

PÓS-GRADUAÇÃO EM FISCALIDADE

**IMPOSTOS, LIBERDADE E
DESENVOLVIMENTO
ECONÓMICO**

António Manuel Pereira

APOTEC

**Instituto de Estudos Regionais e Urbanos da
Universidade de Coimbra**

Outubro de 2006

IMPOSTOS, LIBERDADE E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

O presente trabalho, realizado no âmbito de uma pós-graduação em Fiscalidade, apresenta um conjunto de considerações e reflexões críticas sobre a relação existente entre Impostos, Liberdade e Desenvolvimento Económico.

É uma temática algo distante das preocupações imediatas da generalidade dos Técnicos da área Fiscal, que aparece tratada directa ou indirectamente nos Manuais de Finanças Públicas, Economia, Direito Fiscal e História Económica, embora quase nunca de forma integrada. A ideia central passa não só pela constatação de que essas três realidades parecem ser indissociáveis, como também pela convicção de que os últimos desenvolvimentos e tendências da Humanidade reforçam ainda mais esse elo de ligação.

Partindo das definições e conteúdos dos principais conceitos relevantes para a análise da questão (Imposto, Sistema Fiscal, Princípios de Tributação, ...) faz-se depois uma breve retrospectiva histórica sobre o tema, sem descurar o papel que outros “ingredientes” (como a Ética, a Moral ou a Religião) podem ter para “temperar” essa relação. Não se deixaram de fora algumas realidades mais actuais, em particular as directamente relacionadas com o fenómeno da Globalização.

Não é, nem podia ser, um trabalho de fundo ou com veleidades de natureza académica ou científica. Como é óbvio, trata-se tão só de um conjunto de reflexões que pretendemos esteja razoavelmente estruturada, tendo por base a bibliografia indicada em anexo e, bem assim, a vivência e experiências do próprio. Perto do final, tecem-se alguns comentários sobre a situação actual das Finanças Públicas Portuguesas.

O “fio condutor” para esse conjunto de ideias é, repetimos, a relação entre Impostos, Liberdade e Desenvolvimento Económico, sendo que o “output” final corresponde, no essencial, às ideias do seu autor.

Conclui-se que aquela relação não só nos pode ajudar a perceber muito do que tem sido a história económico-social recente, como também nos poderá permitir, como cidadãos responsáveis, solidários e, acima de tudo, livres, estar atentos e aptos a “resistir” às tendências totalitárias, alienantes, estatistas ou simplesmente burocratizantes, sempre presentes nas nossas sociedades.

O texto a seguir apresentado foi produzido por alguém com formação económica, na sua qualidade de contribuinte e, sobretudo, de cidadão, a que se veio juntar uma razoável

capacidade de interpretar e apreciar a realidade do nosso (português) tecido empresarial, em particular o das nossas PMEs.

1. Conceitos e Questões introdutórias

O conceito de **Imposto** é hoje relativamente consensual, podendo de uma forma geral dizer-se que a correspondente definição integrará sempre as seguintes “características”:

- ⇒ (...) é uma prestação pecuniária, coactiva e unilateral
- ⇒ exigida a título definitivo e sem carácter de sanção
- ⇒ devida ao Estado ou a outros entes públicos
- ⇒ com vista à satisfação das necessidades colectivas/fins públicos.

Como é sabido, a respeito deste último elemento, tem havido um crescente alargamento do que se entendem dever ser os objectivos dos Impostos.

Para além das chamadas **finalidades fiscais**, os Impostos são hoje e cada vez mais, utilizados no prosseguimento de outros objectivos (fala-se em **finalidades extra-fiscais**), designadamente na redistribuição do rendimento e da riqueza, na regulação da conjuntura e na promoção do desenvolvimento económico.

No caso Português, este objectivo dual está aliás consagrado desde logo, quer na Constituição quer na Lei Geral Tributária.

Aplicando neste domínio uma metodologia muito comum na generalidade das Ciências Sociais e Humanas, podemos dizer que **Sistema Fiscal** é o conjunto de Impostos existente num determinado espaço de soberania, reciprocamente inter-relacionados e em constante interacção com as restantes variáveis da realidade envolvente, em particular com as suas vertentes económica e social.

- Como em todo e qualquer Sistema, ressalta como fundamental a manutenção de uma lógica global, sendo que, no caso dos Sistemas Fiscais, se podem identificar quatro domínios de análise, a saber:
 - o normativo-legal,
 - o económico,
 - o organizacional
 - e o psicossociológico.

Para os economistas, sempre se mostrou fundamental saber que regras devem moldar um Sistema Fiscal. A questão relaciona-se com os **Princípios de Tributação**, a saber:

- ✓ Equidade / Igualdade
- ✓ Simplicidade
- ✓ Eficiência Económica

Como em muitas outras situações são comuns, no seio dessa trilogia, conflitos e relações de “trade-off”, pelo que as realidades sócio-económicas e os objectivos de política prosseguidos, exigem sucessivos compromissos e compatibilizações.

Os Estados modernos desenvolvem hoje uma vasta actividade financeira, arrecadando as Receitas que se entende como necessárias à cobertura e satisfação das necessidades colectivas.

Ora, o âmbito destas “necessidades colectivas” tem variado ao longo do tempo, ao ritmo do que se tem entendido como sendo passível de integrar as denominadas “**Funções de Estado**”.

Embora com algum exagero, diz-se que, historicamente, se passou de um “Estado Rico” para um “Estado Gordo”. Ou se preferirmos, de um “Estado Proprietário” para um “Estado Gastador”.

Esse sucessivo (e por vezes crescente) alargamento do agora denominado Estado Providência (que nos países desenvolvidos tem funcionado como que “à bolina”, pois tem sido sustentado quer por boas taxas de crescimento do PIB quer pela renovação favorável da Pirâmide Etária), é hoje frequentemente questionado.

Essa posição é baseada em razões objectivas e relativamente consensuais.

Desde logo, nas menores taxas de crescimento das economias e, também, no acentuado envelhecimento da população.

Mas não só: há também críticas que têm que ver com a perda de Eficiência Económica e com os Valores Éticos e Morais que estão implícitos nas nossas Sociedades.

Dito de outra forma, trata-se de colocar “em cima da mesa” não apenas o primeiro, mas sim, conjuntamente, os 2 problemas ou interrogações seguintes:

- Não caminharemos, num futuro próximo (mantendo-se em simultâneo as actuais taxas de crescimento do PIB e da Despesa Pública) para Deficits Públicos (ainda) maiores que as actuais (veja-se os cálculos e comentários feitos por Medina Carreira, que, no caso Português, fala em percentagens de cerca de 10 a 12% dentro de uma década)?

- Será que a colocação (como objectivo central do Sistema Fiscal) de uma tónica excessiva na redistribuição de rendimento, não reduz a eficiência económica dos respectivos agentes, diminuindo o potencial intrínseco de desenvolvimento sustentado da sociedade (livre e democrática) como um todo?

Quando encaradas em conjunto, são questões que vão um pouco mais longe do que o simples estudo do nível de progressividade desejável por forma a evitar quebras no crescimento económico. Aliás, os fenómenos da integração económica, da concorrência fiscal entre Estados, da rápida expansão e generalização do uso das TIC e, principalmente, da **Globalização**, potenciaram a pertinência de toda esta discussão.

Vito Tanzi, um dos fiscalistas que mais tem tratado da questão da Globalização e da concorrência fiscal internacional, utiliza a figura de “térmitas fiscais”, para qualificar esses responsáveis pela erosão das receitas fiscais dos Estados, e que, segundo ele, seriam: o comércio e os pagamentos electrónicos, as operações intra-grupo, os off-shores, derivados e restantes produtos financeiros complexos, a exportação de capital humano e o crescente peso das compras no estrangeiro. Segundo ele, “...hoje o papel do Estado não é substituir o Mercado, mas antes, fazer com que ele funcione...”. À volta do mesmo tipo de preocupações e numa recente conferência promovida pela OCDE em Seul, onde se reuniram os responsáveis pelas Administrações Fiscais de cerca de três dezenas de Países, foram referidas várias áreas que devem merecer especial atenção, com destaque para a identificação dos agressivos (e por vezes duvidosos) esquemas de planeamento fiscal e para as formas de intervenção dos seus “autores” (advogados, contabilistas e consultores fiscais).

Privados de parte das Receitas Fiscais, os Estados são frequentemente tentados a reagir com uma tributação mais “pesada”. Essa reacção, supostamente em nome de maior justiça fiscal, pode vir a revelar-se contraproducente. Como refere Freitas Pereira ... *a concorrência fiscal pode originar a uma erosão das receitas fiscais, a qual, por sua vez, poderá levar a uma maior tributação dos factores menos móveis - designadamente o trabalho -, prejudicando desse modo a equidade do sistema fiscal e a realização de objectivos de maior justiça social*

Sublinhe-se, no entanto, que os efeitos prejudiciais para a sociedade no seu todo podem igualmente resultar de desequilíbrios resultantes de uma tónica excessiva nos outros factores.

De qualquer forma, dentro dos Princípios da Tributação focaremos a nossa atenção, essencialmente, nas relações entre o primeiro e o último (Igualdade “versus” Eficiência Económica).

Começaremos por fazer uma breve resenha histórica desde a Antiguidade, falando depois do presente e das tendências que se perspectivam para o futuro.

2. O Ideal da Igualdade ao longo dos tempos e a sua relação com os Impostos

A **Igualdade** entre os homens é um ideal que existe desde a Antiguidade.

Não obstante, terá sido somente com a Revolução Francesa que surgiu uma verdadeira consagração jurídica desse ideal.

Em rigor, atrevemo-nos a dizer, trata-se de um conceito complexo e “compósito”, que, a partir desse histórico, passou a ser encarado como uma verdadeira triologia de valores.

Defendemos pois que o desenvolvimento económico, em si mesmo, passou a estar intimamente associado a este conceito de igualdade (ou, se preferirmos, de **IGUALDADE**) e, em particular, ao “equilíbrio interno” que foi/vai sendo conseguido entre os “ingredientes” que o compõem.

Por outro lado e no que respeita aos Impostos e à sua fundamentação ética, é igualmente possível identificar uma evolução tendencialmente coincidente, com avanços e recuos, aqui e ali alterada por circunstancialismos históricos particulares e com as naturais excepções.

Na Antiguidade Clássica os Impostos eram o “preço” a pagar pelas comunidades vencidas às vencedoras, para que pudessem continuar a cultivar as suas terras e a usufruir dos seus bens.

Na Grécia Antiga o Imposto passa, por norma, a ser voluntário. No entanto, podia passar a obrigatório em períodos de guerra. Era bem aceite pelos cidadãos livres, pois para os gregos a “Cidade” e o “Estado” estavam acima do cidadão. Tais contribuições eram até assumidas como sinal de virtude e de elevação moral do cidadão, em parte consequência da educação que lhe era ministrada e raramente tinham carácter coactivo.

Façamos aqui um pequeno parêntesis, para identificar, desde já, dois importantes factores distintivos do Ocidente face ao Oriente e que têm que ver com a

diferença entre a Cidade livre (a Polis Grega) e os Impérios aristocráticos e despóticos do Oriente.

Basicamente, é a diferença entre a soberania popular (embora apenas para os ditos Homens livres, já que os Escravos e as Mulheres estavam excluídos do processo político) e a servidão para todos.

Por outro lado, registe-se uma outra diferença (igualmente fundamental) e que tem que ver com as contingências do direito de propriedade: a ideia de um soberano dono de tudo (generalizada no Oriente) não favorece obviamente a iniciativa económica.

Os impérios aristocráticos e despóticos eram verdadeiros aparelhos de extorsão. Ora, como sabemos, apenas as sociedades com espaço para a iniciativa e propriedade individual estavam em condições de "fazer crescer o bolo" de forma "natural" e contínua. Como alguém disse, *"...uma Lei contra a propriedade é uma Lei contra o desenvolvimento ..."*.

Os Romanos viam a questão dos Impostos de uma forma diferente da dos Gregos: por norma às pessoas livres não era exigido Imposto. Ele só era exigido aos vencidos.

Com a queda do Império Romano e o desenvolvimento das Comunidades Cristãs, vai ganhando maior peso a ideia de que os impostos são para pagar *"... a César o que é de César..."*. Deixar de o fazer é, para um Cristão, um verdadeiro furto, como referia Santo Agostinho. A obrigação tem como fundamento a existência de uma contrapartida constituída por benefícios que o indivíduo recebe da Sociedade, funcionando como que a remuneração devida às autoridades gestoras do bem comum.

De referir que estes fundamentos da ética e da moral Cristã são importantes para entender, mais tarde, quer os renovados apelos à civilidade e cumprimento dos deveres fiscais dos cidadãos, quer à limitação da extensão dos Impostos ou crítica aos abusos por parte do Estado.

Aliás, um certo "tempero" no sentido de leis e de uma moral "igualitárias" pode ser encontrada já na própria Bíblia: os soberanos recebiam de Deus a riqueza e o poder, sim, ... mas sempre na condição de se portarem bem!

A Idade Média foi algo incaracterística, registando-se com frequência situações de grande injustiça e abusos tributários. A Europa, podemos dizê-lo, passa por um período de trevas. No entanto, as bases para o desenvolvimento já lá estavam e têm muito que ver com a tradição judaico-cristã de legitimação desse

direito de propriedade, o qual por sua vez, encontra as suas verdadeiras origens numa certa hostilidade hebraica à autocracia.

Com S. Tomás de Aquino começa a defender-se uma certa igualdade no esforço tributário exigido aos cidadãos e uma repartição equitativa dos impostos: estes deixam de estar relacionados com questões de submissão e domínio e passam a constituir uma obrigação do cidadão para com a comunidade.

Façamos aqui um novo parêntesis para introduzir uma outra diferença, neste caso não tanto entre Ocidente e Oriente, mas talvez mais, entre o a tradição Judaico-Cristã e o Oriente Islâmico.

Referimo-nos à separação entre o Secular e o Religioso: enquanto nas Sociedades Islâmicas a Religião era em princípio suprema e inseparável do poder/Estado e o governo ideal não podia ser outro que não o de homens santos, o **Cristianismo** estabeleceu muito cedo a distinção entre Deus e César. E, recorde-se “...a cada um o que lhe é devido...”!

Relativamente ao Islão, não é possível separar o recente desempenho económico da maioria das nações muçulmanas das formas assumidas pela fé e pela cultura nesses países.

Islão significa submissão a Deus. Na medida em que o Islão vincula a fé ao poder e ao domínio, como efectivamente acontece, a perda de poder sentida em relação às sociedades “ocidentais” tornou-se uma fonte de profundo desespero angústia.

A partir do séc. XVII em diante mudou radicalmente o equilíbrio de forças no mundo: o Islão converteu-se numa área económica e intelectualmente estagnada e a percepção desta realidade tornou-se penosa para alguns líderes do Islão. E tudo isso, apesar (?) do **petróleo**. As receitas que ele proporciona são, a longo prazo efémeras. A riqueza petrolífera, por demasiado abundante, reduz o interesse do Estado em criar as condições propícias ao crescimento económico do sector privado para, posteriormente, o taxar com impostos.

Há autores (Nancy Birdsall e Arvind Subramanian) que dizem haver uma única palavra para os problemas do mundo: petróleo! Segundo eles “ ... também há extraordinárias receitas provenientes do petróleo no Alasca, no Reino Unido, e na Noruega ..., locais onde a transparência cívica, o império da Lei e os processos democráticos firmemente estabelecidos impedem que as mesmas sirvam para encher os bolsos de alguns ...”

Birdsall e Subramanian sublinham dessa forma o papel importante que resulta da existência de uma certa relação de “mútua responsabilização” entre Estado e Cidadãos.

Ora, não havendo essa relação cívica entre as “partes”, pouca importância restará para os direitos de propriedade, a legislação contratual, tribunais independentes, ..., etc.

Além disso, estamos em geral a falar de sociedades que:

- não “produzem” uma força de trabalho informada e capaz;
- continuam a rejeitar ou suspeitar das técnicas e, sobretudo, das ideias vindas do ocidente “infel”;
- e onde se persiste em não reconhecer às mulheres o seu lugar na sociedade.

Atenção: apesar de tudo isso, sublinhe-se, como faz David Landes, haver uma fronteira clara entre esta realidade e aquilo que foi o Islão de outros tempos (um exemplo de tolerância e de convívio inter-cultural). E para que não restem dúvidas, esse autor recorda-nos que “... apesar de todos os episódios recentes de intolerância muçulmana, o mundo muçulmano jamais foi culpado de promover a sistemática conversão forçada, expulsões sistemáticas e maciças, genocídios, e o holocausto ...”, numa referência clara, em tom autocrítico, ao Ocidente Cristão.

Nos dias de hoje, no entanto, o Islão continua a não separar o Religioso do Secular. Os dois “planos” constituem um modelo integrado: o Estado ideal é uma Teocracia em que os Doutores da Fé ocupam o lugar dos Cientistas.

É curioso ver como esta questão se mantém importante e actual: veja-se a polémica recente originada pelas palavras do Papa e posterior revolta dos extremistas Islâmicos. Esse e outros episódios similares parecem pois confirmar que o Islamismo, ao contrário do Cristianismo, não aprendeu a conviver com a Razão e com a Ciência.

Ainda assim, há que relativizar esta “conclusão”, realçando o papel fundamental que têm os “factores contextuais”. Como sublinha Thomas Friedman no seu recente best-seller, a Índia é o 2º país com maior número de muçulmanos no mundo (a seguir à Indonésia) e não vemos os muçulmanos da Índia a culpar a América por todos os males do mundo Islâmico. Porquê? A Índia, sendo um país de tradição predominantemente Indu, já teve Presidentes muçulmanos; a classe média tem alguma expressão e há uma Sociedade Civil razoavelmente robusta; no Supremo

Tribunal há uma mulher muçulmana; na Arábia Saudita as mulheres não podem sequer conduzir automóveis! Em suma, contexto diferente, mentalidade diferente. Retomemos a evolução registada no espaço europeu. Muito importantes foram, evidentemente, as ideias de Lutero, que defendia que os impostos deviam ser pagos porque eram justos e estavam preceituados na Lei.

É todavia na Idade Contemporânea, com a queda dos absolutismos, que se dá a verdadeira e definitiva mudança para um novo paradigma.

Para Rousseau as contribuições individuais, sendo voluntárias e livres, resultam do pacto social primitivamente estabelecido com o Estado soberano, juiz único das necessidades públicas.

Os cidadãos devem submeter-se à vontade expressa da maioria, sendo ao Estado que cabe fixar os justos e proporcionais sacrifícios por forma assegurar a justiça tributária.

A **Europa** foi assim, embora a níveis e em graus algo diferentes, um espaço onde se desenvolveram áreas de pensamento potencialmente livre. A expressão máxima surgirá com a Reforma Protestante que abriu caminho a uma verdadeira Revolução Comercial e ao Capitalismo Mercantil.

Max Weber defende em “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” que o protestantismo sancionou uma ética de comportamento quotidiano que conduzia ao sucesso nos negócios.

É uma postura que questiona o fatalismo “crónico” dos Católicos e que coloca especial ênfase na instrução e na cultura. Atribui-se particular importância ao tempo e cultiva-se ainda mais um certo cepticismo e “resistência” à autoridade.

Weber revela-se partidário duma “ética de responsabilidade”, por oposição a uma “ética de convicção”. Sendo assim, refere, “... deve contar-se com as fraquezas comuns do Homem ... e responsabilizar cada um das consequências das suas próprias acções ...”

Todo este percurso histórico parece assim apontar para que sejam estes os factores explicativos essenciais ao progresso e ao desenvolvimento económico, a médio/longo prazo: a liberdade e a segurança das pessoas e da propriedade. Nada melhor para estimular o espírito de iniciativa, disse Adam Smith.

Aquele que para muitos é tido como verdadeiro “pai” da Economia foi na questão em causa um pouco mais longe, ao defender que os impostos visavam não só permitir a arrecadação de meios financeiros necessários à administração

da justiça e segurança e a realização de obras que os particulares não podiam realizar, como, também, a protecção da propriedade privada.

O século passado, marcado entre outras coisas pela grande depressão e por duas guerras mundiais, foi propício ao aumento do intervencionismo dos Estados na economia, seja porque se pretendeu com isso corrigir as grandes desigualdades socio-económicas entre cidadãos de um mesmo espaço territorial e garantir a paz social, seja porque a teoria dominante na área económica apontava nessa direcção, como forma de colmatar as falhas de mercado e promover o pleno emprego.

Nas **economias colectivistas de Leste**, a solidariedade colectiva prosseguida pelo poder político instituído conduziu à colectivização dos meios de produção e à concentração de propriedade nas mãos do Estado, daí resultando, consequentemente, um sistema com elevadíssimas receitas/despesas públicas.

O modelo soviético mostrou como é desaconselhável colocar a economia à frente da liberdade: o Socialismo real era uma espécie de Garantia de Produção associada a uma Promessa de Liberdade, que deu mau resultado.

Caricaturando um pouco, dir-se-ia que enquanto o Capitalismo "enriquecia as pessoas de forma (às vezes muito) desigual", o Comunismo "tornava as pessoas (quase todas) igualitariamente pobres".

Nas **economias ocidentais** a questão é um pouco diferente: a crescente vocação intervencionista do Estado na generalidade dos países, foi acompanhada do crescimento do seu aparelho administrativo-burocrático, originando uma enorme despesa pública.

Retomemos novamente a questão central, para nos colocarmos, a nós próprios, uma questão: estaremos afinal, a defender uma liberdade sem equidade e, sobretudo, sem solidariedade?

Claro que não! A liberdade estritamente formal, consagrada nos textos jurídico-legais da generalidade das sociedades democráticas, sendo necessária, é obviamente insuficiente.

Em nome da equidade/igualdade há que promover um certo "dopping" ou discriminação positiva em favor das camadas sociais mais desfavorecidas.

Em termos de impostos, como vimos, isto tem sobretudo que ver com as denominadas finalidades extra-fiscais da tributação, particularmente com o objectivo de redistribuição de rendimento e de riqueza. No entanto (e a questão essencial é esta), entendemos que a procura dessa igualdade não deve ser

conseguida à custa do sacrifício de outros valores fundamentais, nomeadamente da liberdade.

Por outras palavras, não devemos levar demasiado longe essa fraternidade/solidariedade, uma vez que nos arriscamos a passar para uma situação de “não IGUALDADE” (porque uma verdadeira ausência total de liberdade), prejudicial, como vimos, ao desenvolvimento económico das sociedades modernas, as quais se pretende, continuem livres.

3. Eficiência Económica: passado, presente e futuro

Talvez seja um exagero, mas, até certo ponto, é possível defender a ideia de que o verdadeiro desenvolvimento económico na Humanidade só ocorreu após a Revolução Industrial.

Até ao séc. XVIII a preocupação da maior parte dos habitantes deste planeta era a simples sobrevivência.

O que aconteceu nos últimos 250 anos, que tornou possível a uma fracção significativa da humanidade deixar para trás a miséria e escapar a essa luta diária pela sobrevivência?

Pode não haver uma resposta completa e satisfatória para todos os gostos, mas em nossa opinião, um papel absolutamente decisivo coube precisamente a um conjunto de factores que gravitam em torno da trilogia fundamental atrás referida: **Liberdade, Igualdade e Solidariedade**.

Isso não quer dizer, claro, que não haja diferenças, no espaço e no tempo, entre os diferentes processos de desenvolvimento. Os factores essenciais podem ser potenciados ou inibidos por outros menos importantes, funcionar melhor ou pior num determinado momento histórico, etc. Como sabemos, os determinantes de processos complexos são invariavelmente plurais e interligadas.

Seria um erro supor que as virtudes de hoje devem também ser as de amanhã e que um dado factor, uma vez potenciador do desenvolvimento económico, será sempre igualmente compensador.

A História não funciona assim: os próprios requisitos do desenvolvimento podem mudar, pelo menos em parte (veja-se, por ex^o, as diferentes razões para o sucesso japonês, quando comparado com a Europa). Aliás, nesse, como noutros casos de países asiáticos (Coreia, Taiwan, ...) o papel assumido pelo Estado na economia foi e é diferente, revelando-se essencial (ao contrário por ex^o dos Estados Unidos) a lançar, proteger e orientar mercados livres.

Concentremo-nos agora na análise das questões da **Carga Fiscal**, do peso do **Estado** nas Economias modernas e da relação que isso tem com a **Eficiência económica** e com a **Liberdade**.

Embora não na totalidade, devemos reconhecer alguma simpatia por muitas das ideias defendidas pela chamada "**Teoria da Escolha Pública**" (TEP).

Uma das ideias mais enfatizadas por James Buchanan (o economista mais importante desta "Escola") passa por sublinhar que "... a realidade não está dividida em disciplinas...".

Cada uma das Ciências representa apenas um prisma e uma forma de olhar para essa realidade. Toda a realidade, para ser entendida, carece da conjugação dos pontos de vista de várias ciências.

Assim sendo, não existe uma parte da realidade que seja económica, mas sim uma forma económica de olhar para a realidade. A Economia não é pois o estudo da realidade económica, mas sim o estudo da realidade a partir de uma estrutura económica de análise.

Como sabemos, a metodologia da Economia identifica-se com a escolha humana: todas as situações em que, algo identificável como uma escolha está presente, podem ser consideradas pela ciência económica. Mas os economistas não devem nunca perder de vista a complexidade e a variedade de factores envolvidos nessas escolhas.

A este propósito (e do erro frequentemente cometido por alguns economistas quando analisam a realidade social), o exemplo de Levit sobre os infantários israelitas é paradigmático. Tratava-se de uma situação em que, contrariamente ao que seria expectável à luz dos princípios da Ciência das escolhas e incentivos (a Economia), o aumento da multa/penalização pelos atrasos fazia aumentar (e não diminuir) o número de pais que chegava atrasado ao infantário para a recolha dos filhos.

Porquê? Simples: não há só incentivos de natureza económica; também os há de natureza social e moral; e, o mais importante de tudo, há como que um "trade-off" entre eles (o qual, aliás, pode variar com o tempo e o espaço).

No caso apresentado, como é bom de ver, Levit constatou que os pais estavam dispostos a entregar no infantário um cheque maior (a penalização económica pelos atrasos) "em troca" do alívio que sentiam ao deixarem para trás aquele sentimento de culpa (incentivo social e moral).

Outra questão importante para os autores da TEP tem que ver com um refazer das ligações perdidas entre a Economia e a Política: recusam uma visão dualista do homem – homo economicus e homo politicus –, considerando antes que, tanto a Economia quanto a Política são, afinal, duas formas de lutar (embora por

processos e custos diferentes) contra a escassez mediante uma competição por recursos.

Buchanan afasta-se pois consideravelmente das teses do paradigma neoclássico, no que toca às motivações dos indivíduos: estes não são apenas motivados pelo egoísmo e pelo proveito material; o comportamento dos homens é comandado por um conjunto muito mais rico de valores e preferências.

O que é que isto tem que ver com Impostos, Eficiência Económica e Liberdade? Muito. Senão, vejamos:

A Teoria da Escolha Pública questiona a bondade de todas (ou da maioria) das intervenções do Estado na Economia, por oposição à visão mais intervencionista (Keynesiana), que crê que o Governo actua pura e simplesmente para corrigir efectivas falhas do mercado.

Os autores desta Escola (TEP) questionam-se sobre se não haverá uma certa ingenuidade na contraposição do mercado (como esfera de interesses privados) face à política (como esfera de interesses comuns), ingenuidade essa, aliás, que tem levado a confiar ao Estado o monopólio da função de integração social). São pois de opinião que a “economia de interesses” pode corroer o Estado, tanto quanto o Mercado.

O que terá sucedido foi que os economistas se focalizaram no estudo dos fenómenos de mercado, deixando de fora a análise dos processos de decisão colectiva. Essa era matéria para sociólogos e politólogos.

Claro que se analisavam muitas questões relacionadas com sector público e o peso do Estado, mas essas análises quase se restringiam à questão das “falhas de mercado” e à problemática das finanças públicas, sendo que se assumia sempre uma visão agregada do Estado e do Sector Público.

Desta forma, o estudo do comportamento individual dos agentes políticos e dos vários elementos da Administração Pública foi quase sempre omitido. Era uma metodologia diferente daquela que era aplicada ao estudo dos fenómenos e relações de mercado. Ora, as recomendações e o rigor normativo têm que ser válidos num e noutro campo. O comportamento dos indivíduos deverá ter em conta os seus reais “defeitos”, motivações e virtudes, estejamos nós no plano do mercado ou no plano das decisões políticas.

A verdade é que uma parte muito importante (em Portugal cerca de 50% do PIB) dos recursos económicos é “gerida” basicamente através de mecanismos políticos,

pelo que, nesse contexto, não é possível ignorar as profundas relações existentes entre economia e política.

Não é pois razoável a visão dualista do comportamento humano (implícita na teoria neoclássica dominante e que hoje é inconscientemente assumida pela generalidade dos economistas e sociólogos), segundo a qual o comportamento dos indivíduos no mercado é motivado por razões de interesse próprio, enquanto que as suas acções na esfera política são (ou deveriam ser) motivadas pelo interesse público.

Singular, sem dúvida esta visão da natureza humana: uns pautariam a sua acção pelo “egoísmo”, que se manifestaria nos processos de mercado; outros orientar-se-iam pelo interesse público, misteriosamente presente na suas acções sempre que estivessem em causa processos de decisão colectiva à margem do mercado!

Por que razão teríamos seres humanos estruturalmente diferentes nos diversos tipos de organizações sociais (Empresas, IPSS, ONG ou Instituições Governamentais) pensadas para servir o “interesse público”? Não faz muito sentido.

Os políticos e os burocratas agem principalmente (não exclusivamente) em função dos seus interesses pessoais.

O que sucede, por comparação com aquilo que acontece no mercado, é que essa “função” pode incluir outras e diferentes “variáveis”, como sejam o prestígio social, o gosto pelo poder, a ideologia, etc.

Por outro lado, também acontece com muita frequência (estejamos nós no domínio do mercado ou no das decisões colectivas) haver uma significativa diferença entre a informação que proclamamos publicamente e aquela que julgamos ser verdadeira. Observa-se esse tipo de comportamento quer nas relações privadas quer na política.

Em suma, o estudo do fenómeno político e dos processos de decisão colectiva devem, assim, partir da mesma concepção realista da natureza humana, aplicada aos restantes domínios da acção em Sociedade.

Como referem André Alves e José Moreira, “... achar que os políticos e burocratas têm como principal motivação o interesse público e se limitam a cumprir uma, supostamente objectiva, vontade geral, é ter uma visão romântica da política ...”

Daqui não se deverá concluir, simplesmente, pela não existência de diferenças entre os processos de mercado e os mecanismos políticos de decisão colectiva.

A diferença básica e fundamental é que na política são impostas às minorias perdedoras as decisões tomadas pelas maiorias vencedoras.

Numa **democracia** todos os cidadãos têm o direito de votar; no entanto apenas atingem o seu objectivo os que estão do lado da maioria.

Já no **mercado**, cada indivíduo é soberano na sua esfera de acção pessoal, suportando directamente os custos das suas decisões.

De facto, no processo político, os custos e benefícios das decisões tomadas, não são, ao contrário do que sucede no mercado, "internalizados" por quem toma a decisão.

Claro que no mercado também existem externalidades, mas a questão fundamental é que aí elas são uma excepção ao seu funcionamento normal, enquanto que no processo político o divórcio entre os decisores, por um lado e os custos/benefícios, por outro, é intrínseco à própria natureza do mecanismo dessas decisões colectivas.

Podemos então dizer que, excluída a questão das externalidades, o mercado é um "palco democrático", pois cada transacção entre duas partes afecta essencialmente os envolvidos nessa troca.

Já no plano político, somos confrontados com situações em que uma maioria pode agir discriminatoriamente contra os interesses de uma minoria.

Acresce que, do ponto de vista individual, a influência do voto de cada eleitor é praticamente insignificante, mesmo se as decisões em causa, como frequentemente acontece, o afectam de forma efectiva.

Mais: se no mercado os agentes económicos podem por vezes ser "enganados" pelas informações veiculadas pelo sistema de preços (mecanismo privilegiado de transmissão de informação que, apesar de tudo é parcial e passível de "enviesamentos"), no processo político esse risco é ainda maior (há mais incerteza, quebra-se a relação na esfera individual entre custo/benefício ou entre voto/resultado, e tende-se para a "natural" socialização do desperdício).

É o que sucede, por exº, nas chamadas situações de "logrolling": há como que uma troca de votos de forma a garantir uma mútua aprovação de leis e projectos, os quais são com alguma frequência de duvidoso interesse para a generalidade dos cidadãos.

Tal troca pode, por exº, ter um efeito líquido positivo para esta ou aquela Região (porque aí se concentram os investimentos e benefícios) mas ser negativa

para a grande maioria dos cidadãos (por quem se repartem "alegremente" os custos).

Havendo uma generalizada ilusão de gratuidade associada aos bens e serviços fornecidos pelo Estado, só através da redução da **Despesa Pública** se reduziria a probabilidade de situações desse tipo crescerem de forma desmesurada.

Quanto mais Estado, maior o risco de se confundir o "bem comum" com o "bem governamental".

Porque é que esta questão, que é particularmente sublinhada pelos adeptos da TEP, tem uma acrescida importância no âmbito do nosso trabalho (Impostos, Liberdade e Desenvolvimento Económico)?

É que, para além de tudo o que vimos, nos permite também reafirmar o papel fundamental que teve (e terá) a **definição de um claro enquadramento constitucional** (entendido, em sentido lato, como o conjunto de "regras do jogo" de acordo com as quais se desenvolve a acção política corrente) que seja simultaneamente (economicamente) eficiente, (socialmente) justo e (politicamente) democrático.

Alguns defensores da TEP chegam a advogar como sendo essencial, a definição de limites constitucionais ao poder fiscal do Estado.

Podemos não ir tão longe. Mas há alguma influência dessas ideias, por exemplo, na posição defendida por alguns economistas portugueses, sobre a necessidade de criar uma Comissão independente para monitorização do Deficit Público ou ainda, na chamada de atenção para as vantagens de um Orçamento de Estado plurianual (são situações que têm a vantagem de, pelo menos em parte, escapar aos efeitos perniciosos do dito "logrolling").

Sejamos claros no que toca à amplitude dos poderes e às funções desempenhadas pelo Estado (entendido genericamente como um conjunto de instituições e organismos, regulados e geridos por determinados processos e mecanismos de natureza social assentes na ideia de "nação"): no estágio actual de desenvolvimento da humanidade, o Estado continua a ser essencial ao crescimento e ao progresso das Sociedades.

Para além das suas funções mais tradicionais (segurança, justiça,...) a sua intervenção, ainda no campo estritamente económico, encontra justificação na existência de externalidades, na existência de bens públicos e na necessidade de regulação da concorrência.

Mas tudo isso não "apaga" uma evidência já acima referenciada: a par das "falhas de mercado" há necessariamente também, "falhas do Governo/Estado".

É uma hipótese pouco tratada nos Manuais de Finanças Públicas e da Economia do bem-estar, quase sempre adeptos incondicionais da "bondade" das intervenções do Estado na Economia.

Coloquemos agora uma outra questão importante: **o que é isso de "Interesse Público"?** ; e **quem o define?**

A este propósito, há que distinguir desde logo, "bem comum" de "bem particular" e de "bem governamental". Trata-se de uma distinção já presente na obra de David Hume, embora com outra terminologia.

O que se defende é que "bem comum" não é a maximização da utilidade social de Bentham, mas antes o "interesse comum na troca".

É neste sentido que se tem de entender a "mão invisível" de A. Smith, uma metáfora que tem implícita a ideia de que a coincidência entre o interesse próprio e o interesse alheio é a principal condição para o mútuo benefício.

Seria então neste ponto (nesse permanente e intemporal "prestar de atenção ao interesse do outro") que se poderia encontrar a principal vantagem da economia de mercado (funcionando como que uma "cooperativa de interesses próprios") face à economia "planificada".

Os indivíduos agem (no mercado ou fora dele) motivados essencialmente (embora não exclusivamente) pelos seus próprios interesses e não por um qualquer e vago interesse geral.

O reconhecimento deste "**individualismo metodológico**" (mais ou menos presente no pensamento de Hume, Smith e Schumpeter, por ex^o), e que à partida poderia ser visto como uma debilidade da espécie humana, pode afinal ser o "clikc" que faz a diferença, definido que seja um adequado enquadramento político-constitucional que garanta o funcionamento eficiente da sociedade em liberdade. Em vez de partir de um homem ideal (despido de interesses e paixões), há que sujeitar homens e mulheres de carne e osso a um quadro jurídico e institucional (um bem comum) capaz de conciliar os interesses próprios com o interesse geral, através naturalmente da acção de (algumas) entidades reguladoras e fiscalizadoras.

Curiosamente, esta ideia está igualmente presente naquilo que hoje se designa por "**Activismo Social**".

Vejamos: O que está a fazer uma grande Empresa (por ex^o a McDonalds) quando se compromete em financiar um Programa de Conservação Ambiental a nível internacional?

Naturalmente, a valorizar a sua Marca Global, agindo como um "bom cidadão" na Sociedade e aproveitando essa "oportunidade" de negócio!

É, de certa forma, o retorno à ideia básica de Smith: a melhor forma de melhorar o mundo foi conseguida por alguém que fez as "coisas certas" pelas "razões erradas". Sim, porque esperar que se façam as "coisas certas" pelas "razões certas", pode ser bem mais difícil, como conclui Friedman.

O "individualismo metodológico" não nega a dimensão social do ser humano, nem afasta a importância das diversas Instituições presentes na sociedade.

O que faz, é antes sublinhar o facto de toda a acção colectiva das mesmas não poder deixar de ser vista (também) como acção de indivíduos que escolhem agir colectivamente para atingir (entre outros) os seus objectivos.

A ser assim, e em particular no que respeita ao Estado no seu conjunto, este deixa de ter objectivos, motivações e, muito menos, valores próprios.

Deve ser estudado, aperfeiçoado, de certa forma fortalecido até, mas sempre no quadro do estabelecimento de um enquadramento constitucional adequado à protecção dos direitos e liberdades individuais.

Repare-se como o "individualismo metodológico" se revela igualmente adequado para explicar o comportamento dos funcionários e burocratas. Estes não são nem mais nem menos desonestos ou competentes que os restantes membros da comunidade: são racionais e agem de acordo com os seus interesses. O que têm é um diferente esquema de incentivos.

As questões do **ótimo social** e do **interesse público** foram abordadas por muitos outros autores. Arrow, por ex^o, conclui pela impossibilidade de, a partir das funções de preferências individuais, construir uma função de bem-estar social. Sendo assim, as políticas públicas ficariam estrategicamente órfãs e "condenadas" a violar as preferências individuais.

Era, naturalmente, uma incómoda conclusão: partindo da racionalidade das escolhas individuais, esbarrava-se na impossibilidade da democracia possibilitar escolhas sociais racionais!

Outra análise interessante foi a de Downs, cuja conclusão apontava no sentido de que, em democracia, pode ser racional para a maioria dos eleitores, simplesmente, não votar, ou em alternativa, fazê-lo de forma desinformada !

Não sendo politicamente correcta, a conclusão é absolutamente sustentável numa simples análise custo/benefício.

Quando o número de eleitores é muito elevado, a probabilidade de um voto individual ser decisivo ou sequer relevante é insignificante. Se o eleitor quiser realizar uma escolha esclarecida, terá de recolher informação, suportando os respectivos “custos”. Olhando para esta realidade “de uma forma económica” - não nos esqueçamos que a Economia é a Ciência das escolhas e dos incentivos - estamos, de facto, perante um verdadeiro desincentivo ao voto!

Outra questão, na sequência desta, tem que ver com o facto de se poder, afinal, retirar utilidade desse “investimento” em informação, nomeadamente através do poder de influência que alguns cidadãos conseguem no voto de terceiros: é a realidade dos **lobbies** ou **grupos de pressão**, cuja existência e voz se fazem sentir, directa ou indirectamente, “à mesa do Orçamento”.

Há Fiscalistas que referem a existência e o peso dos lobbies como sendo um dos factores de complexidade artificial do nosso Sistema Fiscal (Casalta Nabais).

Mas, retomando a questão do mercado e do processo político em geral, talvez possamos ir um pouco mais longe: em democracia, a “frustração” por vezes sentida por alguns intelectuais “progressistas”, ferozes críticos da economia de mercado, resulta afinal dessa incongruência ou não aplicação da lógica do custo/benefício. “...investimos tanto, em informação e cultura, e, afinal, o nosso voto também só conta por um....”. Ironia das ironias: clama-se pelo direito a um “retorno” maior pelo facto de se ter “investido” mais !

Parece que às vezes até dava jeito que as “regras e a lógica do mercado” funcionassem no plano eleitoral e nos mecanismos de escolha e decisão colectivas. De tudo o que se disse anteriormente, parece resultar a necessidade de reconhecer um papel central para aquilo que vulgarmente se designa por “**sociedade civil**”.

Estamos já bem distanciados das posturas de Rosseau (para quem não existiria sociedade civil, sendo o Estado responsável por tudo) e de Marx [para quem a sociedade civil se esgotaria nas relações económicas desenvolvidas no(s) mercado(s)].

Por outro lado, algumas das limitações ou críticas àquilo a que chamamos Democracia e/ou às suas regras do seu funcionamento (dificuldade em definir interesse público e bem comum, impossibilidade em chegar a uma função racional de bem-estar social, eventual peso excessivo dos lobies, ...) reforçam ainda mais

a importância de uma definição clara do enquadramento constitucional que garanta o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos indivíduos.

Por outras palavras: limitar os custos inerentes ao processo político, garantir o respeito pelas minorias e os direitos e liberdades de todos os cidadãos, passa necessariamente por esse forte enquadramento legal/constitucional.

Só esta “**visão contratualista**” dará o necessário enquadramento àquilo que reputamos de essencial (o direito à vida, à propriedade e à liberdade) tendo na sua base um conjunto de normas (as “regras do jogo social”) tanto quanto possível gerais e abstractas.

Tudo o que vai (muito) para além disso, traduz-se em peso excessivo de funcionários e burocratas.

Estes, tendo um rendimento que pouco ou nada depende da qualidade do serviço e da satisfação dos clientes (“utentes”), tendem naturalmente a desenvolver procedimentos e atitudes de “auto-justificação”.

Falta-lhes, na feliz expressão de André Alves e José Moreira, “...o efeito disciplinador da concorrência...”.

De sublinhar que a **Ética**, a **Moral** e o **respeito pela Legalidade** não provêm do Estado: emanam da Sociedade, sendo pois naturalmente extensíveis a todo o aparelho público administrativo e respectivos funcionários.

Como refere Germano Marques da Silva, “ ... A razão ética que fundamenta o sistema jurídico não é uma razão de Estado; na perspectiva democrática, a ideia da qual se extraem os valores a serem absorvidos pelo sistema jurídico é a afirmada pela própria sociedade segundo as suas razões de crença e confiança em determinado ideal de Justiça, que ela busca realizar por meio do Estado....”

Poder-se-ia qualificar de excessivamente liberal esta ideia de sublinhar constantemente a necessidade de disciplinar a intervenção e a actividade do Estado. Senão, vejamos:

Em termos fiscais ou tributários, a questão da liberdade formal tem muito que ver com o facto de a principal fonte do Direito Fiscal ter sido, desde sempre, a Lei. Como sublinha Freitas Pereira, a preocupação com os impostos sempre esteve presente nos textos constitucionais, embora se reconheça que, modernamente, tal preocupação tem assumido contornos mais visíveis. Ao falar-se de **Estado de Direito** está-se implicitamente a supor que “estamos perante um Estado que tem por fim a Justiça e que actua segundo o Direito”.

Por norma, são as Constituições que definem quem tem competências legislativas (normalmente os Parlamentos).

Ora, sendo estas Assembleias ou Parlamentos representativos da vontade popular expressa em actos eleitorais, o que haveria seria então como que um **“modelo de auto-tributação”**. Parece que, afinal, temos o Estado que queremos ! Todavia, como vimos (e veremos), são inúmeras as razões que acabam por tornar a realidade diferente da conjecturada num quadro formal de “boas intenções”.

No limite, podemos chegar a situações em que o Homem, na ilusão de conseguir construir o “Paraíso” na terra, utilizando como “instrumento” principal a figura de um Estado forte e prepotente, acabe por, em boa verdade, chegar mais depressa ... às portas do “Inferno”.

Uma certa ideia de “santificação” do Estado e do poder exercido por déspotas benevolentes ou governantes desinteressados, aptos a conduzir-nos a uma sociedade mais justa, tem muito que ver com a consciência mítica do ser humano.

Condenados a uma curta existência temporal, sujeitos a privações e conscientes das suas limitações, os Homens, na busca de respostas para os seus problemas, sempre tiveram a “tentação” em encontrar “fora” de si, a solução.

No que toca ao desenvolvimento e progresso económico-social da humanidade **o Estado não é a solução.**

Marx, por exemplo, que em alguns aspectos pode ser visto como um verdadeiro “profeta da globalização”, enganou-se em algumas das suas “profecias” a respeito do papel do Estado. Desde logo, a primeira revolução inspirada pelo marxismo aconteceu no lugar errado (um país onde o capitalismo não se tinha ainda sequer desenvolvido). Depois porque, feita a revolução e a caminho da sociedade sem classes, o Estado não preparou a sua auto-extinção, antes se tornando num verdadeiro Estado totalitário. Finalmente porque, com a queda do muro de Berlim e a crescente integração das economias de Leste no mercado globalizado, a esfera de influência do Estado na economia desses países tende a diminuir (e muito).

Não obstante, também verificámos (e somos dessa opinião) que o Estado pode, e deve, fazer parte da solução. Como é evidente, todas as economias têm necessidade de fazer alguma redistribuição de rendimento: é melhor para a economia em si e para a sociedade.

A educação, por exemplo, é uma forma fantástica de fazer essa redistribuição: garantir o acesso responsável da generalidade dos cidadãos à cultura e à

educação ao longo da vida através do financiamento público da educação é, por certo, uma boa política.

É a ideia do conhecido provérbio chinês, segundo o qual é mais eficaz e digno gastar recursos a ensinar um homem a pescar do que gastá-los a fornecer-lhe peixe.

Em contrapartida, há por vezes, por parte daqueles que pedem mais proteccionismo para as economias nacionais e maior poder para os Estados, um certo esquecimento relativamente a conceitos económicos essenciais.

Mais: parece até que têm do conceito de solidariedade social uma visão demasiado “egoísta”.

Como bem nota Krugman, a propósito da entrada no mercado das economias dos países anteriormente arredados do comércio mundial:

“... seria lícito esperar que toda a gente, ao assistir a uma rápida melhoria dos padrões de vida de centenas de milhões de pessoas, muitas das quais tinham sido antes desesperadamente pobres, acolhesse favoravelmente essa mudança na paisagem global como um progresso e como uma oportunidade de negócios ...”.

É uma ideia que nos deve fazer reflectir.

Quando, por exemplo, uma determinada produção se deslocaliza de Portugal para a Polónia, somos “naturalmente” tentados a pensar exclusivamente no aumento de desemprego em Portugal, esquecendo-nos que lá (na Polónia) haverá aumento de emprego.

Bem vistas as coisas, seria até mais justo, na medida em que os operários polacos têm salários mais baixos !

Aliás, o “Mundo Plano” e a Globalização tendem a “baralhar” as posições políticas tradicionais e dão à conflitualidade social novas dimensões. Perdem algum sentido os conceitos de “direita” e “esquerda”. Friedman, por exemplo, fala em “Partido do Muro” por oposição ao “Partido da Rede”.

Por outro lado, esbateu-se bastante o tradicional e vincado antagonismo entre Trabalho e Capital. Hoje, cada um de nós tem dentro de si uma pluralidade de “facetas”: às vezes pensamos como “accionistas”, outras como “empregados”, outras como “contribuintes”, outras ainda como “clientes”, etc.

De qualquer forma, em maior ou menor grau, assumimos como pacífica a ideia de que **o Estado faz parte da solução.**

Outra coisa, diferente, muito diferente, seria delegar-lhe o “aperfeiçoamento da criação”. O que esperamos dele (Estado) é a promoção de uma certa igualdade/solidariedade, mas sempre sem prejuízo da liberdade individual.

Também aqui o **Cristianismo** marca pontos relativamente às restantes Religiões, ao “temperar” de forma singular a triologia de que falávamos no início (Liberdade, Igualdade e Solidariedade), fazendo pender ligeiramente a “balança”, a favor da Liberdade.

Se é certo que as diversas religiões, cada uma à sua maneira, exaltam a sabedoria, a compaixão, a humanidade, o desprendimento e a humildade (valores desejavelmente comuns à toda a humanidade), é no Cristianismo (mais no Protestantismo do que no Catolicismo ou nos Ortodoxos) que a liberdade individual assume importância vital.

Cristo, filho de Deus (Deus feito homem) vem à Terra para ensinar o homem a amar o seu irmão (... amar a Deus e amar o próximo...).

Cristo é aliado dos homens e da liberdade, travando a arrogância dos poderosos, sejam quais forem os "aparelhos" que os mesmos utilizem para "santificar" esse poder.

Mais do que qualquer outra, o Cristianismo é uma religião de Homens livres e, nesse sentido, Cristo um aliado do desenvolvimento económico e social da humanidade assente sobretudo na **plena realização pessoal de cada um e de todos os homens**.

Ainda a propósito do papel do Estado, fazemos notar que as críticas a um Estado excessivamente poderoso face aos cidadãos e, bem assim, aos correspondentes “abusos de poder” se podem encontrar igualmente em obras de consagrados autores Keynesianos.

Para Galbraith, por exemplo, é possível detectar na história da humanidade, três **“tipos” ou “formas” de poder** (o condigno, o compensatório e o condicionado) a que corresponderiam, respectivamente, três **“fontes” de poder** (a personalidade, a propriedade e a organização).

Na primeira modalidade obtém-se a submissão através da coerção; na segunda, oferecendo uma recompensa positiva; na terceira, mediante a “construção” de uma convicção ou crença, seja através da educação, persuasão ou compromisso social.

Repare-se na diferença: enquanto que nos primeiro e segundo casos há uma “recompensa” para os submetidos (negativa e positiva, respectivamente), no terceiro, a submissão escapa à consciência do submetido.

Segundo Galbraith, o que caracteriza as democracias do nosso tempo é o facto de, não renunciando às duas formas iniciais de poder (continuam a existir mas são menos importantes), basearem o seu funcionamento naquele terceiro “tipo” (o poder condicionado) e na correspondente “fonte” de poder (a organização).

Ora, o Estado é a macro-organização por excelência das nossas sociedades e parte substancial do poder resulta dele.

Claro que este poder é necessário ao desenvolvimento das sociedades. Sem a sua existência, o seu exercício, a submissão de alguns à vontade de outros, quase nada seria possível.

E repare-se na sugestão de Galbraith *“...a reacção mais lógica e eficaz a este poder, não é limitar ou impedir o seu exercício, mas sim, criar um contra-poder...”*.

Vivemos hoje num mundo de organizações (Estado, Sindicatos, Associações, ONG’s,...), as quais, de uma forma ou de outra, exercem o que Galbraith chama de “poder condicionado”.

É verdade que as organizações supra-nacionais do tipo U. E. e, principalmente, o fenómeno da Globalização, limitam bastante o poder dos Estados.

Mas não nos esqueçamos que, ainda assim, são organizações.

A disseminação do poder passa pois também (sobretudo) pelo estatuto de “indivíduo livre”, que não se deixa iludir com o discurso a que Galbraith chama de “liturgia democrática”.

Não podemos confiar em absoluto no Estado e nos políticos que elegemos. Parafraseando Schumpeter *“...os políticos, em democracia, estão tão preocupados em não cair da montada do poder, que não tem tempo para saber para onde corre o cavalo...”*.

4. Notas Finais

No início deste trabalho começámos por afirmar que a verdadeira IGUALDADE é mais do que uma simples igualdade, porque pressupõe a Solidariedade e a Liberdade. Tudo o que fomos dizendo ao longo do mesmo parece ter-nos conduzido a uma outra trilogia: **Mercado, Estado e Sociedade Civil**.

Os últimos séculos do processo crescimento e desenvolvimento mundiais parecem revelar que o factor essencial tem sido o equilíbrio conseguido, em particular no mundo ocidental, por essa trilogia.

Todos nós devemos procurar essas razões, tentando não só entender o passado e o presente, como também algo fazer por forma a garantir um futuro melhor.

Entendemos que a luta por uma sociedade mais sã – formada por pessoas livres e responsáveis – é inseparável do combate à lógica utilitarista do Estado excessivamente redistribuidor.

Ao suprir todas (ou a grande maioria) das necessidades básicas do indivíduo, o Estado acabaria por corroer a cultura de civilidade que herdámos e a enfraquecer a Sociedade Civil.

Esse modelo de Estado diminui a responsabilidade nas suas várias vertentes (cultural, empresarial, paternal ...), fomentando a irresponsabilidade e a dependência. Estado excessivamente gordo e gastador é Estado que serve os interesses económicos de uma nova classe (os burocratas governamentais), que mina o verdadeiro Estado de Direito e o livre Mercado.

Estado a mais não é bom para a Democracia, ao contrário do que por vezes nos querem fazer crer alguns governos democráticos.

E Impostos a mais e/ou excesso de progressividade no Sistema Fiscal, também não, pois distorcem as escolhas dos privados e desincentivam a criação de riqueza.

Queremos menos impostos hoje, mas não “por troca” de mais impostos, amanhã. Também não devia valer “chutar a bola para a frente”, onerando de forma excessiva, os nossos filhos e netos com o serviço da **Dívida Pública**.

Como alguém disse, a geração que agora entra no mercado de trabalho é a "geração recibos verdes", não tida nem achada por Pais e por Avós, uns e outros excessivamente preocupados com os seus (próprios) "**direitos adquiridos**".

Infelizmente, muitos de nós continuamos a ver o Mercado (só) como fonte de desigualdades. Esquecemos que a concorrência (também) deve ser vista como um processo em que as pessoas adquirem e comunicam conhecimento.

Tendemos a simpatizar com Governos que prometem dedicar-se ao confisco de riqueza criada, em vez de exigirmos deles medidas que incentivem sua a criação. Há pois que inverter isto, reafirmando que as Empresas são, por definição, as organizações onde se cria riqueza; que o Empresário é, por norma, alguém que ama a liberdade e faz jogo limpo, que prevê e suporta o risco, que gere equipas motivadas e que, legitimamente, espera obter o justo retorno pelos seus investimentos e pelos riscos assumido, e, por outro lado, exigir um Estado que seja capaz de proporcionar aos seus cidadãos igualdade de acesso a bens/serviços públicos, de praticar uma justa redistribuição de rendimentos e que crie (ou pelo menos não impeça) um ambiente favorável à inovação e ao crescimento, fomentando a responsabilidade pessoal e social dos cidadãos.

Em Portugal, mais do que nunca, tem sido “politicamente correcto” apontar o **combate à fraude e evasão fiscais** como um objectivo central dos governos nacionais e o sucessivo crescimento das receitas fiscais quase como uma verdadeira vitória do “bem” sobre o “mal”.

Não nos iludamos: o problema principal está na Despesa Pública. Algumas das últimas vitórias da Administração Fiscal já não o são, numa perspectiva de Economia Nacional: a pressão fiscal e “arrogância” do Fisco relativamente aos agentes económicos e, em particular, face às empresas, estão muito perto dos limites.

Não sei se não estaremos já, como diz o povo, “...a dar tiros no pé...” e se esta “super-dieta” do sector privado não limitará irremediavelmente a nossa capacidade futura de investimento. Isto é válido principalmente ao nível das PME’s, já que as grandes empresas e os Grupos Económicos possuem departamentos ou consultores externos na área jurídico-fiscal que os tornam relativamente “imunes” a essa pressão.

Seja-me permitida aqui a transcrição na íntegra de um parágrafo do mencionado texto sobre *Ética, Impostos e Crime*, do Prof. Germano Marque da Silva: “...Pareceu-me que tratar a questão tributária numa perspectiva ética era adequado neste tempo em que se gerou a ideia demasiado simplista e extraordinariamente perigosa de que todos ou quase todos os males do nosso país são provocados pela fuga ao fisco, donde que, combatida a fraude, pacificaremos a comunidade e alcançaremos o paraíso. Digo simplista porque pelo que me é dado perceber a preocupação dos políticos é quase só a de obter mais receitas para o Estado, o que não significa aumentar a riqueza do país, mas sobretudo perigosa porque convoca para o combate à fraude meios excepcionais e desproporcionados, que estão fronteiras meas com um regime de Estado de não Direito...”.

Vale igualmente a pena, a este respeito, dar nota de três questões colocadas muito recentemente, numa conferência comemorativa dos 40 anos da AFP, após uma exposição do Senhor Director Geral dos Impostos.

Assim, um conhecido fiscalista e professor universitário questionava-se sobre se o Estado e o Governo não estariam a “exagerar” na pressão fiscal, valorizando tudo o que é receita fiscal e esquecendo-se da economia propriamente dita; um outro, ex-quadro dirigente da Administração Fiscal, confessava-se surpreendido com o grande esforço que algumas empresas estão hoje a fazer para proceder ao pagamento atempado dos Impostos; finalmente, um terceiro, fazia notar ao Sr. Director Geral que o “sistema” (aqui no sentido “máquina” que está por trás da entrega de declarações por via electrónica) se mostrava “interesseiramente”, distraído (quando o sujeito passivo declarava um valor de Retenções na Fonte inferior ao que já constava do sistema, este não “disparava” nenhum aviso, diferentemente do que sucede, como todos sabemos, na situação inversa).

Já agora, essas pessoas eram respectivamente, o Prof. Pitta e Cunha, o Dr. Arlindo Correia e o Prof. Xavier de Basto.

Um estudo recente publicado pelo DGEP conclui que a posição de Portugal no seio da UE (no que toca à Carga Fiscal durante o período 2000/2005) se deteriorou em termos relativos. Por comparação com Espanha, conclui-se que o nosso País apresenta taxas implícitas de Impostos sobre o Consumo e sobre o trabalho mais elevadas.

Ainda a propósito da nossa situação actual, vale a pena referir que segundo o conhecido “**Índice de Liberdade Económica**” da Heritage Foundation, Portugal atingiu a melhor performance de sempre, situando-se no 30º lugar, com um score

de 2,29, numa escala que vai de 1 a 5 (sendo que 1 corresponde ao “País mais livre”).

No entanto (e isto é tão ou mais importante do que a melhoria verificada no ranking global), entre os factores que impedem que Portugal seja considerado um País economicamente mais livre estão o **peso da fiscalidade** e a **intervenção do Estado**.

Aliás, reportando-nos apenas ao ano de 2005, Portugal está entre as economias que viram a pressão fiscal sobre as Empresas e os Particulares crescer de forma mais acentuada. Em sentido inverso, os restantes países que na União Europeia que apresentam problemas orçamentais mais graves (Alemanha, Itália e Grécia), viram reduzir a sua Carga Fiscal em 2005.

Curioso é também notar que o factor mais favorável ao nosso País tem que ver com a Política Monetária, que, como sabemos, não depende de nós mas sim do Banco Central Europeu !

Definitivamente, o Governo Português optou por uma **consolidação orçamental centrada na Receita**.

Os economistas que o integram auto-justificam-se, sublinhando a ideia (verdadeira apenas no curto prazo) de que o impacto orçamental é mais rápido para as medidas que actuam do lado da receita.

Mas a continuarmos assim, não sei se a médio prazo estaremos todos mortos, como terá dito Keynes noutras circunstâncias e a propósito doutra questão.

Certo, certo, é que estaremos mais fracos, à mercê de terceiros e, porventura, sem resolver sequer o problema do Deficit.

Muito recentemente, por exemplo, o FMI fez uma revisão em alta para o nosso **Deficit Estrutural**, não só para o corrente ano como também para 2007. Talvez por isso, nos anos que se seguem, não seja de esperar outra coisa senão uma comemoração cada vez mais tardia do "Dia da Libertação dos Impostos" (este ano esse dia foi 18/05, quando em 2004 tinha sido 11/05 e em 2000, 08/05). De uma forma geral, não se espere pois que seja o Estado e os Governos a incentivarem o fortalecimento da Sociedade Civil: só a **opinião pública** e, em última análise, cidadãos verdadeiramente livres e responsáveis o farão.

Por outras palavras, e recuperando a linguagem marxista de Louis Althusser, o que é “natural” não é que os aparelhos ideológicos do Estado funcionem no sentido da auto-limitação: muito pelo contrário.

Como cidadãos, não devemos nunca perder isso de vista.

Utilizando uma metodologia próxima da de Edgar Morin, dir-se-ia ter havido, nos últimos 2 Séculos, uma alteração significativa no nosso DNA global, como “cidadãos”: dele passaram a fazer parte, não só um vasto conjunto de ingredientes bio-antropológicos (“... cada célula do nosso corpo é um verdadeiro computador que se foi aperfeiçoando ao longo da evolução, à medida que processava toda a informação necessária para o seu desenvolvimento, desde o nascimento até à morte, em contínua inter-acção com o resto do sistema...”) como também, uma espécie de “**SoftWare embutido**”, de natureza social e cultural, que reforçou a nossa capacidade de sobrevivência e nos enriqueceu como seres humanos. Esses “mini-pactotes de SW, que, numa outra perspectiva, se aproximam muito do conceito de “firmware” (onde há uma componente importante que tem que ver com o **sentimento de Liberdade**), não sendo um “seguro contra todos os riscos”, dão-nos, no entanto, algumas esperanças para o futuro.

A **Globalização** introduz muitas variáveis e realidades novas, mas não muda o essencial relativamente à necessidade de preservar a liberdade individual.

Surgiram relações, inter-conexões e problemas que transcendem os Estados e as Sociedades, abrangendo uma multiplicidade de domínios, que vão do económico ao ecológico, numa dimensão crescentemente transnacional.

A sua resolução já não pode ser conseguida apenas com intervenção de actores individuais (neste caso os Estados). Referimo-nos aos problemas do ambiente, de exclusão, dos direitos humanos, do tráfico de droga, das migrações intercontinentais e do terrorismo.

Ao nível individual, regista-se um reforço da responsabilidade pessoal. Como refere Friedman, “...pesquisar no Google é o oposto de aprender ouvindo o Professor na aula...”. Há como que um **processo de auto-delegação de poderes**.

Ao nível das Nações, o Mundo Plano é um mundo em que o talento individual triunfa sobre a Geografia.

Por outro lado, a nível internacional, criaram-se regimes internacionais mais ou menos vinculativos nalguns desses domínios (da ecologia, do mar, dos direitos humanos, por exemplo). Surgiram, como vimos, outro tipo de actores, não estaduais e sem a legitimidade democrática comum, mas invocando a defesa do interesse comum da humanidade (as ONG’s são o melhor exemplo).

Do lado das Empresas, estão a formar-se grandes conglomerados com elevadíssimo poder económico e mediático, que influenciam o comportamento dos

cidadãos e que escapam ao controlo do Estado e das Organizações Internacionais. Talvez tenha diminuído o receio de que a Economia e o Comércio mundiais fossem ditados pelo FMI e pela OMC. A globalização trouxe-nos, finalmente, uma outra realidade: se é verdade que algumas guerras se iniciaram por razões económicas, sabemos hoje, que outras não terão começado pela mesma ordem de razões (ver a chamada "Teoria Dell" na crise Taiwan/China, apresentada por Friedman).

A Globalização (**se e quando**) suportada por uma Sociedade Civil forte tenderá a constituir um "travão" ao eventual belicismo dos governantes.

Em suma, todas estas novas realidades parecem anunciar a emergência de uma **Sociedade Civil Global**.

Mas, para aproveitar todo esse potencial de abertura proporcionado pela Globalização, carecemos dos já nossos conhecidos "**complementos vitamínicos**" essenciais, a saber, Estado de Direito, Sistema Educativo, Saúde Pública, Reforma Económica e Liberdade individual. Só assim estaremos em condições de nos mantermos próximos do **triângulo interactivo e virtuoso**, cujos vértices são, a **Paz, o Desenvolvimento e a Democracia**.

Entendemos pois que o cidadão do século XXI deve ser, cada vez mais, um cidadão livre, na medida em que defendemos que a escolha em liberdade é um pré-requisito para escolhas virtuosas, quer na perspectiva dos indivíduos quer na da sociedade no seu conjunto.

Essa **LIBERDADE**, património de cada homem e da Sociedade no seu conjunto, já provou ser "boa" para o Crescimento Económico e Desenvolvimento Social da Humanidade. Temos a obrigação ética e moral de a tentar manter no nosso "Activo" pessoal e social.

Tenderemos, no futuro, para um "**Mundo Plano Solidário**" ?

Não sabemos. Mas ele (**futuro**) é a nossa grande riqueza, porque, como alguém disse, ainda não está escrito.

5. Bibliografia

1. ALTHUSSER, Louis, 1974, "*Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*", Editorial Presença, Lisboa
2. ALVES, André Azevedo e MOREIRA, José Manuel, 2004, "*O que é a Escolha Pública?*", Principia, Cascais
3. BARBOSA, António Pinto (Coordenação de), 2006, "*Dia da Libertação dos Impostos*", Gabinete de Análise Económica da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa / Activo Bank7, Lisboa
4. BUCHANAN, James M., 1996, "*Ética y Progreso Económico*", Editorial Ariel, Barcelona
5. CARREIRA, Henrique Medina, 1990, "*Uma Reforma Fiscal Falhada?*", Editorial Inquérito, Lisboa
6. CARREIRA, Henrique Medina, 2005, "*O Estado Providência Europeu: o velho e o novo mundo*", Revista Atlântico, Lisboa
7. CATARINO, Jorge (Coordenação de), 2005, "*Um Olhar sobre Portugal*", Departamento de Prospectiva e Planeamento, Lisboa
8. DELUMEAU, Jean, 1997, "*As Grandes Religiões do Mundo*", Editorial Presença, Lisboa
9. DOWNS, Anthony, 1973, "*Teoría Económica de la Democracia*", Ediciones Aguilar, Madrid
10. FRIEDMAN, Thomas L., 2005, "*O Mundo é Plano – uma história breve do século XXI*", Actual Editora, Lisboa
11. GALBRAITH, John Kenneth, 1983, "*Anatomia do Poder*", Difel, Lisboa
12. GIDDENS, Anthony, 1972, "*Capitalismo e Moderna Teoria Social – Marx, Durkheim e Max Weber*", Editorial Presença, Lisboa
13. LANDES, David S., 2002, "*A Riqueza e a Pobreza das Nações*", Gradiva, Lisboa

14. LEVITT, Steven D. e DUBNER, Stephen J., 2006, "*Freakonomics – o estranho mundo da economia*", Editorial Presença, Lisboa
15. MACEDO, Paulo Moita, 2005, "*Evasão e Fraude Fiscais*", Conferências da Associação Fiscal Portuguesa, Lisboa
16. MINOIS, Georges, 2004, "*História do Ateísmo*", Teorema, Lisboa
17. MOREIRA, José Manuel, 2002, "*Ética, Democracia e Estado*", Principia, Cascais
18. MORIN, Edgar, 1983, "*O Problema epistemológico da Complexidade*", Publicações Europa - América, Portugal
19. NABAIS, José Casalta, 2006, "*A actual complexidade do Sistema Fiscal e a necessidade da sua simplificação*", Conferências da Associação Fiscal Portuguesa, Lisboa
20. NEVES, João César das, 1998, "*Princípios de Economia Política*", Verbo, Santarém
21. PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas, 2005, "*Fiscalidade*", Almedina, Coimbra
22. ROCHA, Armandino, 2005, "*A Ética e os Tributos ao longo dos tempos*", Universidade Lusíada, Vila Nova de Famalicão
23. SCHUMPETER, Joseph A., 1984, "*Capitalismo, Socialismo e Democracia*", Zahar Editores, Rio de Janeiro
24. SILVA, Germano Marques da, 2005, "*Ética, Imposto e Crime, ou o Princípio da Moralidade no Direito Penal Tributário*", Conferências da Associação Fiscal Portuguesa, Lisboa
25. TANZI, Vito, 2005, "*La globalization y la Necesidad de una Reforma Fiscal en los Países en Desarrollo*", Documento de Divulgaion, IECI - 06INTAL - ITD
26. TANZI, Vito, 2005, "*The Production and Financing of Regional Public Goods*", Ocasional Paper, SITI -08
27. THOREAU, Henri David, 2006, "*Desobediência Civil*", eBooksBrasil.org
28. Vários Autores, 2001, Conferências organizadas pela Fundação Calouste Gulbenkian, sobre "*Globalização, Desenvolvimento e Equidade*", Publicações Dom Quixote, Lisboa
29. Vários Autores, 1987, "PÓLIS - Enciclopédia da Sociedade e do Estado", Verbo, Lisboa/São Paulo
30. WATKINS, Kevin (Direcção de), 2005, PNUD, "*Relatório de Desenvolvimento Humano de 2005*", <http://www.undp.org>

31. (...), 2006, Centre For Tax Policy and Administration, “*The OECD’s Project on Harmful Tax Practices: 2006 Update on Progress in Member Countries*”, Seul, <http://www.oecd.org/dataoecd/1/17/37446434.pdf>
 32. (...), 2006, Direcção Geral de Estudos e Previsão - Ministério das Finanças, “*A Economia Portuguesa*”, <http://www.dgep.pt>
-

✓ Não obstante o presente trabalho estar datado de Outubro de 2005, não quis deixar de, à posteriori, sem que fosse alterada uma linha do seu conteúdo, incluir uma boa média dúzia de **leituras adicionais conexas com o tema**. Aqui vão, então algumas delas:

33. Maio 2013, GRADIVA - “Ciência e Liberdade” – Democracia, Razão e Ciências da Natureza. TIMOTHY FERRIS
34. Fevereiro 2013, CÍRCULO DOS LEITORES – Porque falham as Nações. Daron Acemoglu e James A. Robinson
35. O Declínio do Ocidente, de NIALL FERGUNSON, da D.Quixote (Março 2014)
36. Nó Cego da Economia e Euro forte € fraco, 2 trabalhos do Dr. Vitor Bento, editados pela bnomics, em 2010 e 2013, respectivamente
37. Breve História da Filosofia Moderna, de ROGER SCRUTON, coleção saber e educação, 2010
38. HISTÓRIA BREVE DA HUMANIDADE (de animais a Deuses), de YUVAL HARARI, 2013, Editora 20/20

Instituto de Estudos Regionais e Urbanos da
Universidade de Coimbra