

A ECONOMIA POLÍTICA DO TRIBUTOS SEGUNDO A TEORIA DO *PUBLIC CHOICE*: ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO PARA UMA MELHOR COMPREENSÃO DO DESENVOLVIMENTO POLÍTICO

R: 12.07.2016; A: 08.02.2016

*Maurin Almeida Falcão**
*Leonardo José Feitosa Neiva***

RESUMO: O presente artigo tem o escopo de estabelecer uma análise e uma crítica, a partir do caso brasileiro, em torno do tributo à luz da teoria da escola das escolhas públicas (*Public Choice*). A distribuição da riqueza social acumulada pelo Estado, por meio da arrecadação tributária, sempre despertou a cobiça dos burocratas, dos grupos de pressão e dos políticos. A expansão do orçamento público se constitui em arma importante para a arregimentação de votos e todos buscam a obtenção de vantagens pessoais. Tal constatação modifica o perfil do sistema tributário e faz com que este recaia de forma agressiva sobre aqueles que não têm os meios políticos necessários para evitá-lo. Por isso, se faz necessária uma constituição fiscal como forma de se limitar o poder tributante do Estado, conforme defendido por Brennan e Buchanan ao longo deste trabalho.

Palavras-chave: Tributo; Economia política; Teoria do *Public Choice*; *Rent seeking*.

237

INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, os economistas concentravam seus esforços na busca da políticas intervencionistas consideradas como ideal para solucionar questões relacionadas ao Estado e ao mercado. Tais análises econômicas utilizavam presunções típicas da ciência política como por exemplo, o comportamento dos eleitores e dos agentes estatais. No que se refere ao eleitores, os economistas supunham que estes escolheriam os dirigentes políticos segundo critérios racionais e morais, isto é, seria eleito aquele que melhor defendessem os interesses da coletividade. Quanto aos políticos, partia-se da premissa de que estes adotariam

* Professor no Mestrado em Direito e nos cursos de Direito e de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília-UCB. Doutor em Direito Tributário Internacional pela Universidade de Paris XI-Sud. Pós-doutorado na Universidade de Paris I-Panthéon-Sorbonne. Membro do Instituto Internacional de Ciências Fiscais e coordenador do Grupo de Estudos sobre os Sistemas Tributários Contemporâneos-GETRIC. E-mail: mfalcao@pos.ucb.br.

** Professor de Direito Tributário e Direito Administrativo do IFPI. Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Brasília. E-mail: leo20@gmail.com.

a política pública mais adequada para a consecução do interesse público, conforme o indicado pelos economistas, seriam verdadeiros “déspotas benevolentes”, destituídos de interesse pessoal (TULLOCK, 2006, p. 22).

Todavia, percebeu-se que tais presunções não pareciam críveis. David Hume já trabalhava com a ideia de que a maioria das pessoas busca seu próprio interesse. Por sua vez, Adam Smith sustentou toda sua teoria econômica sob o pressuposto de que os indivíduos são guiados pelo busca da próprio bem-estar enquanto que as análises continuavam a adotar o pressuposto da ciência política do altruísmo por parte dos políticos. Assim, a economia cogitava a duplicidade no comportamento humano, porém, haveria uma busca pelos interesses pessoais na esfera economia, mas seria predominantemente o altruísmo na ação política. A Escola do *Public Choice* destacou-se, justamente, por abandonar essa lógica da duplicidade do comportamento humano e adotar novas premissas para fundamentar seus estudos (TULLOCK; SELDON; BRADY, 2005, p. 96).

Para os estudiosos do *Public Choice*, o cidadão comum vota e dá suporte ao político que provavelmente tomará medidas que atendam o seu interesse particular não àquele candidato capaz de melhor atender o interesse público. Segundo Tullock (2005, p. 43), o comportamento das pessoas ao ir às urnas assemelha-se ao delas mesmas ao ir a um supermercado. Isso significa dizer que o cidadão-eleitor e o cidadão-consumidor seriam movidos pelos mesmos sentimentos. As premissas adotadas também são bastante pessimistas em relação aos políticos e demais agentes estatais. Parte-se assim, do pressuposto de que estes tomam suas decisões baseadas na melhor satisfação de seus próprios interesses, dentro do contexto institucional. Até haveria por partes destes agentes políticos e burocratas a intenção de atingir o interesse público, mas somente quando se consegue primeiramente o benefício individual. Os modelos do *Public Choice* não defendem que os agentes estatais sejam absolutamente egoístas, apenas pressupõe que estes atuem no campo da política tal como os comerciantes no mercado, ou seja, em busca do lucro ou de alguma vantagem pessoal.

Mueller (2003, p 11) esclarece que *Public Choice* pode ser definida a aplicação da economia à ciência política, ou seja, seus estudiosos empregam os métodos típicos da economia sobre os mesmos objetos de estudo da ciência política, quais sejam, teoria do Estado, regras de votação, comportamento do eleitor, dentre outros. Segundo o autor, a escola seria uma extensão de uma longa tradição de filósofos liberais como Tomas Hobbes e Alexis de Tocqueville. Os estudiosos dessa corrente de pensamento podem ser provenientes tanto do domínio das ciências sociais que se aprofundaram nos estudos da economia como economistas que se dedicaram à leitura da filosofia política. Por vezes, estes dedicam-se a

esclarecer que a atuação estatal é capaz de gerar mais desigualdade que o livre mercado e, por isso, formulam conselhos sobre a necessidade de reforma estrutural dos governos.

Seldon (2005, p. 32) afirma, entretanto, que a “teoria econômica da política” seria uma melhor denominação para essa linha de pensamento. Desse entendimento, pode-se inferir que o governo não é feito para o povo mas para determinados grupos. Os adeptos dessa escola de pensamento não acreditam na possibilidade dos governos oferecerem um serviço de qualidade e com eficiência. Seldon (2005, p. 32) aponta que, quando o governo intervém, termina por causar mais mal que as imperfeições do mercado. Em realidade, as suas intervenções tendem a durar tempo demais, além de serem aplicadas em doses excessivas.

Tendo em vista, portanto, que o presente artigo é dedicado à economia política do tributo, ou seja, às formas como este pode ser utilizado como instrumento para alterar a distribuição da riqueza social, a primeira parte destina-se a esclarecer a visão da escola do *Public Choice* sobre o fenômeno da tributação e os seus efeitos na distribuição dos recursos. Constitui-se ainda, em objeto dessa primeira parte, a análise do comportamento dos indivíduos e agentes estatais cuja influência perpassa o domínio da tributação. Para tanto, uma segunda parte tratará do comportamento dos cidadãos e das empresas, organizados na forma de grupos de interesse, no sentido de obterem para si, por meio da influência exercida sobre o sistema político, vantagens econômicas as quais acabam por afetar o perfil dos sistemas tributários. Dentro dessa perspectiva, a questão brasileira será objeto de apreciação com vistas a uma melhor compreensão das estratégias políticas conduzidas pelos diferentes grupos sociais. Na terceira parte, será abordado o comportamento de governantes e burocratas na busca de seu interesse como responsáveis pelo excessivo crescimento dos orçamentos estatal e, por via transversa, da carga tributária. Nesse contexto, será introduzida também a questão brasileira com o intuito de critica-la à luz do *Public Choice*. Finalmente, a última parte se ocupará da limitação ao poder estatal de tributar, nos termos preconizados por Buchanan e Brennan como meio de proteção dos direitos individuais sendo citado, de passagem, o progresso obtido pelo Brasil.

1. O RENT SEEKING E AS SUAS REPERCUSSÕES SOBRE A MODELAGEM DA CARGA TRIBUTÁRIA.

O pressuposto basilar da teoria do *Public Choice* é que todo ser humano busca constantemente maximizar seus interesses pessoais, tanto nas esferas pública e privada.

Assim, sabendo que seu voto isolado não teria como decidir as eleições, o eleitor não analisa minuciosamente as políticas públicas que não afetam os seus interesses e, por isso, não se interessa por política e não se informa sobre as consequências das ações do governo. Dessa forma, não se engaja para mudar o quadro político. Trata-se, em realidade, de um fato que não passa despercebido no meio político. Nesse sentido, essa circunstância é considerada quando no momento de formatação das estratégias eleitorais. Por outro lado, quando uma determinada política pública convém a um grupo de indivíduos estes tendem a se informar sobre a matéria. Com efeito, os indivíduos com interesse comum tendem a se organizar para pressionar as autoridades, criando os grupos de pressão ou grupos de interesse, sendo esse um dos focos de estudo do *Public Choice* (TULLOCK, SELDON, BRADY, 2005, p. 103).

240 Os grupos de interesse existem nos diferentes segmentos sociais e são compostos tanto por empresas como por pessoas físicas e a sua institucionalização ocorre por meio de sindicatos ou associações ou podem optar pela informalidade. Como ressaltou Tullock (2005, p. 48), esses grupos alegam a defesa do interesse público ou de um direito legítimo. Em consequência, têm esses pressupostos como verdadeiros e norteadores de sua ação. Em realidade, o que lhes move é a busca constante pelos interesses privados, ou seja, a busca por vantagens legais que favoreçam uma maior transferência de renda em benefício próprio. De fato, as pessoas demandam mais direitos e mais benefícios desde que os custos sejam suportados por outros. Por conseguinte, tal estratégia resulta em danos à democracia uma vez que tais grupos exercem significativa influência e, nesse caso, passam a dominar a atividade política. Como resultado dessa estratégia, esses segmentos sociais atraem a atenção do poder político que, receosos de perderem votos, concede uma maior atenção às suas reivindicações. Em sentido inverso, minimizam as demandas dos grupos desorganizados (TULLOCK; SELDON; BRADY, 2005, p. 104).

É importante observar que essa distorção não foi apontada apenas pelos formuladores do *Public Choice*. Bobbio (2000, p. 26) confirma esse argumento ao afirmar que a doutrina filosófica inspiradora da democracia a imaginou como uma forma de governo em que não houvessem intermediários entre o povo soberano e os seus representantes. Nessa perspectiva, uma identidade entre governantes e governados seria o melhor cenário político. Todavia, os fatos têm demonstrado que os grupos organizados tais como as associações civis, os sindicatos e os partidos políticos tem pontuado de forma mais ostensiva no cenário sociopolítico. Sem dúvida, a divisão de forças se revela como um traço marcante das sociedades contemporâneas. Deve ser observado, portanto, que não há um centro efetivo de

poder mas um rico mosaico de conflito de interesses. Assim, as necessidades daqueles que se mantêm fora da órbita dos grupos organizados, adquirem pouca ou nenhuma importância.

É importante observar nesse contexto como esses grupos de interesse afetam a tributação. Tullock (2005, p. 56) cunhou o termo *rent seeking*, o qual se constitui em um viés importante de estudo importante para os adeptos do *Public Choice* e que está relacionado com a estratégia de busca de privilégios especiais. No caso em comento, a atuação consiste no direcionamento de recursos financeiros significativos com vistas a influenciar a atividade política e, assim, assegurar a obtenção de resultados vantajosos em detrimento dos demais segmentos sociais. Dessa forma, gera-se uma externalidade negativa com repercussões no bem-estar dos demais membros do corpo social. Em outros termos, no *rent seeking*, o governo tutela uma transferência de renda da sociedade para um reduzido grupo de privilegiados. Durante os séculos XVIII e XIX, por exemplo, embora o termo ainda não tivesse sido ainda consagrado pela literatura econômica, a forma de recurso mais frequente ao *rent seeking* consistia na criação de um monopólio em favor de determinado indivíduo ou grupo de indivíduos.

Conforme descrito por Adam Smith, no livre-mercado capitalista onde os preços são pré-determinados pela relação clássica entre a oferta e a demanda, há uma concorrência com vistas a atrair o consumidor. Nesse contexto, a busca pelo lucro gera benefícios para todos, produzindo, assim, um incremento do bem-estar. Ademais, o mecanismo de preços indica para os investidores a atividade econômica mais rentável e para a qual devem dirigir os seus investimentos. Tal situação levaria a um ótimo econômico e excluiria a necessidade de outras estratégias que não aquelas próprias do segmento de atuação. Todavia, muitos empresários não se contentam com o lucro gerado nessas condições e se unem para formar um cartel, grupo que tem por finalidade a elevação artificial nos preços dos produtos e, não raro, na diminuição da oferta. Entretanto, a criação e manutenção de um cartel são extremamente dispendiosas e complexas e, por isso, determinados atores contornam os acordos estabelecidos no âmbito do cartel com o intuito deliberado de aumentar os seus lucros. Para que isso aconteça, basta que uma determinada empresa ajuste os seus preços para um patamar inferior ao do cartel. Dessa forma, esta unidade econômica obtém um aumento em suas vendas e uma maior fatia do mercado levando, porém, a um risco sistêmico. Entretanto, em face de tal risco, como encontrar uma solução conveniente para todos? Ora, toda a montagem de um cartel é submetida à apreciação do governo que o qual se constitui no elo do sistema. Nesse caso, o Estado passa a restringir a entrada de novos concorrentes no mercado ao impedir a importação

de bens e serviços por meio dos mecanismos de quotas, por exemplo ou, ainda, pela criação de um novo quadro legal (MITCHELL; SIMONS, 2003, p. 44).

Como ressaltado, a estratégia *rent seeking* implica em uma perda de bem-estar dos indivíduos em face da transferência de renda operada em favor de determinado grupo que, anteriormente, usou de meios econômicos para influenciar a tomada de decisão pelo governo. No caso do cartel, o aumento nos preços cria uma transferência de renda dos consumidores para os grupos empresariais. Além disso, outros efeitos poderiam ser apontados e que redundam em custos onerosos para a sociedade. Sem dúvidas, a inexistência da livre concorrência faz com que as empresas parem de investir e inovar, passando a produzir bens e serviços de qualidade inferior (MITCHELL; SIMONS, 2003, p. 45). A partir do exemplo do protecionismo da indústria automotiva brasileira, nas décadas de 1950 e 1980, pode-se inferir que a qualidade dos automóveis produzidos se encontrassem em uma situação de defasagem tecnológica. Nesse caso, somente a abertura do mercado brasileiro viria a elevar a qualidade desses bens, o que ocorreu graças a quebra de certas “reservas de mercado”. Sem dúvida, o *rent seeking* gera toda uma reação negativa em cadeia pois uma indústria que não inova perde capacidade de competir no mercado internacional, reduzindo assim as exportações e por conseguinte a entrada de divisas.

Nesse aspecto, cabe ainda ressaltar as elevadas alíquotas incidentes sobre os produtos importados pelo Brasil. Por exemplo, a alíquota do Imposto de Importação é definida pela Tarifa Externa Comum – TEC – do MERCOSUL, e nela consta que sobre diversos produtos incide a alíquota de até 35% de Imposto de Importação quando oriundos de países não-membros do bloco. No segmento automobilístico o quadro se agrava na medida em que os automóveis nacionais tem direito a um subsídio decorrente do crédito de 30% para aqueles que recolhem o Imposto sobre Produtos Industrializados, desde que atendidos determinados requisitos do regime automotivo previsto no programa Inovar-Auto, instituído pela Medida Provisória 563/2012 (regulamentada pelo Decreto 7.716/12), convertida na Lei 12.715/12 e regulamentada pelo Decreto 7.819/12. O tratamento desfavorecido aplicado às importadoras de automóveis que não possuem fábrica no Brasil é tão severo que a União Europeia ingressou com uma solicitação de consultas na OMC contra o Brasil,¹ principalmente por conta deste tratamento discriminatório.

¹ World Trade Organization Brazil. Certain Measures Concerning Taxation and charges. 2014. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds472_e.htm>. Acesso em: 07 mai. 2014.

Depreende-se portanto que a política de alíquotas do Imposto de Importação brasileiro é um claro exemplo de como o tributo pode ser utilizado para gerar renda econômica para um determinado grupo de interesse. Dessa constatação pode-se afirmar que o oligopólio das montadoras de automóveis vende no mercado brasileiro veículos que custam o triplo de seu preço no exterior. Isso não se deve apenas à onerosa tributação interna do consumo em relação a reduzida carga registrada nos Estados Unidos, mas à reserva de mercado criada decorrente da estratégia do *rent seeking*. No intuito de assegurar sua posição, as montadoras de automóveis destinam valores consideráveis para influenciar os poderes Executivo e Legislativo a preservarem os mecanismos de proteção.

Outro exemplo recorrente sobre os efeitos do *rent seeking* sobre a variável tributária ocorre na sistemática de concessão de subsídios ao setor agrícola. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, o viés político adotado foi com o fim precípua de incrementar a renda dos agricultores em situação de precariedade. Entretanto, o efeito ocorreu de forma contrária. A maior parte dos subsídios passou a beneficiar os grandes proprietários rurais em detrimento dos agricultores desfavorecidos. Nessa perspectiva, diversas externalidades negativas foram registradas dentre elas o fato de os contribuintes americanos pagarem mais impostos para permitir a compra dos excedentes de produção dos agricultores. Em outro desdobramento do processo, o governo estabelece limites para as áreas plantadas para que, posteriormente, outra agência governamental pudesse investir no aumento da produtividade dos agricultores. Em suma, a escola do *Public Choice* aponta que a política agrícola dos Estados Unidos gera ineficiência econômica e distorce a redistribuição de renda em benefício dos grandes proprietários rurais. Portanto, há um aumento de impostos para toda a sociedade que, ao final, arcará ainda com preços mais altos dos alimentos que consome (MITCHELL; SIMONS, 2003, p. 64).

No Brasil, os fatos se encadeiam da mesma forma e o recurso abusivo à prática recorrente do *rent seeking* reduz drasticamente o bem-estar em diversas situações. Essa hipótese leva inexoravelmente ao exemplo notável do tributo denominado CIDE-Combustíveis (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), a qual incide sobre a gasolina e demais derivados de petróleo. Trata-se de um tributo de características extrafiscais e cuja a finalidade legal é a de permitir que o Estado intervenha no domínio econômico por simples decreto presidencial, permitindo a estabilização dos preços dos combustíveis por intermédio da redução ou do aumento das alíquotas. Todavia, as alíquotas incidentes sobre esses produtos são diferenciadas conforme o tipo do combustível: gasolina, óleo diesel ou o

álcool etílico combustível. Ademais, a arrecadação do tributo é vinculada a determinadas despesas e parte dos recursos deve ser destinado ao pagamento de subsídios ou ao transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo. De fato, esta complexidade tributária indica que os consumidores de derivados de petróleo, principalmente da gasolina, são tributados para que o Estado possa diminuir artificialmente os preços do álcool combustível. Na análise da teoria do *Public Choice* esse processo de tributação não conduz o governo a atingir uma finalidade pública, mas operar uma transferência injusta de renda do consumidor de gasolina para o produtor de álcool combustível. Sem dúvida, o álcool combustível ganhou força no Brasil a partir dos anos que se seguiram ao choque do petróleo, na década de 1970, por ter apresentado a vantagem de ser um combustível renovável, mas seus custos de produção são tão altos que o produto final ultrapassa de forma significativa o custo da gasolina. Em suma, a teoria do *Public Choice* demonstra que a política de subsídios ao álcool combustível é um grande esquema de *rent seeking*, onde as classes menos favorecida sustentam o inviável negócio dos ricos usineiros.

244

Se o *rent seeking* gera externalidades negativas, provocando a redução do bem-estar dos indivíduos, sobretudo aqueles das camadas mais pobres da população, por que o perfil do sistema tributário se mostra injusto e os projetos de lei destinados à sociedade são aprovados? Em primeiro lugar, como dito, existe uma imensa pressão eleitoral dos grupos de interesse, os congressistas apoiam as suas propostas e sabem da consequência em não atendê-los. Em segundo lugar, os grupos de interesse investem somas importantes na atividade de *lobby* para que indivíduos de grande influência convençam os parlamentares a votarem em seus projetos. Nesse caso, eles têm consciência de que a mera pressão não basta e, por isso, os lobistas não medem esforços para atingir os seus objetivos. Dessa forma, por meio dos recursos provenientes dos grupos de interesse atraem parlamentares e membros do Poder Executivo com vantagens além das generosas doações para as campanhas eleitorais. Não se deve esquecer que os custos dessa empreitada são transferidos aos contribuintes, ou seja, o que é gasto com lobby é visto pelos rentistas como um investimento para a geração de seus privilégios (TULLOCK; SELDON; BRADY, 2005, p. 82).

Entretanto, como ressalta Tullock (2005, p. 39), o maior motivo para a aprovação desses projetos é a troca de votos no parlamento, fenômeno denominado de *logrolling*. Trata-se de processo por meio do qual determinado político aprova um projeto ineficiente que não é de seu interesse, sabendo que na verdade o projeto onera toda a sociedade para gerar benefícios para um pequeno grupo. Todavia, a lógica desse processo reside no fato de que, ao atender aos interesses de outro político, este se comprometerá a aprovar projetos de interesse

do primeiro. Em outros termos, os políticos aprovam projetos de alcance duvidoso sem, contudo, ter interesse nos mesmos. Nesse caso, ocorre um troca de favores por meio dos votos necessários ao atendimento dos pleitos. Com esta prática danosa para a sociedade, diversos projetos de *rent seeking*, onerosos e de pouca utilidade para o bem-estar social de todos, são aprovados. De fato, a sociedade termina por suportar os privilégios dos grupos de influência.

Com efeito, Tullock (2005, p. 54) afirma que os efeitos dos processos de *rent seeking* geram prejuízos econômicos incalculáveis. Todavia, em uma análise preliminar, o *rent seeking* não interferiria no cotidiano dos indivíduos. Contudo, duas considerações devem ser estabelecidas a esse respeito. Sem dúvidas, a multiplicação de privilégios eleva bastante a carga tributária. Depreende-se em consequência que Estado sustenta os privilégios dos grupos de interesses que, representados pelos segmentos empresariais, se beneficiam da política de subsídios. Por outro lado, determinados grupos obtêm compensações por supostas injustiças.

Em outra constatação, verifica-se que o *rent seeking* gera ineficiência econômica generalizada, uma vez que os empresários retiram investimentos das atividades mais rentáveis para outras protegidas por privilégios. As mentes mais talentosas da sociedade se dedicam as atividades obsoletas protegidas ao invés de se voltarem à inovação e aos segmentos econômicos mais rentáveis. Como destacam Mitchell e Simmons (2003, p. 215), “o protecionismo leva à má distribuição de recursos escassos não apenas dentro mas entre as nações”, isto é, o *rent seeking* inibe a distribuição de investimentos entre os países, tornando as economias menos produtivas.

Deve ser observado, porém, que não se trata de um argumento novo. Desde Adam Smith e David Ricardo o livre comércio gera incremento no bem-estar econômico e mais eficiência na alocação dos recursos. Por outro lado, o protecionismo somente beneficia os produtores locais em prejuízo do bem-estar dos consumidores (MUELLER, 2003, p. 35). A contribuição da teoria do *Public Choice* inova no sentido de estabelecer uma visão crítica em relação aos políticos. Na verdade, estes não cometem erros econômicos por descuido ou desconhecimento. As más decisões são tomadas para atender aos interesses particulares dos detentores do poder (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 92). Tullock (2005) argumenta que foi justamente por ter abolido diversos privilégios especiais que a Inglaterra se tornou o símbolo da Revolução Industrial, tornando-se uma nação rica. Por sua vez, os demais países desenvolvidos também se industrializaram e se enriqueceram por terem seguido seu exemplo e abolido privilégios. Por outro lado, os países com prevalência das práticas do *rent seeking*

permaneceram em um nível precário de desenvolvimento. Tal é o exemplo de toda a América Latina e da maior parte do continente africano. A lógica perversa do *rent seeking* faz com que as pessoas paguem cada vez mais impostos, o que inibiria a formação de riquezas. Daron Acemoglu e James Robinson fizeram dessas observações típicas do *Public Choice*, parte significativa do argumento central de sua recente obra “Porque as Nações Fracassam”.

2. O LEVIATÃ FISCAL E O INTERESSES DOS POLÍTICOS E DOS BUROCRATAS NO AUMENTO DO ESTADO E DA CARGA TRIBUTÁRIA: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DO CASO BRASILEIRO

Não restam dúvidas de que a Escola do *Public Choice* é uma vertente do pensamento liberal, sendo que os seus adeptos seguem as doutrinas formuladas por Adam Smith e John Locke. Por isso, se opõem ao crescimento do Estado ocorrido a partir da primeira metade do Século XX e que veio acompanhado de um significativo aumento da carga tributária.

246 Também como os demais liberais, os estudiosos do *Public Choice* refutam as teses dos economistas de tradição keynesiana que por serem de inclinação socialdemocrata, pregam a intervenção estatal para a correção das falhas do mercado, a estabilização da economia, a conformidade da alocação dos recursos e da redistribuição da renda. Toda a teoria econômica que sustenta o intervencionismo estatal na economia e na distribuição da riqueza dentro da sociedade, se baseia na tradicional premissa dos cientistas políticos de que o homem possui comportamento ambivalente. Ou seja, age em busca do lucro na esfera privada enquanto que na esfera pública age movido por altruísmo. Nos cânones keynesianos, os políticos e os burocratas competentes utilizam seus talentos para maximizar o interesse público. Nesse contexto, as negociações entre os grupos de interesse seriam conduzidas para o bem da sociedade, de modo que a riqueza seria distribuída de forma justa, tudo isso porque na esfera política todos seriam bem-intencionados. Em suma, o processo político contaria com o melhor das pessoas e levaria ao melhor dos resultados. Entretanto, no mundo real os resultados não são excelentes e o crescimento estatal não levou a sociedade à perfeição e à distribuição igualitária dos recursos. Segundo as lições do *Public Choice*, os resultados negativos acontecem porque a teoria intervencionista se baseia em premissas equivocadas e o comportamento dos agentes estatais não é nada ingênuo (MITCHELL; SIMMONS, 2003, p. 138).

A escola do *Public Choice* sustenta ainda que não existem governos benevolentes mas, na verdade, estes seriam malevolentes. Esse pressuposto pode ser confirmado, por exemplo, a partir do argumento no qual o Estado não refletiria a vontade do cidadão mas a vontade dos políticos e dos burocratas. Nesses termos, a busca por orçamentos cada vez maiores seria uma verdadeira característica do Estado democrático. Dito de outra forma, a teoria alerta para uma natural tendência do Estado democrático de se tornar um verdadeiro Leviatã com poderes ilimitados, conforme batizado por Brennan e Buchanan (1980, p. 09).

Sem dúvida, a expansão dos orçamentos estatais e do próprio Estado nas democracias apontou essa realidade ao descrever os números crescentes do setor público de diversos países. Em 1929, o gasto total do setor público nos Estados Unidos era de 10% do PIB e em 1999 o percentual alcançou 28,3%. Na Itália, no período compreendido entre 1913 e 1999 os gastos estatais saltaram de 13,7% para 52,7% do PIB. Por sua vez, a França expôs um crescimento de 17% para 55% do PIB. Mesmo nos países reconhecidos pela disciplina orçamentaria, como é o caso da Suécia, o incremento foi expressivo, de 10,4% para 64,2% do PIB. Cabe ressaltar que esta expansão foi registrada em diversos outros países membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Todavia, o maior crescimento se deu entre as décadas de 1960 e 1980, sendo que países como a Bélgica, a Suíça, a Suécia e o Japão chegaram a ter seus gastos estatais triplicados no período de duas décadas.

De fato, além do desperdício dos recursos característicos do setor público, a grande preocupação da escola do *Public Choice* é que, paralelamente ao crescimento dos gastos públicos, haverá sempre um incremento importante da carga tributária. O exemplo brasileiro confirmaria essa constatação. Entre os anos de 1986 e 2013, a carga tributária do Brasil saltou de 22,39% para 36,42% do PIB.² Em outros países, segundo dados estatísticos da OCDE, no período compreendido entre os anos de 1965 e 2013, a carga tributária da Itália passou de 24,7% para 42,6% do PIB enquanto que na França foi registrado uma alteração de 33,5% para 45% do PIB. Este incremento se repetiu também na Suécia que expôs um crescimento de 31,4% para 42,3% do PIB. Dentre os países mencionados, o ápice da carga tributária foi observado na Suécia que em 1987, alcançou a carga tributária de 49,5% do PIB.³

² Instituto brasileiro de planejamento e tributação. Evolução da carga tributária brasileira e previsão para 2013. 2013. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/1443/20131218asscomEstudoEvolucaoDacargatributariabrasileiraPrevisaopara2013.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2015.

³ Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD. **Revenue Statistics - Comparative tables**. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>>. Acesso em: 03 mar. 2015.

Contudo, deve ser destacado que determinados países membros da OCDE, como os Estados Unidos, o Chile, a Coreia do Sul e o Japão mantiveram as suas cargas tributárias relativamente estáveis, entre a década de 1960 e os dias atuais. Entretanto, deve ser ressaltado que no caso americano, tal fato se deu por conta do considerável aumento da dívida pública. Assim, resta comprovado que a tendência dos Estados democráticos é de elaborarem orçamentos cada vez maiores com o aumento correspondente da carga tributária. Essa perspectiva se incorporou também às preocupações de Buchanan (1999, p. 88), em sua antológica obra sobre finanças públicas e processo democrático:

Casual observation of actual fiscal processes, at almost any governmental level, suggests that the “bridge” between the tax decision and the spending decision is not nearly so direct as these earlier models have implied. In many instances, the fiscal process appears to embody a double choice; one a choice or decision as to the size of the public spending program and the other a choice or decision on the rates of taxation. Clearly, the institutional setting that allows this apparent splitting of the fiscal decision into two parts can influence the outcome of decision.

248

Mas quais seriam os benefícios dos burocratas com a maximização dos orçamentos estatais? A teoria econômica tradicional adota como premissa a ideia de que o burocrata trabalha no sentido de maximizar o bem-estar social. Como observa Tullock (2005, p. 64), “os burocratas são como todo mundo e, como as pessoas em geral, estão mais interessadas no seu próprio bem-estar do que no interesse público”. Deve ser enfatizado que em antológica obra destinada a sustentar os fundamentos do *Public Choice*, Buchanan e Tullock (p. 25) nota esta lógica inexorável que permeia as relações sociais ao afirmarem que “*Some modern political theorists have discussed the collective-choice process on the basis of the assumption that the individual tries to maximize his power over other individuals*”.

Entretanto, isso não induz à noção segundo a qual os funcionários públicos seriam pessoas de má-índole. Na verdade, ressalta-se que muitos são dedicados aos fins propostos. Entretanto, de um modo geral, a estrutura dentro da qual estes exercem suas funções os desobriga de agir com eficiência. Poder-se-ia afirmar então que os burocratas somente exercem atividade de interesse público quando esta coincide com seus interesses particulares. A primazia dessa lógica da busca de interesses próprios é uma observação constante na lavra de Buchanan. No trabalho realizado em conjunto com Musgrave, ressaltado essa prevalência dos interesses individuais (BUCHANAN; MUSGRAVE, 1999, p. 21). Por conseguinte, a ineficiência se dissemina no setor público porque os burocratas não teriam qualquer benefício em economizar o dinheiro dos contribuintes. Em realidade, eles dispendem muito em

qualquer atividade que realizem justamente porque se trata de dinheiro alheio. Ademais, deve-se constatar que é raro um funcionário ser punido por ter desperdiçado dinheiro público. O problema dos desperdícios de recursos escassos também acontece nas grandes corporações da iniciativa privada. Contudo, quando uma empresa não produz mais lucros, demite-se o administrador uma vez que não há uma garantia de estabilidade que normalmente possuem os burocratas estatais (TULLOCK; SELDON; BRADY, 2005, p. 29).

O poder dos burocratas na administração pública é significativo uma vez que não há concorrentes em sua função de fornecer informações e suporte técnico especializado para os políticos selecionarem e implementarem políticas públicas. Isto implica dizer que estes ocupam uma posição de monopólio. A sua força expressiva levou Buchanam e Brennan (1980) a afirmar que eles possuem verdadeiro poder discricionário para selecionar e implementar políticas públicas e, desse modo, produzir bens públicos para si mesmos. Tullock (2005, p.71) também ressalta o poder da burocracia ao afirmar que “os burocratas tem muito mais poder sobre os políticos que os comandam do que os políticos sobre eles”. Os burocratas, quando desejam, conseguem sabotar os políticos que os comandam. Para isso, basta que a burocracia diminua ainda mais o ritmo de trabalho, atrasando as ações do governo e que vazze dados constrangedores para a imprensa. Ao mesmo tempo, o político se depara com o corporativismo recorrente que há entre eles, dificultando a possibilidade de puni-los.

Se a estrutura da administração pública não obriga os burocratas a trabalhar em prol do interesse público, no que eles concentrariam os seus esforços? Ora, de forma coerente com as suas pregações, a escola do *Public Choice* afirma que o principal foco dos burocratas é o de elevar a sua posição dentro da carreira pública, pois assim terão mais recursos para gastar e mais poder de decisão no cotidiano. Nesses termos, “a principal preocupação dos burocratas é aumentar o tamanho de sua agência, porque esse aumento propicia uma maior oportunidade de promoção” (TULLOCK; SELDON; BRADY, 2005, p. 69). Aliás, é possível de se constatar situações nas quais os burocratas concordaram em reduzir o peso de suas agências. Todavia, nesses casos os cortes foram aceitos por ocorrerem na base e não no topo da hierarquia do órgão. Tullock (2005, p. 87) ainda chama atenção para as alianças bastantes comuns entre burocratas, políticos e grupos de interesse, formando o chamado “triângulo de ferro”. Isso significa dizer que a influência e o dinheiro dos lobistas não se restringem somente aos parlamentares. Quando um grupo de interesse intercede pela aprovação de um projeto ou de um determinado programa estatal, é preciso atuar também junto ao corpo técnico da burocracia. Os lobistas passam a apoiar os burocratas e todos tiram proveito dessa

aliança, exceto o contribuinte que arcara com um programa ineficiente e em prol de um grupo de privilegiados.

Uma outra razão para a busca pela burocracia por orçamentos sempre maiores, é o fato de que os indivíduos tendem a ingressar em carreiras burocráticas vinculadas a uma pasta voltada para demandas sociais com as quais se preocupam. Essa constatação é verificada de forma mais frequente em países desenvolvidos. Assim, pessoas preocupadas com a defesa nacional tendem a ingressar, por exemplo, nas forças armadas e aquelas preocupadas com o bem-estar dos mais pobres tendem a ingressar no serviço social. Por conseguinte, o aumento do orçamento da pasta em que o burocrata atua leva à maximização das suas prioridades. Com efeito, ao postular orçamentos sempre maiores, o burocrata acredita sinceramente que está agindo em busca do interesse público (MITCHELL; SIMMONS, 2003, p. 211).

250 No que se refere aos políticos, pode-se afirmar sem embargos que estes preferem orçamentos cada vez maiores. A teoria do *Public Choice* afirma que os políticos demandam orçamentos expressivos porque assim utilizam o gasto público como forma de impulsionar suas reeleições. Sem dúvida, quanto maior o volume dos gastos, maiores serão as possibilidades de sucesso no pleito eleitoral. O poder do político decorre de sua capacidade de decidir onde o dinheiro público será gasto e de que forma isto concorrera para a reafirmação do seu poder: Porém, a realidade demonstra que o político vai direcionar os recursos não para onde haja mais necessidade pública, mas para onde houver uma possibilidade maior de votos. Todavia, parte dos gastos públicos é vinculada e obrigatória, não sendo legalmente possível reduzir o salário dos servidores ou os gastos mínimos com educação e saúde. Dessa forma, para direcionar os recursos segundo as suas estratégias, o político vai pleitear orçamentos maiores o que leva a um fardo tributário cada vez mais pesado para o contribuinte (MITCHELL, SIMMONS, 2003, p. 215). E ainda há a questão da dos grupos de interesse que precisam ser atendidos. Diversos estudos, observa Mueller (2003, p. 532), indicam que o crescimento dos orçamentos é causado pela competição por votos nas democracias representativas, na medida em que os políticos usam o crescimento do orçamento para atender as solicitações cada vez mais caras dos diferentes grupos de interesse. Eis um dilema da democracia: ao invés de se constringer o crescimento dos gastos estatais, o processo eleitoral incentiva novos gastos a cada ano, principalmente por conta de novas formas de redistribuição.

Como destacado acima, a utilização do gasto público se torna uma ótima moeda de troca nas mãos dos políticos. Em realidade, o conjunto das estratégias dos grupos de pressão tem um ponto em comum que é o de influenciar os homens políticos para que esses

trabalhem em seu favor. Bozio e Grenet (2010, p. 34) sintetizaram corretamente essa ardil ao analisarem a economia das políticas públicas:

Les hommes politiques ne sont pas les seuls à orienter l'intervention publique de manière à satisfaire leurs propres intérêts. Il existe en effet une myriade d'autres acteurs qui cherchent à modifier l'action de l'Etat pour en retirer de profits personnels. Les groupes de pression, ou lobbies, ont pour but d'influencer les hommes politiques afin qu'ils agissent en leur faveur.

3. A LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL DO PODER ESTATAL DE TRIBUTAR.

Ante os fatos inquietantes apontados pela teoria do *Public Choice*, tais como a ação em conjunto dos grupos de interesse, burocratas e governantes no sentido de maximizar a carga tributária, o que poderiam fazer os cidadãos para se defender? Os autores de *Public Choice* que mais se destacaram no estudo dos meios de contenção do tamanho do Estado e da carga tributária foram Brennan e Buchanan na antológica obra *The Power to Tax*. Considerando que o comportamento dos políticos e burocratas é malevolente, no sentido da maximização de receitas e de que os eleitores desinformados votam como consumidores em um supermercado, conforme descrito anteriormente, os autores partem do pressuposto de que o processo político-eleitoral da democracia não é capaz de conter o crescimento do Estado e da carga tributária.

Brennan e Buchanan (1980, p. 174) observam que a regra da maioria pode ser utilizada, em diversas situações, para permitir determinados desvios de poder por parte do governo. Quando um partido político propõe uma medida que transfere renda da minoria para a maioria, as suas chances de vencer as eleições aumentam. Na verdade, quanto maior for o volume da renda transferida, maiores serão as chances de um determinado partido vencer as eleições. As recentes eleições no Brasil mostram claramente quão poderoso pode ser um grande conjunto de programas sociais na tarefa de angariar votos. Os indivíduos se interessam apenas por aquilo que poderiam receber, não se questionando sobre quem recairá o ônus. Trata-se, portanto de um notável instrumento de barganha política.

Na sequência desta argumentação, Brennan e Buchanan esclarecem que o comportamento dos políticos e burocratas é no sentido de elevar ao máximo possível sua própria utilidade. A inevitável tendência da economia política da democracia é que estes retirem o máximo possível da minoria, violando os seus direitos de propriedade e,

posteriormente, transferem à maioria somente o estritamente necessário. O funcionamento do sistema faz com que grande parte dos recursos da sociedade fique à disposição dos detentores do poder, seja para pagar maiores salários à burocracia estatal, seja para realizar obras públicas de seu interesse. Trata-se de uma lógica perversa, visto que a minoria perde muito e a maioria da população ganha muito pouco em bem-estar. (BRENNAN; BUCHANAN, 1980, p. 192).

Assim, apenas a democracia poderia conter o Leviatã. O Estado que cresce em proporções geométricas ao ponto de devorar a economia dos cidadãos. Em outros termos, os autores sustentam a necessidade de uma constituição fiscal para limitar o poder estatal de tributar, reiteram Brennan e Buchanan. A primeira preocupação da constituição fiscal deve ser com a equidade. Tratar os iguais igualmente, ou seja, aplicar a mesma carga tributária àqueles em situação equivalente e, por isso, a igualdade horizontal é indispensável para constranger o Leviatã. No que se refere à igualdade vertical, Brennan e Buchanan (1980, p. 197) chamam a atenção para o conflito entre eficiência e equidade na tributação. O tributo eficiente, segundo a teoria econômica ortodoxa, é aquele que apresenta um quadro estável na geração de receitas e impõe o mínimo de mudança comportamental aos contribuintes. Ora, se o estado orientar a tributação pela busca de eficiência, as pessoas serão escolhidas como alvo de uma tributação mais elevada por conta da probabilidade de manterem inalterados os seus padrões de consumo. Trata-se, pois, de uma situação que não se preocupa com a condição econômica do contribuinte. De forma evidente, a busca da tributação eficiente pode levar a um tratamento desigual e regressivo, ou seja, a uma situação na qual os pobres sejam tributados mais severamente. O recente aumento da tributação incidente sobre os combustíveis no Brasil é um exemplo claro desse fenômeno. Nessa hipótese, haverá um incremento de receita porque poucos conseguem reduzir seu consumo. Por outro lado, um aumento desse tipo afeta sobretudo os mais pobres, deixando o sistema mais regressivo. Para assegurar a igualdade de tratamento, sugerem os autores que todos os produtos deveriam ser submetidos a mesma alíquota.

Ademais, Brennan e Buchanan (1980, p. 199) demonstram que uma estrutura regressiva gerará mais receitas que uma estrutura proporcional. Por sua vez, esta segunda produzirá mais receitas que uma estrutura progressiva. Assim, a estrutura regressiva, a que prejudica sobretudo os mais pobres, será buscada pelos maximizadores de orçamento. Por conta disso, para preservar a equidade, a constituição fiscal deve constranger a estrutura de alíquotas numa determinada base tributável, permitindo uma estrutura de alíquotas proporcional ou até progressiva, mas, jamais, uma estrutura regressiva.

Ao comentar a obra de Brennan e Buchanan, Mueller (2003, p. 47) ressalta que os autores sustentam uma restrição na base sobre a qual as receitas estatais possam ser geradas. De fato, o poder dos políticos e dos burocratas de se apropriarem dos recursos da coletividade se torna mais frágil na medida em que a constituição fiscal determina os tipos de renda e riqueza que podem ser tributados. Outro ponto da constituição fiscal desatado pelo autor é que esta deve conter dispositivo que limite os poderes do Estado de conceder favores fiscais como isenções, remissões e incentivos. Seguindo a ótica do *Public Choice*, os incentivos fiscais não se destinam a promover o interesse público mas a favorecer determinados grupos de interesse, como por exemplo, a indústria automobilística, a indústria do aço, ou a o setor sucroalcooleiro. De toda forma, a distribuição discricionária de bondades fiscais gera lucro para políticos e grupos de interesse, ao mesmo tempo em que prejudica a sociedade. Assim, se houver uma redução fiscal, esta deve atingir toda a população, seguindo os ditames da igualdade horizontal.

Por sua vez, para resguardar a população dos abusos perpetrados pelos políticos, Mitchell e Simmons (2003, p. 244) propõem uma “carta econômica de direitos ao invés da constituição fiscal sugerida por Brennan e Buchanan. A carta é fortemente influenciada pelas ideias dos dois autores mas incorpora, de passagem, outras medidas idealizadas por Milton Friedman e Martin Anderson. O primeiro ponto sustentado, proveniente da teoria de Brennan e Buchanan, é a exigência de orçamentos balanceados. Dessa forma, a aprovação de orçamentos onde o Estado gasta mais do que arrecada, compensando o vazio orçamentário com o aumento do endividamento público, seria possível mas desde que aprovado por três quintos dos votos do parlamento. Certamente, uma medida dessa natureza limitaria os gastos do Estado, a expansão da carga tributária e o crescimento da dívida pública. Outro ponto interessante do orçamento balanceado, cuja sustentação provém da teoria do *Public Choice*, é que o Estado somente poderia aumentar a carga tributária se assegurasse antes a prestação de novo serviço público (MUELLER, 2003, p. 102).

O segundo tópico da carta econômica também foi concebido por Buchanan e Brennan como uma parte dos mecanismos de constrição do Leviatã. Trata-se da limitação constitucional ao poder estatal de emissão de moeda. A oferta de moeda deve aumentar, mas isso deve ocorrer de forma fixa, a uma baixa taxa pois a discricionarietà da política monetária pode gerar excesso de moeda em circulação. Quando o montante de moeda em circulação essa perde o seu valor relativo, o que leva ao aumento indiscriminado dos preços, criando um surto inflacionário. Deve-se atentar para o fato de que parte da inflação galopante

que atingiu o Brasil, entre a década de 1970 e o início dos anos 1990, se deu justamente como consequência da emissão inconsequente de moeda. Em realidade, trata-se de uma lógica simples mas que os políticos custaram a entender. Qual seria, então, o liame entre inflação e maximização das receitas estatais? Os altos níveis de inflação favorecem a maximização dos orçamentos visto que as receitas tributárias crescem automaticamente, concomitante aos aumentos de preços e salários do setor privado. Contudo, o crescimento do gasto estatal com o custeio de pessoal depende de lei, ou seja, enquanto as receitas crescem muito rápido o governo pode, artificialmente retardar o crescimento das despesas correntes (MITCHELL; SIMONS, 2003, p. 253).

254 A terceira recomendação de Simmons e Mitchell (2003, p. 254) para a constrição do poder de tributar, derivada da teoria de Milton Friedman e refere-se à alteração no tributo incidente sobre a renda por intermédio da supressão das alíquotas progressivas. Friedman teria demonstrado que uma tributação uniforme na renda de todos os cidadãos geraria mais receitas que um sistema como o atual, que combina privilégios especiais e alíquotas progressivas. O sistema de Friedman produziria menos custos por ser mais simples. Determinadas pessoas da classe média pagariam mais impostos do que os níveis atuais. Porém, a mudança favoreceria a sociedade como um todo. O quarto ponto da carta seria a possibilidade para o Presidente da República vetar certos pontos do orçamento, o que não seria possível nos Estados Unidos. A quinta e última medida seria a limitação nas reeleições para os cargos do Poder Legislativo pois restaria comprovada a maior propensão pelo orçamento maximizado para os políticos de carreira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aporte teórico do *Public Choice* ao desenvolvimento político teve um reconhecimento expressivo nos meios acadêmicos sem contudo influenciar, de forma mais ostensiva, as orientações democráticas de diversos países, principalmente daqueles em desenvolvimento. A aplicação dos fundamentos econômicos às ciências políticas trouxeram uma contribuição significativa ao debate e alargaram os horizontes de compreensão dos laços que unem o Estado e o mercado. Entretanto, os seus alertas sobre a relação promíscua estabelecida no seio dos grupos de interesse que se valem da burocracia para alcançar os seus resultados egoísticos, não teve a atenção merecida em diversas economias. Por isso, as

dificuldades enfrentadas por aqueles sem qualquer acesso aos centros das decisões políticas, notadamente em matéria orçamentária.

Os estudos do *Public Choice* se baseiam em presunções extremamente realistas do comportamento das pessoas. Com vistas, talvez, a um benefício individual, os eleitores medianos não se interessam por política e terminam por votar de forma inconsciente, o que repercutirá sobre toda a sociedade. Os grupos de interesse usam recursos extraordinários para influenciar os políticos e os demais agentes públicos com vistas à proteção especial contra os seus concorrentes. Os burocratas, por sua vez, anseiam por repartições públicas perdulárias, superdimensionadas como forma de se obter mais promoções, maiores salários e mais férias. Os políticos pelo seu lado, desejam ter o maior volume possível de recursos públicos para uso discricionário, possibilitando assim o direcionamento das obras e serviços para o grupo que os elegeu, facilitando assim sua reeleição ou a continuação do clã político. É importante lembrar que no Brasil é notório que muitos políticos e burocratas recebem milhões de reais em propina com vistas à aprovação de obras públicas superfaturadas. Na realidade, todos os jogadores do processo político da democracia são maximizadores da própria utilidade e, ao contrário dos discursos oficiais, ninguém prioriza realmente o interesse público. A prioridade de todos é o próprio bem-estar e, se possível, poderá ser estendido à toda a sociedade. Obviamente, tais presunções se referem à regra geral, isso não significa que não existam políticos honestos, eleitores determinados a mudar o país ou burocratas determinados a fazer o bem.

A partir dessas premissas, rejeitadas pela economia tradicional e pela ciência política, os estudiosos do *Public Choice* passam a analisar o jogo da política, as regras do jogo democrático, o funcionamento do Estado e o comportamento dos jogadores. De forma indubitável, o pensamento nitidamente liberal do *Public Choice* contribui para o exercício da cidadania, para a defesa da igualdade e da liberdade e para os princípios fundamentais da democracia, na medida em que revelam a verdade por detrás da cortina de fumaça das notícias e discursos oficiais.

Sem qualquer controvérsia, entende-se que os processos do *rent seeking* e a maximização dos orçamentos estatais não atendem ao interesse público. Dessa constatação, depreende-se que o aumento da carga tributária altera a distribuição da riqueza na sociedade, ao transferir recursos do cidadão comum para os vencedores do jogo político. Nesse entendimento, o governo promove uma verdadeira redistribuição inversa em razão de que os pobres contribuem para o enriquecimento de grupos privilegiados.

A grande lição de Buchanan, Brennan, Tullock e dos demais autores de *Public Choice*, é que todos os processos injustos de transferência são realizados levando-se em conta a desinformação do cidadão e a sua conseqüente inação. Se os cidadãos se informar melhor e considerarem as reais intenções daqueles que manipulam a elaboração das normas tributárias, estarão aptos a se defender. Todas as estratégias dos grupos de pressão podem ser anuladas, como por exemplo aquelas típicas do processo eleitoral. Há necessidade, ainda, de regras constitucionais mais sólidas de limitação do poder estatal de tributar.

Diferente dos Estados Unidos, que possuem uma constituição bastante sucinta, e da Grã-Bretanha, constituição costumeira, o Brasil possui uma constituição que trata detalhadamente da limitação ao poder estatal de tributar, constando de seus dispositivos inclusive as recomendações de Brennan e Buchanan (1980). Pode ser destacado, inclusive, a exigência de se anunciar previamente aos cidadãos quanto lhes será cobrado a título de tributação sobre a renda ou sobre o capital, para que este possa ajustar seu comportamento entre consumir ou poupar. A Constituição Federal de 1988 não só previu norma no mesmo sentido como avançou na proteção em seu Artigo 150, III, b, ao proibir todos os entes da federação de cobrar tributos no mesmo exercício financeiro de sua publicação, dando aos contribuintes ao certo tempo para ajustar seu comportamento. Não bastasse a referida norma, conhecida por princípio da anterioridade, os cidadãos ganharam mais proteção com a Emenda Constitucional nº 42 de 2003, que acrescentou dispositivo que exige ao menos noventa dias para o início da cobrança dos tributos, quando sua lei instituidora datar dos últimos meses do ano. Em suma, o Estado brasileiro já conta com muitas restrições ao seu direito de tributar, conforme preceitua a escola do *Public Choice* e estas limitações podem, inclusive, serem ampliadas por meio de reforma constitucional. Entretanto, cabe ressaltar que a atividade dos grupos de interesse, políticos e burocratas em busca da maximização de suas utilidades é literalmente incessante, portanto, a vigilância do cidadão para defender seus direitos deve ser permanente.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Porque as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da riqueza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOZIO, Antoine, Julien GRENET. **Economie des politiques publiques**. Paris: La Découverte, 2010.
- BUCHANAN, James M., TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- BUCHANAN, James M. **Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice**. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.
- BUCHANAN, J.M., MUSGRAVE, R. A. **Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State**. Cambridge, Mass & London: The MIT Press 1999.
- BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James M. **The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution**. Cambridge University Press, 1980.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO - IBPT. **Evolução da carga tributária brasileira e previsão para 2013**. 2013. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/1443/20131218asscomEstudoEvolucaoDacargatributariabrasileiraPrevisaopara2013.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2015.
- MITCHELL, William C.; SIMMONS Richard T. **Para Além da Política**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.
- MUELLER, Dennis C. **Public choice III**. New York: Cambridge University Press, 2003.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Revenue Statistics - Comparative tables**. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>>. Acesso em: 03 mar. 2015.
- TULLOCK, Gordon. **The Vote Motive**. Londres: The Institute of Economic Affairs, 2006.
- TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falhas de governo: uma introdução à teoria da escolha pública**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal. 2005.

THE POLITICAL ECONOMICS OF TAX ACCORDING TO THE PUBLIC CHOICE THEORY: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN CASE FOR A BEST UNDERSTANDING OF THE POLITICAL DEVELOPMENT

ABSTRACT: This article has the objective, from the Brazilian example, to lead an analysis of the tax profile in according to the school of public choice theory. The distribution of social wealth accumulated by the state through tax revenues, has always aroused the greed of bureaucrats, pressure groups and politicians. The expansion of the public budget constitutes an important tool for rallying votes and all seek to obtain personal advantage. This finding modifies the profile of the tax system and makes this falls aggressively on those who do not have the political means to avoid it. In this way, fiscal constitution is necessary as a way to limit the taxing power of the state, as advocated by Brennan and Buchanan in this article.

Keywords: Tax; Political economics; Pubic Choice theory; Rent seeking.