

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 110
O PAPEL DO ESTADO PARA ADAM SMITH

Lízia de Figueirêdo

Fevereiro de 1997

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL

O PAPEL DO ESTADO PARA ADAM SMITH

Lízia de Figueirêdo

Professora da FACE/UFMG

CEDEPLAR/FACE/UFMG
BELO HORIZONTE

1997

FICHA CATALOGRÁFICA

330.8 F475p 1997	<p>FIGUEIREDO, Lízia de.</p> <p>O papel do estado para Adam Smith / por Lízia de Figueiredo - Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1997.</p> <p>35p.. (Texto para discussão, 110)</p> <p>1. Economia - História. 2. Finanças públicas. 3. Estado. I. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. II. Título. III. Série.</p>
------------------------	---

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 DEBATE SOBRE A ORIGEM DO ESTADO	7
2 O PAPEL DO ESTADO	9
3 CRITÉRIOS PARA A ATUAÇÃO PÚBLICA	12
4 COMPARAÇÃO COM AS FUNÇÕES DO ESTADO DA TEORIA DE FINANÇAS PÚBLICAS MODERNA	14
5 RESTRIÇÕES À PARTICIPAÇÃO DO ESTADO	17
6 A QUESTÃO TRIBUTÁRIA	18
6.1 A Equidade do Sistema Tributário	19
6.2 Certeza, Conveniência e produtividade	22
6.3 Impacto do Imposto sobre a Produção	26
6.3.1 Impacto dos impostos sobre preços relativos	26
6.3.2 Estímulo à acumulação e eficiência	27
6.3.3 Impactos sobre o comércio exterior	29
CONCLUSÃO	30
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31

INTRODUÇÃO

É comum a associação entre o nome de Smith e a defesa do Estado-mínimo, que deveria restringir sua atuação às áreas da Justiça, Educação e Defesa, baseando-se na concepção de que o mercado, deixado a seu livre curso, gera os melhores resultados em termos de volume de produção e de bem-estar social.

Procura-se discutir se essa visão do papel do Estado é fiel aos dizeres de Smith nas "Lectures on Jurisprudence" e em "A Riqueza das Nações". O texto pretende discutir tanto o papel dos gastos como das receitas públicas.

No item 1 insere-se a discussão de Estado de Smith no debate de sua época; no item 2, são apresentados os enunciados sobre o papel do Estado nas duas obras de Smith; no item 3, procede-se a uma análise dos critérios que norteiam o papel do Estado para Smith; no item 4, compara-se o tratamento de Smith dos gastos públicos com o da teoria moderna de finanças públicas; no item 5, listam-se as restrições de Smith à atuação do Estado e no item 6, procede-se à discussão da questão tributária.

1 DEBATE SOBRE A ORIGEM DO ESTADO

O pensamento de Smith sobre a origem e funções do Estado pode ser abordado através da leitura conjunta de duas de suas obras: "Lectures on Jurisprudence" e "A Riqueza das Nações".

A discussão do papel do Estado nas "Lectures" é realizada tendo como contraponto a opinião de Hobbes.

Para Hobbes, o homem é egoísta por natureza. Deixado em seu estado natural, os homens não conseguiriam obter resultados satisfatórios em termos do desenvolvimento econômico, social e cultural. Logo, os homens abdicam de seu estado natural e, por consenso, aderem à sociedade através da constituição do Estado, o qual deveria ser autoritário para impedir a luta dos homens. (BIANCHI, 1988)

Locke também funda o Estado no consenso dos homens. Mas há diferenças na opinião de Locke em relação a Hobbes. Locke não tem por hipótese que o homem seja egoísta por natureza. O problema humano, resolvido com a constituição do Estado, consiste no direito à propriedade,

entendida como o direito aos bens, vida e liberdade. Em seu estado natural, não há garantia da propriedade dos homens. Portanto, para viverem seguros e em boa situação material, os homens consentem com a criação do Estado. No "Segundo Tratado sobre o Governo" (Locke, 1983), o governo civil é visto como decorrente da cessão pelo indivíduo do seu "poder natural" de castigar e obter reparação de agressões feitas à sua vida, propriedade, liberdade e saúde, em benefício de um magistrado que possa obter uma solução imparcial e rápida para os conflitos entre os homens. A lei da razão não dá a nenhum homem o direito de dispor da vida, posse, propriedade e saúde de outra pessoa, a não ser quando esta última abdica da razão e comete uma agressão àquele homem. Sendo, portanto, o poder do homem limitado, o poder do Estado também será restrito, à medida em que é concebido por eles. Com esse raciocínio, Locke defende um Estado não autoritário.

Hume considera necessária a criação do governo civil para garantir a manutenção da paz, da segurança e das relações mútuas, pois, embora os homens concordem que a Justiça seja necessária para assegurá-los, muitas vezes não agem segundo a mesma, exigindo-se, portanto, a criação de um magistrado para impô-la.

Apesar da consciência dos homens sobre a necessidade de Justiça, Hume discorda da teoria do contrato social, a não ser no sentido estrito de que no início da sociedade o consentimento da população tenha sido a fonte do poder para o soberano. Numa sociedade madura, não se pode supor esta origem, visto serem os governos estabelecidos pela violência.

"Quase todos os governos atualmente existentes, ou dos quais algo ficou registrado na história, assentaram inicialmente na usurpação ou na conquista, ou em ambas, sem qualquer pretensão de legítimo consentimento ou sujeição voluntária do povo" (HUME, 1992, p. 125).

Smith também não concorda com a teoria do contrato social por duas razões: não acha possível que um acordo feito por uma geração seja repassado para as demais gerações e por achar que a obediência baseia-se no medo, na religiosidade e no sentido do dever, e não no consentimento. A violência é a forma de instauração de um governo, cuja essência consiste na defesa da propriedade. Os indivíduos aderem à sociedade civil pela sua utilidade na manutenção da ordem e pela autoridade que se concede a alguns homens, decorrente de sua idade, riqueza, supremacia física ou intelectual.

"Propriedade e governo civil dependem muito um do outro. A preservação da propriedade e a desigualdade das possessões primeiramente o (governo) formaram, e o estado da propriedade deve variar com a forma do governo." (SMITH, 1987, p. 401)

2 O PAPEL DO ESTADO

Nas "Lectures on Jurisprudence" são estabelecidas as seguintes áreas de atuação do governo: provisão da Justiça, da Defesa externa e da abundância de mercadorias. Além dessas três áreas cabe ao governo prover sua receita. Esses papéis devem ser submetidos a regras, que Smith estuda sob o título de Jurisprudência.

As áreas de atuação do governo são discutidas em "A Riqueza das Nações", sob o rótulo dos "três deveres do soberano".

O primeiro dever do soberano é "o de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes" (SMITH, 1776, p. 689); o segundo dever do soberano é "o de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade da injustiça ou opressão de todos os outros membros da mesma, ou o dever de estabelecer uma administração judicial rigorosa" (SMITH, 1776, p. 708); o terceiro é "o de criar e manter essas instituições e obras públicas que, embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos, não se podendo, pois, esperar que algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos as crie e mantenha." (SMITH, 1776, p. 723)

O fundamento do Estado na defesa da propriedade, ou seja, sua identificação com a riqueza, à medida em que o direito de propriedade permite a apropriação do fruto do trabalho, estabelece o primeiro dever do Estado: garantir a Justiça. No entanto, esse tipo de gasto variou de volume ao longo dos estágios da sociedade. Na sociedade dos caçadores, como não havia propriedade superior a três dias de trabalho, não havia nem mesmo necessidade de magistrado. Na sociedade dos pastores e na da agricultura a grandeza da propriedade já requer proteção. No entanto, nessas comunidades, seus chefes costumavam atuar como árbitros na disputa pela propriedade, dispensando gastos maiores com a Justiça. Somente na etapa comercial, com a necessidade da criação de um corpo para atuar como magistrado independente do Executivo, torna-se necessário o financiamento público para o atendimento dessa função.

O Estado, portanto, ao prover a Justiça, garante o fundamento social sobre o qual se assenta a sociedade comercial, ou seja, protege a propriedade (e os demais direitos), fornecendo o estímulo legal para o próprio aumento desta. Sendo um estágio calcado nas trocas de um excedente cada vez maior, cuja origem é o interesse egoísta dos indivíduos, cabe ao Estado manter a estrutura de interesses e moldar as relações sobre as quais a sociedade se desenvolve.

A proteção à propriedade também deve ser fornecida pelo Estado quando a ameaça vier do exterior. A Defesa consiste, portanto, no segundo dever do Estado. Os gastos com Defesa se avolumam com a evolução da sociedade, através de seus quatro estágios, por duas razões: por um lado, há necessidade de manutenção de um exército permanente, ou mesmo, de ressarcir os trabalhadores quando requisitados para guerra; por outro, a divisão do trabalho envolve uma maior complexidade da arte bélica, demandando a utilização de maiores recursos neste setor em que o interesse egoísta não atuaria por vontade própria.

Também é dever do Estado - como está afirmado nas "Lectures" - prover a abundância de mercadorias, garantir a segurança e a limpeza. (SMITH, 1987, p. 331)

Opulência refere-se à provisão de bens que sirvam para atender às necessidades naturais dos homens: alimentação, vestuário e habitação. O problema do fornecimento desses bens para a espécie humana, em relação aos demais animais, é não encontrá-los na natureza prontos para o seu uso, havendo necessidade de elaboração das matérias-primas. Porém, as necessidades básicas poderiam ser supridas pelo indivíduo com seu próprio trabalho.

Ocorre que o homem possui ainda uma tendência à demanda diferenciada de produtos, estimulada notadamente pelas cores, figuras, proporção, uniformidade, variedade e facilidade de compreensão. Esta demanda por diferenciação conduz à origem de inúmeras artes.

Após fundar a demanda por produtos na necessidade básica e na diferenciação, Smith ressalta a participação de diversos homens nas várias atividades, destacando ainda que um simples trabalhador tem, através da divisão do trabalho, acesso a uma gama de produtos maior do que um príncipe de uma nação selvagem, embora em menor quantidade que os príncipes e nobres da Europa.

Esse resultado é a princípio estranho, pois os trabalhadores das sociedades primitivas se apropriavam de todo o seu trabalho. Embora na sociedade moderna uma parte do trabalho não seja apropriada pelo trabalhador, a divisão do trabalho, ao aumentar a produtividade do trabalho, garante a provisão de bens em tal volume e portanto com preço tão inferior, que mais do que compensa o primeiro efeito sobre a distribuição de renda.

Smith funda a divisão do trabalho não em uma ação deliberada de política, mas na propensão natural à troca que torna a divisão do trabalho útil. Ao depender dos demais homens para atender suas necessidades, o homem se especializa para que possa produzir um excedente maior que seja levado ao mercado. O aumento da divisão do trabalho eleva a produtividade deste pois estimula

as invenções, reduz o tempo entre as atividades e aumenta a destreza do trabalhador. Para que a divisão do trabalho se desenvolva, no entanto, é necessário que a utilização da oferta produzida pelo trabalho seja garantida, fato que revela novamente a importância da provisão da Justiça pelo Estado.

Sendo a operação da divisão do trabalho fundada na troca e no egoísmo do indivíduo, deve-se deixar às decisões egoístas privadas o desenvolvimento da atividade econômica, não devendo o Estado obstruir esta atuação.

Deve-se ressaltar que não se trata de impedir a participação do Estado, e sim de cerceá-la, de forma a não se constituir em obstáculo à atuação privada, assertiva que sem dúvida se calca tanto na percepção de Smith do funcionamento eficiente da economia, movida pela "mão invisível" do mercado, quanto na ineficiência da administração da época.

COUTINHO (1993) frisa a compatibilidade entre liberalismo e atuação do Estado. Segundo o jusnaturalismo, cabia conhecer o mundo através da razão para transformá-lo. Se a ação privada dos indivíduos era suficiente para gerar um resultado adequado economicamente falando, cabe ao Estado, no mínimo, agir de forma a retirar os obstáculos à livre-iniciativa.

Há inclusive papéis importantes a serem cumpridos pelo Estado em prol do desenvolvimento comercial: o monopólio da emissão de moeda e, como exposto em "A Riqueza das Nações", o fornecimento de instituições e infra-estrutura adequadas ao comércio, como pontes, viadutos, estradas e educação.

Embora os gastos do Estado devam ser restringidos, assim como sua receita, não se pode desconsiderar o papel do Estado enquanto provedor de Justiça e conformador de uma estrutura capaz de assegurar o pleno desenvolvimento da divisão do trabalho. Trata-se, portanto, de assegurar as instituições que serão as mais favoráveis ao desenvolvimento da sociedade comercial.

A seguinte citação de HECKSCHER (1931) é ilustrativa deste ponto de vista: "..., isto não deve ser interpretado como frequentemente se sucede, por desgrça, no sentido de que o liberalismo foi inimigo do Estado. Não o era, pois limitar seu alcance não significa repudiar uma instituição, quando o que se consegue com isto é mais fortalecer esta instituição... O que negou e passou por alto foram todos os organismos sociais intermediários existentes dentro do Estado; neste sentido, podemos dizer que o liberalismo tendia ao 'atomismo'. Isto se referia às corporações tradicionais, aos organismos locais ... e às associações do tipo monopolista. "

3 CRITÉRIOS PARA A ATUAÇÃO PÚBLICA

A partir das "Lectures on Jurisprudence" e de "A Riqueza das Nações", pode-se concluir que o critério mais geral utilizado por Smith para estabelecer as funções do Estado é o estímulo à sociedade comercial⁽¹⁾. Embora este estágio social seja um produto dos homens, cabe ao Estado permitir seu máximo desenvolvimento. Para atingir este objetivo, o Estado deve: criar as instituições que estruturam o mercado; gerar harmonia; estimular o sistema de competição; corrigir a alienação do trabalhador decorrente da divisão do trabalho; fornecer obras de infra-estrutura.

Visando fomentar a sociedade comercial, é imprescindível a atuação do Estado através da legislação, assegurando a própria formação do mercado. Neste sentido, concordamos com a seguinte assertiva de BUCHANAN (1978, p. 273): "Smith era muito realista para argumentar que o mercado iria surgir e funcionar eficazmente na ausência de instituições legais".⁽²⁾

SAMUELS (1966) também compartilha a opinião de que cabe às leis a constituição do mercado, através da criação de suas instituições básicas, notadamente a propriedade. A proposta específica dos clássicos está relacionada à escolha pelo Estado dos instrumentos que conformem o sistema de competição.

Outra função do Estado, salientada por Samuels, consiste na criação da harmonia, da qual deriva a provisão da Justiça. VINER (1928) também põe em relevo a necessidade do Estado como árbitro de conflitos. Para que, em busca do interesse próprio, crie-se bem comum, deve haver "mutualidade de interesses" (SAMUELS, 1966, p. 98). A provisão da harmonia é dever do Estado em dois sentidos: seja arbitrando conflitos (o que pode implicar cerceamento de liberdades que não contribuam para o bem comum), seja fornecendo a codificação de regras de comportamento que servem como orientadoras dos indivíduos em sua atuação na sociedade.

Samuels também destaca que nesta tarefa o Estado irá arbitrar, dentre os diversos interesses, quais vão obter maior espaço e poder. Cabe então assegurar os direitos daqueles que podem estimular o sistema de mercado. Ao estipular quais indivíduos ou grupos têm seus direitos garantidos, o governo acaba atuando na estruturação da participação privada.

¹ FIGUEIRÊDO (1993).

² Buchanan ressalta a diferença de método entre Smith e os autores modernos, pois aquele partia da análise das instituições e de seus efeitos, além da consideração dos efeitos de outros arranjos institucionais possíveis, enquanto os autores modernos trabalham com modelos formais e abstratos, não se referindo às instituições subjacentes.

Se por um lado o governo deve estimular o mercado competitivo, atuando através de leis ou de fornecimento de instituições que estimulem o comércio, por outro, deve revogar legislações que interfiram no fomento do mercado, notadamente combatendo as instituições herdadas do mercantilismo, dentre as quais se destaca o monopólio.

Estimular a sociedade da divisão do trabalho é também corrigir defeitos que esta venha a trazer. VINER (1928) destaca a função cultural do Estado, através da provisão de educação, lazer e outras formas que reduzam a alienação do indivíduo (massa trabalhadora), atenuando os efeitos da divisão do trabalho e garantindo aos indivíduos o retorno à vivência dentro dos valores e das regras que a sociedade codifica.

As consequências da divisão do trabalho sobre a arte bélica, tornando-a mais custosa, assim como inviabilizando a mobilização dos trabalhadores conforme as necessidades de guerra (seja pela perda de suas virtudes marciais, seja pela impossibilidade de manter a atividade econômica), é uma das justificativas da provisão da Defesa pelo Estado na etapa comercial.

O desenvolvimento da sociedade comercial somente é cabível se os indivíduos tiverem assegurado o seu direito à propriedade do fruto de seu trabalho. A provisão da Justiça, portanto, também é estabelecida para o estímulo ao quarto estágio da sociedade. O mesmo objetivo é explicitamente atribuído por Smith à construção de obras de infra-estrutura e à provisão de educação.

A participação do Estado, apesar de voltada para o apoio à atividade mercantil, pode constituir um obstáculo a ela, devido à necessidade de seu financiamento. Daí a concordância de Smith com instituições públicas que gerem receita própria (cunhagem de moeda, correio) e a discussão de financiamento por cobrança de taxas para as atividades diretamente realizadas pelo governo. A atenção ao impacto dos impostos sobre a economia permeia todo o capítulo de tributos de Smith.

Segundo COUTINHO (1995), a principal preocupação de Smith expressa no capítulo sobre gastos públicos de "A Riqueza das Nações" era a busca de soluções que atenuassem o ônus de financiar um crescente volume de gastos, oriundo dos requisitos da sociedade comercial. Decorre dessa assertiva que o principal tema do capítulo, segundo Coutinho, seria a possibilidade de descentralizar o gasto público.

Salientamos, portanto, que o critério que pode unificar a opinião de Smith sobre as funções do Estado é o estímulo à sociedade comercial, não havendo critérios específicos para a provisão de bens públicos. Viner, Skinner e Coutinho possuem a seguinte opinião.

SKINNER (1978) estaria de acordo com os critérios gerais para a atuação do Estado. Cabe ao Estado preservar as instituições (Justiça) que garantam que as ações individuais gerem o bem comum, assim como estimular a atividade comercial (incluindo a revogação de leis prejudiciais à mesma, herdadas da época mercantilista) e corrigir os efeitos alienantes da divisão do trabalho. Embora o destaque seja dado para ao estímulo à sociedade comercial, no caso dos bens públicos, Skinner distingue como critérios específicos de sua provisão a existência de "falhas de mercado " e as considerações de eficiência e equidade.

Para Viner (1928), em "A Riqueza das Nações" Smith aceita a participação do Estado na resolução de conflitos, de forma a garantir o bem comum, sendo inclusive a atividade governamental passível de ser considerada parte da ordem natural se buscar este ideal. Segundo este autor, Smith não estabelece os critérios específicos para a provisão de bens pelo governo, apenas mencionando a capacidade de geração de receitas e a não-atividade do empreendimento para o setor privado.

Segundo Coutinho (1995) o que define a participação do Estado não são critérios econômicos, mas critérios oriundos das funções políticas e sociais do Estado.

4 COMPARAÇÃO COM AS FUNÇÕES DO ESTADO DA TEORIA DE FINANÇAS PÚBLICAS MODERNA

A teoria moderna de finanças públicas comumente distingue três funções do Estado: regulação, distribuição e alocação.

A função reguladora atribui ao Estado papel de contrabalançar movimentos inflacionários e recessivos e fluxos de comércio internacional, não encontrando paralelo expressivo em Smith. É uma função de evidente ambientação keynesiana, baseada em um Estado que de modo algum corresponde ao padrão liberal clássico. Smith justamente se destacou por enunciar a dinâmica auto-suficiente da economia privada. Seria forçar a noção de função reguladora incorporar nela o papel legislador do Estado, pois esse é prévio ao funcionamento do mercado e não reflete uma insuficiência do mesmo.

Quanto à função distributiva, alguns autores tendem a ver pouco espaço para a mesma em Smith, já que sua atuação estaria limitada pela regra de distribuição do mercado ou pela estrutura dos sentimentos. Além disso, haveria pouca referência ao tema. Discutiremos esse papel do Estado no item sobre equidade na tributação em Smith.

Finalmente, a função alocativa. A teoria moderna de finanças públicas atribui ao Estado o papel de fornecer diretamente bens que não são supridos pelo mercado. Estes "bens públicos" têm por característica serem de consumo não-rival, ou seja, o consumo por um indivíduo não exclui o consumo dos demais, ou, mesmo que a exclusão seja possível, ela pode ser inviável. A existência desses bens impede a revelação das preferências individuais, o que implica falhas do funcionamento do mercado em provê-los. (MUSGRAVE, 1974)

Para atender às "necessidades públicas", não há obrigatoriedade de o bem ser produzido pelo Estado, podendo ser somente por ele financiado. Os "bens públicos" constituem o caso clássico da necessidade de provisão pelo Estado.

Na existência de um bem que seja produzido pelo mercado, mas gere benefícios sociais superiores ao benefício privado, o Estado pode direcionar recursos para compensar a firma pelo benefício adicional causado. Alternativamente, pode haver interesse no aumento da produção deste bem, cabendo ao governo estimular sua oferta através de subsídios.

As discussões sobre provisão de Justiça, educação, Defesa e obras de infra-estrutura sem dúvida permitem que encontremos argumentos em Smith que se aproximam ao enfoque moderno.

Segundo Smith, a provisão da Defesa deveria ser realizada pelo Estado, pois o aumento de seus custos, com a intensificação da divisão do trabalho, desestimula o emprego de capitais privados. Para ainda garantir a democracia, é ainda mais adequada a manutenção de um exército permanente.

SKINNER (1978) interpreta a necessidade da oferta de Defesa pelo Estado, em Smith, em decorrência de seu caráter de bens de interesse geral. PEACOCK (1975) não concorda em que a provisão da Defesa se deva às suas características de "bem público". Sua provisão pelo Estado, necessária somente na etapa comercial, decorreria dos elevados custos, além de ser um exército armado mais eficiente indispensável ainda à provisão de outro bem público: liberdade.

MUSGRAVE (1974) interpreta a provisão da Defesa como uma necessidade pública, devido à maior eficiência na manutenção de um exército permanente, em função de sua especialização. Ressalta que Smith não discute o porquê da provisão pelo soberano.

Smith comentava que a provisão de Justiça pelos particulares envolvia acentuada arbitrariedade, ao mesmo tempo em que era fonte de renda e não de despesa para seus fornecedores nas etapas pré-comerciais. Na etapa pastoril, a resolução de conflitos vinculados à propriedade era muitas vezes efetuada pelos principais chefes das tribos, que recebiam presentes pela sua atuação,

além das multas e indenizações pagas pela parte considerada culpada. Posteriormente o exercício da Justiça foi sendo designado aos bailios, que eram obrigados a repassar o lucro da atividade ao soberano. Em ambos os casos o estímulo à arbitrariedade era elevado, dada a dificuldade de se questionar o posicionamento dos líderes e dada a possibilidade dos funcionários lesarem a parte em disputa para beneficiar os chefes que os designaram. Uma situação análoga se repetia no estágio agrícola. Na etapa comercial, no entanto, o aumento do valor das propriedades gerou a necessidade de contratação de funcionários assalariados, aumentando os gastos e necessitando-se de financiamento para a mesma.

PEACOCK (1975), no caso da Justiça, é fiel às colocações de Smith: a provisão pública seria justificada pelos abusos da atividade privada, sendo a separação dos poderes necessária para minimizar as distorções e arbitrariedade passíveis de ocorrerem na administração pública.

Com relação à construção e manutenção de estradas, pontes e canais, Smith salienta a insuficiência do capital privado para cumprir esta função. A manutenção pela iniciativa privada somente poderia ocorrer se a arrecadação das receitas fosse dependente da correta manutenção destas obras.

Segundo Peacock, a provisão de transportes e obras de infra-estrutura em Smith antecipa a discussão moderna, devendo o governo construir e manter estradas para que os benefícios externos sejam apropriados.

Musgrave acha bastante evidente a existência de falhas de mercado, no caso, mas Smith não justifica o porquê da incapacidade do setor privado em arcar com este capital. Para Musgrave, pode-se extrair do restante da seção noções de "consumo conjunto, externalidades e comportamento do carona", mas não há nada "explícito" no texto. (MUSGRAVE, 1974)

Peacock, no caso da educação, ressalta a presença em Smith da discussão sobre subprovisão do bem pelo mercado, enquanto Musgrave salienta, novamente sem que seja posto de forma explícita, a existência de externalidades.

No entanto, todas estas considerações se inserem no âmbito mais geral do papel do Estado, já discutido: estimular e conformar a sociedade comercial. Não há em Smith um rol de critérios (como salienta Musgrave) mais específicos que delimitem o papel alocativo do Estado. Além disso, os conceitos de falhas de mercado e externalidade estão inseridos dentro do arcabouço da teoria neoclássica, pressupondo, portanto, a abstração do Estado nas suas construções teóricas. Smith, como salienta BUCHANAN (1978) não dissocia mercado de Estado. A ocorrência da "falha de

mercado” dá-se pela inviabilidade de exclusão do consumo do bem em questão, o que impede a revelação das preferências individuais. Decorre desse fato a impossibilidade de traçar uma curva de demanda e de estipular os preços desses bens. A formação dos preços em Smith, por sua vez, embora envolva as forças de oferta e demanda (nos preços de mercado), dissocia-se delas na determinação do preço natural, categoria fundamental no seu arcabouço teórico.

Segundo COUTINHO (1995), “o entendimento de que estas obras (as que ‘facilitam o comércio’) produzem benefícios (sociais) maiores que os custos (privados) não é equivocado, mas este é um mero pressuposto lógico compatível com o texto da **Riqueza das Nações**, e não um argumento explicitado. Pode-se também entender que há externalidades positivas na atividade pública, mas esta não é a *rationale* da ação governamental...”(p.295)

Recentemente, vem se desenvolvendo, dentro da teoria das finanças, um segmento que trata das escolhas públicas. Identifica a lei como um “bem público”, estabelecendo como parte do objeto do estudo das finanças públicas a avaliação da estrutura legal, de forma a discernir quais as leis que seriam mais favoráveis à atividade econômica. Um dos formuladores da teoria das escolhas públicas, Buchanan (1978), afirma que Smith possuía a noção de “*publicness*” e da lei como um bem ou mal público. Buchanan parte desta constatação para afirmar que Smith, nos dias de hoje, também seria favorável à desregulamentação, ou seja, que seria da opinião de que parte dos problemas existentes atualmente são decorrentes de uma estrutura inadequada, gerando falhas no funcionamento do mercado. Chama atenção para o equívoco dos economistas que buscam corrigir estas falhas através da atuação do Estado, podendo acentuar os problemas, em vez de corrigi-los.

5 RESTRIÇÕES À PARTICIPAÇÃO DO ESTADO

Apesar de a participação do Estado, para Smith, estar longe do tipo extremado de visão liberal com o qual é comumente identificado, como diz Viner, há uma forte “prevenção” contra a participação do Estado.

Sem dúvida, sua participação direta ou através da política econômica está limitada pelo próprio campo de definição de economia enunciado por Smith, cujo núcleo são os interesses privados em busca de lucro, gerando a maior riqueza e a melhor distribuição.

Além disso, cabem as observações de VINER (1928) e SKINNER (1978) sobre a crítica de Smith à atuação dos governos de sua época, sobre seu medo de influência política no desenho

da política econômica, sobre a necessidade de aprovação popular, cuja opinião conservadora restringe a atuação do Estado. REISMAN (1976) especifica cinco razões para a defesa, de Smith, da redução do papel do Estado: as políticas equivocadas que vinham sendo erigidas; o desperdício de capital decorrente do consumo luxuoso e improdutivo do governo; a ineficiência e arbitrariedade da burocracia; a imposição de leis anti-naturais, que eram de fato inaplicáveis; e o funcionamento eficiente da economia através da busca dos interesses privados. O próprio papel de "A Riqueza das Nações" como manifesto contra o mercantilismo teria restringido a discussão mais ampla do papel do Estado, enviesando a argumentação de Smith.

A participação do governo ainda encontra restrição nos impactos de seu financiamento sobre a atividade econômica.

Ao definir o papel do Estado, limitando-o, assim como os gastos correspondentes ao mesmo, Smith expande o movimento de limitação do Estado para a área fiscal, inclusive para as receitas necessárias ao financiamento desses gastos. Isto é importante, pois os tributos são empecilhos ao pleno funcionamento da divisão do trabalho, conforme as "Lectures on Jurisprudence". Como um mal necessário, desenvolve-se, notadamente em "a Riqueza das Nações" um amplo estudo sobre incidência, equidade e outros critérios que devem reger a tributação para que essa represente um menor ônus à produção.

6 A QUESTÃO TRIBUTÁRIA

Nos capítulos I e, notadamente, II do Livro V, Smith discute a arrecadação tributária, sempre tendo como norte que os tributos não devem, assim como os gastos, ser prejudiciais ao comércio.

Constatando a insuficiência das receitas próprias do soberano para custear os gastos governamentais na etapa comercial, e ainda, a impossibilidade de restringir o sistema tributário ao uso de tributos vinculados à prestação dos serviços públicos, Smith discute os atributos gerais que os impostos devem respeitar.

Os tributos - além de não atrapalharem o comércio - devem ser equitativos, certos, convenientes e produtivos.

6.1 A Equidade do Sistema Tributário

"Os súditos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do Governo, em proporção ao rendimento de que cada um desfruta, sob a proteção do Estado. É na observância ou não-observância deste princípio que consiste o que se denomina de equidade ou a falta de equidade da tributação. Importa observar, uma vez por todas, que todo imposto que, em última instância recai exclusivamente sobre um dos três tipos de rendimento acima mencionados (salário, lucros e renda da terra) é necessariamente não-equitativo, na medida em que não afeta os dois outros tipos de rendimento" (SMITH, 1776, p. 825)

Destacam-se duas observações: a identidade entre o princípio do benefício e o princípio da capacidade de pagamento e a diretriz de equidade imposta.

O princípio do benefício requer que o valor do imposto a pagar tenha correspondência no uso que o indivíduo faz de um bem público. No caso, o "bem público" seria a proteção, através da qual o sujeito, dada a garantia da propriedade privada, recebe sua renda. O princípio do benefício rege a maior parte da discussão tributária no capítulo I, que trata dos atributos do soberano. No capítulo específico sobre a tributação, Smith se baseia no princípio da capacidade do pagamento. Segundo este, o valor do imposto deve estar baseado em alguma medida da situação financeira do contribuinte, usando-se normalmente a renda como *proxy* da capacidade de pagamento. Como, então, quanto maior a renda - pelo princípio da capacidade de pagamento - maior deve ser a contribuição tributária; e quanto maior a renda, maior o uso do bem público pelo indivíduo - pelo princípio do benefício, no enunciado da máxima, os dois princípios se misturam.

MUSGRAVE (1974) considera idênticos os dois princípios, classificando Smith como precursor do princípio do benefício, afirmando que a proporcionalidade foi a regra prática usada por Smith para aplicá-lo. Em favor do argumento, salienta a afirmativa de Smith acerca do benefício para a atividade econômica do recolhimento da receita pública o máximo possível através de taxas, sendo o restante coberto por impostos. Não concordamos com Musgrave pois Smith também afirma que um excesso de taxas prejudica o comércio, devendo, logo, ser usada a tributação geral, discutida no Capítulo II, sendo a comparação dos tributos no mesmo realizada através do princípio da capacidade de pagamento.

Nota-se também na máxima a diretriz do sistema tributário de Smith: os impostos devem afetar os três rendimentos básicos da economia - salários, lucros e renda da terra - e devem seguir a proporcionalidade, ou seja, quem recebe mais, deve pagar proporcionalmente mais. Argumenta-se, nesse texto, que Smith rompe com esses dois critérios: defenderá - ao invés da taxa igual interclasses, uma taxa igualitária intra-classe. Rompe ainda com o critério da proporcionalidade em prol da progressividade.

O surgimento da economia política clássica, com "A Riqueza das Nações" contribui com uma série de novos conceitos e regularidades, alguns fundamentais para a análise da equidade em Smith. O instrumental do autor nessa discussão consiste na sua teoria do valor (para a sociedade capitalista) e na teoria dos determinantes dos rendimentos. O uso dos conceitos e causalidades contidos nesses dois instrumentos de Smith imprimiu a sua análise da equidade uma característica: essa é realizada através da separação entre incidência efetiva e formal do imposto.

Os principais tributos que ilustram a preocupação de Smith com a equidade são: os impostos territoriais (sobre a renda da terra), os dízimos, o imposto sobre aluguéis de casa, sobre salários e lucros e os tributos sobre as mercadorias consumidas.

O imposto territorial incide efetivamente sobre o proprietário de terras. Mesmo que incida formalmente sobre o arrendatário capitalista, este não pode arcar com o ônus pois, em condições de livre mobilidade do capital, a taxa de lucro encontra-se no seu nível mínimo. Portanto, o capitalista da agricultura deduz o imposto da renda da terra a ser paga. Smith, num primeiro momento, considera o imposto iníquo por atingir somente uma classe. No entanto, o prosseguimento de suas observações se desloca para uma maior preocupação com a igualdade intra-classe dessa modalidade do imposto.

Existem dois tipos de imposto territorial: o imposto estipulado com base em uma renda fixa e o estipulado com base em uma renda variável, sendo o primeiro iníquo, pois os proprietários que enriquecem mais, e portanto têm maior capacidade de pagamento, permanecem pagando o mesmo que os demais proprietários.

Além de preocupar-se mais com esse tipo de injustiça, claramente Smith escolhe o imposto territorial como uma de suas modalidades preferidas de tributação. Embora essa escolha envolva considerações com o impacto sobre o comércio e limitações impostas pela teoria dos rendimentos, a composição do sistema tributário ideal para Smith revela uma feição progressista também por escolha do autor.

Os dízimos são iníquos também por não permitirem uma igualdade de taxação entre a classe dos proprietários de terra, sobre a qual incide, pelas mesmas razões do imposto territorial. Nesse caso, a desigualdade decorre das diferenças na produtividade das terras. O proprietário das terras mais férteis recebe maiores rendimentos do arrendamento do solo, sofrendo uma redução de sua renda de idêntico valor a do proprietário das terras menos férteis, que obtêm menor renda.

O tributo sobre os aluguéis de casa deve ser subdividido em imposto sobre a renda do terreno, fruto da propriedade monopolista do terreno; e o tributo sobre a edificação, ou seja, sobre o lucro dos construtores. Essa fração não é passível de tributação direta, pois, sob condições de livre mobilidade do capital, o lucro se encontra em seu patamar mínimo. Logo, a tributação recai sobre o proprietário do terreno - o que é justo por ser um monopolista - e sobre os inquilinos. Segundo Smith, o comportamento da demanda faz com que o imposto recaia mais do que proporcionalmente sobre os ricos. O comentário de Smith a esse respeito segue-se:

"... um imposto sobre aluguéis de casa geralmente recairia com maior peso sobre os ricos, não havendo talvez, neste tipo de desigualdade nada de particularmente absurdo. É muito razoável que os ricos contribuam para a receita pública, não somente em proporção com sua renda, mas em proporção algo maior" (SMITH, 1776, p. 842)

Não há uma teoria precisa da determinação da taxa de lucro em Smith. Sabe-se somente que a taxa de lucro é inversamente proporcional ao volume de capital e que encontra-se em sua taxa mínima sob livre concorrência e livre mobilidade dos fatores. Um imposto sobre os lucros não pode ser arcado pelos capitalistas. Como já referido, se os capitalistas trabalham na agricultura, deduzem o imposto da renda da terra a ser paga, fazendo-o incidir sobre o proprietário de terras. Se o capitalista trabalha em atividades não-agrícolas, altera seus preços manipulando a quantidade ofertada, provocando a incidência do tributo nos consumidores (de rendas média e alta, como veremos). Uma outra alternativa seria reduzir os juros pagos nos empréstimos, pois estes são resíduos do lucro.

O salário natural estabelece-se a nível de subsistência, sendo este patamar não somente influenciado pelos costumes como, principalmente, pelo taxa de crescimento da demanda por trabalho. Esse preço natural do trabalho é expresso nominalmente através dos preços dos artigos de subsistência. Como os salários estão em nível de subsistência, não podem ser tributados diretamente. Os capitalistas também não podem arcar com a incidência final do mesmo. Logo, um imposto direto sobre salários teria impacto sobre os proprietários de terra e sobre os consumidores. Na verdade, os proprietários de terra seriam iniquamente duas vezes taxados, tanto pela redução de suas rendas, como em seu papel de consumidores. Os tributos sobre salários e lucros são considerados iníquos por sobretaxarem os proprietários de terra.

Os impostos sobre bens de consumo de luxo elevam seus preços, incidindo sobre os consumidores, notadamente os de média e alta renda, sendo equitativos.

Os impostos sobre artigos de subsistência têm a mesma incidência do imposto sobre salários, pois se esse rendimento não fosse alterado frente a uma tributação sobre esses bens, haveria movimentos populacionais que forçariam o retorno do valor dos salários ao nível de subsistência.

O sistema tributário preferido de Smith: imposto sobre renda da terra, sobre a renda do terreno e sobre bens de consumo de luxo caracteriza-se, portanto, pela progressividade. As menções do autor sobre a justiça da progressividade é uma das evidências que nos aponta para a escolha destes impostos não somente em função de suas propriedades favoráveis ao comércio.

PEACOCK (1975) chama atenção para a presença da normatividade na discussão tributária de Smith: dados os impostos favoráveis ao comércio, Smith, através da proposição de reformas (e, acrescentamos, da escolha das modalidades preferíveis dos impostos) ajusta o sistema tributário aos demais critérios de justiça, certeza e conveniência. Um caso comentado por Peacock nos fornece uma outra evidência a favor da progressividade: a reforma dos impostos sobre bebidas. Através dessa, haveria maior progressividade do tributo. Observa-se que esse bem é passível de tributação para as classes de renda baixa, pois não é bem de subsistência.

PEACOCK (1975) não concorda, pois para ele a direção da progressividade imposta aos tributos decorre da limitação da teoria dos rendimentos. MUSGRAVE (1978) também concorda com Peacock, acrescentando que há poucas evidências explícitas em prol da progressividade e ainda que a análise dos sentimentos feitas por Smith não é compatível com a progressividade, pois o altruísmo, quando é realizado, é realizado para pessoas próximas.

6.2 Certeza, Conveniência e Produtividade

Buscando contribuir para sedimentar uma relação menos arbitrária entre o Estado e os contribuintes em matéria de tributação, e ainda eliminar as complexidades do sistema tributário de sua época, que permitiam forte evasão fiscal, Smith anuncia as máximas que tratam de certeza, conveniência e produtividade dos impostos:

"II. O imposto que cada indivíduo é obrigado a pagar deve ser fixo e não arbitrário. A data do recolhimento, a forma do recolhimento, a soma a pagar, devem ser claras e evidentes para o contribuinte e para qualquer outra pessoa.

III. Todo imposto deve ser recolhido no momento e da maneira que, com maior probabilidade, forem mais convenientes para o contribuinte.

IV. Todo imposto deve ser planejado de tal modo que retire e conserve fora do bolso das pessoas o mínimo possível, além da soma que ele carrega para os cofres do Estado”(SMITH, 1776, p. 825-827)

A quarta máxima consiste uma mistura do objetivo de aumentar a arrecadação pela diminuição dos seus custos, de atender o critério da conveniência (redução do incômodo) e ainda de reduzir o impacto do imposto sobre a atividade econômica.

Apesar de o aumento da arrecadação ser uma preocupação do autor, não se pode considerar que seja a tônica do objetivo nos demais critérios - certeza, conveniência, produtividade, economia. Isto porque, embora a simplificação dos tributos possa permitir menor evasão fiscal, não será por esta via que as finanças públicas podem sofrer aumento significativo. Como os tributos são receitas derivadas dos salários, lucros e da renda da terra, somente o aumento desses, através do aumento da riqueza, pode aumentar os impostos significativamente.

Embora esteja claro que a principal forma de aumentar as receitas públicas seja através do aumento da riqueza da nação, explora as possibilidades de aumento da produtividade dos impostos através do aperfeiçoamento do sistema tributário. Esta forma mais restrita de aumento da receita pode ocorrer com a racionalização do sistema, entendida aqui como simplificação administrativa e redução do número de tributos. Além da simplificação, há tributos mais produtivos que devem ser usados, como os sobre bens de consumo de luxo.

O aperfeiçoamento do sistema tributário não será somente um meio de aumentar a riqueza do soberano, sendo também um meio de conciliar os diferentes objetivos de Smith. Identificando os tributos que menos prejudicam a produção e que, simultaneamente, atendem critério da equidade, propõe reformas que adequem estes impostos aos critérios da certeza e da conveniência.

Não se deve, no entanto, desconsiderar a relevância para Smith dos critérios da conveniência e, notadamente, da certeza, que chega a considerar textualmente mais importante do que o da equidade. A imposição arbitrária de um tributo gera desigualdades dentro da classe de incidência, como ocorre no caso do imposto sobre os juros. Em algumas situações, a certeza e a conveniência podem até contrabalançar o ônus de um tributo, como ficará exemplificado nos impostos sobre consumo de luxo populares. "A certeza sobre aquilo que cada indivíduo deve pagar é, em matéria de tributação, de tal relevância que, segundo entendo e com base na experiência de todas as nações, um grau muito elevado de falta de equidade de impostos nem de longe representa um mal tão grande quanto um grau muito pequeno de incerteza ou indefinição" (SMITH, 1776, p. 826)

A utilização da racionalização do sistema para atender os critérios de certeza e conveniência pode ser entendida na crítica de Smith ao imposto territorial. Como vimos, há duas modalidades analisadas, a que incide sobre uma renda da terra fixa ao longo do tempo e a que acompanha a variação desta renda.

O imposto territorial estipulado em cada distrito, segundo uma dada renda fixa no momento de sua criação, respeita o critério de certeza, pois tanto a data como o montante a ser pago são perfeitamente definidos. Este tributo é conveniente ao contribuinte, pois o desembolso do pagamento coincide com o recebimento da renda, mesmo quando a taxa é adiantada pelo arrendatário. Porém, além de não ser equitativo, o imposto traz perdas de arrecadação para o soberano, se a economia estiver em crescimento.

Tanto a equidade quanto uma participação do soberano na renda proporcional ao estágio da economia do país são mais bem contemplados pelo imposto territorial que acompanha as variações da renda da terra de cada distrito. Porém a avaliação constante deste rendimento em cada localidade envolve a necessidade de um maior número de funcionários, além do que a revisão da base de tributação reduz a certeza da taxa. Smith propõe então uma reestruturação da forma de recolhimento dessa modalidade de imposto territorial que pode torná-la menos custosa e mais certa. Em cada distrito os proprietários e arrendatários declaram periodicamente em um registro público o valor da renda da terra, perante outros proprietários e arrendatários da região. As duas partes do contrato - arrendatários e proprietários - seriam beneficiados com o valor da multa a ser paga pelo fraudador se fizessem qualquer denúncia, evitando assim conluio entre ambas.

A importância da certeza das regras pode ser ilustrada com o comentário de Smith sobre o imposto territorial fixo para cada distrito. Conforme os estágios da economia - em progresso ou em declínio -, o imposto pode desonerar os proprietários ao longo do tempo ou superonerá-los, respectivamente. O mesmo pode ocorrer com as alterações nos padrões do dinheiro. Quanto aos impactos de tais fenômenos sobre a carga tributária, Smith parece preferir a convivência com esses inconvenientes a alterações constantes na estrutura tributária que procurassem contornar os problemas. Elogia mais ainda, neste sentido, o imposto territorial sobre a renda da terra que acompanha suas variações.

Alterações na sistemática de recolhimento do tributo também são propostas para o imposto sobre aluguéis de casa, tributo adequado do ponto de vista da equidade e da produção, notadamente ao incidir sobre a renda do terreno.

Os aluguéis de casa eram tributados na Grã-Bretanha através do imposto territorial anual. A taxa da terra deveria ser proporcional à tributação do aluguel, sendo normalmente menor para o aluguel das casas do que das terras. As casas desocupadas eram sujeitas ao imposto, porém os coletores às vezes as desobrigavam, gerando diferenças entre os impostos no mesmo distrito ou paróquia. Casas em reparação eram isentas.

Com uma nova modalidade de cobrança, análoga à proposta para o imposto territorial, o critério de certeza seria melhor atendido, e ainda se poderia separar a parcela do aluguel que se destina ao pagamento do lucro da edificação daquela que se destina para pagar a renda do terreno, item mais adequado à taxa do que a renda do inquilino. Casas desocupadas não deveriam ser taxadas, pois os proprietários não obtêm renda das mesmas. Casas ocupadas pelos proprietários deveriam ser taxadas conforme um aluguel arbitrado e não em função de seu custo de construção.

Na discussão do imposto sobre aluguéis de casa, encontra-se mais um elemento que reforça a superioridade da equidade sobre a certeza. Discutindo os impostos calculados em relação ao número de janelas, Smith salienta que, embora certos e convenientes, possuem "desigualdades do pior tipo, pois com frequência eles resultam muito mais pesadamente para os pobres do que para os ricos" (SMITH, 1776, p. 846).

Há em Smith uma relação importante entre o critério da certeza e o da equidade. Tributos que têm como base de tributação uma estimativa grosseira podem trazer injustiças dentro de sua classe de incidência. São os casos do imposto sobre os juros do dinheiro e os impostos sobre lucros agrícolas existentes na França. A incerteza e a desigualdade somente podem ser suportáveis se a magnitude da taxa for baixa. Para eliminar a arbitrariedade, deveria haver uma sindicância muito rigorosa, o que seria inadmissível, segundo Smith.

A importância da certeza para o autor é tamanha que chega a afirmar que um tributo iníquo é preferível ao incerto, sob condição de que o valor da taxa seja baixo, exemplificando com a comparação entre a capitação sobre fortunas que incidia sobre as classes inferiores na França e o imposto de capitação por posição que afetava as camadas de alta renda deste país. Embora a capitação sobre fortunas almejasse ser equitativa, sua arbitrariedade a tornava um severo ônus para as classes inferiores. A capitação por posição, embora desigual, por não ser arbitrária era mais aceitável para seus contribuintes.

Não consideramos, no entanto, que houve ruptura de Smith com a equidade, pois não defende nenhum imposto que seja iníquo, porém certo, notadamente regressivo. No caso da capitação, prefere que a arrecadação se dê por outros impostos; a tributação direta sobre os juros a baixos valores é suportável, mas neste caso somente os ricos são afetados. A taxa idêntica dos

lucros dos comerciantes pode causar uma monopolização na categoria, devido à desigualdade do imposto. No caso específico das licenças para fabricação de bebidas alcoólicas, não considera a iniquidade negativa, pois deseja reduzir o consumo desse bem.

A radicalização da defesa da certeza, ao nosso ver, deve-se ao contexto de crítica ao governo e ao sistema tributário francês. Smith chega a se contradizer, pois havia considerado no caso dos juros, a arbitrariedade como fonte de desigualdades, não repetindo o argumento com relação à estimativa da fortuna. Também se contradiz ao não admitir nem mesmo taxas baixas para a incerteza, pois as havia admitido no caso dos juros.

6.3 Impacto do Imposto sobre a Produção

Podemos subdividir esse item nos seguintes temas: impacto dos tributos sobre preços relativos; impacto sobre a acumulação e impacto sobre o comércio exterior.

6.3.1 Impacto dos impostos sobre preços relativos

A discussão do impacto dos tributos sobre preços relativos assemelha-se à discussão da equidade, pois utiliza o instrumento da teoria dos determinantes dos rendimentos e da teoria do valor. Valor, para Smith, consiste na soma dos três rendimentos fundamentais da sociedade: salários, lucros e renda da terra. Se algum fator afetar os salários e os lucros os preços são majorados. No caso da renda da terra, a determinação é inversa, pois consiste num resíduo.

Os principais impostos a serem vistos são os impostos: territorial, dízimos, lucros, salários e bens de consumo.

O imposto territorial, como não pode ser suportado pelo arrendatário, assim como os dízimos, incide sobre os proprietários de terra, ou seja, sobre a renda da terra. Nesse caso, portanto, não há alteração do preço relativo do produto agrícola, nem redução da produção.

O imposto sobre lucros não pode incidir também sobre o capitalista. No caso da agricultura, o imposto será compensado com uma redução da renda da terra, não gerando alteração no preço desses produtos. Os preços relativos dos produtos não-agrícolas, por sua vez, sobem, pois os capitalistas que os produzem ou comercializam repassam o imposto para preços através de alteração negativa da produção. Observe-se que, ao subir esses preços, alguns bens cujos valores

foram majorados correspondem a bens de subsistência. Logo, os salários nominais devem subir para compensar esse aumento. Como a taxa de lucro é mínima, os capitalistas são obrigados a majorar os preços e a reduzir a renda da terra novamente (em proporção menor) até que haja um novo equilíbrio de preços-renda da terra-salário, sendo esse fixo a nível de subsistência.

O imposto sobre salários e sobre os bens de subsistência, por sua vez, possuem o mesmo efeito sobre preços, embora o efeito seja maior pois é maior a espiral preços/salário/renda da terra. Os capitalistas podem, alternativamente, reduzir a demanda por mão-de-obra, provocando redução da produção.

O imposto sobre bens de luxo altera positivamente seus preços.

6.3.2 *Estímulo à acumulação e eficiência*

Esse item trata de questões como impacto dos impostos sobre o nível total da produção, sobre a acumulação e sobre a eficiência da alocação. Trata ainda da dívida pública.

O crescimento da riqueza do país está associado à maior produtividade do trabalho, oriunda notadamente da divisão do trabalho, e da maior proporção de trabalho produtivo sobre improdutivo. Por sua vez a divisão do trabalho depende da extensão do mercado. Finalmente, tanto a extensão do mercado quanto a proporção de trabalho produtivo sobre improdutivo dependem da acumulação de capital, sendo esta dependente da taxa de lucro.

Cabe então ficar atento sobre o impacto dos impostos sobre a taxa de lucro e sobre a extensão do mercado.

Como foi visto, o imposto territorial e o imposto sobre a renda do terreno são adequados itens de taxação, pois não afetam nenhum dos determinantes do crescimento da produção do país. A renda do terreno é ainda um item mais apropriado à taxação do que a renda da terra. Isto porque os proprietários das terras podem investir em melhoramentos que elevem a produtividade de suas terras, enquanto o proprietário do terreno não contribui para a economia, sendo ainda monopolista.

O tributo sobre o lucro e sobre os salários não afeta a taxa de lucro, pois os capitalistas repassam esse ônus. No entanto Smith teme notadamente o imposto sobre salários como possível rebaixador da produção do país, pois segundo ele, o aumento dos preços é menos do que proporciona ao aumento dos salários nominais. O raciocínio embute então a noção de que, embora a taxa de lucro seja mantida, o poder de comando sobre o trabalho diminui. dada uma taxa de lucro. Reduzindo o emprego, haveria redução da produção.

Como o lucro é parte do excedente, e esse é proporcional, no arcabouço de Smith, à divisão do trabalho, cabe indagar o que leva os indivíduos a se especializarem. A resposta clássica de Smith é que os indivíduos buscam satisfazer suas inúmeras necessidades e para isso produzem. Percebem que com a divisão do trabalho aumentam o excedente a ser comercializado. A livre-iniciativa dos indivíduos aumenta o excedente, gera a maior produção possível, sendo esta ainda a mais eficiente possível. Tributos que alterem as decisões individuais dos capitalistas são portanto prejudiciais à produção e à acumulação.

São portanto criticáveis os impostos sobre lucros e salários, pois alteram os preços relativos das mercadorias. São bastante criticáveis os contratos agrícolas que estipulam o tipo de colheita, pois a decisão do proprietário de terras não é guiada pela busca de lucro, sendo portanto inferior à decisão do capitalista.

As luvas são ainda prejudiciais à acumulação por reduzirem o capital dos arrendatários.

Reduzem ainda o capital os tributos sobre transferência de propriedades (inter-vivos), pois a riqueza do vendedor é diminuída, pois este imposto não incide sobre o comprador, que desembolsa uma quantia menor pela propriedade. O imposto sobre heranças também reduz o capital do país.

A Dívida Pública

Um dos entraves à acumulação do capital consiste na dívida pública. A demanda por empréstimos e a oferta de empréstimos têm para Smith a mesma origem: o desenvolvimento da sociedade comercial. A profusão de artigos de luxo facilitada pelo comércio impede o estímulo à poupança dos governantes, fazendo com que esses gastem a totalidade de suas rendas em tempos de paz. Com o advento de guerras, os governos, não possuindo poupança prévia, se endividam perante os comerciantes, evitando o desgaste político de impor taxas excessivamente pesadas à população.

Por sua vez, os comerciantes possuem nas sociedades comerciais volume de capital expressivo em suas mãos, estando desejosos de ofertar este capital a uma taxa rentável e segura, como as oferecidas pelos títulos públicos. Tais empréstimos, inicialmente ofertados sem nenhuma garantia, passaram a exigir a estipulação de um fundo de impostos em garantia, devido ao aumento do estoque da dívida.

Smith considera que, numa primeira análise, o levantamento de impostos para cobrir gastos excepcionais de guerra desestimula a acumulação de "capital novo", mas não destrói nenhuma parcela do capital existente. O endividamento anula uma parcela do capital já existente, mas exerce menor pressão sobre a capacidade de poupar do rendimento auferido no ano. No entanto, como esta forma de financiamento passou a exigir a imposição cada vez maior de tributos, os dois problemas ocorrem, não havendo ainda estímulo à quitação da dívida.

6.3.3 Impactos sobre o comércio exterior

Serão discutidos os impostos alfandegários, as barreiras não-tarifárias, draw-backs e subsídios à exportação.

A primeira questão a ser discutida são os impactos desses impostos sobre preços relativos. Os impostos alfandegários de importação aumentam os valores relativos dos mesmos, incidindo sobre os consumidores. No entanto, se os bens afetados forem bens de subsistência, haverá o mesmo tipo de impacto sobre preços dos impostos sobre salários. Esses sobem, pois não podem suportar a incidência dos tributos. Os capitalistas, por sua vez, também não podem arcar com os mesmos, agindo da seguinte maneira: na agricultura não alteram produção nem preço, mas reduzem a renda da terra. No setor não-agrícola, reduzem a produção e majoram os preços.

As restrições à exportação, ao reduzirem a competitividade com os produtos externos, também deixam os preços internos mais elevados do que poderiam ser.

Os subsídios à exportação têm efeito igual ao imposto sobre os salários, por manterem sempre elevados os preços dos artigos de subsistência. Isto ocorre pois, em anos de abundância, a oferta interna é reduzida devido à exportação excessiva; e em anos de escassez, como não puderam ser formados estoques, os preços internos permanecem elevados.

Observe-se que todos esse impostos podem ser prejudiciais ao crescimento da produção se os capitalistas reagirem reduzindo a demanda por trabalho.

O principal problema levantado por estes impostos consiste na redução do comércio externo, gerando, portanto, uma redução da intensidade da divisão do trabalho e, logo, tendo um efeito negativo sobre o crescimento da produção do país. Além disso, distorcem a alocação natural dos fatores, dado que afetam os preços relativos. Ao distorcerem essa alocação natural, seguindo as diretrizes do mercantilismo, pioram a oferta de emprego da economia, pois o comércio internacional consiste no setor que menos gera empregos, seguido da indústria. O setor mais favorável ao emprego consiste na agricultura.

Os impostos sobre salários são, destaca Smith, prejudiciais ao comércio externo, pois aumentam os preços dos manufaturados. O mesmo ocorre, paradoxalmente, com alguns dos instrumentos mercantilistas, como os subsídios às exportações e as taxas altas sobre importações, pois majoram os preços dos bens manufaturados ao afetarem os salários nominais.

Smith somente concorda com os draw-backs, pois consistem em restituições de impostos já pagos.

CONCLUSÃO

O estudo das "Lectures on Jurisprudence" e dos capítulos I e II do livro V de "A Riqueza das Nações" permite um melhor entendimento do papel do Estado para Smith.

O papel do Estado, em seu vínculo com a economia, seria o de constituir o próprio esteio no qual a sociedade mercantil se move, ao garantir o direito de propriedade, ao conformar o mercado e ao resolver conflitos que impeçam a harmonia do sistema. Nesse sentido, destaca-se o papel do Estado como provedor de Justiça e Defesa.

Cabe adicionar o papel do Estado como estimulador da sociedade comercial, critério geral que não vem acompanhado explicitamente por critérios específicos que delimitem o campo de atuação do Estado.

Observa-se ainda que embora haja compatibilidades lógicas, como salienta COUTINHO (1995), entre o texto de Smith e modernos conceitos de finanças públicas, estes não guiam a ação do Estado para Smith.

No entanto, os gastos precisam ser financiados e seu financiamento pode ser prejudicial à produção. Aqueles gastos que não podem ser financiados através de tarifas, pedágios e taxas devem ser sustentados pela receita geral.

Para analisar as modalidades de impostos, Smith utiliza sua teoria do valor para a sociedade capitalista (somatória de custos) e a teoria de determinação dos rendimentos, discutindo o impacto dos tributos sobre preços relativos através de sua incidência sobre as classes sociais. Utiliza também de critérios políticos para analisar os impostos como equidade, certeza e conveniência.

Muito embora as restrições impostas pela teoria dos rendimentos limitem a escolha de Smith, pode-se afirmar que seus impostos preferidos (sobre a renda da terra, sobre a renda do terreno e sobre consumo de luxo) obedecem, em primeiro lugar, à preocupação com o estímulo à produção e, em seguida, à preocupação com a equidade. Certeza e conveniência também são critérios aos quais o autor busca atender, mas subordinados ao estímulo a sociedade comercial e ao respeito à equidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIANCHI, A. M. *A pré-história da economia - de Maquiavel a Adam Smith*. São Paulo: Hucitec, 1988.
- BUCHANAN, J. M.. Public goods and natural liberty. In: WILSON, T., SKINNER, A.S. (org.) *The market and the state - essays in honour of Adam Smith*. Oxford: Clarendon Press, 1978.
- COUTINHO, M. C. *Lições de economia política clássica*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- COUTINHO, M. C. Tributação e gasto público em Smith, *Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC*. Salvador: ANPEC, dez, 1995.
- FIGUEIRÊDO, L. de *Tributos nos clássicos - uma comparação entre Petty, Smith e Ricardo*. Dissertação de mestrado, IE/UNICAMP, dez, 1993.
- HECKSCHER, E. F. *La época mercantilista*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1983.
- HUME, D. Ensaio morais, políticos e literários. In: *Os pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1992.
- LOCKE, J. Segundo tratado sobre o governo. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MUSGRAVE, R. A. *Teoria das finanças públicas*. São Paulo: Editora Atlas, 1974.
- MUSGRAVE, R.A. Adam Smith on public finance and distribution. In: WILSON, T., SKINNER, A.S. *The market and the state - essays in honour of Adam Smith*. Oxford: Clarendon Press, 1978.
- PEACOCK, A. The treatment of the principles of public finance in "The Wealth of Nations". In: SKINNER, A.S., WILSON, T. (ed.) *Essays on Adam Smith*. Oxford: Clarendon Press, 1975.
- REISMAN, D. *Adam Smith's sociological economics*. New York: Barnes & Noble Books, 1976.
- SAMUELS, W. J. *The classical theory of economic policy*. New York: The Word Publishing Company, 1966.

SKINNER, A. S. Adam Smith e o papel do estado na economia. In: JUNQUEIRA, I. (coord.) *Adam Smith e o seu tempo* - conferências no bicentenário de "A Riqueza das Nações". Rio de Janeiro: Núcleo Editorial da UERJ, 1978.

SMITH, A. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Oxford: Clarendon Press, 1979.

SMITH, A. *Lectures on Jurisprudence*. Oxford: Clarendon Press, 1987.

VINER, J. Adam Smith and laissez faire. In: CLARK, J. M. (org.) *Adam Smith 1776-1926* - lectures to commemorate the sesquicentennial of the publication of "The Wealth of Nations". Chicago: the University of Chicago Press, 1928.