

ISSN 1022-4057

Português

English

Español



ECONOMIC ANALYSIS OF LAW REVIEW

abde
Associação Brasileira
de Direito e Economia

 Universidade
Católica de Brasília


EDITORA
universa

www.ealr.com.br

Economic Analysis of Law Review

Economia Constitucional e *Public Choice*: a tendência estatal à expansão fiscal e seus limites institucionais

Carolina Leister¹

Fundação Getúlio Vargas

Escola de Economia de São Paulo

RESUMO

A partir da prova formal relativa à instabilidade das soluções obtidas por meio das regras majoritárias proporcionada pelo teorema da impossibilidade geral de Arrow, os teóricos da Economia Constitucional/*Public Choice* estendem as consequências desse teorema apontando como as decisões políticas sob maioria impactam negativamente na atividade fiscal do Estado levando o setor público a expandir-se para além dos limites fixados constitucionalmente para ele e drenando recursos do setor privado. As soluções propostas para esse inchaço estatal devem estar previstas e figurar na própria Constituição por meio da limitação e definição exógena do conjunto oportunidade referente às decisões tomadas sob maioria.

Palavras-chave: Teorema da impossibilidade geral de Arrow. Regras majoritárias. Expansão fiscal estatal. Bens públicos. Leis fiscais.

JEL: D72, K20

ABSTRACT

From the Arrow's General Impossibility Theorem indicating the instability of the majoritarian rules, the theoreticians of Constitutional Economics/*Public Choice* extend the consequences of this theorem pointing as the decisions politics under majority leading the public sector to become enlarged beyond the constitutional limits fixed for it. The solutions proposed for this expansion must be placed in the proper Constitution, limiting and defining the permissible alternatives to the decisions taken under majority.

Key words: Arrow's General Impossibility Theorem. Majoritarian rules. Public finance expansion. Public goods. Finance laws.

R: 23/10/09 **A:** 15/3/10 **P:** 11/6/10

¹ Comentários devem ser enviados para carolina.leister@fgv.br.

1. Introdução

Desde a propositura do paradoxo do voto pelo Marquês de Condorcet, a regra da maioria, como instituto apto a tornar operacionais o pressuposto individualista e o regime democrático, tem sido questionada como método incapaz de identificar uma única solução-alternativa como estado social ótimo. Por estado social entende-se uma certa alocação (*inputs*) e distribuição (*outputs*) de recursos entre os membros da sociedade, *i.e.*, a melhor alocação-distribuição possível². No modelo de mercado competitivo em que os agentes econômicos são muitos vendedores e consumidores, alocação e distribuição de recursos são promovidas por meio das leis de mercado, sem a concorrência de quaisquer pressupostos valorativos que não as preferências e capacidades desses agentes econômicos. Das falhas de mercado insolúveis no interior deste modelo, notadamente, a sub-oferta de bens públicos pelo mercado, justifica-se incorporar ao modelo um terceiro agente econômico, o Estado.

Os recursos devem ser alocados, agora, por meio de dois mecanismos distintos, um descentralizado, promovido por meio de contratos privados, *viz.* contratos de compra-e-venda, efetuados na economia de mercado, outro centralizado, por meio da agregação das preferências individuais e da decisão política realizada sob maioria, pelo Estado. A vantagem do primeiro mecanismo, segundo os liberais, consiste na desconsideração de quaisquer julgamentos de valor exógenos às preferências individuais na alocação e distribuição de recursos. Seu custo, todavia, é não fazer frente às falhas de mercado decorrentes da operação das leis de mercado. Na tentativa de sanar essas falhas, justifica-se a incorporação de outro agente nos modelos econômicos, o Estado, que opera na alocação e distribuição de recursos a partir de regras majoritárias, que permitem operacionalizar tanto o pressuposto individualista segundo o qual apenas as preferências individuais devem ser consideradas nas decisões políticas, operando, portanto, nesse particular tal qual as leis de mercado, quanto o regime democrático, que defende que as decisões políticas devem seguir a vontade da maioria não caso de faltar o consenso unânime.

Nada obstante, desde a propositura do paradoxo do voto, cujo resultado é estendido por Arrow, através de seu teorema da impossibilidade geral, para qualquer formato auferido por uma função de bem-estar social, verificou-se que as regras majoritárias são incapazes de identificar um único estado social ótimo quando as decisões políticas contam com mais de dois tomadores de decisão e duas alternativas (Arrow [1951] 1963). Sem adentrar com mais profundidade nesta seara, ressalte-se apenas, que, como consequência, caso não haja preferência unânime por um estado social quando comparado com todas as demais alternativas (um ganhador de Condorcet), *i.e.*, quando fazem parte do conjunto oportunidade apenas alternativas não-dominadas, aquelas que podem bater ao menos uma outra alternativa e ser batida por ao menos uma das demais do conjunto, qualquer estado social pode ser obtido pelas regras majoritárias, e, o que é ainda mais resiliente, sempre se pode construir uma alternativa envolvendo uma certa alocação e distribuição de recursos capaz de ser aprovada relativamente ao *status quo* por uma maioria, portanto, indicando que regras majoritárias tendem a ser instáveis quanto às soluções auferidas³. Essa propriedade relativa à instabilidade decorrente de tais regras tende a ser conhecida pelo nome de ciclicidade da maioria.

² Sem adentrar aqui na polêmica relativa à definição e identificação dessa melhor alocação-distribuição.

³ Evidentemente, no conjunto envolvendo as alternativas lotadas na superfície paretiana, justamente aquelas de maior interesse para a economia do bem-estar, nenhum consenso unânime poderá ser auferido, e isto pela própria definição econômica tanto de estado quanto de movimento paretiano.

Caso seja considerado que o regime democrático implica na alternância de poder, a ciclicidade não é, em si, um problema, visto que viabiliza a substituição dos governantes em eleições democráticas e diretas. Consequências adversas, todavia, são esperadas advir da operação das regras majoritárias no parlamento, quando as decisões políticas implicam na seleção de políticas públicas a serem implementadas pelo governo e na definição de suas fontes de financiamento. Nesses casos, as regras majoritárias incorrem em duas consequências adversas, quer as políticas públicas sejam alocativas, envolvendo a oferta de um bem público, quer sejam políticas públicas mais puramente redistributivas, envolvendo transferências de renda. Quando se trata de políticas redistributivas, a consequência é a insegurança jurídica, ainda que neste caso, para além dessa insegurança nenhuma ineficiência econômica venha a ser obtida. No caso de políticas alocativas, entretanto, deseconomias são esperadas advir, como será demonstrado ao longo desse artigo.

2. O Teorema da Impossibilidade Geral de Arrow: uma função de bem-estar sob o formato de regras majoritárias

Por função de bem-estar social entende-se aqui aquela definição consagrada pela literatura econômica, *i.e.*, um instrumental capaz de, – dada a falta de unanimidade que é esperada ocorrer entre os tomadores de decisão acerca das alternativas não-dominadas disponíveis no conjunto oportunidade envolvendo diferentes alocações-distribuições de recursos –, selecionar um único estado social ótimo, *i.e.* identificar uma única solução dado o problema de decisão política tratado. Admitindo-se que no conjunto oportunidade consta um ganhador de Condorcet, a alternativa dominante ou aceita unanimemente como a melhor, sempre é possível selecioná-la por meio dessa função. Quando no conjunto oportunidade constam alternativas não-dominadas, por outras palavras, quando o conjunto não satisfaz o critério da unanimidade (versão fraca do critério paretiano) que permite identificar uma única alternativa melhor para cada indivíduo, o que corresponderia à maioria das decisões políticas, essa função é indecível, não sendo capaz de identificar uma alternativa socialmente melhor. Se adotado como critério que essa ‘alternativa melhor’ corresponde à alternativa melhor apenas para uma maioria, ainda assim a solução não poderá ser alcançada a não ser que se a função incorpore julgamentos de valor substantivos, exógenos e para além das preferências dos indivíduos. Em outros termos, para tornar a função de bem-estar decidível faz-se necessário incorporar comparações interpessoais de utilidade.

Para a função de bem-estar de Bergson, ao pretender prescindir dessas comparações traz como consequência a indecibilidade da função no caso do conjunto oportunidade não conter uma alternativa dominante ou um ganhador de Condorcet. Se se pretende, alternativamente, alcançar a decidibilidade da função, far-se-á necessário adotar julgamentos de valor substantivos para além das preferências individuais. É em prol dessa decidibilidade da regra que Arrow formula suas cinco condições que devem ser satisfeitas por uma forma candidata a uma função de bem-estar social. Cabe ressaltar que essas condições não são modeladas de forma hierarquizada, devendo ser simultaneamente satisfeitas por uma forma de função. Ainda, as condições por ele apresentadas pretendem operacionalizar simultaneamente o pressuposto individualista e o regime democrático, expresso em Arrow em termos de racionalidade coletiva. Antes de apresentar essas condições, contudo, cabe introduzir a linguagem a partir da qual são expressas preferências e escolhas.

Primeiramente, preferências são representadas em termos de uma estrutura relacional ordinal aplicada a comparações binárias, *i.e.*, considerando as alternativas aos pares⁴.

De outra forma, sendo assumidas as alternativas x , e y , a relação entre elas, segundo a linguagem arrowiana, é expressa como preferida ou indiferente. Assim,

$$x R y \quad [x \text{ é preferido ou indiferente a } y]$$

A relação R permite expressar tanto a preferência quanto a indiferença.

Preferência:

$$(x P y) \rightarrow \sim(y R x)$$

Indiferença:

$$(x I y) \rightarrow ((x R y) \wedge (y R x))$$

Construída a linguagem para a preferência, é definida a série de escolha. Neste caso, dado um conjunto de alternativas, $x, y \in S$, a série de escolha $C(S)$ é a série contendo todas as alternativas não-dominadas.

$$\begin{aligned} &\text{Se} \\ &x P y, \text{ ou } (x R y) \rightarrow \sim(y R x), \\ &\quad \text{então} \\ &C([x, y]) = x, \\ &\quad \text{e, se} \\ &x I y, \text{ ou } ((x R y) \wedge (y R x)), \\ &\quad \text{então} \\ &C([x, y]) = x, y. \end{aligned}$$

Assim, a série de escolha identifica todas as alternativas não-dominadas, dado um conjunto finito de alternativas. Tendo a considerar que esta maneira de definir a série de escolha ou o conjunto oportunidade indica que a função de bem-estar de Arrow opera sobre alternativas lotadas na fronteira paretiana, *i.e.*, estados sociais mais puramente redistributivos nos quais é impossível melhorar a posição de um indivíduo sem piorar a de outro (Leister, 2005). Esta exigência pode ser dispensada sem inconvenientes aqui.

Dessas definições, os dois axiomas que operacionalizam a noção de racionalidade podem ser apresentados.

Axioma I: Completeza ou Comparabilidade

De duas alternativas x e y , ou, x é preferida/ indiferente a y ou y é preferida/ indiferente a x . Formalmente declarado:

$$(x R y) \vee (y R x).$$

Significa dizer que duas alternativas sempre podem ser comparadas em termos de preferência ou indiferença.

Axioma II: Transitividade

⁴ Arrow não trabalha nem com funções utilidade individuais nem com curvas de indiferença. Não requer também cardinalidade. As preferências são expressas unicamente em termos de relações ordinais binárias.

De três alternativas x , y e z , se x é preferida/ indiferente a y , e y é preferida/ indiferente a z , segue-se que x é preferida/indiferente a z . Formalmente:

$$((x R y) \wedge (y R z)) \rightarrow (x R z)$$

Satisfeitos estes dois axiomas, assume-se que as preferências são consistentes.

A seguir são apresentadas as cinco condições requeridas por Arrow a serem satisfeitas por uma função de bem-estar social.

Condição 1 (Racionalidade): as relações de ordenação satisfazem os axiomas I e II⁵.

Condição 2 (Domínio Irrestrito): quaisquer série de ordenações são admissíveis. Arrow sustenta o individualismo dessa tese, *verbis*: ‘Ele (o individualismo) expressa precisamente a idéia que todas as escolhas sociais são determinadas por desejos individuais’ ([1951] 1963, p. 29).

Condição 3 (Condição de Pareto): SE x é preferida a y na ordenação de cada indivíduo, E SE, ao menos um indivíduo tem sua posição melhorada em x sem que nenhum outro tenha sua posição piorada, ENTÃO, x ainda é preferida a y .

Condição 4 (Independência Binária): SE é o caso de, dada uma série de três alternativas x , y e z , $x R y$ e $R z$, temos $C([x, y, z]) = x$, e dada uma outra série de alternativas x , y e w , $x R y$ e $R w$, ENTÃO, $C([x, y, w]) = x$.

Segundo Saari, esta condição requer: ‘basear estritamente o ranking relativo de quaisquer dois candidatos sobre os méritos relativos apenas a ambos’ (2001, p. 38).

Condição 5 (Não-Ditadura): a função de bem-estar social não pode ser imposta.

Dadas estas cinco condições busca-se por uma fórmula para a função de bem-estar social que as satisfaça. Contudo, não há candidato a tal função que não viole ao menos uma dessas condições se a escolha envolve mais do que duas alternativas. Segue-se o teorema da impossibilidade geral. O teorema em tela apenas identifica um vício procedimental, qual seja ele, que essas condições são inconsistentes entre si. Por serem inconsistentes as condições, uma função de bem-estar social com a propriedade da decidibilidade não pode ser obtida. A consequência, a indecidibilidade, é, portanto, uma decorrência lógica de premissas contraditórias: *ex contradictione quod libet*⁶.

A prova arrowiana do teorema segue a estratégia de redução ao absurdo: ao serem tomadas mais de duas alternativas, as fórmulas candidatas à função de bem-estar social engendram a inconsistência. Nessa, ou uma alternativa x é escolhida, se não se quer violar uma das condições, *viz.*, a condição da racionalidade, e nesse caso outra condição é violada, a não-ditadura, ou uma outra alternativa y é selecionada do processo, satisfazendo a não-ditadura mas violando a racionalidade. A prova aqui reconstruída tem o formato e a estrutura de Saari (2003) e Frohlic e Oppenheim ([1978] 1982), e é desenvolvida para a regra da maioria, fonte de especial interesse aqui por ser a regra adotada no parlamento para serem tomadas as decisões políticas. Assume-se A como o grupo decisivo mínimo para fazer passar uma decisão. j é um indivíduo pertencente a A e w são todos os demais indivíduos de A . B é assumido ser o grupo não-decisivo. Supondo-se um conjunto de três alternativas sob as quais a decisão toma lugar:

$$\{x, y, z\} = S$$

⁵ Em Arrow os axiomas da racionalidade são automaticamente generalizados das preferências do indivíduo para as preferências do agregado de indivíduos, *i.e.*, para a preferência social.

⁶ Importantes tentativas têm sido feitas hodiernamente tanto na política quanto no direito no sentido de operar a partir de princípios contraditórios buscando-se evitar indecidibilidades como essas. Na política a partir dos modelos espaciais de voto, no direito, a partir da regra da proporcionalidade.

Se para j , temos a seguinte ordenação:

$$x P y P z$$

Para todos os indivíduos de w , sustenta-se a ordenação:

$$z P x P y$$

E para todos os indivíduos pertencentes ao grupo não-decisivo, a relação:

$$y P z P x$$

Para que a ordenação social satisfaça a condição 1 da racionalidade coletiva, faz-se necessário que:

$$((x P y) \wedge (y P z)) \rightarrow (x P z),$$

pelo axioma II da transitividade. Mas apenas j sustenta essa preferência. Nesse caso, a condição 5, não-ditador é violada, pois tenho um ditador: é j quem decide⁷.

Por outro lado, se não aceito o ditador, *i.e.*, que a ordenação de j seja a ordenação social, então violo a condição 1, racionalidade, pois, nesse caso,

$$x P y P z P x$$

Segue-se que a regra da maioria é indecidível, pois dependendo da ordem com que são feitas as comparações binárias, qualquer alternativa pode ser a selecionada:

- (1) Se a primeira comparação é entre x e y , a segunda entre z e x , então z é a alternativa selecionada.
- (2) Se a primeira comparação é entre y e z , a segunda entre x e y , então x é a escolhida.
- (3) Mas se a primeira comparação é entre x e z , a segunda entre y e z , então y é vencedora.

Esta é a expressão do problema aventado por Arrow. Decorre dele que, caso se pretenda não violar o axioma da não-ditadura, há que se ferir aquele da racionalidade. Ferir este último, todavia, indica que a função é indecidível, uma alternativa sempre podendo ser batida por outra dado o conjunto oportunidade. É esta a propriedade supramencionada denominada ciclicidade da maioria. Ou seja, a não ser no caso de uma ditadura em que a decisão de um indivíduo é oponível contra todos, a regra não é estável ou decidível como queria Arrow, não permitindo decidir por um único estado social ótimo. Um dos problemas ocasionados em função da instabilidade ou indecidibilidade intrínseca às regras de decisão coletivas majoritárias é aquele da manipulação dos resultados, *i.e.*, o problema da agenda, no qual um dos votantes, conhecendo os votos dos demais e dispondo de poder para manipular a agenda de votações, pode buscar as combinações que favoreçam seu resultado preferido. Desse poder de agenda podem-se encontrar explicações para as lutas políticas em torno da eleição dos presidentes das casas parlamentares.

(C.Q.D.)

Não pretendo aqui estender-me nesta prova para além do formato da regra da maioria adotado para a função de bem-estar social arroviana. Assim sendo, dadas as cinco condições, e a impossibilidade de qualquer formato imputável à função de bem-estar capaz de as satisfazer, dentre as quais as regras majoritárias, segue-se o teorema da impossibilidade geral, segundo o qual não é

⁷ Veja-se que a condição de não-ditadura de Arrow se constitui em imposição bastante fraca, uma vez que apenas implica que um único indivíduo não imporá sua preferência sobre todo o grupo. Uma restrição mais forte que esta seria aquela que importaria sobre a função de bem-estar social não aceitar a ditadura da maioria. Todavia, essa forma de ditadura é perfeitamente admissível na função de bem-estar social arroviana, posto que Arrow insiste que ser democrático não significa considerar as preferências de todo o grupo, algumas delas podendo ser ignoradas em favor de uma decisão. É mesmo o contrário: e a estabilidade da maioria que Arrow busca é justamente a possibilidade de instituir a ditadura da maioria, como veremos adiante.

possível que uma candidata à função de bem-estar social satisfaça quatro das cinco condições sem violar a quinta delas. Segundo Munger: 'O cerne do problema de Arrow é que as sociedades escolhem entre dois maus: a tirania de um Hitler ou o potencial para a incoerência descrito por Políbio' (2005, p. 3).

Admitindo-se a democracia, não podemos inferir do pressuposto da racionalidade atribuída às preferências das unidades componentes da decisão coletiva, os indivíduos e suas preferências racionais (admitindo-se aqui que esses indivíduos efetivamente são racionais), a racionalidade para a preferência agregada. É essa irracionalidade ou indecidibilidade produzida pelo agregado das preferências individuais que nos é apresentada pelo teorema da impossibilidade geral arrowiano. Que essa irracionalidade parece ser antes a exceção que a regra é puro engano. Aumentando-se o número de alternativas e de votantes, as chances de ocorrência da irracionalidade/intransitividade aumentam a uma escala exponencial. Esse resultado é exatamente oposto àquele previsto por Smith acerca da operação do mercado, quando da maximização do auto-interesse dos indivíduos o teórico sustentava a maximização do interesse comum.

Para o que aqui nos importa, ressalte-se que a ciclicidade ou instabilidade da regra não é, de per se, um mal se se quer trabalhar as decisões políticas em um *setting* democrático. A decorrência de um equilíbrio instável obtido das decisões políticas sob maioria no caso das escolhas eleitorais não se constitui em problema por conta do regime dentro do qual operam as regras majoritárias, a democracia, que é centrada na alternância de poder e que tem nessas regras a propriedade da ciclicidade ou instabilidade dos resultados produzidos por elas. Nesse pormenor, a ciclicidade figura como a própria garantia da alternância de poder, aquilo que é buscado, em última instância, no regime democrático, evitando-se, desta forma, a ditadura da maioria. Assim, para a Economia Constitucional/*Public Choice* muito do que parecia ser um problema para Arrow é avaliado como questão menor em *settings* eleitorais democráticos. Em contrapartida, a Economia Constitucional/*Public Choice* constrói um instrumental para a análise da dimensão econômica ou fiscal decorrente da operação das regras majoritárias nas decisões políticas parlamentares (Buchanan, s.d.; Buchanan, 1998; Buchanan e Brennan, 1985; Buchanan e Congleton, 1988; Buchanan e Tullock [1962] 1971; Tullock, 1959; Leister, 2005).

Dessa análise, demonstra que a propriedade da ciclicidade da maioria tende a produzir deseconomias ou desperdício social na alocação/distribuição de recursos por meio: (i) da aprovação de projetos ineficientes no legislativo, problema decorrente da alocação via mecanismos estatais (regras majoritárias), levando à expansão da máquina pública para além dos limites acordados na constituição; (ii) da proliferação de projetos de caráter redistributivo, gerando, conseqüentemente, insegurança jurídica (problema decorrente da transferência de renda pelo governo). Por desperdício social entende-se, nessa abordagem, a alocação de recursos no setor público, em vez do setor privado, quando a alocação neste último deveria ser mais eficiente, incorrendo, portanto, em custos de oportunidade. Na seção seguinte tratamos da análise promovida pela Economia Constitucional/*Public Choice* acerca das conseqüências fiscais auferidas por meio da decisão parlamentar sob regras majoritárias.

3. Consequências Fiscais da Operação de Regras Majoritárias

Titulo IV

Cap. 1 - Do Poder Legislativo

Seção I – Do Congresso Nacional

.....

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas

Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros. CF brasileira.

Decisões políticas tomadas no parlamento por meio de regras majoritárias tendem a impactar negativamente a atividade fiscal operada pelo Estado relativamente a essas decisões, dois tipos de *settings* decisórios têm sido identificados na economia. O primeiro tipo, designado *setting* alocativo, define todas as decisões políticas envolvendo benefício agregado diferente de custo agregado:

$B_T \neq C_T$ [Benefício Total diferente de Custo Total]

Aqui, dois tipos de decisões são possíveis:

$B_T > C_T$ [Benefício Total Maior que Custo Total]

$B_T < C_T$ [Benefício Total Menor que Custo Total]

De outra forma, o resultado das decisões em *settings* alocativos pode engendrar economias ($B_T > C_T$) ou deseconomias ($B_T < C_T$).

O outro tipo de *setting* decisório nomeamos *settings* redistributivos, podendo ser classificadas aqui todas as decisões nas quais temos:

$B_T = C_T$ [Benefício Total igual a Custo Total]

Neste último caso, decorre das decisões políticas tomadas por regras majoritárias um excesso de decisões redistributivas, uma vez que aqui varia apenas a distribuição dos custos e benefícios entre os indivíduos, havendo sempre uma alternativa envolvendo redistribuição de recursos que pode ser construída e aprovada por uma maioria simples qualquer dado o *status quo*, visto que regras majoritárias são instáveis. Ainda que interessante, a prova quanto ao excesso de decisões políticas redistributivas não será abordada aqui, podendo ser encontrada alhures (Shepsle e Bonshak, 1997)⁸. Isto porque, apesar da insegurança jurídica decorrente do excesso dessas decisões redistributivas (e da injustiça que redistribuições envolvendo transferências regressivas, do mais pobre para o mais rico, podem auferir), esse excesso não produz deseconomias visto que, aqui, o benefício total auferido da decisão é sempre igual ao custo total da mesma. O primeiro tipo de *setting*, o alocativo, é que será objeto dessa análise.

Primeiramente, cabe ressaltar que a Economia Constitucional/*Public Choice*, apesar de poder ser classificada como uma proposta neoliberal, não advoga em favor do Estado Mínimo, aquele no qual é função do Estado unicamente proteger a propriedade privada envidando esforços no sentido de punir sua violação. Para os teóricos dessa escola, o Estado cumpre duas funções típicas, a protetora, que, como afirmado supra, visa proteger direitos, dentre os quais a propriedade privada, e a produtora, que implica na oferta, pelo Estado, de bens públicos e privados. Assim, para além do

⁸ Aqui o excesso se dá relativamente ao quantum ótimo de decisões redistributivas definidas no nível constitucional.

Estado Mínimo envolvendo a função protetora desempenhada pela atividade jurisdicional, o Estado cumpre a função produtora, executada pelas atividades legislativa e administrativa.

Uma das razões centrais da Economia Constitucional/*Public Choice*, uma escola neoliberal, para justificar um tamanho de Estado ou do setor público para além do Estado Mínimo refere-se à necessidade desse agente econômico ofertar bens públicos em níveis ótimos, admitindo que a sub-oferta de bens públicos a um nível ótimo pelo mercado constitui-se, justamente, em uma de suas falhas⁹. Um bem público é definido como um bem não-rival e não-excludente. Não-rival porque o consumo do bem por um indivíduo não rivaliza com o consumo do bem por outro indivíduo, *viz.*, segurança nacional e informação. Não-excludente quando não se pode impedir alguém de consumir o bem. Alguns bens são bens públicos puros por apresentarem intrinsecamente essas duas características. Outros bens não são bens públicos puros, permitindo algum nível de rivalidade e exclusão. Aqui definimos bem público como aquele que:

$$B_T > C_T$$

E ele é puro quando o benefício é maior que o custo para cada um dos indivíduos:

$$B_i > C_i$$

Um bem público não-puro (ou bem mais próximo das características de um bem privado, rival e excludente) existe quando para ao menos um indivíduo os custos são maiores que os benefícios:

$$B_x < C_x$$

Logo, ainda que mantida a possibilidade dos benefícios agregados serem maiores que os custos agregados, pode-se excluir um ou mais indivíduos dos benefícios (benefícios menos custos) auferidos pela oferta do bem. O foco aqui é na oferta de bens pelo setor público no qual o custo é maior que o benefício para alguns indivíduos.

Como por *settings* alocativos entendemos os dois casos:

$$B_T > C_T$$

$$B_T < C_T$$

O primeiro trata de um bem público puro, quando nenhum indivíduo pode ser excluído de sua rede de ganhos. Quando temos:

$$B_T \leq C_T$$

Estamos tratando sempre de um bem com características de um bem privado. Como visto, se benefício é igual ao custo total temos um *setting* puramente redistributivo. Se benefícios totais forem menores do que custos totais, o *setting* é alocativo, mas a alocação produzida é ineficiente¹⁰.

⁹O tamanho do setor público ou do Estado é definido pela porção do PIB alocado no setor público e relativamente à porção da riqueza nacional que permanece disponível para o setor privado.

¹⁰A Economia Constitucional/*Public Choice* verbera que poucos bens ofertados pelo Estado são bens públicos puros. Quando bens ofertados pelo Estado são excludente, *i.e.*, quando se pode excluir de seu consumo parcela da população, caso dos bens de clube, as ineficiências provocadas pela aprovação de políticas públicas por regras majoritárias podem ser sanadas ao excluir os não beneficiários de seu custeio, portanto, respondendo pelo financiamento de sua oferta apenas aqueles indivíduos que obtêm um benefício da política pública. E como para que cada indivíduo aceite aprovar tal política é necessário que seu benefício seja maior que seu custo, uma política pública ineficiente ($B_T < C_T$) nunca seria aprovada. Justifica-se daí o interesse de Buchanan, fundador da Economia Constitucional/*Public Choice*, pela teoria dos clubes.

Em tese, uma decisão envolvendo a oferta de um bem público puro sempre poderia ser aprovada sob unanimidade, visto que sempre haveria uma distribuição de benefícios e custos que garantiria uma rede de ganhos para cada indivíduo dado o *status quo*:

$$(B_i > C_i) \rightarrow (B_T > C_T)$$

Sob decisões majoritárias, contudo, basta que a rede de ganhos privilegie uma maioria sobre uma minoria para que a decisão seja aprovada. Assim, poder-se-ia aprovar uma decisão em que:

$$B_M > C_M$$

Mas na qual:

$$B_T < C_T$$

Neste caso, a decisão, embora referendada pela maioria, produz deseconomias ou desperdício social admitindo que o custeio envolvido na oferta desse bem implicaria em drenar e alocar recursos (PIB) que seriam mais bem geridos pelo mercado, este mais eficiente na oferta de bens privados em *settings* alocativos (e este é um bem com características de um bem privado, posto não satisfazer a condição de um bem público $B_T > C_T$) que o Estado. A estratégia desenvolvida pela Economia Constitucional/*Public Choice* para sanar este problema é introduzir limites institucionais exógenos às regras majoritárias, definindo o conjunto oportunidade dentro do qual ela é permitida operar. Esses limites podem figurar na forma de leis, *viz.*, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar N° 101/2000, que criminaliza o déficit fiscal e obriga o Estado a operar com superávit primário visando garantir a política monetária, de modo a vincular e subordinar a política fiscal à monetária, criando mecanismos que evitam alocação ineficiente pelo setor público face ao setor privado, *i.e.*, quando seria mais eficiente alocar recursos para o setor privado mas estes são alocados no setor público, aqui menos eficiente.

No limite, toda decisão envolvendo a comparação entre o *status quo* e uma alternativa com essas características:

$$(B_M > C_M) \wedge (B_T < C_T)$$

Seria aprovada por maioria, incorrendo naquilo que estamos aqui designando como expansão estatal indevida, posto que, tanto ineficiente sob a perspectiva econômica, quanto inconstitucional sob a perspectiva jurídica (rigorosamente o mesmo problema, apenas interpretado diversamente por economistas e juristas)¹¹. E ainda mais, esse quadro pode ser agravado se considerarmos que os indivíduos têm muito menos incentivo para se organizar no sentido de pressionar o governo a ofertar bens públicos, visto que, nesse caso, os benefícios para cada indivíduo são pequenos (e sua não participação política não faria muita diferença, posto que ele raciocina que toda a sociedade estará engajada nessa participação para obter o bem público), que incentivos para se organizarem visando pressionar o governo a ofertar bens privados, *i.e.*, bens nos quais os custos totais são maiores que os benefícios totais, mas em que os benefícios para um grupo são muito maiores do que os custos, sendo o custo disperso e o benefício concentrado (considerando, igualmente, que a organização em pequenos grupos tende a ter um custo menor). Admitindo que os indivíduos são maximizadores racionais auto-interessados que preferem mais a menos (recursos públicos), estes irão se organizar formando grupos de pressão e de lobbies que tenderão a envidar esforços no sentido de pressionarem o governo a ofertar bens privados antes que bens públicos. Vários desses grupos tenderão a se formar levando o Estado a ofertar muito mais bens privados do que deveria,

¹¹ À respeito da relação entre inchaço estatal e ineficiência/baixo crescimento ver Godoy (2008).

considerando-se que o mercado se constitui em um melhor mecanismo de alocação e oferta de bens privados em geral. É a esse comportamento envolvendo a organização em grupos pressionando o Estado para ofertar bens privados antes que públicos que a economia designa de *rent-seeking*.

No limite, considerando que a capacidade fiscal do Estado é limitada, para se auto-financiar o Estado lançará mão de tributos, aumentando a carga tributária e retendo recursos do setor privado e da atividade produtiva para si. Para além do instrumento tributário, e estratégia ainda mais daninha que o aumento da carga tributária, deverá o Estado aumentar seu endividamento por meio da emissão de títulos da dívida pública, produzindo o efeito de *crowding-out*, quando os recursos ligados ao crédito que poderia financiar o setor privado produtivo são tomados pelo setor público no intuito de financiar políticas ineficientes relativas à oferta de bens privados envolvendo custos totais maiores que os benefícios totais, caso em que os recursos seriam melhor geridos pelo setor privado que, visando lucro, não admite a produção e oferta de bens privados geradores de ineficiências desse tipo.

A Economia Constitucional/*Public Choice*, na tentativa de criar limites mais angustos para a atividade fiscal propõe a elaboração de restrições institucionais por meio de princípios constitucionais e leis infraconstitucionais fiscais que determinam o conjunto oportunidade sob o qual deve operar as regras majoritárias, eliminando, deste conjunto, aquelas alternativas ineficientes, como as arrostadas supra e limitando os gravames produzidos por esse vício procedimental decorrente da operação das regras majoritárias, a expansão fiscal estatal. Como princípio fiscal constitucional central na limitação do problema aqui trabalhado, aventa-se o princípio do equilíbrio orçamentário que exige o equilíbrio entre receita e despesa, expresso, *viz.*, em nossa Constituição Federal no seguinte artigo:

Art. 167. São vedados:

..... [...]

III – a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Desse modo, procura-se evitar o financiamento de políticas ineficientes por meio do endividamento público e da captura das riquezas nacionais para financiar benefícios privados contra os benefícios públicos que esta riqueza poderia auferir se alocada no setor privado ou caso fosse utilizada no financiamento de bens públicos puros pelo Estado. Outro mecanismo ora citado que limitou a onerosidade produzida pela discricionariedade licenciosa admitida nas decisões políticas tomadas sob maioria pode ser identificado na Lei de Responsabilidade Fiscal e na exigência da vinculação entre receita e despesa no caso da propositura de emendas parlamentares. Sem faltar com o caráter político que boa parte das decisões alocativas incorporam, uma vez que a distribuição dos custos e benefícios em geral privilegia alguns grupos em detrimento de outros, e ao fato de serem efetivamente políticas e não meramente técnicas as decisões tomadas sob regras majoritárias, visto que muitas vezes não há qualquer razão técnica que justifique beneficiar um grupo em detrimento de outro, e, ainda, sem olvidar do caráter democrático, quer dizer, majoritário que deve pautar essas decisões políticas, a Economia Constitucional/*Public Choice* prescreve a incorporação de limites institucionais exógenos ao dispositivo ora em apreço, as regras majoritárias, notadamente limites constitucionais e leis infraconstitucionais fiscais, no intuito de moldar o conjunto oportunidade sobre o qual essas maiorias são permitidas operar e decidir, limitando a tendência natural à expansão

fiscal estatal incorrente da operação das regras majoritárias operadas sem barreiras institucionais em *settings* decisórios políticos.

4. Conclusão

O objetivo desse artigo foi apresentar os fundamentos que dão legitimidade aos princípios constitucionais de responsabilização política fiscal (*accountability*) e às leis fiscais e orçamentárias infraconstitucionais que impõem limites exógenos à operação, quando ineficiente e desenfreada, das regras majoritárias, reduzindo sua tendência natural à expansão fiscal estatal quando produtora de deseconomias.

5. Bibliografia

- ARROW, K.J. *Social choice and individual values*. New Haven; London: Yale university press, 1963.
- BRASIL. Constituição (1988).
- BRASIL. Lei de responsabilidade fiscal. Lei complementar n. 101/2000.
- BUCHANAN, J.M. The constitution of economic policy. *The American economic review*, vol. 77, nº 3, p. 243-250 [s.d].
- _____. Majoritarian Logic. *Public choice*, 97, p. 13-21, 1998.
- BUCHANAN, J.M., BRENNAN, G. *The reason of rules: constitutional political economy*. Cambridge; New York: Cambridge university press, 1985.
- BUCHANAN, J.M., CONGLETON, R.D. *Politics by principle, not interest: towards nondiscriminatory democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- BUCHANAN, J. M., TULLOCK, G. *The calculus of consent: foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: The university of Michigan press, 1971.
- FROHLICH, N., OPPENHEIMER, J.A. *Economia Política Moderna*. Brasília: UNB, 1982.
- GODOY, D. Estado inchado cresce menos, diz pesquisador. *Folha de São Paulo*. Dinheiro. Segunda-feira, 25 de agosto de 2008, p. B-1.
- LEISTER, C. *Social Choice & Public Choice: o problema da agregação e o cálculo das regras de decisão coletiva como fórmulas de alocação/ distribuição de recursos*. 2005. Tese (Doutorado) Departamento de Filosofia, FFLCH-USP. São Paulo, 2005.
- MUNGER, M. *Democracy is a means, not an end*. Disponível em: <www.econlib.org/library/Columns/y2005/Mungerdemocracy.html>. 2005.
- OLSON, M. *A Lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- SAARI, D.G. *Decision and elections: explaining the unexpected*. Cambridge: Cambridge university press., 2001.
- SHEPSLE, K.A., BONCHEK, M.S. *Analysing politics: rationality, behavior, and institutions*. New York: Norton & Company, 1997.
- TULLOCK, G. Problems of majority voting. *Journal of political economy*, v.68, p. 571-9, 1959.