A conjuntura das escolhas públicas

Coordenação: Jorge Vianna Monteiro*

"Um comentário estabelecido a partir do modelo analítico da 'public choice' — uma vertente da moderna economia política que considera as políticas públicas resultado da interação social, sob instituições de governo representativo."

Fontes de comprometimento das liberdades econômicas

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

Se ainda subsistissem dúvidas quanto à irrelevância da política do salário mínimo como genuína ação social, o ministro da Fazenda e o presidente da República foram bastante explícitos (29 de novembro de 2000): enfim, a questão do reajuste do salário mínimo está sendo tratada no tempo certo (na tramitação do orçamento da União) e na dimensão correta (sob o guarda-chuva do ajuste fiscal). A concepção habitual de que, não obstante seus reflexos em várias outras frentes de políticas públicas, o salário mínimo é um importante recurso de promoção da justiça social deixou de valer para o governo e aparentemente também para a oposição.

Tal como no ano passado, a alta administração econômica federal envolveu a classe política em um dilema cuja solução lhe será perversa, qualquer que seja o desfecho:

- em 1999, os governadores foram os escolhidos para assumir a culpa, caso o salário mínimo não viesse a sofrer a correção que os diversos eleitorados antecipavam; foi-lhes dada autonomia para fixar diferencialmente essa correção, abandonando-se a unificação desse importante parâmetro social; cinicamente, foi argumentado na ocasião que se estaria, por conseqüência, reativando o arranjo federativo;

- agora, são os legisladores que se confrontam com a escolha de descontentar eleitorados formados pelos que detêm baixa renda (inclusive aposentados) ou deixar sem atendimento demandas variadas nesse mesmo eleitorado, com o eventual cancelamento de projetos de emenda à proposta orçamentária da União.[1]

* Professor de políticas públicas da EBAP/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio.

[1] Pelo bem ou pelo mal, o gasto público é a forma de sinalização mais objetiva com que o político pode alcançar seu reduto eleitoral.

Trata-se de uma estratégia de grande rendimento político imediato para o presidente da República e, mesmo, para um ou outro aspirante à sua sucessão, e que venha a fazer uso da estabilidade de preços como maior ativo político. A retórica oficial ambiguamente associa esse tipo de zelo com o ajuste fiscal ao ingresso do país no ambiente de Primeiro Mundo, por exemplo.

Portanto, está em curso mais uma rodada de aumento na carga de impostos. Às vésperas de um novo ano fiscal, isso não chega a ser novidade no Brasil. Porém, nesta fase do ciclo político-eleitoral há condicionantes que tornam ainda mais viável essa estratégia e, conseqüentemente, o tamanho do ajuste intencionado:

- no âmbito municipal, a retórica é reforçada com o argumento de *controle de avarias* — aos prefeitos que deixam o posto resta lutar pela adoção de um prazo de carência para que vigore em toda a extensão a Lei de Responsabilidade Fiscal; o mesmo pleito convém aos que assumem, de vez que isto poderá significar dinheiro novo, seja por transferências obtidas junto à União, seja pela majoração de impostos;[2]

- o governo federal encontra-se em posição privilegiada, pois que se confronta com pesadas contas "inesperadas" a pagar e contra as quais poderá adotar uma retórica de enorme apelo eleitoral — justo agora que chegamos ao saneamento das contas públicas, "desenterram esqueletos" (reposição de perdas nas contas do FGTS, no salário mínimo e em salários no Judiciário; quanto às duas primeiras correções, quem poderá ser contra?);[3]

- reeditando um estilo já conhecido dos tempos do Plano Collor, os poderes da autoridade fiscal estão por ser tornados ainda maiores; o "bom motivo" apresentado é o combate à sonegação de impostos; o formato atual da restrição pretendida envolve uma perigosa combinação — quebra de sigilo bancário (pelo acesso aos dados da arrecadação da CPMF) e transformação da elisão fiscal em crime;[4]

- outra vertente que também atenua a oposição à elevação de impostos é a concessão de transferências de renda aos exportadores e ao capital estrangeiro em bolsa; justo quando tanto se necessita de recursos cambiais para equilibrar as contas externas, sobretudo no balanço comercial.

Uma questão associada é como se dará esse aumento de arrecadação. Os balões-de-ensaio já foram soltos: aumento do imposto de renda e especialmente sobre os rendimentos das aplicações dos fundos de pensão (20% sobre os rendimentos em aplicações dos fundos de renda fixa e 10% sobre os de renda variável,

[2] Se faltar alguma razão mais concreta, já se anuncia para o município do Rio de Janeiro uma queda de 12,4% na arrecadação do IPTU no ano corrente.

[3] Volta-se a insistir na contribuição para a previdência social, sobre os rendimentos dos inativos do serviço público, o que adicionaria cerca de R$900 milhões aos recursos já extraídos da sociedade. O "bom motivo" alegado é a cobertura do aumento no valor do salário mínimo para o nível de R$180.

[4] A propósito, a elisão fiscal (o uso de brechas na lei, de modo a evitar o pagamento de impostos) é muito mais uma manifestação da racionalidade do contribuinte diante de tanta carga tributária do que propriamente uma atitude criminosa desse mesmo contribuinte. Mesmo porque é o Código Tributário que acolhe esse comportamento.

gerando um fluxo de arrecadação anual estimado em US$1 bilhão).

Uma boa causa para tornar efetivo o que é potencial? Que tal "quem ganha mais deve pagar mais"? Outra vez, quem poderia ser contra?

Adicionalmente, o presidente da República transferiu publicamente aos legisladores o encargo de providenciarem fundos para compensar o aumento extra pretendido para o valor do salário mínimo. Formas tentativas de instrumentar um aumento de IR têm sido propaladas na mídia: alíquota única associada a cortes de isenções ou, quem sabe, o puro e simples aumento de alíquotas. Vale lembrar que o pano de fundo para tais expedientes é que ainda vivemos sob o regime de uma alíquota adicional, provisória e extraordinária, de 10% do IRPF prorrogada em sua validade, pelo Congresso Nacional, em 19 de outubro de 1999. Contra ou a favor de qualquer uma dessas possibilidades, os argumentos apóiam-se em práticas vigentes em outras economias ou em uma "agenda positiva" que o governo estaria predisposto a cumprir, a partir de agora!

2. A cartelização das decisões públicas

Seria ingenuidade não perceber que a tentativa de avançar na dimensão tributária é apenas uma ilustração de um movimento mais amplo: o de consolidar maior autonomia de ação, relativamente aos controles que possam ser exercidos pela sociedade. Uma indicação mais imediata dessa tendência também pode ser observada na atual conjuntura: o Executivo federal tenta recuperar a prerrogativa de remanejar unilateralmente uma fatia de 20% dos recursos orçamentários, isto é, sem necessitar de anuência da legislatura.

Contudo, mais do que uma ingenuidade, é um erro metodológico grave descolar essa seqüência de iniciativas e eventos da ordem institucional em que todo o poder de governar é exercitado.

Ao longo dos últimos seis a sete anos, acompanhando o esforço de estabilização econômica, as escolhas públicas são determinadas em um ambiente institucional assemelhado a um cartel político.[5] De fato, com a desativação do sistema constitucional da separação de poderes, tem-se de imediato duas conseqüências (Cooter, 2000):

- a cooperação entre uma variedade de agentes públicos diferenciados pela função que desempenham nesse sistema foi substituída por um virtual monopólio na decisão pública, especialmente na feitura das leis;
- a própria conduta do governo se altera; a separação de poderes transforma subordinados em iguais e substitui ordens por negociações, ou seja, o Executivo deixa de ditar as regras do jogo (medidas provisórias), para negociar em torno de projetos de lei.

Como em toda tentativa de desestabilizar um cartel, uma "política antitruste" em um tal ambiente institucional consistirá na expansão no número de participantes nesse mercado político, com o que au-

[5] Uma evidência sintética do peso deste cartel relaciona a quantidade mensal de medidas provisórias emitidas entre janeiro de 1995 e novembro de 2000 à quantidade média de leis aprovadas no Congresso Nacional em igual período, já excluídas as leis que se originaram de MPs (leis de conversão). Tal concentração de poder flutua entre 1,8 MP (abril de 1995) e 9,6 MPs (junho de 2000) por unidade de lei entrada em vigor. No último mês de novembro, o estoque é de 85 MPs, sendo que o coeficiente de concentração é de 6,4:1.

mentarão as chances de ocorrerem visões diferenciadas quanto aos procedimentos e resultados obtidos nas escolhas públicas. Correspondentemente, haveria um aumento dos custos de transação, com a maior interação entre o Legislativo e o Executivo levando a uma produção mais lenta de leis e, mesmo, reduzindo a demanda de leis.[6]

Em recente exercício de *soul searching*, o presidente da República alega que seu objetivo em buscar a reeleição foi o de mudar o país de forma "irreversível", de tal modo que o Estado "não seja apenas um Estado clientelista, corporativista, da incompetência, que no dia de hoje dá algum e no dia de amanhã arruína a todos".[7] Em face da análise aqui desenvolvida, é possível argumentar justo o oposto: convivemos em um ambiente de instituições toscas, provisórias e que viabilizam um atendimento a baixo custo de transação, ativando um intenso *rent seeking*.

Temo que o presidente não leve em conta que "de todos os monopólios, o monopólio da força que é exercido pelo Estado é o mais lucrativo de se controlar" (Cooter, 2000:211).

3. A verticalização da separação de poderes

Um outro fato marcante da conjuntura é a venda (20 de novembro de 2000) do Banespa por uma soma inesperada em valor e procedência: cerca de U$3,7 bilhões e tendo por vencedor do leilão um banco estrangeiro. Como sempre ocorre nas discussões econômicas brasileiras, durante algum tempo esse fato ditará o tom dos debates, como se fosse o único ou o mais fundamental.

Talvez a questão mais relevante envolvendo esse acontecimento[8] seja: como é possível que se viabilize uma tal soma de recursos orçamentários extraordinários, sem que diretamente o Congresso Nacional participe de uma tal decisão, deixando-se meramente condicionar — em plena tramitação legislativa da proposta de orçamento da União para 2001 e da execução orçamentária de 2000 — por um suplemento tão substancial de recursos públicos? Em meio a discussões de enorme impacto social, tais como a recuperação de perdas acumuladas no nível do salário mínimo e no patrimônio do FGTS, é surpreendente o silêncio do Congresso Nacional quanto à repercussão desse fato novo em seu conjunto de decisões. Suas lideranças estão virtualmente mudas.

Será que todo esse acontecimento é acolhido na margem de delegação de formular políticas públicas que tem estado implícita na transferência de poder de decisão do Legislativo para o Executivo?[9] A emissão de MPs serve de ilustração desse ponto de vista. Ou bem um tema de política pública é diretamente tratado por MP, ou a mudança da ordem institucional causada por tantas MPs habilita o Executivo — e, por extensão, seus burocratas —

[6] É sobre um princípio análogo a este que se assenta a recente legislação restritiva do *lobbying* adotada na economia norte-americana (Projeto de Lei nº 104-65, de 19 de dezembro de 1995): a tentativa de obter do processo político uma transferência de renda a seu favor leva a que os grupos de interesses preferenciais se confrontem com custos de transação mais elevados, o que eventualmente atua como fator de dissuasão dessa demanda.

[7] *Folha de S. Paulo*, 7-11-2000.

[8] Para uma variedade de outros aspectos focalizados pelos comentaristas econômicos por ocasião desse leilão, ver Monteiro (2000).

[9] Esse argumento é retomado, mais adiante, na seção 5.

a ampliar seu conjunto de escolhas, sem que necessariamente esteja incorrendo em ato de usurpação de poderes.

No caso da privatização do Banespa, é válido lembrar tanto que o PND (Programa Nacional de Desestatização) originou-se de uma MP, quanto que sua operacionalização nos períodos subseqüentes foi facilitada pela ampliação do poder de agências como o BNDES e o Banco Central, acolhida por uma ordem institucional mais flexível e autônoma em relação à anuência da legislatura. Mesmo a execução orçamentária tem exibido essa flexibilidade e autonomia, o que pode ilustrar, por exemplo, que um volume do porte dos US$3,7 bilhões, agora arrecadados, encontre sua destinação no poder discricionário exercido pela alta gerência econômica do governo.

A transferência do centro de poder legislativo do Congresso Nacional para os burocratas não é relevante pelo baralhamento ou incerteza que traz para a definição "funcional" do Legislativo e do Executivo. Essa transferência promove riscos e incentivos para que os agentes públicos possam silenciar uma maioria ou oprimir uma minoria. É o enfoque *vertical* do poder político (Nourse, 1999).

Se, como o texto constitucional diz, os compartimentos do governo são criados por diversas relações políticas — por votação, por representação, por indicação —, então se deve dar atenção a tais relações, ao se considerarem as alterações de poder. Mudando o poder de legislar do Congresso Nacional para o Executivo alteram-se as relações políticas tanto quanto as tarefas. Isso enfraquece significativamente o poder do cidadão de decidir que tipo de legislação prefere ter.

O *argumento Nourse* estabelece que o perigo constitucional de alterar funções está nos silêncios e amplificações dos cidadãos, ao atribuírem poder a certos segmentos da sociedade em detrimento de outros. Por exemplo, o problema de se decidir por MP o confisco de correção monetária nos saldos das contas do FGTS não está propriamente na imprecisão descritiva entre as funções econômica e legislativa, mas no silêncio de toda a sociedade quanto a um tema tão relevante: de que se fez um confisco de patrimônio privado, sem a anuência da população. Com essa mudança da idéia de poder político de categórico para relacional, a questão não é que poder trocou de mãos, onde ele pertence, ou se ele se alterou muito, mas quem atribuiu essa autoridade e que riscos comparativos — que se deslocam com o tomador de decisão — se apresentam para a relação constitucional entre cidadão e governo (Nourse, 1999). No caso das MPs, uma transferência de poder para um formulador de decisões não eleito a partir de um que esteja ligado a um reduto eleitoral cria riscos de que eleitorados políticos sejam silenciados. Uma elite passa a agir em nome desses eleitorados.

No final das contas, a separação de poderes é uma questão de quem governa, em que o "quem" se refere aos cidadãos reunidos em segmentos constitucionalmente estabelecidos. E, nesse sentido, o sistema constitucional da separação de poderes não é apenas uma separação de deveres, poderes ou funções constitucionais, mas também uma separação de relações políticas entre o governo e a sociedade.

4. Mais avanços da autoridade fiscal

A estratégia do governo é, porém, mais sutil — e por isso mesmo socialmente mais perigosa. O financiamento da despesa decorrente de necessidades extraordinárias (salário mínimo, contas do FGTS)

envolve aumento de impostos e restrições adicionais às liberdades econômicas do cidadão.

No primeiro caso estão sugestões como elevar de 0,30 para 0,38% a alíquota da CPMF, tributar rendimentos de servidores públicos inativos e de fundos de pensão. No segundo caso reaparece com maior ênfase a charmosa questão do combate à sonegação tratada em dois projetos de lei aprovados em 6 de dezembro de 2000 na Câmara dos Deputados: a quebra de sigilo — *por via administrativa* — da movimentação de contas bancárias (Projeto de Lei Parlamentar nº 220/98) e a adoção de maiores limitações às estratégias que permitam ao contribuinte (pessoa física ou jurídica) atenuar os impactos da pesada carga fiscal, por recurso a decisões judiciais (Projeto de Lei Parlamentar nº 77/99). Pouco importa que ambos os casos sejam projetos de lei complementar, pois já prospera a idéia de que medida provisória também se equipara a lei complementar, como é exemplo o voto em separado do deputado Jutahy Júnior ao substitutivo do Senado à Proposta de Emenda Constitucional nº 472/97, na CCJR da Câmara dos Deputados. Assim, reforços ao instrumento ora posto à disposição da autoridade fiscal poderão ser obtidos de MPs adicionais.

Nessa ordem de considerações, percebe-se o quão pouco trivial é o argumento do ministro da Fazenda quanto ao deslocamento da questão do salário mínimo da esfera do atendimento puramente social para o âmbito puramente do equilíbrio financeiro da economia pública.

O que se quer não é propriamente resolver a questão do salário mínimo, mas colocá-la sob a perspectiva preferida pelos burocratas e a partir daí habilitar estratégias que estavam fora de consideração no jogo de política econômica.[10]

Para elevar o nível da discussão e apreciação legislativa, seria muito mais edificante alertar a sociedade para os efetivos termos de troca que lhe estão sendo propostos:

- maiores impostos *versus* menor renda pessoal disponível;
- mais poder discricionário dos burocratas federais *versus* menor liberdade econômica do cidadão-contribuinte;
- maior eficiência econômica *versus* menor atenção autônoma às injustiças sociais.

Todo esse episódio reforça, por outro lado, a falta de convicção de nossos políticos quanto à necessidade de se dar maior ênfase às chamadas políticas sociais, uma vez tenhamos alcançado um patamar de

[10] Igualmente, não é distinta a atitude da mídia: generalizadamente especula-se quanto às decorrências dos diferentes percentuais de reajuste, mantendo-se o debate no patamar em que a autoridade governamental o colocou. Qualquer atitude mais inovadora e questionadora do tipo "mas o problema não é esse" fica excluída. O que lembra a opinião de um jornalista norte-americano quanto à profissão ser dominada por uma *vocação de taquígrafo*, quando se trata de veicular a ação do poder público. Mesmo a reação de algumas lideranças partidárias e de aspirantes ao comando das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é desabonadora à classe política. Apesar de suas profundas implicações para as liberdades econômicas dos cidadãos, ambos os projetos foram aprovados por maiorias redundantes nas votações que até aqui ocorreram. É o clientelismo da preservação de emendas orçamentárias sobrepondo-se à consideração do interesse geral, viabilizado por intenso *logrolling* conduzido pelo Executivo no plenário do Congresso Nacional, e tendo por pano de fundo uma questão interna do Legislativo: as próximas eleições das mesas das duas casas.

estabilidade de preços de razoável solidez.[11]

Mesmo porque, a valer a inflexão da estratégia macroeconômica do ministro da Fazenda, outros atendimentos de escasso impacto social, porém de enorme sentido redistributivo — tais como isenções seletivas de incidência de tributos sobre setores, atividades produtivas ou bens e serviços — também deveriam ser recusados, sob o argumento da necessidade de sustentar o ajuste fiscal. Esta, no entanto, não parece ser a predisposição do governo frente ao corrente esforço de *lobbying* de exportadores, aplicadores no mercado financeiro e agricultores, entre outros.

Em termos institucionais, o tema ora em discussão pressupõe a introdução de mais uma fonte de poder ou mais um tipo de penalidade que o governo pode impor ao cidadão, *tudo/mais constante*. Contudo, essa alteração ocorre em um ambiente de contrato incompleto. A partir dessa ampliação de poder discricionário da autoridade fiscal, os agentes econômicos — públicos e privados — confrontam-se com um novo conjunto de informações, de modo que a cláusula do *tudo/mais constante* também se altera (Gneezy & Rustichini, 2000). A partir de então, não apenas os contribuintes poderão buscar mais, e não menos, o recurso à evasão fiscal, mas os burocratas poderão mostrar maior desenvoltura em seu avanço sobre as liberdades dos cidadãos — o que poderá exceder em muito a dimensão meramente fiscal dessas liberdades.

Desse modo, e para usar uma analogia técnica, estamos diante de um jogo de múltiplos equilíbrios. Por exemplo, em um equilíbrio, como todos agora são equiparados a sonegadores, cada contribuinte aumentará sua propensão a evadir o pagamento de tributos. Isso alimentará o exercício de mais poder discricionário por parte do governo. Em outro equilíbrio, poucos se evadem, e como o custo da evasão é alto, a evasão pode-se reduzir — o que não implica que, dadas as urgências conjunturais do governo, os burocratas não venham a optar por mais uma extensão em seu poder discricionário.

Enfim, os participantes do jogo de política econômica não detêm simplesmente preferências e crenças; eles também agem segundo suas percepções quanto à situação estratégica com que se confrontam (Gneezy & Rustichini, 2000:15).

5. O poder gerencial

O ano se encerra com motivos para que o cidadão-eleitor-contribuinte brasileiro se mostre apreensivo. O tão substancial grau de autonomia dos que detêm o poder de governar foi, enfim, acrescido da realização de um antigo sonho dos burocratas: tornar ainda menos anônimo e impessoal o fluxo de informações que interliga o contribuinte à autoridade fiscal.[12] Tal fato, porém, tem uma referência analítica mais ampla: no ambiente de governo representativo puro, por que alguns temas de políticas públicas são delegados pelo Legislativo ao Executivo? A resposta em voga na

[11] Um articulista da imprensa e ex-ministro argumentava recentemente (*Folha de S. Paulo*, 2-12-2000) não ter o governo sequer um plano que possa orientar uma política de crescimento econômico.

[12] O anonimato é uma propriedade da informação nessa interação quando (Hurwicz, 1960): ela não diferencia as fontes de emissão; a resposta à informação recebida depende somente de seu conteúdo, e não de sua origem ou seu emissor.

teoria macroeconômica associa esta opção à estrutura decisória que minimiza os custos de transação (Epstein & O'Halloran, 1999). Ou seja, há custos decorrentes das ineficiências de um processo decisório majoritário, bicameral e por jurisdições em comissões, tanto quanto há notórios problemas de controle e monitoramento do *agente* (burocrata) por seu *patrocinador* (legislador).

É o *trade-off* dessas duas classes de custos de transação que definirá a escolha de um exercício do poder gerencial público mais ou menos elástico, sendo um pressuposto desta linha de raciocínio que tais custos não sejam passíveis de manipulação.

O caso brasileiro, no entanto, dificilmente pode ser visto por essa ótica. A própria base de atribuição de poderes e funções — o sistema constitucional — é imprecisa, estando sujeita a seguidas redefinições ao longo de toda a formação das escolhas públicas. Exemplos da conjuntura ilustram o refinamento com que essa *deliberada ampliação* dos custos de transação (Twight, 1988) pode ocorrer.

O primeiro é a simultaneidade da discussão sobre a correção do valor do salário mínimo com a aprovação da proposta orçamentária da União, a extensão da correção monetária dos saldos das contas do FGTS à totalidade dos correntistas (e não apenas ao universo alcançado pela decisão do STF) e a criação de um fundo de erradicação da pobreza.

Tal estratégia adiciona suficiente incerteza ao processo legislativo para inviabilizar o cálculo do benefício líquido que essas decisões possam trazer para os diferentes redutos eleitorais dos legisladores. Desse modo, o Congresso Nacional torna-se mais transigente em relação às soluções operacionais que são propostas para esse *bloco* de políticas. É importante notar que esta trajetória na realidade brasileira acaba por subverter o que seria uma ordem de movimentos no jogo de delegação: o pré-compromisso do presidente da República com um dado conjunto de preferências não ocorre sem que o Congresso Nacional atue primeiro (Epstein & O'Halloran, 1999:58).

Em razão do mecanismo das MPs, o movimento da legislatura no jogo pode ser mesmo evitado ou colocado na ordem reversa. Nestas ocorrências está a propriedade das reedições de MPs: com base no estoque de MPs em novembro de 2000, esse auto-reparo das MPs prorroga sua vida útil — *sem que ela seja convertida por um ato formal do Congresso Nacional* —, em média, por 29 meses, contados a partir da data de sua emissão original.

Outro exemplo dessa conjuntura é o Decreto nº 3.686, de 13 de dezembro de 2000, que define incentivos fiscais aos bens de informática (e de automação), escondendo uma trilha sinuosa que pode interligar leis (atos autônomos do Congresso Nacional) a MPs (leis da esfera da alta gerência econômica do Executivo).

Sob o guarda-chuva do poder emissor de MPs, esse decreto habilita à burocracia fiscal redefinir a estrutura tributária de um segmento fundamental da atividade econômica, seja em termos de uma típica mudança em alíquotas do IPI, seja pela alteração das vantagens competitivas regionais (com o choque de interesses da indústria paulista e da Zona Franca de Manaus).

Esse exemplo — na fronteira do que seria tecnicamente um uso permissível da MP — traduz-se na polêmica MP nº 2.037-24, de 23 de novembro de 2000. Em seu art. 32, a MP prorroga até 31 de dezembro de 2000 o prazo de vigência de incentivos fiscais para a área de informática definidos no art. 4º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. Todavia, o Supremo

Tribunal Federal — por unanimidade — suspendeu, em 7 de dezembro último, o citado art. 32 da MP. Todo esse episódio (que lançou as bases de uma nova e disputadíssima "lei de informática") bem ilustra a sinuosidade decisória antes referida.[13]

A questão ajusta-se ao caso clássico de *rent seeking*, pelo vulto dos investimentos privados, com a revolução nas telecomunicações que vem se processando no Brasil, sobretudo após a privatização do setor, bem como pelo antagonismo regional antes mencionado. Igualmente, veja o leitor mais um atributo do uso de MPs: elas ocasionam impasses jurídicos que, mais adiante, retardam a implementação de políticas; nessa ocasião, demanda-se um regime institucional de *fast track* — o que acaba sendo usado para justificar pressão adicional sobre o Legislativo e mais uma rodada de MPs.

Todavia, há uma segunda dimensão em todo esse episódio e que diz respeito às regras do jogo:

- a MP trata da revisão de um longo prazo de sete anos de isenção que havia sido dado pela Lei nº 8.248/91. Por que não se reviu no Congresso Nacional esse prazo anteriormente? Não haveria urgência a justificar a emissão ou reedição da MP;
- a extensão da vigência foi concedida em 23 de novembro de 2000, para vigorar até 31 de dezembro do mesmo ano (art. 32 da MP), o que torna exíguo o prazo para aferição da relevância do ato, seja diretamente pela legislatura, seja no caso de argüição de inconstitucionalidade junto ao STF.

6. Conclusão

O complexo arranjo institucional que tem sido a viga mestra da formulação e implementação de políticas públicas no Brasil dos anos 1990 tem, entre outras implicações:

- ampla flexibilidade — em escopo e freqüência — para alterar as regras constitucionais, *diretamente* por emendas votadas no Congresso Nacional, sob a indução de intensa troca de votos (*log-rolling*) coordenada pelo Executivo no plenário da legislatura;
- farto e variado uso do recurso de MP que, por ter *status* de lei, tem a propriedade de promover alterações — em quase todas as dimensões — no quadro institucional subjacente à Constituição; um caso particular dessa propriedade é a capacidade de uma MP se modificar, pelo recurso às reedições; na extensão em que a MP redefine a ordem institucional infraconstitucional, ela pode aumentar a indução a que determinadas propostas de emenda à Constituição tornem-se mais viáveis;
- o comprometimento da própria organização legislativa, de vez que ela foi

[13] A Lei nº 8.248 concedeu benefícios fiscais até 30 de outubro de 1999. Expirado esse prazo, a MP nº 2.037-24 prorrogou tais incentivos até 31 de dezembro de 2000, mas produzindo efeitos retroativos, a partir de 1º de abril de 2000 (art. 52, inciso I). Com a liminar concedida pelo STF, a não-arrecadação de tributos entre novembro de 1999 e a data da decisão do STF (7 de dezembro de 2000) ficou sob questionamento (à exceção de janeiro e fevereiro de 2000). O montante de imposto não-arrecadado somaria cerca de R$800 milhões. Transitoriamente, o problema foi contornado, com a redução da incidência do IPI para bens de informática produzidos no país, por via do citado Decreto nº 3.686.

constituída para funcionar sob o sistema de separação de poderes; por exemplo, pode-se perceber isso na própria delegação interna do plenário para as diversas jurisdições das comissões legislativas; a legislatura deixa de contar com um efetivo mecanismo que se contrapõe às unidades operacionais do Executivo; o prejuízo para deputados e senadores é duplo — eles deixam de ter sua própria fonte autônoma de *expertise* em políticas públicas e um melhor direcionamento de benefícios a seus eleitorados favoritos (Epstein & O'Halloran, 1999:166).

Em conseqüência, não espanta que a aproximação da data eleitoral de 2002 faça ressurgir a antiga idéia de uma outra autonomia: a da autoridade monetária. A proposta é singular: manter, de algum modo, pelo menos parte da atual alta gerência econômica, para além de 2002. Um deputado tenta justificá-la: "as campanhas políticas podem induzir incertezas na economia". E, tentando soar mais técnico, adiciona: "não basta dar o horizonte [da política monetária], tem que dar poder político para isso".

O leitor duvida do poder gerencial?

Referências bibliográficas

Cooter, R. *The strategic constitution*. Princeton, Princeton University Press, 2000.

Epstein, D. & O'Halloran, S. *Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Gneezy, U. & Rustichini, A. A fine is a price. *Journal of Legal Studies*, *29*(1):1-17, Jan. 2000.

Hurwicz, L. Conditions for economic efficiency of centralized and decentralized structures. In: Grossman, G. (ed.). *Value and plan*. Berkeley, University of California Press, 1960. p. 162-83.

Monteiro, J. V. Liberdades econômicas & separação de poderes. *Estratégia Macroeconômica*, *8*(200), 27 nov. 2000.

Nourse, V. The vertical separation of powers. *Duke Law Journal*, Dec. 1999. p. 749-99.

Twight, C. Government manipulation of constitutional-level transaction costs: a general theory of transaction-cost augmentation and the growth of government. *Public Choice*, *56*(2):131-52, 1988.