

## Pentru revizuirea Constituției economice [For Revision of Economic Constitution]

Cristian-Ion POPA

**Abstract:** *The current Presidential Administration proposes the revision of existing Constitution, even the „economic constitution”, as argued some influential academic circles, especially juridical, around the President. This article attempts to contribute, however modestly, to this great debate from another perspective, that of „constitutional political economy”, a school of thought that has developed in recent decades in western political theory.*

**Keywords:** *presidential administration, Constitution, revision, constitutional political economy.*

### Introducere

Departamentul „Reformă Instituțională și Constituțională” din cadrul actualei Administrații prezidențiale are ca obiectiv principal declarat revizuirea Constituției existente și, în acest context, își manifestă interesul pentru perspectiva partidelor politice și a societății civile, dar și pentru înțelegerile dobândite sau în curs de cristalizare ale mediului academic autohton asupra acestui proces de mare însemnătate pentru societatea românească<sup>1</sup>. De fapt, cercurile academice influente, mai ales juridice, din jurul președintelui actual argumentează de mai mult timp necesitatea revizuirii chiar a „constituției economice” a României, dorind în

mod meritoriu să umple pur și simplu un gol în reflecția românească relevantă în această materie. „Până acum”, declara în mod categoric prof. univ. dr. Elena-Simina Tănăsescu, actuala coordonatoare a Departamentului prezidențial, „aceste abordări au ignorat *constituția economică*, adică acele reguli înstituite de stat pentru a consacra o anumită *doctrină economică* și pentru a încadra comportamentele umane din sfera relațiilor economice prin norme juridice coerente cu opțiunea fundamentală astfel realizată” (s.m)<sup>2</sup>.

Acest articol își propune să contribuie, oricât de modest, la această dezbatere dintr-o altă perspectivă, aceea a „economiei politice constituționale”, o școală de gândire care s-a

dezvoltat în ultimele decenii în teoria politică occidentală.

„Piatra de hotar” a acestei școli de gândire este, desigur, lucrarea lui James M. Buchanan și Gordon Tullock *The Calculus of Consent*, care a inițiat teoria „alegerii publice” (*Public Choice*) și, în prelungirea ei, „economia politică constituțională” (*Constitutional Political Economy*)<sup>3</sup>. Lucrarea tratează organizarea *politică* a societăților contemporane utilizând cadrele conceptuale și metodologice proprii disciplinei care are ca obiect de studiu organizarea lor *economică*.

Declinând *ab initio* încercarea de a elabora o Constituție a unui Stat perfect, „ideal”, Buchanan și Tullock și-au propus, în schimb, să examineze și să dezvolte în mod cuprinzător și până la ultimele sale consecințe logice *calculul pe care, teoretic, l-ar face indivizii raționali aflați în situația de a adopta-revizui Constituția țării lor*, înțelegând prin această noțiune nici mai mult, dar nici mai puțin decât „un set de reguli asupra cărora se convine în avans și în cadrul cărora urmează să aibă loc acțiuni”<sup>4</sup>.

Analiza întreprinsă în *Calculus* este deosebit de relevantă mai ales pentru reformele constituționale cuprinzătoare concepute *de novo* în societățile postcomuniste cu peste două decenii în urmă. Privatizarea, respectiv, colectivizarea (etatizarea) unor întregi sfere ale activității economice și sociale trebuie să țină seama de importanța covârșitoare a criteriului economic elementar al *costurilor-beneficiilor* inerente celor două tipuri

generice de organizare a activității umane.

În termeni generali, economia constituțională (sau „economia regulilor”) examinează proprietățile regulilor și instituțiilor în cadrul cărora indivizii-cetățeni, membri ai unui stat democratic, sunt *constrânși* să interacționeze, precum și procesele prin care aceste reguli și instituții apar sau sunt create (alese) în mod deliberat<sup>5</sup>. Din această perspectivă, *economia de piață* și *statul* sunt cele două tipuri principale de „arene sociale” în care cetățenii intră așteptându-se să obțină beneficii reciproce prin schimbul de produse și servicii și, respectiv, prin cooperare voluntară sau participare democratică. Proprietățile acestor arene sunt definite de „constituțiile” lor, adică de „regulile jocului” care impun constrângerile în interiorul cărora oamenii pot să-și satisfacă în mod îndreptățit nevoile, interesele și aspirațiile. Astfel, orice efort de „îmbunătățire” a economiei de piață trebuie să vizeze adoptarea și menținerea unei „constituții economice” (un ansamblu de reguli) care să garanteze „suveranitatea” consumatorilor individuali; după cum orice efort de „consolidare” a statului de drept rezidă în proiectarea și adoptarea unei „constituții politice” bazate pe „suveranitatea” cetățenilor individuali. Standardul ultim de evaluare a performanțelor unei ordini constituționale democratice este bunăstarea generală (nu doar materială) a cetățenilor săi individuali<sup>6</sup>.

## Angajamente constituționale diferite

De peste două decenii, suntem autorii, martorii, poate și victimele unei tranziții accelerate și tumultoase, adesea ezitante și haotice, de la un tip de stat la altul, bazate pe două ordini constituționale diferite. Dacă fostul stat comunist a fost un *Stat Total* (sau Totalitar), care a clamat constituțional și a exercitat o jumătate de secol întreaga responsabilitate pentru producția și repartitia bunurilor și serviciilor, individuale și colective, din societate, statul actual, care a restituit treptat și garantează prin Constituția sa proprietatea privată și întreprinderea liberă, este propriu-zis un *Stat Fiscal*, care își obține în mod preponderent veniturile (numite publice) prin extragerea de taxe și impozite de la noii săi cetățeni-antreprenori-contribuabili în scopul principal de a produce și (re-) distribui *bunuri și servicii publice* pe care economia privată nu le poate oferi.

Din păcate, aceste noi atribuții ale statului, care decurg în mod logic din arhitectura sa constituțională, sunt mai puțin înțelese și acceptate de o parte semnificativă a opiniei publice, a *mass-media* populare și chiar a clasei politice, care exprimă încă, adesea destul de vehement, „cereri maximaliste” (*maximalist demands*) față de statul actual, *ca și cum ar fi vechiul stat total*, omnipotent și atotresponsabil pentru asigurarea directă a bunăstării private a fiecăruia și a tuturor cetățenilor săi. Aceste „așteptări”, mereu înșelate, nesa-

tisfăcute, sunt, după părerea mea, sursa principală a conflictului politic și constituțional din interiorul societății românești actuale.

În definitiv, vechea ordine constituțională comunistă era prescrisă fără echivoc în Constituția sa scrisă: Economia era „bazată pe proprietatea *socialistă* asupra mijloacelor de producție”, definită oarecum echivoc drept „proprietate *de stat* – asupra bunurilor aparținând *întregului popor*” (s.m)<sup>7</sup>. Dar angajamentul constituțional maximal al statului total era clar definit, deloc ambiguu sau echivoc: „...întreaga activitate de stat are drept scop ... creșterea continuă a bunăstării materiale și culturale a poporului...”<sup>8</sup>.

În schimb, potrivit Constituției din 1991, revizuită în 2003: „Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență”<sup>9</sup>. În condițiile acestei noi „constituții economice”, totuși: „Statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent”<sup>10</sup>.

După părerea mea, acest ultim angajament al statului actual este imprecis și chiar contradictoriu: *imprecis* pentru că într-o societate bazată pe economia de piață „dezvoltarea economică” (mai precis: creșterea economică) este realizată în principal de întreprinderile productive private; și *contradictoriu* pentru că *investițiile* în „măsuri de dezvoltare economică” (care pot însemna orice) și *consum* („protecția socială”) sunt mutual exclusive. Angajamentul este,

încă o dată, imprecis, conservând o reminiscență comunistă, deoarece „protecția socială” (asigurările de pensii, de sănătate, de șomaj etc.) este, potrivit legilor organice subsecvente Constituției, bazată în primul rând pe principiul *contributivității* individuale și, în al doilea rând, al *solidarității* interindividuale și intergeneraționale a cetățenilor înșiși.

Prin urmare, potrivit propriilor sale legi fundamentale, nu statul ca atare oferă în mod direct „protecție socială”, ci colectează, mai bine sau mai rău, aceste contribuții și, desigur, administrează (re-)distribuirea lor, în acord (uneori) cu idealul înalt al solidarității umane. Prea adesea însă, politicienii și birocrății noștri, aleși și numiți, centrali și locali, se comportă, și sunt priviți de unii concetățeni, ca și cum s-ar afla în posesia *cornului abundenței perpetue*, din care lasă să cadă, de regulă în preajma alegerilor periodice, beneficii individuale directe în aparență nelimitate, mărinind astfel deficitele diferitelor bugete publice, a căror povară este aruncată în mod injust în viitor.

Prin definiție, însă, posibilitățile statului fiscal actual de a furniza bunăstarea privată a cetățenilor sunt (trebuie să fie) limitate: pe de o parte, prin constrângerile constituționale ale atribuțiilor sale; dar, în mod definitiv, prin caracterul limitat al mijloacelor materiale și financiare în raport cu acelea ale economiei private. Altminteri, așa cum avertiza economistul Joseph A. Schumpeter cu mult timp în urmă: „Dacă voința poporului cere cheltuieli publice mereu mai mari,

dacă tot mai multe mijloace sunt utilizate pentru obiective pe care indivizii privați nu le produc, dacă tot mai multă putere stă în spatele acestei voințe...”, atunci „fără îndoială, statul fiscal *se poate* prăbuși” (s.a.)<sup>11</sup>.

Din păcate, previziunile schumpeteriene tind să se confirme, multe dintre statele actuale înfruntând de decenii, și mai pronunțat în ultimii ani, datorii publice și, respectiv, crize fiscale severe, care amenință să submineze ordinea constituțională democratică. Analiza care urmează se va desfășura ținând cont de acest avertisment deosebit de sever al marelui economist austriac.

### Justiție în taxare?

Potrivit Constituției românești în vigoare, „Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice”, dar Legea fundamentală nu prescrie în niciun fel modul în care se vor efectua aceste cheltuieli, limitându-se să proclame: „Sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale”<sup>12</sup>. Iar îndeplinirea acestei cerințe a „așezării juste” a poverii cheltuielilor publice pare să fie sarcina exclusivă a legiferării guvernamentale, deoarece: „Nu pot face obiectul inițiativei legislative a cetățenilor problemele fiscale...”<sup>13</sup>.

Cum Constituția nu este deloc explicită în ceea ce privește această problemă cardinală a „justiției taxării” (*justice of taxation*), atribuind guvernului o putere de care ar putea

abuza, ne-am adresat Codului Fiscal în vigoare, în speranța că această lege organică ar putea prescrie într-un mod mai precis activitatea guvernamentală, precum și limitele ei, în acest domeniu. Într-adevăr, Codul Fiscal stabilește patru „principii ale fiscalității”: a) „neutralitatea” impunerilor în raport cu diversitatea contribuabililor privați și publici, autohtoni și străini; b) „certitudinea impunerii”, realizată prin claritatea normelor și precizia termenelor și a modalităților de plată; c) „echitatea fiscală” prin impunerea diferită a veniturilor în funcție de mărimea lor; d) „eficiența impunerii”, prin asigurarea pe termen lung stabilității normelor fiscale<sup>14</sup>.

Dacă primele două principii sunt neproblematică – în măsura în care neutralitatea și certitudinea sunt trăsăturile caracteristice ale naturii generale și nediscriminatorii ale oricărei legi moderne –, ultimele două ne atrag atenția în mod deosebit. Căci echitatea fiscală ar fi realizată prin taxarea diferențiată a veniturilor în funcție de mărimea lor; altfel spus, potrivit vechiului principiu al „sacrificiului” sau al „capacității-de-plată”. Iar eficiența – marea problemă a oricărui stat fiscal – ar fi asigurată prin „stabilitatea” reglementărilor fiscale, indiferent de ceea ce prescriu acestea în conținut.

În cele din urmă, Constituția noastră nu este deloc explicită în ceea ce privește atribuțiile economice ale guvernului însuși, mărgininându-se să proclame: „Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de

Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice”<sup>15</sup>.

Această dispoziție constituțională este prea vagă, după părerea mea, în măsura în care pare să permită aplicarea *oricărei* politici dacă este aprobată de *orice* majoritate parlamentară. În plus, *sarcina principală de a furniza bunuri și servicii publice* este atribuită în mod explicit abia Consiliilor Județene și Locale, într-un mod limitat, desigur, la propriile lor jurisdicții: „Consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în vederea realizării *serviciilor publice de interes județean*”<sup>16</sup>; „Consiliile locale și primarii ... rezolvă *treburile publice din comune și din orașe*” (s.m)<sup>17</sup>.

Pentru a le face inteligibile, toate aceste dispoziții constituționale trebuie *situate* în contextul dezbaterii academice relevante. Și există în economia politică a literaturii occidentale o îndelungată dezbateră despre atribuțiile adecvate ale statului în societățile bazate pe economia de piață<sup>18</sup>. Începând cel puțin cu Adam Smith, economiștii politici au formulat criterii normative generale după care veniturile (fiscale) și deopotrivă cheltuielile (publice) ar trebui evaluate. Smith este unul dintre primii economiști care au atribuit în mod direct și exclusiv statului sarcina de a furniza anumite *bunuri și servicii publice* pe care economia *privată* nu le poate produce. Întemeietorul economiei politice moderne sesiza existența

acestor bunuri care, „deși pot fi în cel mai înalt grad avantajoase pentru o societate de mari dimensiuni, ele sunt totuși de o astfel de natură încât profiturile nu ar putea niciodată să răsplătească cheltuielile unui individ sau ale unui număr mic de indivizi, astfel încât nu se poate aștepta ca vreun individ sau un număr mic de indivizi să le realizeze”<sup>19</sup>. Susținător fervent al economiei private, el argumenta că bunurile și serviciile publice trebuie furnizate de stat.

Potrivit argumentării economiei politice *mainstream* actuale, această idee a „eșecului pieței” (*market failure*) de a produce anumite bunuri și servicii publice a devenit justificarea standard a taxării, care oferă mijloacele financiare necesare intervenției statului în sferile economică și socială ale societăților contemporane.

Totuși, teoria propriu-zisă a bunurilor publice este mai recentă. Paul A. Samuelson, laureat al premiului Nobel pentru economie (1970), i-a pus bazele în anul 1954 în studiul său celebru „The Pure Theory of Public Expenditure”. Preocupat de problema „cheltuielilor publice optime”, el a sintetizat ideile unor autori clasici din domeniul finanțelor publice din Austria, Italia și Suedia, distingând două categorii principale de bunuri: „bunuri obișnuite de consum privat ... , care pot fi împărțite între diferiți indivizi ... și bunuri de consum colectiv ... , de care toți se bucură în comun, în sensul în care consumul fiecărui individ al unui astfel de bun nu duce la nicio scădere din

consumul oricărui alt individ al acelui bun” (s.m)<sup>20</sup>.

Astfel, bunurile private au două însușiri principale: *excluziunea* (*excludability*) – consumatorii sunt excluși de la consumul acestui bun dacă nu doresc să plătească pentru el (exemplu elementar: pâinea este un bun privat – proprietarul poate exclude pe ceilalți de la consumul ei); și *rivalitatea* (*rivalry*) – consumul acestui bun de către o persoană reduce cantitatea disponibilă pentru celelalte (odată ce a fost consumată, pâinea nu mai este disponibilă pentru altcineva).

Caracteristicile generale ale bunurilor publice sunt tocmai opusul acelora al bunurilor private. Acestea sunt *nerivale* și *neexclusive* în consum, în sensul în care consumul lor de către unii membri ai societății nu reduce cantitatea disponibilă pentru ceilalți (*non-rivalness*); după cum nu este posibilă excluderea unor membri ai societății de la consumul acestor bunuri (*non-excludability*), astfel încât există numeroși „consumatori clandestini” (*free riders*), care beneficiază de utilizarea lor fără a plăti pentru ele. Iar bunurile care posedă ambele caracteristici – nerivalitatea și neexclusivitatea – sunt numite bunuri publice *pure*. În mod evident, în realitate nu există bunuri publice pure, care să fie absolut nerivale și neexclusive în consum. Acestea sunt constructe ale teoriei economice, necesare însă pentru a face inteligibilă realitatea empirică în toată diversitatea ei.

Gama bunurilor și serviciilor considerate astăzi publice este extrem de largă, de la iluminatul și curățenia străzilor, învățământul public și cercetarea științifică ori asigurările sociale și medicale, până la variatele infrastructuri ale societății actuale, asigurarea legalității, a ordinii publice și a apărării naționale.

### Sacrificii sau beneficii?

Aceste bunuri și servicii publice, care aproape lipsesc conceptual din Constituția noastră, trebuie finanțate din taxe și impozite colectate de stat, stabilite astfel încât cetățenii să contribuie „proporțional cu capacitățile lor; adică proporțional cu veniturile de care se bucură sub protecția statului. Cheltuielile guvernului față de membrii individuali ai unei mari națiuni sunt precum cheltuielile de regie ale deținătorilor unei mari proprietăți, care sunt obligați să contribuie proporțional cu interesele lor în acea proprietate”<sup>21</sup>.

În acest fel, Smith a prefigurat în mod sintetic cele două mari teorii moderne ale taxării: taxarea potrivit „capacității-de-plată” și taxarea pe baza principiului „beneficiului”, integrând astfel în analiza sa ambele părți ale oricărui buget de stat: *veniturile publice și cheltuielile publice*.

Vechiul principiu al capacității-de-plată nu a putut și nu poate oferi însă un răspuns satisfăcător la problema normativă fundamentală a determinării politicii bugetare guvernamentale, a structurii și a magni-

tudinii sale etc., din cauză că se concentrează numai asupra veniturilor statului, ignorând cheltuielile sale<sup>22</sup>.

Un pas hotărâtor către o analiză normativă integrată a bugetului de venituri-și-cheltuieli ale statului a fost făcut de marele economist suedez Knut Wicksell, care, în studiul său celebru „A New Principle of Just Taxation”<sup>23</sup>, a oferit contururile teoretice generale ale problemei cardinale a distribuției *juste și eficiente* a resurselor în societățile moderne.

Ce înseamnă, totuși, distribuția *justă*? Așa cum observa încă Aristotel, justiție poate exista numai între egali. La rândul său, Wicksell nota: „Justiția de sus în jos miroase întotdeauna a condescendență sau dispreț. Justiția de jos în sus a fost de prea multe ori sinonimă cu răzburarea”<sup>24</sup>.

De aceea, după Wicksell, orice taxare justă trebuie să se bazeze pe principiul „beneficiului”, în contrast cu vechiul principiu al „sacrificului” sau al „capacității-de-plată”. Cel din urmă, deși este încă larg aplicat în toate societățile moderne, inclusiv în România, ignoră în mod surprinzător organizarea politică efectivă a acestor societăți, asumând în mod implicit și poate inconștient o ordine instituțional-constituțională autocratică, chiar dictatorială, în spiritul unei filosofii infantile, total depășite, de tip absolutist. Și cea mai bună dovadă este faptul că acordăm încă atât de puțină atenție problemei fundamentale a aprobării taxelor și, respectiv, a cheltuielilor publice.

Teoria capacității-de-plată, observa Wicksell, procedează ca și cum societatea ar fi condusă de un mare și unic Conducător, deopotrivă „luminat și binevoitor”, care, aflându-se în posesia (aproape a) tuturor veniturilor din societate și bine sfătuit de consilierii săi, ar satisface toate nevoile private și publice, în ordinea urgenței lor, astfel încât supușii săi să primească cea mai mare utilitate posibilă. Această concepție nu este însă deloc „acme-ul” înțelepciunii politice. Dimpotrivă, acest mod de a gândi ne împiedică să formulăm în mod adecvat problema determinării magnitudinii taxelor, respectiv, nivelul potrivit al cheltuielilor publice în raport cu resursele economiei private.

În regimurile democratice moderne, nici Guvernul, nici Parlamentul nu sunt însă ceea ce teoria dictatorială „infantilă” pretindea că ar fi: „organe pure ale comunității cu niciun alt gând decât acela de a promova bunăstarea comună”<sup>25</sup>.

În principiu, admitea Wicksell, un autocrat binevoitor care s-ar bucura de o domnie îndelungată, fără nicio teamă de penalizarea alegerilor periodice, și înconjurat de consilieri competenți, ar putea încerca să facă din bunăstarea generală, definită de el și de consilierii săi, desigur, „Steaua Polară a politicii sale”. În condițiile moderne, însă, în care preocuparea principală a guvernanților este aceea de a fi aleși și realeși, nu există în principiu această posibilitate. Propriu-zis, așa ca afirma Wicksell în mod programatic, ei sunt „la fel de interesați de bunăstarea generală

precum sunt alegătorii lor, nici mai mult, nici mai puțin”<sup>26</sup>. De fapt, ei sunt în cel mai bun caz reprezentanții majorității cetățenilor, ceea ce înseamnă că politicile adoptate pot fi contrare intereselor minorității; după cum ei pot exploata unele circumstanțe politice volatile pentru a crește cheltuielile publice mult peste mărimea adecvată intereselor tuturor cetățenilor.

Reforma constituțională modernă a fost gândită cu un „obiectiv ultim”: „egalitatea în fața legii, cea mai mare libertate posibilă, și bunăstarea economică și cooperarea pașnică a tuturor oamenilor”<sup>27</sup>. Nu însă pentru a înlocui vechile oligarhii obscurantiste cu tiraniile aproape la fel de opresive ale unor majorități parlamentare trecătoare.

Orice politică a guvernului, *care întotdeauna cheltuiește resurse extrase de la unii sau de la toți cetățenii-contribuabilii săi*, trebuie să îndeplinească o activitate considerată utilă prin consensul cel mai larg al societății. Dacă segmente mai mari sau mai mici ale cetățenilor sunt indiferente sau chiar ostile unei politici a guvernului, inclusiv din cauza costurilor aferente, este greu de spus că ea satisface o „nevoie colectivă”. „Ar fi o nedreptate strigătoare la cer”, spunea iarăși Wicksell, „dacă cineva ar trebui să fie forțat să contribuie la costurile unei activități care nu îi satisface interesele sau poate fi chiar diametral opusă acestora”<sup>28</sup>.

Prin urmare, *consensul* cel mai larg și mai voluntar posibil, la limită,



acordul unanim al membrilor societății și/sau al reprezentanților lor politici, este în principiu singura garanție a justeței politicilor adoptate de guvern și, în mod corespunzător, a justeței distribuției taxării.

Desigur, din considerente de caritate sau de solidaritate socială, anumite categorii sociale suportă de bună voie anumite cheltuieli de la care nu așteaptă niciun beneficiu sau avantaj direct. A da și a primi este fundamentul oricărei socialități autentice, și sunt puțin oameni complet indiferenți sau chiar ostili bunăstării minime a concetățenilor lor.

Mai mult, dacă distribuția taxelor s-ar baza întotdeauna pe principiul consensului, multe activități care astăzi sunt mai mult sau mai puțin întreprinse de indivizi și firme private, ar putea fi încredințate instituțiilor statului. Opoziția nu ar avea sens în măsura în care fiecare cetățean ar fi încredințat că nu este împovărat cu o parte mai mare a costurilor lor decât el personal sau grupul său de interese acceptă prin reprezentanții săi legitimi în Parlament. O garanție suplimentară ar putea fi aceea de a atribui dreptul de veto reprezentanților minorității.

Totodată, principiul normativ al consensului reclamă ca nicio cheltuială publică să nu fie votată fără determinarea simultană a venitului public aferent. De aceea, „cu excepția unui număr mic de cheltuieli publice (care ar trebui listate precis în Constituție – Wicksell avea în vedere în primul rând cheltuielile de apărare, n.n),

principiul unanimității aproximative al aprobării taxelor se poate aplica în mod general – și trebuie aplicat astfel dacă este ca justiția taxării să se găsească și altundeva decât pe hârtie, în cărțile de teorie a finanțelor”<sup>29</sup>.

Rezultatul principal al adoptării acestui principiu ar fi acela că veniturile fiscale și, respectiv, cheltuielile guvernamentale ar înceta să mai pară o povară inutilă, chiar excesivă ori injustă, ci mijloace legitime de a oferi societății bunuri și servicii publice autentice, pe care economia privată nu le poate furniza. „În mod sigur”, ne încredințează Wicksell, „acest lucru ar face mai mult decât orice altceva pentru a trezi și menține spiritul bunei cetățenii”<sup>30</sup>.

## Concluzii

Observând performanțele destul de modeste ale politicianilor actuali de a asigura bunăstarea generală, prezervând în același timp drepturile și libertățile fundamentale garantate de noua ordine constituțională, mulți concetățeni, incitați și de anumiți politicieni și mass-media populiste, acuză aproape exclusiv, dar generalizat caracterelor lor „corupte”, incapabile să respecte standardele morale ideale socialmente împărtășite.

Economia politică, mai ales varianta sa constituțională, privește această problemă dintr-un unghi destul de diferit. Ea pornește de la viziunea generală potrivit căreia rigorile morale sunt întotdeauna un complement al rigorilor sau

constrângerilor instituționale, și într-o societate în care primele sunt eficiente, cele din urmă sunt mai puțin necesare și *vice versa*<sup>31</sup>.

Încredințând „reforma morală” unor instituții mai adecvate (familii, școli, biserici etc.), teoria politică trebuie să-și concentreze analiza asupra „structurii instituțional-constituționale în care se face politica”<sup>32</sup>. Din această perspectivă, logica inerentă a nou-descoperitei democrații electorale, mai curând decât posibilele lor defecte morale, determină politicienii să acționeze adeseori împotriva bunăstării generale sau a „interesului public”, dacă vor să câștige competiția pentru voturi și putere politică.

Urmându-l pe marele său precursor Knut Wicksell, laureatul Premiului Nobel pentru economie James M. Buchanan afirmă și el că teoreticienii politicii ar trebui să înceteze să facă propuneri de reforme constituționale ca și cum societatea ar (mai) fi condusă de un „despot benevolent” și să țină seama, în schimb, de „constituția politicii economice”, adică de normele și instituțiile în cadrul cărora acționează oamenii politici în societatea actuală. După cum notează el, „...*structura politicii* în care ei acționează le solicită să procedeze contrar intereselor publice dacă vor să supraviețuiască. Avem rezultatele pe care le vedem pentru că *structurile de stimulente ale politicii* asigură supraviețuirea acelor politicieni care se îndepărtează de normele interesului public. Politicienii sunt forțați să urmărească obiective de

interes privat pentru aceeași rațiune pentru care antreprenorii din sectorul privat sunt forțați să urmărească profituri maxime” (s.m.)<sup>33</sup>.

Din perspectiva economiei constituționale actuale, una dintre formele cele mai pernicioase de subminare a bunăstării generale este „căutarea rentei” (*rent-seeking*), expresie generică prin care sunt descrise acțiunile întreprinse de indivizi și grupuri de a influența politicile publice în scopul de a obține beneficii în *detrimentul* celorlalți membri ai societății. Aceste grupuri capturează instrumentele puterii politice pentru a se îmbogăți în moduri care sunt inaccesibile cetățenilor obișnuiți. Iar magnitudinea activităților lor este dată de ușurința cu care procesul politic democratic poate fi utilizat pentru satisfacerea unor interese personale și de grup în *detrimentul* societății în întregime sa. „Cu alte cuvinte, politica distributivă este viabilă și tinde să devină dominantă în măsura în care tratamentul diferențiat este, *constituțional*, permisibil” (s.m.)<sup>34</sup>.

Strategia dominantă a oricărui grup de interese este aceea de a face *lobby* pentru adoptarea unor politici care oferă beneficii nete membrilor săi dispersând costurile asupra celorlalți. Prin negocierea voturilor (*logrolling*), coalitiile grupurilor de interese pot obține aprobarea finanțării *publice* a proiectelor *lor*. De regulă, costurile totale ale acestor proiecte exced beneficiile lor totale, dar finanțarea lor de la bugetul central, din taxe și impozitele generale, face astfel încât majoritatea

cetățenilor să ignore proporțiile și consecințele acestui fenomen. Iar această distribuție asimetrică a fondurilor publice incită mereu noi grupuri de interese să investească resurse și energie pentru a influența puterea politică, astfel încât pierderile sociale totale sunt de regulă mult mai mari decât câștigurile lor nete.

Guvernanții își sporesc adesea sprijinul politic (electoral) prin scăderea investițiilor în bunuri și servicii publice autentice, ale căror beneficii, adresate întregii populații (sau unor categorii generale, teritoriale, sociale, profesionale), sunt *difuze*, fiind vizibile adesea pe termen lung, preferând transferul de fonduri publice care oferă beneficii *concentrate*, imediate și substanțiale, unor grupuri de interese mici, dar puternice. Ei încalcă, astfel, „contractul constituțional” fundamental.

Există vreo ieșire din capcana „căutării rentei”? Economia constituțională ne invită să (re)gândim ordinea constituțională și legală astfel încât oportunitățile de „tratament diferențiat” să fie reduse cât mai mult posibil, descurajând în aceeași măsură acțiunile care caută și/sau oferă „rente” discriminatorii. Oamenii politici ar putea fi constrânși prin norme legale, chiar constituționale ferme să aplice *același* tratament *tuturor* alegătorilor sau circumscripțiilor electorale. Dacă tratamentul diferențiat ar fi înlocuit cu tratamentul egal – prin extinderea principiului egalității *în fața legii* la egalitatea *în fața politicii* –, „exploatarea omului de către om” s-ar putea reduce, iar politicienii care încearcă în mod onest să servească bunăstarea generală ar putea supraviețui în competiția inerentă procesului politic democratic.

## Note

<sup>1</sup> <http://www.agerpres.ro/politica/2015/05/07/simina-tanasescu-o-aprofundare-a-discutiei-legate-de-revizuirea-constitutiei-cu-societatea-civila-este-un-lucru-ab-solut-necesar-16-32-30> (accesat pe 15 iulie 2015).

<sup>2</sup> Simina Tănăsescu, „Revizuirea Constituției economice a României”, în Simina Tănăsescu (coord.), *Revizuirea Constituției economice: perspectiva societății civile*, Institutul de Politici Publice, București, Ianuarie 2011, p. 7.

<sup>3</sup> James M. Buchanan, „The Domain of Constitutional Economics”, în *Constitutional Political Economy*, December, 1 (1), 1990, pp. 1-18; James M. Buchanan, *Choice, Contract, and Constitutions*,

*The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 16, Liberty Fund, Indianapolis, 2001.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>5</sup> James M. Buchanan, „The domain of constitutional economics”, *Constitutional Political Economy*, 1990, Volume 1, Number 1, p. 1.

<sup>6</sup> Viktor J. Vanberg, „Market and State: the perspective of constitutional political economy”, în *Journal of Institutional Economics*, vol. 1, Issue 01, 2005, p. 23.

<sup>7</sup> Art. 5 și 6 din *Constituția Republicii Socialiste România*, 1965.

<sup>8</sup> Art. 13 din *Constituția Republicii Socialiste România*, 1965.

- <sup>9</sup> Art. 135 (1) din *Constituția României*, 2003.
- <sup>10</sup> Art. 47 (1) din *Constituția României*, 2003.
- <sup>11</sup> Joseph A. Schumpeter, „The Crisis of the Tax State” (1918), în R.A. Swedberg (ed.), *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1991, p. 116.
- <sup>12</sup> Art. 56 din *Constituția României*, 2003.
- <sup>13</sup> Art. 74 (2) din *Constituția României*, 2003.
- <sup>14</sup> Art. 3 din *Codul Fiscal*, 2014.
- <sup>15</sup> Art. 102 (1) din *Constituția României*, 2003.
- <sup>16</sup> Art. 122 (1) din *Constituția României*, 2003.
- <sup>17</sup> Art. 121 (2) din *Constituția României*, 2003.
- <sup>18</sup> Richard A. Musgrave, Alan T. Peacock (eds.), în *Classics in the Theory of Public Finance*, The Macmillan Company, New York, 1958.
- <sup>19</sup> Adam Smith, *The Wealth of Nations* (1776), Modern Library, New York, 1994, p. 779.
- <sup>20</sup> Paul A. Samuelson, „The Pure Theory of Public Expenditure”, în *Review of Economics and Statistics*, 36 (4), 1954, p. 387.
- <sup>21</sup> A. Smith, *The Wealth of Nations*, op. cit.
- <sup>22</sup> R. A. Musgrave, A. T. Peacock (eds.), „Introduction”, în *Classics in the Theory of Public Finance*, ed. cit., p. xi.
- <sup>23</sup> Knut Wicksell, „A New Principle of Just Taxation”, în *Classics in the Theory of Public Finance*, ed. cit.
- <sup>24</sup> *Ibidem*, p. 74.
- <sup>25</sup> *Ibidem*, p. 86.
- <sup>26</sup> *Ibidem*, p. 87.
- <sup>27</sup> *Ibidem*, p. 88.
- <sup>28</sup> *Ibidem*, p. 89.
- <sup>29</sup> *Ibidem*, p. 93.
- <sup>30</sup> *Ibidem*, p. 97.
- <sup>31</sup> James M. Buchanan, Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Indianapolis, Liberty Fund, 1999.
- <sup>32</sup> J. M. Buchanan, „Public Choice after Socialism”, *Public Choice*, Vol. 77, No. 1, 1993, p. 68.
- <sup>33</sup> *Ibidem*, p. 69.
- <sup>34</sup> *Idem*, „How can Constitutions be Designed so that Politicians who Seek to Serve «Public Interest» can Survive and Prosper?”, în *Constitutional Political Economy*, vol. 4, nr. 1, 1993, p. 6.

## Bibliografie

- Buchanan, J. M., „How can Constitutions be Designed so that Politicians who Seek to Serve «Public Interest» can Survive and Prosper?”, în *Constitutional Political Economy*, vol. 4, nr. 1, 1993.
- Buchanan, J. M., „Public Choice after Socialism”, în *Public Choice*, vol. 77, nr. 1, 1993.
- Buchanan, James M., „The Domain of Constitutional Economics”, în

- Constitutional Political Economy*, December, 1 (1), 1990.
- Buchanan, James M., *Choice, Contract, and Constitutions*, *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 16, Liberty Fund, Indianapolis, 2001.
- Buchanan, James M., Tullock, Gordon, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Indianapolis, Liberty Fund, 1999.
- Constituția Republicii Socialiste România*, 1965.

- Constituția României*, 2003.
- Samuelson, Paul A., „The Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, 36 (4), 1954.
- Schumpeter, Joseph A., „The Crisis of the Tax State” (1918), în R.A. Swedberg (ed.), *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1991.
- Smith, Adam, *The Wealth of Nations* (1776), Modern Library, New York, 1994.
- Tănăsescu, Simina, „Revizuirea Constituției economice a României”, în Simina Tănăsescu (coord.), în *Revizuirea Constituției economice: perspectiva societății civile*, Institutul de Politici Publice, București, Ianuarie 2011.
- Vanberg, Viktor J., „Market and State: the perspective of constitutional political economy”, în *Journal of Institutional Economics*, vol. 1, Issue 01, 2005.
- Wicksell, Knut, „A New Principle of Just Taxation”, în Richard A. Musgrave, Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, The Macmillan Company, New York, 1958.
- <http://www.agerpres.ro/politica/2015/05/07/simina-tanasescu-o-aprofundare-a-d-iscutiei-legate-de-revizuirea-constitutiei-cu-societatea-civila-este-un-lucru-abso-lut-necesar-16-32-30> (accesat pe 15 iulie 2015).