

## **Reforma Tributária no Brasil: uma abordagem a partir da Teoria da Escolha Pública**

### **Tax Reform in Brazil: a Public Choice Theory approach**

Allan Silveira dos Santos<sup>1</sup>

Erica Oliveira Gonzales<sup>2</sup>

Amália Maria Goldberg Godoy<sup>3</sup>

Gilmara Muniz Almeida<sup>4</sup>

#### **Resumo**

O objetivo do presente trabalho é analisar a questão da necessidade da reforma tributária e as barreiras à sua implantação no Brasil, à luz da teoria da escolha pública. A pesquisa expõe quais os fatores que impedem a realização de tal a teoria da escolha pública e da regulação e através do estudo dessas teorias, identifica os argumentos que explicam a não ocorrência da reforma tributária no Brasil. A questão que o artigo busca responder é: quais são as justificativas para que no Brasil não seja realizada a reforma tributária? A revisão de literatura trata das falhas de governo, da teoria da escolha pública e da teoria da tributação ótima. As evidências e estudos mostram que existem motivos para pensar em um sistema tributário mais coerente com a realidade brasileira, indicando a existência de falhas de governo, que pode ser a provável causa de impedimento da reforma tributária.

**Palavras-chave:** Reforma Tributária no Brasil, Teoria da Escolha Pública, Falhas de Governo.

#### **Abstract**

This article aims to analyze tax reform necessity and the barriers to the implementation of tax reform at the light of public choice theory. The research identifies the arguments that provides the explanation for the tax reform does not occur in Brazil. The question that the article searches to answer is: what are the justifications for the Brazil not have done tax reform? The literature review addresses the failures of government, public choice theory and the theory of optimal taxation. The evidence and studies show that there are reasons to think about a tax system more consistent with the Brazilian reality, indicating the existence of "government failures" that may be the probable cause of impairment of the tax reform.

---

<sup>1</sup> Economista graduado pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), mestre em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Correio eletrônico : [allansilveira1@gmail.com](mailto:allansilveira1@gmail.com)

<sup>2</sup> Economista graduado pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), mestre em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Correio eletrônico [ericagonzales22@gmail.com](mailto:ericagonzales22@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutora, Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Economia da UEM. Correio eletrônico: [amggodoy@uem.br](mailto:amggodoy@uem.br)

<sup>4</sup> Mestranda em Economia na Universidade Federal da Bahia (UFBA) . Correio eletrônico: [gilmara\\_@msn.com](mailto:gilmara_@msn.com)

**Keywords:** Tax Reform; Brazil, public choice, government failures

**JEL classification :** H00, H21, H23.

## INTRODUÇÃO

Uma das maneiras que o estado intervém no sistema econômico é através do seu poder coercitivo de cobrança de impostos. Porém, de que forma o poder coercitivo deve ser exercido e também intervir na economia de uma forma que a interferência não cause distorções na alocação de recursos da sociedade? Sem dúvida, a maneira a qual o sistema tributário de um país é desenhado pode causar diversas consequências a uma economia. Autores desde Smith, em a Riqueza das Nações, (1996, p. 282) sugerem características que devem ser respeitadas para a formação de um sistema tributário adequado.

Mas seria possível que o Estado, em determinadas situações, desenhasse um sistema tributário inadequado e que causasse problemas à economia? A resposta é sim. Tanto que no Brasil, autores como Afonso *et al* (1998), Araújo e Ferreira (1999), Werneck (2002), Maciel (2003), Paes e Bugarin (2006), dentre outros, realizaram estudos que mostram muitas falhas no sistema tributário em relação ao ideal pregado pela teoria da tributação ótima, o que indica a necessidade de uma reforma tributária Brasil.

Foi em função de problemas como esse que, por volta dos anos 70, surgiu a Teoria da Escolha Pública. Esta surgiu com o intuito de explicar esta relação que existe entre o Estado e a economia e como as decisões que são tomadas na esfera política afetam o sistema econômico de um país. Desde o advento desta, inúmeros trabalhos têm sido desenvolvidos e o principal expoente é James Buchanan, ganhador do prêmio Nobel de Economia de 1986 por seus notáveis trabalhos sobre o tema.

Apesar da existência das falhas evidenciadas por que esta reforma tributária não é realizada no Brasil? Quais são os fatores que impedem que o país tenha um sistema tributário com características mais adequadas ao bom funcionamento da economia, e ao mesmo tempo coerentes com uma situação de melhor distribuição da riqueza? O objetivo do presente trabalho é analisar a questão da necessidade tributária no Brasil e as barreiras à sua implementação, à luz da teoria da escolha pública. A pesquisa expõe quais os fatores que impedem a realização de tal a teoria da escolha pública e, através do estudo dessa teoria, identifica os argumentos que explicam a não ocorrência da reforma tributária no Brasil. A questão que o artigo busca responder é: quais são as justificativas para que no Brasil não seja realizada a reforma tributária? A pesquisa busca identificar as causas que dificultam a realização da reforma tributária brasileira. Os procedimentos metodológicos envolvem a análise de diversos artigos teóricos publicados, principalmente, em periódicos acadêmicos a respeito da teoria da escolha pública.

A hipótese do trabalho é que não há reforma tributária no Brasil em virtude de os indivíduos, inseridos em uma democracia, e que são tomadores de decisão coletiva, seguem o comportamento racional e o auto-interesse, dentre outras características exploradas pela teoria da escolha pública. Isso é o que impediria a reforma tributária, que para ser realizada, necessita da proeminência do interesse coletivo.

Na primeira parte do trabalho serão estudadas as falhas de mercado e as falhas de governo. As primeiras destas são as justificativas que se tem para a presença do estado na economia. Quanto às falhas de governo, de uma maneira geral, ocorrem em virtude de equívocos na correção das falhas de mercado por parte do governo. Sendo assim, problemas econômicos não surgem apenas no mercado, mas podem surgir também em função de uma atuação inadequada do Estado. No caso do presente trabalho, a falha de governo existente seria a estrutura tributária inadequada.

No tópico subsequente, será apresentada a teoria da tributação ótima. O estudo desta nos dará uma base teórica que irá justificar a necessidade de realização de uma reforma tributária no Brasil.

Em seguida, após a discussão sobre a teoria da tributação ótima, serão apresentados os estudos à respeito da necessidade ou não de uma reforma tributária no Brasil. Após isso, haverá uma revisão da literatura sobre a teoria da escolha pública, mostrando as suas principais ideias e autores. Por fim é exposta, à luz da teoria da escolha pública, os argumentos e os fatores que impedem a realização de uma reforma tributária no Brasil.

## FALHAS DE MERCADO E FALHAS DE GOVERNO

É a partir dos anos 70 que a teoria sobre as falhas de governo começou a ser explorada com mais profundidade. Até então era discutida com relativa relevância apenas o tema falhas de mercado<sup>5</sup>. Estas falhas seriam a justificativa pela qual o governo deveria interferir via políticas públicas para alcançar um nível mais alto de bem estar em relação ao que o mercado podia proporcionar por suas próprias forças.

Essas situações onde há a presença de ineficiência do mercado e necessidade de regulação por parte do estado, são ocasiões em que há uma “falha de mercado”. A presença destas justifica a regulação em algumas ocasiões que tem como função promover o bem-estar social por meio da disponibilidade do serviço em condições adequadas de qualidade e preço (CAMPOS, 2008).

Para Salgado (2005), a necessidade de um marco regulatório é maior que proteger o usuário do serviço de concessão. Regulação significa garantir também, a estabilidade das normas de operação de mercado para os concessionários desses direitos, através de uma política tarifária que compreende não só o equilíbrio econômico-financeiro, mas também inclui para as operadoras, penalizações e prêmios para aumentos de produtividade e sua repartição.

Stiglitz (2000) apresenta seis falhas básicas de mercado: competição imperfeita, bens públicos, externalidades, mercados incompletos, assimetria de informações e desemprego e outras perturbações econômicas. Poder de mercado é a situação onde ocorre monopólio ou oligopólio. Quanto aos monopólios, ou oligopólios, há a presença de uma falha de mercado, porque estes tipos de produtores, em função de serem os únicos, ou quase únicos ofertadores de determinado produto, criam ineficiências, cobrando preços muito acima de seus custos marginais, que refletem em lucros extraordinários, à custa de perda de bem-estar social.

---

<sup>5</sup> Assimetria de Informação, poder de mercado e externalidade, são exemplos de falhas de mercado que podem ser encontradas em *La Economía de El Sector Público*, Stiglitz, Joseph E. 3º edición, 2000.

Quanto aos bens públicos, Rezende (2010), os caracteriza como sendo bens cujas características são a não rivalidade e não exclusividade. A primeira se refere à situação onde o consumo de um bem por um indivíduo, não reduz o consumo de outra pessoa. Nestas situações, o custo de fornecer o bem público para um consumidor adicional é zero. A outra característica essencial do bem público é a não exclusividade. Esta ocorre quando a oferta de um bem para um grupo não pode ser dissociada da oferta para a população em geral, ou seja, a oferta não pode ser exclusiva a determinados grupos. Como exemplos de bens públicos podem ser citados a defesa nacional, a iluminação pública e a proteção policial.

Já as externalidades, surgem quando os indivíduos ou empresas realizam ações que consideram apenas os benefícios e os custos privados, não considerando os custos e benefícios sociais. Estas podem ser divididas em duas categorias, negativas e positivas. A externalidade negativa ocorre, quando os custos dos produtores ou vendedores não são totalmente internalizados, sendo os mesmos, distribuídos para a sociedade. Nesta ocasião, os custos sociais advindos da exploração econômica de uma determinada empresa, são maiores que os custos privados da mesma (STIGLITZ, 2000).

A empresa não considera nos seus custos, a parcela correspondente “aos custos oriundos da perda de bem-estar causados pela empresa aos indivíduos que não participam da atividade da empresa”. Já nos casos de externalidade positiva, o benefício social é maior que o benefício privado (STIGLITZ, 2000).

Um exemplo clássico de externalidade negativa é a situação onde uma indústria polui o meio ambiente ao redor de sua fábrica de maneira a prejudicar a população que está na sua vizinhança. Neste caso, observe que o custo social é maior que o custo privado da empresa.

Há diversos outros estudos sobre problemas de externalidade negativa. Chan *et al* (1998), realizou um estudo sobre a externalidade negativa ocasionada em residências, causada pela proximidade a auto estrada e outros ruídos, exposição a visões e odores indesejados entre outros. Hite *et al* (2001) escreveu sobre o problema dos aterros sanitários e delinquência, Svetlik (2007), estudou sobre a externalidade causada pela contaminação de terrenos por algum agente externo, Coase citou a externalidade causada a moradores próximos pela fumaça que saía de fábricas.

A presença ou instalação de aterros sanitários, centrais a carvão, refinarias clínicas e centrais nucleares nas proximidades de residências foram lembradas por Farber (1998). Danos irreversíveis e irreparáveis à natureza, atividades que contaminam o ambiente, a disposição de detritos em aterros, presenças de aterros sanitários próximos são também exemplos de fontes de externalidades negativas que podem ser visualizadas nos trabalhos de McClelland *et al* (1990), Anstine (2003), Eagle (2004), Jauregui e Hite (2005) e Simons e Saginor (2006).

Há também situações onde há a presença de externalidades positivas. Construções de shopping centers, quando não acompanhadas de problemas de trânsito ou quaisquer outros, normalmente trazem benefícios para a vizinhança, como valorização dos imóveis, acessibilidade a diversos bens e serviços, entre outros. Investimentos em educação e inovação também são exemplos de possíveis fontes geradoras deste tipo de externalidade.

Efetos *spillover* ou de multiplicador de produção, causadas pelas ligações de indústrias de determinadas regiões com cadeias de insumos de outras regiões, como no trabalho de Rodrigues *et al* (2008), também são considerados externalidades positivas. O transbordamento de conhecimento de determinada

tecnologia de uma região para regiões vizinhas, conforme trabalho de Gonçalves (2010), também é um exemplo de externalidade positiva.

Dentre os tipos de falhas de mercado citadas por Stiglitz (2000), há ainda o problema de assimetria de informações, os mercados incompletos, desemprego e outras perturbações econômicas assim como a insuficiência na provisão de bens públicos. No que se refere ao problema da assimetria de informações, o que o mercado de alguns produtos por si só, oferece pouca informação aos compradores. Isto cria a necessidade de o estado intervir de uma forma que leve aos consumidores um conjunto mais amplo de informações, garantido aos mesmos a possibilidade de que ele disponha da mesma informação que o vendedor tenha. A exigência de informações nos rótulos dos produtos, como prazo de validade e composição, são exemplos de situações onde o estado pode interferir para eliminar ou diminuir a assimetria de informações existente.

Mercados incompletos são aqueles em que o custo em que a iniciativa privada está disposta a ofertar o produto excede o preço que os consumidores estão dispostos a pagar. O resultado é que não há provisão do bem, e torna-se necessária a intervenção do estado. Um exemplo de mercado que economistas tem mostrado que há esse problema é o de seguros e de capitais. Níveis de desemprego extremamente altos, assim como desigualdade excessiva e inflação alta são também vistos como sinais de que há falhas de mercado (STIGLITZ, 2000).

Diante de todas estas falhas de mercado surge a necessidade de participação do estado na economia, agora não só como agente provedor, mas também se necessita de um estado regulador. No entanto, será que o estado intervém da maneira correta e realmente leva a melhorias no processo de alocação de recursos? Foi essa a pergunta que surgiu a partir dos anos 70.

Até então não se discutia a existência de falhas de governo que são, justamente, advindas da lógica de intervenção do mercado e que surgem na medida em que políticos, burocratas, lobistas e grupos de interesse usam o estado de forma a garantir um interesse próprio e não o interesse público (TULLOCK *et al*, 2005).

Como consequência destas ações que não visam o interesse público, Stigler (1971), diz que o estado deixa de ser uma entidade supostamente benevolente e passa a ser encarado como uma fonte potencial de ameaça aos recursos para a atividade econômica de toda a sociedade.

Dentro dessa perspectiva de não benevolência do estado, desenvolveram-se, vários estudos para estudar estas falhas de governo e porque elas ocorreriam. A teoria da captura, também chamada por Posner (1974) de teoria dos grupos de interesse é um dos temas que foram desenvolvidos para tentar explicar essas falhas.

Nesta teoria, parte-se do pressuposto de que o estado é realmente “capturado” pelos interesses da indústria e de outros grupos de pressão<sup>6</sup> e que a regulação ao invés de proteger a sociedade como um todo, serve de forma a amparar os interesses da entidade regulada. Para esta teoria, os interesses dos produtores sempre prevaleciam (STIGLER, 1971).

Dessa forma Stigler (1971), sugere que há um verdadeiro comércio regulatório que é estranho a qualquer interesse público e que a regulação é um resultado das forças de interesses privados a fim de manter ganhos e benefícios

---

<sup>6</sup> - Para ver mais sobre grupos de pressão ver HAM, Christopher; HILL, Michael. O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno. Campinas: Mc Graw-Hill, 1995.

com as mesmas. Um exemplo de onde há ganhos para indústria, são regulações que diminuem a capacidade de concorrência da economia.

No entanto, para Posner (1974), esta teoria é improcedente, pois não haveria qualquer razão que explicasse por que o mercado regulado seria o único grupo de interesse capaz de influenciar as agências governamentais. Para este autor, grupos de consumidores também seriam interessados em “capturar” as agências governamentais para benefícios próprios. Sendo assim, não haveria sempre o predomínio dos interesses dos produtores.

Ainda segundo o autor acima, a teoria da regulação proposta por Stigler (1971), nada mais é que um refinamento da teoria da captura. Para corroborar sua opinião ele cita o fato de que a teoria econômica da regulação rejeita o pressuposto do propósito virtuoso e probó da Legislação. Além disso, admite a influência dos grupos de interesse nas agências governamentais, e substitui o termo “captura” por um termo mais neutro, a oferta e procura (CAMPOS, 2008).

Outro trabalho que comentou sobre as falhas apresentadas na teoria da captura foi o de Barrionuevo e Lucinda (2005). Neste, os autores dizem que as evidências empíricas sobre esta “captura” não foram observadas na maioria dos trabalhos apresentados. No entanto, eles não deixam de destacar a importância desta teoria dizendo que ela mantém sua validade, principalmente por definir como se determinam os interesses do regulador com os interesses dos eleitores e do governo.

Como se pode observar, apesar de algumas divergências, há argumentos coerentes que justificam a existência de falhas de governo, e a maioria são advindas da ausência de interesse público em determinadas ações do estado. No próximo tópico, veremos o que seria um sistema de tributação ótima que, em termos teóricos, propiciaria a atuação do estado para corrigir as falhas de mercado, de forma que não houvesse, por esse motivo, falhas de governo.

## TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA

Segundo Stiglitz (2000), há cinco características essenciais que devem ser observadas para a construção de um sistema tributário ótimo. Na regulamentação deste sistema, o governo deve buscar as seguintes características: simplicidade administrativa, flexibilidade, transparência, eficiência econômica e equidade.

A respeito da simplicidade administrativa, o argumento usado para que os tributos sigam tal norma é que, sendo o tributo de fácil operacionalização, o mesmo pode ser arrecadado e pago pelo governo e contribuintes, respectivamente, com economia de custos para ambos os agentes econômicos. Um tributo cujos pagamentos e arrecadação se dão de forma complexa acaba gerando custos excessivos que poderiam ser evitados, já que para o devido recolhimento, necessita-se de informações mais complexas, o que torna o custo da arrecadação e pagamento, inevitavelmente maior (STIGLITZ, 2000).

Analisando esta informação, torna-se fácil perceber como os custos podem ser maiores. Por parte do governo, o gerenciamento de um sistema complexo gera a necessidade de pessoal especializado, maior número de auditores, um sistema de informatização eficiente entre outros. No que se referem às empresas, os custos contábeis se tornam também maiores, haja vista que a arrecadação demandará mais tempo e conhecimento dos profissionais da empresa.

O segundo aspecto apontado por Stiglitz (2000) é a flexibilidade. Segundo este, a flexibilidade do sistema é importante, pois, permite a adequação rápida do

tributo ao ambiente econômico. Esta seria uma importante característica para que se executassem medidas capazes de ajustar o sistema tributário à situação econômica.

Apesar de admitir flexibilidade é importante destacar que essa característica deve ser acompanhada de transparência das mudanças na estrutura tributária. Além disso, as informações sobre mudanças devem ser amplamente divulgadas para garantir que não ocorram assimetrias de informação (STIGLITZ, 2000).

Quanto à eficiência econômica, o sistema tributário deve ser neutro, de forma que não modifique a estrutura ótima de alocação de recursos da economia. Busca-se essa característica a fim de que os agentes econômicos não modifiquem suas decisões devido a mudanças no sistema de arrecadação (STIGLITZ, 2000).

Acompanhando o princípio da eficiência também há o princípio da equidade. Segundo este princípio, o ônus tributário deve ser equitativamente dividido. Há duas formas de se pensar em equidade. Equidade horizontal e equidade vertical. De uma maneira simplificada, esse princípio nos diz que devemos tratar de maneira igual os iguais (equidade horizontal) e de maneira diferente os diferentes (equidade vertical) (STIGLITZ, 2000).

O tratamento diferenciado o qual o princípio da equidade vertical fala pode ser aplicado com base no princípio da capacidade de pagamento e do princípio do benefício. É difícil mensurar a quantidade de bens que cada indivíduo recebe do estado, por essa razão é mais comum a execução do princípio da capacidade de pagamento que é coerente com a ideia de tratar de maneira diferente os diferentes. Apesar de estes postulados serem primordiais na construção de um sistema tributário ótimo, existe um *trade-off* entre eficiência econômica e o princípio da equidade. Não há como alcançar eficiência econômica e ao mesmo tempo aplicar o princípio da equidade (STIGLITZ, 2000).

Quanto ao problema da distorção dos preços devido ao sistema tributário Siqueira *et al.* em Biderman e Arvate (2005, pág. 174), diz que “A imposição de um tributo sobre a renda gera incentivos para que as pessoas modifiquem suas decisões quanto à participação no mercado de trabalho a ao número de horas trabalhadas. A tributação por sua vez, distorce as escolhas dos agentes enquanto consumidores”.

Segundo Siqueira *et al.*, estas distorções geradas no sistema econômico são fontes causadoras de ineficiências que reduzem o bem-estar em relação à um sistema onde não há tributação distorcida. Ainda segundo Siqueira *et al.* (2005), há duas situações em que os tributos não levam à distorções no sistema econômico. Um imposto, quando *per capita*, ou um imposto baseado em características individuais inalteráveis dos indivíduos não seriam distorcidos, pois, não há nada que os indivíduos pudessem fazer para alterar o montante de tributo que recai sobre si.

Apesar de ser de conhecimento dos governos a questão da eficiência tributária, há um dilema entre eficiência e equidade que os governos frequentemente se deparam. Isto ocorre porque muitas vezes, o governo tem de aplicar ações distributivas, o que não seria possível com a cobrança de impostos de uma forma eficiente tal como é demonstrado no trabalho de Siqueira *et al.* (2005).

Complementando o que a autora acima confirmou sobre este *trade-off*, afirma que não há como utilizar os tributos de maneira a garantir uma melhor igualdade de distribuição de recursos sem uma correspondente perda de eficiência econômico que esta atitude implica (NOGUEIRA E SIQUEIRA, 1998).

Um dos primeiros autores a dissertar sobre os princípios que deveriam ser seguidos em busca de um sistema tributário ótimo foi Adam Smith em seu livro *A Riqueza das Nações* (1996). Smith destacou quatro princípios sendo eles:

- i. Os indivíduos devem contribuir para a receita do estado na proporção de suas capacidades de pagamento, ou seja, em proporção aos seus rendimentos.
- ii. O tributo a ser pago deve ser certo e não arbitrário com o valor a ser pago e a forma de pagamentos devem ser claras e evidentes para o contribuinte.
- iii. Todo tributo deve ser arrecadado da maneira mais conveniente ao contribuinte.
- iv. Todo tributo deve ser arrecadado de forma que implique menor custo possível para o contribuinte, além do montante arrecadado pelo estado com o tributo.

Para Siqueira *et al.*, (2005) analisando a primeira e última premissa, pode-se extrair uma síntese do que seria um sistema tributário ótimo. O desafio para os governos seria uma situação a qual os mesmos conseguissem arrecadar certa quantidade de tributos com um mínimo de custo para a sociedade, respeitando a capacidade de pagamento de cada indivíduo.

Continuando a falar sobre a teoria da tributação ótima, diz-se que a mesma tem como gênese os dois teoremas fundamentais do bem-estar. Estes dois teoremas dão duas ideias de ótimo. Ótimo de primeiro melhor e ótimo de segundo melhor. No primeiro teorema, diz-se que todo equilíbrio competitivo é eficiente no sentido de Pareto. Entende-se por ótimo de Pareto, uma situação em que o indivíduo não tem mais como aumentar seu bem-estar sem conseqüente diminuição do bem-estar de outro indivíduo (SIQUEIRA *et al.*, 2005).

Já o segundo teorema, afirma que se pode alcançar um ótimo de Pareto, com uma alocação de recursos socialmente justa através do mecanismo de mercados competitivos, desde que se faça uma redistribuição da dotação de recursos entre os indivíduos que compõem um sistema econômico. Sendo assim, caso o ponto em que se encontra o Ótimo de Pareto não seja um equilíbrio socialmente justo, deve-se alterar a distribuição da dotação de recursos e assim obter uma alocação de recursos que seja socialmente mais justa, assim obtendo um ótimo de segundo melhor (SIQUEIRA *et al.*, 2005).

No entanto, convém destacar que para a realização desta nova realocação de recursos e levar a economia a um novo ponto de ótimo, deve-se manter a premissa de que os impostos aplicados não devem levar a distorções e mudanças no comportamento do indivíduo. Estes tipos de impostos que não causam distorções econômicas são conhecidos na literatura econômica como do tipo *Lump Sum*. Aplica-se esse termo também às transferências que tenham as mesmas características não distorcíveis. Como exemplos deste tipo de imposto, podem ser citados os impostos *per capita*, ou impostos baseados em características individuais dos indivíduos, tais como, idade, sexo, preferências, habilidade e etc (SIQUEIRA *et al.*, 2005).

Para a teoria da tributação ótima, este seria o mundo ideal, porém, é muito difícil que cada indivíduo revele suas características ou preferências, pois sabendo da incidência ou não de tributos eles teriam motivos para revelá-las ou não. Seja assim, para um governo decidir quanto é devido cada agente econômica pagar em impostos, precisa-se de parâmetros observáveis e que demonstrem a capacidade de pagamento de cada um. Inevitavelmente é usado o quantum de renda e consumo de cada um para poder inferir quanto cada um deve pagar (SIQUEIRA *et al.*, 2005).



Impostos sobre renda e consumo são observáveis pelos indivíduos e podem levar os mesmos a modificarem os seus padrões de renda e consumo, a fim de minimizar os custos com impostos. Isto gera efeitos distorcivos no processo de alocação de recursos. Excluindo-se a preocupação com a capacidade de pagamento, ainda assim, podiam-se aplicar impostos do tipo “*lump sum*”. Trata-se do uso dos impostos *per capita*. No entanto a aplicação deste tipo de imposto leva a sérios problemas distributivos o que é uma preocupação social dos governos. Sendo assim, fica evidente o *trade-off* entre eficiência e equidade, já que para conseguir objetivos distributivos, perde-se em termos de eficiência econômica (SIQUEIRA *et al.*, 2005).

Como conclusão, admite-se que este *trade-off* seja inevitável, o que se deve encarar enquanto ponto de ótimo é o ótimo de segundo melhor, dada a impossibilidade de aplicação de impostos do tipo “*lump sum*”. Sendo assim, um desenho tributário ótimo, deve ser encarado como a situação onde se equilibra da melhor maneira possível a equidade e eficiência econômica.

Então, conforme exposto, são muitas as maneiras pelas quais o governo via tomada de decisões, pode interferir no sistema econômico e causar distorções para a comunidade como um todo. A não observância de alguns desses pressupostos da teoria da tributação ótima pode significar que por diversas razões, o interesse público ou o bem comum, não esteja sendo representado pelo sistema tributário de determinado país. Alguns autores estudaram o sistema tributário brasileiro, antes de vermos as suas principais contribuições e críticas, convém identificar a relação entre o sistema político e econômico, à luz da Teoria da Escolha Pública.

## FALHAS DE GOVERNO E TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Para a identificação de fatores que impedem que determinados governos realizem sempre as melhores escolhas do ponto de vista do interesse público, como por exemplo, a escolha em realizar uma reforma tributária, considerando que essa reforma é a melhor escolha para o público, esse tópico irá discorrer sobre a Teoria da Escolha Pública.

Foi a partir dos anos 70 que foi desenvolvida com maior profundidade a teoria da escolha pública - TEP. Desde então o assunto tem ganhado bastante destaque e os estudos sobre a TEP rendeu a James Buchanan o prêmio Nobel de Economia de 1986. O foco desta teoria são as resoluções tomadas nas instituições políticas dos Estados democráticos representativos.

Para Tullock *et al.*, (2005), o objeto da TEP é entender os incentivos para a formação dessa rede de ações praticadas pelos políticos, burocratas e lobistas e o mecanismo pelo qual essas práticas que não deveriam existir se transformam em políticas públicas.

Analisando os agentes estatais que são responsáveis por estas decisões tomadas no processo democrático e estudando de que forma estas decisões são tomadas, a teoria da escolha pública pressupõe que os indivíduos, tanto no mercado quanto na política, agem de forma a maximizar o seu próprio interesse e fazendo escolhas racionais<sup>7</sup>. Assim, as políticas públicas estariam longe de serem

---

<sup>7</sup> Para ver sobre escolhas racionais vide, Garcia, José S, M., 2004. Tipos de Elección Racional. La Revista Internacional de Sociología: PP. 139-173, n ° 37, 2004.

autônomas às influências de políticos, burocratas, lobistas, não refletindo assim o real interesse público (CAMPOS, 2008).

A TEP foca-se nos resultados de decisões políticas e seus resultados na economia, o que se transmite numa interdependência dos resultados econômicos ao processo de tomada de decisões no âmbito político. A mesma irá utilizar fundamentalmente os conceitos de comportamento racional e auto interesse para poder estudar os processos de decisão política numa democracia. (BORSANI, 2005).

Souza (1998) em seu trabalho sobre a obra de Buchanan, a “construção do consenso social”, cita que o autor considera que os agentes individuais são maximizadores de seus próprios interesses e que estes indivíduos ao decidir sobre ações coletivas, não subsomem seus interesses individuais.

Campos (2008) não discorda de Souza (1998). Para o autor, a TEP admite o instrumental econômico de que os indivíduos são guiados por comportamentos maximizadores de interesses próprios o que leva a um viés nas escolhas coletivas onde no processo de escolha coletiva, o bem comum não é perseguido e sim a maximização dos interesses individuais. Desta forma, a democracia não reflete as vontades individuais e distorce o funcionamento do mercado, maneira a qual se teria a melhor alocação de recursos.

Continuando o desenvolvimento da TEP, Niskanen (1971) em seu trabalho, define os burocratas como maximizadores de orçamento. Para o autor, os burocratas maximizam sua utilidade ao buscar prestígio, poder, maiores salários entre outros benefícios.

Além do pressuposto acima, Niskanen (1971), desenvolve o pressuposto de que os burocratas por deterem uma série de informações que os políticos não têm, detém o poder para obter um orçamento maior do que o necessário. Este modelo de Niskanen define o governo como comprador de políticas regulatórias da burocracia. Ao dar este papel relevante à burocracia, o modelo do autor difere um pouco da teoria da captura.

Além desse modelo há o modelo de política e democracia da escolha pública que presume que a política seja um sistema composto por quatro agentes tomadores de decisões e que cada um dos agentes são maximizadores racionais de utilidade e buscam benefícios do sistema político. Nesse processo de maximização de utilidade, os políticos buscam votos; os burocratas segurança no trabalho e maiores orçamentos; os grupos de interesse e eleitores buscam maior riqueza e renda (CAMPUS, 2003 *apud* MITCHELL e SIMMONS, 2003).

Sendo assim, a TEP identificou que há problemas na relação entre representantes e representados no sistema político. Uma vez identificados estes problemas, procura achar métodos capazes de fazer com que as escolhas coletivas tenham características condizentes com a teoria econômica.

Analisando a obra de Mitchell e Simmons (2003), percebe-se certo ceticismo na crença de que as escolhas coletivas representem escolhas eficientes do ponto de vista normativo. Os mesmos acreditam que a maioria das escolhas não representam os interesses daqueles que elegeram os políticos. Isto ocorre, pois o ambiente político é repleto de incentivos perversos e informação cara e tendenciosa, tornando a escolha coletiva economicamente ineficiente (CAMPOS, 2008).

Confirmando que o estado não é uma entidade benevolente, TULLOCK *et al.*, (2005), afirma que as intervenções do mercado na economia fazem mais mal que bem. Apesar de a retórica defender a aplicação das políticas públicas para a correção das falhas de mercado, nunca são apontadas as “falhas de governo”

Segundo o autor essas falhas ocorrem porque políticos, burocratas e grupos lobistas que defendem interesses de grupos específicos usam o estado em benefício próprio.

TULLOCK *et al.*, (2005), em seu livro, desenvolve a ideia de que o governo ao corrigir as falhas de mercado acaba piorando a situação de ineficiência. Em outras palavras o autor diz que “a cura é pior que o mal”. Ou seja, o governo ao intervir no mercado acaba piorando as condições encontradas e gerando ainda mais ineficiência.

Para subsidiar a ideia de que a escolha pública é vista de forma errônea, TULLOCK *et al.*, (2005) cita alguns exemplos de práticas que acontecem na política e que corroboram a sua ideia. O autor cita o *logrolling* (troca de votos entre parlamentares, onde ao votar em um projeto de um determinado candidato, um deputado assegura-se que este, retribua o “favor” e devolva um voto para o seu próprio projeto).

Outra prática que é estudada é a atuação dos lobistas e os custos para a sociedade da atuação dos mesmos em busca de privilégios, o autor também fala da elisão fiscal e termina refletindo sobre o federalismo, onde o mesmo destaca a possibilidade de o cidadão “votar com os pés” isto é, mudar para um local onde ele considera que as políticas públicas estão mais coerentes com a necessidade da população (TULLOCK *et al.*, 2005).

Para comprovar a ideia apresentada são feitos estudos de caso nos EUA. Gordon analisa o protecionismo no comércio internacional, a aplicação da escolha pública às telecomunicações, a aplicação da teoria da escolha pública às telecomunicações e à política ambiental. Em todos os casos o autor identificou a influência da atuação de grupos de interesse na formulação de políticas públicas com o objetivo de garantir os seus próprios interesses (TULLOCK *et al.*, 2005).

Arthur Seldon aplicou a teoria da escolha pública ao caso da Grã-Bretanha e concluiu que com as intervenções do governo, a ineficiência do mercado aumentou ainda mais, levando a maiores perdas para todos os agentes sociais (TULLOCK *et al.*, 2005). Foi possível verificar partir da revisão de autores selecionados, que nas últimas décadas construiu-se um consenso de que os problemas econômicos podem surgir não só em função de falhas de mercado, mas também das decisões tomadas na esfera política. No próximo tópico será analisada como essas decisões, interferem na criação de um sistema tributário mais eficiente no Brasil.

## **REFORMA TRIBUTÁRIA E A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA: O CASO BRASILEIRO**

Antes de verificar se a partir da TEP é possível extrair argumentos que justificam a ausência de uma reforma do sistema tributário, convém expor os argumentos apresentados por diversos autores que justificam a necessidade de tal reforma.

No sistema tributário brasileiro, observa-se que há uma alta participação dos tributos referentes ao comércio exterior. No entanto, tributos sobre renda e patrimônio que são tributos que não causam distorções econômicas têm uma participação muito reduzida no total arrecadado pelo governo. Dentre outros motivos, a maior incidência dos tributos sobre o comércio se justifica devido à maior produtividade do mesmo além de que não há a necessidade de partilhar este tributo com outras unidades do território, sendo o mesmo integralmente para uso da união (AFONSO *et al.* 1998).

Em seus estudos, Afonso *et al.* (1998) encontrou que os impostos cumulativos constituem cerca de 17% da arrecadação total. O problema é que, conforme vimos na teoria de tributação ótima este tipo de imposto gera distorções no sistema econômico, ou seja, o estado está interferindo na atividade econômica de maneira a causar ineficiências. Estas ineficiências ocorrem, pois, o estado ao impor um tributo à sociedade, muda a forma pela qual a sociedade iria alocar os recursos. Nesta nova condição onde há a presença de imposto, a economia não está em um ótimo de Pareto.

A perda de eficiência econômica também se explica pela distorção dos preços relativos. A modificação na estrutura de preços faz com que as empresas sejam estimuladas a verticalizar a produção, o que, muitas vezes, acarreta em aumento de custos para a empresa produtora. Neste caso as empresas perdem competitividade no mercado nacional e internacional. Isto ocorre não só devido ao aumento de custo, mas também devido ao princípio da origem da tributação, dado que estes impostos incidem sobre as exportações e não sobre as importações, o que faz com que os produtos internos tenham preços relativos mais elevados (AFONSO *et al.*, 1998).

O país também possui uma distinção importante em relação a outros países. No Brasil é o único país do mundo onde o tributo de maior representatividade na receita governamental é regido por leis estaduais. As consequências desta regulação estadual são as guerras fiscais protagonizadas pelos estados que leva a nação como um todo à uma redução de receitas (AFONSO *et al.*, 1998).

Fazendo um paralelo entre o Brasil e outros países, Afonso *et al.* (1998), descobriu que enquanto no Japão, a incidência dos impostos sobre a renda chega à 70%, no Brasil este percentual corresponde a apenas 23%, sendo que a maior parte incide sobre a renda de pessoa jurídica, o que faz com que a competitividade nacional tenda a se reduzir.

Analisando os dados do Brasil em comparação com outros países da América Latina, percebe-se que até em países com renda *per capita* inferior a nossa como é o caso de Venezuela, Panamá e México, a incidência percentual dos impostos sobre a renda em relação ao total arrecadado é maior.

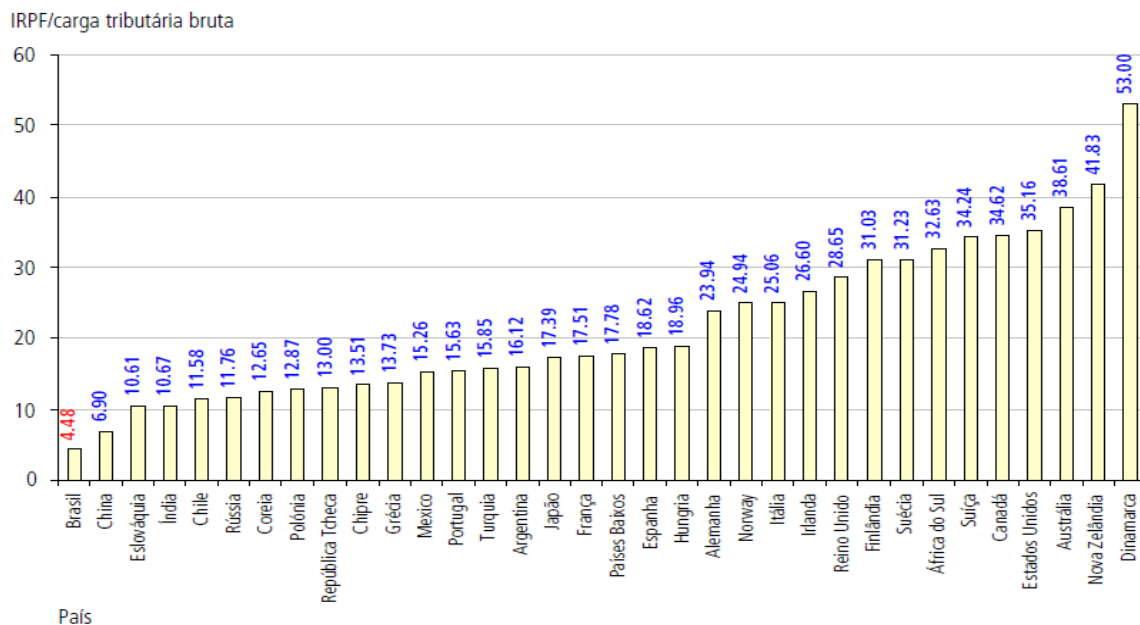
Então, o sistema tributário atual, apesar de ser devido que o mesmo atenda ao interesse da população em geral, tem sido caracterizado pela regressividade em detrimento da progressividade que é o que é pregado pela teoria da tributação ótima. Isto caracteriza uma falha de governo, pois ao intervir na economia, levou a situações piores do que poderiam estar caso houvesse a decisão por uma estrutura tributária mais adequada.

Soares *et al.* (2009), realiza um estudo sobre o imposto de renda no Brasil e aponta os benefícios do mesmo em comparação com os tributos indiretos como o ICMS. Principalmente no que concerne ao princípio da equidade tributária. Apesar dessa característica importante, o autor mostra que a arrecadação com este tipo de imposto está abaixo da média em comparação com países como Chile, África do Sul, México, Estados Unidos e Turquia. A Figura 1 ilustra bem essa característica do sistema tributário nacional.

Também nessa abordagem, Afonso *et al.* (1998), analisando dados do Japão, verificou a incidência dos impostos sobre a renda chega à 70%, no Brasil este percentual corresponde a apenas 23%, sendo que a maior parte incide sobre a renda de pessoa jurídica, o que faz com que a competitividade nacional tenda a se reduzir. Analisando os dados do Brasil em comparação com outros países da América Latina, percebe-se que até em países com renda *per capita* inferior a nossa

como é o caso de Venezuela, Panamá e México, a incidência percentual dos impostos sobre a renda em relação ao total arrecadado é maior.

Figura 1. Imposto de Renda-Pessoa Física como porcentagem da carga tributária bruta



Fonte: Soares *et al* (2009).

Giambiagi (2010) acrescenta que no Brasil, os tributos Federais, imposto de renda - IR, o imposto sobre produtos industrializados - IPI, que são menos distorcivos ao sistema econômico, são preteridos por outros tipos de tributos devido à necessidade de repartição das receitas destes impostos com outras entidades administrativas, estados e municípios.

Diante de todas estas imperfeições encontradas no sistema tributário brasileiro, são inúmeras as propostas de reforma tributária que são produzidas pela literatura.

Afonso *et al.*, (1998), é um autor que resume bem todas as propostas até então lançadas e elenca algumas das medidas que se aplicadas, podem levar a uma maior eficiência econômica, devido ao ajuste do sistema de arrecadação de tributos. São elas:

- a) é imperativo promover o ajuste fiscal do setor público;
- b) é necessário, para ampliar a eficácia da ação pública, consolidar o processo de descentralização fiscal e reequilibrar a repartição de recursos entre as unidades da Federação;
- c) é essencial minimizar o efeito negativo da tributação sobre a eficiência e a competitividade - tanto no mercado externo quanto interno – do setor produtivo nacional e promover a harmonização fiscal, assegurando, assim, a consolidação do

processo de integração hemisférica - Mercosul e Alca - sem causar danos à economia do país;

d) é preciso promover a justiça fiscal, o que inclui um vigoroso combate à sonegação; e

e) é conveniente tornar o mais simples possível as inerentemente complexas obrigações tributárias, ensejando a redução de custos de administração, tanto do fisco quanto dos contribuintes.

O autor analisa cada um dos pontos acima. Para a primeira constatação o autor julga necessária, uma reforma que vise à melhoria da qualidade da tributação, para que assim, se consiga adequar o nível de tributação arrecadado a real capacidade de contribuição da economia.

No que se refere ao problema da falta de consolidação da descentralização fiscal há a necessidade de rever atuação de cada ente federativo no processo de legislação sobre a matéria tributária. Isso incorre numa análise sobre a questão do grau de autonomia dos estados, precisa-se buscar um equilíbrio entre a autonomia financeira de cada entidade subnacional, sem desconsiderar os interesses nacionais no que se refere à tributação (AFONSO *et al.*, 1998).

Quanto à complexidade das normas de tributação, o que ocorre é que cada vez mais as legislações do IPI e principalmente do ICMS, devido à descentralização da capacidade de legislar, foram se tornando mais complicadas causando confusão para a empresa quando do cálculo do imposto devido, ocasionando, muitas vezes, em erros de cálculo de tributos. A solução para este caso seria a unificação dos três impostos mencionados, que são sobre valor adicionado, e partilhar a receita para União, Estados e Municípios (AFONSO *et al.*, 1998).

Para que se busque uma melhor equidade, também se deve pensar numa melhor adequação do sistema de forma a aumentar o percentual de tributação sobre a renda em comparação com outros tributos de menor qualidade, pois estes tipos de tributos têm uma possibilidade muito menor de transferência a outros contribuintes, o que não ocorre com o ICMS e o IPI que são mais fáceis de serem repassados para o consumidor. Para conseguir o objetivo de criar um sistema o qual possua tributo de melhor qualidade, torna-se imprescindível, o fortalecimento das administrações fiscais (AFONSO *et al.*, 1998).

A justiça fiscal é importantíssima, pois a sonegação leva a uma necessidade de sobre oneração dos contribuintes que estão em conformidade fiscal. Um virtuoso combate à sonegação reduziria a carga tributária que cada agente econômico teria de despende do seu orçamento. Analisando todas essas ações que podem ser tomadas e são aconselhadas pela economia normativa, quais os motivos que as impedem?

Primeiro: é que inúmeros são os grupos de pressão que atuam de forma a impedir ou impulsionar o movimento de reforma fiscal, sendo que os principais grupos envolvidos são os partidos políticos, as burocracias federal e estadual, os vários grupos de interesse privado, tais como, exportadores, produtores de determinadas cadeias, comerciantes, cada um atuando de determinada forma, conforme Aguirre (1999).

Segundo: os governos federativos, representados por seus governantes dificilmente aceitariam uma redução de sua autonomia, pois esta redução poderia implicar na sua capacidade de agir de acordo com o seu próprio interesse, por exemplo, ao conceder determinados benefícios fiscais com o intuito de angariar

votos da população, mesmo que isso do ponto de vista da população como um todo não seja a escolha que represente o interesse público.

Terceiro: tem-se a questão da influência de determinados grupos de pressão. Determinados setores que se beneficiam de benesses de determinados estados provavelmente atuam contra qualquer mudança que possa impactar as isenções e benefícios que recebem, por exemplo, unificação de impostos que eliminem isenções para setores específicos.

Quarto: a maximização de utilidade e busca dos auto-interesses dos burocratas estatais, já que estes são maximizadores de orçamento e também exercem influência sobre os políticos, dificulta a implementação de uma reforma que vise à redução da carga tributária.

Quinto: conforme obra de Buchanan, “A construção do consenso social” citada por Souza (1998), o processo de decisão nas democracias é de tal modo que há certa dificuldade de se chegar a um consenso entre os tomadores de decisão.

No Brasil, em que o processo de decisão no legislativo sobre matérias constitucionais se dá pela regra de maioria qualificada, é muito difícil encontrar uma solução que agrade a grande parte do congresso. A reforma fiscal então é emperrada pela multiplicidade de opiniões e interesses sobre as questões tributárias.

Desta forma, por haver inúmeros interesses de empresários, políticos e burocratas em jogo, interesses esses nem sempre de acordo com o do público, a realização de uma reforma só seria possível se, de algum modo, fosse mantido os interesses de todos ou de parte desses grupos, qualquer proposta que mude o *status quo* dos grupos de pressão mais fortes, será inevitavelmente combatida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou a questão da necessidade tributária no Brasil e expôs quais os fatores que impedem a realização de tal reforma. Para tanto, foram estudados diversos autores que discorrem sobre a questão tributária no Brasil e também autores que desenvolveram a Teoria da Escolha Pública.

A partir dos estudos aqui realizados ficou comprovado que o sistema tributário pode melhorar e levar a economia a melhores cenários de crescimento do PIB, redução de desigualdade, ganhos de bem-estar etc. Entretanto, a despeito de diversos estudos evidenciarem a necessidade de reforma tributária, os agentes que podem concretizar a mesma ainda não o fizeram.

Foi possível observar os seguintes fatores impeditivos para a realização desta reforma do Brasil: 1) a falta de acordo entre os diversos entes federativos, o que acirra a guerra fiscal entre os estados, e a resistência que políticos e governos locais tem quando há a possibilidade de perda de receitas, mesmo que no longo prazo o benefício para o país como um todo seja positivo. 2) a influência de grupos de pressão que se beneficiam do atual sistema tributário através de isenções fiscais que por ventura, poderiam acabar em um sistema tributário em que a carga de imposto fosse menor e mais distribuída para todos; 3) a maximização dos orçamentos por parte de burocratas que querem os maiores salários e o maior orçamento possível para cada um dos seus órgãos, o que inviabiliza redução da carga tributária. 4) a dificuldade em se formar um consenso social, inerente à democracia, em virtude da multiplicidade de opiniões e interesses sobre as questões

tributárias e o processo decisório no legislativo brasileiro, que exige maioria qualificada para mudanças na estrutura tributária.

O resultado dessa inércia e da ausência de decisão política é que o Brasil continua com uma carga tributária com perfil regressivo e que os produtos brasileiros perdem cada vez mais competitividade no mercado internacional, uma vez que a estrutura de tributação indireta incide diretamente sobre o preço dos produtos.

É claro que na análise deste tema, devem ser consideradas as peculiaridades da economia brasileira para a implantação de um novo sistema tributário. No entanto, verifica-se que há uma grande diversidade de trabalhos propostos que evidenciam que há a necessidade de reformulação de alguns pontos, e que há como melhorar o cenário econômico brasileiro, via correção do sistema tributário.

Então, diante dos motivos expostos acima, para que haja finalmente uma reforma tributária, seria necessário um amplo processo de discussão sobre a matéria para que, a sociedade pudesse cobrar uma decisão em prol do bem comum, e pudesse formar um consenso social sobre o tema. A expectativa deste trabalho é contribuir para a formação desse consenso. Por fim, dada a importância dessa questão, seria importante o desenvolvimento de mais trabalhos sobre o tema, para a ratificação ou complementação das ideias que aqui foram apresentadas.

## Referências

AFONSO, J. R.; VARSANO, R.; ARAUJO, E.; PESSOA, E.; RAMUNDO, J. C. e SILVA, N. Tributação no Brasil: Características Marcantes e Diretrizes para a Reforma. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, n. 9, jun./1998.

AGUIRRE, B. M. B. Conflitos e Instituições. Reforma Fiscal em Perspectiva Comparada. In: IV Encontro Nacional de Economia Política, Sociedade Brasileira de Economia Política, 1999, Rio Grande do Sul. *Anais do IV Encontro Nacional de Economia Política*. RGS : Sociedade Brasileira de Economia Política, 1999.

ANSTINE, J. Property Values in a low populated area when dual noxious facilities are presente. *Growth and Change*, Vol. 34, n. 3, pg. 345-358, 2003.

BARRIONUEVO FILHO, A.; LUCINDA, C. R. Teoria da regulação. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). ***Economia do setor público***. São Paulo: Elsevier, Campus, CAP.4, p. 47-72, 2005.

BORSANI. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). *Economia do setor público*. São Paulo: Elsevier, Campus, CAP.6, p. 103-125, 2005.

CAMPOS, H. A. Falhas de Mercado e Falhas de Governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. *Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 281-303, jul./dez. 2008.

CHAN, S. H.; CHU, S. M.; LENTZ, G. H.; KO, W. Intra-project externality and layout variables in residential condominium appraisal, in *Journal of Real Estate Research*, Vol. 15(1/2), p. 131-145, 1998.



COASE, R.H. *The Firm, the Market and the Law*. The Problem of Social Cost. Local: Editora, 1960.

EAGLE, S. J. Environmental amenities, private property and public policy. *Law and Economics Working Paper Series*, George Mason University, School of Law, 2004.

FARBER, S. Undesirable facilities and property values: a summary of empirical studies. *Ecological Economics*, Vol. 24, pp. 1-14.1998.

FERREIRA, P. C. G.; DE ARAÚJO, C. H. V.. Reforma tributária, efeitos alocativos e impactos de bem-estar. *Revista Brasileira de Economia*, 53(2), 1999.

GARCIA, J. S. M. Tipos de Elección Racional. *La Revista Internacional de Sociología*: PP. 139-173, n. 37, 2004.

GIAMBIAGI, F. Um cenário normativo para a economia brasileira com reforma tributária e controle do gasto público: 2003/10. *Technical Report 92, BNDES*, Rio de Janeiro. Textos para Discussão, 2002.

GONÇALVES, E.; RIBEIRO, E. C. B. A.; FREGUGLIA, R. S. Transbordamentos de conhecimento e capacidade de absorção: Uma análise para os estados brasileiros, *XXXVIII Encontro Nacional de Economia - ANPEC*. Anais, 2010.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. *Campinas: Mc Graw-Hill*, 1995.

HITE D., CHERN W.; HITZHUSEN, F.; RANDALL, A. Property-value impacts of an environmental disamenity: the case of landfills, in *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, Vol. 22(2/3), p. 185-202, 2001.

JAUREGUI, A.; HITE, D. Don't Ask, Don't Tell: The Impact of Real Estate Agents on House Prices Near Environmental Disamenities. *Selected Paper, American Social Sciences Association Annual Meeting, AREUEA Session*, Philadelphia, PA, 2005.

MACIEL, E. Propostas de Reforma Tributária. *Centro de Estudos Jurídicos (CEJ)*. Brasília, n. 22, p.31-34, jul./set. 2003.

MCCLELLAND, G. H.; SCHULZE, W. D.; HURD, B. The effect of risk beliefs on property values: a case study of hazardous waste site, in *Risk Analysis*, Vol. 10(4): p. 485- 497, 1990.

MULLER, D.C., **Public Choice II**. *Cambridge University Press*, Cambridge, 1990.

NISKANEN, W. A., **Bureaucracy and Representative Government**, *Aldine-Atherton*, Chicago, 1971.

NOGUEIRA, J. R. B.; SIQUEIRA, R. B. O Problema da Informação e o Estudo da Economia do Setor Público. *Nova Economia*, vol.8, n.2, 1998.

PAES, N. L. ; BUGARIN, M. N. S. Reforma tributária: Impactos distributivos, sobre

bem-estar e a progressividade. *Revista Brasileira de Economia*, 60(1):33–56, 2006.

PAZ, S. N. **Análise da Tributação do Consumo no Brasil**. *Dissertação* (Mestrado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

POSNER, R. A. Teorias da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo et al. (Coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Ed. 34, p. 49-80, 2004.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas** – 2º Edição – 6º Reimpressão – São Paulo: Atlas, 2010.

RODRIGUES, R. L. et al. Relações sinérgicas e efeitos sobre a produção setorial no sistema inter-regional Paraná-Restante do Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 46, n. 3, p. 623-646, 2008.

SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. **Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

SIQUEIRA, M. L.; RAMOS, F. S. Incidência Tributária. In: BIDERMAN, Ciro; Arvate, Paulo (org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. São Paulo: Elsevier, Campus, CAP.9, p. 156-172, 2005.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. Volume II. *Coleção os Economistas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOUZA, M. T. James Buchanan e a construção do consenso social. *Perspectivas*, São Paulo, v. 19, p. 11-32, 1996.

STIGLER, G. J. Teoria da regulação econômica. In: MATTOS, Paulo et al. (Coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Ed. 34, p. 23-48, 2004.

STIGLITZ, J. E. **La economía del sector público**. 3º Edición. *Antoni Bosch Editor*. Barcelona, 2000.

SVETLIK, J. B., Externality effects of local brownfields on residential property values. *Paper apresentado na Business of Brownfields Conference*. Abril 19, 2007. Pittsburgh, PA, 2007.

SIMONS, R.A.; SAGINOR, J. A meta analysis of the effect of environmental contamination and positive amenities on residential property values. *Journal of Real Estate Research*, Vol. 71 n. 104, pp. 71-104, 2006.

TULLOCK, G., SELDON. A.; BRADY, G. L. **Falhas de governo: uma introdução à teoria da escolha pública**. Porto Alegre: *Instituto Liberal*, 2005.

WERNECK, R., Reforma tributária: urgência, desafios e descaminhos. *Technical Report 467*, PUC-RJ, Rio de Janeiro, 2002.

Recebido: 01/10 /2013

Aprovado:25/02/2014