

A decadência da economia liberal

Allan Meltzer *

1. Introdução; 2. Definição do problema; 3. Razões do crescimento do setor governo;
4. Evidências do crescimento do setor governo; 5. Conclusão.

1. Introdução

Os que acham *A riqueza das nações* relevante até o dia de hoje estão inclinados a aceitar como verdadeira a afirmação de que uma economia, na qual os recursos são distribuídos nos mercados, promove a eficiência e a liberdade. Não só aceitamos esta afirmação como verdadeira como também satisfaz-nos lembrar a beleza da análise que leva a esta conclusão. Na realidade há muitos membros da nossa profissão que admiram a beleza tanto quanto a verdade.

O surpreendente é que as propostas para se alcançar uma sociedade baseada nos princípios econômicos enunciados por Smith, embora elaborados e desenvolvidos durante os últimos 200 anos, não tiveram o entu-

* Da Carnegie Mellon University. Agradeço a Karl Brunner pelas muitas discussões que tivemos e a William Poole pelo estimulante intercâmbio de correspondência sobre o assunto, bem como a Peter Korterweg e Johan Myrman, que forneceram alguns dos dados aqui utilizados. Este trabalho foi escrito durante minha estada na Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas e muito deve aos meus anfitriões e colegas de lá.

siasmo do público e nem se constituíram em base firme para a economia política. Uma das recomendações principais de Smith foi que o governo se restringisse a algumas tarefas, tais como a defesa externa e a proteção de pessoas e da propriedade. Procura-se em vão por governo tão limitado em responsabilidade e poder. Nem podemos ter a satisfação do nosso progresso na direção de um Estado em que os princípios liberais da eficiência e da liberdade sejam na prática respeitados e reverenciados.

Quanto às recomendações mais específicas de Smith — aquelas dirigidas à crescente riqueza das nações — certificamo-nos que o mercantilismo ainda sobrevive, passados dois séculos. A promoção das exportações e as restrições às importações são comuns. Tanto nas economias completamente desenvolvidas quanto nas economias menos desenvolvidas encontramos políticas de promoção de exportações e de restrição de importações, em nome do desenvolvimento econômico. Tais políticas estão em conflito com o tema principal de Smith — que a riqueza aumenta se as restrições forem removidas. É só compararmos os cânones tributários de Smith com o conjunto de regulamentos complexos encontrados em quase todos os sistemas tributários.

Não precisamos ficar apenas com Smith. Nós outros não alcançamos um sucesso substancialmente maior. Dezenas de teses têm provado que uma taxa cobrada ao usuário seria uma opção eficiente para controlar a poluição, porém, estas teses não têm produzido um grande número de aplicações. As regulamentações e os controles são meios muito mais comuns para se tratar do problema de poluição.

Para onde quer que olhemos, o Estado é grande ou então crescente. As regulamentações, o controle e a direção central da atividade econômica aumentam de uma década para a outra. A “desregulamentação” e o retorno aos princípios liberais é exceção e não o usual. Os poderes adquiridos pelo Estado poucas vezes são diminuídos.

Muitos exemplos podem ser acrescidos à lista de recomendações baseadas na teoria econômica, as quais, se adotadas, aumentariam a eficiência e a liberdade. Devemos acrescentar aos poderes adquiridos pelos governos, as muitas indústrias que se tornaram parte do setor público em todos, senão na maioria dos países.

Adam Smith advertiu contra o desperdício, considerando a capacidade ilimitada de gastos por parte do Estado, como ameaça à eficiência. Seu argumento principal contra o Estado era de que o fortalecimento do poder estatal desperdiçaria recursos. Foi bem claro em sua análise dos custos

das guerras coloniais em relação às vantagens a serem auferidas. Smith também entendeu que o Estado poderia usar seus poderes a fim de enco-
rajar o monopólio, e o seu argumento contra o uso do poder estatal para
impor privilégios de monopólio às corporações e companhias mercantis é
bem conhecido.

Após dois séculos, podemos ver que ao longo deste período o poder
do Estado tem aumentado de formas ainda mais diversas que aquelas
previstas por Smith. É verdade que as guerras têm propiciado a expansão
do setor público em relação ao setor privado, mas o crescimento do Estado
tem ocorrido tanto na paz como em tempo de guerra. É verdade, também,
que a concessão de monopólios e de privilégios pelo Estado gera a inefi-
ciência na produção. A assistência social, o controle de preços, a restrição
da concorrência e outros tipos de interferências foram alcançados de
maneiras bem diferentes do que as imaginadas por Smith. Com a vanta-
gem de 200 anos de experiência adicional podemos acusar Smith de não
ter percebido a ameaça do governo à liberdade e à sociedade liberal, por
ele defendidas. Em sua época, os governos eram relativamente pequenos.
Todos os tipos de tributos cobrados na Europa naquela época foram esti-
mados em média serem inferiores a 8% da renda nacional.¹

Na Grã-Bretanha a parcela da renda originária dos tributos era talvez
ainda mais baixa. A estimativa de Gregory King para a renda nacional
da Grã-Bretanha, relativa a 1688, foi de £ 44 milhões, e Dietz calculou
que os tributos em 1640 eram de aproximadamente £ 140 mil, isto é,
cerca de 3% da estimativa da renda nacional feita por King.² Estes alga-
rismos não diferem muito das estimativas para os Estados Unidos, Suécia
e Holanda no início do século XX, apresentados adiante.

Os dados disponíveis, embora limitados e grosseiros, indicam que a
receita tributária cresceu em relação à renda nacional durante a Renas-
cença, enquanto os Estados tornavam-se organizados e as oportunidades
de expansão da base tributária aumentavam.³ Do século XVI até o XIX
ou princípio do século XX, a participação dos tributos na renda nacional
cresceu muito pouco, se não diminuiu. Desde então, o tamanho e o poder
do Estado, medido pelos tributos pagos, cresceu na maioria dos países desen-
volvidos.

¹ Cipolla (1976) p. 47.

² Dados de Cipolla (1976) p. 40 e 46.

³ Cipolla (1976) p. 45-7, apresenta algumas provas sobre este ponto. A receita tributária deve
ser ajustada de acordo com a inflação e com o aumento demográfico.

Considero a parcela tributária cobrada pelo Estado uma medida muito grosseira do poder e da autoridade estatal. Há muitas razões pelas quais tal medida não deve ser usada.⁴ É claro que alguns governos têm sido despóticos e relativamente parcimoniosos, ao longo da existência dos Estados, porquanto não há uma relação exclusiva entre a parcela de renda tributável e as medidas de poder, despotismo ou ausência de liberdade. Por outro lado, comparações como estas, feitas a grosso modo, dependem da correlação entre as receitas e o poder e prestígio econômicos, do que, acredito, poucos discordam.

2. Definição do problema

Há duas maneiras de discutir a questão da expansão governamental. Uma é tentar explicar por que o governo cresceu em relação ao resto da sociedade do século X ou XI ao século XVI ou XVII e, a partir daí, reteve uma parcela da renda nacional relativamente constante ou mesmo decrescente até o século XX. Muitos trabalhos já foram escritos sobre a teoria política e a história da organização dos Estados, sugerindo, de um modo ou de outro, ter sido a proteção ou a defesa contra inimigos internos e externos a razão principal para a organização dos Estados.

Existem alguns dados e até mesmo depoimentos irônicos insinuando que o saque, a pilhagem, o resgate e o roubo não eram meios inusitados de redistribuição da renda. A lenda de Robin Hood é apenas um entre muitos exemplos. Outro exemplo bastante interessante é uma cláusula da antiga lei de Wessex (Inglaterra) que fazia distinção entre vários tipos de ataque à força. Se o ataque fosse feito por menos de sete homens era considerado roubo; de sete a 35 homens configurava um ataque em bando; acima de 35 homens constituía uma expedição militar.⁵

A expansão governamental como solução para o problema de proteção das pessoas e da propriedade é amplamente reconhecida como o tipo de ação coletiva justificada pela análise econômica. A proteção ou defesa elimina uma deseconomia externa. Não temos dificuldade em aceitar esta explicação sobre a origem dos Estados.

⁴ Discuti as deficiências da medida, em maior extensão, no livro *Too much government*. Veja Meltzer (1976).

⁵ Grierson (1959) p. 131.

Um problema muito maior, à luz dos acontecimentos subseqüentes, é explicar por que os governos cresceram muito vagarosamente ou diminuíram, em relação a poder e prestígio, até o século XIX ou XX. Parece que o declínio no tamanho relativo do Estado, ou a impossibilidade do crescimento, começou antes da publicação de *A riqueza das nações*.

Não podemos desprezar a influência de Smith, especialmente na eliminação do patrocínio e da aprovação governamental dos monopólios, mesmo que o tamanho relativo do Estado, medido pela parcela da receita tributária, tenha estacionado antes que tal influência se fizesse notar.

Não encontro explicação para o desenvolvimento do liberalismo no século XIX. As limitações dos direitos de voto em muitos lugares podem ter influído consideravelmente. Esta possibilidade tem a vantagem de ser consistente com a explicação que apresentarei ao considerar o segundo problema: o declínio da sociedade liberal na segunda metade do século XIX.

Antes de me voltar para esse problema e tentar explicá-lo, devo esclarecer meu ponto de vista sobre o mesmo. Muitas tentativas para explicar o crescimento do setor público em relação ao setor privado levam em conta apenas os custos e os benefícios, sob a ótica dos burocratas e administradores. As teorias da burocracia e o comportamento dos burocratas, sejam quais forem seus outros méritos, não explicam satisfatoriamente o crescimento do governo. O interesse próprio dos burocratas pode ser uma explicação perfeitamente adequada do seu anseio por esse crescimento, mas não explica a aquiescência pública. Os cidadãos de países em que os governos são escolhidos pelo voto popular têm a oportunidade de interromper ou inverter o processo. Em lugar nenhum, porém, isto ocorre.

Há dois séculos Adam Smith entendeu que os produtores preferem o monopólio à concorrência dos mercados onde vendem. Os governos como fornecedores de serviços trabalham para monopolizar os mercados nos quais atuam, por meio da proibição de importações ou pela fixação de preços inferiores ao custo da produção. Outra vez surge a pergunta: por que o público permite que as restrições às importações e a perda de eficiência persistam e até piores?

Por toda parte, a burocracia, a ineficiência e o fortalecimento do governo são assuntos de discussão e queixa. A insatisfação com o alto custo e a baixa qualidade dos serviços governamentais ou a arrogância dos servidores públicos é a plataforma eleitoral de dois candidatos tão diversos quanto Ronald Reagan nos EUA e Enrico Berlinguer na Itália.

Todavia, nem nos EUA nem na Itália, há indícios de que a parcela dos recursos controlada e dirigida pelo governo venha a diminuir em termos absolutos ou relativos.

Cabe enfatizar que o problema é explicar a demanda do público pelos serviços governamentais e não a vontade dos governos burocráticos de fornecer mais serviços. Suponhamos que haja demanda popular de assistência médica. Por que os serviços são prestados ou controlados pelo governo? A maneira pela qual são fornecidos tais serviços influi consideravelmente na eficiência e liberdade. Uma lei determinando que todos tenham seguro de saúde mas permitindo que o comprador escolha o fornecedor do seguro fortalecerá mais a eficiência do que uma lei socializando a prestação dos serviços médicos através do Fundo de Seguro. Há também diferença entre o sistema que determina pensões de aposentadoria para os trabalhadores aos quais permite escolher o administrador do fundo e o sistema que centraliza a administração de tal fundo em um só órgão governamental.

Os liberais podem fazer objeções ao uso da coerção no estabelecimento do seguro de saúde ou das pensões, mas a coerção é muito maior quando acompanhada pelo poder do monopólio de distribuição das poupanças, fixação de preços ou regulamentação da qualidade dos serviços recebidos pelo público.

No entanto, é comum verificar-se que o Estado adquiriu o controle de uma grande parte da poupança privada, explorando atividades que, de acordo com a teoria econômica, seriam exercidas mais eficientemente por particulares em competição. A liberdade e a eficiência econômicas são reduzidas não só pela coerção que obriga os indivíduos a adquirirem serviços ou bens específicos, mas também pelo poder de monopólio concedido às empresas públicas que os fornecem.

É mais fácil explicar o uso da coerção do que o crescimento da burocracia e do monopólio. Smith, em *Theory of moral sentiments* discutiu o desenvolvimento das normas e dos padrões da comunidade. A caridade era bem conhecida na Idade Média, e as estimativas disponíveis indicam que nos séculos XVI e XVII os ricos davam aos pobres 5% de suas despesas de consumo.⁶ Além disso, deixavam riquezas à Igreja, das quais uma pequena fração era distribuída aos pobres.

Problema difícil é explicar o crescimento do governo em relação ao setor privado nos últimos 100 anos. Há, creio eu, uma explicação racional

⁶ Cipolla (1976) p. 22.

do crescimento do governo nas sociedades industriais adiantadas que têm governos representativos. A mesma explicação é válida para outras sociedades cuja classe média tem tamanho considerável, caso os representantes políticos sejam eleitos pelo voto popular.

3. Razões do crescimento do setor governo

O governo cresce mais rapidamente que o setor privado quando o custo do governo pode ser descentralizado e os benefícios concentrados. A descentralização do custo e a concentração de benefícios criam incentivos para a expansão e não estimulam a participação do governo na economia. A razão principal é que os políticos oferecendo programas novos podem angariar correligionários a custo mais baixo do que oferecendo redução de impostos ou eliminação de programas existentes.

O candidato a um posto eletivo obtém o apoio necessário através da oferta de programas que agradem a uma maioria. Ele pode encontrar um grupo disposto a aceitar os programas que oferece ou procurar seguidores mediante a sugestão de programas. Cada programa novo tanto atrai como repele alguns seguidores em potencial. Se um número suficiente é atraído por um determinado programa, tal programa comporá a plataforma do candidato.

Cada vez que um candidato se opõe a um programa, os beneficiados têm um incentivo para dar seu voto à oposição. Alguns eleitores serão atraídos e darão seus votos. Em geral, o número de votos obtido será menor do que o perdido, pois o ganho do eleitor médio pela eliminação de um programa é menor do que a perda para os que dele se beneficiam. E é sempre assim quando os benefícios são concentrados e os tributos disseminados. Se os tributos fossem concentrados e os benefícios disseminados, uma coalizão em favor da redução tributária seria organizada para eliminar programas, reduzir tributos e diminuir o tamanho relativo do governo.

Muitas vezes os candidatos apresentam programas favoráveis à redução da carga tributária, eficiência no governo e eliminação do desperdício e do “peso sufocante” do controle e da tributação. Uma vez eleitos, tais promessas podem ser reiteradas mas não serão cumpridas. A razão, mais uma vez, é que as coalizações em favor da redução tributária ou da eficiência são dispendiosas. Sendo os tributos disseminados, cada um ganha um pouco

com a redução tributária ou com a redução nos custos. Alguns podem ganhar muito mais se são mantidos os tributos e adotados programas que os beneficiem. Os benefícios provenientes dos programas novos podem ser concentrados para ajudar os eleitores que apoiaram o candidato ou prometerem apoiá-lo no futuro. As coalizões em favor dos benefícios são, portanto, mais eficientes do que aquelas em favor da redução tributária. Elas podem ser organizadas e mantidas a custo mais baixo.

Um processo político competitivo sustenta as coalizões eficientes e elimina as coalizões ineficientes. Os membros de um grupo favorável à redução tributária e a um governo menor podem ser dispersados pela obtenção de benefícios que recompensam os membros. Tais benefícios incluem a redução de determinado imposto, subsídios, controle de competidores, tarifas e licenças. Não foi por acaso que muitos dos partidos políticos liberais da Europa, anteriormente fortes, desapareceram ou abandonaram o liberalismo clássico.

Uma empresa privada ineficiente favorece a compra de seu patrimônio por outra, com aumento de produtividade e obtenção de maiores lucros. O desperdício e a ineficiência podem ser convertidos em riqueza, e o lucro pode ser alcançado por aqueles que adquirirem o patrimônio.

O processo político não oferece oportunidades comparáveis. Uma coalizão tem pouco interesse em eliminar a ineficiência, reduzir o tamanho do governo e extinguir tributos. O ganho há que ser repartido com aqueles que pouco ou nada contribuíram para a coalizão. Os benefícios precisam ser distribuídos.

Se estou certo, há uma falha no funcionamento do governo representativo. Essa falha provoca o crescimento do governo. O governo cresce, às vezes mais depressa, outras vezes mais devagar — em média, entretanto, o setor governo cresce sempre.

O argumento não depende de determinado tipo de sistema tributário. O imposto de renda progressivo pode facilitar o crescimento do governo, alimentando a idéia de que “o rico” é forçado a pagar uma parcela desproporcional do custo. O governo, porém, cresce ou permanece grande em países como a Itália, onde dizem ser difícil a cobrança do imposto de renda, a Grã-Bretanha ou os EUA, onde a evasão é mais difícil. Além disso, o governo nos EUA cresceu mais rapidamente do que o setor privado no século XIX, quando o imposto de renda era inconstitucional.

A disseminação dos tributos pode ser alcançada através da cobrança de taxas adicionais sobre o valor das vendas ou de impostos sobre as

importações. As tarifas alfandegárias, fontes de renda significantes nos EUA durante o século XIX, provocaram grande atividade política. Formaram-se coalizões a fim de assegurar dois tipos de benefícios. Uma restringiu a concorrência por parte de fornecedores estrangeiros. A outra opôs-se à restrição de importações de matérias-primas. Tarifas baixas cobradas sobre as mercadorias compradas e tarifas altas sobre as mercadorias vendidas iam de encontro aos interesses dos fabricantes. Tornando a tarifa suficientemente complexa, os benefícios poderiam ser concentrados. Os custos diretos pagos pelo usuário eram difíceis de detectar e os custos econômicos, resultantes da eliminação da concorrência, restrição à escolha e redução da eficiência, eram mais disseminados.

Os países industrializados em que os governos são eleitos pelo voto popular são mais propensos a terem os custos do governo disseminados por uma grande parte da população. A razão é que uma sociedade industrial moderna emprega um grande número de profissionais especializados. A remuneração dos trabalhadores especializados, administradores e técnicos transfere parte da população situada nos extremos da distribuição da renda, para o centro. À proporção que a classe média aumenta em relação aos extremos, desenvolve-se a base de um vasto sistema tributário.

Uma distribuição ampla de profissionais especializados, de interesses, de produtos e de atitudes, oferece oportunidades para a atividade política. Conforme aumenta o número de grupos identificáveis, crescem as oportunidades para desenvolver os programas políticos que satisfazem a grupos específicos. Quanto maiores os índices tributários, mais ganham os indivíduos com a isenção tributária e os serviços fornecidos pelo governo às custas de todos os contribuintes. Os ganhos obtidos com a atividade política aumentam.

Smith generalizou, da fábrica de alfinetes à atividade econômica, quando desenvolveu sua famosa proposição de que a divisão de trabalho é limitada pelo tamanho do mercado. Podemos ampliar esta proposição para incluir a atividade política. O número de programas especializados que podem ser oferecidos depende do número de grupos de interesses identificáveis em uma comunidade. O número de tais grupos aumenta com a renda e o tamanho do mercado.

Existem outras razões correlatadas para o crescimento relativo do governo. Conforme aumenta a renda *per capita*, crescem os custos de participação na atividade política. O tempo empregado na atividade política é tempo subtraído ao trabalho ou ao lazer. Há, ainda, uma oportunidade

para o grupo lucrar com a divisão do trabalho. Os organizadores políticos estimulam a formação de grupos de interesses e, por um salário ou gratificação, tentam fazer do interesse do grupo, assunto de interesse público.

Dois elementos parecem críticos. Um é o sistema de governo representativo. O outro é a distribuição da renda.

Uma democracia direta que levasse os cidadãos a considerarem e aprovarem seus programas tornaria mais difícil a organização de coalizões minoritárias efetivas. As informações sobre os benefícios dos programas governamentais teriam ampla divulgação e os eleitores votariam em favor de tributos para o custeio respectivo. O funcionamento e manutenção de uma democracia no entanto é dispendioso.

As sociedades com poucos ricos e muitos pobres raramente sustentam um governo representativo. A oportunidade para os pobres cobrarem impostos dos ricos é óbvia demais para ser ignorada e atraente demais para ser evitada. Mesmo que a maioria reconheça que o investimento e desenvolvimento econômico elevarão a renda futura de todo o grupo, há oportunidades para alguns lucrarem no presente com a ampliação de seus benefícios e a cobrança de impostos dos "ricos". A concentração dos benefícios e o desvio dos custos para outros aumentam a riqueza e a posição da coalizão bem sucedida. Enquanto mantiverem o poder, terão ganho.

É claro que o grupo tributado ou explorado não precisa ser o rico. Qualquer grupo que tenha propriedades ou trabalho pode ser tributado, a fim de pagar pelos benefícios distribuídos aos membros da coalizão governante. Esse processo, em muitos países, resulta em uma série de coalizões temporárias e, freqüentemente, termina com a implantação de uma ditadura. O governo não-eleito mantém o poder e redistribui a riqueza entre seus correligionários.

A ditadura não é o único resultado. Sistemas multipartidários com coalizões temporárias governaram a Itália, a França e outros países por longos períodos. Se o governo de coalizão tem uma pequena maioria, poucas leis ou regulamentos podem ser aprovados. O crescimento do governo continua, não obstante, mediante administração dos programas existentes para o benefício dos correligionários. As crises ocorrem quando são criados novos tributos para pagamento dos custos adicionais de programas públicos. Nessas ocasiões, a coalizão multipartidária pode se desfazer, sugerindo nova coalização. Como economistas, estamos acostumados a pensar na economia liberal principalmente em termos de mercados. Reco-

nhecemos que raramente se atinge a liberdade política sem uma ampla liberdade econômica. Mas o inverso não é necessariamente verdadeiro. O direito do voto concede a cada cidadão o poder de redistribuir e repartir através do escrutínio, em conflito com a distribuição produzida pelo mercado.

Não vejo qualquer razão para esperar que haja uma solução estável e duradoura capaz de harmonizar a ampla liberdade econômica e política, o governo pela maioria e o voto direto de cada cidadão.

4. Evidências do crescimento do setor governo

As explicações mais comuns para o crescimento do governo diferem do argumento por mim apresentado, pois atribuem o tamanho do governo no presente a algum fato recente ou mudança de atitude. A depressão da década dos 30, a guerra, o crescente poderio militar, a urbanização da população, são apresentados como explicações. Nenhuma é satisfatória. Nenhuma esclarece por que os homens livres em todo o mundo permitem que o processo continue. Além disso, o crescimento do governo ocorre em países com poderio militar grande ou pequeno, em países com exércitos pequenos ou grandes, em países com as mais variadas dimensões. Embora estas divergências possam explicar as diferenças na taxa de crescimento do governo, não explicam o processo que sobrevém sempre que os governos são eleitos por alguma forma de voto popular.

Algumas explicações para o crescimento do governo poderiam ser rejeitadas mais prontamente se soubéssemos mais a respeito da taxa de crescimento. Não há medidas simples e claras do tamanho, do crescimento ou do poder do governo. Os governos conduzem diversos programas e participam das atividades comerciais e industriais. Os governos podem ser relativamente pequenos mas poderosos, ou grandes e benevolentes. O poder e o tamanho crescem lado a lado mas não em proporção direta.

Desenvolvi recentemente duas medidas de crescimento do governo nos EUA. Ambas são medidas de crescimento relativo e ambas são imperfeitas. Uma delas compara o crescimento dos pagamentos tributários, em dólares de poder aquisitivo constante, ao crescimento da renda total do país, em dólares de poder aquisitivo constante. Se o governo arrecada uma parcela grande da renda, o governo cresce. A segunda compara o crescimento da força de trabalho empregada pelo governo à força de trabalho

total. De acordo com esta medida, o governo cresce quando a burocracia aumenta em relação à força de trabalho. A tabela abaixo mostra as várias medidas e os períodos para os quais foram calculados todos os níveis de governo dos EUA — federal, estadual e municipal.

Tabela 1
Medidas de crescimento do governo nos EUA para
vários períodos

Anos	Crescimento médio anual dos tributos %	Crescimento médio anual da renda %	Crescimento relativo do governo	Crescimento anual da força de trabalho do governo %	Crescimento anual da força de trabalho total %	Crescimento relativo do governo
1901-74	5,39	3,17	1,70	3,46	1,64	2,14
1901-29	4,67	3,20	1,46	3,43	2,06	1,67
1929-51	7,17	2,92	2,46	3,40	1,26	2,70
1951-74	4,55	3,37	1,35	3,56	1,57	2,27

Fonte: *Historical statistics of the U.S. e Economic report of the president.*

A grosso modo, o governo dos EUA cresceu duas vezes mais depressa do que a economia, durante este século. As colunas intituladas “Crescimento relativo do governo” demonstram terem os tributos aumentado, em média, 1,7 vezes mais que o crescimento da economia, e o número de empregos pelo governo, mais de duas vezes em relação à forma de trabalho. Em certos períodos, especialmente em 1929-51 — os anos de depressão e de guerra — o crescimento do governo foi mais acelerado, de 2,5 a 2,7 mais rápido que o crescimento da economia e da força de trabalho. Recentemente, a taxa de crescimento tributário pode ter caído, mas os encargos tributários continuam a subir em relação à renda.

Existem dados sobre a arrecadação de tributos pelo governo federal nos EUA desde 1792. Assim, é possível calcular o crescimento médio anual do governo federal durante mais de 180 anos, desde quando Washington tornou-se presidente. De 1792 a 1974, os tributos pagos ao governo federal subiram 5 e 1/2% ao ano depois de eliminado o efeito estimado da inflação. Estou razoavelmente certo de que esta taxa de aumento é maior que a taxa de crescimento da renda. A renda *per capita* em 1792 deve ter sido de apenas US\$ 20 se a renda *per capita* e os tributos aumentaram na mesma proporção. Uma renda de US\$ 20 *per capita* é baixa demais para ser uma estimativa correta dos primeiros anos da república dos EUA.

No início do século, os tributos absorviam 8% da renda e o governo empregava 4% da força de trabalho. Em 1929, a parcela da renda correspondente aos tributos pagos era de 11% e 6% da força de trabalho pertenciam ao governo. Em 1974, a arrecadação dos tributos representava 32% da renda, e 15% da força de trabalho eram empregados em todos os níveis do governo. Se as taxas atuais de crescimento continuarem, o governo absorverá 50% da renda e empregará 25% da força de trabalho, até o final deste século.

A comparação com outros países é instrutiva. Os cálculos feitos para a Suécia revelam substancial modificação no crescimento relativo dos setores privados e público durante os últimos 25 anos do século XIX. De 1792 a 1870, os tributos *per capita*, a preços constantes, aumentaram em média 0,14% por ano. A essa taxa de aumento, a arrecadação tributária real *per capita* dobra a cada 500 anos. De 1870 a 1974, a arrecadação tributária real *per capita* aumentou 4,35% por ano, o que significa uma duplicação da arrecadação tributária em cada 17 anos. Essa taxa de aumento não foi constante durante os últimos 100 anos nos EUA e alcançou seu ponto máximo durante a depressão e a guerra. No período 1901-74 e nos últimos 25 anos, os tributos *per capita*, preços constantes, têm aumentado a uma taxa composta anual de 5,3% aproximadamente.

A taxa de aumento dos tributos *per capita* deve ser comparada à taxa de crescimento da renda *per capita*. Para a Suécia, o conjunto de dados referentes ao século XX aponta uma taxa de crescimento do setor público 1,8 vezes superior ao crescimento do produto interno *per capita*. A taxa relativa do crescimento do setor público durante subperíodo consta da tabela 2.

Tabela 2

Crescimento relativo do setor público na Suécia para
vários períodos

Anos	Crescimento dos tributos <i>per capita</i>	Crescimento do produto interno <i>per capita</i>	Crescimento relativo do setor público (1)/(2)
1901-74	5,38	2,92	1,8
1901-29	3,38	2,43	1,4
1929-51	8,11	3,14	2,6
1951-74	5,27	3,29	1,16

O confronto entre as taxas relativas de crescimento do governo na Suécia e nos EUA demonstra um padrão muito semelhante. Uma aceleração durante os anos da depressão e da II Guerra Mundial e uma desaceleração depois da guerra. Durante o século, o governo cresceu mais rapidamente que o setor privado.

A Holanda fornece minha terceira e última evidência. Os dados tributários referem-se apenas ao governo central e por isso não representam a percentagem total da renda tributária. Não obstante, dão uma idéia da tendência do crescimento relativo do governo. A parcela da renda nacional arrecadada pelo governo central aumentou de 6,5% em 1900, uma cifra dentro da faixa estimada para Renascença, para 9,3% em 1929, para 24% em 1951 e para 30% em 1974. Estes dados são acompanhados por outros correspondentes, demonstrando aumentos na parcela da força de trabalho absorvida pelo governo, que duplicou na última metade do século.

Estou certo de que dados dessa natureza, demonstrando o crescimento relativo do governo nos últimos anos, não surpreendem. Surpreendentes são as evidências de que o governo tem crescido mais rapidamente do que o setor privado, durante a maior parte do século XX.

À medida que o tamanho do governo cresce, os custos para tornar mais lento esse crescimento aumentam. Maior número de pessoas é empregado pelo governo e mais votos são dados aos candidatos que prometem programas de aumento de poder e autoridade dos funcionários do governo e da renda dos burocratas. Há um número sempre crescente de beneficiários que recebem assistência e subsídios, os quais vêem seus interesses ligados aos interesses da burocracia. À proporção que crescem as taxas dos tributos, o valor dos benefícios concedidos pelo governo aumenta, se tais benefícios forem isentos de tributação. Os programas governamentais absorvem mão-de-obra, provocando uma alta na taxa dos tributos, ou na tributação, mas há uma redistribuição. A coalizão vitoriosa melhora sua posição, pelo menos em sentido relativo, expandindo os programas que patrocina.

Uma das principais redistribuições é a dos contribuintes para os funcionários do governo. A percentagem da força de trabalho empregada pelo governo tem aumentado proporcionalmente à percentagem de renda tributada, e nos EUA, estas duas percentagens vêm aumentando quase que na mesma proporção. Ambas duplicaram e quadruplicaram neste século. Uma fração considerável da força de trabalho e dos eleitores beneficia-se diretamente de programas que aumentam a sua renda, o poder e a autoridade do governo.

5. Conclusão

O tamanho do governo na atualidade não parece resultar de alguma aberração recente ou mudança de atitude. O processo vem-se efetuando por todo o século, a taxas diferentes porém na mesma direção. As expansões durante os anos de guerra foram seguidas por retração, mas o tamanho do governo no pós-guerra era em geral maior que no pré-guerra e os governos continuaram a crescer.

Tenho argumentado que, para explicar o crescimento do governo, devemos reconhecer que há uma falha no sistema de governo representativo. Os eleitores organizam-se em grupos ou coalizões, a fim de redistribuir os benefícios para si. Geralmente ganha-se mais pela promessa de aumentar os benefícios selecionadamente do que na redução de tributos ou na eliminação de programas. Nenhum partido ou coalizão pode manter-se permanentemente no poder, mas os partidos podem esperar que seus adversários usem o mesmo poder, para auferir benefícios especiais sem reduzir os benefícios já concedidos aos outros.

O governo cresce como resultado do comportamento racional. Indivíduos e grupos com seus próprios interesses procuram benefícios que, embora reais, para muitos deverão ser apenas temporários. No entanto, o prejuízo sofrido por muitos devido ao crescimento contínuo do governo não produz uma coalizão vitoriosa para se beneficiar da redução do tamanho do governo.

Nada no processo é inevitável. O crescimento do governo poderia ser interrompido por limitação constitucional. O fato de que limitações dessa natureza nunca foram impostas pode dizer muito sobre o custo de organizar, persuadir e unir um grupo suficientemente representativo para conseguir tal objetivo.

Adam Smith advertiu sobre o desperdício público e reconheceu que os reis e ministros — nós diríamos os governos — são sempre os maiores esbanjadores. Smith reconheceu também que os homens podem procurar ganhar pelo estabelecimento de posições monopolísticas. Entretanto, não percebeu o conflito potencial entre a liberdade de mercado — baseada na escolha individual e distribuição da riqueza — e a liberdade política, baseada no voto direto de cada cidadão. Acredito ser essa omissão a razão principal de seu sistema não ter-se tornado internacionalmente predominante e estar, agora, perdendo o prestígio, mesmo naqueles lugares onde ainda se defendem os princípios liberais.

Bibliografia

Cipolla, Carlo M. *Before the industrial revolution*. New York, Norton, 1976.

Grierson, P. *Commerce in the dark ages; transactions of the royal historical society*. v. 9, 1959.

Meltzer, Allan. Too much government. *The economy in disarray*. R. Blattbug, ed., New York, N. Y. University Press, 1976.