UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

LUIS SÉRGIO DE OLIVEIRA ARAÚJO

A ECONOMIA POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO: O CASO BRASILEIRO COMO INSPIRAÇÃO E REFERÊNCIA

NITERÓI
2003

LUIS SÉRGIO DE OLIVEIRA ARAÚJO

A ECONOMIA POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO: O CASO BRASILEIRO COMO INSPIRAÇÃO E REFERÊNCIA

Dissertação apresentada ao Curso Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Economia.

Orientadora: Profa. Dr. Ruth Helena Dweck

Niterói
2003

A663 Araújo, Luis Sérgio de Oliveira
A Economia política do orçamento público: o caso brasileiro como inspiração e referência / Luis Sérgio de Oliveira Araújo. Niterói: [s.n.], 2003.
107f.

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal Fluminense, 2003.

1. Finanças públicas. 2. Orçamento Federal. 3. Tributação. 4. Economia política.

CDD 336

LUIS SÉRGIO DE OLIVEIRA ARAÚJO

A ECONOMIA POLÍTICA DAS VINCULAÇÕES DE RECEITAS: UMA VISÃO DEMOCRÁTICA DAS DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS

Dissertação apresentada ao Curso Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Economia.

Aprovada em outubro de 2003

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof.a. Ruth Helena Dweck – Orientador
Universidade Federal Fluminense

_____

Profa. Ângela Ganem
Universidade Federal Fluminense

_____

Prof. Flávio da Cunha Rezende
Universidade Federal de Pernanbuco

Niterói
2003

LUIS SÉRGIO DE OLIVEIRA ARAÚJO

A ECONOMIA POLÍTICA DAS VINCULAÇÕES DE RECEITAS: UMA VISÃO DEMOCRÁTICA DAS DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS

Título substituído por sugestão da banca examinadora, para

A ECONOMIA POLÍTICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO: O CASO BRASILEIRO COMO INSPIRAÇÃO E REFERÊNCIA

Dissertação apresentada ao Curso Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Economia.

Orientadora: Profa. Dr. Ruth Helena Dweck

Niterói
2003

A minha mãe, Zélia, por tudo. A meu pai, Válter, postumamente, que neste momento, onde estiver, estará orgulhoso.

A Cleide e João Victor, companheiros de aventura nesses dois anos de andanças pelas estradas, barcas, ruas, supermercados e calçadas do Rio e de Niterói.

"É nula toda a lei que o povo não ratificar diretamente; em absoluto, não é lei."

Rousseau, 1762

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10

1. A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO 18

2. ECONOMIA POLÍTICA, MERCADO E POLÍTICA. 37

2.1 O ESTADO E O MERCADO 40

2.1 A ECONOMIA POLÍTICA MARXISTA 43

2.2 A ESCOLA PUBLIC CHOICE 45

2.3 A ECONOMIA POLÍTICA DO WELFARE STATE 51

2.4 A ESCOLA DE CHICAGO (LAW AND ECONOMICS) 53

2.5 A NOVA ECONOMIA POLÍTICA 56

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 59

3 DUAS PERSPECTIVAS SOBRE O PROCESSO POLÍTICO E ORÇAMENTÁRIO:

O PRINCÍPIO DO BENEFÍCIO E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA 60

3.1 O PRINCÍPIO DO BENEFÍCIO 65

3.1.1 O Princípio do Benefício segundo Wicksell e Lindahl 66

3.1.2 Unanimidade e consenso na tributação 72

4 A ECONOMIA POLÍTICA DAS VINCULAÇÕES. 82

4.1 O FISCO BENEVOLENTE 82

4.2 TROCA FISCAL 83

4.3 TRANSFERÊNCIA FISCAL 85

4.4 O LEVIATÃ RESTRITO 86

4.5 REALIDADE FISCAL 88

5 VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO ORÇAMENTO FEDERAL. 91

6 CONCLUSÕES 98

REFERÊNCIAS 101

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1 - Orçamento Fiscal e Seguridade Social 2003 - Resultado Primário 19
TABELA 2 - Projeto de lei orçamentária 2003 (em Reais) – Vinculações de receitas 95

GRÁFICO 1 - Composição das Receitas Orçamentárias da União.....94

RESUMO

O fenômeno das vinculação de receitas se materializa quando uma norma legal estabelece que recursos orçamentários provenientes de uma fonte X deverão ser aplicados necessariamente no programa ou finalidade Y. Esse procedimento difere do convencional, chamado por alguns de "fundo geral" (*general fund financing)*, segundo o qual os recursos arrecadados pelo governo não têm relação alguma com as despesas realizadas e um processo decisório autônomo e distinto ocorre na fase de definição do orçamento. Recentemente um amplo debate em torno do fenômeno da vinculação vem se desenvolvendo no país. Argumentos pró e contra, em geral convincentes, são levantados. Subjacente a cada argumento existe uma percepção da relação – ou de como deveria ser esta relação – entre o Estado e o cidadão. Neste trabalho, as principais visões de filosofia política atuais são analisadas com o objetivo de situar os fundamentos teóricos desses argumentos. Constata-se a emergência de duas correntes de pensamento contrastantes, uma baseada no princípio do benefício e outra no princípio da capacidade contributiva. A visão ortodoxa dos processos fiscais, mais identificada com o princípio da capacidade contributiva, focaliza o aspecto compulsório da relação tributária como parte intrínseca da natureza dos Estados modernos. Alguns autores no entanto têm desafiado esta visão e apresentam uma análise alternativa dos processos fiscais. Neste trabalho recuperamos a contribuição seminal de Knut Wicksell (1896), que propôs o seu "princípio da tributação justa" em que apresenta a idéia de que a compulsoriedade tributária é um mal e deveria ser substituída pela "troca voluntária", ou seja, pelo princípio de que os cidadãos livremente devem decidir quanto imposto pagar e para que finalidade. O trabalho de Wicksell é considerado uma das primeiras teorias normativas de vinculação de receitas e influenciou um grupo de autores, que deram origem à chamada *public choice school*, entre os quais se destaca James Buchanan, que a partir dos anos sessenta têm estabelecido uma contribuição definitiva na forma de pensar o Estado e sobre motivação dos indivíduos na esfera da ação coletiva. No momento em que o partido político atualmente no poder é identificado como um dos maiores defensores da bandeira do "orçamento participativo", o resgate desses aspectos de economia e filosofia política no atual contexto histórico, é o principal objetivo deste trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: FINANÇAS PÚBLICAS; ORÇAMENTO FEDERAL; RECEITAS VINCULADAS; PRINCÍPIO DA TRIBUTAÇÃO JUSTA; TRIBUTAÇÃO; ESCOLHAS PÚBLICAS; ECONOMIA POLÍTICA DO BEM ESTAR, ECONOMIA POLÍTICA; TEORIA DE KNUT WICKSELL

ABSTRACT

The phenomenon of earmarked revenues happens when some legal rule states that budgetary resources coming from source X must be applied necessarily in program or end Y. This procedure differs from the conventional one, the so called *general fund financing*, according to which, the resources levied by the government do not have any relationship with the expenditures carried out and an autonomous and distinct decision-making process occurs in the budget definition phase. Recently a broad debate around the earmaking phenomenon has been developing in the country. Pros and cons arguments, in general convincing ones, are waved. Underlying each of these arguments there is one perception of the relation – or of how that relation should be – between the State and the citizenry. In this work, the main visions of recent political philosophy are examined with the aim of situating the theoretical foundations of these arguments. It is verified the emergency of two contrasting threads of thinking, one based on the benefit principle and the other on the principle of contributive capacity. The orthodox vision of the fiscal process, more identified with the contributive capacity principle, focus on the compulsive aspect of tax relation as an essential part of the nature of the modern State. Some authors though have challenged this vision and have presented an alternative view of the fiscal process. In this work we restore the seminal contribution by Knut Wicksell (1896), who proposed his "principle of just taxation" in which he presents the idea that tax imposition is a bad thing and should be substituted by the "voluntary exchange", that is, the principle according to which citizens could freely decide how much tax they should pay and for which end. The work of Wicksell is considered one of the first normative theories of earmarked revenues and has influenced a group of writers who founded the so called *public choice school*. One of them, James Buchanan, ever since the sixties has set a definite contribution on the way of conceiving the State and on the motivation of individuals in the collective action sphere. At this moment, when the political party in office in Brazil is identified as one of the major defenders of the "orçamento participativo", redeeming these aspects of political philosophy and political economy in the recent historical context is the main objective of this work.

KEY WORDS: PUBLIC FINANCE, FEDERAL BUDGET, EARMARKED REVENUE, PRINCIPLE OF JUST TAXATION, PUBLIC CHOICE, POLITICAL ECONOMY, KNUT WICKSELL

INTRODUÇÃO

É duro tanto ter que caminhar e dar muito mais do que receber. (Zé Ramalho[1]).

O excesso de vinculações de receitas no orçamento federal é um tema recorrente nos debates sobre a crise fiscal brasileira. O tema "receitas vinculadas" (*earmarked revenues*) tem sido objeto de análises de vários economistas proeminentes[2] e observa-se que não tem havido concordância quanto aos efeitos desse fenômeno. Wildavsky (1974) argumentou que a prática generalizada de vinculação de receitas em países pobres ou em desenvolvimento está relacionada à necessidade dos setores (ministérios) se precaverem contra as incertezas do processo orçamentário, garantindo receitas que de outro modo estariam sujeitas ao escrutínio das autoridades financeiras. Buchanan (1991), no entanto, argumenta que uma posição pró ou contra a vinculação depende do modelo de Estado subjacente à concepção de filosofia política da cada um. Neste trabalho busca-se, na linha de pensamento de Buchanan, abordar as relações entre as diversas concepções de Estado e os argumentos pró e contra o fenômeno das vinculações de receitas. Nessa linha de abordagem, não estamos preocupados em reunir argumentos a favor ou contra, mas antes discutir as concepções de filosofia política que justificam estes argumentos. O ponto alto do trabalho é a recuperação da contribuição seminal de Knut Wicksell (1986), o "princípio da tributação justa", explicado no capítulo 3, o qual sugere a atualidade deste princípio, e sua adoção.

---

[1] Trecho da música ´Vida de gado´, de autoria de Zé Ramalho.
[2] Buchanan (1963), McMahon e Sprenkle (1970 e 1972), Wagner e Lee (1991), Buchanan (1991), Dwight (1991), Marsiliani e Renstrom (2000), Dhillon e Perroni (2001).

Nas Finanças Públicas existem dois princípios amplamente conhecidos, o princípio do benefício e o princípio da capacidade contributiva. O primeiro está associado à noção de que os tributos devem ser cobrados de acordo com o benefício correspondente recebido pelo contribuinte. Seria o princípio "econômico" do processo financeiro público e estaria associado a uma visão mais individualista ou até mesmo egoísta da natureza humana. O outro princípio, o da capacidade contributiva está associado à idéia de que não deve haver nenhuma relação direta entre contribuição e benefício recebido e que cada cidadão deve contribuir segundo sua capacidade econômica. Seria o princípio "político" e corresponderia à visão mais otimista da índole humana.

No entanto, esta visão simplista pode ser modificada se considerarmos um aspecto do problema que tem sido, com raras exceções, amplamente negligenciado pelo pensamento ortodoxo na área das finanças públicas. Para que possamos avaliar se um sistema fiscal é regressivo, proporcional ou progressivo, é necessário considerar os dois lados do orçamento. Se os impostos são arrecadados preponderantemente dos mais ricos e a aplicação dos recursos beneficia preponderantemente também os mais ricos, não há sentido lógico considerar que esse sistema seja progressivo. A confusão acontece porque o modelo político implícito normalmente aceito pela ortodoxia considera o Estado como um entidade orgânica distinta dos cidadãos, que toma decisões de imposição tributária e de alocação de recursos segundo critérios balizados por um misterioso "espírito público", em prol de um determinado "bem comum", sem que este esteja claramente especificado. Estudam-se os problemas da tributação sem considerar os problemas das despesas públicas e vice-versa. Nosso objetivo neste trabalho é analisar os problemas das finanças públicas segundo um enfoque alternativo. Vários escritores contribuíram para a consolidação de uma doutrina segundo esta visão do processo financeiro público. O economista sueco Wicksell (1986) se tornou uma referência pela sua análise original sobre as regras dos processos decisórios, seus *insights* sobre as motivações dos políticos e sua proposta de um "princípio da tributação justa". Outros escritores importantes nesta tradição são Sax (1924), De Viti de Marco (1936) e Lindahl (1919 e 1928). Um grande número de contribuições da chamada "escola clássica italiana" de finanças públicas também proporcionou a consolidação de doutrinas independentes da ocorrente principal liderada por escritores de língua inglesa. Mais recentemente, destacam-se

as contribuições de James Buchanan, Gordon Tullock, Mancur Olson, e outros considerados os fundadores da chamada *public choice school*, que tiveram uma enorme influência na economia política dos anos 70, 80 e 90.

O pensamento ortodoxo das finanças públicas, normalmente baseado no princípio da capacidade contributiva, tem a tendência a considerar um modelo fiscal onde a atenção é concentrada quase exclusivamente nos problemas da distribuição do encargo tributário entre as diversas camadas da sociedade, com pouca atenção sendo dispensada aos problemas igualmente cruciais da distribuição dos benefícios. Buchanan (1949) no entanto alertou para a necessidade de considerar mais atentamente os pressupostos dos modelos analíticos em que se baseiam as análises econômicas e políticas das finanças públicas, de modo a que seja levado em consideração os dois lados do orçamento público.

Neste trabalho desenvolvemos o argumento de que o princípio do benefício pode ser aplicado para produzir uma concepção do fenômeno fiscal compatível com os objetivos de justiça distributiva, com um ideário otimista da natureza humana e com o sentimento de cidadania que faz os homens se sentirem participantes da vida política. A idéia central é a de que, se for dado ao homem a possibilidade de participar livremente das escolhas públicas, e desde que sejam garantidos instrumentos para que suas escolhas sejam efetivamente concretizadas, o cidadão, de uma maneira geral, qualquer que seja sua posição social, optará por mecanismos financeiros que levarão a uma distribuição mais justa da renda social.

Lindhal (1928) sugeriu que, estritamente, existem quatro questões principais nas finanças públicas:

(1) Definir quais necessidades humanas devem ser atendidas com bens públicos;
(2) Escolher entre as várias maneiras alternativas de utilizar, para o mesmo propósito, uma soma de recursos alocada para determinada necessidade;
(3) Definir o custo total de cada setor da atividade pública; e
(4) Estabelecer como estes custos devem ser distribuídos entre os contribuintes.

Na maioria das vezes observa-se que estas questões são abordadas separadamente. Talvez porque possibilite o tratamento mais especializado de cada tipo de problema. Wicksell (1986) criticou a ortodoxia científica e propôs uma abordagem diferente para os problemas das finanças públicas, na qual todas as questões são tratadas simultaneamente via um processo de decisão coletiva onde cada item de despesa do orçamento é decidido em conjunto com a fonte de recursos tributários correspondente. O esquema proposto por Wicksell não encontrou muita receptividade e foi solenemente ignorado durante décadas até que James Buchanan (1962) e alguns outros escritores resgatassem a sua contribuição seminal e ampliassem o argumento do campo restrito das finanças públicas para aplicação em problemas mais genéricos das decisões coletivas. No terceiro capítulo deste trabalho recuperamos os argumentos de Wicksell e mostramos que estes ainda são válidos e poderiam ser aplicados aos problemas atuais.

É cada vez mais presente na mídia e na academia o tema orçamento público. Apesar dessa verdade, uma observação um pouco mais profunda do que tem sido escrito no Brasil nos levará à constatação de que faltam análises que ajudem a compreender o funcionamento real dos intricados mecanismos políticos que se desenvolvem em torno da preparação, aprovação e execução dos orçamentos públicos, tanto no âmbito federal, como no estadual e municipal.

As explicações para este fenômeno são muitas e este trabalho procura arrolar algumas. Uma delas está relacionada com a natureza interdisciplinar da matéria. Orçamento público é um tema vinculado diretamente a diversas disciplinas – economia política, finanças públicas, administração pública e ciência política seriam as mais afins –, o que implica que deva ser analisado sob várias óticas. Isso torna o assunto excitante, mas reflete a necessidade de um custo elevado para a consolidação de uma cultura acadêmica sólida, como tem ocorrido em outros países.

Outra razão pode ser identificada no fato de as referências bibliográficas clássicas serem estrangeiras e descrevem processos orçamentários de países avançados econômica e politicamente, cuja transposição pura e simples para a nossa realidade não poderia ser feita

sem considerável perda de realismo[3]. Ainda verifica-se que a literatura sobre finanças públicas de língua inglesa, que tem tido maior influência em nossa formação, tem uma tradição forte do pensamento chamado "normativo" – Pigou, Samuelson, Bergson, Arrow, Musgrave – cuja característica marcante é a de modelar os processos políticos de forma a considerar os governantes e os aparelhos políticos, de uma maneira geral, como compostos por líderes, dirigentes e agentes políticos *a priori* determinados a produzir as melhores políticas (*policies*) possíveis[4]. São escritores oriundos da ciência econômica com forte formação liberal, normalmente adeptos das qualidades potencialmente reguladores do sistema de mercado e que tentam aplicar o método analítico da economia neoclássica ao campo das finanças públicas.

A partir do final da década de 50, um grupo de economistas políticos, cujo maior representante é James Buchanan, iniciou um contra movimento, questionando exatamente a hipótese do Estado benevolente ou bem intencionado (Buchanan, 1949). A crítica de Buchanan apresenta-se ainda mais pertinente para nossa realidade, cuja cultura política está muito mais contaminada por séculos de práticas políticas muitas vezes inadequadas, para dizer o mínimo.

Até as últimas décadas o contraponto à ortodoxia da economia política do bem estar (*welfare economics*) era proporcionado pelo pensamento de influência marxista, que não apenas apresentava uma visão crítica dos processos políticos, como também propunha como alternativa a ruptura completa dos valores em que se baseava a sociedade "burguesa". A crítica marxista encontrou terreno fértil para se desenvolver em países em desenvolvimento como o Brasil com suas gritantes contradições sociais. O problema é que os acontecimentos posteriores aos escritos de Marx não confirmaram a sua teoria. Nas palavras de Mészaros (2002): *"No momento de sua concepção, a teoria marxista lutou como pôde para se realizar, mas a própria realidade se recusou a lutar ao seu lado, da maneira esperada e estipulada por seu autor"*. A primeira revolução comunista ocorreu num país atrasado que não atingira

[3] Dois clássicos da literatura sobre orçamento público, Burkhead (1956) e Wildavsky (1966) são obras de grande influência que se enquadram nessa categoria. Uma exceção é o livro "Planning and budgeting in poor countries" (Wildavsky, 1974).

[4] Outra questão fundamental é a definição do que seria "melhor política", um problema aparentemente simples, mas que envolve grandes dilemas de filosofia política.

ainda o nível de desenvolvimento industrial necessário para a consolidação de uma sociedade socialista, uma situação não prevista pela teoria marxista ortodoxa. Ao mesmo tempo o capitalismo avançado desenvolvera uma extraordinária capacidade de adaptação com a elevação dos padrões de vida das classes trabalhadoras. O mundo não se dividiu entre capitalistas e trabalhadores, mas entre países ricos e pobres. A influência estalinista nos partidos comunistas pelo mundo afora terminou ajudando a criar uma obsessão e um louvor dos marxistas por um Estado forte, que seria capaz de conduzir as massas despossuídas rumo a uma sociedade próspera e solidária. O sentido libertário do marxismo original permaneceu apenas como palavra de ordem, sendo na prática desprezado como "doença infantil do comunismo". Prevaleceu a doutrina leninista de que as massas nunca farão a revolução a menos que sejam conduzidas por um grupo (pequeno) de dedicados militantes profissionais.[5].

O fato é que o modelo de Estado que prevalece na cultura política brasileira é o de um Estado que corresponde a uma entidade metafísica com interesses distintos dos cidadãos individualmente, onisciente e capaz de mobilizar recursos para a realização do bem comum. As grandes transformações institucionais da história do Brasil estão consignadas com a marca do ditador benevolente: o episódio da independência, a proclamação da república, a revolução de 30, a ditadura militar, e esperamos que tenha acabado por aí. O Estado é sempre o depositário de todas as esperanças e o único capaz de alavancar as forças produtivas e o desenvolvimento econômico. Pouca importância é dada para a idéia iluminista de que, em última instância o motor do desenvolvimento é o homem motivado pela vontade de crescer e de prosperar. O sentimento empreendedor precisa de um ambiente propício para desenvolver suas potencialidades, precisa de elevar seu nível cultural, precisa de regras simples e claras, precisa ter o direito de acertar e de errar, tudo que nossa herança cultural tem negado. Basta olhar o mundo e ver como os outros se desenvolveram.

Tudo isso explica o medo das nossas elites de tudo que lembra participação política direta, como é o caso do esquema wickselliano abordado no capítulo 3 deste trabalho.

---

[5] Lenin apud Miliband (1969): "A História de todos os países mostra que a classe operária, exclusivamente com seu próprio esforço, é capaz de desenvolver apenas uma consciência sindical".

Poder-se-ía resumir o dilema político brasileiro atual como sendo a descrença nas instituições políticas. Não existe nada mais representativo dessa descrença do que a desconfiança que a população nutre em relação à ação fiscal do Estado. O caráter "coercitivo" da atividade fiscal é decantado pelos doutrinadores como se fosse uma qualidade inerente à natureza do Estado moderno, em contraste com a tradição contratualista do Estado, segundo a qual o Estado só existe pelo consentimento dos cidadãos, e o sentido da Constituição é estabelecer aquilo que os cidadãos consentem ao Estado fazer para preservar a liberdade dos cidadãos.

Todos reclamam e desconfiam do Estado, porque não se sentem parte dele. Grupos reivindicam por rendas estatais, mas não se preocupam em saber de onde sairão os recursos, numa espécie de versão pós-moderna da lei de Gerson. As demandas por benesses do Estado são tantas que o governo não consegue sair da armadilha da ciranda financeira, aumentando continuamente o estoque da dívida pública. No centro destas distorções está a relação do cidadão com a sociedade e o elo mais forte que os une: o pagamento dos impostos de um lado e a utilização dos serviços públicos de outro.

Hoje, como há cem anos atrás, idéias como as de Wicksell ainda podem ser vistas como especulação aventureira. Antecipando-se à critica, ele declarou:

> *"Estou pronto para admitir que alguns estarão inclinados a classificar muito da minha discussão como especulação aventureira. Aceito a acusação alegremente, visto que não tive o objetivo de construir um sistema completo, compreensivo e internamente consistente. Por esta razão, eu nunca me preocupei em conduzir minha teoria até sua conclusão final. Quanto dela – se é que alguma parte – será de importância prática no futuro próximo, os homens de ação o dirão." (Wicksell, 1896, p. 73).*

As transformações institucionais das últimas décadas do século XX no campo das finanças públicas parecem confirmar a intuição revelada nessa passagem. Em todo mundo aumenta a preocupação com a legitimidade das decisões sobre levantamento de impostos e decisões de gastos públicos. Existe uma crescente preocupação com o fato de que as instituições prevalecentes – governo representativo, votação majoritária, informação

imperfeita e a existência de grupos de interesse bem organizados, tudo sob regras constitucionais pouco restritivas – favorecem o viés dos governos para a ineficiência dos gastos governamentais e aumentos dos déficits públicos. A lei Gramm-Rudman-Hollings nos EUA (1985) e a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil (LRF[6]) não são outra coisa senão uma resposta a essa percebida imperfeição nos processos de tomada de decisão públicos e a tentativa de alterar os incentivos dos agentes públicos responsáveis por decisões de fianças públicas. O artigo 17 da LRF dispõe que "Os atos que criarem ou aumentarem despesa [obrigatória de caráter continuado]... deverão... demonstrar a origem dos recursos para seu custeio". Encontramos assim a *"importância prática"* de que Wicksell falou a mais de cem anos. Suas *"especulações aventureiras"* parecem fazer efeito sobre os *"homens de ação"* neste *"futuro"* talvez não tão *"próximo"* quanto o que ele previu. Com respeito ao *"quanto"* de sua teoria tem sido *"de importância prática"*, talvez os *"homens de ação"* deste *"futuro"* estejam sendo excessivamente tímidos – pelo menos no entendimento dos que acreditam que democracia seja algo mais do que simplesmente comparecer às urnas a cada quatro anos.

Este trabalho está organizado em quatro capítulos além desta introdução e da conclusão. O capítulo 1 apresenta um breve relato da evolução dos problemas orçamentários no Brasil e as diferentes visões de filosofia política segundo as quais os problemas têm sido enfrentados e debatidos. O capítulo 2 faz um breve resumo da evolução do conceito de "economia política" ao longo do século XX, procurando situar as diferentes correntes de pensamento segundo um esquema bidimensional relativo às dimensões individual (mercado) e coletiva (Estado). O capítulo 3 discute dois princípios básicos da teoria fiscal, o princípio do benefício e o princípio da capacidade contributiva, com ênfase no princípio do benefício e sua transformação em princípio da troca voluntária por Wicksell (1986). O capítulo 4 discute o problema das vinculações de receitas no orçamento, utilizando quatro modelos propostos por Buchanan (1991), para mostrar as diferentes maneiras como se justificam normativamente os argumentos pró e contra as vinculações. O capítulo 5 apresenta uma breve descrição da situação das vinculações de receitas no orçamento federal e o capitulo 6 apresenta as conclusões finais

[6] LRF: Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.

1. A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO

Tem sido amplamente difundido que um dos principais problemas macroeconômicos brasileiros de nossa época é a rigidez do Orçamento da União. As principais causas apontadas para essa rigidez são: 1) o excesso de vinculação de receitas; 2) a forma da partilha de recursos entre as três esferas de governo; 3) o déficit da Previdência e 4) o crescimento do estoque da dívida pública. Se observarmos um resumo das receitas e despesas primárias da proposta orçamentária para o exercício 2003 apresentada pelo poder executivo (tabela 1), podemos ter uma idéia mais nítida do problema. O superávit primário previsto de 39.5 bilhões (2,8% do PIB) é suficiente apenas para pagar 58,5% dos juros nominais, o que significa que o Tesouro Nacional terá que captar R$ 28,0 bilhões no mercado financeiro durante o exercício de 2003 para fechar suas contas. Um estudo oficial recente sobre a evolução da dívida pública (Goldfajn, 2002) faz uma projeção para os próximos oito anos, e conclui que, considerando um cenário razoavelmente otimista – apreciação gradual da taxa de câmbio a 1,5% ao ano, taxa real de juros estabilizada a um nível de 9%, crescimento do PIB de 3,5% a partir de 2003 e manutenção do superávit primário de 3,75% do PIB – a dívida líquida do setor público poderia cair nesse período do patamar atual – 60% do PIB – para algo em torno de 50%.

TABELA 1 - Orçamento Fiscal e Seguridade Social 2003 - Resultado Primário

	(R$ bilhões)	(% PIB)
I. Receitas Primárias	327.9	23.1
1. Receitas Administradas	220.9	15.6
2. Receitas Não-Administradas	28.7	2.0
3. Receitas do INSS	78.3	5.5
II. Despesas Primárias	296.2	20.9
1. Transferências Constitucionais a Est. e Munic.	49.7	3.5
2. Pessoal e Encargos Sociais	76.4	5.4
3. Benefícios do INSS	97.9	6.9
4. Despesas Obrigatórias	40.2	2.8
5. Despesas Discricionárias	32.0	2.3
III. Superávit Primário – Fiscal e Seguridade (I-II)	31.7	2.2
IV. Superávit Primário – Empresas Estatais	7.8	0.6
V. Superávit Primário da União	39.5	2.8

Fonte: PLO 2003 ((Projeto de Lei Orçamentária 2003). Disponível em: <www.planejamento.gov.br>

Portanto, a menos que um milagre aconteça, ter-se-á que conviver com esse problema por um bom tempo. Dentre as causas da rigidez orçamentária arroladas, o propósito deste trabalho é focalizar a questão das vinculações de receitas. Por vinculação de receitas queremos nos referir ao fenômeno que ocorre quando, por uma norma legal, fica estabelecido que recursos provenientes de uma fonte X deverão ser aplicados necessariamente no programa ou na finalidade Y. Trata-se, portanto, da violação de uma regra orçamentária clássica, consignada, ainda que de forma limitada, no nosso sistema jurídico[7]: o princípio da "não afetação da receita," segundo o qual, "nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos".

Os princípios orçamentários clássicos, como são conhecidos, são condições associadas à prática financeira consolidadas desde, pelo menos, o início do século XIX nos países europeus, principalmente França e Inglaterra, onde os procedimentos orçamentários, como

[7] Constituição Federal, art. 167:
São vedados:
...
IV) a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para ações e serviços de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2°, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação da receita, previstas no art. 165, § 8, bem como o disposto no §.4 º deste artigo.

conhecemos hoje, foram desenvolvidos. Com a formalização desses procedimentos, alguns princípios se tornaram amplamente reconhecidos: o orçamento deveria ser anual (anualidade); ser votado pelo parlamento antes do início de exercício financeiro a que se referia (anterioridade); conter todas as provisões necessárias para aquele ano (universalidade); os itens de receita não deveriam ser vinculados a propósitos especiais, isto é, todas as entradas e saídas de recursos deveriam acorrer e provir de um mesmo fundo consolidado (não afetação das receitas); e ser equilibrado, ou seja, não se deve gastar mais do que o que se arrecada. (Burkhead, 1956, p. 7).

Adam Smith já propusera algumas regras relativamente restritivas destinadas a regular e limitar as atividades do Estado[8]. Sua motivação provinha claramente do desejo de frear os excessos estatizantes do mercantilismo e evitar que o capitalismo emergente britânico fosse estorvado pelo excesso de carga tributária que decorria do aumento de gastos públicos. Outro economista clássico do século XVIII, o francês Jean-Baptist Say, foi ainda mais veemente: "O melhor dos planos financeiros é gastar pouco" (Burkhead, 1956, p. 40). Durante o século XIX, gradativamente a rigidez do preceito de Smith foi relaxada, em parte porque a ameaça mercantilista deixou de ser importante, em parte por um processo de ajuste incremental sobre o qual pouco se teorizou na época e que levou Adolph Wagner no final do século XIX a formular sua famosa lei da crescente expansão dos gastos públicos. John Stuart Mills (1994), considerado o último dos economistas clássicos, sobre esse tema, escreveu em 1948:

> *"...there is scarcely anything really important to the general interest, which it may not be desirable, or even necessary, that the government should take upon itself, not because private individuals cannot effectively perform it, but because they will not."*

Um argumento depois retomado por Olson (1965) em seu livro *"A lógica da Ação Coletiva"*.

Com o advento da revolução marginalista do final do século XIX e início do século XX, desenvolveu-se uma explicação mais formal para o comportamento do consumidor e das firmas num mercado competitivo. A idéia básica é a de que o consumidor, face à possibilidade de escolher entre dois bens A e B, e dada a sua restrição orçamentária, decidirá

[8] Adam Smith (1988) apud Burkhead, (1956, p. 39).

gastar sua renda de forma que a última unidade monetária gasta em cada bem proporcionará a ele a mesma satisfação.

Grandes dificuldades foram encontradas para o desenvolvimento de uma teoria pura das finanças públicas incorporando os princípios da utilidade marginal. Estas dificuldades estão normalmente associadas à natureza peculiar dos serviços públicos – bens públicos são consumidos por todos indistintamente e não há como "cobrar" pelo consumo individual. O caráter compulsório da obrigação tributária estaria associado à necessidade de suprir "demandas públicas superiores", que justificariam a compulsoriedade. Com a consolidação dos princípios da utilidade marginal, desenvolveram-se duas escolas de pensamento, uma tentando adaptar o modelo de trocas voluntárias ao campo das finanças públicas (a versão Wicksell, 1896-Lindahl, 1919 e 1928) e outra baseada na economia do bem estar (Samuelson, 1954). Este tema será abordado com mais detalhes o capítulo 3.

Aplicado ao lado da receita, o princípio da utilidade marginal proporcionaria o critério básico para distribuir os impostos entre as camadas sociais, de modo que os sacrifícios marginais de todos se igualem. A expansão do princípio da utilidade marginal pelo lado das despesas levaria ao critério mais geral de que o gasto público total deveria ser determinado do modo a igualar o sacrifício marginal dos tributos com o benefício marginal do gasto. É de Pigou[9] a explicação mais famosa do princípio da utilidade marginal aplicada aos gastos públicos:

> *"As regards to distribution, as distinct from aggregate cost, of optimal government expenditure, it is clear that, just as an individual will get more satisfaction out of his income by maintening a certain balance between different sorts of expenditure, so also will a community through its government. The principle of balance in both cases is provided by the postulate that resources should be so distributed among different uses that the marginal return to satisfaction is the same for all of them... Expenditures should be distributed between battleship and poor relief in such a wise that the last shilling devoted to each of them yields the same real return. We have here, so far as theory goes, a test by means of which the distribution of expenditures among different lines can be settled."*

[9] Pigou (1951) apud Lewis (1981, p. 70).

Os economistas neoclássicos não foram muito além na explicação de como possivelmente o princípio da utilidade marginal poderia ser aplicado aos problemas práticos da administração orçamentária, com exceção da contribuição de Wicksell (1896). Entretanto este tema foi desenvolvido posteriormente por vários autores. Um trabalho que se tornou referência foi o de Lewis (1981), "*Toward a theory of budgeting*", publicado inicialmente em 1952, o qual propõe um método administrativo baseado no princípio da utilidade marginal aplicado ao lado da despesa orçamentária, cujos traços básicos foram depois incorporados pelos sistemas de orçamento desenvolvidos nas décadas de sessenta e setenta nos Estados Unidos – PPBS, MBO, ZBB[10] – e que se tornaram famosos no mundo todo.

Enquanto perdurou o pensamento econômico liberal como ortodoxia dominante, seja na sua vertente clássica, seja na versão marginalista, nunca foi questionado o princípio do equilíbrio nas finanças públicas. De fato, até a década de sessenta, a atitude generalizada era a de que os déficits eram ruins e o endividamento público indesejável, dado que transferia poder para os credores e retirava recursos do setor privado da economia (Wildavsky, 1996, p. 9).

A mudança ocorreu com a emergência do pensamento keynesiano no pós-guerra. Segundo a nova doutrina, a condição de que o gasto público retira recursos do setor privado só é válida quando o sistema econômico está operando próximo à plena utilização da capacidade disponível. Caso contrário, a utilização dos recursos ociosos pelo governo não acarretaria custo algum ao setor privado em termos de redução de sua produção. Sob essas circunstâncias, o gasto público poderia ser ampliado por meio de empréstimos, sem redução da atividade econômica privada e ainda provocaria, como efeito colateral, o crescimento do produto total. O objetivo da política econômica deveria ser, não o equilíbrio do orçamento, mas sim o da economia e caberia ao governo estabelecer patamares de gasto, tributação e endividamento, de modo a produzir níveis aceitáveis de PIB, inflação e desemprego.

O período do pós-guerra até o final da década de setenta, nos países ricos e, em certa medida, nas nações em desenvolvimento, foi marcado por um grau elevado de prosperidade econômica e relativamente pouca discordância na condução das políticas orçamentárias.

---

[10] PPBS – Planning Programming Budgeting System), Administração por Objetivos (MBO – Management by Objectives) e Orçamento Base Zero (ZBB – Zero Base Budgeting).

No Brasil, desde 1940 o PIB vinha crescendo a uma taxa média de 6% ao ano e durante os governos militares foram alcançados índices extraordinários de crescimento econômico – média de 10,8 % ao ano no período entre 1968 e 1973 e 7% entre 1974 e 1978 (Skidmore, 1988, p. 402) – mesmo que ao custo de fortes injeções de capitais externos. Pelo receituário da ortodoxia keynesiana, o endividamento público seria justificável apenas nos períodos de baixa utilização dos recursos econômicos do país. Nos períodos de grande crescimento com alta taxa de ocupação da capacidade produtiva, seria necessário contrair os gastos públicos para reduzir o endividamento e evitar superaquecimento da economia, que poderia desencadear um processo descontrolado de inflação, crise fiscal e dependência de capitais privados[11]. A opção seguida pelo governo, no entanto, foi inversa, com o aumento descontrolado do endividamento no momento em que a economia apresentava-se no auge do crescimento econômico.

Além do mais, as novas funções atribuídas ao Estado de estabilizador e planejador do sistema econômico proporcionaram a proliferação de órgãos descentralizados na administração pública os quais criaram as condições para o rompimento de outros princípios orçamentários clássicos[12].

> *"como responsável pelo equilíbrio econômico, pela manutenção de um nível satisfatório de emprego e pelo desenvolvimento econômico e social, assim como a aceitação generalizada da técnica do planejamento da ação governamental, implicaram, forçosamente, em uma modificação dos conceitos tradicionais a respeito da atividade financeira do Estado e do instrumento no qual ela é programada e consolidada, ou seja, o Orçamento Público. Não se cogitou, evidentemente, de eliminar as tradicionais funções do orçamento como instituição política e instrumento da Administração Pública, mas de atribuir-lhe especial ênfase como instrumento de controle e direção da economia e parte essencial da programação de ação econômica do governo.*
> *Dentro dessa nova concepção, foram igualmente substituídos ou modificados os princípios tradicionais em torno dos quais se constitui a teoria orçamentária tradicional. Os princípios da unidade, da universalidade e da não afetação de receitas*

[11] Wildavsky (1996, p. 264): "With the advent of Keynesian economics, efforts have been made to vary the rate of spending so as to increase employment in slack times or to reduce inflation when prices are deemed to be rising too quickly."
[12] Sant'Anna da Silva apud Lemgruber, Guedes e Tristão (1976, p. 11).

> *deixaram de ter sentido, uma vez que a proliferação de entidades públicas vinculadas à Administração Central, dotadas de autonomia financeira, orçamentária e contábil implicava forçosamente na pluralidade orçamentária e na aceitação de fundos especiais, alimentados por meio de receitas vinculadas à execução de programas setoriais específicos".*

O instrumento institucional utilizado pelo governo brasileiro foi o decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que possibilitou ao poder executivo implementar as reformas sem submetê-las ao Congresso. O resultado foi o rápido crescimento da chamada administração indireta: autarquias, empresas públicas, empresas de economia mista e fundações, de tal maneira que em meados da década de 70 não se sabia ao certo o número de entidades descentralizadas em funcionamento no país. Um estudo realizado na época (Martins, 1985 apud Martins, 1995) encontrou 571 organizações públicas descentralizadas nos três níveis administrativos, das quais 60% haviam sido criadas entre 1966 e 1976. O decreto-lei n. 200 também autorizava o poder executivo a dar autonomia administrativa e financeira, no "grau conveniente" aos órgãos autônomos. A autonomia financeira seria viabilizada pelo mecanismo da vinculação de recursos do orçamento a esses órgãos por meio de fundos especiais de natureza contábil[13]. Estavam criadas as condições para o surgimento de uma das principais causas do engessamento dos orçamentos públicos: o excesso de vinculação de receitas a gastos específicos, uma tendência cuja reversão tem sido tentada em vários momentos posteriores, inclusive pela Constituição de 1988[14], sem contudo obter sucesso, visto que outras pressões têm surgido no sentido de serem criadas novas vinculações.

A partir de 1973, quando ocorreu o primeiro choque do petróleo, iniciou-se no país um processo de crescimento exagerado de déficit nas transações correntes que passou a ser coberto com aumento perigoso de endividamento externo. O desejo de legitimação política por parte do regime militar, associado ao incentivo proporcionado pelo excesso de oferta de petrodólares no mercado externo, evitou a tomada de medidas mais conservadoras que poderiam ter poupado o país do caminho perigoso da dependência de capitais externos. No final da década de setenta a situação do balanço de pagamentos tornara-se insustentável e

---

[13] O art. 172 do Decreto-lei nº 200 fez surgir os FUNDOS ESPECIAIS DE NATUREZA CONTÁBIL para os quais serão creditados todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria.

[14] O ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) n. 36 da Constituição Federal de 1988 que estabelece que os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional, extinguir-se-ão se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos (até 04/05/1990).

começaram a emergir sérias divergências no interior do governo quanto ao rumo a ser seguido pela política econômica. O impasse foi resolvido com a substituição, em agosto de 1979, do ministro do planejamento Mário Henrique Simonsen, que defendia a necessidade de um ajuste ortodoxo, por Delfin Neto, que reassumiu o comando da economia prometendo a manutenção do ritmo de crescimento econômico[15].

Os anos 80 marcaram o surgimento da maior crise econômica das nações em desenvolvimento desde a grande depressão dos anos 30. A crise foi detonada com a moratória do México em 1982 e agravada com a elevação das taxas de juros internacionais. São fatores que revelam o componente dramático, comum à maioria das nações em crise: a crescente dívida externa e o conseqüente comprometimento dos orçamentos com o pagamento de juros.

Como resultado dessa crise desencadeou-se um processo inflacionário descontrolado, o tipo de ajuste mais perverso do ponto de vista dos custos sociais. Foi a chamada "década perdida", durante a qual a renda per capta do país ficou estagnada em valores reais de 1980. O Brasil dava mais um exemplo de sua propensão histórica de evitar a escolha entre objetivos conflitantes. A cobrança de juros reais negativos pelo SFH nos anos 80 e pelo BNDES nos anos 70 e a estatização da dívida externa também nos anos 80 são exemplos da forma como os recursos públicos foram apropriados por grupos sociais que se beneficiavam de mecanismos de acesso às estruturas de poder indisponíveis à população em geral. Tornou-se modismo denunciar a ineficiência do Estado e sua inadimplência, sem questionar as formas pelas quais diferentes grupos da sociedade se beneficiaram de suas políticas (Abreu, 1990, p.7).

A solução adotada para o problema da inflação nos anos 90 – Plano Real – trouxe conseqüências fundamentais para o processo orçamentário brasileiro. Em primeiro lugar, a recuperação do valor da unidade monetária, sem a qual, o exercício de elaborar o orçamento perdera muito do seu sentido. As principais decisões de gasto haviam se deslocado do órgão responsável pela elaboração do orçamento (SOF – Secretaria de Orçamento Federal, vinculado ao Ministério do Planejamento) para a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, encarregado da administração financeira. Era o chamado orçamento de caixa. Com o fim da emissão descontrolada de moeda, aumentou a

[15] Skidmore (1988, p. 417) faz um excelente relato desses acontecimentos.

transparência do orçamento fiscal, possibilitando a visualização mais realista dos custos das atividades governamentais, ou seja, cada despesa pública podia agora ser avaliada em termos de recursos subtraídos do público e não mais estava encoberta pelo manto subterrâneo da senhoriagem que trazia como efeito colateral o deslocamento do conflito real: a população culpava o padeiro da esquina e o dono da quitanda pelo aumento dos preços, quando na verdade, o que estava ocorrendo era uma transferência regressiva de recursos dos cidadãos para o governo[16], que redistribuía essa mesma riqueza segundo critérios absolutamente discricionários, visto que o instrumento básico de controle social – o orçamento – estava deteriorado pela desvalorização da moeda. Com a estabilização da moeda, passou a ser possível alguma análise de custo-benefício e o início da tentativa de implementar um orçamento-programa em bases mais realistas no país, o que só foi possível, pelo menos formalmente, a partir do exercício de 2000 quando foi institucionalizado no Brasil a integração do planejamento com o orçamento[17].

A estabilização da moeda, ao evidenciar a equação fiscal de setor público, aflorou conflitos potenciais não resolvidos na sociedade brasileira. Houve a necessidade de explicitar débitos públicos não contabilizados, os chamados "esqueletos", um custo estimado em 10% do PIB (Goldfajn, 2002). São dívidas de Estados, Municípios e Empresas Públicas assumidas pela União, dívidas resultantes de decisões judiciais condenando o governo (nos três níveis) a

---

[16] O governo tem três opções para financiar o déficit público: tomando empréstimo do setor privado, reduzindo as reservas estrangeiras ou emitindo moeda. Quando as duas primeiras alternativas estão esgotadas, como foi o caso do Brasil na década de 80, o governo fica obrigado a emitir moeda, o que gera inflação. Quando gastos públicos são financiado com a venda de títulos públicos ao Banco Central, ocorre o fenômeno que tem sido chamado por alguns economistas de "imposto inflacionário", pois são receitas pagas automaticamente pelas famílias, à medida que vão sofrendo a perda de valor do dinheiro em decorrência do aumento dos preços (Sachs e Larrain, 1995, p.373). Celso Furtado (1959, p. 240) ao analisar a inflação brasileira no início da década de cinqüenta, conclui que "a inflação é fundamentalmente uma luta entre grupos pela redistribuição da renda real e a elevação dos preços é apenas uma manifestação exterior desse fenômeno." Na época Furtado detectou a origem do processo inflacionário no desequilíbrio provocado pela política cambial que privilegiava o setor exportador de produtos primários. Existe uma tendência de economistas chamados institucionalistas de negligenciarem o déficit público como fonte dos desequilíbrios que provocam a inflação e de focalizarem a origem desses desequilíbrios na correlação de forças do comercio internacional. Sobre esse assunto veja o comentário de Albert Hirschman (1985, p. 76) apud Drazen e Grilli (1993, p.598): *"When expenditures consistently outrun revenue the resulting inflation may have the effect of convincing the public and governent that taxes must be raised to finance public investment. In the advanced industrial countries income taxation, and big spurts in taxation generally, have become possible only under the impact of major emergency and crisis, mostly in wartime. In a number of developing countries inflation has acted as an equivalent of war in setting the stage for more forceful taxation."*.

[17] O Decreto 2.829, de 29/101998, que estabelece normas para elaboração e execução do Plano Plurianual e dos orçamentos da União, Estados e Municípios, instituiu formalmente a integração planejamento-orçamento no Brasil. Para uma análise detalhada das mudanças ocorridas veja Core (2002) e Garcia (2000).

pagar indenizações por erros administrativos cometidos no passado e outros tipos de passivos não explicitados que passaram a compor o balanço patrimonial do setor público.

A persistência de déficits orçamentários crônicos só foi estancada com o crescimento da carga tributária, grande parte por meio do aumento de contribuições sociais sobre o lucro, sobre o faturamento das empresas e sobre a folha de pagamento dos empregados, mecanismos reconhecidamente ineficientes por produzirem uma oneração excessiva dos produtos exportáveis e proporcionarem incentivo à sonegação fiscal e à contratação de mão de obra informal. O adiamento da solução do problema fiscal provocou o aumento astronômico da conta de juros, a ponto de a proposta orçamentária de 2003 consignar R$ 67,5 bilhões (4,8% do PIB) apenas para o pagamento de juros.

Portanto, o quadro atual de rigidez orçamentária tem origem na combinação explosiva de fatores provocados pela incapacidade persistente da sociedade brasileira de, via mecanismos de representação política, enfrentar e dar solução a problemas políticos criados ao longo de décadas, emblematicamente personalizados no agravamento da questão fiscal.

Os acontecimentos econômicos das décadas de 70 e 80 no mundo provocaram o questionamento generalizado das políticas keynesianas, dando lugar à contra-ofensiva da economia do lado da oferta (*supply side economics)*. Evidências pareciam demonstrar que o propalado *trade off* inflação x desemprego não ocorria mais no mundo real. O surgimento de persistentes períodos inflacionários com alto nível de desemprego era a evidência mais dramática da queda do prestígio do modelo keynesiano. Surgiram novas explicações para analisar os intricados mecanismos responsáveis pelos processos decisórios dos agentes econômicos em face de um mundo mais complexo, onde as informações circulam com maior velocidade e onde os sistemas políticos democráticos desenvolvem formas de participação mais eficientes. A Crítica de Lucas (1972, 1973), a teoria das expectativas racionais, os problemas de inconsistência temporal na formulação de políticas econômicas, a análise econômica dos problemas políticos encetadas pela *public choice school* passaram a dominar o cenário acadêmico, influenciando decisivamente as práticas institucionais no campo das decisões de políticas públicas e particularmente nas áreas fiscal, com as limitações legais dos déficits orçamentários; e monetária, com os regimes de metas inflacionárias, independência do Banco Central etc. A atenção dos analistas volta-se para o comportamento real dos

governos, suas restrições e incentivos, em contraste com a visão tradicional do foco na questão técnica de como implementar a "melhor política". No final da década de 90 começa a se desenvolver formalmente uma nova disciplina no campo da ciência econômica, a Nova Economia Política (NEP), reunindo elementos da nova macroeconomia, da teoria dos jogos e da análise econômica dos processos políticos[18].

As novas influências fazem ressurgir em vários países a preocupação com o princípio do equilíbrio orçamentário. Nos Estados Unidos, é aprovado em 1985 a Lei Gramm-Rudman-Hollings, estabelecendo mecanismos de ajuste automático e progressivos visando atingir a meta de déficit orçamentário zero num prazo de sete anos, o que só veio a ocorrer na década de 1990 no governo Clinton. Na Europa, o tratado de Maastricht estabelece padrões de comportamento fiscal e monetário para serem perseguidos pelos países que desejassem aderir à União Européia[19].

No Brasil, em 2000 foi aprovado pelo Congresso Nacional a Lei de Responsabilidade Fiscal[20] estabelecendo normas de gestão financeira para todas as esferas de governo. Foi introduzido no ordenamento jurídico financeiro brasileiro o termo "Superávit Primário", um conceito até então ausente na prática da administração orçamentária no Brasil, para designar a diferença entre as receitas e despesas não financeiras[21]. Pela regra vigente, estabelecida pela Lei n. 4.320, de 17/03/1964, que "institui normas gerais de direito financeiro", o orçamento estaria sempre equilibrado, visto que o déficit (superávit) corrente seria compensado com o superávit (déficit) de capital[22]. A separação do orçamento em dois blocos, corrente e capital, teria como finalidade informar com clareza a ocorrência de um fluxo de investimento positivo ou negativo no período. Na prática, porém, há muita controvérsia quanto a definição do que

---

[18] Para uma visão geral da Nova Economia Política, ver Drazen (2000) e Persson e Tabellini (2000).

[19] De acordo com Savage (2001), *"The [Maastricht] treaty states in article 104c that E M U members "shall avoid excessive" deficits and debt, where excessive was defined as no more than 3 percent of GDP for budget deficit and no more than 60 % of GDP for national debt. [...]The Council of Economic and Finance Ministers (ECOFIN) would determine whether the deficit or debt was excessive*"..

[20] Lei Complementar n. 101, de 05/04/2000, que "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências."

[21] A Lei de responsabilidade fiscal prevê que as LDO's (Lei de Diretrizes Orçamentárias) estabeleçam metas de "Superávit Primário", sem definir expressamente o conceito. Na Lei n. 9,496, de 11/09/1997, que trata da renegociação das dívidas dos Estados com a União, encontramos: "Art. 2., II: Resultado Primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras".

[22] Lei 4.320, de 17/03/1964, art. 2.:"A Lei do Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei".

seja "corrente" ou "de capital"[23]. Em vista disso, os conceitos de orçamento corrente e capital não são considerados por organismos internacionais para efeito de avaliação do grau de esforço fiscal dos países. Daí a introdução, na prática, do sistema britânico, que separa as despesas entre as "acima" e as "abaixo da linha"[24], pelo critério financeiro.

É curioso observar que as referidas reformas ocorreram nos países desenvolvidos por iniciativa dos respectivos parlamentos, o que revela o grau de comprometimento destes com a gestão responsável dos recursos públicos, em contraste com o caso brasileiro, no qual o parlamento tradicionalmente não tem atuado como definidor de escolhas públicas, e sim como mero reivindicador de "benefícios" do governo central. Este aspecto pode ser apreendido pela tendência do Congresso Nacional em propor aumentos de despesas sem maiores preocupações com as fontes de recursos.

Aqui há que se considerar a cultura política brasileira, profundamente enraizada em sua herança colonial patrimonialista. Apesar das enormes mudanças econômicas e sociais que o país sofreu, o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, sob diferentes formas, tornaram-se características culturais persistentes. Embora os limites entre o público e o privado sempre tenham sido um tanto nebuloso no Brasil, a corrupção parece ter evoluído para formas sistêmicas nas últimas décadas, como exemplificam os casos dos anões do orçamento, do *impeachment* do presidente Collor e do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, para os quais a descoberta dos crimes só foi possível devido a denúncias fortuitas oriundas da sociedade, evidenciando o fato de que o Estado não está equipado para detectar irregularidades e controlar os gastos públicos (Martins, 1995).

---

[23] Veja esse trecho de Wildavsky (1974, p. 89): *"What is a capital expenditure? One might as well ask how many angels dance on the head of a pin. The safest rule to follow is that capital expenditures are whatever are called by that name."*

[24] Por esse sistema, as contas classificadas "abaixo da linha" são as financeiras ou patrimoniais – contração de empréstimos, amortização de dívidas ou variações patrimoniais –, enquanto que as classificadas "acima da linha" são as receitas e despesas não financeiras, ou seja, receitas de tributos, contribuições e despesas correntes e de capital não financeiras (Brittain, 1959). Dessa forma o déficit público é computado via estatísticas fiscais desagregadas (acima da linha) ou pela estimativa da variação do estoque da dívida púlica (abaixo da linha). O último método é considerado o mais confiável, visto que é realizado pelo Banco Central com base no registro das transações financeiras dos governos com o setor privado.

Durante o período militar o parlamento foi alijado de quaisquer decisões no campo das finanças públicas[25] e só com o advento da Constituição de 1988 readquiriu o direito de emendar o orçamento. Na prática, porém, por uma série de contingências, uma boa parte das decisões orçamentárias continuaram com o poder executivo. As razões para isso podem ser identificadas se observarmos com atenção algumas rotinas e práticas do processo orçamentário: (a) excesso de alterações orçamentárias durante a fase de execução; (b) necessidade de adequar as liberações financeiras ao fluxo de entradas de recursos; (c) protelação ao máximo as liberações, não raro provocando um fenômeno conhecido na administração pública brasileira, até por leigos: o frenesi dos órgãos nas últimas semanas do ano para realizar gastos, de qualquer maneira, sem levar em conta o princípio do oportunidade do gasto[26].

Desigualdade social, pobreza, incerteza política, instabilidade financeira, inflação, instituições democráticas pouco sólidas, são fatores que contribuem para a configuração de um quadro institucional no qual o orçamento público perde muito de sua substância e realismo, cumprindo um papel meramente formal. A expressão "peça de ficção", tristemente evocada quando alguém se refere à falta de realismo do orçamento no Brasil, traduz essa percepção do processo orçamentário. Contudo, a permanência da estabilidade monetária por oito anos começa a produzir efeitos importantes no aprimoramento das práticas orçamentárias, de forma que não seria coerente aceitar aquela expressão como atributo adequado dos orçamentos públicos no Brasil hoje.

Há décadas que o problema da repartição da despesa orçamentária entre finalidades alternativas é motivo de preocupação de estudiosos. Key (1940) escreveu um artigo intitulado "*The Lack of a Budgetary Theory*" onde lamenta o fato de que a questão orçamentária básica – "com base em que deve ser decidido alocar *X* dolars na atividade A ao invés de alocar na atividade B?" – não possuía solução satisfatória. Desde então muito se escreveu e os

---

[25] O Ato Institucional n. 1, de 09/04/1964, primeira alteração Constitucional do regime militar estabelece: "Art 5º - Caberá, privativamente, ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República."
Granato (1994) nos oferece um interessante relato sobre o período de vigência do AI n. 1: "Antes de 1988, os deputados não tinham autonomia para modificar o orçamento, mas, para fazer média com a Arena, o partido governista, o Executivo destinava uma quantia sempre em torno de 100 milhões de dólares por ano, que os parlamentares e amigos podiam torrar à vontade, teoricamente em projetos de utilidade para suas bases eleitorais."

[26] Wildavsky (1974, p. 73) descreve estas práticas, mostrando a existência de um certo padrão de comportamento associado às características sócio-econômicas dos países em desenvolvimento.

governos experimentaram inúmeras reformas administrativas visando instituir mecanismos capazes de melhorar a qualidade do gasto público. Apesar disso, não parece evidente se os administradores públicos estão melhor equipados hoje do que antes quanto a esta questão (Kraan, 1996).

Encontrar a forma mais vantajosa de utilizar recursos públicos limitados é um problema de escolha entre finalidades alternativas, o que nos remete ao problema da escolha dos critérios ou escala de valores com base nos quais será possível fundamentar a escolha. No cerne desta questão está a relação do indivíduo com o Estado, o problema central da filosofia política. Essa constatação nos remete a uma reflexão um pouco mais profunda sobre as motivações subjacentes às diversas formulações teóricas sobre a matéria em questão. Hayek (1985a, p. XLIV) faz uma observação pertinente ao caso:

> *"... fui levado à convicção de que não só algumas das divergências científicas, mas também as mais importantes divergências políticas (ou ideológicas) de nossa época, repousam, em última instância, em determinadas divergências filosóficas básicas entre duas escolas de pensamento... Ambas são em geral denominadas racionalismo; impõe-se, porém fazer uma distinção entre, de um lado, o racionalismo evolucionista (ou como Sir Karl Popper prefere, 'crítico') e, de outro, o errôneo racionalismo construtivista (ou 'ingênuo', segundo Popper)."*

Hayek explica que o "racionalismo construtivista" pressupõe que todas as instituições sociais são, e devem ser, produto de um plano deliberado. Essa tradição seria "errônea" pois as instituições existentes não são todas resultado de criação intencional, nem seria possível tornar a ordem social totalmente dependente de criação intencional sem, ao mesmo tempo, restringir enormemente a utilização do conhecimento disponível. Exemplos de manifestações desta escola seriam o positivismo jurídico – e sua crença na necessidade de um poder soberano ilimitado e o utilitarismo.

A outra perspectiva é a de que a ordenação da sociedade não se deveu apenas a instituições e práticas criadas para tal fim; - ao contrário, resultou basicamente de um processo de crescimento e evolução, no qual práticas, em princípio adotadas por outras razões, ou mesmo por mero acaso, foram preservadas por terem permitido ao grupo em que

surgiram preponderar sobre os demais. As primeiras elaborações dessa corrente são do século XVIII sendo a mais famosa a de Adam Smith em "A Riqueza da Nações".

Encontramos esta dicotomia também em Rawls (1971), que contrapõe a tradição contratualista à utilitarista. A palavra "contrato" sugere a idéia de pluralidade e a condição de que qualquer decisão sobre divisão de benefícios numa sociedade deve estar de acordo com o consentimento de todas as partes. Pela visão utilitarista, uma sociedade é justa quando suas instituições são organizadas de modo a alcançar o saldo máximo de satisfação, somando-se todas as satisfações dos indivíduos pertencentes a ela. A melhor distribuição é aquela que produz o máximo de satisfação total. O critério de Pareto seria uma proposição tipicamente dessa natureza.

A mesma dicotomia se apresenta entre, de um lado, os analistas que enfatizam os aspectos econômicos dos problemas orçamentários – como Pigou e sua aplicação do princípio da utilidade marginal ao gasto público – e de outro lado, aqueles que enfatizam os problemas políticos, como, por exemplo os behavioristas – como Wildavsky – e os economistas políticos ligados à tradição da *public choice*. Mas, a verdade é que, poucos autores deixam de reconhecer a profunda interdisciplinaridade do tema como podemos apreciar neste trecho de Wildavsky (1979, p. 1):

> *"That I came to [policy] analysis via the study of budgeting, in which politics and economics are interwined, may account for my refusal to dissolve one into the other and my preference for trying to keep them together as political economy."*

Dessas duas vertentes filosóficas derivam-se dois modelos concorrentes clássicos no campo das finanças públicas. O primeiro modelo pressupõe uma visão mais otimista do papel dos governos, como podemos apreender nesta frase de Lemgruber (1976 p. 10):

> "O homem através dos tempos sempre viveu sob a égide de um conjunto de princípios formadores das doutrinas ou sistemas, produto de sua constante preocupação em oferecer normas para uma sociedade mais justa e eficiente."

E também em Amado (1995):

> "[O planejamento] é uma conseqüência da racionalidade humana transferida para as instituições constituídas pelo

> homem tais como empresas, organizações privadas e públicas nas quais a função governo se faz presente como requisito de direção, administração e ação eficazes na consecução de objetivos."

Esse modelo, associado à visão tradicional das finanças públicas, corresponde à ortodoxia dominante no campo, as vezes também referida como "visão normativa". Ele assume que as decisões – quanto deve ser arrecadado e para quem – são tomadas por um grupo de governantes (eleitos ou não) e os cidadãos não possuem poder para interferir nessas decisões, exceto em situações extremas. Um marco do pensamento econômico associado a esse modelo foi a introdução do conceito de "função de bem-estar social" (FBS) por Bergson (1938), uma idéia depois aprimorada por Samuelson (1947). A FBS seria uma função de todas as grandezas econômicas de um sistema, capaz de permitir a um planejador governamental incorporar sua visão ética e obter o máximo de bem-estar social. Arrow (1951) buscou caracterizar o processo – seja político ou de mercado – pelo qual a função de bem-estar social poderia ser alcançada. A partir de então uma ampla literatura passou a analisar os problemas relativos à questão de maximizar uma dada função de bem-estar social, ou seja, encontrar o método ótimo de agregação de preferências.

No campo da teoria pura das finanças públicas o trabalho de Musgrave (1959) é a referência mais tradicional que incorporou esta visão. Quanto à aplicação dos princípios da economia do bem-estar aos problemas práticos dos orçamentos públicos, o livro *Government Budgeting,* de Jesse Burkhead (1956) é talvez a obra mais influente das últimas décadas.

Em contraponto à perspectiva normativa, desenvolveram-se visões teóricas baseadas numa abordagem positiva do processo orçamentário, com a preocupação mais de explicar e prever do que avaliar ou otimizar as decisões orçamentárias. Entre as mais importantes está a perspectiva do processo organizacional das decisões orçamentárias, desenvolvida inicialmente por Davis, Dempster e Wildavsky na década de sessenta[27] cuja fundamentação está na teoria comportamental das organizações desenvolvida nos anos 50 por Braybooke, Cyert, Lindblom, March e Simon[28].

---

[27] Davis, Dempster e Wildavsky (1966); Wildavsky e Caiden (1996).
[28] Braybrook e Lindblom (1963); March e Simon (1958); Simon (1959).

O segundo modelo, em contraposição ao modelo normativo, está associado ao trabalho de Buchanan e Tullock (1962), em que é proposto um arcabouço analítico completamente diferente daquele no qual a discussão sobre a teoria fiscal vinha sendo desenvolvida até então. Nesse modelo, a análise se baseia na democracia individualista da ordem política (*individualistic-democracy model*) ou individialismo metodológico. Individualismo aqui referido não a um valor humano (no sentido de egoísmo), mas ao método analítico que parte da premissa de que é o indivíduo que, em última análise, se defronta com alternativas e realiza escolhas. Segundo esta perspectiva, não haveria intermediários nos processos de decisão coletiva, ou seja, não haveria necessidade de delegar a alguma autoridade a prerrogativa de fazer escolhas fiscais. Esse modelo assume que cada cidadão possui, pelo menos remotamente, algum poder de mudar as políticas. A melhor política, segundo esta perspectiva é aquela escolhida pelo grupo, qualquer que seja, pois não há escolha mais adequada do que aquela feita individualmente por cada cidadão. Cada indivíduo sabe o que é melhor para si. Essa idéia não é original, pois Wicksell (1986) e Lindahl (1919 e 1928) já haviam proposto um esquema semelhante, porém Buchanan teve o mérito de retomar e divulgar a idéia, aplicar os recursos da análise econômica moderna e ampliar o argumento para as decisões das regras constitucionais (Buchanan, 1991). O foco desta abordagem passou a dar-se nos mecanismos de agregação de preferencias individuais e no comportamento dos indivíduos em resposta às mudanças nas condições a que estão submetidos.

À primeira vista, a abordagem apresenta–se um tanto irrealista. Afinal, aparentemente, no mundo real, as pessoas não estão costumeiramente fazendo escolhas fiscais. Parece mais plausível admitir que na verdade as pessoas escolhem representantes que fazem escolhas para elas. Em certos aspectos da vida faz sentido imaginar que os indivíduos escolhem *experts*, os quais farão escolhas para elas. O caso dos cuidados médicos é o exemplo mais familiar desse modelo. As pessoas escolhem alguém que elas consideram mais qualificado do que elas para tomar decisões por elas. Mas fazem isso porque existe um critério finalístico – a boa saúde – aceito por ambas as partes, e passível de medição razoavelmente definitiva. No caso das escolhas fiscais, poderíamos imaginar um processo semelhante? A diferença fundamental aqui surge pela ausência de um critério objetivo que seja universalmente aceito e facilmente mensurável e que permitisse decidir o que deveria ser feito. Existe na verdade uma grande discordância na sociedade sobre o que deve ser escolhido. Sendo assim, não parece lógico

imaginar que faça sentido que os cidadãos desejem delegar a alguma autoridade o poder de decidir por eles (Buchanan, 1967).

As idéias de James Buchanan e seus seguidores tiveram um impacto extraordinário no campo das finanças públicas, principalmente a partir da década de 60 e proporcionaram o surgimento da chamada *Public Choice School*. Para o tema deste trabalho, as idéias de Buchanan têm um significado especial, pois a solução para o problema básico identificado por Wicksell e depois retomado por Buchanan proporcionou o desenvolvimento de uma teoria normativa da vinculação de tributos (*tax earmaking)*, baseada no princípio do benefício, segundo a qual é bom que os custos dos serviços públicos sejam distribuídos entre aqueles membros da sociedade que se beneficiam desses serviços, de modo que aqueles que usam mais, paguem mais.

Em sociedades com grandes níveis de desigualdade social, a aplicação desse princípio poderia, a primeira vista, levar a uma perpetuação do *status quo*. Porém, uma observação mais atenta, por exemplo, do caso brasileiro revela que o Estado tradicionalmente tem sido utilizado como instrumento de abuso de poder por parte das minorias privilegiadas, o que poderia indicar que um sistema político baseado no princípio do benefício levaria fatalmente a uma reversão no quadro de desigualdade pela ação de dois efeitos: primeiro pelo fim das transferências de recursos dos pobres para os ricos; segundo, pelo início da transferência de recursos dos ricos para os pobres, impulsionado pelo sentimento altruísta reiteradamente manifestado em campanhas de solidariedade organizadas pela mídia ou espontaneamente como tem sido observado e que não se traduzem em decisões políticas pelo absoluto descrédito das populações com as instituições governamentais. O aspecto central presente no ideário Wickselliano é a noção de que a melhor forma de resolver problemas coletivos é por meio da participação direta dos cidadãos nas decisões. Wicksell mostrou este aspecto no caso das decisões fiscais (receitas e despesas públicas). Buchanan ampliou a idéia para os problemas coletivos mais gerais como a escolha das normas constitucionais.

Buchanan mostrou que existem grandes implicações restritivas às teorias econômicas normativas. Por exemplo, não existe um critério com base no qual a política (*policy*) possa

ser diretamente avaliada[29]. Uma avaliação indireta poderia basear-se em alguma medida no grau com que o processo político facilita a tradução de preferências individuais expressas em resultados políticos observáveis. O foco da atenção do avaliador se descola do resultado final das políticas para o processo propriamente dito: "melhorias" são vistas, portanto, em termos de reformas nos processos e instituições que permitam à ação política refletir da melhor forma possível o conjunto de resultados preferido por aqueles que participam. Em analogia à teoria dos jogos, a abordagem Wickselliana se concentra nas regras do jogo, que são do interesse de todos os atores, em contraste com a ênfase no desenvolvimento de estratégias particulares para certos participantes, dadas as regras existentes (Buchanan, 1987, p 247).

As diferenças entre adeptos do princípio do benefício e o princípio da capacidade contributiva não se limitam a uma questão de lógica, mas principalmente de valores filosóficos e sociais. A comparação das diversas doutrinas nos leva a enfatizar o fato de que a teoria das finanças públicas ou de qualquer outra teoria sobre a ação coletiva deve basear-se em um conjunto de julgamentos de valores no qual o papel das considerações técnicas difere segundo o conjunto de valores primordiais com base nos quais a teoria está baseada. O capítulo 2 discute as correntes da filosofia política mais influentes que têm delimitado o conceito de economia política.

[29] Braybook e Lindblom (1963) discorrem, no capítulo I do seu livro, sobre as dificuldades com a avaliação normativa de políticas públicas.

2. ECONOMIA POLÍTICA, MERCADO E POLÍTICA

> *Fiscal theory rests on both economic theory and political theory, and the bridge between these two disciplines must be provided in any examination of collective choice* (Buchanan, 1960, p. 5).

Orçamento público é um tema vinculado diretamente a diversas disciplinas – economia política, finanças públicas, administração pública e ciência política seriam as mais afins –, o que implica que a analise se dê sob várias óticas. A obrigação de pagar impostos é um dos vínculos mais fortes entre o cidadão e a sociedade. A forma como uma sociedade resolve os problemas relacionados ao financiamento dos serviços públicos define boa parte dos valores culturais e filosóficos prevalescentes naquela sociedade. E não seria exagero afirmar que ela define também o grau de desenvolvimento econômico, social e político alcançado. O reconhecimento de que existe uma inseparabilidade entre os problemas econômicos e políticos decorrentes da necessidade de interação entre os indivíduos e entre estes e o Estado deu margem ao surgimento da Economia Política, que nasceu procurando descobrir os princípios fundamentais reguladores das atividades dos homens e mulheres na sua luta diária pela sobrevivência e pela satisfação dos seus desejos e necessidades. Neste capítulo faremos uma revisão sucinta da evolução do conceito de Economia Política tentando organizar as principais escolas de pensamento segundo as dimensões "pública" (política) e "privada" (mercado). Esta apresentação surgiu a partir da constatação de que é possível detectar as diferenças de filosofia política por trás das diversas correntes de pensamento observando o grau de adesão delas em relação às principais instituições que regulam as relações políticas e de mercado nas sociedades.

Uma definição clássica para a ciência econômica na qual se pressupõe um processo de escolha dos meios para a obtenção dos fins é dada por Robbins[30]: *"economics is the science which studies human behavior as relationship between ends and scarce means that have alternative uses*". Adam Smith, na segunda metade do século XVIII, propôs a idéia original de que fins ótimos seriam alcançados de forma natural pela interação dos indivíduos em um sistema de livre mercado. A força dessa idéia, bem como seu caráter revolucionário, transformou-se na grande justificativa científica e ética para o desenvolvimento do novo sistema econômico da época. Sob essa perspectiva, a função precípua do Estado não seria a de promover o progresso econômico, mas de garantir as regras necessárias para o bom funcionamento do sistema econômico de mercado.

Embora houvesse um acordo quanto à importância do papel do Estado no sistema econômico, nunca houve um consenso entre os economistas e os cientistas políticos sobre o papel que o Estado deve assumir. Karl Marx, embora tenha dedicado sua obra à relação de produção na sociedade capitalista, não chegou a formular uma teoria do Estado; mas tinha uma visão pessimista do papel deste na sociedade: "o poder executivo do Estado moderno não é mais do que um comitê para administrar os assuntos da burguesia" (Marx e Engels, 1975, p. 35). Os marginalistas do final do século XIX, fascinados com as novas descobertas metodológicas para explicar formalmente o funcionamento dos mercados competitivos, deram pouca importância à necessidade de justificar a função do Estado no sistema econômico. No paradigma neoclássico, o Estado era visto como uma caixa preta, cujas características internas estavam fora do alcance da análise econômica.

A revolução keynesiana do século XX modificou a maneira como o pensamento econômico *mainstream* passou a conceber o Estado e suas funções como elemento ativo fundamental para o equilíbrio do sistema econômico capitalista. Keynes conseguiu romper um cânone da ortodoxia, segundo o qual o mercado seria o instrumento social por excelência capaz de estabelecer a relação entre os meios e os fins econômicos.

[30] Robbins (1932, p. 16).

O Estado no século XX aumentou a sua importância relativa dentro do sistema econômico e a economia estatal passou a ser objeto de maior preocupação dos economistas. As questões relativas à atividade econômica do Estado tornaram-se um tema fundamental e uma disciplina autônoma dentro da ciência econômica. A análise da política econômica emergiu a partir da ação do Estado sobre o sistema econômico tendo como principal motivação para os responsáveis pela política econômica a tarefa de encontrar a política ótima e implementá-la.

Os teóricos da economia do bem-estar social (Bergson, Samuelson e outros[31]) introduziram a função de bem-estar social para a escolha da política ótima. A idéia básica era que a introdução desta função reduziria o problema ao cálculo de uma política ótima sujeita a algumas restrições (econômicas, técnicas e informacionais). Apesar da simplificação do problema, uma questão normativa importante (não contemplada na análise) refere-se ao problema de saber a quem caberia o papel de definir a função de bem-estar social. Daí uma questão positiva também emerge: o estudo dos mecanismos utilizados para a escolha das políticas.

A observação acima é importante, pois, na maioria das vezes, as políticas adotadas são diferentes das "ótimas", segundo critérios razoavelmente universais. Além das citadas restrições, as limitações políticas também são merecedoras de atenção. Tais restrições são o resultado de conflitos de interesse e da necessidade de fazer escolhas coletivas condicionadas a esses conflitos. A Nova Economia Política procura explicar como estas restrições determinam as escolhas, e, por conseguinte, os resultados econômicos das políticas adotadas. Em outras palavras, quais os mecanismos sociais que resultam numa escolha de uma política diferente da "ótima". Uma questão normativa consiste em saber como, dadas as restrições políticas, é possível obter um determinado objetivo econômico. Assim, duas questões importantes precisam ser consideradas: (i) como contornar as restrições políticas e (ii) como desenhar instituições políticas capazes de facilitar o alcance dos objetivos pretendidos.

---

[31] BERGSON, A . A reformulation of certain aspects of welfare economics. *Quarterly Journal Of Economics*, v. 52, p. 314-344, feb. 1938.
_____. On the concept of social welfare. *Quarterly Journal Of Economics*, v. 68, p. 233-253, mai. 1954.
SAMUELSON, P. A . *Foundations of economic analysis*. Cambridge: Harvard Uuniversity Press. 1947.

Para melhor compreensão destas questões, é feita uma síntese de cinco escolas de pensamento da economia política: a Economia Política Marxista, a do Welfare State (Estado do Bem Estar Social), a Escola *Public Choice*, a Escola de Chicago de *Law and Economics* (Direito e Economia) e a Nova Economia Política, tendo como referência os papéis do Estado e do Governo, que são as duas instituições básicas que regulam a transformação dos meios em fins econômicos. A análise visa identificar as premissas básicas dessas correntes de pensamento e os principais pontos de convergência e divergência entre elas.

2.1 O ESTADO E O MERCADO

A ciência econômica surgiu com a denominação "economia política". A expressão é atribuída ao mercantilista francês Antoine de Montchrétien, autor de Traité d'économie politique, publicado em 1615. Após o Renascimento, o desenvolvimento dos Estados-nações ampliou as dimensões da economia enquanto ramo do conhecimento. A qualificação "economia política" advém do fato de que a economia era entendida como o ramo do conhecimento essencialmente voltado para a administração e fortalecimento do Estado (Drazen, 2000).

A partir dos escritos de Adam Smith (1776), o foco da economia política passou do Estado para o indivíduo. A filosofia moral escocesa de século XVIII, da qual Hume e Smith eram representantes, buscava a racionalização do mundo social, a análise dos motivos para a ação humana. A Economia Política, pelo estudo do homem e de suas motivações deveria descobrir os princípios que fundamentariam a obtenção da felicidade humana. Daí a convicção da existência de uma lei universal do comportamento individual que poderia levar ao bem-estar de todos. Não obstante, o Estado também foi objeto de estudo dos economistas clássicos, os quais, ao contrário do que parece ter sido a visão dominante, não eram rígidos opositores ao intervencionismo estatal. Um exemplo refere-se à defesa de Smith para a adoção de um sistema de impostos progressivos e redistributivos, e o alerta para os perigos ao público quando grupos privados organizados tentam influenciar as políticas econômicas (Redman, 1997).

Depois de Mills (1948), o termo Economia Política entrou em desuso e consolidou-se o termo Economia, denominação que prevalece até hoje. A partir de então houve uma divisão entre a ciência econômica e a ciência política passando cada uma a assumir o status de disciplinas independentes. Um dos principais motivos para essa separação advém do fato de a economia buscar um progresso metodológico e uma base mais rigorosa que culminou com o afastamento dos fatores políticos e institucionais em sua análise e a introdução de métodos quantitativos (econometria).

A economia neoclássica é caracterizada pela ênfase na otimização por indivíduos e firmas sujeitos a restrições bem especificadas sob ambiente de concorrência perfeita. O surgimento do marginalismo e do instrumental matemático mais evoluído levou a uma concentração nos aspectos dos resultados econômicos que poderiam ser facilmente formalizados. Fatores políticos passaram a ser vistos como pertencentes ao domínio de outras disciplinas. Este período, que durou até as primeiras décadas do século XX foi, portanto, marcado pela hegemonia absoluta do pensamento econômico liberal e pela crença no mercado como instrumento de alocação ótima de recursos escassos. O papel do Estado estaria limitado a algumas funções essenciais como a manutenção da lei, da ordem, e da propriedade privada.

A crise econômica do fim da década de trinta possibilitou o surgimento de sérios questionamentos teóricos aos postulados da economia clássica. A crítica de Keynes (1936) foi contundente e teve uma repercussão avassaladora. Sem negar a importância da economia de mercado, que considerava vital e sustentáculo da sociedade liberal, Keynes demonstrou que não existia uma tendência universal para o sistema econômico capitalista se estabilizar sob o pleno emprego. Antes desse resultado, haveria diversos equilíbrios possíveis na economia, sendo plausíveis situações de prolongada estagnação econômica. Caberia então ao Estado o papel de atuar sobre a economia para reconduzí-la ao pleno emprego, por meio de aumento dos gastos públicos ou por outros mecanismos que viessem a estimular o investimento privado.

Com o advento do sucesso de uma administração econômica keynesiana nos vinte e cinco anos após o fim da segunda grande guerra nos principais países industrializados, estabeleceu-se a hegemonia da economia política do *welfare state* que se manteve dominante

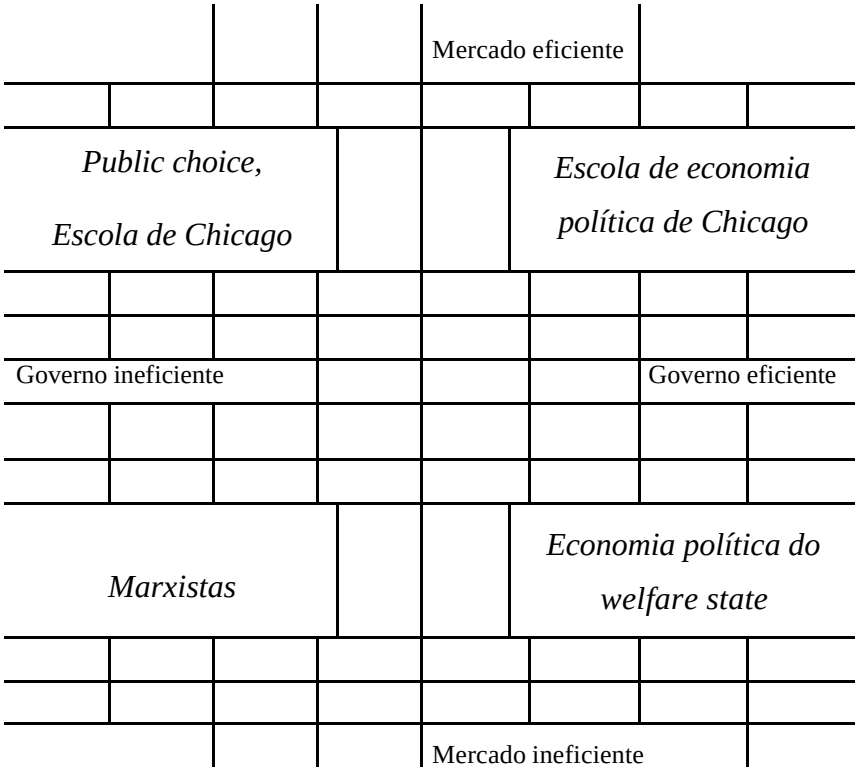
até o final dos anos setenta. Desenvolveram-se as teorias das falhas do mercado e as correspondentes justificativas para o aumento da participação do Estado na economia. Contudo, o surgimento de inflação persistente combinado à estagnação econômica a partir da década de setenta (em escala mundial) diminuiu o prestígio das teorias keynesianas e abriu caminho para o avanço das teorias monetaristas e novo-clássicas, reascendendo o debate sobre o papel do Estado e do mercado no sistema econômico capitalista.

Considerando as duas dimensões fundamentais que servem de referência para identificar as idéias econômicas e políticas analisadas (o papel do governo e o papel do mercado no sistema econômico) o diagrama a seguir (figura 1) ilustra a posição relativa de cada corrente de pensamento. Na dimensão horizontal (governo) - lado direito – estão localizadas as escolas que acreditam na eficiência do governo; e do lado esquerdo – estão localizadas as escolas que são céticas em relação à capacidade dos governos. Na dimensão vertical - parte superior - estão representadas as correntes que acreditam na eficiência dos mercados; e no lado inferior estão as correntes que não acreditam na eficiência do mercado.

As diferentes visões da economia política estão relacionadas com suas respectivas percepções sobre a capacidade dos dois mecanismos de produzirem resultados eficientes. Assim, para os marxistas, de uma maneira geral, nem o mercado nem o governo atendem aos interesses da maioria da população, que são os trabalhadores. Para os teóricos tradicionais das finanças públicas, associados à economia do welfare state, o mercado é ineficiente, mas o governo é eficiente. Para os defensores da escola de Virgínia, os mercados são eficientes, mas o governo é ineficiente, enquanto que para a escola de Chicago de economia política, ambos, os mercados e os governos, numa democracia, são eficientes.

O esquema proposto visa facilitar a compreensão dos princípios que fundamentam as diversas visões e não tem a pretensão de abarcar todas as correntes de pensamento existentes.

Figura 1



NOTA: Figura elaborada pelo autor do trabalho.

2.1 A ECONOMIA POLÍTICA MARXISTA

"O comunismo só é possível como ato dos povos dominantes, simultaneamente". (Karl Marx[32])

As teorias tradicionais marxistas do Estado só foram assumidas por volta dos anos 60 e 70 e podem ser classificadas segundo três perspectivas: instrumentalista, estruturalista e hegeliano-marxista[33]. A perspectiva instrumentalista faz uma análise sistemática dos vínculos entre a classe dominante e o Estado[34]. Da mesma forma que os teóricos da *public choice*, os autores instrumentistas analisam as causas sociais em termos de estratégias e ações de

[32] Marx apud Mészários (1995, p. 88).
[33] Gold, D. A., L, Clarence, Y. H. e Wright, E. in: Offe et alii (1996).
[34] Ver Miliband (1969) para uma visão marxista instrumentalista do Estado capitalista.

indivíduos e grupos. A principal divergência entre essas duas visões refere-se à definição de quais grupos estariam exercendo sua influência. Enquanto para a *public choice* seriam vários grupos, para os instrumentalistas, a classe capitalista exerceria uma influência desproporcional em relação à classe trabalhadora. Apesar disso, a lógica de causalidade social continua sendo a mesma. A principal fragilidade relacionada à teoria instrumentalista consiste na insuficiência para explicar situações em que as reformas empreendidas pelo Estado capitalista encontram oposição das classes empresariais.

Pela perspectiva marxista estruturalista o Estado não é um mero instrumento das classes dominantes. A relação entre o Estado e a classe burguesa é uma relação objetiva, no sentido de que, se numa determinada formação social coincidem a função estatal com os interesses da classe dominante, isto se deve ao próprio sistema (a participação direta dos membros da classe dominante é causa e não efeito). A tese central é a de que as funções do Estado são determinadas pelas estruturas da sociedade. Embora os estruturalistas utilizem com freqüência o termo estruturas não costumam definir com clareza o que elas são. Para Godelier *apud* Offe et alii (1996, p. 2) "as estruturas não devem confundir-se com as relações sociais visíveis, dado que constituem um nível invisível da realidade, o qual está, mesmo assim, presente por trás das relações sociais visíveis."

A corrente estruturalista é útil para analisar como o Estado protege os interesses da classe dominante, entretanto, não produz uma explicação convincente sobre os mecanismos sociais capazes de garantir que o Estado funcione desta maneira. É importante ressaltar que para os teóricos que seguem essa visão há um niilismo em relação à utilidade do fator consciência – nem mesmo a consciência de classe seria capaz de explicar qualquer aspecto da estrutura social. De acordo com esta concepção as políticas governamentais respondem quase que de forma exclusiva às contradições econômicas do sistema capitalista.

A concepção hegeliano-marxista se desenvolve em um nível de abstração mais elevado. Para esse grupo de teóricos, entre os quais se destaca Antonio Gramsci (1987), o foco da análise desloca-se da relação Estado-classe dominante para o próprio significado do Estado ao procurar responder as seguintes questões: "Por que o Estado serve aos interesses da classe capitalista?" e "Como opera o Estado para manter e expandir o sistema capitalista?".

Sob esta perspectiva, o Estado seria uma comunidade ilusória, uma mistificação, produzida pela ideologia (consciência, legitimidade, instituições e idéias). Trata-se de uma teoria mais sofisticada, mas que sofre dos mesmos problemas das outras análises marxistas, ou seja, não há um desenvolvimento de uma teoria coerente do Estado moderno, que seja diferente das soluções propugnadas sob a inspiração dos socialistas "reais" (Lenin, Stalin, Mao etc) ou soluções kenesiano-corporativistas[35] e que seja capaz de dar conta das dramáticas transformações sociais, econômicas e culturais das últimas décadas[36], ou pelo menos, uma lógica bem definida da relação entre o Estado e a sociedade

2.2 A ESCOLA PUBLIC CHOICE

Esforços no sentido de abordar o processo político por meio de teorias pluralistas[37] tendem a interpretar o Estado não como uma unidade autônoma e soberana, mas como resultado de reflexos provenientes de centros de ação sociais diversos. Conforme apontado por Offe (1996), os principais interesses organizados nas sociedades capitalistas competem com níveis de poder diferenciado, sem que seja determinada a priori a hegemonia de um grupo específico.

Mueller (1989, p. 1) define *public choice* como:

---

[35] Um exemplo deste tipo de visão pode ser vista em Mollo (2001, p. 380): "É, pois, buscando reduzir custos sociais para os trabalhadores e melhorar as relações de força deles na relação capital-trabalho que se justificam as reações marxistas contra a lógica liberal do mundo globalizado. Entre estas reações destacam-se as críticas à formação de blocos regionais, à privatização dos sistemas de previdência social e o consequente crescimento dos fundos de pensão, e a imposição da taxa Tobin para o controle do movimento de capitais."

[36] Uma surpreendente exceção a essa regra é o trabalho de Mészáros (1995, p. 16), em que o autor, num trabalho profundo de reconstrução do pensamento marxista sob a ótica dos tempos atuais, reconduz o foco da atenção para a questão da relação capital-trabalho: "...dada a inseparabilidade das três dimensões do capital, que são completamente articulados – capital, trabalho e Estado –, é inconcebível emancipar o trabalho sem simultaneamente superar o capital e também o Estado. Isso porque, paradoxalmente, o material fundamental que sustenta o pilar do capital não é o Estado, mas o trabalho, em sua contínua dependência estrutural do capital." No entanto, é sintomático que ao longo de sua extensa análise (1102 páginas) Mészários tenha dificuldade para estabelecer com clareza quais as transformações institucionais que seriam necessárias para conduzir à sonhada "emancipação do trabalho".

[37] Olson (1965, p. 111) define pluralismo como "*...the political philosophy which argues that private associations of all kinds [labor unions, churchs, cooperatives etc] should have a larger constitutional role in society and that the government should not have unlimited control over the plurality of these private associations. It opposes the Hegelian veneration of the nation state, on the one hand, but fears the anarchistic and lassez-faire individualistic extremes, on the other, and ends up seeking safety in a sociey in which a number of important private associations provide a cushion between the individual and the state.*"

> "(...) *the economic study of non-market decision-making, or simply the application of economic to political science. The matter of public choice is the same as that of political science: the theory of the state, voting rules, voter behavior, party politics, the bureaucracy, and so on. The methodology of public choice is that of Economics, however. The basic behavioral postulate of public choice, as for economics, is that man is an egoistic, rational, utility maximizer.*"

O postulado comportamental básico da *public choice* a coloca na corrente da filosofia política que se estende desde Thomas Hobbes e Benedict Spinoza e da ciência política desde James Madison e Alexis de Tocqueville. A moderna teoria da *public choice* se distingue das contribuições anteriores pelo fato desta empregar o instrumental analítico da teoria econômica. As origens da *public choice* podem ser localizadas no final da década de 1940, no contexto do debate sobre as funções de bem-estar de Bergson e Samuelson (Mueller, 1989).

Os modelos de socialismo de mercado desenvolvidos nos anos 30 e 40 do século XX visualizaram o Estado como provedor de bens privados[38] (Mueller, 1989). A intervenção estatal seria necessária para suplementar a insuficiência de investimentos privados, causa principal do desemprego, segundo a análise keynesiana. No período posterior à II Guerra Mundial os problemas referentes à eficiência alocativa continuaram demandando atenção. Entretanto, a boa performance da economia mundial reduziu o interesse sobre os problemas relacionados ao desemprego e a redistribuicão de renda. Nas décadas de 40 e 50 tornou-se dominante uma literatura sobre falhas de mercado (bens públicos, externalidades e economias de escala) que fornecia uma explicação natural para a existência do Estado devido ao fato de o mercado, em determinadas condições, não ser capaz de levar a economia à condição ótima de Pareto.

Buchanan (1949) argumentou que a teoria e a prática das finanças públicas deveriam ser revisadas para relacionar a distribuição individual do custo público à distribuição individual de benefícios, de modo que as pessoas pudessem visualizar o que eles recebem em troca dos impostos que pagam. A pergunta fundamental colocada pela *public choice* era: se o Estado existe como uma espécie de substituto do mercado para fornecer bens públicos e eliminar externalidades, como seria possível a revelação das preferências por esses bens

públicos? A análise de Arrow (1951), por meio do teorema da impossibilidade, demonstrou a inexistência de um sistema lógico, direto e geral que tornasse possível a agregação de preferências individuais (Orchard e Stretton, 1997).

Downs (1957) tentou preencher a lacuna deixada por Arrow (1951), demonstrando que a competição entre partidos políticos (via votos) poderia produzir resultados nos processos políticos semelhantes àqueles produzidos por firmas competitivas nos processos de mercado. Sob esta interpretação foi assumido o princípio de que para todas as atividades políticas o interesse material individual, por si só, determina o comportamento político dos indivíduos.

De acordo com a visão de Downs, os economistas deveriam tratar os governos como uma parte atuante da economia, não como uma força externa a ela. Da mesma forma que outros agentes econômicos, é pelo interesse privado dos seus integrantes que o governo é motivado a realizar a função social. Da mesma forma que os trabalhadores de uma indústria trabalham para os outros com o objetivo de obter renda para si, cada partido político é um conjunto de homens que busca o poder apenas para obter satisfação, renda, prestígio e poder, que advém do aparato governamental. Sua função social – que deve ser formulada e implementada quando estão no poder – é alcançada como subproduto dos seus motivos particulares. De forma análoga, os cidadãos vêem as eleições apenas como uma forma de escolher o governo com maior probabilidade de lhe beneficiar.

Em trabalho posterior, Downs (1962) reconhece que existe uma mistura de motivações para o comportamento político. As pessoas possuem noção do que seria uma boa sociedade. Assim, idéias de bem comum e interesse público servem como critério para julgar a qualidade do governo e justificam o porque das pessoas aceitarem políticas que conflitam com seus interesses individuais. Os valores e regras de comportamento compartilhado são parte da cultura básica que é transmitida de geração a geração e são constantemente reforçadas pela escola, vida familiar, religião, e outras instituições engajadas na aculturação e controle social.[39]

---

[38] Bergson (1938), Samuelson (1947).

[39] Apesar desta consideração, foi o modelo de 1957, sem as emendas de 1962, que permaneceu vivo como cânone da *public choice* (Orchard e Stretton, 1997).

O modelo Downsiano da *public choice* se apresenta como contraponto à economia política tradicional do *welfare state*, segundo a qual o governo é visto como uma instituição onisciente e benevolente que determina impostos, subsídios e quantidades de bens e serviços com o objetivo de obter a alocação ótimo-paretiana de recursos. Nos anos 60, uma vasta literatura desafiou este modelo benevolente de governo. Esta literatura procurou examinar, não como os governos deveriam atuar, mas como eles realmente atuam. A análise da *public choice* para as decisões coletivas (*nonmarketing*) consiste em: (i) supor os mesmos pressupostos da teoria econômica (racionalidade, auto-interesse dos indivíduos, etc.); (ii) retratar o processo de revelação das preferências de maneira análoga à do mercado (eleitores estabelecem trocas, indivíduos revelam sua preferência pelo voto); e (iii) fazer as mesmas perguntas que as teorias tradicionais de preços fazem (Existe equilíbrio? Ele é estável? É pareto eficiente? Como é alcançado?).

O foco de análise da escola da *public choice* situa-se sobre as finanças públicas, as políticas comerciais e as políticas regulatórias. Dentre as diversas idéias enfatizadas pela tradição da *public choice*, que são relevantes para a pesquisa atual sobre políticas econômicas, destacam-se:

(i) *log-rolling* - é o termo usado para denotar a troca de apoio entre políticos; quando os partidos são baseados em princípios de lealdade e disciplina partidária, a maior parte da atividade de *log-rolling* é desenvolvida no interior dos partidos (na formulação dos seus programas); quando, ao contrário, os partidos são fracos e seus membros indisciplinados, as atividades de *log-rolling* tendem a ser intensas e muitas vezes sem princípios.

(ii) *grupos de interesse* - muitos grupos sociais organizados têm intenso interesse em influenciar o governo pelos grandes ganhos que estão em jogo. Estes grupos são constituídos por empresas, associações empresariais, grupos específicos de funcionários do governo, etc. Tais grupos são organizados, têm recursos, e podem financiar lobistas de modo a exercer pressão sobre os legisladores e membros dos poderes executivo e judiciário de modo que seus discursos ideológicos se pareçam com as reivindicações do interesse público. Os favores que

eles almejam são obtidos à custa dos contribuintes, que por não estarem organizados, não têm condições de resistir – a pressão concentrada ultrapassa a resistência difusa.[40]

(iii) *burocratas* - vários teóricos da *public choice* estudaram a burocracia, tanto em organizações públicas, como privadas. Os interesses e motivações dos burocratas, a relação entre os interesses individuais e os da corporação. De acordo com Niskanen (1971) os burocratas tendem a maximizar os orçamentos dos órgãos governamentais, pois o seu interesse está diretamente vinculado à amplitude da sua ação administrativa.

(iv) *rent-seeking* - tarifas sobre produtos e monopólios proporcionam ganhos para indústrias. Tradicionalmente os economistas têm estudado os custos relacionados às perdas de consumo associadas à introdução dessas tarifas. Tullock (1967) identificou outros custos associados à busca pelas empresas (*seeking*) por tarifas e monopólios. Teóricos da *public choice* detectaram custos semelhantes em regulação comercial ou industrial, licenciamento para profissões qualificadas, políticas de proteção ambiental, competição por cargos políticos, e projetos de constituições nacionais. (Orchard e Stretton, 1997)

Silveira (1996), que se refere à *public choice* como uma das extensões do marginalismo faz duas críticas fundamentais: A primeira, muito importante, questiona a afirmação de que o comportamento individual na esfera pública e privada se baseia na mesma hipótese - a da maximização do auto-interesse. A polêmica é a mesma que foi iniciada por Downs (1957 e 1962) sobre a natureza do comportamento político. A questão é relevante dado o caráter axiomático do método aplicado pela *public choice*. Caso não seja razoável admitir o comportamento dos indivíduos na esfera pública (da mesma forma que na esfera privada) como maximizador de utilidade e racional, a estrutura teórica da *public choice* sofreria um abalo significativo. Vale lembrar que o conceito de racionalidade individual da *public choice* não exige que o comportamento seja egoísta. Segundo Buchanan e Tullcok (1962, p.3),

> *"The analysis does not depend for its elementary logical validity upon any narrowly hedonistic or self-interest*

[40] Olson (1965) se destacou no estudo dos grupos de interesse.

> *motivation of individuals in their behevior in social-choice processes. The representative individual in our models may be egoist or altruist or any combination thereof. Our theory is "economic" only in that it assumes that separate individuals are separate individuals and, as such, are likely to have different aims and purposes for the results of collective action. In other terms, we assume that men's interests will differ for reasons other than those of ignorance."*

Em situações de crises sociais agudas, como guerras e revoluções, a hipótese do homem político (com motivações diferentes da simples maximização do auto-interesse) apresenta-se mais plausível. Entretanto, em situações de normalidade e estabilidade política, a hipótese do homem econômico na esfera pública e privada parece de acordo com o senso comum. Em um regime de estabilidade das instituições democráticas, o papel preponderante do auto-interesse no comportamento dos políticos e dos eleitores apresenta-se evidente, não estando fora de propósito assumir esse comportamento como uma *proxy* aceitável.

A outra crítica é semelhante àquela feita à economia neoclássica – o problema que Schumpeter chamou de vício ricardiano (Redman, 1997). Essa crítica ganha uma força maior no caso da Nova Economia Política, dada a sua característica peculiar de utilizar-se da modelagem matemática, e, por conseguinte, de ancorar-se em simplificações axiomáticas potencialmente comprometedoras. Conforme pode ser observado pelas palavras de Malthus sobre o trabalho de Ricardo, essa crítica é bastante antiga: "*unwillingness to acknowledge the operation of more causes than one in the production of particular effects leads to crude, premature theories*" (Malthus apud Redman, 1997, p. 311). A resposta de Ricardo parece convincente:

> "*If I am too theoretical which I really believe is the case, you I think are too practical. There are so many combinations, so many operating causes in Political Economy, that there is great danger in appealing to experience in favor of a particular doctrine, unless we are sure that all the causes of variation are seen and their effects duly estimated*" (Ricardo *apud* Redman, 1997, p. 308).

A crítica ao vício ricardiano é sem dúvida salutar, mas normalmente ela vem desacompanhada de considerações sobre as vantagens correspondentes. Uma delas refere-se à possibilidade da simplificação em termos didáticos para ilustrar o funcionamento de um

princípio teórico. Outra, diz respeito à adeqüadibilidade da utilização de recursos técnicos, matemáticos, computacionais, etc., que, se aplicados com critério, representam ferramentas analíticas importantes.

2.3 A ECONOMIA POLÍTICA DO WELFARE STATE

Abram Bergson (1938) incorporou à análise econômica a função de bem-estar social. Na interpretação de Bergson, a função de bem-estar social seria capaz de permitir a um planejador governamental incorporar à sua função objetivo a visão individualista e ética do economista como forma de obter um máximo bem-estar social. Em 1947, Samuelson elaborou uma análise onde a função de bem-estar social incorporou o estabelecimento de algum critério de valor na análise econômica. Esta questão tem sido o ponto central da divergência entre a economia política do *welfare state* e os pluralistas, entre os quais se destaca a escola da *public choice*. Deve-se ressaltar que o problema da escolha individual não é relevante, uma vez que cada indivíduo sabe o que é melhor para si mesmo. Por outro lado, no caso da escolha social ou coletiva surge o problema de definir o critério para julgamento do que seria melhor para o grupo. Sobre esse assunto, Samuelson (1947, 191) afirma:

> "(...) tomamos como ponto inicial para nossa discussão uma função de todas as grandezas econômicas de um sistema que se supõe caracterizar alguma crença ética – a de um déspota benevolente, a de um egoísta completo, a de 'todos os homens de boa vontade', a de um misantropo, a do Estado, de uma raça, uma consciência coletiva, Deus etc. ... Só exigimos que a crença seja tal que admita ... [preferências completas e transitivas, ou seja, que sejam racionais]."

Arrow (1951) buscou caracterizar o processo - se político ou de mercado - pelo qual a função de bem-estar social de Bergson e Samuelson poderia ser alcançada. Após essa interpretação, uma ampla literatura passou a analisar os problemas relativos à questão de agregar preferências individuais para maximizar uma dada função de bem-estar social, ou satisfazer a algum aspecto normativo. Em outras palavras, dadas as preferências dos eleitores individuais, a questão sobre qual deve ser o Estado escolhido ganhou importância. Esta pesquisa sobre o método ótimo de agregação provocou o interesse nas propriedades dos

processos reais de agregação de preferências via regras de votação, ou seja, na questão de qual resultado será escolhido pelo grupo a partir de um dado conjunto de preferências individuais e como diferentes regras de votação podem interferir no resultado.[41]

Para a economia do bem-estar social, a função objetivo da sociedade é exógena. Os problemas quanto à heterogeneidade dos indivíduos e seus efeitos sobre a escolha das políticas são desconsiderados e o ponto central da análise, levando-se em conta a função objetivo, é o cálculo da política ótima. Pela ótica da economia do bem estar social, admite-se que é possível construir uma função de bem estar social, a qual contém uma relação entre variáveis relevantes do sistema econômico e o valor da função, que seria o "bem estar". Sob esta perspectiva, possíveis conflitos entre grupos e sua influência sobre os resultados econômicos não fazem parte do modelo (Mueller, 1989). Ademais, é assumido que o Estado possui toda a informação relevante para a maximização da função do bem-estar social e dispõe dos meios necessários para alcançar seus objetivos.

O modelo idealizado da economia do bem estar social foi duramente criticado principalmente a partir da década de setenta e esta crítica teve um efeito corretivo na versão ingênua mantida por alguns economistas, segundo a qual desde que tenhamos um governo benevolente, todos os problemas estariam resolvidos (Chang, 1996, p.33). Como observaram Braybrooke e Lindblom (1963), a razão fundamental porque os analistas não utilizam uma função de bem estar social é simplesmente porque ninguém jamais foi capaz de realmente construir uma. Mais recentemente a preocupação dos seguidores dessa linha de pensamento tem se voltado mais para a questão de como corrigir as falhas do governo, visto serem elas mais susceptíveis de correção do que as falhas de mercado (Chang, 1996).

Atualmente existe um reconhecimento geral de que a função de bem-estar social de Bergson-Samuelson requer comparação interpessoal e cardinal de utilidade e, portanto, um índice para somar utilidades e que o problema é como deduzí-lo. Já que as tentativas de construir uma função de bem-estar social a partir de axiomas normativos não prosperaram, as atenções se voltaram para a tentativa de obtê-la a partir de um contrato social. Indivíduos

[41] Algumas resenhas sobre a literatura explorando as propriedades da função de bem-estar social encontram-se em Sen (1970, 1977), Fishburn (1973), Plott (1976), Kelly (1978) e Riker (1982).

auto-interessados, no espírito de uma barganha hobesiana, são levados a concordar com a escolha de um estado de distribuição justo por trás de um "véu de ignorância", sem saber qual será sua posição e proceder a sua escolha numa base de aversão ao risco[42] (Buchanan e Musgrave, 1999, p. 45).

2.4 A ESCOLA DE CHICAGO (LAW AND ECONOMICS)

A origem da disciplina "Direito e Economia" (*Law and Economics*) é identificada por alguns estudiosos com a fundação do *Journal of Law and Economics* ou com a publicação do artigo de Ronald Coase "The Problem of Social Cost" em 1960. Todavia, desde 1840 com a publicação do *"The Elements of Constitutional Law and of Political Economy"* de Daniel Raymond o assunto vem sendo abordado. Foi durante a chamada "Era Progressivista" (1890-1930), com a revolução marginalista, que se expandiu a análise econômica de problemas jurídicos. Atualmente, "Direito e Economia" aparece associado à Escola de Chicago e tem um caráter mais neoclássico do que na época da Era Progressivista. Esta interpretação é identificada como o estudo do papel da ciência econômica na formação de uma política legal ou o estudo do Direito usando os pressupostos e metodologias da ciência econômica.[43] (Hovenkamp, 1995).

O período entre 1930 e 1950 foi dominado pela influência da revolução da economia do bem-estar (*welfare economic revolution*) e por um relativo desinteresse pela disciplina "Direito e Economia". Antes do *"Essay on the Nature and Significance of Economic Science"* de autoria de Robbins (1932), a economia neoclássica possuía um forte componente biológico – não estava claro o caráter ordinal da função de utilidade –, derivado em parte de outras ciências sociais. Esta particularidade permitia aos economistas uma análise mais objetiva (com valor próprio, independente do que acha cada indivíduo) sobre bem-estar, o que, por conseguinte, tornava possível alguma forma de comparação interpessoal de utilidade. Este aspecto possibilitava à economia um contato mais próximo com outras ciências sociais e também com juristas que, por tradição aferem o bem-estar por critérios mais objetivos do que subjetivos (Hovenkamp, 1995).

---

[42] Exemplos desse tipo de abordagem são Buchanan e Tullock (1962), Harsanyi (1953, 1955) e Rawls (1972).

[43] O livro de Posner "*Economic Analysis of Law*" (Posner, 1992) publicado originalmente em 1973 é reconhecido como o que seria mais próximo de um tratado de "Direito e Economia Americano".

Entrementes, a introdução do ordinalismo por Robbins destruiu as bases da comparação interpessoal de utilidade na ciência econômica. A principal conseqüência foi o fato de os economistas passarem a considerar a função de utilidade como dada, reduzindo o domínio da economia neoclássica do bem-estar ao estudo dos mercados e das condições de eficiência de Pareto. Esse fato afastou a economia neoclássica dos legisladores (*legal policy-makers*) que continuaram com sua visão objetiva de bem-estar.

O impacto causado por Coase (1960) em "The problem of social cost" para a disciplina "Direito e Economia" foi semelhante ao de Robbins (1932) para a "Economia do Bem-Estar". De acordo com Coase, o que é transacionado nos mercados não pode ser considerado - como normalmente os economistas supunham - entidades físicas (bens e serviços), mas sim os direitos de realizar certas ações. Em outras palavras, quando existem direitos de propriedade claramente definidos e os custos de negociação e transferência de propriedade são baixos, as falhas de mercado tenderiam a desaparecer, ou seja, a solução sempre seria aquela da economia neoclássica, qualquer que fosse o sistema legal em vigor (Hovenkamp, 1995).

A observação acima pode ser ilustrada por meio de um exemplo. Suponha que um fabricante de móveis polui o terreno do vizinho com pó de serra e que existe uma lei proibindo este tipo de incômodo. Se for permitido às partes estabelecerem uma negociação, será encontrada uma solução em que o fabricante de móveis paga uma certa quantia ao vizinho para que este desista de mover uma ação contra ele. Assim, o vizinho incomodado obterá um resultado melhor, pois receberá uma quantia maior do que o dano causado, e o fabricante também porque pagará um valor menor do que o prejuízo que teria se tivesse que se mudar ou parar a produção. Entretanto, esta solução só será possível se duas condições forem satisfeitas: (i) clara definição dos direitos de propriedade; e (ii) baixo custo de transação (por exemplo, um sistema judicial eficiente capaz de garantir o cumprimento cabal dos contratos).[44]

---

[44] Uma definição geralmente aceita para "custos de transação" é a de Matthews apud Chang, 1996: "[transaction cost] is the costs of arranging a contract *ex ante*, and monitoring and enforcing it *ex post*, as opposed to production costs, which are the costs of executing the contract". North (1990) oferece uma definição mais ampla:

O "teorema de Coase" (1960), influenciou sobremaneira o pensamento econômico-político subseqüente e deu origem a duas interpretações divergentes:

(i) a interpretação neoclássica do teorema (identificada com a Escola de Chicago) - sua principal aplicação consiste no caso de competição entre duas pessoas (ou firmas) sobre algum direito legal - exatamente o tipo de disputa que corresponde à estrutura da maioria dos casos de adjudicação do direito consuetudinário (*common law).*[45]

O argumento mais poderoso da Escola de Chicago decorrente da interpretação neoclássica do teorema de Coase é a idéia de que o direito consuetudinário (*common law)* é um instrumento mais eficiente para a alocação de recursos do que a maioria das formas de intervenção governamental. Por outro lado, a regulação tem sido alvo de críticas severas, entre as quais a de que leis de regulação são calculadas para transferir renda a pequenos grupos de interesse bem organizados (*rent-seekers)*; e a de que os resultados produzidos por políticas de regulação são tão imprevisíveis, que simplesmente não podem ser justificados sob o argumento da eficiência.

Em relação às observações supracitadas, os membros da Escola de Chicago ressaltam que os problemas de incompatibilidade e divergência entre interesses individuais e coletivos (externalidades) tendem a desaparecer quando se estabelece uma negociação aberta entre as partes litigantes sob condições de baixo custo de transação no mercado político (Wittman, 1989). Há que se observar que, subjacente a esse argumento, está a hipótese de que os mercados políticos democráticos são estruturados para reduzir os custos de transação.

(ii) a versão antineoclássica do teorema de Coase (adotada pelos novos institucionalistas) - os seguidores desta versão enfatizam o aspecto restritivo dos requisitos informacionais e institucionais necessários para se atingir os resultados previstos pelo teorema. Essas restrições seriam duas (North, 1990): (a) a necessidade de supor que os agentes além de terem objetivos claros, escolhem o melhor caminho para alcançá-los, ou seja,

---

"[transaction costs] consists of the costs of measuring the valuable attributes of what is being exchanged and the costs of protecting rights and policing and enforcing agreements."

[45] Uma aplicação identificada com a tradição cultural anglo-saxã e amplamente aceita nos Estados Unidos em contraste com a escola jurídica latina que tem a influência mais forte no direito romano.

possuem os modelos corretos; e (b) quando existem elevados custos de transação, as instituições de mercado seriam concebidas de modo a induzir os agentes a obterem a informação essencial que os levará aos modelos corretos.

Os novos institucionalistas argumentam que essas restrições não se verificam na prática: os agentes agem sob informação incompleta e usam modelos subjetivos incorretos (a realimentação da informação é insuficiente para corrigir esses modelos). Ademais, salientam que as instituições não são criadas necessariamente para serem socialmente eficientes. Na essência, as instituições são criadas – pelo menos as regras formais – para atender aos interesses daqueles com poder de barganha suficiente para aprovar novas leis. Essas objeções sintetizam o ponto central da análise dos novos institucionalistas, como pode ser observado nesse trecho de North (1990: p.12):

> *"The confusion and misunderstanding that followed on the heels of Ronald Coase's famous 'The Problem of Social Cost' (1960) makes clear how difficult it is for economists to come to terms with the role of institutions in capturing the potential gains from trade... the most important message, one with profound implications for restructuring economic theory, is that when it is costly to transact, institutions matter. And it has been demonstrated that it is costly to transact*."

No período recente, argumentos em defesa da regulação se baseiam na idéia de que, se existem imperfeições nos processos políticos, estas não são piores do que as dos mercados de bens e serviços e seriam mais facilmente compensadas. (Hovenkamp, 1995) Em outras palavras, há o reconhecimento da existência de falhas do mercado político; no entanto, elas seriam menos perniciosas do que as do mercado.

2.5 A NOVA ECONOMIA POLÍTICA

Segundo Persson e Tabellini (2000), a Nova Economia Política é o resultado da convergência de três importantes tradições da teoria econômica recente: (i) a teoria da *public choice*; (ii) a teoria da política macroeconômica (a partir dos trabalhos de Robert Lucas na década de 1970); e (iii) a análise formal em ciência política, ou escolha racional, uma tradição iniciada com Riker (1962).

A novidade dessa nova corrente teórica é o princípio de que é impossível avaliar as conseqüências das políticas públicas sem considerar os condicionantes políticos que determinam a escolha dessas políticas. A conseqüência é que os resultados das políticas econômicas são fortemente influenciados pelos processos (instituições, normas, procedimentos) pelos quais estas políticas são escolhidas. Nesta interpretação, a sociedade é formada por grupos heterogêneos, com interesses e preferências diferenciadas. O governo é visto como o *locus* onde se desenvolvem as disputas políticas entre os diversos grupos sociais e onde são moldadas as políticas públicas, cujos resultados favorecem aos grupos com maior poder de influência na estrutura de poder político.

A mudança de enfoque representa um contraste com a interpretação tradicional das finanças públicas, cuja ênfase sempre foi no cálculo econômico da melhor política, uma visão atrelada à concepção do Estado como uma entidade monolítica com personalidade e vontade própria cujo interesse (público) estaria virtualmente associado ao da maioria da população.

Nos últimos quinze anos, as três tradições da economia política moderna se desenvolveram de forma independente. No período recente, porém, uma crescente integração entre elas tem se verificado, embora não seja possível falar em uma teoria geral positiva da economia política. Esta literatura pode ser caracterizada por dois aspectos básicos: (i) de forma distinta do que é presumido pela "economia convencional", há a busca de uma explicação para as políticas econômicas reais, ao invés de assumi-las como exógenas; e (ii) ela se afasta da premissa (comum na economia convencional) de que a política é determinada pela maximização de uma função de bem-estar social.[46]

O âmago dessa corrente é o estudo dos determinantes das decisões de políticas públicas; o que molda os incentivos e restrições dos responsáveis pela política econômica e como se resolvem os conflitos entre as políticas. Da mesma forma que na ciência econômica,

[46] Um conjunto amplo de temas tem sido abordado por esta literatura. Dentre os diversos destacam-se: quais os determinantes dos programas governamentais de redistribuição de renda; a quantidade e qualidade da provisão de bens públicos; a definição de bases alternativas para incidência da carga tributária; o estabelecimento do tamanho do Estado e do déficit público; a corrupção no setor público; a regulação do mercado de trabalho; a postura da política monetária ao longo dos ciclos dos negócios e ciclos eleitorais; a taxação de capitais; a liberalização do crédito, etc.

há o interesse nos resultados das decisões políticas e na compreensão de como as conseqüências econômicas das políticas realimentam as preferências dos agentes quanto às políticas e como estas preferências são agregadas novamente às políticas públicas.[47] O método está bem sintetizado por Persson e Tabellini (2000, p.2): "(...) we borrow the main tool of analysis from economics, modeling policy choices as the equilibrium outcome of a well-specified strategic interaction among rational individuals."

Saint-Paul (2000) aponta algumas deficiências presentes na Nova Economia Política. A principal consiste no fato de que o enorme potencial teórico presente na análise não foi suficiente para a formação de uma teoria central com um bloco robusto de predições testáveis; alguma coisa comparável à teoria do ciclo de vida da poupança ou a teoria de Heckscher-Ohlin do comércio internacional. Três razões principais justificam esta observação:

(i) a lógica racional é levada ao extremo no caso do comportamento político (além do que é utilizado na análise econômica) - o princípio das expectativas racionais, quando extrapolado para o comportamento político exige que, para os agentes estimarem seus ganhos decorrentes de uma mudança política, devem compreender, por completo, como esta mudança afeta o comportamento da economia. Todavia, as mudanças políticas não ocorrem com muita freqüência e são resultados da evolução das ideologias, que por sua vez, refletem a evolução do conhecimento sobre o próprio funcionamento da economia. Deve-se ressaltar que algumas mudanças são únicas e provêm de crises que também são únicas. Logo, a avaliação correta de uma reforma, embora viável para as hipóteses presentes nos modelos teóricos, na prática, necessita de uma super-racionalidade dos agentes econômicos.

(ii) a teoria caminha muito à frente da comprovação empírica - na economia tradicional os problemas empíricos consistem em determinar a relação entre as políticas e os resultados econômicos. No caso da Nova Economia Política, as políticas são explicadas por determinantes mais complexos (como preferências dos eleitores e estrutura das instituições políticas) que se alteram muito pouco com o tempo.

(iii) a dificuldade de aplicar de forma direta a taxionomia proposta aos diversos arranjos políticos do mundo real.

---

[47] Inúmeros trabalhos empíricos têm sido publicados com o objetivo de ilustrar, testar, apoiar ou refutar as teses acima referidas, versando sobre temas que variam desde o comportamento do congresso dos EUA até seguros relacionados com AIDS, passando por direitos humanos, controle de armas, sindicatos de trabalhadores, instituições culturais e o mercado de artes. (Orchard e Stretton, 1997)

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É comum, sempre que se pretende realizar uma avaliação de duas teorias no campo das ciências sociais, se posicionar em algum dos extremos do espectro ideológico e desenvolver argumentos a favor das proposições aceitas e contra as contestadas. A tarefa do cientista social é árdua no sentido de estabelecer modelos sobre o comportamento de um ser complexo como é o caso do homem. Para levar esta tarefa à frente, o cientista social lança mão de simplificações e abstrações sem as quais nenhuma análise objetiva seria possível. No caso da ciência econômica, as hipóteses sobre o comportamento humano parecem se aproximar da modelagem do homem econômico.

Para o caso do comportamento político, no entanto, não se apresenta tão óbvio uma hipótese com tal simplicidade axiomática. Na questão das finanças públicas tem sido assumido pela teoria tradicional, com raras exceções, o modelo déspota, segundo o qual, as decisões sobre finanças públicas (quanto deve ser arrecadado, quanto deve ser produzido pelo governo e para quem), seriam tomadas por um grupo de governantes e os cidadãos não possuiriam poder para interferir nessas decisões, exceto em situações extremas.

Uma teoria alternativa sobre o comportamento político dos cidadãos numa democracia sobre como as decisões políticas são tomadas, assumindo que cada cidadão, de alguma forma, tem poder para mudar estas políticas, é o que propõe a Nova Economia Política. Em qualquer sociedade, tempo e lugar, certamente existirão elementos dos dois modelos. Todavia, para uma análise consistente e metodológica, deverá tratar cada modelo separadamente, de forma a melhor se adequar ao caso estudado. O mérito do modelo proposto pela Nova Economia Política está em oferecer mais elementos analíticos na tentativa de explicar o comportamento humano na esfera política.

3 DUAS PERSPECTIVAS SOBRE O PROCESSO POLÍTICO E ORÇAMENTÁRIO: O PRINCÍPIO DO BENEFÍCIO E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

> *"Só é possível a justiça entre iguais. Justiça de cima para baixo tem cheiro de condescendência e desprezo. Justiça de baixo para cima freqüentemente tem sido sinônimo de revanche." (Wicksell, 1986, p. 74).*

A história da evolução do pensamento científico na área das finança públicas, na tradição ocidental, pode ser melhor compreendida em perspectiva se considerarmos que as maiores contribuições neste campo se desenvolveram segundo dois ramos, ou modelos, se não totalmente independentes, mas pelo menos facilmente distinguíveis. Cada um desses modelos pode ser visto como um caso polar, ou seja, uma situação extrema, que tem pouca aderência a qualquer situação prática, mas que é útil para ilustrar idéias fundamentais. Na verdade, as duas visões não estão claramente separadas na literatura.

No primeiro, que poderia ser chamado de modelo "orgânico", o Estado – e todos os indivíduos que o compõem – é concebido como uma unidade orgânica única. No segundo, o Estado é representado como a soma dos membros individuais atuando coletivamente. Pelo segundo modelo, o indivíduo e o Estado podem ser vistos como forças opostas, enquanto que na visão "orgânica", o Estado, ou o "interesse geral" representa todos os interesses individuais.

A literatura acadêmica no campo das finanças públicas tem convergido para dois princípios de tributação; representados, o primeiro, pela alegação de que os impostos deveriam se basear na avaliação individual (ou benefício) dos serviços públicos e o segundo, pela defesa de que os impostos deveriam se basear na capacidade individual (ou habilidade)

de pagá-los. Na verdade, estes contrastantes princípios normativos de finanças públicas representam duas formas diferentes de abordagem ao tema e à presumida relação entre o cidadão e o Estado.

O princípio da capacidade contributiva representa uma abordagem transcendental ao problema da avaliação da ação estatal no qual é pressuposto que o critério de avaliação possui méritos independentes da anuência ou não dos indivíduos. O governo é visto como acima dos cidadãos e de seus direitos individuais e de propriedade; um bom sistema tributário é definido independente da opinião de um grupo de indivíduos numa situação particular.

Em contraste, o princípio da capacidade contributiva representa uma abordagem imanente ao processo de avaliação da ação estatal. Os indivíduos são tratados como acima do governo e um bom sistema tributário não pode ser determinado independentemente do que pode ser considerado de acordo pelos cidadãos. Em outras palavras, o princípio do benefício não atribui nenhuma qualidade substantiva a um sistema tributário em si; em vez disso, afirma que um bom sistema tributário é aquele que alcança aquilo que os cidadãos concordam em alcançar.

O princípio do benefício tem sua formulação moderna presente já nos escritos de Adam Smith, aplicado ao problema da distribuição dos encargos fiscais entre os diversos grupos ou classes que compõem uma dada sociedade. Posteriormente, com a revolução marginalista, incorporando a análise da utilidade marginal, Wicksell (1986), Lindahl (1919 e 1928), Sax (1924) e De Viti de Marco (1936) desenvolveram e ampliaram os argumentos. Dois textos clássicos que analisam o tema com alguma perspectiva são Buchanan (1949), com uma visão favorável e Musgrave (1939), com uma visão crítica.

Visões e princípios de tributação estão fortemente ligados à maneira como cada um enxerga a relação entre o cidadão e o Estado. Como escreveu Musgrave, “A obrigação de pagar, ou o poder de cobrar impostos, é o mais tangível de todos os laços entre o súdito e o soberano, entre o cidadão e a sociedade” (Musgrave 1959, p. 61). Pelo princípio do benefício, a relação entre o contribuinte e o governo é visualizada como uma troca e as regras subjacentes são semelhantes às de uma relação de mercado. Estaria subentendido nessa relação o consentimento do cidadão às atividades estatais, visto que ao cidadão seria dada a

opção de concordar ou não com determinado imposto e com o benefício correspondente. Pelo princípio da capacidade contributiva, o problema da distribuição da tributação é um problema separado de qualquer avaliação sobre benefícios eventualmente recebidos.

A busca do princípio da justiça tributária é um dos problemas centrais da filosofia política. A dificuldade está claramente relacionada com a ambigüidade, relatividade e variabilidade do conceito de justiça. Cada tentativa de formular alguma solução estará certamente marcada em maior ou menor grau pela filosofia política do autor, por sua situação social, e suas simpatias e antipatias pessoais. O desafio consiste em tentar incorporar numa fórmula única toda uma variedade de relações mútuas e interligadas entre indivíduos, classes e Estado.

De acordo com a literatura, o princípio da capacidade contributiva está associado a uma postura mais altruísta, enquanto que a visão do princípio do benefício estaria ligada a uma concepção mais egoísta da natureza humana. No entanto, outros aspectos precisam ser considerados; é o que este trabalho se propõe. O princípio da capacidade contributiva, na medida em que separa os dois lados do orçamento, cria dificuldades de controle social por parte dos cidadãos e esta dificuldade não pode ser subestimada, principalmente em países com alto grau de divergência quanto aos objetivos a serem perseguidos pelo Estado, como é o caso do Brasil. Além do mais, uma vasta literatura tem demonstrado[48] que nem sempre os objetivos expressos pelos governantes correspondem aos que eles realmente perseguem e situações de grande injustiça podem acontecer sob um sistema de contribuição por capacidade contributiva.

A tendência natural da literatura ortodoxa tem sido a aceitação preponderante do modelo "orgânico" do Estado. Um dos motivos seria a existência de uma natural rejeição ao princípio do benefício porque este seria considerado simplesmente inadmissível do ponto de vista moral, incompatível com uma visão de sociedade solidária. Este argumento, como se pretende demonstrar, não resiste a uma análise mais profunda. Outras razões para esta preponderância podem ser identificadas sem muita dificuldade se considerarmos algumas

[48] O assunto tem sido abordado por autores das mais variadas correntes de pensamento, principalmente marxistas, assim como os autores da *public choice school*, que fizeram do assunto uma marca registrada do seu grupo.

evidências da evolução das Finanças Públicas no século XX. Um fato a ser observado é que os teóricos da área têm dedicado relativamente mais espaço em seus escritos aos problemas das receitas do que aos problemas da despesa. Samuelson, um dos raros economistas famosos que contribuiu para a tentativa de formular uma teoria econômica dos gastos públicos, observou que a obra clássica de Pigou, *A Study in Public Finance* dedica apenas meia dúzia de páginas, de um total de 285, à teoria pura dos gastos públicos[49]. Adolf Wagner, o autor da famosa lei da expansão crescente dos gastos públicos, considerava que os princípios e critérios pelos quais são determinados o campo de ação e as diversas atividades pelas quais são realizados os objetivos do Estado não são assunto da teoria das finanças públicas, e sim pertencem ao campo da teoria política e administração pública ou da teoria econômica em geral[50].

Portanto, observa-se que a tendência geral foi a de concentração nos problemas da distribuição do encargo dos impostos entre os diversos grupos sociais e pouca preocupação com os problemas relacionados com as decisões sobre a distribuição da despesa pública entre as diversas finalidades. Essa separação entre decisões de receita e despesa é o ponto central dos críticos da visão orgânica do Estado, que vêm nela o distanciamento entre o cidadão contribuinte e o Estado provedor de bens públicos.

As idéias econômicas Keynesianas foram decisisvas para a preponderância do modelo orgânico e a difusão da noção de que os déficits públicos poderiam ser benéficos e deveriam até ser estimulados. Essa influência tem persistido até hoje e explica a atitude contraditória de segmentos importantes da opinião pública no Brasil, tanto de esquerda como de direita, que se declaram horrorizados com a situação de dependência do Estado em relação aos credores, ao mesmo tempo em que criticam o governo por tentar equilibrar o orçamento. De fato, a característica preponderante dos Estados modernos de se endividarem continuamente coloca um problema para a visão contratualista – individualista – do processo financeiro devido ao surgimento do conflito intergeracional.

Apesar da larga aceitação do princípio da capacidade contributiva entre os ortodoxos, os principais teóricos das finanças públicas em geral concordam que o mesmo não seja o

[49] Samuelson, 1955.
[50] Wagner, 1883, p. 5.

único aplicável em todos os casos. Mesmo os defensores do princípio da capacidade contributiva sustentam que o princípio do benefício deveria ser aplicado em todos os casos em que pudesse ser aplicado sem dificuldades, incluindo não apenas aqueles serviços públicos que possam ser financiados pela cobrança de uma taxa, mas também aqueles para os quais existe um interesse particular no serviço por parte de certos indivíduos ou grupos. A dominação do princípio da capacidade contributiva estaria confinada, portanto, aos casos para os quais não fosse possível a aplicação do princípio do benefício.

A crítica fundamental dos "individualistas" em relação aos "orgânicos" é quanto ao suposto irrealismo nos pressupostos políticos assumidos pelos últimos. Nas palavras de Wicksell (1986, p.82):

> *"...I would venture to suggest that, with some very few exceptions, the whole theory still rests on the now outdated political philosophy of absolutism [...] Even the most recent manuals on the science of public finance frequently leave the impression, at least upon me, of some sort of philosophy of enlightened and benevolent despotism..."*

Buchanan (1991) observou que este foi o modelo de autoridade fiscal que predominou entre 1880 e 1960, período que ele chamou, estendendo um pouco, de "o século socialista"; ou, mais descritivamente, o "século hegeliano", chamando atenção para a influência marcante deste filósofo no pensamento político desse período.

Uma ressalva deve ser feita no que concerne à escola clássica italiana de teoria fiscal, que se caracteriza por ter um cuidado maior nas considerações dos pressupostos políticos de suas teorias[51]. Contrariamente à prática convencional anglo-saxônica, o estudo das finanças públicas na Itália se desenvolveu como ramo acadêmico independente. Uma tradição também da "*Staatswissenchaft*" alemã, que também influenciou a cultura brasileira. No Brasil, a Ciência das Finanças, ensinada nos cursos de Direito foi o principal canal de formação acadêmica na área durante o Império e a República Velha. Só nos anos 40 surgiram os primeiros cursos oficiais de economia no Brasil e nos anos 60 os cursos de pós-graduação

[51] Buchanan (1960) faz uma excelente resenha sobre a contribuição italiana à teoria fiscal no período de 1880 a 1940.

(Loureiro, 1997). Por essa visão, todos os aspectos relevantes para consideração dos problemas de financiamento de serviços públicos, sejam políticos, jurídicos, administrativos ou econômicos devem ser considerados partes integrais de um todo, o que justificaria a necessidade de autonomia da Ciência das Finanças. Para Grizioti, um proeminente representante da escola clássica italiana[52], "a atividade financeira tem um caráter essencialmente político" Apesar disso, a independência doutrinária das finanças públicas é um tema controverso, tendo sido atacada e defendida por muitos.

3.1 O PRINCÍPIO DO BENEFÍCIO

A abordagem clássica da teoria das finanças públicas, com sua negligência aos aspectos relativos aos gastos e sua ênfase nas considerações sobre justiça tributária, deixara o processo receita-despesa fora do corpo da teoria econômica. Apesar de o tradicional princípio do benefício já conter o núcleo de uma interpretação do processo de receita-despesa como troca, uma explanação completa do processo como um problema de valor e preço só foi possível após a reformulação da teoria do valor em termos de utilidade marginal subjetiva – revolução marginalista – quando sofreu uma transformação sutil, passando a ser denominado por alguns como "princípio da troca voluntária". O postulado do benefício foi substituído por uma análise da determinação da distribuição total e relativa dos encargos tributários com base numa avaliação individual. Anteriormente postulado como um princípio ético, "tributação conforme o benefício", transformara-se numa condição de equilíbrio determinante do processo de receita-despesa (Musgrave, 1939).

O sucesso da aplicação do princípio da utilidade marginal para bens privados proporcionou o incentivo a sua extensão para o problema da provisão de "bens públicos". Em ambos os casos os benefícios proporcionados – pelos bens – aos consumidores deveriam corresponder aos respectivos custos de provisão. A partir dessa base comum duas linhas de análises se desenvolveram. A primeira, iniciada por Wicksell (1986) e Lindahl (1919), focaliza o problema de como tal arranjo poderia ser viabilizado na prática. Dado o problema do carona (*free-rider*) e as decorrentes barreiras à revelação espontânea das preferências,

[52] Buchanan (1960, p.25) denomina tradição "clássica" italiana todo um corpo de doutrina que corresponde cronologicamente ao período entre 1880 e 1940. Entre os autores citados encontram-se Ferrara, De Viti De Marco, Pantaleoni, Mosca, Pareto, Borgatta, Puviani, Barone, Fasiani, Cosciani, Einaudi, Gobbi, Ricci, Tizio, Caio, Grizioti, Conigliani, Montemartini, Murray e Cosciani

deveria existir um processo de votação capaz de substituir o processo de barganha característico dos mercados livres. Neste caso, a escolha pública se apresenta como parte inerente do processo fiscal. A segunda linha, mais cética quanto à solução eleitoral, tem sua expressão mais famosa em Samuelson (1954). Essa visão postula a existência de um árbitro (*referee*) para quem as preferências sociais são conhecidas e focaliza, portanto, a formulação das condições para provisão eficiente dos bens públicos (Buchanan e Musgrave, 1999).

3.1.1 O PRINCÍPIO DO BENEFÍCIO SEGUNDO WICKSELL E LINDAHL

Wicksell, no final do século XIX escreveu um artigo intitulado *"A new principle of just taxation"*, que ficaria desconhecido do público de língua inglesa por mais de sessenta anos até ser traduzido e publicado em 1958 (Wicksell, 1896). Este trabalho exerceu uma tremenda influência nas décadas seguintes, sendo considerado um dos grandes inspiradores da escola *public choice*. O "novo princípio" da tributação justa, consiste, segundo Wicksell, em nada mais do que a aplicação do princípio do benefício estendido aos dois lados do orçamento público. A preocupação de Wicksell era, não apenas remover as objeções mais importantes ao princípio do benefício, mas também descrever as condições nas quais o princípio poderia ser aplicado na prática pelos parlamentos.

A característica mais importante do princípio da tributação justa de Wicksell, contudo, é a peculiaridade, inovadora[53], de proporcionar o contato entre os dois lados – receita e despesa – do orçamento público. Ao propor uma abordagem incorporando a decisão simultânea entre receita e despesa pública, Wicksell rompeu com a tradição existente de que os dois elementos não seriam passíveis de tratamento simultâneo. Sessenta anos depois, Buchanan (1949) chamou atenção para esse detalhe importante e alertou seus pares para a necessidade de explicitar com mais clareza os modelos postulados nas análises do fenômeno financeiro público.

O "novo princípio" de Wicksell possibilitaria uma forma para definição do limite máximo para os gastos e receitas públicos, pela rejeição de qualquer gasto e receita

[53] É preciso relativisar o termo inovador aqui usado, visto que, como Wicksell (1896) apropriadamente lembrou, este princípio foi amplamente utilizado nos primórdios dos regimes parlamentaristas.

correspondente que não proporcionasse ao contribuinte uma satisfação pelo menos equivalente entre o pagamento do imposto vinculado ao serviço correspondente. Nesse ponto, o princípio da capacidade contributiva parece inferior. Este princípio permite determinar a distribuição dos impostos, mas não diz nada quanto ao problema da determinação do volume total da carga tributária o qual é simplesmente desconsiderado. Contrariando esse princípio, no Brasil o superávit primário do orçamento federal é definido a partir de um contrato com o FMI no qual a responsabilidade fiscal é encarada como um "dever de casa" a ser realizado[54].

Há, contudo, uma área da atividade pública na qual o "novo princípio" não deve ser aplicado e o critério da capacidade contributiva parece mais adequado. São os casos em que a comunidade, e, portanto, seus membros, se encontram obrigados perante a terceiros. Essa obrigação pode ser com credores do Estado, ou com pessoas qualificadas a receber algum benefício estabelecido por lei, como é o caso, por exemplo, da cobertura do déficit da previdência social. Mas Wicksell faz um alerta, que teria sido de grande utilidade se tivesse sido observado em nosso país nas últimas décadas: quando estas obrigações são criadas, o direito de aprovação – ou desaprovação – deveria ser garantido, de forma mais enérgica, pois o Estado, por sua natureza, não pode sonegar seus compromissos uma vez que já os tenha assumido.

Stuart Mill foi um forte crítico ao princípio do benefício, ou princípio *quid pro quo*[55], como ele denominou. Seu argumento era: "*Government must be regarded as so pre-eminently a concern of all, that to determine who are most interested in it is of no real importance*" (Mill, 1848, p. 171): uma observação válida quando consideramos as atividades mais elementares do Estado, como segurança, manutenção das leis etc. Mas, em questões práticas de orçamento, não se discute se o Estado deve ou não parar completamente suas atividades. As questões normalmente giram em torno de mudanças incrementais como o escopo de uma ou outra atividade governamental ou o aumento de um ou outro serviço. Principalmente quando se trata de uma proposta de um novo serviço, não se pode dizer que não haja "importância" em saber se o acréscimo de benefício produzido atinge diferentemente pessoas ou grupos.

---

[54] Não há como fugir à imagem que nos vem à mente: somos um país de calças curtas.
[55] "*Quid pro quo*" significa "você tem o que você paga".

Pode-se argumentar que freqüentemente é difícil para o indivíduo avaliar até que ponto uma determinada proposta de expansão de atividade estatal – como, por exemplo, aumento na quantidade ou no salário de funcionários públicos – poderia proporcionar a ele benefícios correspondentes ao sacrifício de um acréscimo tributário. Porém, se isto é difícil para o cidadão individualmente, muito mais difícil seria para uma autoridade, por mais capacitada que seja, avaliar o total de utilidade e sacrifício correspondente proporcionados a toda a comunidade. O conhecimento das autoridades se restringe apenas aos aspectos técnicos da questão: o que pode ser alcançado com determinada quantia de recursos, por exemplo. Quanto ao lado econômico do problema, ou seja, se os benefícios proporcionados por uma atividade proposta são maiores ou menores do que o custo para os que terão de pagar, ninguém pode julgar melhor do que os próprios contribuintes individuais, direta ou indiretamente via seus representantes no parlamento (Wicksell, 1896, p. 79).

Mas, até que ponto pode-se admitir que é possível a avaliação individual de um determinado benefício proporcionado por um serviço público? Lindahl (1928, p.216) desenvolve um conjunto de argumentos para ilustrar o processo decisório do cidadão-contribuinte, que resumiremos nos próximos parágrafos.

Numa situação hipotética são apresentadas para escolha dos cidadãos contribuintes várias alternativas para uma determinada área de ação governamental; por exemplo, ajuda aos pobres. Estariam disponíveis opções ao custo, de R$ 50, R$ 60, R$ 70, e assim sucessivamente, cada opção melhor a um custo adicional de R$ 10:

Opção 1	R$ 50
Opção 2	R$ 60
Opção 3	R$ 70
Opção 4	R$ 80

Ao cidadão é mostrada claramente a vantagem de cada opção, e é perguntado a ele qual a opção preferida. A princípio ele vai ter dificuldade para responder, mas, no final vai escolher entre as alternativas, aquela que, segundo sua avaliação, produziria a melhor relação custo-benefício.

Se ele escolher, por exemplo, a “opção 2” (R$ 60), significa:

?? que ele considera que mudar da "opção 1" para a "opção 2" lhe proporciona um incremento de utilidade **maior** do que R$ 10 – senão ele escolheria a "opção 1" (R$ 50);

?? que mudar da "opção 2" (R$ 60) para a "opção 3" (R$ 70) lhe proporciona um incremento de utilidade **menor** do que R$ 10 – senão ele escolheria a "opção 3" (R$ 70).

Este exemplo refere-se a valores marginais que podem ser identificados na avaliação que as pessoas fazem quando são estimuladas a responder entre soluções alternativas para algum problema fiscal em dadas circunstâncias. Isso não significa que nosso contribuinte possui um julgamento verdadeiramente objetivo quanto ao valor de cada proposta. Ele pode sofrer vários tipos de influência. Possivelmente, se estivesse totalmente informado sobre os fatos, sua resposta poderia ser diferente. Este caso trata apenas de valores que ele atribui a alguns serviços públicos em determinadas circunstâncias.

A maioria das despesas do governo, a princípio, proporciona algum benefício ao contribuínte. A manutenção da ordem e o cumprimento das leis protegem a vida e a propriedade dos cidadãos e dão as condições para que eles possam ganhar a vida de forma promissora. Despesas públicas na área cultural também proporcionam externalidades positivas tais como: educação beneficia a ele e a sua família, aumenta suas satisfações culturais e podem ajudá-lo em sua vida profissional. Na maioria dos casos os benefícios atingem a todos indistintamente, mas em alguns casos os benefícios pessoais são dirigidos para um ou outro grupo específico da população. Um grupo pequeno mas poderoso e organizado, como nos tempos dos sistemas políticos absolutistas, pode usar recursos públicos para cobrir suas próprias despesas em detrimento do restante da população. Do mesmo modo, as necessidades das classes mais pobres podem ser supridas pelo conjunto da comunidade.

Mas os benefícios que um indivíduo obtém da atividade estatal não são exclusivamente de natureza pessoal. Também pode haver a satisfação por seu desejo altruísta de que outras pessoas também usufruam vantagens materiais ou espirituais. Nas palavras de D. Mauro Morelli[56], "campanhas contra a fome [...] alimentam o doador com a bondade de

[56] Jornal "O Globo", 10 de janeiro de 2003, pág. 3.

seu gesto, sem garantir o pão de cada dia ao faminto".Este tipo de motivo mais ou menos altruísta tende a se mesclar com motivos egoístas para formar um tipo de motivo que poderíamos chamar de "bem comum" da nação ou comunidade. A avaliação que o indivíduo faz dos serviços públicos é, portanto, o valor (em dinheiro) do seu interesse no incremento do "bem comum" proporcionado pelos ditos serviços.

Quando os opositores da teoria fiscal individualista enfatizam o fato de que as vantagens proporcionadas pela atividade pública são de interesse geral – bens públicos – eles não levam em consideração estas circunstâncias de que estamos falando, ou seja, de que as vantagens não são apenas de natureza pessoal, mas do tipo altruísta e idealista também. A objeção não se sustenta quando a teoria individualista é interpretada desta maneira. A teoria é individualista não no sentido de lidar apenas com vantagens pessoais tangíveis obtidas da atividade governamental, mas no sentido de que a análise e avaliação das diversas ações que compõem aquela atividade são provenientes de pessoas físicas.

Se o argumento estiver correto, pode-se afirmar que os valores individuais analisados, em última instância determinam a carga tributária real. No entanto, os prognósticos poderiam naturalmente estar errados: poderá, por exemplo, haver uma superestimativa do valor dos serviços públicos. Nesse caso haverá protestos públicos e de alguma forma a estimativa verdadeira será revelada. Como resultado, o sistema político sofrerá pressões para a correção dos rumos. São diversos os elos entre as avaliações individuais e as decisões finais das autoridades fiscais: sistema partidário, imprensa, parlamento, organizações sociais etc.

Os argumentos acima podem parecer irrealistas: pode-se dizer que afinal nenhum tipo de cálculo realmente é feito quando se decide expandir a atividade pública. De fato, observa-se que decisões orçamentárias são freqüentemente acomodadas com base em algum sentimento genérico quanto à relação custo-benefício. Porém, o mesmo ocorre com as decisões na economia privada. As pessoas não fazem avaliações cuidadosas sobre a utilidade marginal da cada gasto que fazem, e sim agem de acordo com um certo sentimento genérico sobre seu poder aquisitivo. Contudo, este sentimento está apoiado solidamente na experiência e avaliação que cada pessoa faz do sacrifício que incorrem para ganhar sua renda e no benefício proporcionado em cada troca. O mesmo ocorre com as finanças públicas: o sentimento de até onde deve se ir em cada caso, está baseado em última instância no cálculo

individual de utilidade e sacrifício. É indiferente se estes cálculos estão freqüentemente sujeitos a interferências de idéias políticas, da mesma maneira que os gastos privados estão sujeitos também à interferência de terceiros.

Bens públicos puros são consumidos por todos indistintamente, sendo impossível a exclusão de qualquer indivíduo do consumo do mesmo (Samuelson, 1954). A estátua do Cristo Redentor no Corcovado pode ser apreciada por todos os moradores e visitantes do Rio de Janeiro. Trata-se de um caso típico de bem público. Já o transporte até o local via bondinho pode ser cobrado a cada pessoa e é, portanto, um bem privado, pela definição clássica de Samuelson – mesmo que seja explorado por uma organização pública[57]. Este atributo peculiar do bem público – não divisibilidade – tem sido um dos argumento mais fortes contra o princípio do benefício. A impossibilidade de exclusão do consumo dos bens públicos inviabilizaria a aplicação do princípio do benefício. Porque o indivíduo, sabendo que não pode ser excluído não tem o incentivo de revelar sua preferência, eximindo-se assim do pagamento. O resultado final tende a ser a subprovisão do bem.

Estamos diante de um problema que aflora sempre que existe a necessidade de uma grupo de indivíduos conduzirem interesses em comum. Esse tema tem sido estudado em relação aos problemas de exploração de recursos naturais (Ostrom, 1990), em que se apresenta de forma mais dramática. Em "*The tragedy of the commons*", Hardin (1968) apresentou o problema sob forma de parábola, no qual um pasto é compartilhado por vários rebanhos e cada proprietário de rebanho obtém o benefício de seus animais e um custo retardado pela deterioração do pasto:

> *"Therein is the tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit – in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons"*[58].

[57] O conceito de bens públicos e privados foi proposto incialmente por Samuelson (1954, p.387): "*...I explicitly assume two categories of goods: ordinary "private consumption goods" which can be parceled out among different individuals... and collective consumption goods which all enjoy in common in the sense that each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption of that good.*".

[58] Hardin, 1968 apud Ostrom, 1990.

Outra abordagem famosa do mesmo problema é a de Olson (1965), que desafiou otimismo prevalecente sobre a teoria dos grupos ao propor: *"rational, self-interested individuals will not act to achieve their common or group interests."*

Mas, alguns autores (Peacock, 1979 apud Chang, 1996) têm levantado a tese de que a tecnologia pode eliminar o problema da "publicidade" de alguns bens, pela solução do problema da não exclusão – por exemplo, substituição dos faróis por ondas de rádio. Admitindo que essa tendência seja verdadeira, poderíamos imaginar virtualmente para o futuro uma preponderância do princípio do benefício.

A próxima seção discute um aspecto controverso do princípio da troca voluntária de Wicksell, a saber, o princípio da unanimidade voluntária aproximada, que se refere às regras do processo de aprovação das decisões de receita e despesa.

3.1.2 UNANIMIDADE E CONSENSO NA TRIBUTAÇÃO

O princípio do benefício aplicado a escolhas coletivas apresenta uma dificuldade que não estava presente quando a análise se restringia a questões relativas a trocas no mercado de bens privados. Na escolha individual cada pessoa é soberana para decidir. O mesmo não acontece quando é necessário tomar uma decisão em grupo. A regra da maioria é o princípio considerado mais apropriado – ou menos danoso – quando é preciso escolher entre duas alternativas excludentes. Mesmo assim, é costumeiro que decisões consideradas fundamentais para um grupo sejam tomadas segundo regras especiais como por exemplo a exigência de uma maioria qualificada de dois terços, três quintos etc. Um certo poder de veto é concedido à minoria com o objetivo de oferecer maior estabilidade ao sistema legal, que estaria menos sujeito a eventuais alterações fortuitas na composição do corpo legislativo.

Wicksell observou que nas decisões fiscais dificilmente se apresenta um dilema simples onde tem que ser escolhida uma dentre duas alternativas mutuamente excludentes e argumentou que a regra da maioria seria inadequada nestes casos:

> *"Se uma despesa pública deve ser aprovada, seja uma nova proposta ou uma já existente, presume-se que esta despesa, ignorando por enquanto os problemas quanto à definição da*

> *fonte de recursos, está associada a uma atividade estatal considerada útil por toda a sociedade e reconhecida por todas as classes sem exceção. Se não fosse assim, isto é, se uma parcela maior ou menor da comunidade estiver indiferente ou se opuser à atividade proposta, então, eu não vejo como esta atividade pode ser considerada uma necessidade coletiva no sentido próprio da palavra. Se, de qualquer modo, tal atividade tiver que ser realizada, esta deveria por enquanto ser deixada para a iniciativa privada. Seria uma tremenda injustiça se alguém fosse forçado a contribuir para o custo de uma atividade que não acrescenta ao seu interesse ou pode estar diametralmente oposta a ele. (Wicksell, 1896, p. 89)*

Com base neste argumento Wicksell formulou seu "Princípio da unanimidade (aproximada) e consenso voluntário", segundo o qual "em última análise, unanimidade e consentimento voluntário total nas decisões são a única garantia certa e palpável contra injustiça na distribuição tributária". Este princípio apresenta-se em oposição à regra da maioria simples, um preceito considerado sagrado pela tradição ortodoxa. Este ponto tem sido objeto de muitas críticas, que consideram excessivamente restritiva a regra da unanimidade. Não é de se estranhar que a proposta de Wicksell nunca tenha sido levada a sério por muito tempo até que Buchanan e Tullock publicassem *The calculus of consent*, um livro que Buchanan definiu como "um ataque intelectual ao majoritarianismo".[59]

A lógica do argumento de Wicksell se baseia na idéia de que a distribuição do encargo tributário – quem paga – é um aspecto decisivo para o julgamento dos cidadãos sobre o valor relativo da utilidade e custo da atividade pública. Se, por exemplo, uma dada distribuição tributária for considerada de validade universal e supostamente deve ser mantida inalterada, então é bem possível que uma determinada proposta de gasto seja rejeitada mesmo por maioria simples de votos, enquanto que uma maioria qualificada poderia ser facilmente encontrada sob uma distribuição tributária diferente. Isto nos leva ao ponto que, segundo Wicksell, teria sido negligenciado pelos teóricos em tributação, qual seja: não é necessário, nem do ponto de vista teórico nem prático, que a distribuição tributária deva ser tão rígida e predeterminada, nem tampouco que seja independente da aprovação do gasto a que se refere. São centenas as maneiras de distribuir o custo de uma determinada despesa pública entre as diversas classes sociais. Existe todo um espectro tributário que vai desde um imposto simples *per capta*, ou um imposto sobre consumo de produtos básicos, até impostos progressivos

[59] (Buchanan e Musgrave, 1999, p.21).

sobre a renda, a propriedade, a herança ou bens de consumo de luxo. Desde que a despesa em questão esteja associada a uma expectativa de gerar benefícios superiores aos custos correspondentes, será sempre possível de ser encontrado uma distribuição de custos de tal forma que todos considerem a despesa um benefício e possam, portanto, aprová-la por unanimidade – ou quase-unanimidade. Se isso não for possível, então tal fracasso deveria ser considerado uma prova de que a atividade estatal em consideração não estaria produzindo uma satisfação correspondente ao sacrifício gerado e deveria, portanto, ser racionalmente rejeitada.

Para Wicksell esta regra seria suficiente para garantir a justiça tributária. A questão de que alguns obteriam mais vantagens do que outros seria de menor importância desde que todos ganhem ou que ninguém se sinta expropriado. Se a justiça não exige mais do que isso, certamente ela requererá não menos. Segundo esse autor, a regra da unanimidade e total consenso voluntário seriam a única garantia contra injustiça na política tributária. E mais, toda a discussão sobre justiça tributária estaria encoberta por uma nuvem suspeita se essas condições não fossem satisfeitas, pelo menos aproximadamente.

Buchanan e Tullock (1962) argumentam que o caráter restritivo da regra da unanimidade pode ser substancialmente reduzido e, no limite, até eliminado, quando o critério de unanimidade é deslocado um estágio acima para o nível do acordo constitucional sobre as regras que regularão a operação de decisões políticas ordinárias. Neste contexto, um indivíduo poderia racionalmente preferir uma regra que, em alguns casos, poderá produzir resultados contrários ao seu próprio interesse. Isso porque, no longo prazo, com a seqüência de rodadas, seu interesse estaria mais bem atendido do que sob o critério mais restritivo da unanimidade para cada caso particular. Existe um custo para se atingir o consenso. Esta afirmação traz o embrião para uma teoria "econômica" das decisões coletivas. O custo de tomar decisões é zero quando um ditador sozinho toma decisões pela sociedade inteira. Mas isso acarreta um outro tipo de custo, que Buchanan e Tullock chamam de custos externos. Os custos externos seriam mínimos sob a regra da unanimidade. O preço de uma regra com baixo custo de decisão teriam altos custos externos. Estas seriam as condições para a determinação de um estado de equilíbrio, um "cálculo do consenso".

O deslocamento do critério Wickselliano para o nível constitucional de escolha das regras teria o efeito de facilitar o pacto entre os participantes da comunidade. O fato de que o indivíduo raciocina que uma regra constitucional se manterá em funcionamento durante um período longo de tempo equivale a ele ser colocado atrás de um "véu de ignorância" quanto aos efeitos de qualquer regra futuramente escolhida a respeito de seu próprio interesse. Neste ponto, a abordagem de Buchanan e Tullock se aproximam da filosofia política contratualista, particularmente com a de John Rawls (1971), que também utiliza o "véu de ignorância" junto com o critério de justiça que emerge de um pacto num estágio anterior à definição de uma constituição política.

O segundo aspecto, segundo Buchanan (1987), mal compreendido, na proposta de Wicksell e que ajudaria a explicar o relativo desprezo a que tem sido relegada sua contribuição analítica, é relativo ao problema da redistribuição de renda. Lindahl (1928) tentou compatibilizar melhor a teoria com o ideal redistributivo quando sugeriu a incorporação de sentimentos altruístas e idealistas à função de utilidade das pessoas, o que levaria a uma tendência de eliminação de grandes desigualdades econômicas e sociais pelo processo democrático. Wicksell tocou nesse assunto, mas não foi capaz de ir além de uma visão otimista do sentimento de "caridade" humana:

> *"From the point of view of general solidarity or charity, parties and social classes should on ocasion share an expense from which they except no great or direct benefit, or should contribute beyond the measure of their own advantage... there are few men who are completely indifferent to the welfare of their fellows... It is quite a different matter, however, to be forced so to contribute. Coercion is always an evil in itself and its exercise, in my opinion, can be justified only in cases of clear necessity."*

O que Wicksell estava propondo era um conjunto de regras que considerava adequado a sua época e ao nível de desenvolvimento econômico-social prevalecente. Ponderava que a história política do século XIX adquirira um movimento permanente de progresso no sentido de assumir formas parlamentares e democráticas de ação pública. Um dos principais movimentos era a universalização da educação no sentido amplo do termo, visto que isto possibilitaria às classes mais baixas participar mais ativamente da vida política. Outro movimento importante referia-se ao tremendo avanço da imprensa, que possibilitava a todos

amplo conhecimento dos assuntos públicos. Também se observou o extraordinário crescimento das relações industriais, comerciais e científicas dentro e entre os diversos países. Em suas palavras:

> *"The ultimate goal of this progressive movement is equality before the law, greatest possible liberty, and the economic well-being and peaceful co-operation of all people. Is is not the purpose of the movement and indeed it would be contradictory to its guiding spirit, to have wholly or partly shaken off the yoke of reactionary and obscurantist oligarchies only to replace it by the scarcely less oppressive tyranny of accidental parliamentary mojorities." (Wicksell, 1896, p.88).*

Buchanan observou que devido à restrição do seu método a decisões alocativas, Wicksell não foi capaz de dar uma resposta convincente ao problema da redistribuição de renda e do pagamento de compromissos anteriormente assumidos pelo Estado (por exemplo, pagamento de dívidas). Com uma mudança para o nível constitucional, seria possível conseguir acordos sobre regras que possibilitassem redistribuição de renda60.

Cem anos depois, é desconcertante reconhecer que o Brasil se encontra longe das condições econômico-sociais sucintamente descritas acima. E esse aspecto da realidade tem sido usado recorrentemente como justificativa para a prevalência de uma filosofia política que desconfia das possibilidades de um sistema político baseado no princípio de que cada cidadão deve ser, em última instância, aquele que tem a última palavra nas decisões econômicas e políticas da sociedade. Muitas dessas atitudes podem ser explicadas pela nossa herança cultural e política ibérica. Faoro (2000) mostra que o Estado Português teve um desenvolvimento histórico marcadamente diferente dos países que desenvolveram as democracias constitucionalistas. Portugal não conheceu o feudalismo e não viveu o iluminismo, havendo o poder absoluto do Rei sobrevivido às extraordinárias mudanças nos sistemas políticos no restante da Europa ocidental. Também as bases econômicas da nação portuguesa se desenvolveram preponderantemente com o suporte do empreendimento capitalista estatal. Este modo permitiu o surgimento de laços simbióticos entre os aparelhos estatais e a sociedade que terminaram imprimindo na cultura e nas instituições caracteres que, em maior ou menor grau, marcaram a evolução das nossas relações econômicas, sociais e

[60] Buchanan (1987).

políticas. A grande pergunta é: (1) O país está preparado para ser uma democracia real? (2) É possível falar em democracia quando as estatísticas revelam que uma parte considerável da população vive em condições subumanas? (3) Mesmo considerando o atual nível de desigualdade social, é possível acreditar que um sistema de justiça política baseado num princípio de decisão democrática radical, no estilo descrito por Wicksell, possa ser, não apenas viável, mas também o método mais eficaz de construir a coesão social e política capaz de superar o impasse político que permeia a sociedade brasileira? A lição mais importante que poderia ser aprendida dos escritos de Wicksell, e que tem sido reafirmado por Buchanan é a de que devemos prestar atenção às regras que condicionam os processo decisórios na esfera pública. North (1990) adverte que uma marca da história humana é o fato de que as instituições coletivas evoluem segundo uma trajetória condicionada por vários fatores nem sempre eficientes. Devemos ter em mente esta evolução e procurar compreender os aspectos determinantes que a moldaram, para que se possa alterá-la.

O sistema proposto por Wicksell só pode ser compreendido dentro de uma conjuntura política e econômica evoluída, característica dos países avançados. Este aspecto está enfaticamente colocado no seu texto: "It is clear that justice in taxation tacitly presupposes justice in the existing distribution of property and income. This holds of any approach to the question." Na verdade, Wicksell foi bastante radical neste aspecto, a ponto de colocar como premissa básica para o seu princípio o reconhecimento cabal da estrutura de direitos de propriedade em vigor:

> *"Se, contudo, essa pressuposição não corresponder aos fatos, isto é, se existirem na estrutura de propriedade e renda certos direitos e privilégios de legalidade duvidosa ou em contradição com os conceitos modernos de direito e equidade, então a sociedade tem o direito e a obrigação de rever a estrutura de propriedade vigente. Seria obviamente pedir demais esperar que tal revisão possa ser levada a cabo se dependesse da concordância das pessoas envolvidas" (Wicksell, 1896, p.109).*

Wicksell pressentiu que as conseqüências políticas decorrentes da aplicação do princípio da justiça tributária poderiam ser surpreendentes. A oposição generalizada a muitas das atividades conduzidas pelo Estado seria rapidamente reduzida e muitos serviços, que são precariamente realizados pelo Estado, seriam melhorados e ampliados. Desde que os

indivíduos tivessem a certeza de que não seriam taxados devido ao aumento dos custos das atividades estatais, em uma proporção maior do que ele ou seu grupo consideram justo. Neste caso estariam criadas as condições para o desenvolvimento de relações mais sólidas, maduras e cooperativas entre cidadãos e Estado.

A realização prática do princípio do consenso voluntário ou da unanimidade exige que a decisão referente à alocação dos custos – quem paga – seja uma condição necessária para aprovação de qualquer despesa pública. Toda vez que fosse proposto uma nova atividade pública ou a expansão de uma já existente, a proposta teria que vir acompanhada de uma ou várias propostas de distribuição dos custos. As outras facções políticas poderiam propor emendas alterando tanto o valor total da despesa como a maneira como os custos serão cobertos. As propostas seriam postas em votação de acordo com um padrão mais ou menos assim:

Plano tributário

Proposta A	A	Votação
	B	Votação
	C+D[61]	Votação
	D	Votação
	E	Votação
Emenda A”	F	Votação
	G	Votação
	H	Votação
Emenda A’’	I	Votação
	J	Votação
	I+K	Votação

Se alguma das alternativas posta em votação obtiver a maioria qualificada, digamos de três quartos, cinco sextos ou mesmo nove décimos dos votos, então esta combinação seria transformada em lei (por exemplo, a proposta A com o plano E, ou a emenda A’’ com os impostos I+K). Se várias alternativas obtiverem a maioria qualificada, algum modo deveria ser encontrado para a escolha de uma dentre elas (como por exemplo, o número relativo de

[61] Obviamente uma combinação de impostos poderia ser apresentadas simultaneamente, por exemplo, um aumento no imposto sobre bebidas junto com um aumento no imposto sobre herança.

votos). Se nenhuma das alternativas obtiver a maioria necessária, então a proposta deve ser rejeitada, pelo menos por enquanto [62].

Existe quase sempre algum elemento de obrigação legal ou moral na maioria dos gastos públicos. Este tipo de obrigação, no entanto, parece ser menos imperativa e tanto mais transitória do que normalmente se alega. Servidores públicos que, devido à extinção de um serviço público fiquem excedentes, poderiam ser transferidos para outro serviço onde houver uma maior demanda por servidores. As pessoas que têm estas atividades mais no coração deveriam voltar sua fé para o lado dos encargos tributários também, para evitar que sejam lançadas dúvidas quanto ao desinteresse de suas aspirações. Com exceção de um pequeno número de determinadas despesas, que poderiam estar relacionadas na Constituição, o princípio da unanimidade poderia ser aplicado genericamente.

O problema é comparativamente simples quando novas despesas estão para ser aprovadas e financiadas por novos impostos. O processo se torna mais complicado quando está envolvida uma redução nas despesas e receitas, porque nos orçamentos atuais não existe uma correspondência entre os itens de despesa e receita. Portanto, não está estabelecido qual receita deve ser anulada com o cancelamento de uma determinada despesa e vice versa. Wicksell propõe o que parece ser a solução mais simples. Inicialmente seria feita uma classificação provisória de todas as receitas e despesas, onde cada item de despesa estaria associado, ou vinculado a uma categoria específica de receita. Decisões relevantes seriam tomadas por maioria absoluta. Uma vez que isso fosse feito, uma fração especificada do corpo legislativo (digamos um décimo, um sexto ou um quarto do total de membros) estaria autorizada, a partir de então a solicitar reduções de quaisquer itens de receita e, portanto abolição ou redução da atividade estatal a qual o referido item estivesse associado.

Cláusulas especiais haveriam de existir para os impostos que estivessem vinculados àquelas despesas especiais relacionadas na Constituição, como por exemplo, juros da dívida pública. Como estas despesas não podem ser atingidas por constituírem obrigações contraídas

[62] É curioso observar que em 1896, Wicksell, preocupado com as objeções de que sua proposta teria implementação dificultada por problemas práticos, alertou que "com a ajuda de modernos dispositivos elétricos que, se não estou enganado, os práticos americanos já colocaram em uso, talvez dois ou três segundos seriam suficientes para este procedimento." Como se vê Wicksell previu a invenção do painel eletrônico.

anteriormente pelo Estado, uma recusas da minoria de pagá-las seria impensável. Nem poderia haver mudanças na forma inicialmente especificada para cobri-las.

Um procedimento similar poderia ser aplicado ao caso de uma reforma tributária, ou seja, substituição de um tipo de imposto por outro.

Embora pareça estranho o procedimento proposto, diferente da prática usual, não há como não reconhecer que é uma boa maneira de resolver simultaneamente o problema da alocação de recursos e do tamanho total do orçamento. O tipo de aprovação de gastos constitui uma maneira de garantir que os gastos sejam efetuados nos objetivos desejados (ou pelo menos mais próximo) pela comunidade de contribuintes. Aparentemente o esquema proposto parece ser mais adequado para aplicação em governos municipais do que estaduais e federal.

Outra questão que poderia ser levantada seria com relação ao benefício que o esquema proposto traria aos mais ricos ou aos mais pobres. Uma coisa parece certa. Aumentaria sobremaneira o interesse dos cidadãos quanto às decisões orçamentárias que seriam tomadas pelo parlamento. Esse fato por si só, já seria uma aspecto positivo. Os debates parlamentares seriam amplamente divulgados pela imprensa; institutos de pesquisa fariam levantamento de opinião sobre as questões mais polêmicas e as decisões tomadas certamente teriam um grande impacto na decisão dos eleitores nas eleições seguintes. Os políticos ficariam impedidos de fazer propostas generosas sem apresentar a fonte de recursos (ou seja, como e por quem a conta seria paga). Haveria um interesse maior da população, da imprensa e dos políticos para denunciar casos de sonegação de impostos. A qualidade e os custos dos serviços seriam objetos de escrutínio e análise de especialistas. Análises comparativas poderiam ser feitas entre estados e municípios. Enfim, o contribuinte passaria a se sentir mais responsável como cidadão contribuinte.

Como no Brasil a grande massa de eleitores pertence às camadas sociais mais baixas, haveria uma tendência natural à aprovação de impostos incidentes sobre as classes mais altas, como, por exemplo, sobre o consumo de produtos de luxo, sobre a propriedade, a renda ou a herança. A exigência de uma maioria qualificada para aprovar novas despesas seria uma garantia contra o abuso das maiorias eventuais. Por outro lado, o direito de propor a extinção

de um serviço por uma minoria qualificada (por exemplo, um quinto) seria uma forma de evitar a permanência de alguma atividade pública que não seja considerada vantajosa por pelo menos uma parcela importante da população.

Pode-se imaginar que o processo orçamentário se transformaria num tumulto dificilmente administrável, onde dezenas ou centenas de decisões polêmicas teriam que ser tomadas anualmente para definir o formato final do orçamento. Mas tal preocupação só faz sentido durante as fases de implantação do novo sistema. As decisões orçamentárias, como é sabido[63], são tomadas incrementalmente. Existe um núcleo de atividades no orçamento, o qual é denominado "base", que sofre poucas alterações ano a ano. As decisões se concentram nos incrementos ou reduções em relação à "base" anual. Portanto, as dificuldades ocorreriam até que estivesse consolidada uma base orçamentária razoavelmente consensual. A partir de então todas as decisões se refereriam a alterações incrementais sobre a base. Neste caso, o esquema proposto parece se adequar perfeitamente.

[63] Ver Davis, Dempster e Wildavsky (1966).

4 A ECONOMIA POLÍTICA DAS VINCULAÇÕES.

Este capítulo trata do fenômeno da vinculação de receitas, considerando as implicações normativas decorrentes das duas visões apresentadas no capítulo 3. Seguindo Buchanan (1991), examinamos quatro modelos diferentes do processo fiscal, derivados dos princípios do benefício e da capacidade contributiva: (1) o fisco benevolente; (2) a troca fiscal; (3) transferência fiscal; e (4) o Leviatã maximizador. O objetivo da análise é avaliar as regras de vinculação enquanto variáveis Constitucionais em cada um dos modelos.

4.1 O FISCO BENEVOLENTE

O modelo de governo onisciente e benevolente prevaleceu inconteste durante a período entre 1880 e a década de sessenta do século XX nos países avançados. No Brasil, podemos dizer, ainda apresenta fortes sinais de persistência. Neste paradigma, a tarefa dos cientistas sociais se concentra em buscar opções de políticas públicas que seriam apresentadas para escolha por uma autoridade benevolente. Para fins de facilitar o esclarecimento do argumento o modelo será apresentado em sua forma idealizada extrema.

Nesta visão a coletividade tem uma existência orgânica independente e possui consciência, vontade e capacidade para fazer escolhas. A autoridade fiscal organiza as atividades de tributação e de gasto de modo a maximizar a utilidade total da comunidade. O "cérebro fiscal", na expressão de Pigou (1951), possui informação completa sobre a função de utilidade dos indivíduos e é capaz de promover a distribuição dos tributos e dos benefícios públicos de modo a uniformizar todos os custos e benefícios marginais. As decisões são tomadas pela autoridade e os membros da comunidade não participam das decisões coletivas,

exceto no momento da escolha dos seus representantes. O foco é no "governo para o povo" e não há espaço para o "governo pelo povo".

Nesse modelo não faz sentido qualquer limite ao poder discricionário do governo. A vinculação de receitas, na medida em que envolve uma dedicação prévia de receitas para uma aplicação específica, representa de fato uma restrição à capacidade de ação da autoridade e introduz uma redução na eficiência o processo fiscal.

Apesar do irrealismo do modelo quando apresentado em sua forma extrema, observa-se que muitas de suas características continuam a exercer forte influência normativa, mesmo quando algumas propriedades do modelo são descartadas. Quando se observa o funcionamento dos governos, é reconhecido que lhes falta onisciência e que não atuam monoliticamente em busca de um abstrato "interesse público". Mas ainda assim costuma-se assumir que as pessoas que ocupam cargos públicos buscam, ainda que imperfeitamente, a promoção do que eles consideram o interesse geral. Mesmo com esta conceituação mais ampla do modelo, qualquer regra de vinculação de receita continua sendo considerada normativamente negativa.

4.2 TROCA FISCAL

O modelo idealizado da troca fiscal encontra-se no extremo oposto de um espectro analítico imaginário em que o fisco benevolente se encontra no outro extremo. Na sua forma pura, a ênfase está no critério "pelo povo" enquanto o "para o povo" é satisfeito por decorrência. O Estado existe apenas enquanto uma estrutura ou processo por meio do qual os cidadãos (contribuintes-beneficiários) tomam decisões coletivamente (publicamente) em vez de separadamente (privativamente). A divisão entre o que deve ser objeto de escolha pública ou de escolha privada é também uma decisão dos próprios cidadãos.

Neste modelo, os indivíduos efetivamente "compram" os bens e serviços que são supridos coletivamente via impostos-preços análogos aos preços dos bens nos mercados privados. Os impostos-preços, distintamente dos preços de mercado, são diferenciados entre grupos de pessoas, mas a estrutura da distribuição dos custos é estabelecida por meio de um processo de negociação e acordo contratual que define também o nível de suprimento dos

bens ou serviços públicos adquiridos. Na solução ideal imaginada por Lindahl (1919), fica estabelecido o equilíbrio entre os custos e os benefícios marginais para cada cidadão e a soma de todos os benefícios marginais é igual ao custo marginal total de suprimento do bem ou serviço (Samuelson, 1954).

Observa-se que os tributos, neste caso, não têm caráter coercitivo e são o resultado de acordo voluntário entre os membros da comunidade. A regra da unanimidade de Wicksell garante a ausência de coerção de alguns membros da coletividade.

As condições acima devem ser atendidas para cada bem ou serviço que é adquirido conjuntamente pela sociedade. Em cada caso deve ocorrer um processo diferente de avaliação, acordo e decisão quanto ao que deve ser adquirido e em que quantidade. Existe uma analogia direta com o mercado, onde o consumidor individual toma decisões separadamente para cada bem. Dado o preço de mercado ele decide a quantidade a ser adquirida. Vendas casadas necessariamente reduzem sua satisfação.

Na troca fiscal o equivalente ao processo de decisão eficiente seria um tipo de *vinculação de receitas*. Para que seja possível a consideração em separado de cada item de despesa, o processo coletivo de barganha deve envolver o exame e comparação dos requisitos de receita e despesa simultaneamente ao longo de cada dimensão individual. Existe uma relação direta entre a estrutura da distribuição dos impostos incorporada em uma proposta de gastos e a avaliação que os cidadãos fazem desses gastos. Não há flexibilidade para o tomador de decisões no sentido de gastar em algo diferente daquilo que foi estabelecido durante o processo decisório. Em termos de realidade institucional, esta norma idealizada pode ser traduzida como um tipo de orçamento setorial, em que propostas de gastos são analisadas separadamente e definida a estrutura das fontes de recursos correspondente. Neste modelo também não há espaço para vinculações de receitas antes que as decisões fiscais sejam realizadas. Qualquer restrição prévia quanto às fontes potenciais de financiamento dos programas governamentais pode representar uma dificuldade a mais para o estabelecimento de um acordo, como Wicksell enfatizou.

4.3 TRANSFERÊNCIA FISCAL

O modelo de troca fiscal pressupõe, como vimos, a regra da unanimidade como elemento necessário no modelo idealizado. Esta regra garante que os membros da comunidade que estejam pagando pelos bens e serviços demandados coletivamente sejam os que efetivamente estão satisfeitos com os benefícios proporcionados por estes bens, seja por motivos egoístas ou altruístas.

Se a regra da unanimidade for retirada, como deve acontecer em qualquer abordagem mais realista do processo fiscal, o modelo se modifica drasticamente, mesmo se mantivermos as características do processo democrático e continuarmos a presumir que um "fisco benevolente" não existe. Se considerarmos que as decisões fiscais são tomadas por maioria absoluta, por exemplo, existirá o risco de que uma coalizão majoritária exerça hegemonia impondo coercitivamente o peso do encargo fiscal sobre os ombros de uma minoria e os benefícios para a maioria. Ou, o que é mais grave, quando a maioria menos favorecida economicamente está sub-representada no parlamento, como ocorre freqüentemente nos países com democracia menos evoluída, pode acontecer que a minoria mais abastada exercendo influência desproporcional no parlamento, imponha a maior parte dos custos fiscais à maioria sub-representada, enquanto redireciona os benefícios para si próprio.

O caso limite deste modelo ocorre na situação de transferência fiscal pura, em que os recursos são subtraídos de um grupo – minoritário ou majoritário – para outro. Neste caso, nada mais lembra uma permuta e o processo fiscal não pode ser analisado pelo modelo de troca fiscal.

É importante observar a tendência da competição política sob a regra da maioria degenerar para um processo de transferência pura (Flowers e Danzon, 1984). De fato, a concentração do gasto público em benefícios concentrados nos grupos politicamente organizados é um fenômeno muitas vezes apontado por analistas. Ao mesmo tempo em que é grande a proporção da receita pública oriunda de impostos indiretos incidentes sobre a massa de consumidores.

Seriam desejáveis limites constitucionais para impedir a ocorrência de transferências fiscais puras. Tais limitações podem tomar a forma de generalizações de incidência tributária bem como da distribuição dos benefícios gerados pelos gastos. Observamos que a constituição brasileira provê um dispositivo neste sentido no lado da tributação[64], mas nada é mencionado quanto ao lado da despesa.

Vejamos até que ponto uma restrição constitucional à vinculação de receitas poderia reduzir ou aumentar o potencial de exploração fiscal. Suporemos que não existam limites constitucionais obrigando a generalização dos encargos e benefícios fiscais. Neste contexto, a maioria dominante se utilizaria de todos os meios ao seu dispor para impor a maior parte dos impostos aos membros da minoria. A vinculação de receitas para fins específicos poderia ser o mecanismo para operacionalização do processo de transferência fiscal. A imposição de impostos em grupos específicos poderia vir acompanhado da dedicação de receitas para programas que concentram benefícios nos setores representados pelos membros da coalizão majoritária do parlamento. Ambos os lados do orçamento podem ser manipulados institucionalmente para garantir alguma aproximação com a desejada transferência pura. Proibições constitucionais à dedicação de receitas para fins específicos – vinculação – poderia ser um meio de inibir gastos com transferências.

4.4 O LEVIATÃ RESTRITO

Nos modelos de troca fiscal (4.2) e transferência fiscal (4.3) não existe a figura da autoridade fiscal que exerce influência sobre o resultado fiscal. Ambos os modelos incorporam os mecanismos de uma democracia idealizada, mesmo de forma dramaticamente diferente. O modelo de troca fiscal corresponde a uma situação de cooperação ideal, enquanto que o modelo de transferência fiscal pressupõe uma situação de conflito majoritário. O primeiro modelo é um de soma zero, enquanto o segundo é um de soma negativa, zero ou positiva no agregado, mas de soma necessariamente negativa para alguns participantes.

---

[64] Constituição Federal, art. 150: "Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
...
II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos. "

Para nos aproximarmos um pouco de uma situação mais próxima da realidade política e fiscal, é necessário se afastar um pouco destas situações idealizadas. O governo opera realizando escolhas por meio de agentes políticos que têm capacidade, dentro de certos limites, de perseguir objetivos que podem não coincidir com aqueles dos cidadãos. No modelo "fisco benevolente" da seção 4.1 é postulado que esses objetivos são definidos a partir da percepção dos agentes de um certo interesse "geral" ou "público". Nesta seção o modelo proposto postula que os agentes atuam no sentido de melhorar seus próprios interesses, isto é, se comportam normalmente como maximizadores de utilidade.

Inicialmente, seria útil assumir que os agentes políticos não estão sujeitos a nenhuma restrição eleitoral. São empossados em nome da comunidade e limitados apenas pelas disposições constitucionais em vigor. Nessas condições as autoridades buscarão maximizar a arrecadação de todas as fontes de receita que são autorizados; e minimizar todos os gastos que resultem em benefícios para aqueles que não fazem parte dos seus grupos preferidos, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição.

Em contraste com o "fisco benevolente", onde qualquer limite constitucional era indesejado, o modelo Leviatã sugere que limites constitucionais são necessários para que seja preservado algum sentido de reciprocidade no relacionamento entre tributos e benefícios públicos. As restrições são no sentido de evitar a extensão exagerada da capacidade tributária das autoridades e de garantir que certas receitas sejam aplicadas na geração de benefícios para um conjunto mais amplo do que o preferido pelas autoridades. O primeiro objetivo pode ser alcançado por meio de limites constitucionais às bases e fontes tributárias. O segundo pode ser atingido pela vinculação de receitas para programas específicos especialmente projetados de modo a explorar a estrutura de incentivos oferecida pela complementariedade entre a geração da base tributária e a utilização dos serviços públicos. Se a autoridade está restrita constitucionalmente a só instituir um tributo sobre combustíveis se o produto da arrecadação for utilizada na melhoria do sistema viário, haverá um incentivo para a autoridade prover serviços viários em nível razoavelmente eficientes. Desde que esta complementariedade seja garantida constitucionalmente, os excessos arrecadatórios do Leviatã estariam sendo restringidos.

4.5 REALIDADE FISCAL

Quando se observa o funcionamento real do processo fiscal atualmente (por exemplo, no Brasil), verifica-se a existência de elementos dos quatro modelos. De certo modo os agentes políticos buscam fazer escolhas de modo a melhorar o "interesse público", pelo menos até o ponto em que conseguem interpretá-los. Mas eles também são sensíveis a pressões do eleitorado, que deseja ver os tributos serem devidamente retribuídos com serviços públicos de valor pelo menos equivalente. Também existem pressões de grupos para garantir tratamento tributário privilegiado, bem como para a obtenção de benefícios e transferências especiais.

Verificamos que a vinculação constitucional de receitas a finalidades específicas impõe efeitos diferenciados nos dois primeiros modelos e nos dois últimos. Sob o modelo do "fisco benevolente" e "troca fiscal", a vinculação prévia restringe a flexibilidade orçamentária e, portanto, tende a reduzir a eficiência do processo. Esse resultado é evidente no "fisco benevolente" e menos óbvio na "troca fiscal" dado a emergência do orçamento setorial neste segundo caso. Nos modelos "transferência fiscal" e "Leviatã" a constitucionalização da vinculação de receitas apresenta-se potencialmente eficiente dado que a dedicação de receitas a finalidades específicas nos dois casos oferece um instrumento para prevenção contra os excessos do "Leviatã" ou das maiorias ocasionais no caso do modelo "transferência fiscal".

Os quatro modelos propostos acima foram propostos por Buchanan (1991). A conclusão favorável à vinculação de receita nos casos em que a realidade fiscal se aproxima de um dos dois últimos modelos é ressalvada para os casos em que existe uma relação complementar entre a geração da base tributária e a utilização do serviço público em que o recursos é aplicado. O exemplo mais citado é o caso de uma taxa sobre combustíveis cujos recursos serão aplicados na manutenção e ampliação de rodovias. Nestes casos haveria uma estrutura de incentivos capaz de garantir o interesse da autoridade em prestar bons serviços rodoviários, visto que isto levaria a um aumento na arrecadação das receitas correspondentes. Tal efeito não estaria presente se a relação de complementariedade não estivesse presente. Esta conclusão é mais restritiva no sentido de se basear numa visão de benefício essencialmente egoísta. O princípio do benefício em sua forma mais ampliada, que considera

a incorporação de sentimentos altruístas bem como egoístas na função de utilidade das pessoas, prescinde da necessidade de exigir a contraprestação do pagamento do tributo ou complementariedade entre tributo e benefício. O elemento essencial do princípio da troca voluntária é a aceitação do pagamento do tributo por parte do contribuínte e sua atitude diante da coletividade na medida em que o sistema se tornasse mais transparente e o monitoramento das atividades coletivas passaria a ser facilitado e incentivado pelas características da estrutura fiscal. Um estudo mais recente (Dhillon e Perroni, 2001) explora esta característica da vinculação de receitas:

> *"quando os consumidores privadamente monitoram a provisão de serviços públicos, a vinculação de receitas pode fomentar a responsabilização (accountability) independentemente de como os tributos são vinculados [com ou sem contraprestação], porque ela introduz uma ligação mais direta entre as decisões pelo monitoramento privado e os tributos pagos."*

Os argumentos pró e contra a vinculação de receita estão baseados portanto no modelo de processo fiscal implícito quando se analisa uma determinada situação específica. De uma maneira geral algumas conclusões poderiam ser extraídas. Dado que uma função primária da vinculação é facilitar a resolução de preferencias divergentes, haveria mais potencial para vinculações em sociedades com fortes instituições democráticas. Vinculações de receitas são também utilizadas quando existe um amplo consenso de que determinadas atividades precisam ser preservadas contra incertezas do ambiente econômico e político. Um exemplo típico deste caso são as vinculações para o ensino fundamental e para a saúde no orçamento federal brasileiro. Outro argumento freqüentemente levantado a favor de vinculações de receitas é a necessidade que os parlamentos sentem de obrigar a burocracia a investir em atividades em que ela tem pouco interesse. De maneira geral é reconhecido que as vinculações são especialmente recomendáveis quando existe uma contraprestação de serviço (taxa) ou uma correlação positiva entre o consumo do bem tributado o serviço público prestado, como é o caso da imposto sobre combustíveis para conservação de estradas.

A tributação conforme o benefício não é apenas interessante pelo aspecto da equidade, mas também do pelo potencial de promover maior aquiescência da coletividade em relação ao pagamento do tributo. A vinculação de receitas para serviços onde é possível a identificação do beneficiário pode ser suplementada com receitas do fundo geral, em casos em que é

desejável alcançar objetivos redistributivos. Esta prática permite maior flexibilidade aos administradores, que podem fazer correções marginais nos programas. De fato, observa-se que os fundos especiais utilizados amplamente no orçamento federal são constituídos tanto de recursos vinculados como também de recursos livres do tesouro. Finalmente, é importante enfatizar a necessidade de que decisões de vinculação de receitas precisam ser revistas periodicamente, sob pena de tornarem-se obsoletas e contraproducentes à medida que o tempo passa.

5 VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO ORÇAMENTO FEDERAL

No Brasil existe uma tradição consolidada de utilização em larga escala de receitas vinculadas, cuja forma operacional historicamente é a criação de fundos especiais. O Código de Contabilidade Pública de 28/01/1922 já trazia uma definição formal para fundo especial: "o produto de fontes de renda a que, em virtude de preceitos de lei e de estipulações contratuais, houver sido determinada aplicação especial". A Constituição de 1934 foi a primeira a determinar expressamente a vinculação de receitas ao dispor que parte das rendas tributárias fosse destinadas: ao amparo à maternidade e à infância (art. 141); ao desenvolvimento de sistemas educativos (art. 156 e parágrafo único); à formação de fundos de educação (art. 157, parágrafos 1 e 2) e à defesa contra a seca nos Estados do norte (art. 177 e parágrafos 1, 2 e 3) (Lemgruber, Guedes e Tristão, 1976). Os fundos especiais são instrumentos de programação orçamentária com forte presença na estrutura financeira pública brasileira, embora não exista uma perfeita caracterização legal nem uma definição universal capaz de abarcar todas as suas nuances. Sanches (2003) faz um excelente resumo sobre as diversas tipificações legais dos fundos especiais no Brasil e com base nas normas legais em vigor (Constituição Federal e Lei 4.320, de 17/03/1964) define fundo especial como:

> *"o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, mediante dotações consignadas na Lei de Orçamento, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas."*

Desta definição depreende-se que a instituição de um fundo especial só pode ser realizada "por lei", o que representa uma restrição sujeita apenas ao capricho da coalizão majoritária no parlamento. A Constituição Federal (art. 167, IX) sacramentou este requisito ao proibir expressamente a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa. Porém, antes da Constituição de 1988, a regra em vigor (Decreto-Lei n. 200/1967,

Emenda Constitucional n. 1/1969), permitia ao poder executivo a criação indiscriminada de fundos sem necessidade de aval do poder legislativo, o que possibilitou o crescimento descontrolado destes instrumentos no período entre 1967 e 1987. Quanto às vinculações de receitas, a Constituição atual veda apenas a vinculação de impostos (com exceções), não impedindo que se promova a vinculação de taxas, contribuições e outras receitas. Nesse sentido foi menos restritiva do que a anterior, que proibia a vinculação de qualquer tributo.

O Gráfico 1 nos oferece um perfil da evolução das vinculações de receitas no orçamento federal no período de 1975 a 2003. Percebe-se claramente a partir de 1989 - entrada em vigor da nova Constituição - um aumento significativo na composição de receitas vinculadas.

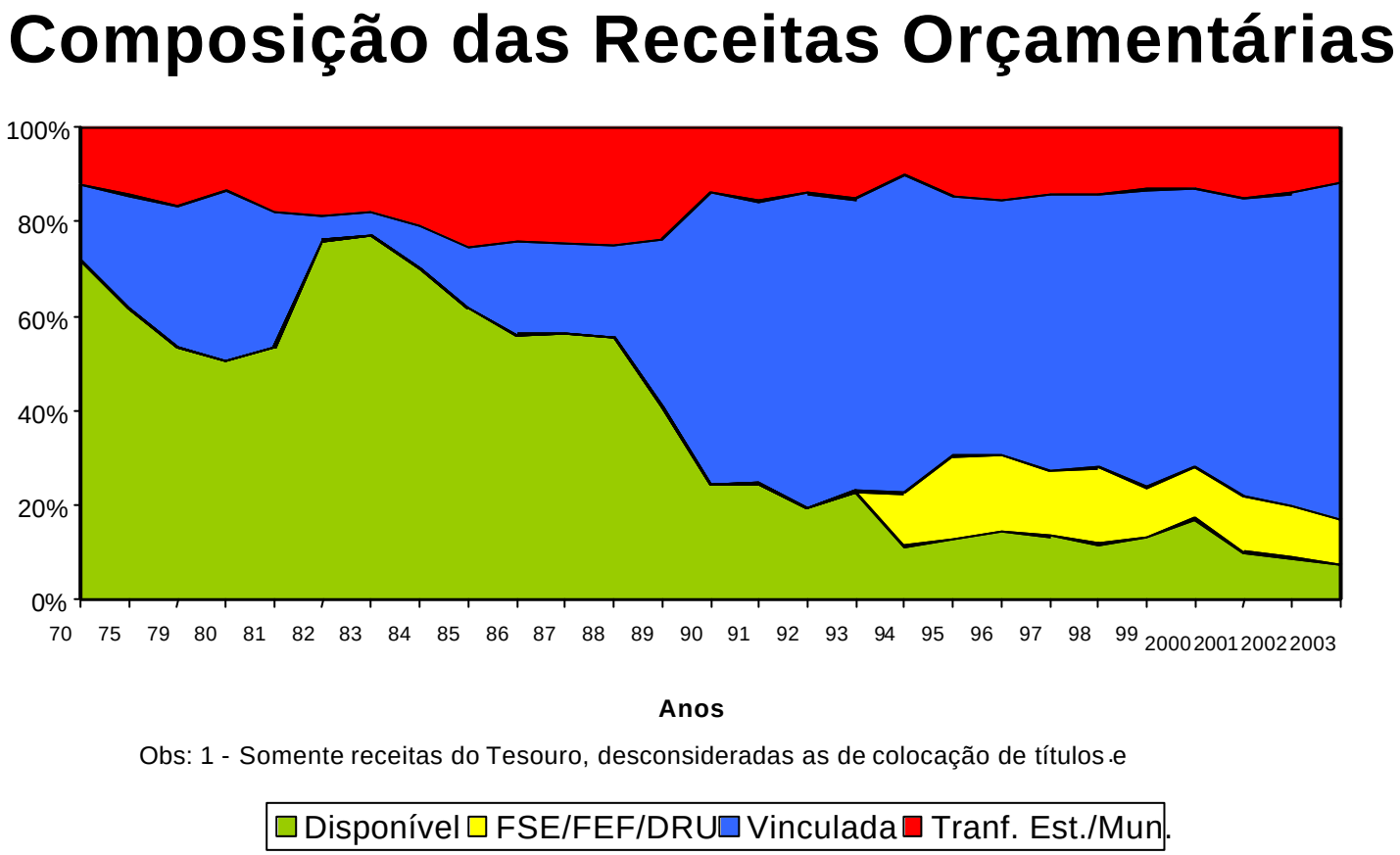
A Tabela 2 é um resumo das receitas da proposta orçamentária para o exercício 2003 enviada pelo poder executivo para apreciação e aprovação do Congresso Nacional. Se desconsiderarmos o refinanciamento da dívida pública federal[65], verificamos que o valor total do orçamento é de 487,4 bilhões de reais, dos quais apenas 74,6 bilhões (15,3%) estão totalmente livres de qualquer vinculação legal[66]. Isto não significa que este valor esteja livre para ser utilizado em qualquer atividade, pois existem as despesas que são legalmente obrigatórias – como transferências constitucionais, pessoal e encargos sociais, previdência social e outros – que têm de ser atendidas com receitas vinculadas ou não. Segundo estimativas com dados de 2002[67], cerca de 90% da receita bruta da União está comprometida com o pagamento de despesas legalmente obrigatórias e para sustentar o superávit primário.

Na linha (2) da tabela 2 vemos que existem 100, 8 bilhões de reais de receitas de emissão de títulos do tesouro todos vinculados a pagamentos de juros, encargos e amortização da dívida e uma pequena parte para o financiamento às exportações; retornos de operações de crédito estão vinculados também ao pagamento da dívida (linha 3); receitas do INSS estão vinculados ao pagamento dos benefícios (linha 4); 44,1 bilhões de COFINS vinculados à

[65] Entende-se por refinanciamento da dívida pública federal, o pagamento do principal corrigido da dívida pública federal, realizado com receita proveniente da emissão de títulos (Lei 9.811/1999, art. 55 (LDO)). Trata-se da quantidade total de títulos renegociados durante o exercício, um valor que depende de fatores caracterizados pela volatividade dos mercados de títulos, como prazos de duração, alterações nas expectativas, taxas de juros, câmbio etc.
[66] Ver na linha (64) da tabela 4.2.
[67] Nóbrega (2002).

previdência social (linha 5); 43,8 bilhões vinculados a transferências constitucionais de imposto de renda e de imposto sobre produtos industrializados a Estados e Municípios (linha 6); 13,7 bilhões de CPMF vinculados à Saúde (linha 7). São dezenas de vinculação legais, conforme pode ser visto na tabela, cada vinculação está codificada no orçamento com um código de fonte (ft) de três dígitos. Portanto constatamos que, de certa forma, o orçamento está adaptado operacionalmente a fazer a ligação entre receita e despesa, contrariamente à idéia corrente de que existiria um único fundo geral a partir do qual seriam tomadas as decisões de alocar os recursos para as diversas atividades públicas.

GRÁFICO 1 - Composição das Receitas Orçamentárias da União



Obs: 1 - Somente receitas do Tesouro, desconsideradas as de colocação de títulos e

FONTE: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (www.planejamento.gov.Br)

TABELA 2 - Projeto de lei orçamentária 2003 (em Reais) – Vinculações de receitas

FONTE DE RECEITA		% PIB	REMANESCENTE	% PIB	APLICAÇÃO DO RECURSO
	1,009,532,195,931	71.094			
(-) (1) Ref. Da DPMF (ft 143)	522,154,825,637	36.771	487,377,370,294	34.322	Aquisição de novos títulos
(-) (2) Tit. Tesouro (ft 144 e 164)	100,895,349,355	7.105	386,482,020,939	27.217	Juros e encargos, Amortizações, Financiamento às exportações
(-) (3) Retorno de Op. De Crédito Est. E Mun. (ft 173)	11,403,703,238	0.803	375,078,317,701	26.414	Juros e encargos, Amortizações da dívida
(-) (4) Receitas do INSS (ft 154)	78,310,687,276	5.515	296,767,630,425	20.899	Benefícios do INSS
(-) (5) COFINS (ft 153)	44,063,224,590	3.103	252,704,405,835	17.796	Previdência e assistência social
(-) (6) Tr. Const. IR e IPI (Inc. FNE,FNO,FCO) (ft 101)	43,816,498,734	3.086	208,887,907,101	14.710	Transferências a Estados e Municípios
(-) (7) CPMF (ft 155)	13,695,196,414	0.964	195,192,710,687	13.746	Saúde e Previdência Social
(-) (8) Rem. Das disp. do Tesouro Nacional (ft 188)	10,908,663,766	0.768	184,284,046,921	12.978	Juros e encargos da dívida
(-) (9) Contribuição para o PIS/PASEP (ft 140)	10,784,245,862	0.759	173,499,801,059	12.218	Assistência ao trabalhador
(-) (10) CIDE (Cont. Int. no dom. econ.) (ft 111)	8,807,502,643	0.620	164,692,298,416	11.598	Reserva de contingência, previdência, dívida, custeio, investimento em transportes
(-) (11) Cont. Lucro Líquido Pessoa Jurídica (ft 151)	8,190,983,291	0.577	156,501,315,125	11.021	Saúde
(-) (12) FUNDEF (II, IE, ITR, IR, IPI) (ft 112)	7,167,164,577	0.505	149,334,150,548	10.516	Ensino Fundamental
(-) (13) Resultado do Banco Central (ft 152)	6,448,000,000	0.454	142,886,150,548	10.062	Amortização da dívida
(-) (14) Retorno de financiamentos (OOC) (ft 159)	5,502,672,203	0.388	137,383,478,345	9.675	Serviço da dívida
(-) (15) Op. De crédito externas - moeda (148)	4,596,449,174	0.324	132,787,029,171	9.351	Amortização da dívida e diversos
(-) (16) Cont. prov. .s/ valores. de nat. Finananc. (ft 179)	4,565,065,472	0.321	128,221,963,699	9.030	Fundo de combate à pobreza
(-) (17) Dividendos - União (ft 197)	3,889,655,000	0.274	124,332,308,699	8.756	Social
(-) (18) Contribuição salário educação (ft 113)	3,709,100,000	0.261	120,623,208,699	8.495	Transf. Const. A Est. E Municípios; educação
(-) (19) Comp. Fin. Exp. de Petrol./Gás Natural (ft 142)	3,529,583,961	0.249	117,093,624,738	8.246	Transf. Const. A Est. E Municípios; tecnologia
(-) (20) Recursos das Op. Oficiais de Crédito (ft 160)	3,372,326,683	0.237	113,721,298,055	8.009	Agricultura
(-) (21) Cont. do Servidor Seg. Social (ft 156)	1,815,455,954	0.128	111,905,842,101	7.881	Previdência social
(-) (22) Cont. Patronal Seg. Social Pública (ft 169)	1,813,600,272	0.128	110,092,241,829	7.753	Previdência do servidor público
(-) (23) Taxas pelo Poder de Polícia (ft 174)	1,671,107,526	0.118	108,421,134,303	7.635	Ações relacionadas com as taxas
(-) (24) Outr. Contribuições Econômicas (ft 172)	1,533,312,788	0.108	106,887,821,515	7.527	Ações relacionadas com as contribuições
(-) (25) Op. De Crédito Int. moeda (ft 246)	1,529,008,449	0.108	105,358,813,066	7.420	Aplicações específicas

Continua...

FONTE DE RECEITA		% PIB	REMANESCENTE	% PIB	APLICAÇÃO DO RECURSO
(-) (26) Privatizações (ft 163)	1,412,422,999	0.099	103,946,390,067	7.320	Serviço da dívida
(-) (27) Retorno de Op. Crédito (BEA/BIB) (ft 171)	1,411,312,466	0.099	102,535,077,601	7.221	Serviço da dívida
(-) (28) Comp. Fin. Petrol./Gás Nat. Condicion. (ft 985)	1,399,423,915	0.099	101,135,653,686	7.122	Reserva de contingência e outros
(-) (29) Contrib. rel. a demissão sem justa causa (ft.184)	1,336,730,988	0.094	99,798,922,698	7.028	Outras despesas correntes
(-) (30) Juros sobre tributos (ft.132)	1,281,578,716	0.090	98,517,343,982	6.938	Reserva de contingência
(-) (31) Comp. Fin. Util. Rec. Hídricos (ft 134)	1,273,349,359	0.090	97,243,994,623	6.848	Trasnsf. A Est. E Mun. E Rec. Hídricos
(-) (32) Rec. De Conces. e Permis. (ft 129)	1,115,595,880	0.079	96,128,398,743	6.770	Serviço da dívida e diversos
(-) (33) Contr. Soc. Lucro Pes. Jurid. Condicion. (ft 951)	879,999,996	0.062	95,248,398,747	6.708	Saúde da Família
(-) (34) Contrib Concursos de Prognóst (ft 118)	829,847,784	0.058	94,418,550,963	6.649	Educação, esportes, cultura
(-) (35) C.P Adic.Frete Renov.Mar.Merc. (ft 135)	779,494,396	0.055	93,639,056,567	6.594	Transporte aquaviário
(-) (36) Alien. Tít. e Val. Mobiliários (ft 187)	587,583,833	0.041	93,051,472,734	6.553	Serviço da dívida
(-) (37) Oper.Créd.Ext.-Bens e/ou Serv. (ft 149)	537,680,725	0.038	92,513,792,009	6.515	Reaparelhamento das forças armadas
(-) (38) Outras Contribuições Sociais (ft 176)	487,433,654	0.034	92,026,358,355	6.481	Agricultura e questões fundiárias
(-) (39) Multas Incidente .s/ Receita .Adm pela SRF (ft 158)	466,058,194	0.033	91,560,300,161	6.448	Administração tributária
(-) (40) Comp. Financ. Recursos Min. (ft 141)	346,116,368	0.024	91,214,183,793	6.424	Transferências constitucionais
(-) (41) Operações de Cred.-Ret.Ref.Div.Clube de Paris (ft 189)	334,676,032	0.024	90,879,507,761	6.400	Serviço da dívida
(-) (42) Dividendos-União (ft 997)	317,105,000	0.022	90,562,402,761	6.378	Serviço da dívida e energia elétrica
(-) (43) Sel.Cont., Loj. Francas-Fundaf (ft 131)	301,377,576	0.021	90,261,025,185	6.356	Administração tributária
(-) (44) Fundaf-hon. Advocatícios (ft 157)	185,650,236	0.013	90,075,374,949	6.343	Reserva de contingência e adm. Tributária
(-) (45) Prod. Aplic.Rec.Sal. Educ. (ft 293)	172,213,030	0.012	89,903,161,919	6.331	Criança na escola
(-) (46) Transferências do I.T.R. (ft 102)	130,825,539	0.009	89,772,336,380	6.322	Transferências constitucionais
(-) (47) Taxas por Serviços Públicos (ft 175)	102,062,156	0.007	89,670,274,224	6.315	Administração tributária e outros
(-) (48) Doações. Ent. Internac. (195)	101,008,331	0.007	89,569,265,893	6.308	Meio ambiente
(-) (49) Alien. Bens Apreend. - Fundaf (ft 139)	83,460,116	0.006	89,485,805,777	6.302	Reserva de contingência e assistência social
(-) (50) Outras Receitas Originárias (ft 186)	81,019,356	0.006	89,404,786,421	6.296	Serviço da dívida
(-) (51) Rec. De Convênios (ft 281)	80,637,446	0.006	89,324,148,975	6.290	Pesquisa, Agricultura
(-) (52) Custas Judic. - funpen (ft 127)	65,076,900	0.005	89,259,072,075	6.286	Sistema penitenciário
(-) (53) Rec. De Convênios (ft 181)	37,965,200	0.003	89,221,106,875	6.283	Apoio do exército à sociedade

Continua...

FONTE DE RECEITA		% PIB	REMANESCENTE	% PIB	APLICAÇÃO DO RECURSO
(-) (54) Contr.Desenv.Ind.Cin.Nac. (ft 130)	27,113,160	0.002	89,193,993,715	6.281	Cinema, som e vídeo
(-) (55) Ref. Patrim. - Alien. de Bens (ft 162)	24,980,241	0.002	89,169,013,474	6.280	Habitação
(-) (56) Rec.Prog.Adm.Patrim.Imob. (ft 133)	8,467,336	0.001	89,160,546,138	6.279	Gestão do patrimônio público
(-) (57) Op.Créd.Ext. - Bens e/ou Serv. (ft 249)	7,146,054	0.001	89,153,400,084	6.278	Ensino de graduação
(-) (58) Doaç.Pes. ou Inst. Priv.Nac. (ft 296)	3,763,116	0.000	89,149,636,968	6.278	Hospitais de ensino, ensino de graduação
(-) (59) Iof – Ouro (ft 119)	3,010,783	0.000	89,146,626,185	6.278	Transferências constitucionais
(-) (60) Oper.Créd.Int.-Bens e/ou Serv. (ft 147)	2,700,000	0.000	89,143,926,185	6.278	Marinha e SUS
(-) (61) Oper.Créd.Int.-Bens e/ou Serv. (ft 247)	1,681,865	0.000	89,142,244,320	6.278	Ensino de graduação
(-) (62) Doações. Ent. Internac. (ft 295)	1,308,560	0.000	89,140,935,760	6.278	Agricultura e adm. Pública
(-) (63) Recursos próprios (ft 150,180,250,280)	14,584,487,444	1.027	74,556,448,316	5.250	Diversos
(-) (64) Recursos ordinários (ft 100, 900)	74,556,448,316	5.250	0	0.000	Diversos

FONTE: PLO 2003 (Projeto de Lei Orçamentária 2003)

6 CONCLUSÕES

Tendo em vista o alto grau de vinculação prévia de receitas do orçamento federal, constatamos que esta característica pode ser explicada pela percepção preponderante entre os agentes políticos de um processo fiscal compatível com o modelo do "Leviatã restrito", descrito na seção 4.4. O que se observa é uma corrida generalizada dos diversos interesses no sentido de garantir sua fatia do bolo orçamentário contra incertezas decorrentes do ambiente marcado por alto nível de instabilidade política e econômica. Nos doze anos de vigência da nova Constituição, além dos sete fundos previstos no texto da própria Lei maior (FPE, FPM, FCO, FNO, FNE, Fundo Partidário e Fundo Nacional de Saúde) foram instituídos 19 novos fundos e novas propostas estão constantemente sendo levantadas no parlamento (Sanches, 2003). Os políticos incorporaram aos seus discursos a criação de fundos especiais como uma espécie de varinha de condão capaz de solucionar os mais diversos problemas.

O quadro institucional do orçamento federal descrito revela um padrão de comportamento ético descrito por Buchanan (Buchanan e Musgrave, 1999) como "anarquia moral", caracterizado pela manifestação de comportamentos que refletem a busca do interesse próprio, no sentido estreito do termo, da parte de todos ou de uma grande parcela das pessoas na sua interação social; os demais membros da comunidade simplesmente são tratados como parte de um "mundo natural" por quem não se demonstra nenhum respeito recíproco.

Outros tipos de comportamento estilizados descrito por Buchanan são a "comunidade moral" e a "ordem moral". A "comunidade moral" descreve uma sociedade em que um grande número de pessoas trata os outros como extensões de si próprio e se comportam como se a comunidade inclusiva fosse a unidade moral

relevante cujos interesses devem ser ampliados. Neste paradigma não existem conflitos interpessoais internos à comunidade. A terceira, a "ordem moral" seria a "great society" de Hayek. Nela as pessoas não tratam os interesses dos outros como seus mas também não os vêem como párias como na "anarquia moral". Os outros são vistos como membros da espécie humana e percebe-se a existência de parcerias potenciais em interações mútuas para o benefício comum. O relacionamento moral entre as pessoas é de respeito e tolerância mútua e cada pessoa adere ao cumprimento das normas que possibilitam tratamento igualitário. A "ordem moral" seria um estágio avançado de desenvolvimento humano que não encontra paralelo no mundo real enquanto que a "comunidade moral" seria o padrão encontrado hoje nos Estados Unidos e nos países do leste europeu.

Em estudo dos padrões de comportamento orçamentários em países pobres ou em desenvolvimento, Wildavsky (1974) constatou um alto grau de semelhança entre as práticas orçamentária desenvolvidas nesses países, diferentemente dos padrões encontrados nos países avançados econômica e socialmente. Graus variáveis de riqueza, incerteza e cultura entre os diversos países seriam os determinantes básicos dos padrões de comportamento. O argumento essencial é o de que sendo o orçamento público um processo político complexo em que os participantes possuem interesses muitas vezes conflitantes, observa-se que, num ambiente de grande incerteza e pobreza, os atores têm o incentivo de desenvolver estratégias com o objetivo de aumentar sua respectiva margem de manobra. Deste processo dinâmico emergem padrões de comportamento identificados como anômalos, porém racionais. Entre os comportamentos defensivos detectados nos países menos desenvolvidos foram observados altos índices de vinculação prévia de receitas orçamentárias.

Uma preocupação básica de um déspota esclarecido seria evitar ao máximo a percepção que os cidadãos têm do ônus dos impostos pagos. A inconfidência mineira aconteceu porque a coroa portuguesa desconsiderou esta regra básica. Daí a preferência por impostos indiretos e outros mecanismos que dificultam ao cidadão perceber que o que ele está pagando é um tributo. O argumento essencial deste trabalho é o de que o caminho para o desenvolvimento social, principalmente em países com um longo caminho a percorrer nesse campo, pode ser facilitado na medida em que aumentar o grau de percepção de cada cidadão na condução do destino da sua comunidade. E uma

forma de ajudar nesse objetivo é o desenvolvimento de um sistema fiscal que evidencie cada vez de forma mais concreta a relação entre impostos pagos e os serviços prestados pelo governo, sendo o elemento de ligação entre esses dois lados, o desejo soberano de cada indivíduo.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso:** cem anos de política econômica republicana: 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p.7-30

AMADO, Antônio. **Notas sobre planejamento em geral e planejamento estratégico situacional**. Brasília: Associação Brasileira de Orçamento Público - ABOP, 1995.

ANDERSON, Gary M. The fiscal significance of user charges and earmarked taxes: a survey. In: _____. **Charging for government:** user charges and earmarked taxes in principle and practice. New York: Routledge, 1991. Chapter 2, p. 13-33.

ARROW, K. J.[1951] **Social choice and individual values.** New York: John Wiley and Sons, 1963.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças.** 15.ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BERGSON, A . A reformulation of certain aspects of welfare economics. **Quarterly Journal of Economics**, v. 52, p.314-344, feb. 1938.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS E FISCALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO 2004. **Nota técnica n. 12/2002: subsídios à apreciação da proposta orçamentária para 2003.** Brasília, 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Boletim Estatísico de Pessoal**. Brasília, ago. 2002.

BRAYBROOK, D.; LINDBLOM, C.E. **A strategy of decision:** policy evaluation as a social process. Glencoe, ILL: The Free Press of Glencoe, 1963.

BRITTAIN, Sir Herbert. **The British Budgetary System.** New York: Macmillan, 1959.

BROWNING, Edgar K. Collective choice and general fund financing. **Journal of Political Economy**, v. 83, n. 2 p. 377-390, 1975.

BUCHANAN, James M. The constitution of economic policy. **The american economic review**. V. 77, n. 3, p. 243-250, jun. 1987.

_____.. **Fiscal theory and political economy.** Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1960.

_____. **Public finance in democratic process:** fiscal institutions and individual behavior. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1967. 307 p.

_____. The pure theory of government finance: a suggested approach. **Journal of Political Economy**, v. 57, p.496-506, dec. 1949.

_____. **La scienza delle finanze:** the italian tradition in fiscal theory. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1960. Cap. II.

_____. The constitutional economics of earmarking. In: _____. **Charging for government: user charges and earmarked taxes in principle and practice.** New York: Routledge, 1991. p.152-162 , Cap. 10.

_____; MUSGRAVE, Richard A . **Public finance and public choice, two contrasting visions of the state.** Cambridge, Mass & London: The MIT Press, 1999.

_____, TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent**: the logical foundations of constitutional democracy. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1962.

BURKHEAD, Jesse. **Government Budgeting**. London: John Wiley and Sons, Inc., 1956.

CHANG, Ha-Joon. **The political economy of industrial policy**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan. 1996.

COASE, Ronald. The problem of social cost. **Journal of law and economics**, v. 3, p. 1-44, 1960.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. **Revista ABOP** , Brasília, v. 4, n. 43. 2002.

CYERT, R.; MARCH, James G. **Behavioral theory of the firm.** Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1963.

DAVIS, O A; DEMPSTER, M.A H.; WILDAVSKY, A A theory of the budgetary process. **American Political Science Review,** v. 60, p. 529-547, 1966.

_____. Towards a predictive theory of government expenditure: US domestic appropriations. **British Journal of Political Science,** v. 64, p. 426-448, 1974.

DE VITI DE MARCO, Antônio. **Fisrst principles of public finance.** New York, 1936.

DHILLON, Amrita; PERRONI, Carlo. Tax earmarking and grass-roots accountability. **Economics leters**, n. 72, p. 99-106, 2001

DOWNS, Anthony. **An economic theory of political action in a democracy**. Journal of political economy, Chicago, v. 65, p. 135-150, 1957.

_____. The public interest: its meaning in a democracy. **Social Research**, v. 29, p. 1-36.

DRAZEN, Allan. **Polical economy in macroeconomics.** Princeton, NJ: Princeton University Press. 2000.

EKLUND, P. A theory of earmarking appraised. **National Tax Journal,** jun. 1972.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo, v1, v.2: Editora Globo.

FLOWERS, M.; DANZON, P. The separation of redistributive and alocative functions of government. **Jounal of Public Economics,** v. 24, p. 373-380, aug. 1984.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia Editora Nacional: Publifolha, 2000. (Grandes nomes do pensamento brasileiro).

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas:** teoria e prática no Brasil. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GOLDFAJN, Ilan. **Há razões para duvidar que a dívida pública no Brasil é sustentável?** Banco Central, 2002. (Nota Técnica n. 25)

GRAMSCI, Antonio. **A questão meridional.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GRANATO, Fernando. **Sociedade de ladrões:** ou como um desconhecido funcionário transformou-se no pivô do escândalo que abalou o país. São Paulo: Página Aberta, 1994.

HARDIN, Garrett. **The tragedy of the commons**. Science, 162, p. 1243-1248, dec. 1968.

HAYEK F. A **Direito, legislação e liberdade:** uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo, Visão, 1985(c). (v.3 - A ordem política de um povo livre)

_____. **Direito, legislação e liberdade:** uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo, Visão, 1985(b). (v.2 - A miragem da justiça social)

_____. **Direito, legislação e liberdade:** uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. (v.1 Normas e ordem) São Paulo, Visão, 1985(a).

HOVENKAMP, Herbert. Law and economics in the united states: a brief historical survey. **Cambridge journal of economics**, Cambridge, v.19, p. 331-352, 1995.

KEY, V. O. The lack of a budgetary theory. **American political science review**, v. 34, p. 1137-44, dec. 1940.

KEYNES, J.M. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. London: Macmillan, 1936.

KRAAN, Dirk-Jan. **Budgetary decisions:** a public choice approach. Cambridge: Cambrdige University Press, 1996, 277 p.

LEE, Dwight R; TOLLISON, Robert D. Tax norms, fiscal reality, and the democratic state: user charges and earmarked taxes in principle and practice. In: _____. **Charging for government:** user charges and earmarked taxes in principle and practice. New York: Routledge, 1991. Chapter 1, p. 1-12.

LEMGRUBER, João Baptista A ; GUEDES, Reginaldo de Almeida; TRISTÃO, Gilberto. Posicionamento das entidades da administração descentralizada, órgãos autônomos e fundos, no contexto orçamentário. **Revista ABOP**, Brasília, v. 2, n. 3, p 7 - 66, set./dez. 1976.

LEWIS, Verne B. **Toward a theory of budgeting**. Public budgeting and finance. Autumn, 1981.

LINDAHL, Erik. [1919] **Classics in the theory of public finance. Just taxation: a positive solution.** London: New York: Macmillan, 1958. p. 168-176

_____. [1928] Some controvertial questions in the theory of taxation. In: _____. **Classics in the theory of public finance.** London: New York: Macmillan, 1958. p. 214-232.

LOUREIRO, Maria Rita. **Os economistas no governo:** gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LUCAS, Robert E. Some international evidence on output-inflation tradeoffs. **American Economic Review**, june 1973.

_____. Expectations and the neutrality of money. **Journal of Economic Theory**, april 1972.

MACHADO JUNIOR, José Teixeira Fundos e receitas vinculadas. **Revista ABOP**, n. 12, mai./ago. 1980.

MARCH, J.G.; SIMON, H.A **Organizations.** New York: John Wiley, 1958

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil:** uma visão geral. Brasília: ENAP, 1995.

_____. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **Manifesto of the communist party**. Peking: Foreign Languages Press. 1975.

McMAHON, W.; SPRENKLE, C. M. A theory of earmarking. **National Tax Journal**, v. 23, p. 255-261, 1970.

_____. Earmarking and the theory of public expenditure. **National Tax Journal**, v. 23, p. 229-230. 1972

MELO, Celso Antônio Bandeira e de. **Manual das autarquias municipais.** [s.l.]: Serviço Nacional dos Municípios do Ministério do Interior, 1969.

MÉSZÁROS, István [1995] **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo Editorial e Campinas: Editora da UNICAMP , 2002.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na Sociedade Capitalista**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MILLS, John Stuart. **Principles of political economy and chapters on socialism**. Oxford: Oxford University Press, 1994. 450 p. (Oxford World's Classics).

MUELLER, Dennis C. **Public Choice II**: a revised edition of public choice. Cambridge: Cambridge university press, 1989. 518 p.

MUSGRAVE, Richard A . The voluntary exchange theory of public economy**. Quarterly Journal of Economics,** p. 213-237, feb. 1939.

_____. **The theory of public finance**: a study in public economy. New York: Mcgraw-Hill book company, 1959.

_____. Richard A; PEACOCK, Alan T. **Classics in the theory of public finance.** New York: St. Martin's Press, 1967.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

NÓBREGA, Maílson et al. Idéias para salvar o orçamento. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 29 de setembro de 2002. A7.

NORTH, Douglass. C. **Institutions, institutional change and economic performance:** political economy of institutions and decisions. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OFFE, Claus et alli. **Modernity and the State**: East West. Polity Press, 1996.

OLSON, Mancur. [1965] **The logic of collective action:** public goods and the treory of groups. Cambridge: Massachusetts and London: Harvard University Press, 2001.

ORCHARD, Lionel; STRETTON, Hugh. Cambridge journal of economics. **Public Choice**, v.21, p. 409-430, 1997.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge university press, 1990. 280 p.

OSTROM, Vicent **The intelectual crisis in american public administration.** Alabama: The University of Alabama Press, 1974.

PEACOCK, A. The limitations of public goods theory: the lighthouse revisited. In: _____. **The economic analysis of government.** Oxford: Martin Robertson, 1979.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. **Political economics: explaining economic policy**. Massachusetts Institute of Technology, 2000.

PIGOU, A. C. **A Study in Public Finance.** London: Macmillan, 1951.

RAWLS, John **A theory of justice.** Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971. 607 p.

REIS, Heraldo da Costa. Fundos especiais: nova forma de gestão de recursos públicos. **Revista da Administração Municipal,** v. 38, n. 201, out./dez. 1991.

REDMAN, Deborah. **The rise of poliical economy as a science**: methodology and the classicals economists. Chapter 6: Malthus and Ricardo, Chapter 7: John Stuart Mill: Last of the newtonians. Cambrdige and London: MIT Press, 1997.

RIKER, William H. **The theory of politica coalitions.** New Haven: London: Yale University Press, 1962.

ROBBINS, Lionel [1932]. **An essay on the nature and significance of ecoomic science**. 2. Ed. London: Macmillan, 1952.

SACHS, Jeffrey D.; LARRAIN, B. Felipe. **Macroeconomia.** São Paulo: Makron Books, 1995.

SAINT-PAUL, Gilles. The "New political economy": Recent books by Allen Drazen and by Torsten Persson and Guido Tabellini. **Journal of economic literature**, v. 38, p. 915-925, dec. 2000.

SAMUELSON, P. A. **Foundations of economic analysis.** Cambridge: Harvard University Press. 1947.

_____. [1954] The pure theory of public expenditure. In: STIGLITZ, Joseph (ed.) **The collected scientific papers Paul A. Samuelson**. Cambridge, Mass: MIT Press, 1966. p. 387-389

_____. Aspects of public expenditure theories. In STIGLITZ, Joseph (ed.) **The collected scientific papers Paul A. Samuelson**. Cambridge, Mass: MIT Press, 1966. p. 350-356.

_____. Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure. In STIGLITZ, Joseph (ed.) **The collected scientific papers Paul A. Samuelson**. Cambridge, Mass: MIT Press, 1966.

SAX, Emil. [1924] **The valuation theory of taxation.** London: New York: Macmillan, 1958. p. 177-189 (Classics in the theory of public finance).

SANCHES, Osvaldo Maldonato. Fundos especiais: origens, evolução e situação atual na administração federal. FGV.

SHAND, D. A . **Budgeting for results:** perspectives on public expenditure management. OECD, 1995.

SILVEIRA, Antônio Maria da. A perspectiva da escolha pública e a tendência institucionalista de Knight. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 111-133, jan/mar 1996.

SIMON, H.A. Theories of decisoion making in economics and behavioral science. **American Economic Review**, v. 49, p. 253-283, 1959.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SMITH, Adam. [1776] **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural. 1988.

TEJA, Ranjit S.; BRACEWELL-MILNES, Barry. **The case for earmarked taxes:** government spending and public choice. London: Institute of economic affairs, 1991. 103 p.

TULLOCK, Gordon. The welfare costs of tariffs, monopoly and theft. **Western Economic Journal**, v. 3, p. 223-233, 1967.

WAGNER, Richard E.; LEE, Dwight R. The political economy of tax earmarking. In: _____; _____. **Charging for government:** user charges and earmarked taxes in principle and practice. New York: Routledge, 1991. p. 90-109

WICKSELL, Knut. [1896] **A new principle of just taxation.** London: New York: Macmillan, 1958. p.72-118 (Classics in the theory of public finance).

WILDAVSKY, Aaron. **Budgeting: a comparative theory of budgetary processes.** 2.ed. New Brunswick (U.S.A) : Oxford (U.K.), Transaction Books, 1986.

_____. **Speaking truth to power**: the art and craft of policy analysis. Boston e Toronto: Little, Brown and Company. 1979.

WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. **The new politics of the budgetary process.** 3.ed. New York: Longman, 1996.

_____. **Planning and budgeting in poor countries.** New York: John Wiley & Sons. 1974.

WITTMAN, Donald. Why democracies produce efficient results. **Journal of Political Economy**, v. 97, n. 6, p.1395-1403, 1989.