

O ESTADO LIBERAL E O AUXÍLIO À POPULAÇÃO EM PERÍODOS DE PANDEMIA

THE LIBERAL STATE AND AID TO THE POPULATION IN TIMES OF PANDEMIC

Phillipe Lopes Silveira

Mestre em Direito Constitucional das Relações Públicas pela Universidade de Fortaleza — UNIFOR. Especialista em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas — FGV/RIO. Advogado em Fortaleza — CE. Ceará (Brasil).

E-mail: phillipesilveira.jus@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0542412914811374>.

Rômulo Guilherme Leitão

Pós-doutorado em Ciência Política na Boston University. Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Especialização em direito público pela Universidade Federal do Ceará. Coordenador e docente do Programa de Pós-Graduação em Direito (mestrado e doutorado) da Universidade de Fortaleza. É procurador municipal, nível 20, da Prefeitura Municipal de Fortaleza e exerceu os cargos de Procurador-Geral do Município de Fortaleza (2001 a julho de 2004), Diretor Geral da Câmara Municipal de Fortaleza (2005 a 2009) e Assessor Institucional da Vice-Prefeitura de Fortaleza (2009 a 2010). Ceará (Brasil).

E-mail: romuloleitao@unifor.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2242428793804359>.

Submissão: 14.01.2021.

Aprovação: 21.03.2023.

RESUMO

O presente artigo busca examinar o papel do Estado Liberal em períodos de emergência, tal qual o enfrentado pela crise pandêmica da Covid-19. Nesse contexto, pretende-se, inicialmente, analisar as diversas correntes do pensamento liberal, iniciando pela análise de autores libertários que negam a existência do Estado, passando por clássicos que entendem o Estado como ente essencial para a proteção da vida, da liberdade e propriedade, chegando a doutrinadores liberais mais modernos que, mesmo divergindo em relação a intensidade e o modo da intervenção estatal, desenvolvem seus estudos tendo como foco a imprescindibilidade do Estado em relação aos fins institucionais pelos quais foi criado. Em um segundo momento, observa-se a necessidade de financiamento público, por intermédio da tributação, para que o Estado Fiscal Liberal atue para garantir os direitos de cariz liberal, mesmo que, paradoxalmente, sejam aqueles que parte da doutrina trata como direitos que exigem o dever de abstenção estatal. Ao final, investigam-se as possibilidades de atuação do Estado Liberal em períodos pandêmicos, concluindo-se que o Estado tem fundamental relevância para o enfrentamento social e econômico da crise instaurada a partir da disseminação global da Covid-19. A metodologia envolve a pesquisa bibliográfica, com consultas a livros, artigos científicos nacionais e estrangeiros e sítios eletrônicos especializados em matérias jurídicas, econômicas e políticas.

PALAVRAS-CHAVE: Liberalismo. Estado Liberal. Covid-19.

ABSTRACT

This article seeks to examine the role of the Liberal State in times of emergency, such as that faced by the Covid-19 pandemic crisis. In this context, it is intended, initially, to analyze the different currents of liberal thought, starting with the analysis of libertarian authors who dislike the existence of the State, going through classics that understand the State as an essential entity for the protection of life, freedom and property, reaching more modern liberal doctrines who, even though they differ in relation to the intensity and mode of state intervention, develop their studies focusing on the indispensability of the State in relation to the institutional purposes for which it was created. In a second moment, there is a need for public funding, through taxation, so that the Liberal Fiscal State acts to guarantee liberal rights, even if, paradoxically, they are those that part of the doctrine treats as rights that demand the duty to abstain from the State. In the end, the possibilities of the Liberal State's activities in pandemic periods are investigated, concluding that the State has fundamental relevance for the social and economic confrontation of the crisis established after the global dissemination of Covid-19. The methodology involves bibliographic research, with consultations to books, national and foreign scientific articles and websites specialized in legal, economic and political matters.

KEYWORDS: *Liberalism. Liberal State. Covid-19.*

INTRODUÇÃO

Em períodos de crise, é comum que se questione a utilidade do Estado Liberal, notadamente em razão da ideia de que a intervenção estatal tem o potencial de causar mais males ao interesse público do que a sua inação. Para os partidários do liberalismo econômico clássico, as forças produtivas do mercado é que são as responsáveis por exercer a regulação do sistema econômico, restando ao Estado o papel de proteger a propriedade, dar efetividade ao cumprimento de contratos, arbitrar as divergências entre agentes econômicos e resolver outras contendas correspondentes.

No entanto, essa limitação atuacional que marca o Estado Liberal não pode ser encarada em termos absolutos, haja vista que a criação do Estado, enquanto unidade político-jurídica autônoma, segundo a visão liberal, deu-se com vistas à preservação dos direitos ligados à vida, à liberdade e à propriedade dos cidadãos, o que seria incompatível com a não-atuação estatal ante períodos de grave crise econômica e social. Assim, o presente artigo tem o objetivo de examinar o papel do Estado Liberal em períodos de emergência, tal qual o enfrentado pela crise pandêmica da Covid-19, tendo como foco a sua vocação institucional de preservação e de manutenção das liberdades.

O escopo da análise é a exigência da ação do Estado Liberal para salvaguardar direitos que, comumente, são tratados como aqueles que exigem a abstenção estatal. Nesse contexto,

serão estudados autores que defendem a plena oposição do indivíduo ao Estado, a exemplo de Frank Chodorov e Murray Rothbard, e outros, como Ludwig von Mises, Friedrich Hayek e Milton Friedman, que reconhecem que, apesar de restrito, o Estado tem seu espaço de atuação, inclusive em momentos de crise. A finalidade é de fixar a premissa de que o liberalismo consiste em uma corrente de pensamento que enxerga na limitação do Estado — e não na sua extinção — o postulado para a ascensão da liberdade individual, muito embora tal limitação possa ser, excepcionalmente, relativizada como forma de garantir as condições mínimas necessárias para o livre desenvolvimento de cada cidadão.

Demais disso, pretende-se demonstrar a importância da tributação como instrumento de atendimento dos direitos de cariz liberal, não só para que o Estado Fiscal Liberal possa manter um aparato de supervisão, controle e garantia dos direitos privados, como também para suportar os custos da ação (*rectius*, intervenção) em momentos de calamidades temporárias. Ao final, aponta-se que o Estado é essencial para o enfrentamento social e econômico da crise instaurada a partir da disseminação global da Covid-19, ocasião em que direitos liberais podem sofrer restrições em prol da preservação futura da liberdade.

1 A IMPRESCINDIBILIDADE DO ESTADO E O LIBERALISMO

Milton Friedman (2014, p. 36) alertou que o liberal coerente não é anarquista. Entretanto, há que se reconhecer que a confusão que o termo “liberalismo” provoca entre seus críticos não é de todo injustificada, dado que durante o percurso histórico eminentes doutrinadores inicialmente identificados com a ideologia liberal negaram a importância do Estado, chegando a atribuir-lhe a pecha de uma espécie de organização criminosa institucionalmente aceita, como foi o caso de Frank Chodorov em *Out of Step* (1962).

Chodorov (1962, p. 217) rejeitava qualquer tentativa do Estado tendente a obter um direito prévio aos produtos de trabalho de alguém, porquanto entendia que, em casos como este, estar-se-ia declarando o Estado o autor de todos os direitos, inclusive aqueles direitos inatos ao ser humano. Conclui o autor que “não é a lei que, em primeira instância, define roubo, é um princípio ético, e isso a lei pode violar, mas não substituir. Roubo é roubo, e nenhuma quantidade de palavras pode torná-lo outra coisa”.

No mesmo sentido, Murray Rothbard (2012, p. 105) entendia que tanto a tributação, imposta pelo Estado, quanto o roubo e a falsificação, levadas a cabo por criminosos, têm origem em organizações coercitivas que têm por escopo interferir no mercado para beneficiar um conjunto de pessoas em detrimento de outro. Sua natureza e seus efeitos são, portanto,

praxeologicamente semelhantes.

Esses autores tinham a convicção de que a forma coercitiva com que o Estado recorria à sociedade para se financiar não se compatibilizava com os anseios liberais, notadamente a ideia de um direito absoluto sobre a propriedade. Enxergavam que o gozo irrestrito do produto do seu próprio trabalho era um corolário do direito à vida. Isto é, em termos simples, entendia-se que os meios que o indivíduo se valia para (sobre)viver deveriam ser identificados como a própria vida.

Nessa concepção, a tributação era, principiologicamente, injusta mesmo que, posteriormente, as receitas fossem distribuídas para os mais nobres fins. Aliás, qualquer interferência no livre mercado seria maléfica, mesmo que para fins estritamente liberais, como manter a lei e a ordem, garantir os contratos privados, fomentar os mercados competitivos. Não se poderia a partir de uma árvore envenenada colher bons frutos.

Esses autores, imprecisamente ligados ao liberalismo ou ao neo-liberalismo, são, em verdade, libertários mais radicais ou, simplesmente, anarcocapitalistas. Formularam suas concepções a partir da tradição anarquista individualista americana do século XIX, cujos principais expoentes são Benjamin R. Tucker e Lysander Spooner, apesar da ressalva feita por Anna Morgenstern (2010, n.p.) que sustenta que os anarcocapitalistas não são realmente anarquistas porque o anarquismo implica o anticapitalismo.

Os liberais, em geral, entendem que os fundamentos da existência do Estado são mínimos, mas existem. Dentre aqueles que têm opinião mais restritiva sobre o papel do Estado está Frédéric Bastiat. Ainda no século XIX, Bastiat (2010, p. 11) defendia que a lei consistia na organização coletiva do direito individual de legítima defesa. Tal organização encontrava a razão de sua existência nos direitos à vida, à liberdade e a propriedade dos indivíduos que ela mesma substituiu. O pressuposto é de que esses direitos não passaram a existir em virtude da formação do Estado, mas, enquanto direitos prévios a qualquer convenção ou organização social, foram a razão da sua existência.

Em Bastiat, a vida, a propriedade e a liberdade, mais do que direitos, eram dons atribuídos por Deus ao ser humano. Segundo o autor (2012, p. 20), qualquer ofensa a esses direitos deve ser considerada como uma espoliação, seja ela oriunda de um indivíduo, seja oriunda do Estado. A diferença é que, no primeiro caso, está-se diante de uma espoliação ilegal e, no segundo, de uma espoliação legal. Assim, a lei, precipuamente, presta-se à defesa da espoliação de um particular pelo outro, mas, caso se verifique que a lei tira de algumas pessoas aquilo que lhes pertence e dá a outras o que não lhes pertence, ela se converte no próprio veículo da espoliação.

De qualquer forma, há nessa concepção um espaço de atuação estatal. A utilidade do Estado em Bastiat compatibiliza-se com aquilo que foi defendido por John Locke dois séculos antes. Para Locke (2002, p. 93 e ss.), os homens não se dispõem a abdicar da liberdade do estado de natureza e a se submeter à sociedade e ao governo, se não fosse para preservá-lhes a vida, a liberdade e os seus bens, mediante regras previamente estabelecidas de direito e de propriedade, aplicadas indiscriminadamente a todos os casos, “valendo a mesma regra para ricos e para pobres, para favoritos na corte ou camponeses no arado”.

Na teoria liberal clássica de Locke, o Estado, surgido de um acordo de vontades — um contrato social — daqueles que pretendiam deixar os riscos do estado da natureza para formar uma sociedade civil, era o guarda-noturno que tinha como função velar pelos direitos básicos dos indivíduos sob sua responsabilidade, mas também era o responsável por manter certa coesão e estabilidade social. Nesse sentido, mesmo que, minimamente, já havia uma ideia de redistribuição do produto da arrecadação pública em prol da sociedade.

Assim, mesmo aqueles que não contribuíram para a manutenção do Estado passam a gozar, mesmo que indiretamente, da sua proteção. A sociedade não pode ser analisada, senão como decorrência lógica de uma relação de dependência entre seus membros. Ludwig von Mises (2009, p. 29), ao contrariar as célebres palavras de Rousseau no sentido de que “o homem nasceu livre e se encontra acorrentado em toda parte”, afirma que na verdade “o homem *não* nasceu livre. Nasceu como uma frágil criança de peito. Sem a proteção dos pais, sem a proteção proporcionada a esses pais pela sociedade, não teria podido sobreviver”.

Friedman (2014, p. 27), no mesmo sentido, entende que não é possível pensar a sociedade em termos estritamente individualistas, “pois nenhum conjunto de regras prevalecerá se a maioria dos participantes, na maioria das vezes, não as observar sem sanções”. Isso não significa que Friedman defenda que a sociedade deva se basear sempre nos costumes ou no consenso. Para ele, o Estado tem papel imprescindível enquanto ente arbitral e regulador das atividades privadas, tendo como principais atividades em uma sociedade livre: “fornecer os meios para modificar as regras, mediar as diferenças entre as pessoas sobre o significado das regras e garantir a observância das regras pelos poucos que, do contrário, não participariam do jogo”.

Mas então o que significa o liberalismo? Sob a pena de Friedman (2014, p. 4), liberalismo foi o movimento intelectual que se desenvolveu, em fins do século XVIII e início do século XIX, que tinha a liberdade como fim e o indivíduo como “entidade máxima da sociedade”. Operava por meio da ideia que se convencionou chamar de *laissez-faire*, onde se passou a entender a necessidade da redução da intervenção estatal na economia, atribuindo,

assim, ao indivíduo mais autonomia; a entender o livre-comércio com o exterior como meio de interligar os países do mundo, propiciando um maior desenvolvimento global¹. Politicamente, promovia o fortalecimento da democracia e a proteção das liberdades civis dos indivíduos.

As premissas de que as sociedades se desenvolvem pelas suas próprias forças, de que o mercado tem papel fundamental neste processo e que deve se evitar, na medida do possível, a intervenção estatal, não podem ser seguidas irrefletidamente. Hayek (2010, p. 42-43) reconhecia que a intervenção do governo (ação positiva) poderia ser usada para o bem em um sistema econômico, especialmente para o aperfeiçoamento do sistema monetário e a prevenção ou o controle do monopólio. Inclusive afirma que “talvez nada tenha sido mais prejudicial à causa liberal do que a obstinada insistência de alguns liberais em certas regras gerais primitivas, sobretudo o princípio do *laissez-faire*”.

A afirmação de Hayek foi tomada com base na análise dos eventos que se deram a partir da Revolução Industrial inglesa e que se estenderam por todos os países que se industrializaram. A precarização do trabalho, a desigualdade social e os monopólios, foram as principais pautas em que se sustentaram os movimentos políticos que viriam a fazer oposição ao liberalismo. O povo, irritado com aqueles que se agarravam aos dogmas liberais na defesa de privilégios antissociais, voltou os olhos para as novas reivindicações, ligadas, notadamente, as ideias de justiça social e igualdade que seriam levadas a cabo por intermédio de um sistema de economia planificada. “Já não se tratava de ampliar ou melhorar o mecanismo existente, mas de descartá-lo e substituí-lo por outro” (HAYEK, 2010, p. 44).

O novo mecanismo operava com uma maior intervenção do governo nos assuntos econômicos. O coletivismo foi intensificado a partir das duas guerras mundiais e era visto com desconfiança por aqueles que se filiavam ao pensamento dos liberais mais radicais — a exemplo de Mises e Hayek —, porquanto se entendia que a centralização do controle da atividade econômica culminaria naquilo que Hayek intitulou de *The Road to Serfdom* (O Caminho da Servidão). Para esses autores a liberdade política só poderia ser alcançada por meio da ampla liberdade econômica (FRIEDMAN, 2014, p. 12).

Em certa medida, a história corrobora com as ideias sustentadas por esses pensadores. O *laissez-faire* predominou durante todo o século XIX e foi o responsável por uma evolução econômica, social e material sem precedentes. A Inglaterra do século XVIII, por exemplo,

¹ Nesse sentido, Mises (2009, p. 80) afirmava que o investimento externo constituiu-se num fator preponderante de auxílio para que esses países iniciassem seu desenvolvimento”. [...] “É do conhecimento de todos que as estradas de ferro da maioria dos países da Europa – e também as dos Estados Unidos – foram construídas com a ajuda do capital britânico”.

passou de uma população de seis milhões de pessoas para mais de cinquenta milhões em meados do século XX, com um padrão de vida muito superior daquele vivido anteriormente (MISES, 2009, 16). Tal constatação não nega que o padrão de vida dos trabalhadores das indústrias capitalistas inglesas era baixíssimo, mas apenas que as condições vividas por esses trabalhadores antes, sob a aristocracia fundiária, eram subumanas.

Isso só reforça a percepção de Hayek (2010, 43-44) de que as causas do sucesso do liberalismo continham o germe do seu declínio:

O liberalismo veio a ser considerado uma filosofia ‘negativa’ porque não podia oferecer a cada indivíduo mais do que uma participação no progresso comum – progresso cada vez mais considerado natural e inevitável e não mais encarado como decorrente da política de liberdade [...] Devido ao êxito já alcançado, o homem se foi mostrando cada vez menos disposto a tolerar os males ainda existentes, que a essa altura lhe pareciam insuportáveis e desnecessários.

Friedman (2014, p. 177) reconhece que os males sociais verificados e muitas vezes atribuídos ao capitalismo podem resultar das imperfeições do mercado. Segundo ele, muitas dessas imperfeições poderiam ser reparadas pelo Estado, notadamente aprimorando o sistema legal a fim de eliminar as falhas de mercado, como os monopólios ou sistemas que beneficiem grupos específicos em detrimento da população em geral. Friedman defende, inclusive, que intervenções mais profundas com a finalidade de acabar com as causas de desigualdade, a exemplo da extensão e ampliação das oportunidades de educação, seriam entendidas pelos liberais como intervenções benéficas.

Amartya Sen, sem deixar de reconhecer a importância do indivíduo, entende que o desenvolvimento da sociedade está afetado à “expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2015, p. 16). Ao falar sobre a importância dos mercados, Sen faz importante análise do pensamento de Adam Smith, principalmente no que contraria as concepções que são geralmente propagadas sobre o clássico autor de “A Riqueza das Nações”. Em determinada passagem, ele ressalta o ponto em que Smith contraria a sua concepção de auto-interesse quando defende a imposição legal de taxas máximas nos empréstimos como meio de evitar a usura, notadamente porque taxas altas de empréstimos atrairiam os perdulários e os empresários imprudentes, o que poderia ocasionar um efeito sistêmico negativo na economia (SEN, 2015, p. 166).

A evolução e a fuga da análise dicotômica que se tem quando o papel do governo sobre o mercado é uma busca nos estudos de Sen. Ele entende que, no atual estágio das coisas, não se pode entender o mercado nem como um ente infalível — e, se reconhecidamente falível,

impermeável à intervenção estatal —, nem como uma instituição que deve ser instinta. Segundo o autor (SEN, 2015, 168-169):

A busca de uma solução única e multiuso influenciou acentuadamente o pensamento dos economistas no passado [...]. Em vez dessa espécie de solução, é preciso haver uma abordagem integrada e multifacetada, visando um progresso simultâneo em diferentes frentes, incluindo diferentes instituições que se reforçam mutuamente.

Hayek defende, ainda, que “a dicotomia entre a intervenção ou a não intervenção do estado é inteiramente falsa”. No entanto, o economista austríaco dispõe que “a única questão é estabelecer se, neste ou naquele caso, as vantagens obtidas são maiores do que os custos sociais decorrentes de tais medidas”. O entendimento é de que a atuação estatal apenas se justifica para salvaguardar os princípios liberais, ampliando as possibilidades de o indivíduo desfrutar dos direitos oriundos de tais princípios (HAYEK, 2010, p. 95-96).

Assim, o mercado, apesar da inegável importância, passa a não ser mais considerado, isoladamente, como o único instrumento capaz de sanar todos os males da sociedade. A maior parte dos autores liberais reconhece a importância do Estado e aqueles — excluindo os anarquistas — que foram aqui examinados convergem no sentido de que deve existir, pelo menos, um sistema legal que proteja e resguarde o bom funcionamento da economia.

2 O CUSTO DOS DIREITOS E O ESTADO FISCAL LIBERAL

No capítulo precedente, analisou-se a visão liberal acerca do papel do Estado sob as lentes de doutrinadores liberais e anarquistas do século XIX e XX, bem como de Amartya Sen. Verificou-se a imprescindibilidade existência do Estado, pelo menos no que concerne ao arbitramento e regulação dos aspectos estritamente ligados ao mercado. No entanto, resta investigar os fundamentos subjacentes à necessidade de financiamento do Estado Fiscal Liberal, tendo por hipótese que apenas por intermédio dele é possível garantir os direitos que são caros ao pensamento liberal, a exemplo da propriedade privada e da segurança pessoal ou física.

Stephen Holmes e Cass Sustein publicaram importante obra com o título *The Cost of Rights*, visando demonstrar que mesmo aqueles direitos tradicionalmente tratados pela doutrina como negativos, isto é, que exigem o dever de abstenção do Estado, dependem de uma atuação estatal positiva e, por conseguinte, de dispêndio de dinheiro público. Em suma, os direitos — sejam eles de cunho liberal, sejam eles de cunho social — custam dinheiro e não podem ser

tutelados sem o financiamento público.

Holmes e Sustain (2019, n.p) iniciam o livro descrevendo um incêndio que ocorreu em 1995 em Westhampton, região nobre do estado de Nova York. O incêndio, o pior em 50 anos do estado, levou 36 horas para ser controlado, mobilizou forças locais, estaduais e federais, mais de 1.500 bombeiros locais voluntários. Na ocorrência, ninguém morreu e os danos patrimoniais foram mínimos. O custo final para os cofres norte-americanos das diversas esferas foi estimado em em US\$ 1,1 milhão, mas pode ter chegado a US\$ 2,9 milhões.

Essa ocorrência é um exemplo de como o Estado atua para garantir direitos ligados à liberdade individual. Pode-se afirmar, dessa maneira, que a liberdade, por pressupor a eventual intervenção estatal, custa dinheiro. Daí a conclusão de Holmes e Sustain (2019, n.p.) no sentido de que “todos os direitos custam caro porque todos eles pressupõem que o contribuinte financie um mecanismo eficiente de supervisão, que monitore o exercício dos direitos e o imponha quando necessário”.

Para garantir as liberdades, o Estado necessita de fundos, captados da sociedade e que são, principalmente, oriundos das receitas tributárias. Para além do uso do Estado em momentos de emergência — como se deu em Westhampton, ou em casos onde a força policial atua para impedir um roubo, por exemplo —, há que ser mantido um aparato de supervisão e controle dos direitos privados. Basta pensar nos registros públicos, tal qual os cartórios de registro de imóveis que garantem o título de propriedade e levantamentos topográficos, no órgão responsável pelo registro de marcas e patentes, na manutenção de um poder legislativo que edite normas protetivas do patrimônio privado, de um poder judiciário operante que atue para salvaguardar os direitos violados e, até mesmo, na manutenção de um rígido controle de tráfego aéreo, que beneficia também um seletivo grupo de proprietários de aeronaves particulares (HOLMES;SUSTEIN, 2019, n.p).

A tarefa de administrar as receitas tributárias que fazem frente a tais despesas, por si só, é dispendiosa. Fiscalizar, efetuar o lançamento e cobrar tributos e as penalidades pecuniárias a eles referidas são as principais tarefas de uma complexa e custosa rede administrativa, cuja finalidade precípua é arrecadação de receitas para o Estado. Essa seara também é a responsável por, em um primeiro momento, velar pelos direitos individuais dos contribuintes, a exemplo da igualdade e da legalidade tributárias.

Essa é a anatomia básica do Estado Fiscal. Ao Estado Fiscal se contrapõem o Estado absolutista, aquele cuja geração de riquezas advém da exploração do seu próprio patrimônio, e o Estado Socialista, que é aquele em que o Estado explora diretamente as atividades econômicas (SANTOS, 2014, p. 148). O Estado Fiscal, que é o adotado pela maioria dos países, é aquele

“no qual o poder tributário já nasce limitado pela liberdade, e que, ao mesmo tempo, necessita de recursos provenientes da economia privada, mais abundantes que os da polis e das comunidades medievais” (TORRES, 2005, p. 522). Nesse contexto, o Estado Fiscal foi a responsável por abrir a trilha para o cavalgar do progresso da humanidade e, por conseguinte, pela expansão da liberdade individual (SANTOS, 2014, p. 153).

Em suma, a fiscalidade nasce, portanto, com fundamento e com limites na liberdade. Aliás, liberdade no Estado Liberal é tratada em uma dimensão mais pura, isto é, sem o influxo dos teores materiais que orbitam no entorno da relação jurídico-tributária. Sob essa perspectiva, a palavra de ordem contra os excessos públicos é “segurança jurídica”, que só é possível dentro de uma ideia de “igualdade aritmética formal” e “positivação e culto à legislação” como as soluções mais eficazes contra eventuais excessos do ente tributante (OLIVEIRA, 2010, p. 67).

Adam Smith dedica uma parte do seu estudo a analisar como que poderia se dar o financiamento das atividades estatais. Para o autor, a receita da *República* ou do *Soberano* poderia advir, em um primeiro lugar, “de algum fundo que pertença exclusivamente ao soberano ou à República, e que seja independente do povo” e, em segundo lugar, dos rendimentos do próprio povo (SMITH, 2016, p. 1035). Assim, para Smith, terra, capital e trabalho são elementos essenciais para a formação da riqueza nacional e, apenas através da cooperação desses três elementos, é possível garantir “o pleno uso dos fatores de produção” e de proporcionar a liberdade para todos (SANTOS, 2014, p. 139).

Sob a concepção liberal clássica, portanto, o que se pretende com a tributação é essencialmente dar efetividade aos direitos ligados a vida, a liberdade e a propriedade dos cidadãos. Simples análise da origem histórica do princípio da legalidade tributária é suficiente para expor que ele se constitui como salvaguarda de um regime de respeito ao indivíduo. Ainda em 1215, na Inglaterra, a nobreza e a plebe unidas impuseram ao Rei João (conhecido historicamente como “João Sem Terra”) um estatuto que visou coibir a atividade tributária extorsiva por intermédio da máxima no *taxation without representation* (OLIVEIRA, 2010, p. 66).

Assim, é possível afirmar que a legalidade tributária tem vocação liberal. Tal afirmação conjugada à advertência de Dino Jarach (1969, p. 24) no sentido de que “não devemos esquecer que foi por razões tributárias que nasceu o Estado moderno de Direito” leva a concluir que a sujeição do contribuinte ao poder do Estado não decorre da supremacia do interesse público sobre o particular — como, hodiernamente, costuma-se sustentar —, mas sim no fato de que ele (*Estado*) deve observância à determinada norma tributária impositiva (ROTHMANN, 1972,

p. 12) para exercer a sua regular atividade financeira, que, em última instância, deve se dar no sentido de expandir as liberdades individuais.

No Brasil, especificamente, a legalidade tributária encontra previsão expressa no artigo 150, inciso I, da Constituição. O constituinte originário resolveu por bem alocar o princípio da legalidade tributária na seção que dispõe sobre as “Limitações ao Poder de Tributar”. Em um primeiro momento, pode-se argumentar que tal previsão é despicienda ante a redação do artigo 5º, inciso II, da Constituição, que já consagra suficientemente o princípio da legalidade. No entanto, ao enquadrar o princípio da legalidade tributária na seção destinada às limitações impostas ao Estado, o constituinte originário fê-lo de modo a ratificar que tal princípio, antes de ser um instrumento para o exercício do poder do Estado, é limitador de tal poder.

Conclui-se, neste ponto, que a tributação em um Estado Liberal, cuja fonte de receitas advém do mecanismo anônimo e impessoal do mercado, consiste em um instrumento que visa essencialmente dar efetividade aos direitos ligados a vida, a liberdade e a propriedade. Por outro lado, os defensores do Estado social defendem que a tributação deveria ter como desígnio maior o bem comum, realizável apenas por intermédio de uma economia dirigida pelo Estado, que passa também a ser o responsável pelo bem-estar social da população.

Dispostos os fundamentos da existência do Estado Liberal, bem como a necessidade de seu financiamento como forma de cumprir com as finalidades para o qual foi instituído, cabe perquirir o papel do Estado Fiscal Liberal em períodos de emergência.

3 O ESTADO LIBERAL E A COVID-19

Bresser Pereira (1989, p. 115) já advertiu que não parece ser correta a versão do liberalismo que separa radicalmente a economia do Estado. De fato, o liberalismo entende que as forças da concorrência representam o meio mais efetivo de coordenar os esforços humanos, sem que isso signifique a negação completa do Estado. O Estado, segundo o liberalismo, é “peça de um mecanismo utilitário destinado a auxiliar as pessoas a desenvolverem sua personalidade individual” e não uma instituição moral, no sentido de impor suas ideias àqueles “que a ela se acham subordinados suas ideias sobre todas as questões morais” (HAYEK, 2010, p. 92).

Os regimes coletivistas são, ao contrário, necessariamente morais, pois direcionam suas ações para organizar a sociedade em prol de um fim comum, geralmente materializados em valores difusos, simplificados por termos linguísticos imprecisos — tais quais: bem estar, bem da comunidade, justiça social e etc.

Entretanto, não se pode afirmar que o Estado Liberal deva passar ao largo das questões sociais, notadamente aquelas que emergem de situações de emergência. O que se tem como pressuposto é que a liberdade não pode estar condicionada a imposição governamental de um objetivo único ou de objetivos arquitetados por um pequeno grupo de pessoas em detrimento de uma sociedade inteira. Contudo, mesmo esse pressuposto não deve ser encarado de maneira absoluta, pois em períodos excepcionais — tais como: catástrofes naturais, estado de guerra e pandemias — os objetivos de toda a sociedade podem ficar subordinados à necessidade imediata que se apresenta (HAYEK, 2010, p. 194).

Mises (2009, p. 45) não considera correta aquela máxima que dita que “o melhor governo é o que menos governa”, pois compete a ele “fazer todas as coisas para as quais é necessário e para as quais foi instituído”. Mesmo em uma economia de mercado, isto é, no âmbito de uma sociedade livre, há a possibilidade de atribuir a todos certa segurança, de forma a assegurar um mínimo essencial para conservar a saúde e a capacidade de trabalho, desde que para isso a provisão de tal assistência “não enfraqueça o desejo de evitar infortúnios e nem o esforço de anular suas consequências” (HAYEK, 2010, p. 128).

Em situações de exceção e para o fim de preservar a continuidade da liberdade, é possível, inclusive, a restrição temporária das liberdades individuais, tal qual a exigência de isolamento social em vários países do mundo como forma de mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19. O caráter temporário de tais medidas representa nada mais do que uma exceção que confirma a regra, o que não desnatura o pressuposto de que, em situações normais, cada pessoa deve estar livre para dirigir sua vida de acordo com seus objetivos pessoais e não ser submetida a primazia de um objetivo único.

O Estado liberal, em momentos de crise não pode em nome do primado da deferência ao mercado ou à liberdade individual se converter em um ente inepto e figurativo. Então, para além das eventuais restrições de direito impostas pelas circunstâncias emergenciais — como é o caso da exigência de isolamento social e do fechamento do comércio —, o Estado também deve agir em todos os casos em que seja capaz de mitigar as consequências da pandemia. Afinal de contas, para ser livre, o indivíduo necessita de condições materiais básicas para sua sobrevivência.

Essa é a posição defendida por Hayek (2010, p. 128) ao dispor que “sempre que a ação pública é capaz de mitigar desastres dos quais o indivíduo não se pode defender e contra cujas consequências não pode precaver-se, tal ação deve, indubitavelmente, ser empreendida”. A Covid-19, segundo a Organização Mundial do Comércio, poderá representar para o comércio global de mercadorias um declínio de 32%, caso os governos não ajam adequadamente em

resposta aos efeitos da pandemia², o que demonstra a importância das escolhas políticas em momentos de crises como essa.

O mercado, em momentos como esse, não parece, por si só, capaz de oferecer a solução adequada para a superação da crise econômica oriunda do estado pandêmico. É natural que empresários — ou mesmo empregados interessados em otimizar seus ganhos — não concordem com as medidas estatais restritivas ao comércio ou à liberdade de ir e vir dos cidadãos, muitas vezes com o argumento de que tais medidas feririam a livre iniciativa, bem como as demais liberdades individuais. Na verdade, Hayek (2010, p. 59) discordaria de tal conclusão, pois expressamente admitiu a intervenção estatal como meio de imposição de certas disposições sanitárias.

Um estudo recente, produzido *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), cujo título é *Pandemics Depress the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu*, analisa os efeitos da epidemia de gripe espanhola sobre cidades americanas em 1918 e demonstra que as intervenções não farmacêuticas (*non-pharmaceutical interventions — NPIs*) implementadas no período, a exemplo do isolamento social e da restrição do funcionamento de atividades comerciais e não comerciais, tiveram o êxito de reduzir a transmissão da doença sem, necessariamente, diminuir a atividade econômica.

Correia, Luck e Verner (2020, p. 15 e ss.), autores do estudo, depois de advertirem que a investigação se deu sobre um ambiente econômico conturbado (fim da I Guerra Mundial), dados econômicos imprecisos dos períodos antecedentes à pesquisa (anos de 1915, 1916 e 1917) e amostra limitada a apenas 43 cidades dos EUA, afirmam que as NPIs podem ter “benefícios econômicos de médio prazo, reduzindo diretamente doenças e mortalidade e reduzindo os custos associados ao aumento da morbidade”.

Quando comparada às cidades de NPIs mais rigorosas com aquelas que adotaram medidas mais brandas, conclui-se que, quantitativamente, a interrupção dos negócios durante o período foi semelhante entre essas duas categorias estudadas, o que indica que as intervenções governamentais não foram as responsáveis por exacerbar a crise econômica durante a pandemia. Para além disso, no que concerne ao impacto econômico no médio prazo, não se verificou em relação às cidades que intervieram mais cedo e mais contundentemente um pior desempenho nos anos subsequentes à pandemia; ao contrário, há a indicação que as cidades que adotaram NPIs mais rigorosas já em 1919 experimentaram um aumento relativo da economia

² Informação fornecida por Roberto de Azevêdo, Diretor Geral da OMC. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

(CORREIA; LUCK; VERNER, 2020, p. 2).

O fio condutor da pesquisa está no fato de que a pandemia, por si só, é a causadora da crise econômica, pois em decorrência dela é que ocorre a redução do consumo, da oferta de mão-de-obra e do investimento das empresas, tudo em virtude do temor da contaminação pela doença, bem como pelo aumento da incerteza empresarial em relação ao período. Isto é, a premissa é de que a crise econômica não deriva das medidas restritivas impostas pelo Governo para conter a disseminação do vírus, mas sim da pandemia propriamente dita.

Um outro estudo, do Departamento de Economia da Universidade de Chicago, intitulado de *Does Social Distancing Matter?* — que aborda, essencialmente, a importância do isolamento social para a preservação de vidas humanas, quantificando monetariamente a redução de mortes — concluiu que a implementação do isolamento social de 3 a 4 meses nos EUA salvaria 1,7 milhão de vidas, cujo valor estatístico acumulado dessas vidas alcançaria um benefício econômico de aproximadamente US\$ 8 trilhões, o que sugere que iniciativas e políticas de distanciamento social em resposta à epidemia de COVID-19 têm um importante benefício econômico (GREENSTONE; NIGAM, 2020, p. 16).

No Brasil, uma nota informativa da Secretaria de Política Econômica (SPE) estima que R\$ 20 bilhões são perdidos semanalmente com as restrições de movimentação de bens, serviços e pessoas, promovidas pelos governos estaduais, além de perdas que ainda necessitam de dimensionamento, como falências, aumento da taxa de desemprego e todas as consequências sociais que daí advirão³. A nota informativa, em questão, não apresenta as ponderações sociais subjacentes à adoção das intervenções governamentais, na forma disposta no estudo da Universidade de Chicago, nem mesmo busca contextualizar as intervenções em termos econômicos prospectivos, conforme estudo realizado no âmbito do MIT.

De qualquer forma, a perda econômica parece ser inevitável. O que deve se discutir é: o que o Estado pode fazer para minimizar as perdas econômicas, sem, contudo, agravar o problema de saúde existente? A solução passa pela necessidade de aferir se as intervenções governamentais, neste período pandêmico, envolvem uma análise acurada acerca da repercussão sobre as liberdades individuais dos agentes atingidos por essas medidas. Essa necessidade emerge da concepção liberal no sentido de que toda ação governamental se dê para a preservação da vida, da liberdade e da propriedade dos indivíduos, mesmo que de maneira

³ Informação colhida do site oficial do Ministério da Economia. A metodologia científica usada para quantificar a perda de R\$ 20 bilhões semanais não foi apresentada na nota informativa. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2019/nota-uma-ana-lise-da-crise-gerada-pela-covid19.pdf>. Acesso em 13 jun 2020.

mediata.

A adoção de medidas uniformes, como o isolamento social rígido indiscriminado, tendem a ter um custo social mais elevado em determinadas regiões do que em outras. Fatores sociais, econômicos, cívicos e culturais devem ser observados para que a lógica da intervenção não seja subvertida. Aliás, o aspecto cívico de determinada região é essencial para fornecer uma melhor orientação política acerca das medidas a serem adotadas para a contenção da epidemia.

Quanto maior o capital cívico⁴ de uma população, menor a necessidade de medidas restritivas. Isso porque o capital cívico é um importante fator para se aferir a possibilidade de cumprimento voluntário das medidas não coercitivas, o que explica por que a Suécia, que detém um capital cívico elevado, adotou medidas menos restritivas, ao passo que a Itália, cujo capital cívico é muito baixo comparado a outros países da Europa, teve que adotar medidas muito rigorosas para alcançar resultados similares (BARRIOS et al., 2020, p. 9).

Assim, é importante que a política pandêmica esteja referida à realidade de cada região. Isto é, para a adoção de políticas interventoras, deve-se levar em conta a heterogeneidade subjacente à densidade populacional, às estruturas sociais e de saúde da população, além de fatores ligados ao perfil econômico e de emprego da região (AKBARPOU et al., 2020, p. 35 e ss.). Intervenções que respeitem essas peculiaridades são compatíveis com o Estado Liberal, pois permitem o desenvolvimento possível das atividades econômicas — promovendo, conseqüentemente, ganhos sociais, tais quais a manutenção de emprego e renda —, sem olvidar da preservação da saúde da população.

CONCLUSÃO

Mesmo o liberal mais fervoroso deve reconhecer que Estado é um ente essencial para a manutenção e estabilização das relações humanas. A divergência entre aqueles que defendem um Estado mais progressista (coletivista) e aqueles outros que são a favor de um Estado mais conservador (liberal, no sentido clássico) é o grau de tolerância para com a atuação do Estado na vida privada dos indivíduos. No limite, enquanto os primeiros permitem — e também exigem — uma maior aproximação do Estado em relação a todas as questões da vida, especialmente à direção e ao controle dos aspectos econômicos e sociais, os outros entendem que, em geral, a atuação do Estado deve ser contida, funcionando como mero árbitro e regulador

⁴ Segundo Guiso et al. (2011, p. 418), capital cívico é “um conjunto de valores e crenças que ajudam um grupo a superar um problema passageiro por intermédio de posturas socialmente valiosas”.

da atividade econômica, sendo esta a única responsável pelo progresso social dos indivíduos.

Mesmo a versão mais liberal do Estado necessita de financiamento público para atingir seus objetivos. Tendo em vista que a ideia de um Estado investido nas atividades econômicas é incongruente com o regime liberal, o que resta ao Estado liberal é buscar a sua manutenção por intermédio da imposição tributária, que é comumente tratada como o “preço da liberdade”. Isto é, um governo que pretende garantir a lei e a ordem, definir direitos ligados à liberdade e à propriedade, arbitrar contendas econômicas, promover a concorrência, dirimir divergências no que concerne à interpretação das regras, garantir a execução de contratos, dentre outras aspirações liberais básicas, deve possuir capacidade econômica para implementar, manter e aperfeiçoar todo um aparato institucional que garanta a fruição de direitos.

Ocorre, entretanto, que para perseguir sua vocação institucional, o Estado Liberal, em casos excepcionais, deve atuar de maneira mais acentuada, possibilidade esta que é concebida mesmo por autores liberais mais radicais, a exemplo de Smith, Bastiat, Mises, Hayek e Friedman. Essa possível atividade estatal interventiva mais incisiva, no que pese ser excepcional, do ponto de vista liberal, consiste na concretização de um dever ordinário do Estado Liberal, qual seja: a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento das liberdades.

Logo, no cenário pandêmico de Covid-19, a resposta ao questionamento acerca da forma que o Estado Liberal deve atuar necessita buscar subsídio no contexto econômico, social, cívico, cultural e demográfico de cada região para se aferir se há justificativa subjacente à eventual intervenção, o que se imporia no caso em que as vantagens obtidas fossem maiores do que os custos sociais decorrentes de tal medida.

REFERÊNCIAS

AKBARPOUR, Mohammad; COOK, Cody; MARZUOLI, Aude; MONGEY, Simon; NAGARAJ, Abhishek; SACCAROLA, Matteo; TEBALDI, Pietro; VASSERMAN, Shoshana; YANG, Hanbin. Socioeconomic Network Heterogeneity and Pandemic Policy Response (June 9, 2020). University of Chicago, *Becker Friedman Institute for Economics Working Paper n° 2020-75*. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=3623593>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BARRIOS, John; BENMELECH, Efraim; HOCHBERG, Yael V.; SAPIENZA, Paola; ZINGALES, Luigi. Civic Capital and Social Distancing during the COVID-19 Pandemic. University of Chicago, *Becker Friedman Institute for Economics Working Paper n° 2020-74*. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3613417. Acesso em: 20 jun. 2020.

BASTIAT, Frédéric. *A Lei*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

CHODOROV, Frank. *Out of Step*. New York: The Devin-Adair Company, 1962.

CORREIA, Sergio; LUCK, Stephan; VERNER, Emil. *Pandemics Depress the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 FluV*. Flu (June 5, 2020). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3561560>. Acesso em: 30 maio 2020.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-55-216-2709-8/>. Acesso em: 21 maio 2020.

GREENSTONE, Michael; NIGAM, Vishan. Does Social Distancing Matter?. University of Chicago, *Becker Friedman Institute for Economics Working Paper n° 2020-26*. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3561244>. Acesso em: 20 jun. 2020.

HAYEK, Friedrich August. *O caminho da servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R.. *O Custo dos Direitos: Por que a liberdade depende dos impostos*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2019. Edição Kindle.

JARACH, Dino. *Curso Superior de Derecho Tributario*. Nueva: Buenos Aires, 1969.

MISES, Ludwig Von. *As Seis Lições*. Tradução de Maria Luiza Borges. 7. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009.

MORGENSTERN, Anna. *Anarcho- 'Capitalism' is Impossible*. Center for a Stateless Society, 2010. Disponível em: <https://c4ss.org/content/24289>. Acesso em: 26 maio 2020.

OLIVEIRA, Felipe Faria de. *Direito Tributário e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal. *Revista de Economia Política*, vol. 9, n. 3, julho-setembro, 1989.

ROTHBARD, Murray N. *Governo e Mercado: a economia da intervenção estatal*. Tradução de Márcia Xavier de Brito e Alessandra Lass. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises, 2012.

ROTHMANN, Gerd. Considerações sobre a extensão e limites do poder de tributar. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 1972, p. 11-33. Acesso em: 25 jun. 2020.

SANTOS, Flávio Mattos dos. Liberalismo e Estado Fiscal. *Revista da Emerj*, Rio de Janeiro, v. 17, n.º 66, p. 138-157, 2014.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. v. 1, Rio de Janeiro: Renovar, 2005.