que o Estado cobre algum preço (taxa) sobre os serviços prestados por ele; terceiro, que a grande ênfase no que diz respeito a impostos se refere ao imposto sobre a propriedade.

É importante chamar a atenção que, neste particular, percebe-se uma nítida diferença entre Smith e os fisiocratas. Enquanto estes não se referem ao papel do Estado enquanto empresário, Smith o aceitava, desde que tal fato fosse de interesse da coletividade. O importante, para Smith, era que as instituições públicas colaborassem para a construção e o aperfeiçoamento do mercado.

<sup>21</sup> SMITH, op. cit. p. 216.

<sup>22</sup> SMITH, op. cit. p. 217-218.

Como adverte Corazza<sup>23</sup>, a alteração das fontes de manutenção do Estado descrita por Smith representa a transformação do papel do Estado em relação à economia. Quanto o Estado é despossuído de seus bens, necessita viver com o auferimento de parte dos rendimentos gerados pela economia, o que significa tributar rendas, lucros e salários.

No que diz respeito aos impostos, Smith estabelece quatro princípios básicos (máximas) para a sua aplicação: equidade, certeza, conveniência do pagamento e economia de recolhimento. Estes princípios poderão ser explicitados da seguinte maneira: a) como “eqüidade”, Smith entende a participação de cada um contribuinte em proporção a sua renda; b) como “certeza” Smith define a clareza acerca da data, forma e alíquota do imposto a ser pago; c) como “conveniência do pagamento”, aquele autor se refere ao montante e à maneira de recolhimento do imposto que for mais conveniente para o contribuinte e, finalmente; d) acerca da “economia do recolhimento”, temos as modalidades operacionais que venham a baratear o recolhimento do tributo.

Na realidade, Smith advogava dois dos princípios básicos que ainda hoje devem reger qualquer sistema tributário: o imposto pela capacidade de pagamento do contribuinte e a facilidade operacional na arrecadação.

No campo dos tributos, Smith definia os seguintes tipos de impostos:

- . Tributação sobre a renda da terra
- . Tributação sobre a produção da terra
- . Tributação sobre os aluguéis
- . Tributação sobre o lucro ou rendimento do capital
- . Tributação sobre a utilização específica do capital
- . Tributação sobre o salário
- . Tributação sobre transações imobiliárias
- . Imposto de capitação
- . Impostos sobre bens de consumo
- . Impostos sobre o comércio exterior

No dizer de Smith, o imposto sobre a renda da terra não era eqüitativo porque constituía um tributo exigido segundo uma renda presumida e fixa, não levando em consideração os aumentos de renda advindos da maior exploração da terra.

São oportunos alguns comentários sobre a diferença entre o potencial produtivo e a exploração efetiva da terra. Assim, Smith advogava que a terra não-explorada não devia pagar imposto. Não existiria aqui um desestímulo à exploração da terra? O imposto, para ser socialmente justo, não deveria incidir em menor escala sobre aquelas terras que fossem mais bem exploradas. Na realidade, não deveriam as terras potencialmente mais produtivas e não-exploradas ser mais pesadamente taxadas?

No que diz respeito a “tributação sobre aluguéis”, como Smith advogava que o proprietário-residente pague o imposto sobre aluguéis por um valor arbitrado pelo governo, calculado sobre um valor de aluguel hipotético, este imposto poderia ser interpretado, também, como um imposto sobre serviço. De fato, Smith argumenta:

<sup>23</sup> CORAZZA, op. cit.

**“...sendo, sob todos os aspectos da mesma natureza que um imposto incidente sobre qualquer outro tipo de bem de consumo”<sup>24</sup>.**

Com relação aos impostos sobre “lucro ou rendimento do capital”, “utilização específica do capital”, e “salários”, a argumentação de Smith leva-nos à conclusão de que o imposto sobre o lucro é ineficaz, vez que haverá grandes possibilidades de evasão, de fugas de capitais. Quando tal lucro advém do comércio este imposto é repassado para o consumidor final. Também argumenta Smith que o imposto sobre salário elevaria o preço da mão-de-obra, exceto para o emprego público, que independe das condições de mercado.

Há de se pensar que Smith advoga a não-imposição tributária sobre os fatores de produção. Assim, em sua teoria não haveria praticamente imposto sobre a renda, mas somente sobre a propriedade.

Na argumentação moderna contra a taxaço sobre o lucro, dizendo-se que tal tributação incide, na realidade, sobre a poupança, encontramos um impasse entre os liberais modernos e Smith, vez que propriedade é também uma forma de acumulação de capital e, portanto, de poupança.

Smith vai mais além ao advogar que o lucro excedente (além do juro “normal”) não é passível de tributação direta porque tal “lucro” é um pagamento pelo risco da aplicação do capital. Smith, na prática, advoga a completa isenção de tributar o capital, ou, no máximo, a existência de um imposto “moderado” sobre o juro. Portanto, para Smith, a política tributária não deveria contrapor-se à acumulação de capital, o que seria um dos seus princípios básicos.

Quanto ao imposto de renda sobre os salários, observa-se que, de fato, a taxaço sobre os salários reduz o poder de compra dos consumidores, postura que não era compatível com o discurso de Smith a favor dos consumidores. Só que, nesse caso, dizer-se que só os empregados públicos e profissionais liberais poderiam ser taxados sem maiores problemas, como o fazia Smith, não parece condizer com a verdade do mercado.

Seguindo a nomenclatura smithiana, os impostos sobre o valor capital de terra, casas e capital seriam, na realidade, tributos sobre transações imobiliárias (seja por venda ou herança).

Representando um imposto sobre transação comercial, Smith advoga sua eficácia quando essa transação se refere a bens imóveis e não a bens móveis, por achar Smith que as transações com bens móveis podem ser “secretas” e, portanto, próprias à sonegação do imposto.

Na seqüência explicitada por Smith vem a análise sobre os impostos que devem **“recair indiferentemente sobre cada tipo de rendimento”<sup>25</sup>**, tem-se o “imposto de capitação”, e o “imposto sobre o consumo”. Quanto aos primeiros, que se

<sup>24</sup> SMITH, op. cit. p. 261.

<sup>25</sup> SMITH, op. cit. p. 280.



assemelham a “imposto per capita”, é levantada a hipótese de uma arbitrariedade (se cobrado diferentemente por renda ou fortuna) ou uma injustiça (se cobrado pela “posição ou classe” de cada contribuinte, sem levar em conta a fortuna).

Depois de tratar dos “impostos de captação”, Smith tece alguns comentários acerca do imposto sobre consumo.

Para ele este imposto foi criado pela dificuldade de se tributar a renda “per capita”. Na discussão sobre o assunto, Smith comete certas impropriedades, como, por exemplo, considera o imposto sobre consumo como um imposto sobre gastos ao argumentar que o imposto sobre bens de luxo é todo transferido para o consumidor, enquanto o imposto sobre bens de primeira necessidade é pago em parte pelo produtor (via aumento de salários). Por este último argumento ele é mais favorável à taxaço sobre artigos de luxo. A conclusão é correta. A argumentação é que é falha. O problema da incidência do imposto depende da elasticidade-preço do bem. Quanto mais inelástico for o bem, mais imposto será transferido para o consumidor. Como os bens de luxo são, normalmente, bens elásticos, a transferência do imposto para o consumidor é menor.

No que diz respeito às modalidades de arrecadação desse tributo, Smith sugere duas possibilidades: a primeira seria o pagamento anualizado de um imposto pelo uso de qualquer bem; a outra seria o pagamento do imposto sobre produtos, **“...enquanto estiverem nas mãos do vendedor, antes de serem entregues ao consumidor”**<sup>26</sup>.

Para o primeiro caso, a idéia de Smith parece ser a da taxaço sobre bens duráveis. Aqui a idéia de Smith é, operacionalmente, quase impossível de ser implementada pois exigiria um controle sobre todos os bens duráveis (inclusive sua depreciação) que, no mundo atual, não seria possível. É claro que para alguns tipos de bens até que seria factível.

Quanto à segunda argumentação, há uma dubiedade na frase citada. “Nas mãos do vendedor” pode ser interpretada de duas maneiras: uma, tomando-se o vendedor como um agente arrecadador. No ato da venda, ele adicionaria o imposto para o recolhimento futuro aos cofres públicos; a outra seria a idéia do “contribuinte substituto”. Neste último caso, o absurdo é maior porque se está cobrando o imposto antes de o fato gerador acontecer.

Lembrando que **“os impostos de consumo são cobrados principalmente sobre mercadoria de produção interna, destinadas ao consumo interno”**<sup>27</sup>, Smith passa a comentar sobre uma última categoria de impostos: o imposto sobre o comércio exterior.

Antes é importante ressaltar que para Smith o fundamental não era o território ou a nação, mas a rede de comércio a ser criada. A base dessa posição seria a eficiência da divisão internacional do trabalho, isto é, da produtividade, contribuição maior de Smith à ciência econômica.

<sup>26</sup> SMITH, op. cit. p. 287.

<sup>27</sup> SMITH, op. cit. p. 289.

Desse modo, apologista ferrenho do livre comércio, Smith era contrário aos impostos sobre o comércio exterior, exceto nos casos bastante específicos. Em verdade, Smith criticava também os incentivos à exportação (cita textualmente o drawback) por entender que os subsídios, normalmente, levam à corrupção.

Os casos especiais nos quais Smith admite a intervenção do governo, via política fiscal, no comércio exterior, são compilados por Corazza<sup>28</sup>, como se segue: incentivos à exportação de milho; taxas sobre manufaturas estrangeiras; concessão de monopólios temporários; proteção à indústria nacional necessária para a defesa do país e taxação sobre produtos importados, desde que o similar seja taxado para evitar concorrência desigual.

Se quiséssemos resumir as idéias de Smith acerca da política tributária de um país, poderíamos fazê-lo da seguinte maneira: a) os impostos não deveriam ter alíquotas elevadas, para evitar a diminuição de receitas do estado, via redução de consumo (veja que aqui temos uma antecipação da curva de Lafer); b) os impostos sobre as classes inferiores são muito mais produtivos que os incidentes sobre o consumo dos ricos (aqui o conceito das elasticidades-preços permeia a argumentação de Smith); c) o imposto de consumo deveria recair mais intensamente sobre os bens consumidos pelas classes de menor renda (a fundamentação é que o consumo das classes pobre e média é bem superior em valor ao consumo da classe rica); d) deve-se taxar mais pesadamente os bens de luxo e não os bens de primeira necessidade; e) o comércio exterior deveria ser o menos taxado possível; f) não se deveria tentar taxar os juros e os rendimentos de capital, exceto a taxação sobre a remessa de lucros para o exterior; g) normalmente a política tributária altera a orientação natural da atividade econômica do país, levando-a a um subótimo; e, finalmente, h) os gastos indiscriminados do governo geram desestímulo ao pagamento de tributos.

Evidenciando ao longo do capítulo III do seu livro segundo, uma ambigüidade quanto a causa da origem e da riqueza da acumulação, se o trabalho ou a parcimônia, principalmente quando deixa claro que o que permite a geração do excedente, motor da acumulação, é a ampliação da produtividade do trabalho, Smith é contra o esbanjamento e a má distribuição e advogava o princípio da parcimônia, como um comportamento fundamental para todos os agentes.

Ele diz textualmente: “... qualquer que seja a teoria defendida, um fato é certo: todo esbanjador é um inimigo do público e toda pessoa que poupa é um benfeitor do público”<sup>29</sup>.

O princípio da parcimônia toma mais força na concepção smithiana porque em sua teoria, só contestada por Keynes, a cada ato de poupança está associada uma decisão de investimento e é, desse modo, impulsionado o crescimento econômico.

No mesmo capítulo, Smith introduz a noção de trabalho produtivo e improdutivo, nominando os primeiros aqueles capazes de agregar valor comercializável

<sup>28</sup> CORAZZA, op. cit.

<sup>29</sup> SMITH, op. cit. p. 293.

ao produto sobre o qual são aplicados e os segundos, aos que não possuem tal característica, aí incluídos os funcionários públicos e acrescenta: **“As grandes nações nunca empobrecem devido ao esbanjamento ou a imprudência de particulares, embora empobrecam às vezes em consequência do esbanjamento ou da má administração pública. Toda ou quase toda a renda pública é empregada na maioria dos países em manter cidadãos improdutivos”**<sup>30</sup>.

Assim, começa ele sua análise sobre a dívida pública, com o seguinte raciocínio: **“A parcimônia que leva a economizar dinheiro, tornou-se quase tão rara nos governos republicanos como nos monárquicos . . . a falta de parcimônia em tempos de paz impõe a necessidade de contrair dívida em tempo de guerra”**<sup>31</sup>.

Este comportamento, bastante uniforme e crescente em quase todas as nações da Europa, e que, no dizer de Smith, a longo prazo as levaria à ruína, apresenta as modalidades a seguir. De início, tem-se os empréstimos sem garantias especiais, de curto prazo, rendendo ou não juros (como, por exemplo, atrasados comerciais, ou empréstimos contra a emissão de notas promissórias). A seguir, o processo de endividamento evolui para a forma de empréstimo contra hipoteca, isto porque os cidadãos já não estão mais confiando (ou aceitando) o compromisso de pagamento do governo contra simples notas promissórias.

Na argumentação de Smith parece haver uma certa complacência com os empréstimos do governo como antecipação de receita, ou seja, empréstimos apenas circunstanciais. Entretanto, ele é absolutamente contra o processo contínuo de endividamento público utilizado por muitas nações de nossa época. Para ele, esse processo contínuo de endividamento leva a que os governos não possam mais se comprometer a pagar o principal, emitindo “securities” de longuíssimo prazo, para o pagamento somente dos juros.

Para aquele autor, **“Um fundo de amortização, embora instituído para pagar dívidas velhas facilita muitíssimo que se contraiam novas. Ele constitui num fundo subsidiário sempre disponível para ser hipotecado e para ajudar qualquer outro fundo duvidoso, podendo-se com ele arrecadar dinheiro em qualquer caso em que o Estado necessite”**<sup>32</sup>.

Mais incompreensível para Smith é o fato de governos praticarem uma política fiscal frouxa para determinados setores, oferecendo-lhes crédito subsidiado, ou incentivos, e, depois, serem obrigados a irem ao mercado captar “seus próprios recursos”, a custos muitas vezes mais elevados que os retornos dos capitais antes aplicados.

Admitindo a impossibilidade de empréstimo apenas em situação extrema, como no caso de guerra, onde haveria necessidade de um aumento considerável de impostos, Smith vislumbra que, na realidade, esse processo de endividamento contínuo tende a levar o governo a tentar aumentar os impostos. Esse aumento deve-se dar de forma moderada. Caso contrário, tal medida, segundo Smith, é a menos aconselhável,

<sup>30</sup> SMITH, op. cit. p. 293-294.

<sup>31</sup> SMITH, op. cit. p. 315.

<sup>32</sup> SMITH, op. cit. p. 320.

tendo em vista que o povo reage sobremaneira a tal política. Para ele, a criação de um fundo via empréstimo e, até mesmo, uma suspensão momentânea do pagamento da dívida são medidas mais desejáveis que o aumento de impostos. Dessa forma, embora “en passant”, Smith advoga o calote temporário da dívida!

Para terminar estes comentários sobre a argumentação de Smith acerca do papel do Estado na economia, resta-nos fazer um resumo de sua posição quanto ao fenômeno da dívida pública. De princípio, mesmo a dívida de curto prazo é criticada por Smith. Entende esse economista que, mesmo que o governo devolva à sociedade o capital pedido emprestado, o fato importante é que ele foi desviado, primeiramente, da atividade produtiva para uma atividade improdutivo (gastos do governo). Diz ele textualmente: **“Embora esse capital tenha reposto a tais credores do Estado o que haviam adiantado ao Governo, não o repôs ao País”**<sup>33</sup>. Nesta linha de raciocínio, Smith parece preferir a cobrança de impostos ao endividamento para pagar gastos do governo. Acredita ele que parte desses impostos viriam de setores improdutivos, não prejudicando tanto assim a acumulação de capital privado. Para ele, entretanto, será melhor, caso o imposto vá incidir sobre o setor produtivo, que o governo se utilize do endividamento para cobrir seus gastos. Em síntese, para Smith, deve-se diminuir tanto quanto possível a carga tributária sobre o setor produtivo.

Em terceiro lugar, Smith utiliza-se de evidências empíricas para tirar duas conclusões: a) a prática de emitir títulos da dívida pública vem enfraquecendo todos os estados que a adotaram; e b) quando as dívidas de uma nação se acumulam substancialmente, não há evidências de um único exemplo onde tais dívidas tenham sido pagas completamente. Ocorre, assim, a falência do Estado. Finalmente, vale ressaltar que Smith considera o processo de endividamento interno e externo bastante pernicioso.

Por último, julgamos oportuno sintetizar as idéias de Smith já analisadas nos parágrafos anteriores:

i) Smith sofre influência da fisiocracia francesa; mas, ao contrário daquela, para a qual a terra era a fonte de riqueza, seguindo a tradição britânica, aponta o trabalho como fonte de riqueza;

ii) acreditava no “espontaneísmo” e no individualismo, movidos pela mão invisível, como forças capazes de ajustar o mercado;

iii) defendia o livre mercado, advertindo que a opressão humana destrói o mercado de consumo;

iv) defendia o trabalho e a parcimônia como origem da riqueza e da acumulação;

v) apontava a divisão do trabalho, a especialização e o aumento da produtividade como geradores do excedente;

vi) distinguia entre trabalho produtivo e improdutivo;

vii) combatia o Estado autoritário, intervencionista da época feudal e mercantilista e defendia o Estado guardião, com a função de criar a ordem e com responsabilidade na formação do mercado;

viii) para Smith, os deveres ou funções do Estado diziam respeito a:

- defender a sociedade de toda a agressão externa;

<sup>33</sup> SMITH, op. cit. p. 327.

- estabelecer uma administração exata da justiça, defendendo cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão;
- gerir obras públicas e instituições ligadas aos interesses coletivos, entre eles a educação; e,

iv) apontava como base do sistema:

- o homem: princípio da produção;
- o mercado: princípio do equilíbrio;
- a acumulação do capital: princípio do progresso.

### 3 OS ECONOMISTAS CLÁSSICOS E O PAPEL DO GOVERNO

A economia política liberal clássica ultrapassa o mercantilismo e a fisiocracia, constituindo-se um conjunto coerente de concepções e teorias, cujas características que mais sobressairam foram:

- Uma forte crença em leis naturais, como, por exemplo: lei da população, lei do rendimento decrescente da terra, lei da renda fundiária e lei da queda da taxa de juros;
- um método científico, dedutivo e abstrato, apresentando uma análise mecanicista dos fenômenos sócio-econômicos, da história, da sociologia e da psicologia;
- uma filosofia profundamente individualista e utilitarista;
- uma forte influência da moral protestante, que difere da moral católica; e
- uma grande ênfase na constituição do mercado, tendo em vista o mercado em formação;
- a liberdade individual é pressuposto do mercado.

Conforme destacado na Introdução, estudaremos aqui as contribuições de David Ricardo e Stuart Mill. Isto porque, a contribuição de Adam Smith, cronologicamente o primeiro a se inserir na escola clássica, foi analisada no capítulo que identifica o surgimento das idéias liberais, o referido economista responsável pela disseminação daquele pensamento na Inglaterra.

Quanto aos demais pensadores clássicos, suas contribuições, conforme mencionado, não se prendem ao objetivo desta dissertação.

A bem da verdade, David Ricardo (1712-1823) não expôs, na sua obra *Princípios de Economia Política e Tributação* (1817), qualquer teoria sobre o papel do governo. No entanto, advogava abertamente a tese esposada por Adam Smith do não-intervencionismo do Estado nas relações econômicas. Assim como Smith, considerava improdutivo o setor público e seus servidores. Estranhamente, isto porque não dedicou uma linha à análise das despesas públicas, Ricardo dispense grande parte de seu esforço intelectual em analisar diversos tipos de impostos (dez, ao todo) existentes à sua época.

Desta forma, a primeira impressão é que Ricardo tinha uma visão míope do papel do Estado: ele o via somente por um aspecto, o lado da arrecadação de tributos, esquecendo-se de todos os outros aspectos pelos quais o setor público pode influenciar o sistema econômico, como, por exemplo, a influência sobre a alocação de recursos, a influência normativa sobre os contratos sociais, etc. Sua visão era, portanto, somente tributarista.

Terminando nossa análise sobre os autores que se inscrevem na escola nominada por Keynes de "Escola Clássica", vamos analisar as teorias de John Stuart Mill (1806-1873) acerca do papel do governo no sistema sócio-econômico de uma nação.

Como assinala Gentil Corazza<sup>34</sup>, Stuart Mill representa a transição entre a escola clássica e a neoclássica e sua principal obra, “Princípios de Economia Política”<sup>35</sup>, aparece no mesmo ano do Manifesto Comunista de Marx e Engels.

Ainda segundo Corazza, o pensamento de S. Mill em relação ao governo vacila entre o “laissez-faire” e a desconfiança da intervenção estatal, combinando princípios liberais e reforma no campo social. Desta forma, a posição de S. Mill representa um avanço em relação às posições de Adam Smith e David Ricardo, no que diz respeito ao papel do governo.

Sem dúvida alguma o liberalismo de Stuart Mill, como veremos, diferencia-se, fundamentalmente, do liberalismo de Smith. Isto porque as tarefas de transformar as instituições vigentes estão ligadas ao momento histórico em que atuaram. Enquanto Smith viveu uma época calma, anterior à revolução industrial, Mill viveu numa época marcada pela turbulência, tendo como consequência um crescimento imenso da pobreza.

Como veremos em Mill, não há qualquer invocação ao direito natural ou a harmonia providencial quando defende o arcabouço institucional necessário ao bom funcionamento do mercado.

É no âmbito da política social e de combate à pobreza que Mill, como veremos, vai além de uma aceitação passiva e lógica de mercado.

### 3.1 O Pensamento de David Ricardo

David Ricardo é considerado (na História do Pensamento Econômico) como membro do liberalismo econômico clássico. Foi, portanto, dentro dos paradigmas anteriormente apontados que Ricardo elaborou sua teoria, caracterizando-se por um cientifismo e por uma preocupação constante com a estagnação.

Na verdade, Ricardo parece mais smithiano que o próprio Adam Smith por acreditar que a “mão invisível” ou a harmonização dos interesses individuais, considerando, inclusive, o setor externo levaria ao equilíbrio “natural” do sistema econômico. Talvez por acreditar tão categoricamente nessa premissa é que Ricardo não se preocupou em dar importância a um setor que, para ele, praticamente só atrapalhava o desenvolvimento do sistema econômico de uma nação.

Voltando-nos agora para a análise de Ricardo sobre os impostos, comecemos por nominá-los. Em sua obra supracitada, Ricardo analisa dez diferentes tipos de impostos (sic), quais sejam:

- . Imposto sobre produtos agrícolas
- . Imposto sobre a renda da terra
- . Dízimo
- . Imposto sobre a terra

<sup>34</sup> CORAZZA, op. cit.

<sup>35</sup> MILL, J. S. **Princípios de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v.2.

- . Imposto sobre o ouro
- . Imposto sobre casas
- . Imposto sobre lucros
- . Imposto sobre salários
- . Imposto sobre produtos não-agrícolas
- . Contribuição para os pobres.

Para Ricardo, **“os impostos são a parte do produto da terra e do trabalho de um país colocados à disposição do Governo e, em última análise, sempre pagos pelo capital ou pelo rendimento do País”**<sup>36</sup>.

As idéias gerais de Ricardo sobre os impostos podem ser resumidas da seguinte maneira: a) um imposto não é necessariamente um imposto sobre o capital por incidir sobre ele, nem sobre o rendimento pelo fato de incidir sobre este último; b) não há imposto que não tende a reduzir o ímpeto da acumulação; c) se os impostos recaem sobre o capital, reduzirão proporcionalmente o fundo cujo volume regula o crescimento das atividades produtivas de um país; d) se os impostos incidem sobre o rendimento reduzirão a acumulação e forçarão os contribuintes a poupar o montante do imposto, provocando diminuição de seu consumo; e) a maioria dos impostos é paga com os rendimentos, seja lançado sobre o capital ou sobre a renda; f) à medida que os impostos aumentam ou crescem as despesas governamentais, o consumo anual da população deve diminuir, a menos que seja possível aumentar o capital e o rendimento na mesma proporção; e, g) o capital jamais deve ser taxado.

As idéias anteriores trazem implícitas a visão pessimista de Ricardo quanto ao crescimento econômico e a sua preocupação com a tendência à estagnação da economia.

Resumidamente, Ricardo diz: **“se o consumo do Governo aumentar graças à criação de impostos adicionais, mas se isso for obtido pelo aumento da produção ou por uma redução do consumo da população, tais impostos recairão sobre o rendimento, e o capital nacional permanecerá intacto. Porém, se a produção não aumentar, ou diminuir o consumo improdutivo por parte da população, os impostos necessariamente recairão sobre o capital, isto é, eles reduzirão os fundos destinados ao consumo improdutivo.**

**À medida que o capital de um país diminui, sua produção necessariamente diminuirá também. Portanto, se a população e o Governo continuarem realizando as mesmas despesas improdutivas, enquanto a produção anual continuar diminuindo constantemente, os rendimentos da população e do Estado irão diminuindo a um ritmo crescente e o resultado será a miséria e a ruína”**<sup>37</sup>.

A posição de Ricardo contra a taxaço sobre o capital é tão exacerbada que é contra o imposto sobre a transferência de bens por herança, posição esta, aliás já defendida por Smith quando declarava que **“Tais impostos, portanto, incidem quase**

<sup>36</sup> RICARDO, **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982, p. 113.

<sup>37</sup> RICARDO, op. cit. p. 113



sempre sobre uma pessoa necessitada e, conseqüentemente, são muito cruéis e opressivos”<sup>38</sup>.

Aqui, Smith advoga que o vendedor de um bem é uma pessoa necessitada, o que nem sempre é verdade. Por outro lado, a argumentação de Ricardo neste contexto é que o herdeiro deveria ser taxado pelos seus gastos e não sobre o valor da herança.

É interessante observar que ambos, Smith e Ricardo, aceitam a hipótese de fácil operacionalidade na cobrança do imposto quando há transferência de propriedade de imóveis, seja por herança, seja por venda. A objeção de ambos contra tal imposto é que ele diminui o valor do capital transferido, dificultando que o capital seja distribuído de forma mais benéfica para a sociedade, chegando às mãos daqueles que melhor o empregarão no aumento da produção do País.

Deixemos, agora, as idéias gerais de Ricardo sobre os tributos para analisarmos os impostos específicos citados por aquele autor.

A discussão de Ricardo acerca dos impostos sobre “produtos agrícolas” é bastante confusa porque não fica claro se ele se refere ao imposto sobre a produção ou sobre a venda do produto. Embora ambos aumentem o preço final do bem, o primeiro aumenta os custos de produção e, portanto, pode afetar o volume da quantidade produzida. É possível que Ricardo se refira a esse tipo de imposto pois argumenta que ele eleva o custo de produção.

Essa presunção é tanto mais verdadeira à medida que ele vê o referido imposto como idêntico, por seus efeitos, ao dízimo e ao imposto territorial. Como se sabe, o imposto territorial e o dízimo elevam o custo da produção.

No entanto, Ricardo diz textualmente que: **“uma redução no valor do dinheiro ou um imposto sobre os produtos agrícolas, embora provoquem uma elevação de preços, não interferem necessariamente no volume de produtos agrícolas ou no número de pessoas que desejam consumir tais produtos e têm o poder de compra, para tanto”**<sup>39</sup>. Esta argumentação de Ricardo só será válida se estivermos falando de um imposto sobre consumo (venda).

Por outro lado, na seqüência de sua argumentação, Ricardo se aproxima muito da argumentação de Adam Smith acerca dos impostos sobre consumo. Exemplo disso é a propalada elevação dos salários causada pelo aumento dos preços agrícolas e de todos os bens que utilizam bens agrícolas como matéria-prima.

É interessante observar que Adam Smith aceita a taxação sobre produtos agrícolas, quando são bens destinados ao consumo de classe rica e se põe contrário aos impostos incidentes sobre os bens de primeira necessidade. Ricardo não faz essa distinção e parece aprovar tal imposto, porque apresenta contra-argumentação para cada uma das objeções levantadas contra esse tributo<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> SMITH, op. cit. p. 276.

<sup>39</sup> RICARDO, op. cit. p. 122.

<sup>40</sup> RICARDO, op. cit. p. 119-120.

Dentro desse contexto, a posição de Ricardo não é pela não-tributação dos bens de primeira necessidade mas pela tributação específica sobre todos os setores que não são afetados pelo imposto sobre produtos agrícolas. Diz ele, textualmente: **“ O Imposto, qualquer que seja sua forma, não significa nada mais do que uma escolha entre diferentes males. Se não incide sobre os lucros ou outras fontes de rendimento, deve recair sobre as despesas. E, desde que sua carga seja igualmente repartida e não iniba a reprodução, é indiferente que seja lançado sobre os lucros ou sobre as despesas. Os impostos sobre a produção ou sobre os lucros do capital, quer incidam diretamente sobre os lucros quer indiretamente sobre a terra e sua produção, têm a seguinte vantagem sobre os demais impostos: desde que todos os outros rendimentos sejam tributados, nenhuma classe da comunidade pode escapar deles e cada uma contribui de acordo com suas posses”**<sup>41</sup>. E diz mais: **“E, não posso deixar de considerar que, a menos que os impostos afetem desigualmente a classe que acumula e que poupa, pouca importância terá que sejam lançados sobre os lucros, sobre os produtos agrícolas ou sobre os produtos manufaturados”**<sup>42</sup>.

Assim, parece-nos que Ricardo considera “equidade” o fato de todos serem taxados, independentemente se temos taxaçoão indireta ou taxaçoão direta. Evidentemente, esta é uma posição incorreta porque o argumento é que se um cidadão consome mais de um bem, paga mais imposto que um cidadão que consome menos desse bem. Ora, será mesmo este o conceito de equidade? Se tivermos só este tipo de imposto, os mais privilegiados pela fartura não estariam, proporcionalmente, pagando bem menos impostos que os menos favorecidos? Estamos convencidos de que os impostos indiretos não são equânimes porque, para um mesmo nível de consumo, pobres e ricos pagam o mesmo valor em tributos.

É verdade que Ricardo advoga outro tipo de imposto sobre aqueles que não pagam o tributo sobre bens agrícolas, o que não quer dizer que, mesmo isso acontecendo, tal tributo seja equânime.

Um fato, entretanto, emerge de toda essa discussão: Ricardo é bem mais favorável ao imposto sobre o rendimento que Adam Smith.

Finalmente, Ricardo adverte que o imposto sobre produtos agrícolas provoca uma alteração nos preços relativos, o que poderia bloquear por algum tempo as exportações, em geral, e, de forma permanente, as exportações de algumas mercadorias. Contudo, **“ . . . este aumento poderia interferir substancialmente no comércio exterior, e não nos colocaria em desvantagem no que diz respeito à concorrência nos mercados estrangeiros”**<sup>43</sup>.

Voltando-se, agora, para os impostos sobre a renda da terra, Ricardo advoga que o aludido imposto recairia tão-somente sobre o proprietário, não podendo ser repassado a nenhuma classe consumidora.

<sup>41</sup> RICARDO, op. cit. p. 123.

<sup>42</sup> RICARDO, op. cit. p. 123.

<sup>43</sup> RICARDO, op. cit. p. 125.

Esta visão difere da expressa por Smith com a sua “tributação sobre a renda da terra”, haja vista que essa tributação era um imposto específico, arbitrado por cada governo local. Para Ricardo, o aludido imposto seria um tributo sobre a renda auferida pelo proprietário com o arrendamento da terra. Por esta razão, Ricardo adverte que a operacionalidade tributária deveria levar em consideração o que era a renda auferida pelo “uso” da terra e a renda obtida pelo uso das benfeitorias (o capital, no dizer de Ricardo). Se tal fato não fosse considerado, haveria uma taxação sobre o lucro do proprietário e aí, a menos que houvesse uma elevação do preço dos produtos agrícolas, ocorreria um desestímulo ao incremento de melhorias que favorecessem a produção.

Com relação ao dízimo, apesar de não ser renda do governo, Ricardo o chama de imposto, e diz que é um imposto sobre a produção bruta da terra. Difere, segundo aquele economista, do imposto sobre a renda da terra porque “... **afeta as terras que este imposto não atingiria e porque aumenta o preço dos produtos agrícolas...**”<sup>44</sup>. Aqui Ricardo faz um paralelo dos dízimos com os impostos sobre produtos agrícolas, argumentando que “**A única diferença que existe entre os dízimos e os impostos sobre produtos agrícolas é que um constitui um imposto variável em dinheiro, e o outro imposto fixo em dinheiro**”<sup>45</sup>.

É importante ressaltar que o imposto sobre produtos agrícolas é um imposto específico sobre a produção, enquanto o dízimo é um imposto “ad valorem”. É por esta razão que Ricardo faz a comparação de qual imposto será mais pesado, dependendo do desempenho do setor agrícola, isto é, se este setor estiver estacionário, os dois impostos terão os mesmos efeitos; se o setor estiver se expandindo com preços decrescentes, os dízimos serão menos pesados que os impostos sobre produtos agrícolas. Quando, no entanto, os preços agrícolas estiverem em ascensão, serão os impostos sobre produtos agrícolas que pesarão mais sobre o consumidor.

No que concerne aos dízimos, por definição um imposto com alíquota fixa, o seu valor relativo aumenta à medida que se torna mais difícil produzir os bens agrícolas.

A partir dessa reflexão, Ricardo afirma que “... **é a partir do produto líquido de um país que, em última análise, todos os impostos são pagos, tanto numa sociedade estacionária como numa em desenvolvimento. Um imposto que aumenta com o rendimento bruto e que incide sobre o rendimento líquido deve ser necessariamente muito pesado e difícil de suportar**”<sup>46</sup>.

Quando comparamos tal afirmativa de Ricardo com a posição de Adam Smith quanto à tributação sobre a produção da terra, onde o dízimo parece ser um caso particular, notamos uma posição semelhante, exceto no que diz respeito a quem pagar na realidade o imposto. Vejamos o que diz Smith sobre isto: “**Os impostos incidentes sobre a produção da terra são na realidade impostos sobre a renda; e ainda que, originalmente, possam ser adiantados pelo arrendatário, em última análise são pagos pelo proprietário da terra. Quando o arrendatário tem que pagar certa parcela da produção como imposto, ele calcula, da melhor forma que pode, qual é**

<sup>44</sup> RICARDO, op. cit. p. 129.

<sup>45</sup> RICARDO, op. cit. pág. 129.

<sup>46</sup> RICARDO, op. cit. p. 130.

o valor provável dessa parcela, um ano pelo outro, e faz uma dedução proporcional na renda que concorda em pagar ao senhorio. Não existe arrendatário que não calcule de antemão qual é o montante provável em um ano pelo outro, do dízimo eclesiástico, que é um imposto territorial desse tipo.

O dízimo, bem como qualquer outro imposto territorial desse gênero, são impostos muito pouco eqüitativos, embora pareçam extremamente eqüitativos, pois determina parcela da produção eqüivale, em situações diferentes, a uma porção muito diferente da renda”<sup>47</sup>.

Finalmente, Ricardo tece alguns comentários acerca dos efeitos dos dízimos sobre o comércio exterior. Para ele, os dízimos são um prêmio às importações uma vez que oneram os produtos nacionais, enquanto as importações não pagam qualquer imposto. E argumenta: “. . . se lançasse um imposto sobre o trigo importado no mesmo montante que o pago pelo trigo nacional - o qual seria arrecadado pelo Estado -, essa medida seria justa e eqüitativa, pois tudo o que tal imposto renderia ao Estado teria o efeito de diminuir os demais impostos que as despesas governamentais tornam necessárias”<sup>48</sup>.

É interessante observar, como faz Corazza<sup>49</sup>, que Ricardo, apesar de liberal, não deixa de advogar a intervenção estatal no comércio externo toda vez que a concorrência internacional ameaça a produção nacional.

No tocante ao “imposto sobre a terra”, a concepção de Ricardo é que seria um imposto sobre a propriedade da terra. Sendo assim, ele teria as seguintes características: quando incidisse sobre terras não cultivadas, seria idêntico ao imposto sobre o arrendamento (portanto, recairia sobre o proprietário e não afetaria os preços agrícolas); quando, entretanto, recaísse sobre terras cultivadas, seria idêntico (em termos de efeitos) ao imposto sobre a produção agrícola, e poderia ser calculado em conexão com a qualidade da terra, ou com a produção (neste caso, confundir-se-ia com o dízimo - exceto, talvez, pela diferenciação de alíquotas); ou poderia ser fixado por acre de terra. Para Ricardo, em qualquer desses casos, o imposto implicaria elevação dos preços dos bens agrícolas.

Quanto a esse tipo de imposto, Ricardo discorda totalmente da posição de Adam Smith, quando aquele se refere ao imposto sobre a produção da terra. Para este último, o referido tipo de imposto era pago invariavelmente pelo proprietário da terra, enquanto para o primeiro, poderia ser transferido para o consumidor, via preços. De fato, diz textualmente Ricardo: “**Pelas razões que já expliquei, não tenho a menor dúvida de que tais encargos aumentarão o preço do produto e, portanto, Adam Smith se equivocou nessa importante questão**”<sup>50</sup>.

Ricardo, diferentemente de Adam Smith, discute um tipo de imposto que nos parece bastante relevante para o nosso mundo atual: O imposto sobre o dinheiro, ou, se quisermos mais precisão, o imposto inflacionário. É claro que Ricardo não poderia falar de imposto inflacionário, pois esse conceito não era sequer conhecido à

<sup>47</sup> SMITH, op. cit. p. 256.

<sup>48</sup> RICARDO, op. cit. p. 130-131.

<sup>49</sup> CORAZZA, cp. cit.

<sup>50</sup> RICARDO, op. cit. p. 135.

época. Entretanto, ele tinha noção de que poderia haver um imposto sobre o dinheiro, produto com particularidades bastante específicas e que afeta o sistema econômico de qualquer país, de forma bastante expressiva. Para Ricardo, o imposto sobre o dinheiro seria o imposto sobre o ouro, quando este tivesse a característica de meio de troca.

Para Ricardo, o ouro tem duas características básicas: pode ser uma matéria-prima industrial, e aí ele se confunde com um bem qualquer no que diz respeito ao fenômeno de tributação. No entanto, quando ele tem a característica de dinheiro, seja como lastro da moeda, seja como moeda específica, deve-se analisar com bastante cuidado o imposto que sobre ele incidir.

Desta forma, lembrando que a demanda de dinheiro é regulada inteiramente pelo seu valor, pois independe do gosto, preferência ou caprichos do consumidor, mas sim pela necessidade como meio geral de troca, Ricardo deixa implícita a idéia do imposto inflacionário, quando argumenta que, dependendo do valor de troca do dinheiro (ouro), os indivíduos poderão despende duas ou três vezes a quantidade de moeda para adquirir a mesma quantidade de bens.

No que diz respeito aos “impostos sobre casa”, o pensamento de Ricardo é exatamente o mesmo de Adam Smith. A posição de Ricardo, entretanto, difere da de Smith quando não acha que exista justiça na adoção de um imposto que afeta somente uma determinada classe (no caso, a dos proprietários). Nesse sentido, Ricardo argumenta que **“a renda pertence àqueles que depois de muitos anos de sacrifícios, obtiveram algum dinheiro e o aplicaram na compra de terras ou casas, e seria certamente uma transgressão do princípio da segurança da propriedade - que devia ser sagrado - submetê-los a um imposto não equitativo”**<sup>51</sup>.

Do parágrafo anterior observa-se que Ricardo premia a poupança, objetivando a acumulação de capital.

É interessante observar que o “equitativo” de Ricardo está sendo empregado como sinônimo de “universal”, isto é, para Ricardo o imposto seria “equitativo” se todos o pagassem.

Transportando-nos, agora, para a teoria ricardiana acerca do imposto sobre os lucros, observamos que tal teoria nada acrescentou ao que já havia sido formulado por Adam Smith. De fato, tanto para Smith como para Ricardo, o lucro dificilmente será tributado, tendo em vista a hipótese implícita da perfeita mobilidade do capital intersetores. Desta forma, um imposto sobre lucro ou seria transferido para o consumidor, ou não seria arrecadado, pela transferência do capital do setor que fora tributado.

Na concepção de que o lucro é o motor da acumulação de capital, Ricardo objetivava preservar o lucro. É lógico raciocinar, portanto, que Ricardo temia que houvesse, como consequência da tributação, uma diminuição do lucro líquido e, assim, uma desaceleração da acumulação, levando à economia estacionária.

---

<sup>51</sup> RICARDO, op. cit. p. 147.

Quanto aos impostos sobre salários, a análise de Ricardo começa por uma discussão teórica acerca da relação preço-salário, ou se o valor do salário depende dos preços dos bens ou não.

A argumentação de Smith em parte esposada por Ricardo, é que um imposto sobre salário faria com que o trabalhador não mais tivesse condições de se sustentar e, assim, necessariamente seu salário deveria ser aumentado, o que prejudicaria o lucro líquido e, conseqüentemente, a acumulação de capital. É por essa razão que ele diz que o imposto sobre salário é pago, pelo menos em parte, pelo empregador. Entretanto, se o custo do fator trabalho aumenta, o lucro só não diminuirá se os preços dos bens produzidos aumentarem. Ora, nesse caso, também, a situação do trabalhador se tornará insustentável e seu salário deverá aumentar. Temos, então, a seguinte situação: o que faz aumentar o quê? É o aumento de preços que causa o aumento do salário ou é o aumento de salário que causa o aumento do preço?

Para Ricardo, não haveria esse círculo vicioso porque nem todos os produtores poderiam compensar-se, via aumento de preços, do ressarcimento (via aumento de salários) pago aos trabalhadores. Diz Ricardo: **“Se todos pudessem aumentar o preço de seus produtos de modo a recuperar com lucro o montante do imposto, como todos são consumidores do produto uns dos outros, é óbvio que o imposto jamais seria pago, pois quem contribuiria se todos fossem compensados?”**<sup>52</sup>.

Devido a esse raciocínio é que Ricardo acredita que o imposto sobre salário transformar-se-ia, em última instância, num imposto sobre o lucro. Ele é taxativo quando diz: **“Espero, pois, ter conseguido mostrar que qualquer imposto que tenha como efeito a elevação de salários será pago por uma redução dos lucros e, portanto, um imposto sobre salários é na verdade um imposto sobre lucros”**<sup>53</sup>.

Ricardo ainda apresenta um raciocínio brilhante acerca do imposto sobre os salários. A hipótese de que esse imposto recaia, na realidade sobre lucros (portanto, sobre rendimento) o leva a dizer: **“Se um imposto, por mais pesado que seja, recaia sobre o rendimento e não sobre o capital, ele não reduz a demanda, apenas altera a natureza da mesma”**<sup>54</sup>. E mais, **“Lançados sobre o rendimento ou sobre o capital, os impostos reduzem as mercadorias que o Estado pode tributar”**<sup>55</sup>.

Embora Ricardo tenha nominado o capítulo 17 de seu livro como “Imposto Sobre Produtos Não-Agrícolas”, ele pouco se detém em analisá-los. A bem da verdade, ele dedica poucas linhas a esses impostos, e o faz repetindo o que já havia dito em capítulos anteriores.

A conclusão de Ricardo sobre esses impostos é a seguinte: **“Enquanto o valor do dinheiro não se alterar, a tributação de qualquer mercadoria, seja ela um gênero de primeira necessidade ou um artigo de luxo, eleva o seu preço num montante pelo menos igual ao do imposto. Um imposto sobre os gêneros de**

<sup>52</sup> RICARDO, op. cit. p. 161.

<sup>53</sup> RICARDO, op. cit. p. 161.

<sup>54</sup> RICARDO, op. cit. p. 167.

<sup>55</sup> RICARDO, op. cit. p. 168.

primeira necessidade manufaturados consumidos pelo trabalhador teria o mesmo efeito sobre os salários que um imposto sobre o trigo, o qual difere dos demais unicamente por ser o primeiro e o mais importante da lista. E tal imposto provocaria exatamente os mesmos efeitos sobre os lucros e o comércio exterior. Mas um imposto sobre os artigos de luxo não teria outro efeito que encarecê-los e recairia integralmente sobre os seus consumidores, sem aumentar os salários ou reduzir os lucros”<sup>56</sup>.

Concluimos que Ricardo, sob este aspecto, tem a mesma posição de Adam Smith com o seu “imposto sobre o consumo”: é um imposto adicional de que o Governo lança mão para cobrir os gastos do setor público, quando os outros tributos não conseguem fazê-lo, isto porque é no capítulo em epígrafe que Ricardo tece os seus comentários sobre a dívida pública.

Antes porém de nos debruçarmos sobre a questão da dívida e tendo em vista que o governo inglês institui a chamada “Lei dos Pobres”, que seria uma lei social para ajudar a minorar as necessidades das massas desempregadas, convém analisar a “contribuição social” chamada “contribuição para os pobres”, criada com aquele fim.

Tal “contribuição” seria, na realidade, um imposto que recairia sobre todos os produtos, agrícolas ou não. Desta forma, tal “contribuição” é, no dizer de Ricardo, “. . . um imposto que participa da natureza de todos esses impostos e, sob diferentes circunstâncias, recai sobre o consumidor de produtos agrícolas e outros bens, sobre os lucros ou sobre a renda da terra. É um imposto que recai com peculiar intensidade sobre os lucros do arrendatário e, portanto, pode ser considerado como fator que afeta o preço dos produtos agrícolas”<sup>57</sup>.

A posição de Ricardo, como assinala Corazza<sup>58</sup>, embora aceitando o objetivo para qual a Lei dos Pobres foi criada, qual seja, permitir a sobrevivência física das massas desempregadas, é de se manifestar contrário a ela, na medida em que favorece a acomodação e a multiplicação descontrolada da classe trabalhadora. Para Ricardo, a garantia da prosperidade da classe trabalhadora está associada ao processo da acumulação de capital.

Ao resumirmos a posição de Ricardo sobre a política tributária, poderíamos dizer o seguinte:

- a) Ricardo aceita os quatro princípios (máximas) básicos de Adam Smith;
- b) tal como Smith, critica os gastos perdulários do setor público;
- c) considera tal setor improdutivo;
- d) apresenta alguma novidade em relação a Smith como, por exemplo, a análise sobre as contribuições para os pobres e o imposto sobre o ouro (dinheiro);
- e) mas, como Smith, comete algumas impropriedades teóricas, conforme comentado anteriormente.

<sup>56</sup> RICARDO, op. cit. p. 171.

<sup>57</sup> RICARDO, op. cit. p. 179.

<sup>58</sup> CORAZZA, op. cit.

Convém esclarecer que, ao nominar o setor público de improdutivo, Ricardo apenas quer chamar a atenção de que se trata de um setor que não gera valor. O Estado, na realidade, trabalha com um valor já gerado por outros segmentos (indústria, agricultura . . .)

Para terminar essa análise sobre a posição de David Ricardo no que concerne ao papel do Governo em um sistema sócio-econômico, vale chamar a atenção para algumas assertivas daquele economista acerca da dívida pública.

De princípio, a análise de Ricardo se circunscreve à dívida interna. É por esse motivo, portanto, que aquele autor assegura que **“O País não ficará mais rico, nem mais pobre se os juros forem ou deixarem de ser pagos . . . Não é o pagamento dos juros da dívida nacional que põe um país em dificuldades, nem a exoneração do seu pagamento que o alivia”**<sup>59</sup>.

Naturalmente, estas assertivas só teriam validade, em parte, se se tratasse de dívida interna. Entretanto, mesmo neste caso, algumas qualificações precisam ser feitas. De princípio, é interessante recordar que a propensão marginal a consumir do setor público é diferente da propensão do setor privado. E talvez existam situações onde os gastos do governo sejam mais necessários para o crescimento do país que os gastos privados; por outro lado, se os pagamentos desses juros estiverem determinando o déficit sistemático do orçamento público, algo deve ser feito para se alcançar o equilíbrio; e, finalmente, se a situação for tal que o pagamento desses juros esteja elevando sistematicamente a taxa de juros interna e levando o país a uma ciranda financeira incontrolável, somente a suspensão (moratória) de tal pagamento contribuirá para a eliminação do problema.

Não nos resta a menor dúvida, entretanto, que Ricardo está coberto de razão quando afirma que **“não se deve deduzir que considero o sistema de empréstimo como o melhor meio de cobrir as despesas extraordinárias do Estado. É um sistema que tende a tornar-nos menos poupadores e a cegar-nos sobre essa real situação”**<sup>60</sup>

A posição de Ricardo é de defesa da poupança da parcimônia. Para ele o vício da dívida levaria a degenerescência do hábito de poupar, de sacrificar o consumo presente para um bem estar futuro.

Finalmente, encontramos em Ricardo a primeira proposta de se desfazer de bens de propriedade do Estado para resgatar a dívida. Escreve aquele autor: **“um país que se envolveu nas dificuldades que este sistema artificial implica agiria bem livrando-se delas mesmo com o sacrifício de uma parte de suas propriedades que fosse necessária para resgatar a dívida”**<sup>61</sup>.

É claro que esta posição de Ricardo é bastante defensável. Mas não deveria esquecer que existem diferentes maneiras de operacionalizar este “sacrifício”.

<sup>59</sup> RICARDO, op. cit. p. 172.

<sup>60</sup> RICARDO, op. cit. p. 173.

<sup>61</sup> RICARDO, op. cit. p. 173.



### 3.2 Mill e a Influência do Governo

Stuart Mill, como assinala Giao<sup>62</sup>, procura uma síntese entre o pessimismo inglês e o otimismo francês, entre o rigor liberal e as aspirações sociais. É o último dos liberais clássicos e seus princípios marcam o apogeu e o impasse do pensamento liberal clássico.

Na verdade, o trabalho de S. Mill constitui uma abertura teórica para a intervenção estatal, principalmente no que diz respeito à distribuição da riqueza; contemplando aspirações sociais critica o princípio fundamental do liberalismo, qual seja, que a defesa do interesse individual tem sempre como resultado maior o benefício social.

É interessante observar que já em 1848, de acordo com S. Mill, **“Uma das questões mais discutidas em nosso tempo, tanto na ciência política como entre os estadistas propriamente, versa sobre os limites adequados das funções e da intervenção dos governos”**<sup>63</sup>.

Cento e quarenta e cinco anos depois, eis os economistas e políticos brasileiros envolvidos novamente, (não devemos esquecer o debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, na década de 40, sobre o assunto) em tal discussão. E sem o brilhantismo e profundidade de um J. S. Mill !

A análise de S. Mill acerca do papel do governo em uma sociedade inicia-se pela distinção entre as funções necessárias e opcionais que devem ser exercidas pelo governo. Por funções necessárias, nomina aquelas que **“ . . . ou são inseparáveis do conceito de governo, ou são exercidas habitualmente e sem objeção por todos os governos, funções estas distintas daquelas em relação às quais se tem considerado questionável se os governos devem ou não exercê-las”**<sup>64</sup>; por opcionais define aquelas que **“ . . . a conveniência de o governo exercê-las não equivale a uma necessidade, sendo um assunto sobre o qual existe ou pode existir diversidade de opinião”**<sup>65</sup>.

No primeiro capítulo de seu Livro Quinto, a mensagem fundamental de Mill é que as funções do Governo devem ser ditadas pelas conveniências da sociedade. Assim, parece dizer que não existe “regra de bolso” para definir o que o governo deve fazer ou não. Cada sociedade deve dizer o que quer do governo.

Há de se entender que “governo”, para S. Mill, engloba os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

No campo Judiciário, por exemplo, S. Mill tem uma visão bem mais abrangente que aquelas exploradas por Smith e Ricardo quando a proteção à

<sup>62</sup> DAO Dangt Giao. *Les Cahiers de L'Economie Contemporaine*. Paris: S.T.H, 1991. (Le Liberalism Economic Collection).

<sup>63</sup> MILL, op. cit. p. 283.

<sup>64</sup> MILL, op. cit. p. 283.

<sup>65</sup> MILL, op. cit. p. 284.

propriedade privada constituía o objetivo último de tal poder. Mill, no entanto, o estende para a proteção de todo bem comum, e não só do bem privado. De fato, explicita aquele autor que **“... a função da Lei, de definir a propriedade como tal, não é tão simples como se poderia supor. Imaginar-se-ia talvez que a lei só cabe declarar e proteger o direito de cada um àquilo que ele mesmo produziu, ou àquilo que adquiriu por consentimento, honestamente obtido, daqueles que o produziram. Mas será que só se reconhece como propriedade aquilo que foi produzido? E a própria terra, suas florestas e suas águas, e todas as outras riquezas materiais, acima e abaixo da superfície? Esses bens constituem a herança da humanidade, devendo haver regulamentos para que a comunidade desfrute deles”**<sup>66</sup>.

Ora, a proteção à propriedade privada pode até ser financiada pelo seu proprietário. Mas a proteção dos bens comuns? Quem a financiará? Aqui surge a necessidade da criação de receita para este fim, ou a necessidade de receitas para financiar todas as funções do governo. Neste contexto, Mill tem como grande preocupação a definição clara dos meios adotados para conseguir tais receitas.

Assim, começa por enunciar **“As qualidades que, do ponto de vista econômico, se desejam em um sistema de tributação ...”** citando as quatro máximas ou princípios de tributação de Adam Smith, detendo-se em analisar a igualdade de tributação, segundo ele princípio que não é bem compreendido, consolidando falsas concepções.

A argumentação de Mill sobre o “princípio da igualdade” é, ainda hoje, a mais brilhante defesa do “princípio do imposto pelo benefício”. Pergunta ele, **“Por que motivo a igualdade deve ser a norma em matéria de tributação?”**<sup>67</sup>. A argumentação de Mill é extremamente lúcida. Argumenta ele: **“Por que esta deve ser a norma em tudo aquilo que diz respeito às coisas referentes ao governo ... A igualdade de tributação, portanto, como máxima política, significa igualdade de sacrifício, significa distribuir a contribuição de cada pessoa para cobrir as despesas do governo de tal forma que ele não sinta nem mais nem menos incômodo com a cota que lhe cabe pagar, do que qualquer outra sente, pagando a dela”**<sup>68</sup>.

Assim, Mill já advogava o pagamento do imposto pelo princípio de igualdade de sacrifício proporcional, conceito que só muitos anos depois foi incorporado à literatura das finanças públicas.

Ainda dentro deste mesmo contexto, Mill advoga com brilhantismo que deve-se adir ao princípio do imposto pelo benefício, o princípio da justiça distributiva. Isto, em última análise, equívale a dizer que a função do tributo não é tão-somente arrecadar ou mesmo arrecadar dentro de certos princípios de justiça social, mas ser, também, uma forma de se praticar a redistribuição dos benefícios. Vejamos como Mill explica sua posição dentro deste contexto: **“Por isso, se houvesse alguma justiça, na teoria da justiça que estamos analisando, os menos capazes de se ajudarem e defenderem a si próprios, por serem aqueles para os quais a proteção do governo é**

<sup>66</sup> MILL, op. cit. p. 284.

<sup>67</sup> MILL, op. cit. p. 290.

<sup>68</sup> MILL, op. cit. p. 250.

a mais indispensável, teriam que pagar a cota maior do preço dessa proteção o que é o inverso do verdadeiro conceito de justiça distributiva, que consiste não em imitar, mas em corrigir as desigualdades e os erros da natureza”<sup>69</sup>.

É interessante observar, ainda, que Mill tinha perfeita noção de que a igualdade de sacrifício proporcional podia ser obtida através de cargas tributárias progressivas, proporcionais ou regressivas. Mill advoga o uso da carga proporcional.

A argumentação de Mill procede tendo em vista que ele pretende assegurar a oportunidade de educação para todos e advoga a isenção tributária para as rendas mais baixas, no montante necessário para viver, manter a saúde e permanecer isento de sofrimento físico. Ele, no entanto, advoga a taxação progressiva somente para as grandes fortunas, se adquiridas por doações ou herança.

Uma outra argumentação de Mill, ainda dentro da discussão do imposto sobre a renda, diz respeito à taxação sobre os salários “versus” a taxação sobre lucros e dividendos, por exemplo. A discussão, no tempo de Mill, era se seria correto taxar os rendimentos que duram somente enquanto a pessoa viver na mesma proporção que os rendimentos perpétuos: **“se os salários, por exemplo, ou as anuidades devem pagar a mesma percentagem que o rendimento proveniente de uma propriedade herdável”**<sup>70</sup>.

Na opinião de Mill, **“ . . . o princípio da igualdade de tributação, se interpretado em seu único sentido justo, de igualdade de sacrifício, exige que uma pessoa que não tem outros meios para prover à sua velhice, ou para prover àqueles por quem tem interesse, a não ser poupando de seu rendimento, deve gozar de isenção do imposto de renda sobre toda aquela parte de seu rendimento que é realmente e de boa fé aplicado para este fim”**<sup>71</sup>.

Pela argumentação de Mill, temos a sensação de que ele advoga a taxação diferenciada para os diversos tipos de rendimento. Ou seja, se os salários fossem tributados pelo seu valor bruto deveriam ter uma alíquota inferior à taxação de um rendimento sobre rendas imobiliárias, por exemplo, a fim de que, se fosse taxado somente o rendimento destinado ao consumo a alíquota “potencial” fosse a mesma que incidiu sobre o rendimento imobiliário.

Argumenta Mill, claramente, que **“se, portanto, as poupanças não forem isentas do imposto de renda, os contribuintes sofrem a taxação dupla sobre aquilo que economizam e apenas uma taxação sobre aquilo que gastam”**<sup>72</sup>.

Neste contexto, Mill desce até ao detalhe da taxação sobre os rendimentos do comerciante, chamando a atenção para a separação entre o lucro líquido e o que chamamos hoje de “pro-labore”. Para este último rendimento, Mill advoga a mesma

<sup>69</sup> MILL, op. cit. p. 291.

<sup>70</sup> MILL, op. cit. p. 295.

<sup>71</sup> MILL, op. cit. p. 296.

<sup>72</sup> MILL, op. cit. p. 297.

isenção dada ao salário ou até “ . . . um montante a mais de isenção em razão de sua precariedade”<sup>73</sup>.

O critério de justiça social de Mill é tão arraigado que ele abandona o princípio da equidade tributária, tão fortemente defendido por ele, quando o rendimento é obtido sem qualquer esforço. Diz textualmente: “ . . . devo observar que há casos em que se pode fazer exceções a esse princípio, sem lesar a justiça igualitária que constitui o fundamento dessa máxima. Suponhamos que exista um tipo de rendimento que tenda constantemente a aumentar, sem qualquer atividade ou sacrifício da parte dos proprietários; tais proprietários constituíram uma categoria, na comunidade, que se enriquece progressivamente pelo curso natural das coisas sem que eles mesmos façam esforço algum para isso. Em tais casos, não haveria nenhuma violação dos princípios nos quais se baseia a propriedade privada se o Estado se apropriasse desse acréscimo de riqueza, ou de parte dele, à medida que ocorrer”<sup>74</sup>.

Essa argumentação de Mill corrobora seu pensamento acerca da taxaço sobre a herança.

Finalmente, devemos fazer justiça a Mill pela sua clareza de percepção a não se ater a regras rígidas de tributação. Tal é o caso da tributação sobre o capital, condenada tão veementemente por Adam Smith e David Ricardo. De fato, argumenta Mill que para um país pobre, tal proibição é perfeitamente válida. Entretanto, em países onde o capital é abundante, a taxaço sobre este fator de produção é perfeitamente justificável, vez que apenas evitaria a migração do capital para o exterior.

A posição de Mill está plenamente retratada na seguinte passagem: “Por ter o capital atingido o estágio em que, caso não houvesse uma sucessão contínua de aperfeiçoamento na produção, cessaria logo todo aumento ulterior do mesmo-e pelo fato de o capital ter uma tendência tão forte a superar até os citados aperfeiçoamentos, que os lucros são mantidos acima do mínimo, apenas em virtude da emigração de capital, ou por uma varrida periódica denominada crise comercial - , nesse caso tirar do capital, por meio de tributação, o que de outra forma seria tirado pela emigração do mesmo, ou seria destruído por uma crise comercial, significa apenas fazer o que do contrário teria ocorrido em virtude de alguma dessas duas causas, isto é criar um novo espaço para ulteriores poupanças”<sup>75</sup>.

Objetivando, ainda, a análise das receitas do governo, Mill se detém sobre os impostos diretos.

De início, Stuart Mill classifica os impostos em diretos e indiretos. Para ele, o imposto direto é cobrado da pessoa que se deseje que o pague. O imposto indireto seria aquele que é transferido para outrem que não é quem o arrecada. Ele é, portanto, cobrado de uma pessoa que se indenizará à custa de outra.

<sup>73</sup> MILL, op. cit. p. 298.

<sup>74</sup> MILL, op. cit. p. 299.

<sup>75</sup> MILL, op. cit. p. 302.

Os impostos diretos incidem sobre rendimentos ou sobre gastos. A maioria dos impostos sobre gastos é indireta.

As fontes de rendimento são a renda, os lucros e os salários. Os impostos podem incidir sobre cada um dos três tipos de rendimento ou pode-se impor um tributo uniforme sobre cada um dos três tipos de rendimento.

Mill tece ainda alguns comentários sobre o imposto sobre a renda da terra. Para ele, tal tributo é pago totalmente pelo proprietário, e, como tal, ele não afeta o preço dos produtos agrícolas. É interessante observar, que por “renda da terra”, Mill considera, tão-somente, aquelas decorrentes de causas naturais ou de melhorias feitas pelo arrendatário.

O imposto sobre o lucro tem, para Mill, as seguintes características: a) diminuir o capital produtivo; b) se for imposto geral e igual sobre todos, os lucros não afetarão os preços; c) deverá ter alíquota menor que o imposto sobre a renda; e, d) se incidir sobre a expansão de lucro decorrente de inovação tecnológica, as conseqüências sobre o capital serão minimizadas.

Mais claramente do que Adam Smith e David Ricardo, Stuart Mill avalia a tributação sobre salário, conforme sua incidência recaia sobre a mão-de-obra qualificada ou não-qualificada.

Para ele, o imposto sobre mão-de-obra não-qualificada requeria um aumento subsequente no salário, de modo a garantir as condições de sobrevivência e reprodução e, conseqüentemente, oneraria os empregadores com uma espécie de imposto indireto. Assim, defende ele a isenção do imposto de renda para as classes menos favorecidas.

Na seqüência da discussão sobre imposto de renda, Mill analisa, ainda, um tipo de imposto que incidiria sobre todas as espécies de rendimento. Ou seja, um imposto de renda em geral. Para este tipo de imposto, ele especifica algumas das condições necessárias para que o imposto se coadune com a justiça, já discutidas anteriormente, acrescentando outras, a saber: primeiro, o rendimento abaixo de certo montante, capaz de assegurar as condições de sobrevivência, deve permanecer totalmente isento de imposto; segundo, os rendimentos acima desse limite devem ser taxados somente em proporção aos rendimentos que ultrapassem aquele limite; terceiro, a importância economizada e investida deve, também, ser isenta, e, quarto, os rendimentos vitalícios, provenientes de atividades comerciais e das profissões, deverão ter um imposto menor do que os rendimentos herdáveis.

Stuart Mill, na verdade, não é entusiasta do imposto de renda. Para ele “... o imposto de renda, quaisquer que sejam os princípios de equidade que lhe sirvam de base, é, na prática, desigual no seu pior aspecto pelo fato de recair mais diretamente sobre os mais concenciosos”<sup>76</sup>. Desta forma, ele concorda com a opinião prevalecente à época, de que os impostos diretos sobre a renda deveriam ser reservados

<sup>76</sup> MILL, op. cit. p. 310.

como um recurso extraordinário para grandes emergências, como a ocorrência de guerras e catástrofes.

Finalmente, devido, para Mill, às dificuldades de se implantar um imposto de renda justo, ele advoga o imposto direto sobre gastos. Lembra, no entanto, que nem todos os gastos podem ser facilmente comprovados, particularizando, com o que ele denomina de imposto predial (na verdade um imposto pelo uso da moradia), como um exemplo de tributação sobre gastos para o qual é possível aplicar o princípio de justiça fiscal. Essa justiça fiscal, por exemplo, seria facilmente encontrada, neste caso, ao se isentarem do imposto predial as casas abaixo de determinado valor.

Na seqüência da discussão de Mill sobre a política tributária, vêm as considerações acerca dos “impostos sobre mercadorias”.

Por “imposto sobre mercadoria”, Mill denomina somente os impostos indiretos, ou seja, aqueles que são pagos adiantadamente por uma pessoa e reembolsados por outra. Eles são cobrados dos produtores, transportadores e distribuidores e incidem sobre a produção e a comercialização dentro e fora do país.

São exemplos (dados por Mill) de impostos sobre mercadorias, os impostos de consumo, impostos alfandegários, os pedágios e as taxas de trânsito.

Na discussão de impostos sobre mercadorias, Mill incorre em alguns erros ou omissões que merecem alguns comentários. O primeiro diz respeito à afirmativa de que os impostos sobre mercadorias são pagos adiantadamente por uma pessoa e reembolsados por outra. Isto significa dizer que, para cobrança desse imposto, sempre existirá a figura do “contribuinte substituto”. Não cremos que isso seja sempre verdadeiro. Por outro lado, ele, que é um exaltado defensor da igualdade tributária, não faz qualquer comentário sobre o absurdo de se cobrar o imposto antes da ocorrência do fato gerador que o instituiu. O segundo aspecto que merece qualificação é que ele insere, como “imposto sobre mercadorias”, o pedágio e as taxas de trânsito. Até onde podemos compreender esses dois tributos são taxas e, portanto, são preços de serviços realizados pelo Estado, não se prestando para análise de um imposto qualquer.

É importante, entretanto, darmos crédito a Mill pela sua perspicácia em compreender os efeitos desse imposto, pois, já que é um imposto cobrado antes do fato gerador, onera o capital de giro, fazendo com que o preço final do bem aumente mais que proporcionalmente à cobrança do imposto. Isto faz com que o consumidor arque com um custo maior que a receita arrecadada pelo Estado. Tal efeito, assim, pressionará, mais vigorosamente (via aumento excessivo do preço), a demanda no sentido descendente, o que poderá causar queda na produção.

Por outro lado, Mill é ambíguo quando afirma “... não há nada que dê maior impulso aos aperfeiçoamentos na produção de uma mercadoria do que suprimir um imposto que limitava o mercado para a mesma”<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> MILL, op. cit. p. 317.

Esse tipo de consideração talvez tenha sido a precursora da famosa “economia de oferta”, traduzida na não menos famosa “Reaganeconomics”. Os efeitos de tal “economia” não nos parecem corroborar o pensamento de Mill.

Novamente vemos o brilhantismo de Mill quando, ao analisar os efeitos de um imposto sobre mercadorias, o faz utilizando-se implicitamente de três conceitos que só muito depois foram introduzidos na literatura econômica: o efeito-preço, o efeito-substituição e o efeito-renda. A análise que ele faz acerca das conseqüências de tal imposto sobre o trigo traz ao debate esses três efeitos.

E Mill conclui, depois de analisar tais efeitos, que **“os impostos sobre a produção agrícola propriamente ditos, sejam eles fixos ou ad-valorem, não afetam a renda, mas recaem sobre o consumidor, sendo que, porém, os lucros geralmente arcam com todo o imposto que é cobrado sobre o consumo das classes trabalhadoras, ou ao menos com a maior parcela de tal imposto”**<sup>78</sup>.

É interessante notar que a parte final dessa assertiva deixa margem à introdução do estudo das elasticidades quando se analisa o efeito-preço da imposição de um tributo.

Ainda no capítulo acerca dos impostos sobre mercadorias, Mill analisa as taxas discriminatórias. Sem se ater à possibilidade de política de desenvolvimento econômico, ele se põe contra tal metodologia, assegurando: **“Eis porque o tipo de imposto que responde à diminuição geral de taxa discriminatória, transgride a norma de que os impostos devem tirar do contribuinte o mínimo possível além daquilo que carregam para os cofres do Estado”**<sup>79</sup>.

Neste contexto, Mill lembra que um imposto sobre importação de mercadorias, sem o equivalente imposto sobre o produto nacional, é uma forma de taxa discriminatória.

Finalmente, Mill introduz o estudo dos impostos no contexto do comércio internacional.

Como vimos, de princípio ele se põe contra o imposto de importação sem um correspondente imposto sobre o bem nacional, por considerá-lo uma taxa discriminatória. Assim, diz Mill: **“Por isso, todas as taxas alfandegárias que têm por efeito encorajar a produção, no País, do artigo taxado, são assim um modo altamente antieconômico de arrecadar uma receita”**<sup>80</sup>.

No que diz respeito às exportações, Mill faz três observações bastante pertinentes: a primeira é que não se deve exportar impostos, isso porque o país importador pode, também, impor determinadas taxas e aí teríamos um processo de retaliação, cujo efeito final seria a diminuição da produção mundial; a segunda é que a “exportação” de imposto transfere para o consumidor estrangeiro o ônus das benfeitorias

<sup>78</sup> MILL, op. cit. p. 319.

<sup>79</sup> MILL, op. cit. p. 323.

<sup>80</sup> MILL, op. cit. p. 323.

ofertadas pelo governo nacional; e, terceiro, que tal imposto pode retrain a demanda e, portanto, recair sobre o próprio produtor nacional.

Na seqüência de sua discussão sobre tributos, Mill avalia agora os diversos tipos de taxas existentes à sua época na Inglaterra.

Esquemáticamente, teríamos a seguinte distribuição: taxas sobre contratos (imposto do selo), taxas sobre comunicações, taxas judiciárias, taxas locais e pedágios.

De princípio, Mill corrige aqui o erro anteriormente apontado de considerar pedágio como imposto. Entretanto, parece-nos que ele realmente não tinha muito claro essa distinção entre imposto, taxas e contribuições de melhoria. Assim, ele cita, dentro das taxas sobre comunicações, a taxa postal (preço de um serviço) e a “taxa sobre jornais” (que não é o preço sobre um serviço, mas deve ser um imposto).

Dentre as diversas “taxas” discutidas por Mill, vale destacar as taxas sobre contratos e as judiciais. Sobre as primeiras, teríamos a observação de que o serviço decorrente do reconhecimento legal do ato da compra e venda evoluiu para o registro em cartórios, instituições que se estabelecem com a autorização do governo, mas que não são serviços públicos. Desta forma, representando uma concessão do governo, não há por que ser um serviço privado.

No que diz respeito às taxas judiciais, Mill se coloca fortemente contrário a elas com o argumento irrepreensível: quem recorre aos tribunais, já o faz porque o governo não foi capaz de lhes assegurar os direitos. Por que, então, tem de pagar por este serviço?

Finalmente, para terminar sua análise sobre a política tributária, Stuart Mill faz um resumo do que considera uma política tributária adequada para uma nação. A preocupação fundamental de Stuart Mill é encontrar quais os impostos ou taxas que seriam mais convenientes para um sistema econômico.

Essa preocupação é logo dissipada quando, categoricamente, ele afirma que entre os impostos diretos e indiretos são os indiretos os menos nocivos à sociedade. Mas ele não deixa de reconhecer que **“se todos os impostos e taxas fossem diretos, a taxaço seria muito mais notada do que atualmente, e haveria uma certeza que atualmente não existe: economia nos gastos públicos”**<sup>81</sup>.

Podemos notar nessa argumentação de Mill que ele tem consciência da necessidade, para a existência de um ótimo sistema fiscal, de que o contribuinte tenha perfeita noção de quanto está contribuindo para o Estado. No entanto, ao preferir os impostos indiretos, ele perde a noção de quão injusto seria o sistema tributário caso só existissem os impostos indiretos. Neste caso, só poderíamos ter o princípio do imposto pelo benefício e não mais, o também necessário, princípio do imposto pela capacidade de pagamento.

---

<sup>81</sup> MILL, op. cit. p. 337.



Um outro ponto que nos chama atenção na argumentação de Mill é a sua posição contra o imposto único. Sobre esse assunto diz Mill “... **não é nem justo nem boa política fazer todas as desigualdades recaírem nos mesmos itens, exigindo que um único imposto cubra a totalidade ou a parte principal dos gastos públicos**”<sup>82</sup>.

Finalmente, vale relembrar o “receituário” de Mill para que o sistema tributário tenha o mínimo possível de inconvenientes. São essas as sugestões de Mill: a) os impostos sobre mercadorias, com o fim de arrecadar receita, não devem operar como taxas protecionistas; b) arrecadar o máximo possível de receita com os impostos sobre artigos de luxo; c) os impostos sobre artigos de luxo devem ser cobrados do consumidor e não do produtor; d) os impostos indiretos sobre os bens de consumo em geral devem ser tais que recaiam com o mesmo peso proporcional sobre rendimentos pequenos, médios e grandes; e) isentar de qualquer imposto os bens de primeira necessidade, matérias-primas e instrumentos para produzir tais artigos; f) as alíquotas dos impostos sobre o consumo deveriam ser diferenciadas, quanto mais sofisticado o bem, maior a alíquota; g) a taxaçaõ deve concentrar-se de preferência em alguns artigos, antes que distribuir-se sobre muitos; h) entre os artigos de luxo de consumo geral, a taxaçaõ deve atingir de preferência os bens estimulantes, como fumo, bebidas, etc.; i) adotar impostos para bens importados não produzidos no País; e, j) evitar a adoçaõ de impostos muito pesados, para contornar a sonegaçaõ.

Como podemos verificar, a posiçaõ de Mill vai de princípios irretocáveis para posiçaõs dúbias, quando advoga a taxaçaõ sobre produtos importados não produzidos no País. Mesmo neste caso, o perigo da retaliaçaõ não estaria evitado, perigo que anteriormente dizia ser necessário evitar.

Após analisar as fontes de receitas do governo via tributos, Mill se debruça sobre uma outra forma também comumente usada para financiar os gastos públicos: o endividamento.

Já à época de Mill era possível ao governo recorrer a duas diferentes formas de endividamento: os títulos públicos e os empréstimos bancários.

O endividamento via título do governo era admitido por Mill, desde que fosse de prazo curto (no máximo dois anos) e se destinasse fazer face a gastos extraordinários ou para cobrir eventuais quedas (conjunturais) nas fontes normais de receitas.

No tocante aos empréstimos de longo prazo, ele diz textualmente: “**O que temos que examinar é se convém contrair uma dívida nacional de caráter permanente, pagando os gastos de uma guerra ou de alguma emergência difícil, com empréstimos, a serem amortizados muito gradualmente ou em data distante, ou sem sequer amortizá-los**”<sup>83</sup>.

Mill distingue três situações diferentes onde a prática do endividamento via empréstimo poderia ser vislumbrada: a primeira seria a captaçaõ de poupança do setor

<sup>82</sup> MILL, op. cit. p. 339.

<sup>83</sup> MILL, op. cit. p. 345.

produtivo; a segunda existiria quando tal captação absorvesse poupanças externas; e, finalmente, a captação de capitais internos ociosos.

O endividamento público via captação de poupanças internas provenientes do setor produtivo ou que nele pudessem ser aplicados é totalmente criticado por Mill. Neste caso particular, Mill argumenta que as conseqüências de tal endividamento seriam danosas aos trabalhadores porque diminuiria o fundo destinado à produção e, conseqüentemente, reduziria as oportunidades de emprego, e ao Estado, porque este ficaria onerado com a dívida e o juro desta.

O empréstimo em tais circunstâncias é preterido por Mill que defende, neste caso, um aumento na tributação, aberto e declarado enquanto durar a emergência.

Quanto às outras modalidades de endividamento, Stuart Mill admite o seu uso, ainda que com algumas ressalvas. A primeira é que deve existir um limite a partir do qual se sustaria o endividamento. Tal limite seria sinalizado quando as taxas internas de juros começassem a subir; os empréstimos devem ser utilizados para beneficiar, também, as gerações futuras.

Embora admitindo a possibilidade de endividamento nas duas modalidades comentadas, Mill é adepto da parcimônia e do equilíbrio orçamentário. Diz ele textualmente: **“É um princípio excelente fazer com que os recursos atuais sejam suficientes para as necessidades atuais, pois o futuro terá suas próprias necessidades para atender”**<sup>84</sup>.

Observa-se na posição de Mill, entretanto, que, apesar de criticar a apropriação de empréstimo como fonte de receita do governo, abre alguma exceção quando afirma que **“ . . . pode-se racionalmente levar em conta que um País que cresce em riqueza, os gastos necessários do governo não aumentam na mesma proporção que o capital e a população; por isso, qualquer ônus sempre é sentido cada vez menos; e já que aquelas despesas extraordinárias de governo que convém contrair são altamente benéficas para as gerações futuras, não há injustiça alguma em fazer com que a posteridade pague parte desse preço, se for extremamente incômodo à geração atual pagar o total dessa despesa com seus trabalhos e sacrifícios”**<sup>85</sup>.

A posição de Mill neste contexto nos leva a conjecturar sobre a validade de algumas de suas hipóteses. A primeira diz respeito à suposição de que, à medida que a economia do país se desenvolve, os gastos do governo crescem menos proporcionalmente que o capital e a população, significando que o ônus é sentido cada vez menos.

A segunda hipótese para justificar a transferência de encargos para as gerações futuras é que os gastos atuais sejam “altamente benéficos” para aquelas gerações. Aqui temos um problema de equidade intergeração. Como assinala Maria da

<sup>84</sup> MILL, op. cit. p. 347.

<sup>85</sup> MILL, op. cit. p. 347.

Conceição Silva<sup>86</sup>, são três as teorias que tentam explicar a existência da equidade intergeração quando o governo incorre em endividamento.

É interessante observar que a proposição de Mill se enquadra perfeitamente nas conclusões das teorias apontadas por aquela autora. De fato, como na proposição de Mill, há uma transferência de capital, simultânea à transferência da carga da dívida, a teoria de Ricardo-Pigou é satisfeita. Como a teoria de Bown-Davis-Kopf defende que a carga real do empréstimo público interno pode ser transferida às gerações futuras através de uma redução sem levar em consideração o estoque de capital, a argumentação de Mill também se coaduna com tal teoria. Por fim, a tese de Musgrave parece repetir o pensamento do próprio Mill, já que parte do princípio geral de que cada geração deve ser tributada segundo os benefícios recebidos e que o endividamento é necessário para distribuir os custos entre as gerações que usufruem dos serviços públicos.

Embora brilhantemente defendidos os pontos de vista acima mencionados, um problema não foi discutido: por que devemos deixar um encargo para as gerações futuras, por um bem que ela não opinou se queria ou não? Não deveria a geração presente (como um pai providente) deixar como herança somente bens desonerados de dívida?

Finalmente um último ponto da discussão de Mill sobre o endividamento público: o endividamento externo.

Neste aspecto Mill não entra em detalhe sobre o problema da geração futura de divisas para pagar o empréstimo externo, se o capital alienígena não foi utilizado para empreendimentos poupadores de divisas ou geradores de exportação. Como, também, não discutiu a influência que as taxas de juros internacionais poderiam exercer no futuro pagamento dos encargos da dívida.

É bem verdade que Mill vivenciava o padrão-ouro, criado pelo Banco da Inglaterra em 1821 e, portanto, o equilíbrio no balanço de pagamentos, bem como o diferencial das taxas de juros não eram problemas.

Mas, infelizmente, no mundo moderno esses dois aspectos são fundamentais e é por isso que os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, que se endividaram externamente, passam por crises tão violentas.

No receituário de Mill para o pagamento da dívida, seja interna, seja externa, temos as seguintes modalidades: de princípio Mill descarta o calote. O Estado deveria sempre honrar seus compromissos. O problema seria como conseguir os recursos adicionais para pagar tal dívida e a escolha do modo de pagamento: se de uma vez ou em parcelas. De saída, Mill admite que o esforço concentrado para liquidação imediata da dívida é praticamente impossível. Assim, ele advoga o gradualismo.

Aceita esta modalidade, como, agora, conseguir os recursos para a amortização parcelada?

<sup>86</sup> SILVA, M. Conceição. **A dívida do setor público brasileiro**: seu papel no financiamento dos investimentos públicos. Rio de Janeiro: IPEA, 1976. (Coleção Relatório de Pesquisa, n° 32).

Para Stuart Mill haveria as seguintes possibilidades: tributar a propriedade da terra; impor um tributo sobre o legado e a herança; vender algumas propriedades estatais; e, se o país estiver crescendo, não se deveria aumentar a tributação em seu todo, mas ir capitalizando ainda mais a economia para que a dívida fosse sendo paga com o aumento da arrecadação proveniente de aumento do produto nacional.

Em sua argumentação, ele mostra que não se deveria tentar uma receita tributária adicional em termos globais, mas taxar o capital, pois estar-se-ia taxando o capital privado, mas, ao mesmo tempo, o governo estaria devolvendo capital ao sistema econômico e, assim, haveria uma espécie de compensação.

De qualquer forma, para Stuart Mill, o ideal seria o Estado não se endividar. Mas, se fosse necessário existir um meio de aplicação segura que atendesse ao espectro do pequeno poupador, o ideal para isso seria a criação de um banco estatal (Banco de Desenvolvimento?) que recolheria essas poupanças e as devolveria via empréstimos para o setor produtivo.

Após a discussão sobre as fontes de receitas e sobre o endividamento do Estado, Mill discute as funções do governo em um sistema econômico.

Inicia ele por avaliar os efeitos econômicos dos deveres governamentais, comuns a todas as sociedades. O primeiro dever do governo abordado por Stuart Mill é a proteção ao indivíduo e à propriedade via sistema judicial.

Dentro deste contexto, destacamos três posições de Mill que consideramos de extrema importância.

A primeira delas diz respeito à posição daquele autor de não encontrar qualquer justificativa para a coerção do indivíduo pela autoridade do governo.

Essa posição é coerente com a proposta liberal que considera o bem do Estado consistindo em última análise no bem-estar do indivíduo.

O pensamento de Mill sobre este aspecto particular está muito bem explicitado na seguinte passagem do seu Princípios: “... certo grau de insegurança, se houver determinadas combinações de circunstâncias, tem tanto bons como maus efeitos, por fazer com que a iniciativa e a habilidade prática se transformem em condições de segurança. A insegurança só paralisa quando é de tal natureza e grau, que nenhuma energia de que a humanidade em geral é capaz, oferece meio algum razoável de autoproteção. Essa é uma das principais razões porque a opressão por parte do governo, cujo poder geralmente é irresistível a quaisquer esforços que possam ser feitos por indivíduos, tem efeito tão mais danoso sobre as molas da prosperidade nacional do que praticamente qualquer grau de ilegalidade e de turbulência em regime de instituições livres. Há nações que adquiriram alguma riqueza, e fizeram certo progresso no caminho do aperfeiçoamento, em condições de união social tão imperfeitas que confinavam com a anarquia, ao passo que jamais houve países que, estando a população exposta ilimitadamente às cobranças arbitrárias dos oficiais do governo, conseguissem continuar a ter

iniciativa ou riqueza . . . . Dificuldades e privações muitas vezes não passam de incentivos à iniciativa; o que é fatal para a iniciativa é a crença de que não se deixará que ela produza seus frutos”<sup>87</sup>.

A segunda observação diz respeito à sua posição quanto às leis que regem a herança. Para Mill, essas leis deveriam observar os seguintes princípios: “ Como regra geral liberdade de doar em testamento mas limitada por duas coisas: primeiro que, se houver descendentes os quais, por serem incapazes de prover a si mesmos, constituiriam um peso para o Estado, se deve reservar, da propriedade, em benefício deles, o equivalente de tudo aquilo que o Estado lhes daria; segundo, que a ninguém se deve permitir adquirir, por herança, mais do que o montante necessário para uma subsistência independente razoável. Em caso de uma pessoa morrer sem testamento, a propriedade inteira deveria caber ao Estado, o qual deveria ser obrigado a destinar uma provisão justa e razoável para os descendentes do falecido. Isto é, aquela provisão que o pai ou a mãe, ou o antepassado, deveria ter-lhes destinado, levando-se em conta a situação, as possibilidades e a maneira de educar deles . . . . Como via intermediária, portanto, recomendaria estender a toda propriedade a legislação inglesa atual sobre a herança, em se tratando de propriedade pessoal (liberdade de fazer testamento, e, no caso de a pessoa falecer sem testamento, divisão igual), com uma exceção: não se deve reconhecer direito algum a parentes em linha colateral, e que a propriedade daqueles que não têm descendentes nem ascendentes e não fizerem testamento, deve caber ao Estado . . . entendendo que todos os donos de propriedade deve ter direito de dispor por meio de testamento de qualquer função dela, mas não de determinar a pessoa que deve ficar com ela depois da morte de todos que estavam vivos quando o testamento foi feito”<sup>88</sup>.

Essa posição de Stuart Mill sobre a herança explica perfeitamente o porquê de seu posicionamento sobre a ação do Governo na distribuição da riqueza. Note-se que, neste particular aspecto, sua posição é diametralmente oposta às colocações de Adam Smith e David Ricardo.

E a terceira colocação que devemos fazer diz respeito à argumentação de Mill sobre os contratos sociais. Primeiramente, ele defende o Estado regulador e incentivador da associação de capital (inclusive por trabalhadores), instrumento necessário à atividade moderna, o que evitaria a concentração de renda. Em segundo lugar, analisando as leis de insolvência, propõe o Estado punindo os responsáveis pela falência.

Notemos que toda a sua discussão permeia a preocupação com a distribuição de renda.

Passemos agora a analisar a posição de Stuart Mill sobre o que ele chama “funções opcionais” do governo.

<sup>87</sup> MILL, op. cit. p. 352.

<sup>88</sup> MILL, op. cit. p. 357-363

De início, ele critica o protecionismo do “Estado” como uma função do Governo, admitindo-o em um único caso. Assim diz Mill: “O único caso em que, com base em meros princípios de Economia Política, são defensáveis as taxas protecionistas, é quando são impostos em caráter temporário (sobretudo em um país jovem e que está crescendo), na esperança de nacionalizar uma indústria estrangeira, que é em si mesma perfeitamente adequada para as circunstâncias do país. A superioridade de um país sobre outro, em um ramo de produção, muitas vezes vem apenas do fato de ter começado antes. Pode ser que não haja uma vantagem intrínseca de um lado, ou desvantagem do outro, mas apenas uma superioridade momentânea de habilidade e experiência adquiridas . . . uma taxa protecionista, prolongada por um período razoável, poderia as vezes ser a maneira menos inconveniente de a nação poder taxar-se a si mesma para apoiar tal experimento. Mas é essencial que a proteção se limite a caso em que há bons motivos de garantia de que a atividade que a taxa favorece tenha condições de dispensá-la, depois de algum tempo; além disso, nunca se deve permitir que os produtores internos esperem que a taxa protecionista seja mantida para eles além do período necessário para uma tentativa honesta daquilo que são capazes de realizar”<sup>89</sup>.

É interessante lembrar que da mesma forma que ele critica a taxação das importações, critica os subsídios às exportações. Para ele, tais políticas tendem a tornar o capital e a mão-de-obra menos eficientes. Contudo é interessante notar que para Mill o protecionismo somente se justifica quando estiver em jogo a defesa nacional.

A segunda consideração de Mill dentro deste contexto diz respeito à interferência nos contratos, tomando, como exemplo para este caso, a Lei da Usura. Seu argumento, contra aqueles que apoiavam tal lei, como Adam Smith, baseava-se na suposição (ou conhecimento empírico) de que nenhuma lei poderia fazer baixar a taxa de juros mais do que o faria o jogo da oferta e da procura. Ele assegura que o cumprimento da lei jamais se verificou, mesmo porque nunca se impôs qualquer punição aos infratores.

Assim como ele é contra a Lei da Usura, se põe contrário ao tabelamento dos preços por considerá-lo uma medida ineficaz como política de barateamento das mercadorias compradas pelas classes menos favorecidas.

Dentro da discussão sobre controle de preços, Mill critica a concessão de monopólios a produtores ou distribuidores porque se constitui uma limitação da concorrência, o que, com certeza, levará à elevação de preços.

Embora Stuart Mill seja classificado como “liberal”, sua preocupação com o social leva-o a posições bem diferentes daquelas adotadas por seus antecessores. Assim, para enfrentar o desafio da pobreza em massa Mill exige duas condições básicas: a educação universal e a limitação adequada do número de habitantes da comunidade. Tal é o caso, também, de sua posição quanto aos movimentos associativistas dos

<sup>89</sup> MILL, op. cit. p. 381-382.

trabalhadores. Mesmo sem deixar de reconhecer o mérito de Smith quanto ao tema, convém assinalar que Mill dedica extensivo capítulo de sua obra ao assunto<sup>90</sup>.

Neste sentido, Mill é plenamente a favor da criação dos sindicatos, desde que o sindicalismo não seja impositivo; aceita as greves como movimentos justos dos trabalhadores; critica o corporativismo dos mestres artesãos; acredita que o aprimoramento das relações sociais e econômicas entre o trabalho e o capital levará à participação dos trabalhadores nos lucros das empresas. Mas, muito sabiamente, critica aquelas associações que reivindicam, por exemplo, nenhuma diferença salarial entre trabalhadores qualificados e não-qualificados ou a fixação de quantia máxima que deve ganhar um trabalhador para permitir que haja maior número de empregados.

Não resta a menor dúvida de que, tal como concluiu Stuart Mill, isto é equivalente a colocar em pé de igualdade o trabalhador de iniciativa e o indolente, o qualificado e o incompetente.

Finalmente, Mill expressa sua opinião sobre os regimes políticos e formas de atuação para a sociedade. Para ele, nada é mais pernicioso a qualquer Estado do que o governo proibir a livre iniciativa, o livre pensamento e a livre associação religiosa. Isto serve apenas para embrutecer os cidadãos.

Para terminar seu *Princípios*, Stuart Mill escolheu o tema-síntese: os fundamentos e os limites do “laissez-faire” ou do não-intervencionismo estatal.

Neste capítulo se percebe claramente sua posição contra o “laissez-faire” exacerbado e contra o intervencionismo irresponsável.

Em seu capítulo-síntese, Mill tenta deixar suas posições acerca do intervencionismo estatal. De princípio, Stuart Mill opõe-se a qualquer intervenção autoritária. Ele advoga a intervenção que aconselha, sem interferir em assuntos particulares. Para este objetivo, o governo deveria criar órgãos que ajudem na ação dos indivíduos, como banco nacional, fábrica estatal, serviço de correio, hospital público, escola pública, sem que isso seja estabelecido com o caráter de monopólio de Estado.

Lembrando sempre que qualquer ação do governo vai requerer recursos pecuniários para sua execução e isto levará à compulsoriedade da arrecadação, Mill alerta sobre tais ações, no sentido de não impor à sociedade sacrifícios indesejáveis.

Por outro lado, é importante lembrar, diz Mill, que todo aumento das funções confiadas ao Governo resulta no aumento de seu poder de autoridade e influência. É possível que isto venha a representar cerceamento da liberdade política ou econômica do cidadão, mesmo quando se trata de um governo popular. Isto é tanto mais complexo quando se tem o regime democrático, pois que, neste caso, o cidadão que se julgar oprimido pelo governo não vai encontrar nenhum poder rival que possa apelar para conseguir sua liberdade ou solidariedade.

---

<sup>90</sup> MILL, J. S. *Princípios de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. cap. 7: O futuro provável das classes trabalhadoras.

Mill adverte que funções adicionais assumidas pelo setor público podem comprometer as funções já anteriormente exercidas. Entretanto, este é um problema gerencial que pode ser solucionado a partir de uma distribuição adequada de funções entre o governo central e os governos locais; de uma estrutura organizacional pública eficiente; de controles, inclusive por parte de governos locais; de uma escolha de chefes idôneos e competentes e de um esquema de valorização e ascensão funcional do servidor público.

Seguro que o setor privado faz qualquer coisa melhor que o setor público, Mill adverte que, mesmo com uma organização melhor dos governos, a ação governamental nas ações da indústria ou do comércio será inferior à iniciativa privada por ter menos interesse no resultado. Lembra, inclusive, que a experiência tem mostrado que o governo, atuando nesses dois setores, jamais foi capaz de concorrer de igual para igual com a iniciativa privada. E afirma “ . . . **em todas as comunidades mais avançadas a maioria das coisas é menos bem feita pela intervenção do governo do que o seria, se as executassem - ou fizesse executar - os indivíduos mais interessados no assunto, caso se lhes desse liberdade de ação**”<sup>91</sup>.

Finalmente Mill, como ele próprio assinala, comenta uma das mais fortes objeções contra a interferência governamental: o desvio da inteligência e da iniciativa do País de sua atividade principal para uma mísera concorrência pelas recompensas egoístas e pelas mesquinhas vaidades burocráticas.

Neste contexto, duas passagens da obra de Mill merecem destaque: “**A garantia única que se tem contra a escravidão política é a vigilância que se mantém sobre os governantes, por meio da difusão da inteligência, da iniciativa e do espírito público entre os governados . . . . Na medida em que o povo for habituado a resolver seus problemas com a sua própria iniciativa, em vez de deixar a solução a cargo do governo, os seus desejos se voltarão para a rejeição da tirania, em vez de se voltarem para a prática de tiranizar; ao contrário, na proporção em que toda a iniciativa e a direção real residirem no governo, e os indivíduos habitualmente agem como tutelados perpétuos do governo, as instituições populares não desenvolvem neles o desejo de liberdade, mas um apetite desmedido por posição e poder..**”<sup>92</sup>.

Mill resume seu pensamento afirmando que “ . . . **o *laissez-faire* deve ser a prática geral; qualquer desvio dessa prática é um mal certo, a menos que isso seja exigido em função de algum bem ingente**”<sup>93</sup>.

Dentre as exceções previstas por Mill para se deixar o “*laissez-faire*” podemos listar as seguintes: a) quando o bem a ser oferecido é de grande importância para a sociedade. Parece-nos que aí teremos, forçosamente, os casos dos monopólios naturais; b) a educação elementar, sem que isto queira dizer que o Estado tenha o monopólio deste nível de educação. Mas o governo deve impor aos pais a obrigação legal de dar instrução elementar ao filho, seja paga pelo “Estado” ou pela família. Por

<sup>91</sup> MILL, op. cit. p. 399.

<sup>92</sup> MILL, op. cit. p. 401.

<sup>93</sup> MILL, op. cit. p. 401.



outro lado, o governo não deve conceder vantagens especiais aos que se formarem na escola pública.

É interessante chamar a atenção para o que Merquior assinala: **“Significativamente Mill não alterou em seus princípios a defesa do *laisser-faire* como uma prática geral nas sete edições da obra, durante a sua vida. Quaisquer que fossem as simpatias socialistas sentidas nos seus anos maduros, estas nunca implicaram qualquer deslocamento seu para o dirigismo”**<sup>94</sup>.

Voltando às exceções de Mill ao “*laisser-faire*”, sugere aquele autor que o Estado deve: c) cuidar das pessoas mentalmente incapazes; d) regular o poder pátrio; e) regular o número de horas e o tipo de trabalho que pode ser exercido por crianças; f) proteger os animais e a natureza; g) interferir nos contratos, evitando contratos de longo prazo, neste último caso “... se a lei eventualmente sancionar tais contratos, deve adotar todas as garantias possíveis para que eles sejam feitos com previsão e deliberação, e, em compensação, por não permitir às próprias partes revogarem o seu compromisso, a própria lei deve declará-los isentos do compromisso, no momento em que se aduzirem razões suficientes perante uma autoridade imparcial”<sup>95</sup>; h) interferir nas sociedades por ações; i) interferir na oferta de serviços especiais como água, luz, pavimentação e limpeza de ruas, para evitar monopólios privados; j) assumir a propriedade de estradas, canais ou ferrovias, podendo, no entanto, arrendá-los para a iniciativa privada, por um período limitado.

Cabe aqui um parêntese para comentarmos a crítica de Mill a respeito da interferência do governo no trabalho das mulheres.

Como assegura Mill, **“Ao contrário, para melhorar as condições das mulheres, dever-se-ia ter por objetivo dar-lhes o mais pronto acesso à ocupação industrial independente, ao invés de fechar-lhes, totalmente ou em parte, o acesso que já lhes está franqueado”**<sup>96</sup>.

Saindo um pouco daquelas recomendações que interferiram com o comportamento de cada indivíduo separadamente, Mill analisa os casos onde o interesse coletivo deva ser preservado contra o interesse particular de algum cidadão. Como primeiro exemplo, Stuart Mill se reporta à legislação trabalhista, entendendo ele que todos os interesses gerais aprovados pela maioria, deveria ser validado e sancionado por lei, a fim de evitar que interesse de cidadãos isolados pudessem vir a comprometer o acordado pela maioria.

Ainda com base nesse mesmo princípio, Mill advoga a necessidade de uma legislação penal, tendo em vista que, embora determinadas linhas de conduta atendam ao interesse geral, nem sempre são cumpridas por um indivíduo em particular.

Analisando, agora, os casos onde os indivíduos agem não no seu interesse mas no interesse de terceiros, como é o caso da caridade pública, Mill entende que o governo deveria assegurar, por lei, a subsistência de todos os indigentes, ao invés de

<sup>94</sup> MERQUIOR, J.G. *O Liberalismo antigo e moderno*. São Paulo: Nova Fronteira, 1991. p. 97.

<sup>95</sup> MILL, op. cit. p. 408.

<sup>96</sup> MILL, op. cit. p. 407.

deixar este trabalho para a caridade voluntária dos indivíduos. Mas lembra que não cabe ao “Estado” dizer quem merece ou não tal ajuda. Isto deveria ser feito via, por exemplo, instituições de caridade. Aqui a idéia de Mill é que tal ajuda nunca deva substituir o trabalho e, portanto, não deve ser prêmio à ociosidade.

Finalmente, Stuart Mill defende a intervenção do governo na execução de serviços públicos, quando nenhum indivíduo esteja interessado em prestá-lo ou quando o retorno do empreendimento não asseguraria a remuneração adequada do capital empregado. Como, por exemplo, ele cita as viagens de exploração geográfica ou científica, construção de instrumentos de segurança de navegação, manutenção de eruditos pelo conhecimento especulativo, concessão de bolsas de estudo para pesquisa científica e, ainda, a defesa das universidades públicas, mormente no campo da pesquisa. Conclui Mill que **“A ajuda governamental quando ministrada apenas por falta de iniciativa privada, deve ser dada de modo a ser, na medida do possível, um curso de educação para o povo na arte de realizar grandes objetivos por meio da ação individual e da cooperação voluntária”**<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> MILL, op. cit. p. 407.

#### 4 AS MUDANÇAS DA ECONOMIA NEOCLÁSSICA EM RELAÇÃO AO PAPEL DO ESTADO

A Escola Neoclássica se esforça pôr demonstrar novamente as conclusões da Escola Clássica quanto as vantagens do liberalismo econômico. Todavia, apóia-se em raciocínio sensivelmente diferente.

Isto porque a teoria econômica passava por mais uma de suas periódicas crises de credibilidade. Era criticada a falta de rigor, a generalidade e a necessidade de refinamento analítico. E, enquanto no continente europeu as idéias socialistas encontravam crescente aceitação na elite do movimento operário e sindical, na Inglaterra a filosofia social de Mill, se, por um lado, era demasiado socialista para a filosofia liberal, por outro, era liberal demais para ser aceita pelos socialistas.

Mesmo dentro da Escola Neoclássica, como veremos, é diferente o raciocínio dos dois autores aqui estudados e mencionados na introdução, León Walras e Alfred Marshall.

Senão vejamos: Walras, assim como Menger e Jevons, realizou uma guinada substancial no objeto de análise proposto pela economia política. A doutrina baseada na filosofia utilitarista de Benthan marcou aqueles teóricos da economia. Assim, o capitalismo aparece como mera economia de troca, voltado para a satisfação das necessidades humanas. Eliminam a produção, a riqueza em si, e fixam-se na esfera do consumo. Rompem com os que vêem no trabalho a origem do valor e afirmam que esse provém exclusivamente da utilidade, que, por sua vez, é uma qualidade não-intrínseca. Acreditam que, a partir das leis da variação da utilidade, pode-se chegar à teoria das trocas que traz implícita a teoria do consumo.

Walras distingue-se dos demais por definir a riqueza social como um conjunto de coisas materiais e imateriais raras e úteis, existente em quantidade limitada. Daí o atributo de valor de Walras, valor de troca como sinônimo de preço.

Walras traz, ainda, um elemento importante, principalmente como superador da crise, quando tenta justificar a produção industrial com a finalidade de não só multiplicar coisas raras como transformar utilidades indiretas em utilidades diretas.

Walras defende o "laissez-faire" como a doutrina por excelência capaz de proporcionar abundância e proporcionalidade. Este último conceito está preso à questão da produção dos bens de forma equitativa.

Quanto ao problema da distribuição da riqueza ou da distribuição, Walras, numa posição completamente distinta dos clássicos, diz não ser este assunto objeto da economia política pura. Como veremos adiante, questões como estas são por ele definidas como um fato moral, distinguindo, portanto, entre Moral e Economia Política.

Enquanto isto, Marshall, o outro personagem neoclássico por nós estudado, via como objeto maior da ciência econômica a contribuição para a solução de problemas sociais. Para ele, conforme assinala Gianetti da Fonseca, **“o dever supremo do economista é ajudar a sociedade em que vive a fazer com que os recursos disponíveis promovam da melhor forma o bem estar social”**<sup>98</sup>.

Ainda como assinala aquele autor, a essência do projeto marshalliano foi tentar resgatar o programa de pesquisa da economia clássica, mostrando que não era incompatível com a teoria marginalista. Na verdade, era um complemento necessário ao que havia de melhor na teoria econômica de Smith e Mill. A ambição de Marshall era promover um programa de síntese e integração.

Desse modo, Marshall rejeita frontalmente a proposição de que a teoria do consumo é a base científica da economia. Para ele, a teoria do consumo e da produção são complementares, uma requer a outra.

É importante que se assinale, como veremos mais detalhadamente, que, para Marshall, o fator decisivo de mudanças reside nas formas dos esforços e atividades humanas, isto é, nas características e desenvolvimento do próprio indivíduo humano enquanto agente produtivo, dotado de iniciativas, valores morais e criatividade.

Dessa forma, ao enfatizar a importância da contribuição humana para o progresso econômico, tanto do lado da produção como do lado do consumo, Marshall distinguia-se da escola clássica, mais precisamente do universo ricardiano, como do próprio pensamento neoclássico defendido por Jevons e seus seguidores, entre eles Walras.

#### 4.1 O Estado na Visão de León Walras

León Walras, engenheiro francês, formado em ciência no Lycie de Dovai, em 1853, somente em 1870 conseguiu exercer função de professor de Economia Política em Lausanne.

Sua mais importante obra foi “Elementos de Economia Política Pura”, publicada em 1874. Entretanto, já havia publicado alguns trabalhos defendendo as causas da Reforma Social.

Conforme assinala Henry Denis, já em 1860 publicara uma obra contra Proudhon afirmando a sua fé nas virtudes da livre concorrência. **“É com vistas a arruinar definitivamente os argumentos socialistas que empreende construir um novo sistema de interpretação”**<sup>99</sup>.

Apesar dessa divergência com os socialistas, Walras se autodenomina um partidário do progresso social. **“Mas admira, como engenheiro formado na idolatria**

<sup>98</sup> FONSECA, E. G. *O Capital humano na filosofia social de Marshall*, 1990.

<sup>99</sup> DENIS, H. *História do pensamento econômico*. Lisboa: Livros Horizonte Ltda, 1978, p. 523.

das forças naturais e das realizações técnicas o poder das realizações obtidas pelo jogo da concorrência e da livre empresa. Será, portanto, partidário da empresa privada e da livre concorrência; mas declarar-se-á, ao mesmo tempo, defensor da justiça social. O seu sistema não será apresentado como uma condenação de todas as proposições dos socialistas, mas como uma conciliação das doutrinas sociais opostas”<sup>100</sup>.

A preocupação de Walras era construir uma teoria que conciliasse o liberalismo com o socialismo. O primeiro asseguraria a expansão da produção; o segundo, realizaria a justiça.

É interessante observar, primeiramente, que Walras divide a Ciência Econômica em três ramos distintos: a Economia Política Pura, que, para ele, é uma ciência em tudo semelhante com a Física e a Matemática; a Economia Aplicada, que trata da teoria da produção econômica, da riqueza social ou da organização da indústria na divisão do trabalho; e, finalmente, a Economia Social, que é a ciência da repartição da riqueza social, parte da ciência moral.

Cabe assinalar que, segundo Antonelli, um de seus biógrafos, Walras dificilmente será lembrado por sua contribuição às causas da reforma social já que sua contribuição acadêmica foi fundamentalmente em questão de natureza formal da teoria, limitando-se a questões de substância de política econômica referidas apenas aos problemas específicos de sua época.

Ainda como lembra Dionísio Dias Carneiro na apresentação da obra de Walras<sup>101</sup>, a entrada formal daquele autor na Academia deveu-se à apresentação de um trabalho em congresso internacional sobre questões de tributação, o que o levou a ocupar uma cadeira de Economia Política em Lausane.

Embora o pensamento de Walras sobre o papel do setor público não esteja totalmente contido na sua principal obra, não nos foi possível o acesso aos outros trabalhos escrito por ele próprio, razão por que limitar-nos-emos à sua contribuição contida na referida publicação. Adicionalmente, utilizaremos, entre outros, comentários de Gentil Corazza<sup>102</sup> sobre o trabalho de León Walras.

A separação da ciência econômica em três ramos, feita por Walras, levou Corazza<sup>103</sup> a concluir que a economia pura implica a negação da intervenção estatal - é uma ciência natural. A economia aplicada compreende setores onde a intervenção estatal se faz preciso, seja em atividades que venham atender as necessidades públicas, como defesa, segurança e justiça, seja no caso dos monopólios naturais, como distribuição de água e gás ou onde a concorrência não puder ser duradoura. A economia social reger-se-ia pelo interesse social, não admitindo a concorrência, mas a garantia do Estado.

<sup>100</sup>DENNIS H. op. cit.p. 524

<sup>101</sup> WALRAS, León M.E. *Compêndio dos elementos de economia política pura*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

<sup>102</sup> CORAZZA, op. cit.

<sup>103</sup> CORAZZA, op. cit.

Dentro deste contexto walrasiano, a necessidade do Estado surge porque a livre concorrência não tem aplicação geral. Aplica-se apenas à parte da produção, às trocas e não se aplica de modo algum à distribuição da riqueza.

Corazza<sup>104</sup> enfatiza que em Walras encontramos um duplo posicionamento em relação ao Estado. Nega-o como organismo controlador das atividades econômicas privadas, e o admite para áreas onde não se aplica a livre concorrência, para organizá-la e garanti-la.

Desta forma, Walras não vê contradição entre Estado e livre concorrência, mas, sim, complementaridade. Para ele, seria papel do Estado organizar, garantir, controlar a livre concorrência e harmonizar os interesses particulares entre si e com o interesse público. Entretanto, Walras não vê na organização direta das atividades econômicas pelo Estado a solução dos problemas econômicos e sociais. A não ser no caso dos monopólios naturais, sugere que o Estado intervenha no sistema econômico apenas para viabilizar as atividades econômicas privadas e não para organizá-las diretamente.

Segundo Henry Denis<sup>105</sup>, a economia walrasiana baseia-se: i) na livre troca dos produtos; ii) na venda livre da força de trabalho; e iii) na livre circulação dos capitais e no livre aluguel das terras.

Argumenta, ainda, aquele autor que para Walras **“ . . . o regime da livre concorrência entre os indivíduos e as empresas privadas consegue o melhor resultado possível para a sociedade, isto é, refutar os ataques dos socialistas contra o regime capitalista. Pensa atingir esse fim ao apoiar-se na idéia , que encontramos já em Jevons, segundo a qual, pela razão de que cada trocador obtém, na situação de equilíbrio um máximo de satisfação, esta situação é a melhor de todas as situações possíveis”**<sup>106</sup>.

Depreende-se do anterior, que para Walras a livre concorrência engendra o máximo de utilidade efetiva dos serviços dos novos capitais.

Contudo, assinala Walras **“ . . . uma sociedade econômica não poderia funcionar sem a intervenção de uma autoridade encarregada de manter a ordem, a segurança, de fazer justiça, de assegurar defesa nacional e de muitas outras coisas. Ora, o Estado não é um empresário, não vende seu serviço no mercado, nem de acordo com o princípio da livre concorrência, ou de igualdade entre o preço de venda e o preço de custo, nem de acordo com o princípio do monopólio ou do máximo produto líquido. Frequentemente os vende com perda e algumas e algumas vezes os dá gratuitamente. E veremos mais tarde que assim deve ser, porque os serviços do Estado são objeto de um consumo coletivo e não individual”**<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> CORAZZA, op. cit.

<sup>105</sup> DENIS, op. cit. p. 525

<sup>106</sup> DENIS, op. cit. p. 531

<sup>107</sup> WALRAS, op. cit. p. 258

Ainda segundo Corazza<sup>108</sup>, Walras critica o “laisser-faire”, argumentando que alguns economistas transformaram essa **“regra simples de utilidade prática em princípio moral e social”**<sup>109</sup>. Para Walras o “laisser-faire” assume tão-somente o significado de criar condições para o funcionamento da livre concorrência.

A intervenção estatal apregoada por Walras vai além daquela defendida pelos economistas clássicos. Já vimos que, para eles, o Estado deve intervir quando os mecanismos reguladores da economia não funcionam. Para Walras, diferentemente, o Estado deve não só corrigir essas falhas, mas até criar a concorrência uma vez que esta não seja espontânea.

Finalmente, na última lição de seu Compêndio, Walras trata dos impostos e de seus efeitos sobre a repartição da riqueza.

Aqui podemos encontrar uma contribuição significativa de Walras ao estudo da teoria tributária: a concepção do imposto como instrumento de distribuição de renda.

No que diz respeito à política tributária propriamente dita, a posição de Walras pode ser entendida a partir desta afirmação: **“ . . . os capitais não devem ser entregues ao consumo, nem privado nem público . . . o Estado não deve destruir sistematicamente a fonte de riqueza nacional. As terras, as faculdades pessoais e os capitais propriamente dito formam o fundo da produção. As rendas fundiárias, os trabalhos e os lucros formam o fundo de consumo; o imposto deve recair exclusivamente sobre este fundo”**<sup>110</sup>.

Vemos que Walras, de princípio, indica três fontes de rendimento tributáveis: o salário, o juro ou o lucro, a renda fundiária. Estas três fontes proviriam os chamados impostos diretos. Até aqui nada há de novo em Walras. Entretanto esse economista chama a atenção: tais impostos deveriam recair sobre todos os rendimentos, inclusive **“ . . . especialmente os rendimentos das pessoas que não trabalham e são ociosos, bem como os rendimentos fundiários dos proprietários que não alugam suas terras e os rendimentos mobiliários dos capitalistas que não emprestam seus capitais. Fazemos o imposto recair apenas sobre os rendimentos, mas fazemo-lo recair sobre todos os rendimentos. Esse não é o modo de proceder dos governos e dos teóricos abstratos que, ao fazerem suas classificações de maneira muito empírica pretendem facilmente taxar os trabalhadores mas não pretendem absolutamente taxar os ociosos, enquanto proprietários de faculdades pessoais”**<sup>111</sup>.

Essa passagem de Walras é bastante intrigante pois parece-nos que advoga um imposto sobre patrimônio quando se refere aos capitalistas e proprietários de terra. Mas, embora reconheçamos como válida, fica a dúvida de como seria a taxação sobre os ociosos. Estaria ele pensando em um imposto “per capita”? Mas em que bases incidiria essa tributação?

<sup>108</sup> CORAZZA, op. cit.

<sup>109</sup> CORAZZA, op. cit. p. 70

<sup>110</sup> WALRAS, op. cit. p. 258.

<sup>111</sup> WALRAS, op. cit. p. 259.

Operacionalmente, Walras chama a atenção para a dificuldade de se taxarem os salários (exceto os salários do funcionalismo público) e os juros (fora os que recaem sobre os aluguéis de casa e os atrasados da dívida).

No que diz respeito aos efeitos dos impostos diretos, Walras acredita que os impostos sobre o salário são uma apropriação, por parte do Estado, de uma fração do rendimento pessoal dos trabalhadores, excetuando-se apenas os que percebem salários de subsistência, quando admite que o imposto é repassado para os consumidores. Isto porque o imposto diminui a população laboriosa decrescendo a oferta de trabalho e aumentando o preço do imposto.

Com relação ao imposto sobre arrendamento, que ele mesmo denomina de uma espécie de imposto fundiário, Walras advoga que este imposto leve em consideração não apenas o valor do arrendamento, mas também o valor de mercado da propriedade. Ele afirma textualmente: **“O imposto direto sobre os arrendamentos é simultaneamente uma apropriação pelo Estado de uma fração determinada do rendimento fundiário e de uma fração correspondente do capital fundiário dos proprietários”**<sup>112</sup>.

Esta proposição de Walras parece proceder na medida em que a terra sendo um bem da natureza mas valorizando-se pelo progresso decorrente do desenvolvimento econômico, deve seu proprietário ter o Estado como copartícipe de tais benefícios.

No que diz respeito aos impostos sobre lucros e juros, a posição de Walras é que se todos eles forem taxados, não haveria transferência de ônus do imposto para os consumidores. Isto só ocorreria se apenas parcelas desses lucros ou juros fossem gravados como imposto.

Walras tem consciência de que um imposto direto sobre todas as espécies de juros constituiria um encorajamento ao consumo (via preço) e um desencorajamento à capitalização, o que contrariaria o progresso econômico.

Em se tratando dos impostos indiretos, Walras aponta apenas o imposto sobre consumo. Para ele não se pode taxar todos os produtos. Assim, dever-se-ia escolher para a taxaçaõ aqueles bens de consumo amplo e de fácil arrecadação.

Dentro desse contexto, Walras parecia ter sensibilidade no que diz respeito ao problema das elasticidades-preço. De fato, argumenta que o imposto sobre consumo recairá em parte sobre os consumidores e em parte sobre os produtores. A proporção dessa divisão dependeria se se tratasse de bens de primeira necessidade ou não.

Para Walras, o fato de os produtores arcarem com parte do imposto advém, inclusive, de sua hipótese bastante realista de que não há completa mobilidade do capital entre os setores produtivos. A hipótese da mobilidade perfeita do capital entre os setores era fundamental na argumentação dos economistas clássicos sobre a transferência do ônus do tributo para os consumidores.

---

<sup>112</sup> WALRAS, op. cit. p. 262.



## 4.2 A Visão de Alfred Marshall

Alfred Marshall, matemático inglês formado em 1865, já em 1867 começava a interessar-se pela Ciência Econômica. E, em 1865, já estava inteiramente dedicado ao estudo da Economia. Seu primeiro trabalho neste campo surgiu em 1879, enquanto sua obra prima, “Princípios de Economia”, foi publicada em 1880.

A característica da obra de Marshall baseia-se na estreita ligação entre o pesquisador científico e o reformador social; o economista teórico e o crítico da sociedade; o investigador científico e o filósofo do processo evolutivo humano, como assinala Gianetti da Fonseca<sup>113</sup>. Assinala, ainda, aquele autor, que Marshall marca uma rejeição decisiva do postulado do “homem econômico” e, em consequência, com todas as conotações restritivas, abstratas, egoístas e declaradamente materialistas deste postulado.

Por isso resistiu à idéia de que a Economia como ciência estivesse confinada a lidar com indústrias apenas preocupadas consigo mesmas, e cujas ações, seja obtendo ou gastando uma renda, podiam ser vistas como imunes às influências éticas e altruístas, como se fossem motivadas somente pelo ganho pecuniário para a satisfação das carências naturais do homem.

Sabe-se, ainda, que Marshall estudou a questão da distribuição da renda e da riqueza nacional, analisando os efeitos do progresso econômico no padrão de vida da população.

Outra grande contribuição de Marshall foi incluir o fator produtivo organização como agente decisivo de produção e relacioná-lo à questão da distribuição de renda e da formação de competência e qualificação profissional na sociedade.

Assim, no que diz respeito ao papel do Estado no sistema econômico, Marshall centrou sua análise nos setores da educação e saúde.

A educação para os economistas clássicos, principalmente Stuart Mill, era quase sempre vista no âmbito do bem-estar social do indivíduo e da mudança nas atitudes e valores que acarretava na sociedade. Jamais foi vista pelos economistas clássicos como um investimento em capital humano. A referida visão só veio a lume com o estudo de Alfred Marshall<sup>114</sup>.

Marshall afirma que o verdadeiro gargalo com que se defrontam as economias mais desenvolvidas não é a escassez de capital em sentido físico ou mesmo de capital financeiro, mas a escassez de capital humano. Sua posição neste sentido é tão vigorosa que escreve: “... **do ponto de vista nacional, o investimento de riqueza no filho do trabalhador é tão produtivo quanto o seu investimento em cavalos e maquinaria**<sup>115</sup>”.

<sup>113</sup> FONSECA, op. cit.

<sup>114</sup> MARSHALL, A. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

<sup>115</sup> MARSHALL, A. op. cit. p. 206.

A posição de Marshall neste contexto é diametralmente oposta à dos economistas clássicos ao defender o salário como fonte de investimento e o investimento em educação como principal fator de desenvolvimento. Esta posição é explicitada diretamente por aquele autor, quando diz: “ . . . **as classes médias e especialmente as liberais sempre se privaram de muito a fim de empregar capital na educação dos filhos enquanto grande parte dos salários das classes operárias é investida na saúde e vigor físico dos seus filhos. Os antigos economistas levaram em pouca conta o fato de serem as faculdades humanas meio de produção tão importante como qualquer outra espécie de capital . . .** <sup>116</sup>”.

A análise do papel do capital humano no processo econômico, segundo a versão marshalliana, mostrava que investir no fator de produção homem significava investir em nutrição, saúde e educação, dada a correlação dessas variáveis com capacidade de trabalho, iniciativa e inovação. Com essa visão, Marshall propunha um programa de reforma social eficaz, voltado para a emancipação da pobreza e a promoção do desenvolvimento.

Assinalava Marshall que o ponto fundamental consistia em assegurar renda mais elevada aos que ganham menos, o que poderia ser obtido através de uma mudança na distribuição de riqueza em favor do assalariado e contra o capitalista, desde que tal renda fosse usada como investimento na formação de capital humano.

A posição de Marshall baseia-se na tese de que todo aumento de consumo que seja estritamente necessário à eficiência, paga-se por si mesmo e adiciona-se à renda nacional pelo menos tanto quanto subtrai dela.

Aqui o pensamento de Marshall parece englobar a sentença: “salário condigno leva a boa saúde e boa educação dos filhos, o que implica crescimento do capital total da economia e, conseqüentemente, crescimento sócio-econômico”.

Mas a principal recomendação de política social era no sentido de um esforço concentrado na frente educacional, com prioridade para a base do sistema.

Lembrava ele que, apesar de os pais terem a preocupação de proporcionar a seus filhos a mesma educação - ou até melhor- que obtiveram, cabe ao Estado desencadear e liderar o processo de educação para evitar que os interesses da nova geração estejam sendo sacrificados pelos erros e omissões das gerações presentes.

Argumentava Marshall que o investimento em capital humano deveria não só preparar para o trabalho qualificado, como treinar para a pontualidade, persistência, capacidade de concentração e auto-ajuda, disciplina e senso de independência, liderança, iniciativa e organização a nível empresarial privado e na vida pública, além de estimular a inovação científica e tecnológica e o gosto pelas artes.

A visão de Marshall sobre esse assunto tinha também como pano de fundo a necessidade de se investir na educação, objetivando dar condições aos filhos das classes

<sup>116</sup> Ibidem p. 201-202.

menos favorecidas, mas eles intelectualmente capazes de se desenvolverem, desde que lhes fossem dadas as condições adequadas. Desta forma, sentenciava: **“Não há extravagância mais prejudicial ao crescimento da riqueza de uma nação do que esse desperdício, que faz com que se percam, em trabalho inferior, os homens de talento nascidos de pais pobres. Nenhuma mudança seria mais conducente a um mais rápido aumento da riqueza nacional como uma melhoria das escolas, especialmente dos ginásios, desde que essa melhoria viesse combinada com um sistema extensivo de bolsa de estudo que habilitassem os filhos mais inteligentes de um trabalhador a subir gradualmente de uma outra escola, até que tivesse adquirido a melhor educação teórica e prática que a sua época fosse capaz de oferecer”**.<sup>117</sup>

O valor atribuído à educação por parte de Alfred Marshall tinha seu suporte empírico por entender que uma só invenção poderia ser capaz de pagar todo o gasto com educação, efetuado por um determinado governo. Para justificar seu ponto de vista, escreveu: **“E o valor econômico de um único gênio industrial é suficiente para cobrir as despesas de educação de toda uma cidade . . . Menos diretos, porém de igual importância, é o auxílio prestado à produção pelas descobertas médicas, como as de Jenner ou de Pasteur, que aumentavam a saúde e a capacidade de trabalho, e mesmo pelos trabalhos de ciência pura, como os dos matemáticos e dos biólogos, embora passem muitas gerações antes que esses trabalhos apresentem uma influência visível sobre o aumento do bem-estar material. Todas as despesas feitas, durante muitos anos, para dar às massas uma oportunidade de se instruírem melhor, ficariam perfeitamente compensadas se fizessem surgir um novo Newton, um Darwin, um Shakespeare ou um Beethoven”**.<sup>118</sup>

Passemos, agora, a outra grande preocupação de Marshall ainda relacionada com investimento em capital humano: a saúde. Aqui, sua visão sobre o assunto é tomar a saúde como sinônimo de vigor físico, mental e moral e, portanto, como maior capacidade para o trabalho. Para ele, investimento em saúde é mais uma questão econômica que social.

E como existia uma preocupação com a saúde física e mental do indivíduo, o autor defendia investimentos públicos que viessem contribuir para o vigor físico e mental dos indivíduos.

Assim, Marshall assinala que não há melhor emprego de recursos públicos e privados que abrir parques e campos de jogos públicos nas grandes cidades, arranjar com as estradas de ferro o aumento do número de trens para trabalhadores e ajudar aos que se dispõem a deixar as grandes cidades a fazê-lo, conservando os seus empregos<sup>119</sup>.

A posição de Alfred Marshall, quanto ao papel do setor público em prover saúde para a população, parece estar mais direcionada para o que se chama, modernamente, de medicina preventiva. Ele não se refere, por exemplo, à construção de hospitais, mas sim à oferta de saneamento, habitações condignas, bom sistema de transporte, parques recreativos e esportivos; enfim, todas as condições de salubridade

<sup>117</sup> MARSHALL, op. cit. p. 188-189.

<sup>118</sup> MARSHALL, op. cit. p. 191-192.

<sup>119</sup> MARSHALL, op. cit. p. 180.

para a população assalariada, o que seria para ele a função do governo no campo da saúde.

Finalmente, podemos dizer que a preocupação de Marshall com relação ao papel do governo no campo da assistência social (que ele resume na educação e saúde) não está ligada à assistência caritativa, tipo Lei dos Pobres, mas ao fortalecimento mental e físico do cidadão, visando capacitá-lo ao trabalho produtivo.

Contudo, a obra de Marshall não explicita de forma clara de que maneira o setor público deveria interferir no processo de oferta de bens sociais, cuja importância é tão defendida por ele, embora desperte a necessidade de uma redistribuição de renda em favor da classe trabalhadora e de investimentos públicos em educação e saúde.

<sup>17</sup> KEYNES, J. M. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1975, p. 100.

<sup>18</sup> MERQUIER, J. A. *Os fundamentos da economia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978, p. 100.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>20</sup> MERQUIER, J. A. *Op. cit.*, p. 100.

## 5 O LIBERALISMO INTERVENCIONISTA DE KEYNES

Analisar a contribuição de Keynes, mesmo em um aspecto particular como é o papel do Estado, representa tarefa muito difícil por estarmos trabalhando com a obra de um economista que promoveu uma verdadeira revolução na Ciência Econômica.

A obra de Keynes, a sua Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro<sup>120</sup>, é o primeiro trabalho econômico dedicado, com profundidade, aos problemas macroeconômicos de uma sociedade, no qual Keynes rompe com a tradição microeconômica de Marshall, privilegiando os agregados e o curto prazo.

Embora não apresente uma teoria sobre o papel do Estado, sua Teoria Geral lhe permitiu indicar elementos de política econômica que se transformaram em pilares de ação do governo de diversos países.

O liberalismo keynesiano, embora conservasse a característica do liberalismo anterior de separar a moral do econômico, reformula a concepção moral, de características não paternalistas, e aponta soluções a partir do “indivíduo coletivo”.

Assinala Merquior: “... a prescrição de Keynes residia em que o Estado controlasse os gastos e a demanda, em vez de controlar a propriedade e a oferta<sup>121</sup>”.

Essa prescrição é muito diferente daquela passada pelos liberais anteriores que prescreveram a propriedade e a oferta como alvos principais do Estado.

Convém lembrar que, como cenário do receituário keynesiano, encontra-se a péssima conjuntura construída pela recessão dos anos 30, que exige uma alavancagem do Estado.

Segundo o próprio Keynes, “Os principais defeitos da sociedade em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas”<sup>122</sup>.

Ainda segundo Merquior: “Em seus *Essays in Persuasion* (1931) Keynes escreve que o problema político da humanidade consiste em combinar três coisas: eficiência econômica, justiça social e liberdade individual”<sup>123</sup>.

A questão da sustentação do pleno emprego no regime de “laisser-faire” interno e o padrão-ouro internacional, segundo Keynes, não poderia ser encontrada a não ser na luta pela conquista de mercado externo, isto porque a teoria clássica e neoclássica não apresentavam qualquer remédio eficaz contra o desemprego crônico ou intermitente. Desta forma, Keynes via o mercado interno como a solução para esses

<sup>120</sup> KEYNES, J. M. *Teoria geral do emprego do juro e do dinheiro*. São Paulo. Abril Cultural, 1983.

<sup>121</sup> MERQUIOR, J. G. *O Liberalismo antigo e moderno*. Nova Fronteira, 1991. p. 176.

<sup>122</sup> KEYNES, op. cit. p. 253.

<sup>123</sup> MERQUIOR, op. cit. p. 164.

problemas, quando o mundo já não convivía com os paradigmas determinantes do pensamento clássico.

Como a ação individual não possui a capacidade de prover o interesse social, Keynes propõe a ação estatal não como negação da iniciativa individual, mas como condição mesma de sua sobrevivência. A defesa que Keynes faz da intervenção do Estado na economia significa o fim da política do “laissez-faire” mas não do individualismo como filosofia política. Na verdade, Keynes acreditava sobremodo no individualismo, a ponto de escrever: **“Porém, acima de tudo o individualismo, se puder ser purgado de seus defeitos e abusos, é melhor salvaguarda da liberdade pessoal, no sentido de ampliar mais do que qualquer outro sistema o campo para o exercício das escolhas pessoais”**<sup>124</sup>.

Assim, caberia ao Estado, segundo Keynes, assumir aquelas funções que estão fora do âmbito individual, aquelas decisões que ninguém adotava mas que, segundo ele, poderiam atingir os objetivos de pleno emprego e distribuição da riqueza, levando a uma renda mais igualitária.

De que forma Keynes via a integração do Estado na vida econômica de uma nação? A concepção de Keynes para justificar essa integração constitui parte fundamental para transformar sua Teoria Geral em uma das mais importantes contribuições de todos os tempos para o desenvolvimento da ciência econômica.

Keynes compreendeu melhor que qualquer outro que o Governo tem duas funções primordiais em qualquer sistema econômico: primeiro, ele é um ente econômico; segundo, ele é um poder normativo.

A revolução acadêmica de Keynes, ao formular o princípio da demanda efetiva, tinha como uma das hipóteses básicas que o governo fazia parte importante dessa demanda efetiva como consumidor e como investidor (investidor autônomo). Assim, a análise das despesas nacionais não poderia ser realizada sem levar em conta esta realidade.

Keynes rompe com a dicotomia, observada até os neoclássicos, entre trabalho produtivo e improdutivo. Ao impor gastos improdutivos, avança em relação aos clássicos. É bom que se frise que era nos investimentos e não nos gastos do governo e muito menos nos déficits em conta corrente que buscava Keynes a fonte de estabilidade e de crescimento.

Por outro lado, como regulador da economia, o governo não agia somente via política tributária. Sua capacidade de influenciar a taxa de juros, via política monetária, derrubou por completo a tese clássica de que essa variável era determinada exclusivamente no setor físico da economia.

Estas duas constatações fizeram com que a análise keynesiana do papel do governo na economia se tornasse um marco no comportamento futuro de governos de diversas nações.

---

<sup>124</sup> KEYNES, op. cit. p. 257.

Seu raciocínio baseava-se na assertiva de que o princípio da demanda efetiva traduz o caráter intrinsecamente instável do sistema capitalista, decorrente das flutuações do investimento. Por outro lado, a demanda efetiva era determinante do nível de emprego, sendo esta, portanto, dependente da função oferta agregada, da propensão a consumir e do montante do investimento.

Mostrava, ainda, que, sendo o dinheiro também reserva de valor, não havia ajuste automático, ao nível ótimo, entre a taxa de juros e o volume de investimento. Portanto, o controle de taxa de juros, através do controle monetário pelo governo, era importante como medida de movimentação do fluxo de investimento e, conseqüentemente, de estabilização do sistema econômico capitalista.

Além do elemento econômico-monetário de instabilidade do sistema capitalista, a visão de Keynes continha um outro elemento de origem político-social: não poderia ser estável em mecanismo de acumulação baseado na desigualdade.

Constituindo as decisões de investir o centromotor do desenvolvimento do sistema capitalista e tendo em vista a retração dos investimentos privados nas épocas de crise, caberia ao Estado uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, bem como cooperar com a iniciativa privada, incentivando, direcionando e, até mesmo, realizando os investimentos.

Propunha, de fato, uma ampla socialização dos investimentos. Mas afirma: “... fora disso não se vê nenhuma razão evidente que justifique um socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém o Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete. Ademais, as medidas necessárias de socialização podem ser introduzidas gradualmente sem afetar as tradições generalizadas da sociedade”<sup>125</sup>. E acrescenta: “Os regimes autoritários contemporâneos parecem resolver o problema do desemprego à custa da eficiência e da liberdade. É certo que o mundo não tolerará por muito mais tempo o desemprego que, à parte curtos intervalos de excitação, é uma conseqüência - e na minha opinião uma conseqüência inevitável - do capitalismo individualista do nosso tempo. Mas pode ser possível curar o mau por meio de uma análise correta do problema, preservando ao mesmo tempo a eficiência e a liberdade”<sup>126</sup>.

Como se vê, Keynes não advoga a estatização dos meios produtivos, mas não nega ao Estado sua obrigação de influenciar diretamente no processo de crescimento econômico. Neste aspecto, não resta a menor dúvida de que aquele economista via na política fiscal o caminho mais lógico para essa influência.

As medidas de política fiscal referem-se, basicamente, aos gastos públicos, tributação e endividamento governamental.

<sup>125</sup> KEYNES, op. cit. p. 256.

<sup>126</sup> KEYNES, op. cit. p. 258.

Keynes, além de defender o Estado como empregador em épocas de crise, propunha, investimentos estatais na construção de escolas, hospitais e estradas, entre outros investimentos, argumentando que os referidos gastos constituiriam um complemento ao consumo e investimentos privados, suprindo, dentro do possível, a insuficiência da demanda efetiva via multiplicador do investimento.

A tributação, ao lado do controle da taxa de juros, deveria exercer influência orientadora sobre a propensão a consumir e, conseqüentemente, no nível de investimento. Para Keynes, se a política fiscal fosse usada como um instrumento deliberado para conseguir maior igualdade na distribuição de renda, seu efeito sobre o aumento da propensão a consumir seria tanto maior.

Keynes dedicava especial atenção aos impostos diretos, principalmente àqueles sobre as heranças, afirmando inclusive que: **“Desde o fim do século XIX, a tributação direta - imposto sobre a renda e sobretaxas, e impostos sobre as heranças - vem conseguindo realizar, especialmente, na Grã-Bretanha, considerável progresso na diminuição das grandes desigualdades de riqueza e de renda”**<sup>127</sup>.

Argumentava aquele autor que existe uma falácia na crença de que os impostos sobre herança são responsáveis pela redução da riqueza de capital de um país e advogava que as despesas do Estado fossem financiadas fundamentalmente por esse tipo de imposto, reduzindo-se a tributação sobre a renda e o consumo. Explicou que uma política fiscal conduzida desse modo faria aumentar a propensão a consumir e, conseqüentemente, constituir-se-ia um incentivo ao investimento.

No que diz respeito ao endividamento público, Keynes parece aprová-lo desde que o referido endividamento viesse aumentar a demanda efetiva em época de crise. Dentro deste contexto, advogava, inclusive, a emissão monetária e criticava a criação de fundos de amortização para saldar a dívida, se tal prática diminuísse a propensão a consumir, quando ocorre situação de subemprego.

Para finalizar esta análise de Keynes sobre o papel do “Estado”, vale lembrar que a discussão atual sobre o neoliberalismo parece ser contra o keynesianismo, como se Keynes não fosse um liberal.

---

<sup>127</sup> KEYNES, op. cit. p. 253.



## 6 NEOLIBERALISMO

Conforme mencionado no capítulo introdutório, sob a denominação de neoliberalismo, pretendemos estudar a posição de economistas que sucederam Keynes, mas também contemporâneos de Keynes, entre eles Von Mises e Hayeck.

O estudo das escolas neoliberais, conforme dito na introdução, se fará através dos seguintes autores: A Escola Austríaca, através das idéias de Von Mises e Hayeck; a Escola Monetarista contemplada nos estudos de Friedman; e a Escola da Escolha Pública, representada por Buchanan.

Ludwing Edler Von Mises foi, de acordo com vários “liberais”, o paladino quase solitário do “liberalismo”. Esse “liberalismo”, no dizer de Murray M. Rothbard<sup>128</sup>, seria um terceiro caminho político-ideológico para a humanidade. Representaria a alternativa para o keynesianismo ou para o monetarismo do mercado livre. Esse “liberalismo” viria com **“a eliminação de qualquer influência ou controle do governo sobre a oferta de mercado ou, até mesmo, sobre toda e qualquer parte do sistema econômico”**<sup>129</sup>

As idéias de Von Mises formaram-se e se desenvolveram dentro do paradigma do que se chamou “Escola Austríaca”, uma variante da “Escola Neoclássica”. De fato, a “Escola Neoclássica” foi um fenômeno que surgiu, simultaneamente, na Inglaterra com os escritos de William Stanley Jevons; na Suíça, com o trabalho de Marie-Esprit Léon Walras e, na Áustria, com a obra de Carl Menger. O traço-de-união entre eles era o paradigma do utilitarismo: a crença do homem econômico racional.

É interessante lembrar a grande importância da “Escola Austríaca” para o desenvolvimento da Ciência Econômica. Os trabalhos de Carl Menger (1840-1921) e Eugene Von Böhm-Bawek (1851-1914) trouxeram importantes contribuições como, por exemplo, a solução do paradoxo do valor, o conceito de preferência temporal e a lei da utilidade marginal decrescente. Foi, portanto, dentro dessa efervescência teórica que Von Mises, discípulo de Böhm-Bawerk, desenvolveu sua teoria econômica.

Friedrick August Von Hayeck, discípulo de Von Mises, é considerado por José Guilherme Merquior como ultraliberal entre os neoliberais pós-keynesianos. Esta afirmativa de Merquior talvez se fundamente na convicção arraigada de Hayek contra a intervenção do governo na vida econômica de um país. Tal posição alcança seu ápice quando o economista austríaco ataca o monopólio estatal da emissão de moeda, fato quase indiscutível para todo e qualquer economista, técnico ou líder político.

Nossa análise sobre a teoria de Hayek baseou-se nas suas três conferências pronunciadas em São Paulo em 1977<sup>130</sup>, em “Hayek on Liberty, de Lord Hobbins;

<sup>128</sup> ROTHBARD, M. N. **O Essencial Von Mises**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.

<sup>129</sup> ROTHBARD, op. cit. p. 9

<sup>130</sup> VON HAYEK, F. A. As Idéias de Von Hayek. **Visão**, São Paulo, p. 60-66, dez. 1977.

\_\_\_\_\_. As Idéias de Von Hayek: a democracia sem defeitos. **Visão**, São Paulo, p.38-42, jan. 1978.

“Liberalismo Antigo e Moderno”, de José Guilherme Merquior<sup>131</sup> ; e, um artigo de Mário Vargas Llosa<sup>132</sup>. De princípio, entendemos que Hayek é um continuador da obra de Von Mises, principalmente no que diz respeito ao ciclo econômico e ao papel da moeda no sistema. Essa continuação da obra de Mises foi elaborada no período inicial da vida acadêmica de Hayek. Isto porque ele se dedicou, além do estudo da teoria econômica, a problemas de economia política, à filosofia e à teoria do direito.

Em segundo lugar, parece-nos que Hayek não se limitou simplesmente à apologia do “laissez-faire”, mas estabelecia forma de governo e distribuição de poderes ainda não discutidas pelos liberais que o antecederam.

Como veremos, a visão de Hayek sobre o papel do governo era a de que suas duas únicas funções seriam prover uma estrutura para o mercado e prover serviços que o mercado não pode oferecer.

Hayek advogava a indivisibilidade da liberdade. Não haveria para ele liberdade política se não houvesse liberdade econômica. Ou, dito de outra forma a economia de mercado será pura farsa, sem uma ordem legal rígida que garanta a propriedade privada, o respeito pelos contratos e um poder judiciário honesto, capaz e totalmente independente do poder político.

Hayek se nos afigura um crítico ferrenho do socialismo, defendendo que a sociedade abstrata se apóie muito mais em normas aprendidas do que na busca de finalidades comuns. Foi um antikeynesiano ardoroso, por não aceitar as idéias de Keynes de que o Estado podia e devia regular o crescimento econômico. Foi um mantenedor do individualismo moral e, segundo ele, do pluralismo de valores.

Apesar de sua restritíssima visão sobre o papel do governo, não hesita em inventar normas para um jogo justo, inclusive uma defesa sobre a taxaço de transferências e obrigatoriedade da educação primária. Repudia a taxaço progressiva, o controle da renda e dos preços.

Finalmente, mostra-se contra a existência de bancos centrais, de moedas únicas nacionais e defende a emissão de moeda por qualquer instituição bancária privada.

A obra de Milton Friedman que iremos analisar neste trabalho, *Capitalismo e Liberdade*<sup>133</sup>, começa com a mais famosa frase do Presidente John Kennedy: “**Não pergunte o que sua pátria pode fazer por você - Pergunte o que você pode fazer por sua pátria**”.

---

\_\_\_\_\_. As Idéias de Von Hayek: desestatizando o dinheiro. *Visão*, São Paulo, p. 68-72, jan. 1978

<sup>131</sup> MERQUIOR, op. cit.

<sup>132</sup> LLOSA, M. V. Hayek reúne os sonhos de anarquistas e liberais. *Folha de São Paulo*, 17 maio 1992.

<sup>133</sup> FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

É interessante verificar a conotação estadista que Friedman associa a essa alocação. De fato, começa por dizer que ela engloba o sentido de ser o **“governo o senhor ou a deidade, e o cidadão, o servo ou adorador”**<sup>134</sup>.

De princípio, cremos que o Presidente Kennedy não se referia ao “governo” quando falava em “pátria”, mas à “Nação”, ou, no máximo, ao “Estado”.

Esta é uma característica do Friedman - polêmico, distorce o sentido dos argumentos daqueles que não pensam como ele.

Na verdade, Friedman associa o conceito de “pátria” ao conceito de “governo”. Mas esta associação não é correta. Por outro lado, se “pátria” não é “governo”, a frase do Presidente Kennedy tem todo o sentido, enquanto o argumento de Friedman de que **“a pátria é um conjunto de indivíduos que a compõe e não algo acima e além deles”**<sup>135</sup> só será correto se estivermos falando de “governo”. Dentro deste contexto, Friedman considera **“... o governo como meio, um instrumento - nenhum distribuidor de favores e doações, nem um senhor ou um Deus para ser cegamente servido e idolatrado”**<sup>136</sup>.

A análise de Buchanan<sup>137</sup> sobre o uso da teoria econômica baseia-se totalmente na idéia-síntese de que qualquer teoria econômica é constituída, sem levar em consideração o papel e o comportamento das instituições políticas da sociedade, não poderá oferecer suporte teórico adequado à ação governamental.

Neste contexto ele é um ferrenho crítico da teoria keynesiana. Buchanan critica Keynes por não ter aquele economista considerado, em sua Teoria Geral, o comportamento das instituições políticas e burocráticas como influenciadoras do sistema econômico. Ele, portanto, não critica a “teoria econômica” de Keynes, isto é, não critica o método keynesiano como uma estrutura teórica lógica e acabada. Mas considera inadequada tal teoria para aplicação em uma sociedade democrática. Nesse contexto, centrará sua teoria da escolha pública.

## 6.1 As Idéias de Von Mises

De acordo com M. N. Rothbard<sup>138</sup>, as contribuições de Von Mises vieram preencher as lacunas que seus predecessores da “Escola Austríaca” não tinham conseguido resolver: o caso do papel da moeda no sistema econômico. Mises advogou que a moeda era um bem “desejável” como outro qualquer. Para tanto, integrou a teoria da utilidade marginal à oferta e à demanda da própria moeda. Desta forma, a aceitar os argumentos de M. N. Rothbard<sup>139</sup> e segundo nossa compreensão, Mises descobriu que:

<sup>134</sup> FRIEDMAN, op. cit. p. 11.

<sup>135</sup> FRIEDMAN, op. cit. p. 11.

<sup>136</sup> FRIEDMAN, op. cit. p. 11.

<sup>137</sup> BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E. **Déficit del sector publico y democracia**. Madrid: Ediciones Rialp S/A, 1983.

<sup>138</sup> ROTHBARD. op. cit.

<sup>139</sup> ROTHBARD. op. cit.

- a) a utilidade marginal da moeda determina a intensidade da demanda de saldo de caixa;
- b) a interação da quantidade disponível de moeda com a sua demanda determina seu “preço”;
- c) a “quantidade de moeda” não aumenta como um todo diferenciado: o aumento é injetado num ponto do sistema econômico e os preços só subirão à medida que o novo dinheiro se dissemina em círculos cada vez mais amplos;
- d) um aumento da oferta de moeda, que altera os preços relativos, pelo menos temporariamente, pode, também, redundar numa alteração permanente de rendas relativas;
- e) o “imposto inflacionário” beneficia o governo e seus “favoritos” e, finalmente;
- f) a inflação - a expansão da oferta de moeda - é um processo de tributação e de redistribuição de riqueza.

Von Mises, ao apresentar suas idéias sobre a moeda em 1912, antecedeu Keynes em vários aspectos da teoria monetária. Por outro lado, a teoria de Mises, neste campo, só tem validade se associarmos a moeda atual à existência de um padrão metálico (ou físico) que lastreie tal moeda. Para ele, **“a essência da moeda é um peso de ouro ou prata”**<sup>140</sup>.

Ainda no dizer de Rothbard<sup>141</sup>, a segunda grande contribuição de Von Mises foi explicar a existência dos ciclos econômicos. Para tanto, segundo aquele autor, Mises se utilizou de três teorias: a teoria de Ricardo sobre como o governo e o sistema bancário usualmente expandem a moeda e o crédito; a teoria de Bohm-Bawerk sobre o capital e a estrutura de produção e a teoria de Kunt Wicksell sobre a taxa de juros natural.

Para Von Mises, a economia de mercado não poderia gerar, por si mesma, um ciclo ininterrupto de períodos de prosperidade e de depressão. A explicação para este fato só poderia estar fora do mercado: a expansão do crédito e da moeda bancária incentivada e promovida pelo governo e seu banco central.

Foi esta percepção de Von Mises, associada a sua crença inabalável no utilitarismo, que o levou ao liberalismo mais ortodoxo de que temos conhecimento, exceto seu discípulo Hayek.

<sup>140</sup> ROTHBARD. op. cit. p. 24.

<sup>141</sup> ROTHBARD. op. cit.

Sem nos atermos às outras contribuições de Von Mises à teoria econômica, voltemos nossa atenção para as idéias daquele economista austríaco sobre o papel do Estado em um sistema econômico.

De início, cabe destacar, como assinala Merquior<sup>142</sup>, que o trabalho central de Von Mises nessa linha consiste numa crítica à utopia socialista que abandona o mercado.

Para Mises, o capitalismo se confunde com a essência da vida, é conceito imutável, sendo sempre sinônimo de economia de mercado. Mas, **“A economia de mercado é um modo de agir, fruto da ação do homem sobre a divisão do trabalho . . . É o produto de um longo processo evolucionário . . . a estratégia cuja aplicação permitiu ao homem progredir principalmente do estado selvagem à civilização”**<sup>143</sup>. Para ele, portanto, não há nenhuma experiência que mostre que o socialismo poderia proporcionar um padrão de vida tão elevado quanto o que é proporcionado pelo capitalismo.

Como capitalismo para Von Mises é sinônimo de economia de mercado, somente em tal economia haveria o que Mises entende por liberdade, nenhum outro sistema econômico propiciaria essa liberdade. Ele, assim, advoga que **“Nenhum governo e nenhuma lei civil podem garantir ou propiciar um clima de liberdade, a não ser pela defesa e sustentação das instituições fundamentais em que se baseia a economia de mercado. Governo significa sempre coerção e compulsão, e, por necessidade, é o oposto de liberdade”**<sup>144</sup>.

Aqui, convém chamar a atenção para a inversão da ordem proposta pelos clássicos, onde liberdade é pré-condição do mercado.

Dentro desse paradigma, Von Mises só aceita a ação do governo na seguinte situação: **“A fim de estabelecer e preservar a cooperação social e a civilização, são necessárias medidas para impedir que os indivíduos anti-sociais cometam atos que poderiam desfazer tudo o que o homem realizou desde que saiu das cavernas. Para preservar um estado de coisas onde haja proteção do indivíduo contra a ilimitada tirania dos mais fortes e mais hábeis, é necessário uma instituição que reprima a atividade anti-social . . . estabelecimento de um sistema no qual o poder de recorrer à ação violenta é monopolizado por um aparato social de compulsão e coerção, e a aplicação deste poder em qualquer caso individual é regulada por um conjunto de regras - as leis feitas pelo homem, distintas tanto das leis da natureza como das leis da praxeologia. O que caracteriza um sistema social é a existência desse aparato, comumente chamado de governo”**<sup>145</sup>.

Assim, para Von Mises qualquer ação do governo que vá além da proteção das pessoas contra a fraude e a violência dos indivíduos anti-sociais, reduz a liberdade de ação dos cidadãos.

<sup>142</sup> MERQUIOR, J. G. **O Liberalismo antigo e moderno**. São Paulo: Nova Fronteira, 1991.

<sup>143</sup> VON MISES, L. E. **O Mercado**. Rio de Janeiro: José Olympio, p. 32.

<sup>144</sup> Ibidem. p. 67.

<sup>145</sup> VON MISES, op. cit. p. 60.

A visão de Mises acerca da cobrança de imposto pode ser resumida na seguinte argumentação: **“A manutenção de um aparato governamental de tribunais, polícias, prisões e forças armadas, requer despesas consideráveis. Cobrar impostos para pagar estas despesas é inteiramente compatível com a liberdade que o indivíduo desfruta numa economia de livre mercado”**<sup>146</sup>.

Dentro da lógica de Von Mises, não há por que discutir tipos de impostos, nem que tipos de bens o governo pode oferecer. Ele não aceita que o governo faça estradas, por exemplo, ou ofereça qualquer outro bem que o setor privado possa prover. A sua doutrina econômica é do completo “laissez-faire” e contra ela, para Mises, só a contrapartida do comunismo.

Mas é interessante que ele aceita a empresa estatal, desde que seja completamente regulada pelas leis de mercado, o que ele acha bastante difícil, pela força coercitiva do governo.

Dentro desta concepção, Von Mises não aceita qualquer ação de planejamento do governo; qualquer ação do que ele chama “intervencionismo”.

Para Mises, **“o intervencionismo significa que o governo não somente fracassa em proteger o funcionamento da economia de mercado, como também interfere em vários fenômenos de mercado: interfere nos preços, nos padrões salariais, nas taxas de juros e de lucro”**<sup>147</sup>.

Ao se referir ao protecionismo, por exemplo, Mises escreve: **“ . . . o governo procura isolar o mercado interno do mercado mundial. Introduce tarifas que elevam o preço interno da mercadoria acima do preço em que é cotada no mercado mundial, o que possibilita aos produtores nacionais a formação de cartéis, declarando: nestas condições impõe-se uma legislação anticartel”**<sup>148</sup>.

Entretanto, Mises tem uma maneira muito peculiar e ambígua de definir “intervenção”, pois só existirá esse fenômeno se a ação do governo tolher, de qualquer forma, o “bom” funcionamento do mercado. Assim, medidas governamentais que venham contribuir para o melhor funcionamento da economia de mercado não são “intervenção”. Para ele, são exemplos de “não-intervenção”: medidas para a proteção da propriedade privada; socialização parcial dos meios de produção; medidas governamentais que lancem mão de recursos de mercado (que procurem influenciar a demanda e a oferta através de alteração dos fatores de mercado); e a compra de bens para distribuir com a população.

Assim, “intervenção”, para Mises é **“ . . . uma norma instrutiva imposta por um órgão governamental, que força os donos dos meios de produção e empresários a empregarem estes meios de uma forma diferente da que empregariam”**<sup>149</sup>.

<sup>146</sup> VON MISES, L. E. op. cit., p. 62.

<sup>147</sup> VON MISES, *As seis lições*. São Paulo: José Olympio, 1986, p. 38.

<sup>148</sup> Ibidem. p. 48-49.

<sup>149</sup> VON MISES, op. cit. p. 38.

Desta forma, ele admite nacionalizar uma estrada de ferro, mas não aceita que o governo reduza a taxa de frete; comprar leite e vendê-lo subsidiado, mas não impor preço máximo.

Dentro deste contexto, as idéias de Mises nos parecem bastante confusas. Tomemos os exemplos da compra do leite e da não-obrigatoriedade do governo de prover estradas.

No caso do leite, ao vendê-lo subsidiado, o governo estaria criando uma demanda fictícia e, ao mesmo tempo, interferindo na alocação setorial de recursos; no que diz respeito às estradas, como não poderia haver concorrência entre ofertadores de estrada, seu proprietário poderia cobrar o pedágio que lhe aprouvesse. O governo não deveria intervir neste caso? E aqui devemos ressaltar que Mises não acha que o incentivo à concorrência seja função do governo; que a concorrência não é o cerne da economia de mercado.

Ora, não teria sido essa falta de concorrência que determinou o aparecimento das megas empresas, tão poderosas que são capazes de derrubar governos, provocar revoluções e impor seu poderio sobre determinadas nações?

Mises vai ao extremo ao argumentar que o governo não deveria cercear o emprego de determinado tipo de mão-de-obra, nem limitar a jornada de trabalho. Por acaso esquece Mises das condições de exploração de mulheres e crianças durante a revolução industrial?

Finalmente, entendemos que a posição de Mises é tão extremada, seu medo do comunismo ou do socialismo é tão arraigado que ele assevera que permitir o planejamento por parte do governo é abrir caminho para o comunismo. Na ânsia de refutar o regime socialista ou comunismo, Mises enaltece os capitalistas afirmando: **“Junto com os tecnólogos, na busca de aperfeiçoar os métodos de processamento, os empresários, próximos aos poupadores, desempenham papel ativo no curso dos acontecimentos, o que é chamado de progresso econômico, o resto da humanidade aproveita das atividades dessas três classes de pioneiros. Mas quaisquer que sejam suas ações, eles apenas se beneficiam das mudanças para as quais nada contribuíram”**<sup>150</sup>.

## 6.2 A Proposta de Hayek

Iniciemos chamando a atenção para quatro propostas que parecem nortear todo o pensamento político-filosófico de Hayek. São elas: as instituições que constituem a base da sociedade brotam da ação humana, mas não dos planos humanos e, portanto, tentativas de planejamento da sociedade são fatais para o seu sucesso; numa sociedade livre a lei é fundamentalmente natural, não é fabricada, de modo que normalmente ela

<sup>150</sup> VON MISES, L. E. *A Mentalidade anti-capitalista*. São Paulo: José Olympio, 1988.

não constitui a projeção da simples vontade dos governantes, sejam eles reis ou maiorias democráticas; o estado de direito não somente constitui o primeiro e mais importante princípio da sociedade livre, mas, também, depende das duas condições acima citadas; o estado de direito exige que os homens sejam tratados com igualdade, mas não que sejam iguados.

Para Hayek o que importa é a liberdade do indivíduo, e não da coletividade onde o cidadão é mero adesista. Isto não significa dizer que o cidadão tenha a liberdade que bem entenda e receba todas as vantagens oferecidas por uma sociedade avançada.

Dentro deste contexto, Hayek chama a atenção para os desencantos com as democracias atuais. Lembra, entretanto, que esse desencanto se deve mais aos erros do governo que aos princípios fundamentais do processo democrático. Para ele, democracia é um método específico de governo. Método este que pode variar ao longo do tempo, exatamente para permitir a correção dos erros do passado. E esses erros, para Hayek, são frutos de governos discricionários e coercitivos.

Assim, a evolução da democracia tem-se caracterizado pela tentativa de se estabelecerem limites aos poderes do governo. Esta limitação seria consubstanciada com a efetivação de três princípios fundamentais: a separação dos poderes, o estado de direito e o governo submisso à lei.

Para Hayek, o estágio final desse processo democrático seria atingido pela sua “demarquia”<sup>\*</sup>.

A sua “demarquia” exigia a existência de duas assembléias distintas: a assembléia governante e a assembléia legislativa. À primeira cabia as funções executivas e de supervisão; à assembléia legislativa, a tarefa de elaborar somente leis gerais, aplicadas a todos. Essa assembléia é um organismo que representa a opinião geral e não interesses particulares, composta por indivíduos que, uma vez escolhidos, sejam independentes de apoio de grupos, capazes de pensar com visão de futuro, não se deixando tolher pela opinião pública - seus membros seriam eleitos por período longo, aproximadamente 15 anos, não podendo ser reeleitos. A renovação seria lenta para que houvesse sempre pessoas experientes. Essa assembléia poderia dizer o que é certo ou errado mas não se manifestar com relação a medidas administrativas. Caberia-lhe, por exemplo, estabelecer as leis tributárias enquanto a assembléia governante decidiria sobre o orçamento, restringindo-se a gastar o arrecadado, já que não tem poderes para alterar o método de arrecadação.

Afirma Hayek que “Como a Assembléia Legislativa se limitara a legislar, no sentido verdadeiro da palavra, não estaria em posição de conferir benefícios ou ônus particulares a determinados grupos ou indivíduos específicos; como a Assembléia Governante teria de administrar dentro das leis votadas pelo Legislativo, não poderia discriminar o tratamento a diferentes membros da população. Não haveria, portanto, pressão de interesses, pressão de grupos organizados”<sup>151</sup>.

\* Demarquia - termo usado por Hayek significando o estabelecimento de limites entre os poderes.

<sup>151</sup> VON HAYEK, As Idéias de Von Hayek: a democracia sem defeitos. *Visão*, São Paulo, p. 42, jan. 1978.



A proposta de Hayek a esse respeito se deu a partir de sua constatação de que os atuais legislativos já não mais se limitavam a estabelecer leis, mas encarregavam-se, também, de conduzir o governo sugerindo medidas específicas. Os legislativos se transformaram em governos com poderes ilimitados, ou seja, destruíram o estado de direito. Assinala Hayek: **“Em todo legislativo onipotente, as decisões se baseiam num processo de chantagem e corrupção legalizada e aceita, a que nem os melhores podem escapar”**<sup>152</sup>.

Finalmente, para enfatizar a posição de Hayek sobre a economia de mercado, lembramos que ele: a) critica o controle de preços, a concessão de subsídios, o racionamento e os impostos especiais; b) admite a fixação de preços pelos monopólios, desde que sejam monopólios pela eficiência e não pela concessão do governo; c) acredita que a expansão do crédito para gerar o pleno emprego só tenha contribuído para gerar a inflação e intensificar o desemprego; d) defende que o legislativo e o executivo podem deliberadamente cultivar o mercado sem compreender suas exigências, através de tentativas e erros; e) apregoa a necessidade de leis que impeçam tratamento discriminatório por parte de monopólios e oligopólios, de modo a assegurar que as forças de mercado continuem como regulador da atividade econômica.

De fato, parece-nos que as maiores contribuições de Hayek situam-se no âmbito da defesa da demarcação e da não-aceitação do monopólio governamental da emissão monetária, contribuições consideradas inéditas do aludido economista.

### 6.3 O Liberalismo de Milton Friedman

Para Friedman, o governo é, ao mesmo tempo, o garantidor da liberdade individual e uma constante ameaça a essa mesma liberdade, pelo fato de concentrar-se em mãos de políticos. Para preservar a liberdade, ele defende dois princípios: **“o objetivo do governo deve ser limitado. Sua principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra nossos próprios compatriotas; preservar a lei e a ordem; reforçar os contratos privados; E promover mercados competitivos...O segundo grande princípio seja que o poder do governo deve ser distribuído”**<sup>153</sup>.

Dentro desse contexto, Friedman afirma que, para o “governo” não se tornar o todo-poderoso, mister se faz que seja descentralizado. Assim, **“Se o governo deve exercer poder é melhor que seja no condado do que no estado; é melhor no estado do que em Washington”**<sup>154</sup>. Aqui, parece, temos o Friedman-municipalista.

Para Friedman, o termo “liberalismo” deve sempre ser tomado em seu sentido “original”, como o de doutrinas que dizem respeito ao homem livre.

<sup>152</sup> Ibidem. p. 40

<sup>153</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 12.

<sup>154</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 12.

A propósito, cabe aqui uma pergunta: Imaginemos que exista um país onde todos os recursos produtivos sejam propriedade do Estado mas que haja total liberdade de locomoção, de escolha de emprego, de credo, de expressão política etc. Enfim, que haja total liberdade pessoal. Estaríamos, então, em um Estado Liberal?

Friedman responde a esta pergunta fazendo uma longa análise da situação política dos Estados Unidos durante o mccharthismo. Para ele foi o mercado que acabou com essa política discricionária. O exemplo dos escritores de Hollywood, onde as leis os perseguiram por constarem na famosa “lista negra” de escritores comunistas, e o mercado dava-lhes emprego e os homenageava, é, para Friedman, um exemplo de que a liberdade econômica leva à liberdade política.

Assim, para ele, a resposta àquela pergunta seria um sonoro “não”: Em um Estado onde não há liberdade econômica, não há liberdade política.

Isto não significa que, em um estado onde haja liberdade econômica, o indivíduo seja politicamente, completamente livre. Friedman lembra o caso pitoresco de Winston Churchill que, nos idos de 1933, mesmo na qualidade de parlamentar, foi proibido de usar os microfones da BBC para expor suas idéias contra o nazismo.

Assim, parece-nos que há uma “zona de penumbra” na discussão sobre o sentido de causalção entre a liberdade política e a liberdade econômica.

É interessante lembrar que em conferência pronunciada em Fortaleza, Carlos Eduardo Gianetti<sup>155</sup> um conhecido liberal da nova geração de economistas brasileiros, argumentou que o problema do Brasil atual é que se está trabalhando uma abertura política antes de se ter uma abertura econômica. Lendo-se de outro modo: para ele, a liberdade econômica precede à liberdade política, o que, diga-se de passagem, corresponde à idéia de Friedman.

Ao que parece, não existe, entre os próprios liberais, uniformidade de pensamento sobre essa questão.

Nossa percepção é que Friedman, quando contesta que a liberdade política não pode surgir de um sistema onde não haja liberdade econômica, baseia os seus argumentos no caso extremo do governo socialista. Por outro lado, a liberdade tomada em seu sentido mais amplo, do qual, segundo o próprio Friedman advoga, faz parte a liberdade econômica, é, no nosso entender, a própria liberdade política.

Essa liberdade, mesmo em seu sentido mais amplo, não pode ser ilimitada. Há-de haver limites, como os próprios neoliberais, a exemplo de Hayek e do próprio Friedman, advogam. Argumenta Friedman que **“A história somente sugere que o capitalismo é uma condição necessária para a liberdade política, mas evidentemente não é uma condição suficiente”**<sup>156</sup>.

<sup>155</sup> Conferência realizada no Instituto Brasileiro de Executivos Financeiros, seção do Ceará, em Fortaleza, no dia 27/01/94.

<sup>156</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 19.

No entanto, a liberdade econômica colocada como condição “sine qua non” para a existência da liberdade política não pode ser aquela liberdade irrestrita e total advogada por Friedman. O capitalismo não pode existir sem freios ou regras porque aí a “lei do mais forte” deveria imperar e não temos dúvida de que isto seria um mal para a sociedade. É por essa razão que não entendemos a posição de alguns liberais que não aceitam a intervenção do governo sequer para garantir a livre concorrência.

No nosso entender, à medida que a liberdade política vai-se expandindo e os indivíduos passam, mais e mais, a exercer seus direitos em plenitude, as liberdades econômicas vão, também, sendo atingidas e aumentadas.

Friedman não aceita esta posição porque, para ele, toda conquista política exige um trabalho persistente e que necessita de ser financiado por alguém ou por grupos de pessoas. Assim, não havendo a liberdade econômica, não haveria tais grupos para financiar os movimentos reivindicatórios.

Friedman lembra, também, que, no início do século XIX, liberais como Bentham e outros estavam inclinados a considerar a liberdade política como instrumento para a obtenção da liberdade econômica. O que resultou daí foi uma crescente intervenção do governo nos assuntos econômicos. **“O bem estar, em vez da liberdade, tornou-se a nota dominante nos países democráticos”**<sup>157</sup>. E diz mais: **“O liberal concebe os homens como seres imperfeitos, considera o problema da organização social tanto um problema negativo de impedir pessoas más de fazerem coisas más, como de permitir pessoas boas fazerem coisas boas...O problema básico da organização social consiste em coordenar as atividades econômicas de um grande número de pessoas... Fundamentalmente, só há dois meios de coordenar as atividades de milhões. Um é a direção central, utilizando a coerção, a técnica do exército e do Estado totalitário moderno. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos - A técnica do mercado”**<sup>158</sup>.

A análise dessas colocações nos leva a concluir que o grande problema de Friedman é, de início, considerar que o bem-estar de milhões de pessoas não é condição para a existência da liberdade. Isto é, poderá um cidadão considerar-se livre quando ele, sequer, tem acesso ao mercado consumidor, ou seja, não usufrui das condições mínimas de bem-estar? Por outro lado, sua colocação de que só existem duas formas extremas de organização social peca por admitir que a técnica do mercado é capaz de resolver todos os conflitos decorrentes das ações de homens imperfeitos, como ele mesmo admite.

Embora explicita que **“A existência de um mercado livre não elimina, evidentemente a necessidade de um governo”**<sup>159</sup>, para ele a ação do governo deve restringir-se a dar efeito aos contratos sociais.

Mais detalhadamente, Friedman advoga que o papel do governo se restrinja às seguintes ações: prover os meios para modificar as regras de convivência social; regular as diferenças sobre o seu significado; e garantir o cumprimento das regras que, de outra forma, não se submeteriam a elas.

<sup>157</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 20.

<sup>158</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 21.

<sup>159</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 23.

De fato, Friedman esclarece que: **“A necessidade do governo nessa área surge porque a liberdade absoluta é impossível...As liberdades dos homens podem entrar em conflito e quando isso acontece a liberdade de uns deve ser limitada para preservar a de outros”**<sup>160</sup>.

Vamos aqui analisar a posição de Friedman: Ora, se as liberdades dos indivíduos entram em choque e é preciso que exista um árbitro, por que não deve haver um árbitro quando as liberdades econômicas das empresas entram em choque? Por que devemos permitir a existência de megaempresas, com poder até de derrubar governos, fomentar revoluções, escravizar povos? Por que se opor às leis antitrustes ou se posicionar contra as leis que limitam o poder dos monopólios, oligopólios etc.? Hayeck, por exemplo, adota esta posição.

Neste contexto, Friedman argumenta que o problema mais importante para estabelecer as atividades do governo é como resolver os conflitos entre a liberdade dos diversos indivíduos, lembrando que na área econômica a solução é ao mesmo tempo difícil e fundamental.

Dentro do campo econômico, parece que ele aceita que a intervenção governamental se faça presente, tão-somente na área da moeda, na preservação da propriedade e na regulação das imperfeições do mercado.

Sobre este último assunto, Friedman analisa o problema do monopólio. Para ele, **“O monopólio, implica ausência de alternativas e inibe, portanto, a liberdade efetiva da troca. Na prática, o monopólio frequentemente, se não geralmente, origina-se de apoio do governo ou de acordos conspiratórios”**<sup>161</sup>.

Aqui Friedman aceita a intervenção estatal. Mas, como Buchanan, aceita o “monopólio advindo da técnica”, o que veremos adiante.

Se, no entanto, há de haver o monopólio, Friedman explicitamente é pelo monopólio privado, sob o argumento de que o sistema econômico, sendo dinâmico, o que é monopólio hoje pode não o ser amanhã. Para ele, o monopólio público só se justifica para os bens e serviços essenciais e, mesmo assim, sem a proibição do aparecimento de concorrentes. Mesmo neste caso, Friedman admite a possibilidade de monopólio privado, desde que com regulação pública.

Devemos levar em consideração, entretanto, que existem determinados serviços cuja oferta, necessariamente, só pode ocorrer via monopólio, tais são os casos de: serviço de eletricidade, serviço de telefonia, gás encanado, controle de aeroporto, controle de portos etc. Nestes casos, porque beneficiar o setor privado outorgando-lhe a concessão para a exploração de tais serviços? Nestes casos, não vemos como o monopólio não deve ser estatal. Somos de opinião que permitir a exploração de tais serviços pelo setor privado tem dois inconvenientes: se deixados sem qualquer regulamentação, é permitir a exploração exacerbada da população; por outro lado, se

<sup>160</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 33.

<sup>161</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 33.

forem regulados, ficam à mercê de mudanças de normas por parte de diferentes governos, o que pode inibir as decisões de investimento e a melhoria por parte das concessionárias. Assim, melhor é torná-lo público, mas sujeitos à supervisão e fiscalização de conselhos comunitários.

Friedman aceita, ainda, embora com restrições, a intervenção do governo na área econômica, no caso da existência de externalidades.

Outra faceta do governo que Friedman aceita é o paternalismo dirigido às crianças e aos insanos. Para ele, a liberdade individual defendida não existe nestes dois casos. Assim, cabe ao governo estabelecer maneiras de protegê-los.

Em termos do governo americano, Friedman critica as seguintes ações: programa de apoio à equivalência de preços para a agricultura; tarifa sobre importações e restrições a exportações; controle governamental da produção; controle de aluguéis, preços e salários; salários mínimos legais ou preços máximos legais; regulamentação detalhada da indústria ou da atividade bancária; censura aos meios de comunicação; programas obrigatórios de seguridade social; exigência de licenciamento para determinados empreendimentos e/ou profissões; programas de habitação; convocação de homens para o serviço militar em tempo de paz; parques nacionais de acesso restrito; proibição legal do transporte de correspondências com o fim lucrativo; e cobrança pública de pedágio nas estradas.

Como podemos ver, Friedman chega a detalhes insignificantes para a ação do governo, misturando cobrança de preços por serviços prestados, com regras maiores de comportamento para a sociedade.

Friedman continua o seu raciocínio criticando a intervenção governamental na atividade econômica visando ao equilíbrio econômico, seja pelo fato de não combater a retração, seja por conduzir a uma tendência inflacionária, e, principalmente, pelo fato de, ao se ter permitido o incremento da ação do governo nas épocas de recessão, ser politicamente difícil reduzir tal ação em tempos de crescimento. Sobre este ponto, ele diz textualmente: **“Afirma-se que, quando os investimentos privados declinam por qualquer razão, os investimentos do governo devem aumentar para manter estáveis os investimentos totais; por outro lado, quando os investimentos privados aumentam, os do governo devem baixar. Infelizmente o sistema não funciona... A rapidez com que os programas são aprovados não é seguida por igual rapidez em extinguí-los ou eliminar outros, quando a retratação passa e a expansão se desenvolve”**<sup>162</sup>.

A aludida constatação para a economia americana talvez seja a base para que Friedman não dê muita relevância, nesta altura de sua obra, ao que Buchanan considera como fundamental: o equilíbrio orçamentário. De fato, Friedman critica o uso do orçamento como instrumento de política econômica, pelo menos no que foi feito em seu país. Diz ele, textualmente: **“Devido à ênfase posta na utilização do orçamento federal como um instrumento de equilíbrio ou como um balanceiro, é bastante irônico que o componente mais instável da renda nacional no período pós-guerra**

<sup>162</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 75-76.

**tenham sido os investimentos federais; e a instabilidade não se estabeleceu sempre em termos de contrabalaçar o movimento de outros componentes do quadro”** <sup>163</sup>. A crítica de Friedman, no entanto, parece focar na forma de se usar o orçamento como um balanceador da economia. De fato, diz ele: **“Mesmo concordando com o ponto de vista de que o orçamento federal deva e possa ser usado como uma espécie de balanceiro... não é necessário usar a parte das despesas do orçamento para este propósito. O lado das taxas está igualmente disponível... Como seriam diferentes as coisas agora se a teoria do equilíbrio tivesse sido aplicada às taxas, e não às despesas”**<sup>164</sup>.

A idéia de Friedman é que, na recessão, por exemplo, o que deveria fazer-se, em termos de política fiscal, era a diminuição dos impostos (para aumentar os investimentos privados), e não o aumento dos gastos públicos. Aqui a idéia subjacente é que a política tributária parece ser mais flexível que a política de gastos.

No restante de sua obra ora em análise, Friedman vai tratar da ação do governo no campo da educação, na distribuição de renda, no campo do bem-estar social e sobre o problema da pobreza.

No que diz respeito à educação, Friedman tem muito claro em sua mente que este é um tipo de serviço que apresenta externalidades.

Por outro lado, como diz Friedman: **“Uma sociedade democrática e estável é impossível sem o grau mínimo de alfabetização e conhecimento por parte da maioria dos cidadãos e sem a ampla aceitação de algum conjunto de valores”** <sup>165</sup>.

Tendo em vista esta percepção, Friedman advoga que toda criança receba um mínimo de educação formal. Para tanto, poder-se-ia obrigar os pais a mandar suas crianças para a escola. No caso de a família não poder arcar com esses custos, aí então haveria a intervenção estatal via transferência de renda (subsídios) para essa família.

A idéia de Friedman para que haja apenas o subsídio e não a escola pública totalmente gratuita é que, assim, igualar-se-iam os custos sociais e privados na criação dos filhos.

Por outro lado, ele só advoga o apoio do governo à educação geral, para a formação da cidadania do indivíduo e rejeita tal apoio para a formação profissional desse mesmo indivíduo. Quanto ao grau de instrução que deva ser subvencionado, embora defenda que a educação primária traz mais ganhos sociais, argumenta que a ação do governo deveria ser o reflexo direto de uma decisão da comunidade, expressa pelos canais políticos.

Friedman lembra que o fato de o governo vir a subvencionar a educação, não requer que o governo financie a educação por meio do pagamento direto dos custos de manter instituições educacionais. O governo poderia repassar aos pais uma

<sup>163</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 76.

<sup>164</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 76-77.

<sup>165</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 84.

determinada quantia para financiar os estudos de seus filhos e limitar-se a exigir um conteúdo programático mínimo, ao qual as escolas privadas deveriam obedecer.

Um dos problemas apontados por Friedman acerca das escolas públicas é a administração dos níveis salariais dos professores. A uniformização dos salários não leva em conta o mérito do professor e, assim, os melhores professores são nivelados aos medíocres, retirando o entusiasmo e a dedicação do corpo docente.

Muito embora aceite que a educação superior é uma decisão da comunidade, ele expressa seu ponto de vista contrário a qualquer subvenção a este setor. Isto é, não deve existir subvenção a qualquer instituição (por isso não deve haver nem escola gratuita nem escola subvencionada - pública ou privada). A subvenção deve ser concedida ao indivíduo. Desta forma, ele até aceita que exista escola de propriedade do governo, mas a referida escola deve cobrar a mesma anuidade da escola privada.

Friedman retoma a questão da preparação vocacional e profissional. Para ele, este tipo de instrumento é exatamente análogo ao investimento em máquinas e equipamentos. Sua função é aumentar a produtividade econômica do ser humano. Como existe uma imperfeição no mercado de capital, haverá um subinvestimento em capital humano, o que vem, segundo Friedman, justificar a intervenção governamental.

O aludido autor chama a atenção de que atualmente a forma de intervir tem sido por meio da subvenção. Entretanto, diz ele: **“Um modo de obter tais resultados seria o Governo atuar no investimento em seres humanos em termos semelhantes aos demais investimentos, uma agência governamental poderia financiar ou ajudar a financiar o treinamento a qualquer indivíduo que pudesse satisfazer um padrão mínimo de qualidade... O indivíduo concordaria em pagar ao governo em cada ano futuro determinada porcentagem de sua renda... Esse pagamento poderia ser facilmente combinado com o do imposto renda...”**<sup>166</sup>.

Esta idéia parece-nos bastante interessante se vemos a subvenção individual como uma política discriminatória em favor de uns poucos. Entretanto, afigura-se-nos que o investimento em capital humano terá um retorno não só individual mas também social: Quanto mais bem preparado profissionalmente o indivíduo, maior renda ele auferirá e, conseqüentemente, mais elevado volume de tributos lhe será imputado. Isto sem falar na possibilidade desses indivíduos inventarem bens e serviços que viriam melhorar sobremaneira o bem-estar da população. Este, aliás, é o argumento de Alfred Marshall ao justificar a ação do investimento educacional nos filhos dos operários.

No campo da distribuição da renda, o princípio ético em uma sociedade livre defendida por Friedman é que a cada um seja dado de acordo com o que ele e seus instrumentos produzem. Ele chama a atenção de que a **“...desigualdade do retorno através do mercado é necessária para se alcançar as igualdades do retorno total ou de tratamento”**<sup>167</sup>. Isto é, tomados indivíduos iguais em capacidade de recursos, suas rendas serão função do trabalho mais ou menos pesado que fizerem. Ou seja, são

<sup>166</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 99.

<sup>167</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 147.

admissíveis diferenças no volume de renda, em contrapartida às diferenças nas características das profissões ou dos negócios.

Aqui, a ação do governo só deve existir como garantia da propriedade (inclusive de bens intangíveis) e dos contratos sociais.

Friedman, entretanto, levanta a questão sobre a situação inicial dos indivíduos. Ou seja: quando existem diferenças iniciais nas condições quer da capacidade humana, quer da propriedade, a questão ética é realmente difícil. Friedman discute o problema da distribuição de renda no futuro, a partir de uma dada situação inicial. Assim, poder-se-ia diferenciar os rendimentos advindos da educação “vis-à-vis” aqueles provenientes de propriedades herdadas? Há necessidade de se distinguir a riqueza gerada pela capacidade criativa, da riqueza oriunda da administração de herança ou daquela gerada pelo conhecimento técnico anteriormente recebido? Para Friedman, este tipo de questão é irrelevante, ou seja, ele também admite a desigualdade dessas rendas como um fato natural.

Friedman afirma que **“um sistema capitalista envolvendo pagamento de acordo com o produto pode ser, e na prática é, caracterizado por considerável desigualdade na renda e na riqueza”**<sup>168</sup>. Para ele, este fato é freqüentemente mal interpretado, imputando-se ao capitalismo o estigma de promover desigualdade maior que qualquer outro sistema econômico. Esta má interpretação ocorre por não se considerar a desigualdade a curto prazo em face da desigualdade de longo prazo. De fato, mostra Friedman que **“Quanto mais capitalista é um país, tanto menor a fração de renda paga pela utilização do que se considera geralmente como capital, e tanto maior a fração paga por serviços humanos... a grande contribuição do capitalismo não foi o acúmulo de propriedade, foi ter dado oportunidade a homens e mulheres de estenderem, desenvolverem e aperfeiçoarem suas capacidades”**<sup>169</sup>.

De acordo com essa argumentação, vemos que Friedman considera o capitalismo um sistema onde a distribuição de renda (de longo prazo) pode ser cada vez maior. Isto se dá, também, porque é o sistema capitalista o que melhor favorece a mobilidade social, fazendo com que uma distribuição de renda tomada no curto prazo seja completamente diferente daquela medida no longo prazo. Para Friedman, a segunda delas, em um sistema capitalista, com certeza será mais eqüitativa.

Tendo em vista esse “pano de fundo”, Friedman analisa agora o papel do governo na redistribuição da renda.

O governo (no caso, o americano) tem desenvolvido sua política de redistribuição de renda via imposto de renda e imposto sobre a herança, graduados. Para ele, esta metodologia teve efeito insignificante na diminuição do diferencial de renda, na média, entre grupos de famílias classificadas por determinadas estatísticas de renda. Por outro lado, ainda de acordo com Friedman, tal metodologia introduz consideráveis distorções nas magnitudes comparáveis entre pessoas que pertencem a essas classes de renda. Para ele, portanto, não fica muito claro o efeito líquido dessa política.

<sup>168</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 153.

<sup>169</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 153.



Como os impostos são, teoricamente, muito altos e muito graduados, eles conduzem a dois fenômenos distintos: primeiro, torna mais desigual a distribuição pré-imposto; segundo, estimula a evasão do pagamento por aqueles mais informados sobre as “brechas” da lei.

Assim, sua sugestão é que **“um conjunto menor de taxa nominais sobre uma base mais compreensiva, através de taxação mais igual de todas as fontes de renda, poderia ser mais progressivo na incidência média mais equitativa e teria provocado desperdício menor de recursos”**<sup>170</sup>.

Para Friedman, esse tipo de política acarreta outro problema: **“...os impostos são mais para evitar riqueza do que impostos sobre a riqueza já existente... eles impedem ainda mais firmemente... a acumulação da riqueza”**<sup>171</sup>.

Ainda sobre o assunto, Friedman se posiciona contra o imposto de renda gradual como instrumento de redistribuição de renda, argumentando que é uma forma de coerção por se tirar de alguém para dar a outrem.

A proposta de Friedman sobre este assunto pode ser sumariada da seguinte maneira: A adoção de um imposto de renda pessoal uniforme sobre a renda acima do nível de isenção, com a renda definida de modo amplo, permitindo-se a dedução apenas das despesas necessárias à obtenção da renda; abolição do imposto de renda sobre as empresas, exigindo-se que estas distribuam seus lucros aos acionistas e estes os declarem ao fisco.

Assim, Friedman não aceita a política tributária como fator de redistribuição de renda, advogando a política de gastos (principalmente em educação) como a melhor via para se fazer tal política, além da extinção de privilégios e da correção das imperfeições do mercado.

Analisando a posição de Friedman sobre este assunto, não podemos aceitar que qualquer governo adote uma política tributária com o único objetivo de política de redistribuição de renda. Qualquer receita de imposto vai para o orçamento e é aí que, via gastos, pode-se fazer a redistribuição de renda, ao oferecer bens às populações pobres que de outra forma não teriam acesso a eles.

Não imaginamos que o imposto de renda progressivo, embora, em termos relativos, modifique a renda disponível, signifique **“tirar de uns para dar a outros”**<sup>172</sup>, como argumenta Friedman. A justificativa do imposto progressivo é puramente em termos de volume de arrecadação: paga mais quem ganha mais e menos dá significância ao montante pago (isto é, menor é a “desutilidade” do pagamento do imposto).

Por outro lado, não podemos deixar de concordar com Friedman a respeito do imposto sobre as empresas. Quem deve pagar o imposto é o acionista. Mas se Friedman chama a atenção da evasão do imposto no caso do tributo sobre a pessoa física, o que não dizer o que pode acontecer nesta relação empresa-acionista-fisco? Nós

<sup>170</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 157.

<sup>171</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 157.

<sup>172</sup> FRIEDMAN, op. cit., p. 158.

não estamos cansados de saber sobre os famosos “fringe benefits”? Montar uma estrutura para captar tais benefícios não seria por demais oneroso?

Finalmente, concordamos que as alíquotas deveriam ser menores e a base tributária mais ampla, a fim de diminuir a “propensão à evasão”, principalmente com a vigência de uma legislação punitiva que leve a que o “custo social da punição” seja bem maior que o “ganho da evasão”.

Com o objetivo de redistribuição de renda, Friedman analisa no campo da despesa pública quatro programas do governo americano, a saber: o programa de habitação popular, a legislação do salário mínimo, a política de preços mínimos para os bens agrícolas e o programa de amparo à velhice.

No que diz respeito ao programa de habitação popular, ele o considera um programa paternalista e até coercitivo por obrigar as pessoas a residirem em determinado local. Embora aceite que as pessoas precisam de moradia, o ideal para ele seria dar o dinheiro a cada família e cada uma fizesse o que bem quisesse dessa quantia.

Na verdade, parece haver um viés no raciocínio de Friedman. Neste caso, cabe ao governo oferecer tão-somente programas de financiamento para aquisição de casas populares com prestações condizentes com o poder aquisitivo da população de baixa renda, sem se configurar o caráter de doação e, como tal, a obrigatoriedade involuntária. Na verdade, dever-se-ia pensar aqui em programas de mutirão que permitissem a redução dos custos de construção, e, conseqüentemente, o valor do financiamento.

Outro argumento contra tais programas, utilizado por Friedman, é a concentração de crianças-problemas. Resta-nos a pergunta: Não havendo uma possibilidade de aquisição de moradia a preços inferiores aos de mercado, não estariam tais crianças-problemas aglutinadas e em pior situação? Assim, não nos parece sejam os argumentos de Friedman consistentes.

No que respeita às leis de salário mínimo, o argumento de Friedman é de que elas conduzem ao desemprego. Todavia, já vimos no próprio Friedman, assim como em outros liberais, a possibilidade de intervenção governamental para preservar a liberdade dos indivíduos. Poderia um indivíduo se dizer livre se seu esforço produtivo não estiver sendo remunerado de modo a lhe assegurar as condições mínimas de sobrevivência?

Quanto à política de preços mínimos, o argumento de Friedman contra tal política parece-nos extremamente pertinente. Os agricultores mais pobres, cuja produção se destina em grande parte à própria sobrevivência, praticamente não são beneficiados com o programa. E, para aqueles que se beneficiam porque podem estocar o produto, boa parte de seus benefícios vai para os armazenadores. Desta forma, o benefício líquido para os agricultores parece ser bastante reduzido.

No que diz respeito a este assunto, colocamo-nos ao lado de Friedman. Existem maneiras mais racionais e mais efetivas de se beneficiarem os agricultores mais pobres. Sem pretendermos esgotar o assunto, entendemos que a maneira mais racional e

menos custosa de se ter uma política de apoio à agricultura de baixa renda envolveria as seguintes medidas: programas de difusão tecnológica visando ao aumento de produtividade; oferta de silos comunitários; distribuição de sementes selecionadas; crédito bancário na base da equivalência produto e construção de “centrais de distribuição” dos produtos.

A adoção dessas medidas não seria discricionária contra a agricultura de subsistência e não configuraria uma “doação” do governo a um setor produtivo, além de eliminar ou diminuir a figura do “atravessador” que tanto encarece os bens agrícolas.

Finalmente, no que diz respeito às políticas que visem ao bem-estar social, Friedman analisa o programa de amparo à velhice ou seguro social para a velhice.

De princípio, Friedman chama a atenção de que o seguro social é, como feito atualmente, uma política de redistribuição de renda que envolve sérias distorções. Primeiro, porque não é um plano atuarial de aposentadoria; segundo, porque existe um limite máximo de contribuição; terceiro, porque o valor do benefício não tem uma relação direta com o que foi recolhido, razão por que sempre o governo acaba transferindo recursos para o programa, isto é, ele não é autofinanciável. Por fim, Friedman critica o fato de tal programa ser mandatário. Para ele, muitos são sacrificados apenas para prover fundos para uns poucos que seriam irresponsáveis e não proviriam recursos para a sua velhice.

Tratando-se desse assunto que, como Friedman mesmo aduz, é muito técnico, não temos opinião formada sobre o melhor sistema previdenciário. Entretanto, gostaríamos de lançar algumas indagações em cima da própria argumentação de Friedman.

De pronto concordamos que o sistema previdenciário não tem de ser um sistema de redistribuição de renda.. Assim, ele deveria ser um sistema atuarial, pelo qual cada cidadão, de acordo com a sua renda, faria seu plano de aposentadoria. Tendo em vista que sempre haverá irresponsáveis cuja velhice acabaria sendo um fardo para a sociedade, este sistema deverá ser mandatário. Por outro lado, deixar tal sistema nas mãos de instituições privadas carrega sempre o risco de falências e má administração, o que pode prejudicar milhões de pessoas. Para que isso não ocorra, o governo acabaria por injetar recursos no sistema. Assim, melhor que se tenha um sistema estatal. Tal sistema poderia ser formado por títulos perpétuos do governo que só começariam a ser descapitalizados quando da aposentadoria do cidadão. Apesar de mandatário, ele não seria monopólio do Estado. O cidadão poderia, complementarmente, por sua conta e risco, fazer plano de aposentadoria com instituições privadas.

Para finalizar esta análise do livro de Friedman, devemos esclarecer que a idéia desse economista pode ser resumida na argumentação pró imposto de renda negativo e em favor dos incentivos concedidos diretamente às pessoas e na apologia ao capitalismo, para ele o melhor sistema para se reduzir a pobreza e para que todos tenham as mesmas oportunidades de crescimento sócio-econômico.

#### 6.4 Buchanan e as Instituições Públicas no Contexto Democrático

De princípio, Buchanan entende que a teoria keynesiana tem como pano de fundo a idéia do centralismo econômico, um sistema econômico manipulado por “sábios”, completamente separados da realidade política da sociedade. Assim, considera Keynes um não-democrata, mas um elitista.

A leitura de Buchanan do pensamento keynesiano pode ser sumariada nas seguintes assertivas: a) Keynes concebia o governo de uma elite pequena, intelectual e ilustrada; b) Keynes achava que em sua base o modelo assim deveria funcionar; c) a economia keynesiana seria administrada por um conselho de planificação, conselho este formado por pessoas “sábias”; d) os suportes políticos de Keynes se viram influenciados por elementos positivos e normativos; e) Keynes refutava as instituições político-partidárias; f) sua ênfase dava-se sobre os resultados, sem considerar as instituições que, necessariamente, contribuiriam para esses resultados; g) a proposta keynesiana conduzia ao intervencionismo; h) o modelo keynesiano incorpora total despreocupação com o dinheiro e a política monetária; i) a teoria keynesiana relegou completamente o princípio clássico do orçamento equilibrado; e, finalmente, j) a teoria keynesiana é a teoria do orçamento desequilibrado, a teoria do déficit orçamentário e, conseqüentemente, uma teoria que leva à inflação e ao desemprego.

Ao lermos as assertivas de Buchanan, não podemos deixar de concluir que lhe faltou analisar a teoria keynesiana dentro da perspectiva histórica onde essa teoria foi idealizada.

De princípio, devemos ter em mente que uma nova teoria surge quando a existente não mais explica esses fenômenos. No caso da teoria econômica, o início do século vinte trouxe modificações fundamentais em toda a estrutura dos sistemas econômicos, sejam nacionais ou internacionais. Essas modificações fizeram com que a “teoria clássica” não mais explicasse os fenômenos econômicos até então.

De fato, nas primeiras três décadas do século vinte, surgiram três fenômenos econômicos de grande importância: o abandono do padrão-ouro, o fortalecimento do movimento sindical e a grande depressão internacional. Assim, o paradigma atual não era mais aquele no qual a “teoria clássica” poderia ser aceita.

Foi, portanto, dentro de um novo paradigma que Keynes desenvolveu sua Teoria Geral. Desta forma, ele tentou explicar o que a Teoria Clássica não mais explicava: Por que os salários baixavam e o produto não aumentava, nem o pleno emprego era mais alcançado. Sua teoria, portanto, procura explicar a possibilidade de equilíbrio abaixo do pleno emprego. Ela não se aplica a situações de pleno emprego contínuo e generalizado.

Assim, não podemos imputar a Keynes o que não pretendia a sua teoria.

Por outro lado, não se pode deixar de reconhecer algumas facetas de Keynes: primeiro, é certo que ele era um elitista. Seu grupo intelectual, o chamado “Bloomsbury Group”, era dos mais fechados; segundo, o keynesianismo permitiu a

participação da esquerda no poder; terceiro, o próprio Keynes cometeu o erro metodológico de centrar sua análise quase que exclusivamente na situação anômala da “armadilha da liquidez”, situação esta que estabelecia uma curva de oferta agregada quase horizontal. Isto não implica, contudo, que ele adotasse como norma para o sistema econômico somente a ocorrência desse fato.

Voltemos, agora, ao pensamento de Buchanan.

No que diz respeito ao caráter elitista e “não-democrático” de Keynes, Buchanan chama a atenção: Um governo democrático, com ampla multiplicidade de deveres, não pode ser configurado através de uma minoria dirigente, por mais sábia que seja, e, como tal, as hipóteses keynesianas não se aplicavam.

Num governo democrático, duas classes de pessoas têm o poder de influir nas conseqüências dos atos decisórios do governo: os políticos e os burocratas. Assim, para Buchanan, é de vital importância a existência de aparatos constitucionais que visem a limitar a ação de tais agentes.

No caso dos políticos, a consideração das perdas e dos ganhos em termos de apoio eleitoral, de programas alternativos de rendas e gastos condiciona o orçamento que surge dentro de um processo democrático de competência política. Assim, o tamanho e a composição do orçamento público em tal sistema democrático podem ser considerados como um produto da interpretação das preferências do eleitorado por parte dos políticos e das regras constitucionais que limitam o sistema político.

Argumenta Buchanan que o comportamento dos políticos é sempre o mesmo: Desfrutam gastando o dinheiro público em projetos que ofereçam a seus eleitores algum benefício palpável, não exigindo a contrapartida dos custos (impostos) a estes eleitores.

Aqui temos a essência da teoria da escolha pública de Buchanan: As pessoas demandam bens e serviços do governo através de processos políticos. Esses processos, diferentemente do que acontece com os bens privados, não se consubstanciam através de preços a serem pagos pelo “consumidor”. Não há o que podemos chamar de “preferência revelada”. A escolha pública de um determinado bem é feita via pressão sobre os políticos.

Buchanan argumenta que, por não precisar de revelar sua preferência via preços, o contribuinte não tem percepção de quanto está contribuindo para os gastos do governo. Por sua vez, como os políticos também não arcarão com ônus na oferta desses bens, não se constroem em votar mudanças no orçamento que induzam a déficits. Para eles, o importante é não dizer “não” ao eleitor. Assim, criou-se uma ilusão fiscal que produzirá sistematicamente maiores níveis de gastos públicos.

No dizer de Buchanan, a teoria keynesiana vem somar-se a esse contexto institucional, permitindo a justificativa para a ação irresponsável dos políticos: a necessidade da ação do governo para o crescimento da demanda agregada.

E questiona Buchanan: Por que o eleitor apóia o político que se comporta de maneira irresponsável ao tema fiscal? Para ele, ocorre aqui um paradoxo. Um regime de déficits contínuos e crescentes que precedem a inflação, junto com o poder público muito inchado, dificilmente podem considerar-se como um benefício para alguém.

Este paradoxo só ocorre porque, para Buchanan, políticos e eleitores não avaliam os custos futuros criados por esta situação. Raciocinam somente a curto prazo.

No que diz respeito ao caráter “intervencionista” da teoria keynesiana, Buchanan assinala que as “instituições” keynesianas são não-democráticas, onde um grupo dirigente estabelecido, dotado de autoridade e alheio à política eleitoral, se encarrega da planificação econômica. Essa planificação subentende, entre outros, o controle de preços e salários e o uso do orçamento, caracterizando-se, assim, como uma intervenção na ordem econômica.

Seria lícito, pergunta Buchanan, o Congresso delegar a alguns funcionários, ainda que membros de um Conselho Nacional de Planificação, poderes de decisão política?

Não se aceitando essa delegação, ou, em outras palavras, exigindo-se o contexto democrático, quais as conseqüências dos pressupostos keynesianos? Como já foi visto, gera-se uma situação de instabilidade econômica permanente. Lembra Buchanan que em uma economia intrinsecamente instável, a intervenção governamental se converte praticamente em um imperativo moral. E conclui: Logo a proposta keynesiana conduzia ao intervencionismo. Isto é, não se aceitando o “Conselho Nacional de Planificação” mas adotando a política fiscal pregada por Keynes, teríamos, de qualquer forma, uma tendência intervencionista. Ou, em outras palavras: se temos o Conselho Nacional de Planificação e a política fiscal de Keynes, temos o intervencionismo direto. Se não aceitamos o referido Conselho, mas ficamos com a política fiscal preconizada por Keynes, teremos o intervencionismo indireto. De qualquer forma, a política fiscal keynesiana é, para Buchanan, sinônimo de intervencionismo.

Ainda na visão buchaniiana sobre Keynes, aquela teoria não se preocupava com o dinheiro e com a política monetária. De princípio, como aliás já frisamos, a posição de Buchanan sobre este assunto deriva da própria posição de Keynes em enfatizar o fenômeno da armadilha da liquidez. Dentro deste contexto, a política monetária não desempenhava nenhum papel para o aumento do produto nacional. O relevante era a política fiscal ou, no dizer de Buchanan, a política orçamentária. Para ele, Keynes não reconhecia a assimetria da política fiscal, isto é, quando se desejasse um aumento da demanda global, a política cumpriria perfeitamente seu papel. Entretanto, quando a redução de demanda se fizesse necessária, não haveria clima nem desejo para se restringir o orçamento, de forma que tal responsabilidade recairia sobre a autoridade monetária, por hipótese, imune às pressões políticos-eleitorais. O problema é que, segundo Buchanan, nem mesmo as autoridades monetárias, na prática, estão isentas de tais pressões.

Para Buchanan, a teoria keynesiana embute uma tendência natural ao déficit orçamentário e quebra o princípio clássico do orçamento equilibrado. De fato, diz ele:

**...La puesta em funcionamiento de la política keynesiana exigia tanto la destrucción del antiguo principio del presupuesto publico equilibrado como su sustitución necessário para las operaciones presupuestarias keynesianas**<sup>173</sup>.

É importante ressaltar que, em princípio, o marco político da teoria keynesiana não destruía, diretamente, o equilíbrio orçamentário, **“sino que simplemente prolongaba el plazo en el que este principio tendria que aplicarse”**<sup>174</sup>. Esta tendência não era assegurada pela ação dos políticos: eles não cobriam os déficits da recessão com os superávits da expansão. Para eles, o importante era gastar.

Neste ponto é interessante analisar a posição de Buchanan sobre o orçamento. Para ele, política fiscal é sinônimo de política orçamentária. Esta, evidentemente, é uma visão míope do que seja política fiscal. A ação do governo não se faz sentir somente via orçamento público. Por outro lado, o apego de Buchanan ao princípio do orçamento equilibrado é tão arraigado que ele não admite qualquer desvio desse princípio.

Buchanan argumenta que superávits orçamentários parecem ter uma perspectiva de sobrevivência mais débil em uma democracia política do que em uma ordem social controlada por homens sábios. Isto porque ele requer o aumento do imposto ou a redução dos gastos, ou ambos. Medidas que resultam em custos diretos e imediatos para todos os cidadãos da comunidade. Ela cria perdedores, porém não cria ganhadores.

Mas, como resalta Buchanan, um superávit pode ser benéfico, na medida em que previne a inflação.

O pior dos casos, para Buchanan, é o déficit orçamentário, tendo em vista que tal fenômeno levará, sempre, a um aumento do setor público na economia e à inflação.

Como chegaríamos a estas conclusões de Buchanan? O raciocínio é simples: se ocorre déficit, há-de haver o seu financiamento. E só existem três vias para o financiamento: o aumento de impostos, o endividamento público e a emissão de moeda. Considerando que o aumento de impostos em um ambiente democrático é bastante complicado, restam os caminhos mais fáceis da dívida e da emissão. Em ambos os casos, a tendência é chegarmos a um processo inflacionário.

O processo inflacionário que se inicia em decorrência do financiamento do déficit se faz sentir ou pelo aumento das taxas de juros (quando o financiamento se dá via dívida pública) ou pelo aumento dos preços, via diminuição do preço da moeda (ocasionado pela emissão). Se acontece aumento da taxa de juros, os investimentos cairão e poderá haver desemprego. Se os preços sobem, os preços relativos tenderão a desalinhar-se e poderá haver desemprego em alguns setores cujos preços não subiram na mesma magnitude que outros preços.

<sup>173</sup> BUCHANAN, op. cit.

<sup>174</sup> WAGNER, op. cit., p. 158.

Por outro lado, se há aumento de imposto, o cidadão não sente, diretamente, o “custo” dos gastos do governo. E, assim, passa a exigir dos políticos a oferta de mais bens públicos. Desta forma, o tamanho do setor público vai-se expandindo.

Buchanan lembra que em uma sociedade democrática não haveria obstáculos políticos a um déficit orçamentário em uma economia com desemprego keynesiano. Todavia, o déficit em circunstâncias não-keynesianas é totalmente inapropriado. Senão vejamos: Suponhamos, por exemplo, um déficit orçamentário financiado via emissão. A conseqüência será o aumento da renda disponível, conseqüentemente dos gastos, e, na medida em que se estiver abaixo do pleno emprego, ocorrerá o aumento da produção e o emprego. Porém, no instante em que ascendemos na curva de oferta global, se verificará um aumento nos preços e o resultado será a inflação.

Desse modo, conclui Buchanan que a aplicação unilateral dos remédios keynesianos, em um marco democrático, pode criar, por si, instabilidade no sistema, conduzindo a inflação sem sequer ser capaz de reduzir o desemprego.

Neste contexto, podemos introduzir o que se constitui o conflito inflação-desemprego. Buchanan, como vimos, atesta que o remédio keynesiano em um marco democrático leva à inflação mas não diminui o desemprego. Neste caso, está ele negando a evidência da Curva de Phillips tradicional, onde maiores taxas de inflação tinham como contrapartida menor taxa de desemprego.

A posição de Buchanan se apóia na alegação de que a Curva de Phillips descensional só ocorre no curto prazo. No longo prazo, ela seria uma curva vertical. Diz ele, textualmente: **“En un contexto a corto plazo, puede generarse más empleo y producción por medio de aumentos en el gasto total, acompañados por alguna inflación no esperado de precios, . . . Para una planificación a largo plazo, los hechos y la lógica indican que existe, en efecto, imposibilidad de un conflicto sostenible entre desempleo e inflación. No existe ni el tramo keynesiano ni la modificación de su inclinación por Phillips”**<sup>175</sup>.

Mais detalhadamente, Buchanan argumenta que as expansões da demanda global, acompanhadas de certa inflação, podiam reduzir o desemprego a curto prazo; porém, à medida que as expectativas fossem ajustadas à inflação, o desemprego cresceria aproximadamente até o nível determinado pelas características estruturais, quando a teoria keynesiana não se aplica. Limita-se aquela a situações de catástrofes ou outras variações na economia de caráter aleatório. Lembra, ainda, aquele autor, que a inflação pode reduzir o desemprego durante algum tempo, mas distorce a estrutura da economia. Tais distorções estruturais podem, por sua vez, determinar um aumento no desemprego, antes que a economia possa fazer os reajustes para corrigi-lo. Esses reajustes, na realidade, somente podem ser adiados mediante uma inflação cada vez maior e mediante a substituição de uma economia livre por uma dirigida, na qual se impõem controles diretos.

<sup>175</sup> BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E. op. cit., p. 149.



Contudo, a afirmação de Buchanan de que o pleno emprego não pode promover-se diretamente por meio de medidas governamentais de regulamentação da demanda global, merece um certo cuidado. Se houve alteração na estrutura econômica, causando danos a essa economia, por parte da ação do governo, por que não pode esse mesmo governo promover as ações corretas para que se volte à normalidade econômica?

Para Buchanan, o pleno emprego pode ser promovido mediante um regime no qual o governo “dirige seus assuntos de tal forma que evite injetar novas fontes de instabilidade na economia”. O problema é que Buchanan não diz o que significa “dirige seus assuntos”. A impressão que temos é que esse “direcionamento” é o mesmo apregoadado pelos liberais modernos: O governo deve limitar-se ao mínimo possível; deve ser um agente passivo e só se limitar à oferta dos bens públicos puros.

Uma contribuição de Buchanan que merece registro é a análise que ele faz sobre as fontes de financiamento de déficit e os seus efeitos sobre o sistema econômico, inclusive como fonte de instabilidade.

De princípio, Buchanan faz uma análise estático-comparativa da emissão “versus” dívida, chamando a atenção de que, enquanto aquela não implica impostos futuros, esta, necessariamente, levará à imposição tributária sobre as gerações futuras. A emissão leva à inflação e, conseqüentemente, ao “imposto inflacionário”, penalizando as gerações presentes, de início, mas que, ao perpetuar-se, pode, também, penalizar as gerações futuras, enquanto o endividamento só penalizará as gerações futuras. Esta é uma importante contribuição de Buchanan.

Talvez por este fato é que os governos, no dizer de Buchanan, têm sido mais severamente limitados em sua capacidade de “criar dinheiro” do que em sua capacidade de endividamento. Mas, como sempre as autoridades monetárias são pressionadas pelos políticos para aumentar a emissão de moeda, e isto vem sempre ocorrendo, Buchanan advoga a adoção de um “padrão-lastro”. Isto é, a idéia de Buchanan para a política monetária seria ou a volta ao padrão-ouro, ou o atrelamento da moeda a algum ativo físico, mercadoria ou moeda estrangeira. Seria o caso, por exemplo, da dolarização forte.

Preocupado ainda com a forma de financiamento do déficit, Buchanan observa que o imposto inflacionário é um tipo particular de imposto indireto, com o agravante de introduzir tanto “ruído” no processo de informação do sistema econômico que se perde a noção do custo real dos serviços públicos. E isso, naturalmente, favorece o aumento dos gastos públicos.

Quando o déficit é financiado pelo endividamento, necessariamente haverá, se não no presente, mas no futuro com certeza, uma forte correlação com a política tributária.

De princípio, Buchanan analisa o Teorema da Equivalência de David Ricardo. Para ele, na medida em que as trocas na forma de financiamento podem gerar diferenças na distribuição da carga fiscal entre as pessoas e os grupos dentro da economia, o teorema de equivalência pode não aplicar-se de maneira geral. A posição de

Buchanan pode ser compreendida pela sua argumentação: “El teorema de Ricardo parece inaceptable porque se desentiende de las exigencias de conocimiento que requirem las respuestas de comportamiento que postula”<sup>176</sup>. E adiciona: “En el marco ricardiano, a cada ciudadano se le asignaba una obligación de futura amortización de deuda . . . Para que esta equivalencia actuarial genere, sim embargo, una equivalencia de comportamiento, la carga de la deuda deberia existir como parte de un derecho del propietario a transferir riqueza . . . Esta transferibilidad no existe, sim embargo, en lo que respecte a los cargos resultantes de la creación de deuda por parte de un gobierno nacional”<sup>177</sup>.

Desta forma, para Buchanan, o cidadão não será indiferente à forma de financiamento do déficit orçamentário. Inconscientemente, pode ser verdade, ele prefere o endividamento.

Segundo Buchanan, o que ocorre aqui é que a substituição do financiamento através de impostos correntes por um endividamento do governo tem o efeito de reduzir os preços dos bens públicos. Esta mudança no preço relativo dos bens incorpora um efeito-renda que resulta no aumento do gasto privado. Aí é onde reside o erro da análise keynesiana na opinião de Buchanan: ela encobre a variação no preço relativo.

Na verdade, Buchanan sumaria sua posição contra a teoria tributária keynesiana com o argumento de que a lacuna existente nas predições keynesianas é a ausência de algumas contra-posições, controle ou arbítrio que mantenha o gasto público dentro de certos limites.

Objetivando oferecer à sociedade instrumentos constitucionais que limitem o arbítrio do governo e dos políticos em gastar os recursos públicos irresponsavelmente, é que Buchanan oferece várias sugestões de reformas na Constituição americana.

No que diz respeito às reformas, para ele importantes, Buchanan observa que, de princípio, são necessários dois passos fundamentais para a efetivação de tais reformas: reconhecer-se a necessidade de uma norma constitucional significativa, independente de qual seja a norma e dentro de limites bastante amplos; compreender que os orçamentos não podem ficar à deriva no mar da política burocrática. Ele deve ser construído dentro de limites que impunham formas e coerências externas às decisões acerca do tamanho e da distribuição dos gastos e encargos, fatores que refletem o que seja um verdadeiro orçamento.

Essa compreensão por parte dos políticos, dos contribuintes e da própria burocracia estatal fará frear as insistentes reclamações de crescentes gastos públicos, sem a contrapartida dos tributos necessários.

Buchanan argumenta que, mesmo sem admitir a necessidade de um orçamento equilibrado, fazem-se necessárias regras explícitas para a elaboração do orçamento, regras estas que sejam constitucionais no significado básico do termo e que contenham, entre outras, as seguintes características: a) sejam claras e simples de

<sup>176</sup> BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E. op. cit., p. 229.

<sup>177</sup> BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E. op. cit., p. 234-235.

entendimento; b) explicitem com clareza os critérios sobre seu cumprimento e violação; c) reflitam e expressem valores que contemplem a cidadania; e d) tenham sentido para o eleitor comum.

Para ele, contudo, deve-se fazer todo o esforço possível a fim de rechaçar a destruição do orçamento equilibrado, implícito na teoria keynesiana (se aplicada em um contexto democrático). Esta regra terá o efeito de tornar claro os custos reais dos gastos públicos para aqueles que tomam as decisões e até para os contribuintes em geral, uma vez que, lembra Buchanan, as decisões sobre as quantias dos recursos que serão alocados pelos governos se realizarão através de processos políticos ordinários.

Ainda do seu ponto de vista, nada exige que os gastos totais do governo mantenham um nível predeterminado, seja em termos absolutos, seja em termos relativos, com respeito à renda nacional.

Entretanto, enfatiza ele que um requisito constitucional que exige que o governo equilibre receita e despesa pode ser impossível de pôr em prática se a lei maior não especificar os meios possíveis desse equilíbrio. Logo, qualquer regra formal deve incluir mecanismos de ajustes que possam ser acionados automaticamente, sempre que os gastos tenderem a superar a renda, em determinado limite. Neste contexto, suas regras máximas são: a) o que tem de ser ajustado são os gastos à renda e não a renda aos gastos; b) as taxas impositivas devem ser, somente, em termos residuais, as variáveis de ajuste; c) caso o ajuste se faça via gastos, ele deve ser linear, ou, no máximo, isolando um número reduzido de exceções; d) os déficits e as medidas de ajuste devem operar por um período máximo de três meses.

Caso existam dívidas anteriores, Buchanan defende que os superávits sejam usados para amortizar a dívida.

Para terminar suas propostas de reforma constitucional, Buchanan expressa sua condição de “monetarista” ao propor que haja também na Constituição uma regra explícita sobre o crescimento da oferta monetária. Para ele, tal crescimento só poderia ocorrer quando a economia estivesse em crescimento. A expansão monetária obedeceria ao ritmo de crescimento global da economia. No caso da existência de dívida pública, esta expansão monetária deveria ser utilizada para sua amortização.

O pensamento de Buchanan pode ser sumariado em duas regras básicas: a) a Constituição deveria obrigar a existência do equilíbrio orçamentário; e b) os meios de pagamento, por imposição constitucional, só poderiam expandir-se no ritmo do crescimento da economia.

Finalmente, a grande lição da análise de Buchanan é que o regime democrático enseja a manipulação dos recursos públicos, porque os políticos não se comportam como “... **hombres de Estado en lo economico**” ( ).

Mas, como diz ele, uma nação não pode sobreviver com instituições políticas que não enfrentem o fato essencial da escassez.

Somente tendo-se em mente esta verdade é que a nação poderá prosperar. Como os políticos jamais compreenderão esta máxima é que a democracia, para sobreviver, tem de ser construída de acordo com uma constituição que limite os poderes dos políticos ou, como dizia Hayek, que estabeleça limites à ação do legislativo no campo econômico.

## 7 CONCLUSÕES

Considerando o arcabouço teórico até aqui levantado, podemos inferir algumas conclusões que nos permitirão, mais facilmente, tentar propor o papel e o tamanho ótimo para o Governo com base no pensamento liberal e nos utilizando, fundamentalmente, de instrumentos de finanças públicas.

De início, e embora não seja a explicação, cabe constatar a similitude existente entre o ambiente responsável pelo surgimento das idéias liberais e o contexto de expressão do neoliberalismo, a partir dos anos setenta: insatisfação com o ônus tributário e, principalmente, com a não-neutralidade da ação do Estado no campo econômico.

Enquanto a fisiocracia refutava a carga tributária sobre a agricultura e o beneplácito em relação ao comércio e à indústria, a escola contemporânea rejeita a “expressiva” carga tributária, bem como a ação do Governo enquanto agente produtor.

Ratificam tal assertiva dois fenômenos recentes na economia mundial: “Reaganomics” nos Estados Unidos, cujo ponto focal era a diminuição dos tributos e a liberação do comércio, principalmente o comércio internacional; e o programa de desestatização da Ministra Margareth Thatcher, na Inglaterra.

Contudo, deve-se observar que, embora os pensadores liberais, desde a Fisiocracia até o Neoliberalismo, tentem estabelecer um limite ao poder intervencionista do Estado, não há consenso entre tais autores, ou seja, o pensamento não é linear e claro como se pensa.

O próprio Friedman mostra que os liberais mudam de opinião com o passar do tempo: de descentralizadores passam a centralizadores, voltam ao descentralismo e por aí vai. Assim, o liberalismo é uma forma de pensamento bastante flexível.

A justificativa para essa característica se prende ao fato de que estabelecerem-se limites é estabelecer-se o “começo” e o “fim” de uma variável, sempre dentro de determinado contexto. Estes não são conceitos estéreos, atemporal e não espacial.

Desta forma, a discussão sobre o “papel” ou o “tamanho”, seja do Estado, seja do Governo, há-de sempre referir-se a um determinado contexto temporal, espacial e institucional. Assim, existe a necessidade de um conjunto referencial que, para o caso, necessariamente será um Estado.

A preocupação de estabelecer limites ao poder intervencionista do Estado e a proposta intervencionista de Keynes fizeram com que os liberais atuais, como é o caso de Gianne da Fonseca, conforme assinalado na Introdução, apresentem, inclusive, o paradigma neoliberal como uma contestação ao paradigma keynesiano.

No entanto, como já assinalado, qualquer proposta para o papel do Estado tem de ser vista sob a ótica espacial e temporal, e a proposta keynesiana não fugiu à

regra. Mantendo princípios liberais, Keynes defendeu a intervenção do Estado objetivando preservar o capitalismo, característica comum nos demais liberais, variando tal intervenção de intensidade, de acordo com o contexto vivenciado.

Keynes, conforme argumentado em capítulo anterior, propunha medidas para uma economia em depressão e, ao vislumbrar a característica endógena e cíclica do capitalismo, introduziu a política fiscal como política compensatória e anticíclica.

Os demais autores liberais, mesmo com a visão de progresso contínuo do capitalismo, buscavam, através do Estado, mecanismos capazes de criar, preservar ou fortalecer o capitalismo, a livre concorrência e a economia de mercado.

Diferem, porém, do pensamento keynesiano ao perseguir, de forma mais enérgica, um limite ao poder intervencionista do Estado, atribuindo às crises do capitalismo à intervenção estatal, como é o caso de Von Mises.

Permeia essa discussão a hipótese de que o poder conferido ao governo, sendo cada vez maior, pode levar ao paroxismo do “governo pelo governo”, pois que a burocracia tenderia a criar mecanismos de total controle do aparelho estatal. O erro de Keynes seria não ter percebido tal fenômeno.

Na verdade, conforme mostrado no capítulo que apresenta a teoria da escolha pública, Keynes subestimou a manipulação política do Estado e o poder dos aparelhos institucionais. Por esta razão, os neoliberais pregam uma limitação rígida ao poder intervencionista do Estado.

As reflexões anteriores nos levam a afirmar que, para estabelecer-se o papel e o tamanho ótimo do governo, não existe regra universal, haja vista que cada sociedade tem suas próprias peculiaridades, mormente no que diz respeito às instituições políticas e ao estágio do capitalismo.

Contudo, do estudo realizado, é possível sintetizar princípios gerais para a intervenção do Governo, aceitos pela maioria dos autores liberais e outros que, mesmo defendidos por autores não-contemporâneos, se prestam mais adequadamente ao caso de economias capitalistas periféricas. É o que pretendemos mostrar a seguir lembrando a mensagem fundamental de Mill de que as funções do Governo devem ser ditadas pelas conveniências da sociedade.

O aludido fato nos leva a assinalar a discussão observada entre os liberais estudados, quanto à questão liberdade econômica “versus” liberdade política.

Pelo que se depreende, esta, também, ainda é uma questão em aberto. Contudo, estamos convictos de que, conforme assinalou Fábio Comparatto\*, o princípio da soberania popular, tão defendido pelos liberais, pressupõe homogeneidade sócio-econômica. Não há igualdade econômica sem liberdade política.

---

\* Em palestra proferida em Fortaleza, quando do lançamento da Escola de Formação de Governantes, em fevereiro de 1994.

É com esta certeza que pretendemos resgatar as principais idéias dos liberais aqui estudados.

O Quadro I, a seguir, é um esforço nosso de sintetização do pensamento dos economistas liberais aqui analisados, na linguagem de finanças públicas.

Tentaremos resgatar o que, no nosso entender, se prestam às funções a serem exercidas pelo Governo, aí incluídas a política de gastos. Resgataremos, ainda, a Política Tributária e a Questão do Endividamento Público no contexto de uma economia capitalista incipiente, conforme assinalado.

**QUADRO I**  
**SINOPSE DO PENSAMENTO DOS ECONOMISTAS LIBERAIS SOBRE O PAPEL DO "ESTADO"**

AUTOR/ÉPOCA	CONTRIBUIÇÕES GERAIS	IMPOSTOS/RECEITAS	FUNÇÕES/GASTOS	ENDIVIDAMENTO
<b>FISIOCRACIA</b> SÉCULO XVIII	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Estado" deve ter ação passiva; não criar leis e sim submeter-se às leis de mercado.</li> <li>- Arrendatário era o agente central do sistema e como tal devia ser taxado; os demais eram considerados classe fértil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abolir regulamentações, taxas e impostos.</li> <li>- Defendia imposto único sobre o proprietário fundiário.</li> </ul>	<p>Garantir segurança nos mares e vias de transporte.</p> <p>Vigiar para que não houvesse contratos desvantajosos.</p>	
<b>ADAM SMITH</b> (1723-1790)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mão invisível - harmonização do interesse individual com o social.</li> <li>- Combate as restrições à importação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Máximas da tributação: equidade, certeza, conveniência do pagamento e economia de recebimento.</li> <li>- Contribuições de melhoria/pedágio - pagamento de serviços.</li> <li>- Capital e terra de propriedade do Estado.</li> <li>- Sobre a renda da terra - ITR - não equitativo, terras não exploradas não deveriam pagar impostos.</li> <li>- Sobre a produção da terra - IR sobre produção agrícola.</li> <li>- Sobre alugueis - IPTU.</li> <li>- Sobre o lucro ou rendimento do capital - ineficaz; completa isenção do capital e apenas imposto moderado sobre o juro.</li> <li>- Sobre o salário - prejudicial.</li> <li>- Imposto de captação - imposto "percapita".</li> <li>- Imposto sobre bens de consumo - para compensar o imposto de renda; principalmente sobre bens de luxo; contra tributação sobre bens de primeira necessidade.</li> <li>- Sobre o comércio exterior - era contrário, assim como aos incentivos.</li> <li>- Taxar a remessa de lucro para o exterior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defesa nacional - segurança do cidadão ( exército ).</li> <li>- Justiça - para proteger a propriedade.</li> <li>- Oferta de bens de infra-estrutura - estradas, portos e canais.</li> <li>- Monopólios naturais.</li> <li>- Educação - em sentido amplo, formação humanística e cívica e profissionalização; escola paga porém pública com participação da comunidade na gestão; universidade preferencialmente privada; educação para diversão; obrigatoriedade da educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empréstimo apenas de curto prazo como antecipação de receita.</li> <li>- Empréstimo em situação extrema.</li> <li>- Prefere empréstimo a aumento de imposto.</li> <li>- Prefere imposto para pagar a dívida.</li> </ul>
<b>DAVID RICARDO</b> (1772-1823)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não intervenção do "Estado" nas relações económicas.</li> <li>- Considera o setor público improdutivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- É mais favorável ao imposto sobre o rendimento que Adam Smith.</li> <li>- O capital não deve ser taxado, não admite sequer o imposto de transferência de bens sobre herança.</li> </ul>		<p>É contra empréstimo.</p> <p>Parece se referir a dívida interna quando diz que os juros podem deixar de ser pagos sem ter efeito sobre a renda nacional.</p>



AUTOR/ÉPOCA	CONTRIBUIÇÕES GERAIS	IMPOSTOS/RECEITAS	FUNÇÕES/GASTOS	ENDIVIDAMENTO
DAVID RICARDO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A mão invisível produzirá a harmonização dos interesses individuais e conduzirá ao equilíbrio.</li> <li>- Advoga a intervenção estatal na economia toda vez que a concorrência internacional ameace.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os impostos reduzem o ímpeto da acumulação.</li> <li>- O aumento dos impostos ou dos gastos tendem a reduzir o consumo, a menos que o capital e o rendimento cresçam na mesma proporção.</li> <li>- O imposto não pode ser dito sobre o capital ou sobre a renda conforme incidam sobre um ou sobre o outro.</li> <li>- Imposto sobre produto agrícola - deixa dívida se se trata de um imposto sobre a produção ou sobre a venda e afirma que elevam os custos da produção.</li> <li>- Imposto sobre a renda da terra - recai sobre o proprietário e difere do imposto sobre o rendimento da terra.</li> <li>- Dízimo - crítica por tratar-se de um imposto sobre a produção bruta.</li> <li>- Imposto sobre a terra - é um imposto sobre a propriedade e pode ser transferido.</li> <li>- Imposto sobre o ouro - imposto inflacionário.</li> <li>- Imposto sobre casas - IPTU - é contra.</li> <li>- Imposto sobre terras - dificuldade de tributar.</li> <li>- Imposto sobre salários - em parte é pago pelo empregador constituindo-se um imposto sobre lucro.</li> <li>- Imposto sobre produtos não-agrícolas - é um imposto sobre o consumo - sua posição é a mesma de Adam Smith.</li> <li>- Contribuição para os pobres - contribuição sobre todos os impostos.</li> </ul>	<p>...</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defende a privatização para pagar a dívida.</li> </ul>
JOHN STUART MILL (1806-1873)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representa a transição entre a escola clássica e neoclássica.</li> <li>- Combina princípios liberais com reformas no campo social.</li> <li>- Defende a intervenção estatal principalmente no tocante à distribuição da riqueza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cita as 4 máximas de Smith e discute o princípio da igualdade - imposto pelo benefício.</li> <li>- Além da função de arrecadar é função do imposto a redistribuição dos benefícios.</li> <li>- Defende a igualdade de sacrifício e lembra que a carga tributária pode ser progressiva, proporcional ou regressiva, defendendo a carga proporcional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distingue entre as funções necessárias e opcionais.</li> <li>- Discute as funções do "Estado" ligadas ao Legislativo, Executivo e Judiciário.</li> <li>- Defende que o Legislativo regulamente, inclusive, o uso dos bens da natureza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defende títulos de prazo curto para gastos extraordinários.</li> <li>- Argumenta que os empréstimos de longo prazo podem basear-se em: <ul style="list-style-type: none"> <li>* captação de poupança do setor produtivo - crítica</li> <li>* captação de poupança externa e captação de poupança ociosa - nestes dois casos deve haver limite.</li> </ul> </li> </ul>

AUTOR/ÉPOCA	CONTRIBUIÇÕES GERAIS	IMPOSTOS/RECEITAS	FUNÇÕES/GASTOS	ENDIVIDAMENTO
<p>JONH STUAR MILL</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crítica o princípio fundamental do liberalismo de que a defesa do interesse individual tem como resultado o benefício social.</li> <li>- O Governo para Mill engloba o Executivo, Legislativo e o Judiciário.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defende a progressividade do imposto para grandes fortunas adquiridas por doação ou herança.</li> <li>- Imposto sobre a renda - discute a taxa sobre os salários e lucros; defende a isenção da renda aplicada para poupança para prover a velhice; argumenta que "prolabore" deve ter o mesmo tratamento de salário; a taxa sobre o capital só deve ser proibida em um País pobre.</li> <li>- Classifica os impostos em diretos e indiretos, os últimos contendo a maioria dos impostos sobre os gastos.</li> <li>- Discute entre os impostos diretos: <ul style="list-style-type: none"> <li>* imposto sobre a renda da terra - pago pelo proprietário; não afeta o preço dos produtos agrícolas;</li> <li>* imposto sobre o lucro - diminui o capital produtivo; se imposto geral não afeta o preço, deve ter alíquota menor que o imposto de renda;</li> <li>* imposto sobre o salário, sobre a mão-de-obra não qualificada resultará num aumento dos salários e, conseqüentemente onera o empregador. Logo, defende a isenção.</li> <li>* imposto de renda em geral.</li> </ul> </li> <li>- Não é entusiasta do IR - imposto direto deve ser reservado como recurso extraordinário.</li> <li>- Defende impostos diretos sobre gastos - exemplo: imposto predial com isenção para casas de baixo valor.</li> <li>- Impostos indiretos - imposto sobre mercadorias, exemplo: imposto de consumo, imposto alfandegário, pedágios, taxas de bens de primeira necessidade, matérias-primas e instrumentos, defende alíquota diferenciada - quanto mais sofisticado o bem, maior a alíquota; são os menos nocivos.</li> <li>- Crítica taxas discriminatórias, citando como exemplo o imposto sobre a importação sem o correspondente imposto sobre o bem nacional.</li> <li>- Afirma que não se deve exportar impostos.</li> <li>- Comenta sobre taxa sobre contratos, sobre comunicações, taxa judiciária, taxas locais e pedágio.</li> <li>- É contra o imposto único.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como funções necessárias aponta a justiça para: <ul style="list-style-type: none"> <li>* evitar a coerção;</li> <li>* limitar as leis que regem a herança;</li> <li>* estimular nos contratos sociais a associação de capital pelos trabalhadores;</li> <li>* punir falências.</li> </ul> </li> <li>- Como funções opcionais: <ul style="list-style-type: none"> <li>* protecionismo - temporário;</li> <li>* crítica o subsídio às exportações;</li> <li>* é contrário a lei da usura e ao tabelamento de preços;</li> <li>* crítica a concessão de monopólios.</li> </ul> </li> <li>- Como funções sociais é a favor da criação dos sindicatos; aceita greves; defende a participação dos trabalhadores nos lucros.</li> <li>- Admite e sugere a criação pelo Governo de banco nacional, fábrica estatal; serviço de correio, hospital e escola pública.</li> <li>- Defende que o Governo deve impor aos pais a obrigação de dar instrução elementar aos filhos.</li> <li>- Defende ainda serem atribuições do Governo: <ul style="list-style-type: none"> <li>* cuidar dos mentalmente incapazes;</li> <li>* regulamentar o nº de horas e o tipo de trabalho;</li> <li>* construir estradas, canais ou ferrovias podendo, inclusive, arrendá-las por período limitado.</li> </ul> </li> <li>- Defende as universidades públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defende o aumento na tributação enquanto durar a emergência.</li> <li>- É adepto da parcimônia e do equilíbrio orçamentário.</li> <li>- Com relação ao pagamento da dívida: <ul style="list-style-type: none"> <li>* descarta o calote;</li> <li>* defende o gradualismo;</li> <li>* tributa a propriedade da terra herança;</li> <li>* vende estatais;</li> <li>* paga com arrecadação proveniente do aumento da produção nacional.</li> </ul> </li> <li>- Sugere a criação de um banco estatal.</li> <li>- Levanta o problema da equidade fiscal intergeração.</li> </ul>

AUTOR/ÉPOCA	CONTRIBUIÇÕES GERAIS	IMPOSTOS/RECEITAS	FUNÇÕES/GASTOS	ENDIVIDAMENTO
<p>MARIE ESPRIT LÉON WALRAS (1834-1910)</p>	<p>- A necessidade do "Estado" surge porque a livre concorrência não tem aplicação geral, principalmente na distribuição de riqueza. - Não vê contradição e sim complementariedade entre "Estado" e livre concorrência. - Cabe ao "Estado" - organizar, garantir e controlar a livre concorrência e harmonizar os interesses. - Só admite organização pelo "Estado" no caso de monopólios naturais. - Diferentemente dos clássicos para quem o "Estado" deva intervir quando os mecanismos reguladores da economia não funcionam, Walras advoga que o Estado deve corrigir as falhas e criar a concorrência quando esta não for espontânea.</p>	<p>- Vê o imposto como instrumento de redistribuição de renda. - Considera três fontes de rendimento tributável: * salário - considera apropriação pelo "Estado"; * juros ou lucros - quando taxados, todos contrariam o progresso econômico - defende a taxação sobre o rendimento de pessoas e capitais ociosos; * renda fundiária - considera, inclusive, o valor de mercado. - Imposto sobre consumo - bens de consumo amplo e de fácil arrecadação - não há mobilidade do capital.</p>	<p>...</p>	<p>...</p>
<p>ALFRED MARSHALL (1842-1924)</p>	<p>- Centrou sua análise na educação e saúde, considerados investimentos e capital humano. - Defende o salário como fonte de investimento.</p>	<p>- Advoga mudança na distribuição da riqueza em favor do assalariado.</p>	<p>- Cabe ao "Estado" desencadear e liderar o processo educacional como um todo. - Investimento em saúde - questão econômica - medicina preventiva - saneamento, habitação, transporte e parques recreativos e esportivos.</p>	<p>...</p>
<p>JOHN MAYNARD KEYNES (1833-1946)</p>	<p>- A ação individual não possui a capacidade de promover o interesse social - propõe a ação estatal como condição de sobrevivência da iniciativa individual. - "Estado" assumirá funções fora do âmbito individual.</p>	<p>- Governo atuaria não somente através da política tributária, mas também na política monetária. - Política fiscal como instrumento de redistribuição de renda. - Impostos diretos - principalmente sobre herança, reduzindo a tributação sobre a renda e o consumo.</p>	<p>- Governo como ente econômico e poder normativo ou seja, como investidor e consumidor. - "Estado", empregador realizando investimentos na construção de escolas, estradas e hospitais.</p>	<p>- Aprova o endividamento público para aumentar a demanda efetiva. - Admita a emissão monetária para aumentar a demanda efetiva.</p>

AUTOR/ÉPOCA	CONTRIBUIÇÕES GERAIS	IMPOSTOS/RECEITAS	FUNÇÕES/GASTOS	ENDIVIDAMENTO
LUDWING EDLER VON MISES (1881-1973)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estuda o papel da moeda no sistema econômico defendendo o lastro.</li> <li>- Explicou a existência dos ciclos econômicos, baseado na interferência governamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impostos só para o aparato policial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não aceita a interferência do Governo na política monetária.</li> <li>- Aceita a estatal submetida à livre concorrência.</li> <li>- Defende medidas para proteção da propriedade privada, socialização parcial dos meios de produção, aquisição de bens para distribuir com a população; a nacionalização de uma estrada de ferro.</li> <li>- Não admite o Governo reduzir frete ou impor preço máximo.</li> </ul>	...
FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK (1889-****)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continuador da obra de Mises sobre a moeda e os ciclos econômicos.</li> <li>- Não haveria liberdade política se não houvesse liberdade econômica.</li> <li>- É papel do Governo prover estrutura para o mercado e serviços que o mercado não pode oferecer.</li> <li>- Homens tratados como iguais, mas não igualados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Repudia a taxação progressiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contra a expansão do crédito.</li> <li>- Ataca o monopólio estatal da emissão de moeda.</li> <li>- Obriga a educação primária.</li> <li>- Defende a separação de poderes, o estado de direito e o governo submisso a leis.</li> <li>- Defende a Demarquia.</li> <li>- Aceita o monopólio pela eficiência e fixação de preços por estes.</li> </ul>	...
MILTON FRIEDMAN (1912-****)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Governo é garantidor da liberdade individual e uma ameaça constante a essa mesma liberdade.</li> <li>- O poder deve ser distribuído - descentralizado.</li> <li>- A liberdade econômica leva a liberdade política.</li> <li>- Admite a desigualdade de renda, distingue a desigualdade a curto e longo prazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de balanceteiro que conduza a diminuição de impostos.</li> <li>- É contra o imposto de renda progressivo como política de redistribuição de renda.</li> <li>- Defende a taxação mais igual de todas as fontes de renda.</li> <li>- Advoga o imposto de renda uniforme sobre a renda acima do nível de isenção, permitindo apenas a dedução das despesas necessárias à obtenção da renda.</li> <li>- Defende o IR negativo.</li> <li>- Alíquotas diminutas; base tributária maior.</li> <li>- Abolição IRPJ</li> <li>- Obriga distribuição de lucro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proteger a liberdade contra inimigos externos e internos.</li> <li>- Preservar a lei e a ordem - prover meios para regras de convivência social, regular as diferenças sobre o seu significado e garantir o cumprimento das regras.</li> <li>- Reforçar os contratos privados.</li> <li>- Promover mercados competitivos.</li> <li>- Intervir: <ul style="list-style-type: none"> <li>* na área da moeda;</li> <li>* na preservação da propriedade;</li> <li>* na regulação das imperfeições do mercado - monopólio privado regulado pelo Estado e público só para bens e serviços essenciais;</li> <li>* na área de externalidades.</li> </ul> </li> </ul>	...

AUTOR/ÉPOCA	CONTRIBUIÇÕES GERAIS	IMPOSTOS/RECEITAS	FUNÇÕES/GASTOS	ENDIVIDAMENTO
FRIEDMAN	...	...	<p>- Paternalismo dirigido às crianças e insanos.</p> <p>- Na educação - formal - subsidiar famílias mais pobres para formação da cidadania, rejeita a formação profissional; é contrário a subvenção à educação superior; a subvenção deve ser ao indivíduo; a preparação vocacional pode ser facilitada com a intervenção governamental através do crédito educacional.</p> <p>- Política de gastos com vistas à redistribuição de rendas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* programa de habitação popular - considera paternalista;</li> <li>* leis de salário mínimo - conduzem ao desemprego;</li> <li>* política de preços mínimos - ineficaz;</li> <li>* programa de amparo à velhice - ineficiente.</li> </ul>	...
JAMES M. BUCHANAN (1919-***)	<p>- O Tamanho e a composição do orçamento público em um sistema democrático representam as preferências do eleitorado e as regras constitucionais que limitam o sistema político.</p> <p>- Políticos e eleitores raciocinam a curto prazo.</p> <p>- Política fiscal - política orçamentária.</p> <p>- Contrário terminantemente ao déficit orçamentário em circunstâncias não keynesianas e em menor escala ao superávit orçamentário.</p> <p>- Advoga o padrão-lastro.</p> <p>- Estabelece como regra para o crescimento da oferta monetária o ritmo de crescimento da economia.</p>	<p>- Mostra o imposto inflacionário como prejudicial.</p> <p>- A regra deve incluir mecanismos de ajustes dos gastos à renda.</p> <p>- Taxas impositivas devem ser residuais.</p>	<p>- Advoga norma constitucional sobre o tamanho e a distribuição dos gastos e encargos.</p> <p>- Nada exige que os gastos totais do Governo mantenham um nível pré-determinado em termos absolutos ou relativos com respeito à renda nacional.</p> <p>- Propõe ajuste linear nos gastos.</p>	<p>- Formas de financiar o déficit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* aumento de imposto - complicado em um processo democrático;</li> <li>* endividamento público - só penaliza a geração futura, conduz a inflação através do aumento dos juros;</li> <li>* emissão de moeda - penaliza as gerações presentes e futura, através da inflação via aumento de preços.</li> <li>- Admite a existência de déficit por, no máximo, 3 meses.</li> <li>- Os superávits devem ser usados para amortizar a dívida.</li> <li>- A expansão monetária, dentro do limite estabelecido, deve ser usada para saldar a dívida.</li> </ul>

De início, cabe comentar sobre princípios gerais que devem ser observados numa democracia capitalista. No nosso entender, cabe ao governo:

- i) Induzir, aperfeiçoar e fortalecer o capitalismo;
- ii) promover reformas sociais;
- iii) primar pela descentralização política e administrativa;
- iv) legitimar a separação de poderes, estabelecendo limites rígidos e transparentes a cada um deles;
- v) garantir a justiça e segurança assegurando, inclusive, um Governo submisso à lei;
- vi) obedecer a princípios de equidade e justiça social;
- vii) perseguir a parcimônia, objetivando evitar desequilíbrios orçamentários.

### 7.1 Funções do Governo

No contexto anteriormente descrito, no que concerne às funções a serem desempenhadas pelo governo, podemos, de início, assinalar a Justiça e a Segurança como as principais funções de qualquer estado de direito.

Cabe registrar a contribuição de Stuart Mill no tocante ao conceito de justiça, entendido no sentido amplo e contrário a qualquer coerção por parte do governo.

Cabe lembrar as contribuições de Hayeck: i) quando assinala que no estado de direito os homens devem ser tratados com igualdade, mas não igualados; ii) quando prega a separação entre os poderes (executivo, legislativo e judiciário), a independência entre eles e o poder de fiscalização de um sobre o outro, submetendo, desse modo, o próprio Governo à lei.

De igual modo, cabe chamar a atenção que possivelmente não haverá o estado de direito se tivermos um governo excessivamente centralizado, enfeixando, portanto, todo o poder decisório. É preciso, desse modo, observar a divisão entre as esferas de governo (federal, estadual e municipal), advertida por Stuart Mill e reforçada, posteriormente, por Milton Friedman, na sua proposta de descentralização do poder ou municipalização.

No nosso entender, a descentralização acima defendida possibilitará maior fiscalização da sociedade quanto ao provimento de justiça e equidade.

Entendemos, ainda, que na função de prover a justiça, cabe ao Governo impor limites ao poder econômico, seja do próprio estado, seja de particulares, assim como reconhecer em lei a defesa dos bens naturais de uso comum e o que for legitimamente de interesse social.

Apenas como exemplo da atuação da justiça, de modo a garantir o estado de direito, entendemos que a lei deve legitimar a livre associação dos cidadãos, bem como estabelecer regras penais nos casos de ação fraudulenta por parte dos entes econômicos.

Não podemos concordar, pois, com a condição crítica de Milton Friedman, no que respeita às leis de salário mínimo, sob o argumento de que elas conduzem ao desemprego. Conforme assinalado em capítulo anterior, já vimos no próprio Friedman, como em outros liberais, a possibilidade de intervenção governamental para preservar a liberdade dos indivíduos. Que tipo de liberdade haverá se o esforço produtivo não estiver sendo remunerado de modo a assegurar condições mínimas de sobrevivência?

Objetivando promover as reformas sociais defendidas, caberia, ainda, como funções do governo, atuar nas áreas de Educação e Saúde.

No que concerne à Educação, defendemos a responsabilidade do Estado, fundamentalmente no provimento da educação elementar. Isso não significa que o Estado deva ter o monopólio desse serviço, como já chamava a atenção Stuart Mill.

Na verdade, a proposta aqui defendida seria a de um controle governamental na obrigatoriedade dos pais propiciarem aos filhos a instrução elementar, mesmo que, para tanto, o governo necessite de subsidiar classes de baixa renda.

O referido controle poderia ser exercido, exigindo-se, na legislação trabalhista, que o pagamento do salário estivesse condicionado à declaração de freqüência do aluno na escola.

Nos casos em que o provimento desses serviços fiquem sob a responsabilidade direta do Governo, entendemos que deveria haver um processo de co-gestão das escolas públicas, com a participação da comunidade interessada.

Embora alguns autores (Mill e com maior ênfase Marshall) defendam o papel do estado no ensino profissionalizante. Este último, com a visão do investimento em capital humano, e outros, como Friedman, rejeitem a responsabilidade governamental. Quanto ao referido ensino, nossa posição é intermediária.

Acreditamos que o Estado é necessário como indutor da formação profissionalizante em regiões onde o estágio do capitalismo seja incipiente, não permitindo nem às empresas nem ao indivíduo, por si próprio, capacitar-se para o mercado de trabalho.

No que diz respeito à educação superior, tendemos a concordar com a maior parte dos autores liberais estudados: Não cabe obrigatoriamente ao Estado prover esse nível de educação.

Entretanto, não vemos como o estado possa ausentar-se do financiamento à pesquisa científica e tecnológica e não descartamos a possibilidade de o governo financiar a educação do 3º grau, desde que se exija do beneficiário um retorno à sociedade, em forma de serviços, quando do término de sua formação acadêmica.

Embora não tenha sido lembrado pelos autores analisados, o aporte de recursos, pelo Estado, em ciência e tecnologia, poderia ser utilizado como instrumento

de redistribuição de renda espacial. Neste caso, seria recomendável a criação e o fortalecimento de institutos de pesquisas em regiões menos desenvolvidas.

Finalmente, no tocante à questão da educação, concordamos com Adam Smith que a educação provida pelo Estado deva ser de caráter universal, primando pela conservação da cultura, das tradições e da educação cívica.

A saúde representa outro campo onde a ação social do Governo é requerida. No nosso entender, deve-se concentrar, primordialmente, no âmbito da saúde preventiva.

Assim, defendemos, como funções do Governo, a educação higiênica e alimentar, as campanhas de vacinação, o provimento de saneamento básico e outras condições de salubridade, além dos incentivos ao esporte e ao lazer.

Todavia, não podemos esquecer as lições de Ricardo, que defendia gastos sociais com os pobres; a preocupação de Stuart Mill, que atribuía ao governo a função de cuidar dos incapazes; e a preocupação de Marshall e de Keynes com investimentos médico-hospitalares.

Convém chamar a atenção, ainda, para as observações de Milton Friedman que, embora reconheça que o sistema capitalista é caracterizado por considerável desigualdade na renda e na riqueza, admite tal fato como natural e considera a distribuição de renda de longo prazo cada vez maior, razão por que só aceita o paternalismo estatal dirigido às crianças e aos insanos.

Desta forma, tendo em vista a existência de populações carentes, é possível, mesmo em economias mais desenvolvidas, defendermos a ação do Governo também na saúde curativa.

Entretanto, parece-nos que nesse aspecto, ou seja, em se tratando da medicina curativa, o recomendável seria defender para a população de baixa renda a assistência médica provida pelo Estado, assistência essa que se caracterizaria pela existência de clínicas ambulatoriais e de maternidade, localizadas nas periferias das grandes cidades e nas cidades interioranas.

No que diz respeito à política social, outro campo refere-se à previdência para o amparo à velhice. Observa-se nos liberais, pelo menos em sua maioria, uma crítica à previdência obrigatória e, principalmente, gerida pelo Estado.

A discussão a esse respeito ainda é bastante polêmica. Contudo, em nossa opinião, poderíamos até mesmo pensar em dispensar os serviços do Estado na função previdenciária, aí incluída a extinção do seguro desemprego.

Entretanto, não podemos dispensar a obrigatoriedade por parte do indivíduo de um recolhimento a entidades previdenciárias, até determinada faixa do rendimento mensal, fixada pelo Governo. A partir dessa faixa, não existiria a obrigatoriedade, sendo facultado, porém, planos de previdência complementar.



Na realidade, esse procedimento é uma forma de forçar uma poupança dos indivíduos para prover a velhice ou eventuais momentos de desemprego, assegurando-lhes condições de sobrevivência.

Cabe, ainda, uma palavra com relação a Programas de Habitação Popular e Sistemas de Transporte Coletivo.

Como assinala Marshall, a saúde do indivíduo requer sua integridade física e mental, contribuindo para ambas a questão da moradia e do sistema de transporte. Marshall, porém, não explicita qual o papel do Governo no tocante a esses dois itens, enquanto Friedman critica o Programa de Habitação Popular.

Por outro lado, mesmo não estando convencidos dos argumentos utilizados por Friedman na refuta àquele programa, concordamos com ele no tocante à não-participação do Governo no aspecto da moradia, ainda que se tratando de moradia popular.

Acreditamos que, se o Governo coordenar um programa educacional com as características assinaladas, salientando inclusive o aspecto cívico e de associativismo, além de prover infra-estrutura básica, é possível que se realizem programas de mutirão voluntários que permitem reduzir os custos da construção civil. Quando muito, é lícito pensar na participação dos governos municipais como indutor do processo.

No que diz respeito ao sistema de transporte, parece-nos que, ao invés de intervir diretamente como provedor de tais serviços, cabe ao Governo prover a infra-estrutura viária básica e coordenar os esforços no sentido de evitar o abuso do poder econômico por parte dos ofertadores privados.

Comentamos agora as funções que mais diretamente objetivam a indução, o aperfeiçoamento e o fortalecimento do capitalismo.

De início, cabe concordar com a crítica dos liberais ao poder intervencionista do Estado, mormente no que diz respeito à excessiva regulamentação.

Nesse contexto, um ponto importante e procedente é a crítica feita ao tabelamento de preços, inclusive a lei da usura, entre outros por Stuart Mill, Mises e Friedman. Este último atém-se especificamente à política de preços mínimos para produtos agrícolas.

Sem dúvida, como adverte Mill e conforme defendemos anteriormente, é necessária a interferência do Governo na oferta de bens e serviços essenciais. Todavia, estamos convictos de que tal interferência, mesmo nos casos de pressão inflacionária, não deve ocorrer via tabelamento de preços.

Tomemos, como exemplo, a oferta de alimentos. Conforme assinalado em capítulo anterior, uma política de apoio à agricultura de baixa renda envolveria, no nosso entender, medidas como: programas de difusão tecnológica que visassem ao aumento de produtividade, oferta de silos comunitários, distribuição de sementes

selecionadas, crédito bancário na base da equivalência produto e construção de centrais de distribuição dos produtos.

Como compete ao Governo, dentro da filosofia liberal, estimular a livre concorrência, o problema dos monopólios ainda é um caso controverso entre os autores liberais.

Dentro deste contexto, as posições variam da defesa da completa liberdade de fixação de preços para os monopólios por eficiência, defendida por Mises, à crítica à concessão de monopólios, apresentada por Mill.

A aceitação dos monopólios estatais, no caso particular de monopólios naturais, é uma posição advogada por Smith e Walras, enquanto Friedman só os aceita em casos especiais de bens e serviços públicos essenciais, defendendo, no outro caso, o monopólio privado regulado pelo Governo.

No nosso entender, numa economia capitalista onde se objetiva fundamentalmente a economia de mercado e a livre concorrência, só faz sentido a existência de monopólios naturais, isto é, atividades que, por natureza, exigem a monopolização da produção.

Em se tratando de monopólio, não há por que privilegiar, no nosso entender, um ou vários indivíduos que atenderão a coletividade, deixando, portanto, tais atividades sob a responsabilidade do Estado.

É importante observar que, neste caso, estaríamos de acordo com o princípio defendido por Hayek, qual seja: o Estado provém estrutura e serviços que o mercado não pode oferecer. Neste caso, há que negar a posição defendida por Mises ao aceitar a existência de empresas estatais, desde que regidas pelas leis de mercado, ou pela livre concorrência, e resgatar a idéia keynesiana de que o Estado venha assumir funções fora do âmbito individual.

Isto não quer dizer, no entanto, que tais monopólios (monopólios estatais) não devam buscar a eficiência econômica e não estejam sob o controle da sociedade civil, para que, de igual modo, se evite o abuso do poder econômico.

É necessário, portanto, que tais empresas estatais trabalhem com tarifas atualizadas, capazes de lhes assegurar auto-suficiência, validada pela sociedade a partir de transferência na administração.

Há de advogar-se, ainda, a possível lucratividade, dentro dos parâmetros de concorrência perfeita, lucratividade essa que serviria à expansão do investimento ou a cobrir outros gastos, atribuídos pela sociedade como de responsabilidade do Governo.

Numa linha de raciocínio semelhante, ou seja, objetivando organizar e garantir a livre concorrência, há-de se defender, como o faziam, principalmente, Adam Smith, Stuart Mill e Keynes, como função do Estado, a oferta de infra-estrutura produtiva, como, por exemplo, portos, estradas, aeroportos, ferrovias, canais, etc.

Aqui, a discussão atual, aliás já trazida ao debate por Stuart Mill, diz respeito à exploração de tais empreendimentos. Isto é, se deixados ao Governo ou se transferidos à iniciativa privada, em regime de concessão ou arrendamento.

Em qualquer dos casos, é necessária a cobrança de preços que remunerem os gastos com a oferta de serviços, razão por que temos de discordar de Friedman quando critica, por exemplo, a cobrança pública de pedágio em estradas administradas pelo setor público.

Aceita a hipótese do Estado como indutor da economia capitalista. Cabe, ainda, resgatar as idéias de Stuart Mill, no sentido de que caberia ao Estado criar órgãos capazes de facilitar a ação dos indivíduos.

Neste aspecto, aquele autor defende a existência de um Banco Nacional capaz de captar as economias dos pequenos poupadores e direcioná-las para o setor produtivo.

Opondo-se a qualquer intervenção autoritária, Mill advoga a intervenção governamental que aconselha sem interferir em assuntos particulares.

Tal fato nos leva a refletir sobre a importância de órgãos governamentais de assessoramento à iniciativa privada, capazes de coletar informações estatísticas das mais diversas ordem e fontes que venham nortear possíveis investimentos privados.

Se associarmos a defesa de Mill acerca da existência de um Banco Nacional, nos moldes anteriormente descritos, com a sua preocupação de ajudar, sem interferir nos assuntos particulares, penso estarmos defendendo a importância dos bancos de desenvolvimento no processo de crescimento de economias capitalistas.

Do exposto, vemos que a teoria liberal reclama a participação do estado em determinados setores e em determinadas circunstâncias.

Esse fato nos faz acreditar que, em épocas de crise do capitalismo, caberá ao Estado, como advogava Keynes, uma ação mais enérgica, anticíclica, no sentido do crescimento econômico.

Contudo, há que se lembrar Buchanan para que essa intervenção obedeça a regras constitucionais que limitem o sistema político, para evitar que o Estado tente auto-perpetuar-se nessas intervenções.

Para trazer ainda outra contribuição de Buchanan, gostaríamos de nos posicionar quanto à participação do Estado na área monetária.

Enquanto Mises e Hayek se manifestam contra o monopólio estatal nesta área, Friedman e Buchanan o defendem. Este último advoga inclusive posição, no nosso entender, plenamente defensável, qual seja: estabelecer como regra de expansão da moeda o crescimento da economia.

## 7.2 Política Tributária

A Teoria das Finanças Públicas começou a surgir objetivamente com os trabalhos de Adam Smith, tendo em vista que na Fisiocracia o tema fundamental neste campo dizia respeito tão-somente à abolição de regulamentações, taxas e impostos. A tese fundamental defendida era a existência de um imposto único sobre o proprietário fundiário.

A esse respeito convém mencionar que, de todos os liberais estudados, só na Fisiocracia encontramos proposta de imposto único, tão bem refutada por Stuart Mill, conforme mencionado no capítulo referente àquele autor.

Foi com Adam Smith que a ciência econômica começou a estabelecer princípios básicos para o sistema tributário.

De fato, Adam Smith, conforme visto, estabelece alguns princípios de tributação que ele denomina de "máximas", não só em termos de justiça social, que se traduz na equidade via incidência do tributo, como em termos operacionais, representados pela conveniência da cobrança, economia no recebimento e prazo determinado no recolhimento.

Estas máximas, aceitas incontinenti por Ricardo e aperfeiçoadas por Stuart Mill, ainda hoje são os pilares de qualquer processo tributário.

Vale a pena mencionar que o aperfeiçoamento neste campo, introduzido por Mill, nos legou os dois princípios mais importantes da técnica tributária: o imposto pelo benefício e o imposto pela capacidade de pagamento.

Mill, também, foi o primeiro economista a pensar no tributo como uma forma de redistribuição de renda e seu estudo sobre a igualdade de sacrifício imposto ao contribuinte nos deixou toda a conceituação acerca das características de progressividade, proporcionalidade e regressividade que o sistema econômico pode embutir.

É interessante observar que a posição de Mill, no tocante à política tributária como instrumento de redistribuição de renda, foi esposada por Walras e rejeitada por Friedman. Contudo, ao defender o imposto de renda negativo, Friedman está, na verdade, propondo redistribuição de renda, o que ratifica a importância desse instrumento de política redistributiva.

Convém lembrar, ainda, que o conceito de equidade de Mill o levou a propor carga tributária proporcional, admitindo a taxaço progressiva somente no caso de grandes fortunas, quando adquiridas por doação ou herança, e advogar isenção tributária para rendas mais baixas.

No que respeita à taxaço sobre heranças, encontramos, por um lado, a concordância de Keynes, ao defender impostos diretos sobre herança, reduzindo a taxaço sobre a renda e o consumo e, por outro lado, o repúdio de Ricardo ao propor a isenção tributária sobre o capital, mesmo proveniente de heranças.

Afigura-se-nos que o argumento de Mill de que é lícito ao Estado apropriar-se de parte dessa riqueza, quando se trata de enriquecimento sem esforço produtivo, permite-nos defender essa proposta.

A defesa de Mill sobre a proporcionalidade na taxaço é, parcialmente, aceita por Hayek e Friedman. O primeiro, ao repudiar a taxaço progressiva, e o segundo, ao defender o imposto de renda pessoal e uniforme.

Contudo, parece haver na proposta de proporcionalidade tributária de Mill um enfraquecimento de sua tese de política tributária redistributiva. Por que não admitir alíquota progressiva baseada, inclusive, nos princípios da desutilidade marginal decrescente da renda?

Ao defendermos esta última hipótese, pensamos, inclusive, estar atendendo a preocupação verificada em Marshall que, ao vislumbrar salário como fonte de investimento, defendia uma distribuição de riqueza a favor do assalariado. A tributação progressiva ensejava a redução ou até a isenção do imposto para as classes de mais baixa renda. Há-de se pensar, nesse caso, em taxar mais pesadamente os ganhos decorrentes de herança.

No que diz respeito ao polêmico debate acerca do imposto sobre o capital, imposto este refutado por todos os liberais, Mill apresenta uma posição bastante lúcida ao argumentar que, nos casos de países pobres, não se deveria taxar o capital. Nos casos, porém, de países ricos, não haveria qualquer dificuldade no processo de acumulação de riqueza decorrente dessa taxaço.

Logo, no contexto de uma economia subdesenvolvida, é lícito aceitar a isenção do imposto sobre o capital, concordando com Friedman que defende a abolição do imposto de renda sobre as empresas, exigindo, todavia, a distribuição de lucros e a conseqüente taxaço sobre dividendos.

Adotada essa posição, evitar-se-ia, de certo modo, a bidistribuição existente quando se taxa o lucro bruto e o dividendo, além de se favorecer a acumulação, permitindo o reinvestimento de parcela do lucro. Deve-se dispor, contudo, de critérios operacionais de fiscalizaço sobre as empresas para maximizar os resultados da política aqui defendida.

Com referência ainda à política de taxaço do capital, convém lembrar que pode-se taxar o estoque de capital (propriedades fundiárias, imóveis urbanos, fortunas, etc.) e o fluxo de capital (juros, lucros e dividendos). A posição anteriormente defendida refere-se apenas à parcela do fluxo de capital, no caso a taxaço dos dividendos e a isenção dos lucros (reinvestimento).

Na mesma linha de raciocínio e com mais propriedade, parece racional defender a taxaço sobre os juros advindos apenas de atividades especulativas.

Para completar os comentários acerca da taxaço sobre os rendimentos, cabe incluir a discussáo sobre os salários.

De início, convém ressaltar que enquanto Ricardo, Walras e Friedman se manifestavam adeptos do imposto de renda, Smith e Mill se diziam contrários. Smith defende a tese de que os fatores de produção não deveriam ser taxados. Mill, ainda que não entusiasta do imposto de renda, o admitia, sugerindo, todavia, a isenção da poupança destinada ao provimento de recursos para a manutenção dos idosos e lembrando que salários e “prolabore” deveriam ter o mesmo tratamento.

No entanto, a posição sobre imposto de renda envolve uma discussão mais ampla acerca de impostos diretos e indiretos a qual enfocaremos mais adiante.

No que diz respeito especificamente à tributação sobre salários, mesmo adeptos do imposto de renda, como Ricardo e Walras, o criticavam. Walras defendia, inclusive, a taxação das pessoas ociosas que vivem de renda.

No nosso entender, a melhor argumentação na defesa de reduzida carga tributária sobre os salários encontra-se em Keynes, no argumento em defesa do fortalecimento do mercado.

É conveniente lembrar ainda que qualquer gravame que possa vir a onerar custos em consequência do item “pessoal” deve ser evitado, objetivando maximizar o emprego e fortalecer cada vez mais o mercado.

Ao defendermos essa posição, lembramos mais uma vez as observações de Marshall no sentido de uma distribuição de riqueza a favor dos assalariados.

Cabe comentar, ainda, a respeito da taxação sobre o estoque de capital. À exceção do estoque proveniente de herança ou doação, já mencionado, apenas Adam Smith faz comentários a respeito desse tipo de tributo, por ele nominado e defendido sob o título de imposto sobre a propriedade.

Neste particular aspecto, conforme assinalado no capítulo pertinente, nossa posição se opõe à do economista que, ao defender a taxação sobre a propriedade, isenta aquela não explorada.

No nosso entender, as propriedades improdutivas, por opção do proprietário, deveriam ter um maior gravame.

Passemos agora à discussão sobre a taxação direta e indireta.

Embora os conceitos de impostos diretos e indiretos remontem a Jean Bodin (1530-1595), portanto anterior à Fisiocracia, foi com Stuart Mill que a distinção de funcionalidade entre eles ficou definitivamente estabelecida.

Sob a rubrica de imposto diretos, Mill arrolava os impostos sobre grandes fortunas, sobre a renda da terra, sobre o lucro, sobre o salário, sobre a renda em geral e sobre os gastos. Não era, entretanto, conforme foi dito, um entusiasta desse tipo de taxação.

Para ele, contudo, a principal vantagem dos impostos diretos consistia na transparência desses tributos, exigindo economia dos gastos públicos.

Quanto aos tributos indiretos, Mill analisa o imposto sobre o consumo, o imposto alfandegário, os pedágios, taxas de trânsito e a cobrança de outros serviços pelo Estado.

No que se refere especificamente ao imposto sobre consumo, Mill o considera um ônus do capital de giro. Tal fato se deve a sua hipótese de pagamento antecipado do imposto, explicitado no capítulo que trata daquele autor.

Se a essa observação acrescentarmos a posição de Mill e de Ricardo que aceitavam o imposto sobre consumo apenas como imposto residual e diante da necessidade de receita para financiar os gastos do Governo, devemos partir, como o fizemos, para a defesa dos impostos diretos.

A esse respeito, ainda, vale resgatar a contribuição de Smith na defesa da taxaço da remessa de lucro ao exterior. Aliás, este é o único ponto sugerido por Smith como possível de tributação na área de comércio externo. Ao defendermos a taxaço de dividendos, parece-nos coerente propugnar o mesmo tratamento quanto à taxaço do capital estrangeiro.

Convém lembrar: Os que se posicionaram acerca do imposto sobre o consumo defendiam, todos, impostos sobre bens de luxo e isenção de bens de primeira necessidade. Particularmente, Mill defendia alíquotas diferenciadas por produto, taxando mais pesadamente os bens de luxo e isentando os bens de primeira necessidade, matérias-primas e instrumentos.

Apesar dessa metodologia de cobrança, é importante levantar um fato não mencionado pelos autores: a regressividade do imposto indireto.

Tendo em vista que o imposto indireto, específico ou “advalorem” não leva em conta a renda ou a fortuna do contribuinte mas tão-somente o consumo do bem, ele é, por sua própria natureza, regressivo.

Se a essa característica juntarmos, como veremos a seguir, os obstáculos aos impostos alfandegários, temos de admitir, de fato, os impostos indiretos como impostos residuais.

Muito acertadamente, Smith, Ricardo e Mill se manifestam contrários à taxaço no comércio exterior. Suas posições foram, posteriormente, validadas pelo GATT ao se posicionar contra a exportação de impostos indiretos.

Mill se aprofunda sobre o assunto ao discutir as taxas discriminatórias, lembrando o absurdo da taxaço de produtos nacionais quando há isenção do imposto sobre similar importado.

Cabe aqui, ainda, um comentário sobre o protecionismo do Estado quando da taxaço de importações, objetivando fortalecer a indústria nacional. Tal política deve

ser, necessariamente, temporária, de prazo não muito longo e com a redução gradativa das tarifas alfandegárias.

Ainda no tocante aos tributos indiretos, vale comentar sobre a cobrança de serviços pelo Estado, através de taxas e contribuições de melhoria. Conforme mencionamos, numa economia capitalista tal procedimento parece-nos não só totalmente correto, como deve objetivar remunerar custos.

Finalmente, devemos apontar alguns princípios gerais de tributação, defendidos desde Adam Smith, aperfeiçoados por Stuart Mill e resumidos, parcialmente, por Friedman: i) o Estado deve perseguir uma maior base tributária com taxas nominais menores; ii) a política tributária deve ser mais flexível que a política de gastos; e iii) na recessão deve haver uma redução dos impostos.

É com base neste raciocínio que discorreremos, a seguir, sobre o endividamento.

### 7.3 Endividamento

Finalmente chegamos à terceira grande variável por nós escolhida para avaliar o papel do setor público: o endividamento.

Nesse tocante, já Adam Smith se preocupava com o comportamento não parcimonioso do Estado. Assim, ele se punha contra o endividamento, admitindo o empréstimo, àquela época fonte primária do endividamento, apenas em situações extremas ou como antecipação de receita (empréstimo de curto prazo). Isto porque Adam Smith prefere o empréstimo ao aumento de imposto.

Posição análoga contra o empréstimo assumiriam Ricardo e Hayek, este último se manifestando contrário ao endividamento. Já Stuart Mill aprofunda o estudo sobre o endividamento, apontando a política de títulos de curto prazo para cobrir gastos extraordinários ou para suprir deficiências nas fontes de receita e, ainda, o endividamento de longo prazo.

No que diz respeito ao endividamento de longo prazo, conforme visto, Stuart Mill é terminantemente contra a captação de recursos no setor produtivo, apontando como alternativas a poupança interna ociosa, fixando como limite do montante de empréstimos, em ambos os casos, o comportamento da taxa de juros.

Em situações emergenciais, que só viabilizem empréstimos com recursos provenientes do setor produtivo, Mill advoga um aumento na tributação, aberto e declarado, e somente enquanto durar tais emergências.

A posição de Mill, mais uma vez nos parece defensável, principalmente se recordarmos que ele é ferrenho adepto da parcimônia.



Por dever de justiça, cabe imputar a Mill uma outra contribuição no campo das finanças públicas, qual seja, a discussão da equidade intergeração, em se tratando de empréstimos, conforme comentado no capítulo pertinente.

Na mesma linha de raciocínio, parece-nos que a posição ainda mais completa, se encontra em Buchanan, defensor arraigado do orçamento equilibrado.

Buchanan se manifesta peremptoriamente contrário ao déficit em circunstâncias não-keynesianas. Mesmo na situação defendida por Keynes, Buchanan, lembrando os perigos decorrentes das pressões políticas, só admite déficit orçamentário por período curto, no máximo três meses. Adverte o autor que as formas de financiar desequilíbrios orçamentários trazem, todas elas, conseqüências danosas.

Senão vejamos: O aumento da tributação, principalmente em períodos recessivos, como já lembrara Friedman, é complicado; o endividamento, defendido por Keynes, poderia penalizar a geração futura, via aumento de inflação e taxas de juros; a emissão monetária, também na linha da proposta keynesiana, penalizaria, segundo Buchanan, as gerações presente e futura.

Buchanan traz outra importante contribuição a respeito do endividamento: A proposta de utilização de superávits para amortizar dívidas. Sua posição parece coincidir com a proposta de Smith, quando prefere a utilização de impostos no pagamento da dívida.

Já Ricardo e Mill advogavam, inclusive, a venda de estatais para saldar os compromissos da dívida. Enquanto Ricardo parece defender o não-pagamento dos juros, em se tratando de dívida interna, Mill descarta o calote, mas defende o pagamento gradual.

Para finalizar a nossa posição a respeito do tema, vale chamar a atenção para três pontos polêmicos que ainda hoje são motivos de debate entre os economistas: o endividamento externo, a privatização de estatais e a prática do calote.

No tocante ao endividamento externo, convém lembrar mais uma vez a importância de se analisar o problema da geração de divisas para pagar os empréstimos, quando tais recursos não forem utilizados para empreendimentos poupadores de divisas ou geradores de exportação

Também merece lembrar a importância que as variações das taxas internacionais de juro poderão ter sobre a capacidade de pagamento do país.

No tocante à privatização de estatais, somos de opinião que o importante é definir exatamente onde é necessária a presença do Estado, conforme pretendemos ter feito no início deste capítulo. Isto é, aqueles empreendimentos onde, por sua própria natureza ou vulto dos investimentos, o setor privado não possa ou deva participar.

Nesse caso, acreditamos proceder à política de privatização de empresas que não se encontrem naquele rol, mormente em se tratando de saldar compromissos assumidos que vêm dificultando a conjuntura econômica.

Por último, entendemos que melhor do que adotar a prática do calote seria evitar que o Estado venha assumir compromissos que não possam ser honrados.

É nesse contexto que o marco institucional se configura de fundamental importância e sobre ele comentaremos a seguir.

#### 7.4 Marco Institucional

Para finalizarmos a análise dos liberais acerca do papel do Governo, torna-se imperioso reconstituir as principais idéias sobre o marco institucional que deve desenhar o modelo de um Estado Capitalista, Democrático e Federativo.

Nesse particular aspecto, são fundamentais as contribuições de Stuart Mill, Keynes, Hayek, Friedman e Buchanan.

Em se tratando de um Estado Federativo, convém lembrar, mais uma vez, a preocupação de Friedman no sentido de que o poder seja distribuído, descentralizado.

Por outro lado, num capitalismo democrata, conforme os ensinamentos aristotélicos, os burocratas detêm o poder além dos políticos.

Tal fato nos reporta, primeiro, à contribuição de Hayek, já mencionada, que, além de defender a separação dos poderes, o estado de direito e o Governo submisso às leis, advoga a demarquia.

A proposta de Hayek para um sistema político institucional, por ele chamada de demarquia, e por nós defendida, compreende:

- a) O estabelecimento rígido de atribuições dos poderes, executivo e legislativo, autônomos e independente, porém submissos à lei;
- b) o Executivo seria constituído por uma Assembléia Governante, a qual caberia decidir sobre o orçamento, restringindo-se a gastar o arrecadado, não tendo, portanto, poderes para alterar o método de arrecadação;
- c) caberia à Assembléia Legislativa somente a promulgação de leis gerais, não podendo estabelecer normas que conferissem benefícios ou ônus a determinados grupos ou indivíduos;
- d) os legisladores seriam eleitos para um mandato de quinze anos e somente a partir de determinada faixa etária, sendo-lhes vedada a reeleição, de modo a evitar pressões eleitoreiras. A renovação dessa Assembléia seria gradativa, para que houvesse sempre pessoas experientes. Um dos atributos da Assembléia seria, por exemplo, estabelecer as leis tributárias, mas não lhe caberia decidir sobre o orçamento.

Se à proposta de Hayek associarmos a existência do poder Judiciário com as características por nós já comentadas e melhor defendidas por Mill, onde de fato se assegure o Estado de Direito, acreditamos poder chegar a um Estado Democrata Capitalista, voltado para o interesse da população.

Entretanto, merece ainda um pouco de reflexão o papel da Assembléia Governante proposta por Hayek. Imaginamos que as definições sobre funções do governo sejam de competência do Legislativo, ouvida a sociedade.

Quanto à adoção orçamentária para as grandes linhas de gastos definidas pelo Legislativo, acreditamos possa ser atribuição da Assembléia Governante, sem que, todavia, isto signifique o detalhamento específico de programas e muito menos execução. Aqui a idéia da municipalização deve prevalecer.

Todavia, cabe questionar qual o processo de escolha da Assembléia de Governantes. Parece-nos que, mesmo num processo eleitoral, o fato de não ter poderes para definir o nível de detalhamento dos gastos, mas tão-somente a distribuição funcional e espacial, desde que fosse de fato uma assembléia representativa da Federação, não traria pressões políticas eleitoreiras, preocupação constante de Buchanan, principalmente em períodos de estagnação, quando se reclama ainda mais a presença do Estado.

Aqui vale novamente trazer a posição de Keynes, com relação ao papel anticíclico do Governo, atribuindo, todavia, tal decisão à Assembléia Legislativa, já que é algo de interesse geral da sociedade e nos moldes anteriormente estabelecidos.

Apenas para recordar a premissa fundamental e de acordo com Buchanan, de um orçamento equilibrado, permitindo-se, em casos excepcionais, déficits administrados por cidadãos, em princípio imunes de pressões políticas eleitorais e de visão excessiva de curto prazo.

Finalmente, cabe-nos refutar a proposta de Buchanan de ajustes lineares nos gastos quando se vislumbram possibilidades de déficits orçamentários.

O importante é procurar-se o ajuste, a partir, primordialmente, dos gastos e dos anseios sociais.

## SUMMARY

This dissertation intend to bring to our days the discussion about the liberal proposals, since the physiocracy to neoliberalism of the ninetys. In this context the work intend to analyse the government interventionism in the economic system, inside the historical moment. Here the emphasis will be on public finance aspects.

It will be discussed the work of each outhor, regarding the "school" sithin weach much a outhor is an insider, mainly about his discussion on the functions of the government and on the income to finance tha action of such a government.

It will be discussed the work of each ouctor, regrinding the "school" within weach much o ouctor is on insider, moints about his discussion on the functions of the government and on the income to finance the action of such a government.

It will also, discussed the tax structure of each economist analyzed and his vision about the fudgel equilibrium.

Finally, it will be intend to refute this new neoliberal wave, trying to show that there is no consensus about the importance and action of the public sector, even among the liberals. In fact, the ideas are, even for the State interventionism, function of the historical stage of the capitalism, in order to preserve and grow it.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R.E. **Déficit del sector público y democracia**. Madrid: Ediciones Rialp S/A, 1983.
- CORAZZA, Gentil. **Teoria econômica e estado (de Quesnay a Keynes)**. Porto Alegre: FEE, 1985. 144p. (Teses, 11).
- DAO, Dangt Giao. Os Cahiers de l'economic contemporanie. Paris: STH, 1991. (Le Liberalism economique collection).
- DENIS, H. **Historia do pensamento econômico**. Lisboa: Livros Horizontes Ltda, 1978.
- FONSECA, E. G. **Liberalismo e pobreza: a liberdade vencendo a miséria**. São Paulo: Inconfidentes, 1989.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **O Capital humano na filosofia social de Marshall**, 1990.
- FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984
- KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego do juro e do dinheiro**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- KUNTZ, Rolf N. **Capitalismo e natureza**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- LLOSA, M. V. Hayek reúne os sonhos de anarquistas e liberais. **Folha de São Paulo**, 17 maio 1992.
- MARSHALL, A. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril Cultural 1982
- MERQUIOR, J. G. **O Liberalismo antigo e moderno**. São Paulo: Nova Fronteira, 1991.
- MILL, J.S. **Princípios de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. 2.
- MILL, J. S. **Princípios de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. cap. 7: O futuro provável das classes trabalhadoras.
- RICARDO D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- ROTHBARD, M. N. **O Essencial Von Mises**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.
- SILVA, M. Conceição. **A Dívida do setor público brasileiro: seu papel no financiamento dos investimentos públicos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1976. (Coleção relatório de Pesquisa, nº 32).

SMITH, Adam. **Um Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural e Industrial, 1983. v. 2.

VOM MISES, L. E. **As Seis lições**. São paulo: José Olympio, 1986.

\_\_\_\_\_. **A Mentalidade anti-capitalista**. São Paulo: José Olympio, 1988.

\_\_\_\_\_. **O Mecardo**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1987.

VON HAYEK, F. A. As Idéias de Von Hayek: desestatizando o dinheiro. **Visão**, São Paulo, p 68-72, jan . 1978.

\_\_\_\_\_. As Idéias de Von Hayek: a geração de riqueza; **Visão**, São Paulo, 60-66, dez. 1977.

\_\_\_\_\_. As Idéias de Von Hayek: a democracia sem defeitos. **Visão**, São Paulo, p. 38-42, dez 1978.

WALRAS, Léon M. E. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.