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."

O baixo *status* das regras constitucionais: o caso da reautorização da CPMF

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

Uma vez mais, o jogo de políticas públicas oferece evidências bizarras. Entre os acontecimentos mais recentes na economia nacional destacam-se:

- as repetidas recomendações de bancos estrangeiros, quanto à necessidade de seus clientes reduzirem seu grau de exposição aos títulos de dívida brasileiros, porque as prévias eleitorais sinalizariam a ascensão da candidatura de esquerda ou, equivalentemente, a estagnação da candidatura oficial;
- a reautorização da cobrança da CPMF — esta uma decisão constitucional — oferece mais um exemplo de como o governo pode atuar de modo a obter benefícios de curto prazo, ainda que lançando sobre a sociedade — e, em certa medida, sobre si próprio — um pesado ônus, no longo prazo.

No primeiro caso, independentemente da justificativa para tal tipo de manifestação e de suas potenciais repercussões sobre o fluxo dos investimentos estrangeiros no país, na Bovespa, ou no mercado cambial, vale notar um aspecto associado à ocorrência: será tal opinião dos bancos estrangeiros compartilhada pelos eleitores brasileiros? Poderá haver uma *contaminação* das preferências desses eleitores? Ou ainda: em que extensão os *experts* (bancos estrangeiros) avaliam melhor os riscos a que pode estar sujeita a trajetória de uma economia nacional (Monteiro, 2002)?

Já no segundo, tal ônus decorre da progressiva perda de credibilidade da Constituição, recorrentemente alterada, em seu texto ou em sua operacionalização, pela prática de se sobreporem a todo tipo de regras, especialmente as constitucionais, os princípios do plano econômico. Acrescente-se, ainda, a geração de incerteza, na extensão em que sempre fica em aberto a possibilidade de que se promovam mudanças adicionais nas instituições políticas.

* Professor de políticas públicas da Ebape/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio. E-mail:jvinmont@com.puc-rio.br.

2. A incrível passagem de uma PEC na Câmara dos Deputados

O acúmulo de medidas provisórias na pauta da Câmara rebaixa[1] a prioridade da proposta de emenda constitucional que renova a vigência da CPMF e cria o benefício de sua isenção nas aplicações em bolsa.

Assim, têm sido apresentadas soluções, de modo a diretamente remover o impedimento ou eliminar suas implicações adversas. Sob este último aspecto — a perda de receita no interregno do término da vigência da cobrança da CPMF à vigência da nova prorrogação —, considerou-se inicialmente que haveria a compensação pelo aumento de outros impostos (o IOF, por exemplo),[2] por cortes de despesas públicas e bloqueios nos limites de pagamentos de órgãos públicos,[3] ou mesmo pela suspensão da carência constitucional de 90 dias, antes que a contribuição entre em vigor, por mais um novo período que se estende até 2004.

Quanto à atitude de remover diretamente o acúmulo de MPs à frente da PEC da CPMF, surge a novidade da *medida revogatória*, ou seja, uma MP especial, cancelando as MPs que ocupam o espaço à frente dessa PEC.[4]

O novo mecanismo institucional teria sido discutido em reunião do colégio de líderes na Câmara dos Deputados, em 9 de abril de 2002. Em linhas gerais, vem sendo argüido que a nova classe de MPs revela uma variedade de atributos:

- preserva nominalmente o art. 62 da Constituição (regime que regula a emissão de MPs);
- as MPs assim revogadas só retornarão à agenda do Congresso sob a forma de projetos de lei;[5]
- a medida revogatória não seria uma burla à regra de que, uma vez emitida, uma MP não pode ser retirada pelo Executivo;
- o poder revogatório poderia ser acionado mesmo para abater — não apenas uma MP, isoladamente — todo um lote de MP (cerca de 20, como é o caso atual);
- a revogação se equipararia à rejeição pela casa do Legislativo em que a MP estiver tramitando — levando o governo a aguardar o prazo de um ano

[1] A propósito, ver, adiante, o final da seção 4.

[2] Coincidentemente — embora não vinculado oficialmente à questão da CPMF —, foi apresentado na Comissão de Finanças da Câmara um projeto de lei que mais do que dobra a alíquota do PIS-Pasep, em sua incidência sobre o faturamento de empresas.

[3] Incidindo sobre projetos patrocinados por parlamentares individuais, e por partidos políticos, esta é uma moeda de troca poderosa nas negociações em torno da renovação da CPMF, nos termos mais preferidos pelo governo. No orçamento da União de 2002, esses projetos totalizam R$22,2 bilhões. Um outro fator relevante no condicionamento a essa aprovação é que os partidos de oposição, antecipando sua sorte nas eleições presidenciais de outubro próximo, não se predispõem a discutir com maior isenção a permanência da CPMF. Afinal, o período de renovação cobre os dois primeiros anos da nova administração federal.

[4] É difícil não pensar figuradamente em uma escada em que o ocupante do segundo degrau serra o primeiro degrau, de modo que o ocupante do primeiro degrau desapareça de sua frente, cedendo-lhe o primeiro posto.

[5] Na interpretação do presidente da Câmara, tal implicação por si só fortaleceria a posição do Congresso Nacional e, portanto, o sistema de separação de poderes. O que o deputado não parece perceber é que, em troca, se perde em outra frente: deteriora-se ainda mais a Constituição, com essa improvisação conjuntural quanto à sua validade.

para que o mesmo conteúdo possa reaparecer como uma MP.[6]

Essa ocorrência envolve uma estratégia de contornar os percalços incorridos na implementação da política econômica que, apregoada como fruto da criatividade da alta gerência econômica, dissipa ainda mais as instituições representativas.

A desobstrução da agenda de votações da Câmara dos Deputados serve de estudo de caso para caracterizar mais uma etapa do que de outra forma é uma *revolução* constitucional, que vem sendo feita deliberadamente, à margem da implementação da política de estabilização de preços. Esse estudo de caso ainda não se concluiu, oferecendo sempre novos e inesperados desdobramentos (Monteiro, 2001).

Mesmo após as duas votações favoráveis à PEC da CPMF na Câmara (com a segunda votação ocorrendo quase dois meses após a primeira), ainda havia um caminho longo e incerto a percorrer no Senado Federal. À época da votação na Câmara, a previsão era de que isso poderia se concluir em até dois meses e, em decorrência, premido pelo impacto da perda de arrecadação no interregno que vai da extinção do atual regime da CPMF à entrada em vigor do novo, o governo poderia vir a contabilizar uma perda de arrecadação entre R$1,6 e R$3,2 bilhões. Portanto, era substancial a predisposição para perseverar na *revolução*.

No rol das mudanças de regras contempladas para lidar com esse risco ao ajuste fiscal, aprovou-se, em 25 de abril de 2002, um novo conjunto de procedimentos para a tramitação de medidas provisórias no Congresso Nacional: foi instituída uma única comissão legislativa mista permanente, para apreciar toda e qualquer medida provisória, abreviando-se a tramitação de MPs no Congresso.[7]

3. A mais incrível ainda passagem da PEC da CPMF no Senado Federal

Se a prática de tratar como subalterno o texto constitucional foi levada tão mais longe do que se poderia prever quando da tramitação da PEC da CPMF na Câmara dos Deputados, em sua fase no Senado agrava-se ainda mais o ambiente de instabilidade das regras do jogo, com a defesa de que há uma boa causa a ser atendida.

As lideranças governistas têm levantado todo tipo de possibilidades, sem qualquer escrúpulo em degradar a Constituição como o mais estável dos contratos na sociedade. A precedência argüida é sempre a prioridade da política econômica na conjuntura.

O governo insiste em alterar mais outras regras, encurtando — ou de todo eliminando — o interregno entre o término, em 17 de junho de 2002 , da cobrança da CPMF sob o regime em vigor e a entrada no novo regime, em votação no Senado Federal. Após vários balões-de-ensaio, o governo optou por pura e simplesmente iniciar a nova cobrança já em 18 de junho.

O artifício desta vez compõe-se de duas etapas:

[6] Todavia, nada se sabe quanto à possibilidade de a própria medida revogatória vir a ser rejeitada em sua apreciação no Congresso, ou por que formalidade se dará sua criação.

[7] Ver seção 4.

- no âmbito das regras que presidem as escolhas coletivas no Senado, aprovou-se em 21 de maio, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), um rito *ad hoc* para viabilizar a cobrança da CPMF já a partir de 18 de junho, ou seja, a opção quanto a que procedimento decisório seguir é definida pelo resultado a que se pretende chegar;[8]
- mas, para tanto, haveria ainda que derrubar uma outra regra, desta vez uma regra constitucional — a que estabelece (sem distinção de que contribuição está em jogo, se é nova ou antiga, ou se tudo é feito por uma boa causa ou não) um período de graça de 90 dias, antes de sua cobrança efetiva.

Mas tudo isso é detalhe que apenas gera mais incerteza nos fundamentos institucionais da economia.

No caso corrente, as regras regimentais do Senado Federal foram sutilmente adaptadas, de modo que a tramitação da PEC correspondente pudesse ser concluída em tempo recorde (como orgulhosamente têm proclamado algumas lideranças).

Em 21 de maio de 2002, o plenário do Senado aprovou o cronograma de tramitação decidido na CCJ. Ocorreram sessões duplas na segunda (3 de junho) e sextas-feira (31 de maio), e assim deu-se a aprovação em primeiro turno (4 de junho). Antes da votação em segundo turno (no dia 12), houve duas sessões extraordinárias durante a manhã. A tramitação usual levaria a que essa aprovação ocorresse apenas no segundo semestre, compelindo o governo a promover desde já cortes compensatórios na despesa pública — um risco eleitoral que ele não se propõe a correr.

Ao mesmo tempo, a agenda da Câmara foi deliberadamente paralisada, por força da ocorrência no Senado (!). Como está em pauta a votação, pelos deputados, da MP do salário mínimo — que já está com prazo decorrido, por outra regra constitucional (EC nº 32) —, caso houvesse aprovação dessa MP, pela mesma regra, ela se tornaria prioridade na agenda do Senado, rebaixando a prioridade da PEC da CPMF (!!).

Por um destaque para votação em separado, o governo se dispensa de obter maioria de três quintos para suprimir a exigência constitucional — outra regra — de observar a carência de três meses entre a aprovação do novo regime da CPMF e a sua efetiva cobrança.

Por fim, em 12 de junho de 2002, o Senado Federal aprovou e foi promulgada a extensa EC nº 37, que não apenas amplia a vigência da CPMF até 31 de dezembro de 2004, mas também isenta de sua incidência certas classes de contas correntes de depósito, sobretudo as relativas a lançamentos que resultem de compra e venda de ações em bolsas de valores, ainda que de investidores estrangeiros (na entrada no país e na remessa para o exterior de recursos financeiros empregados em operações e contratos em bolsa). Por outro lado, o texto da EC nº 37 ignora integralmente o art. 195, §6º, que estabelece um interregno de 90 dias entre a vigência da nova contribuição e sua cobrança efetiva.

[8] Tão pronto a CCJ tivesse aprovado a PEC da CPMF — o que acabou ocorrendo em 22 de maio —, haveria um encurtamento de sua tramitação no plenário do Senado, com sessões deliberativas às segundas-feiras (!) e mais duas sessões extraordinárias na manhã de 12 de junho. Com isso, se assegurava que no dia 18 de junho a CPMF seguiria sendo cobrada, sem qualquer descontinuidade!

Porém, ainda há um requinte adicional: será que a dispensa do prazo de carência que a EC nº 37 contempla *implicitamente* é de todo uma *modificação* do texto ou do sentido com que a mesma decisão foi aprovada na Câmara dos Deputados? Assim não foi considerado, com a promulgação da emenda dando-se logo em seguida.

Após tanta criatividade institucional, este não chega a ser um desfecho surpreendente.[9]

É certo que este não é um problema trivial. Estamos falando de um ajuste *ad hoc* de uma variedade de regras do jogo de política econômica, de modo a validar resultados macroeconômicos que interessam conjunturalmente ao governo. Regras de diversas hierarquias são alcançadas por tal expediente.

4. Dois ingredientes na delicada consolidação institucional

Dentro de quais limites a atual — e, mais ainda, a futura — legislatura poderá fazer prevalecer toda essa margem de manobra que ora se observa no Congresso Nacional? Em que extensão o futuro presidente da República contará com uma configuração de bancadas partidárias que seja transigente com as iniciativas constitucionais a serem empreendidas pelos próximos ocupantes do Executivo?

Ao mesmo tempo, na hipótese de a crise externa se agravar (com uma retração mais intensa do fluxo de capital externo, por exemplo), como reagirão os agentes econômicos, em suas antecipações quanto ao uso de MPs, que agora é uma opção mais restrita do que foi em passado recente? Ou quanto ao fato de os impedimentos constitucionais que ainda subsistirem puderem ou não vir a ser removidos?

Essa é uma classe de fundamentos que pode qualificar as realizações da atual administração federal, ao longo dos próximos sete meses, e do próximo governo, a partir de 2003. Todavia, esses são desdobramentos que se apóiam na redução de credibilidade da Constituição, como um conjunto de regras auto-implementáveis, isto é, que seus mecanismos não dependem de alguma outra instância para prevalecer.

Ilustrando a visão da perda de mobilidade dos burocratas do Executivo, pode-se notar que ainda sobra espaço de manobra, mesmo sob as regras mais rígidas que agora regem a emissão de MPs. Em mais de uma oportunidade os burocratas têm exercitado a capacidade *sui generis* de recorrer ao uso de MPs para atualizar outras MPs que vigoram — ainda com *status* de MP — e que pertencem a um bloco de 66 MPs que não foram convertidas em lei, por ato do Congresso Nacional.[10]

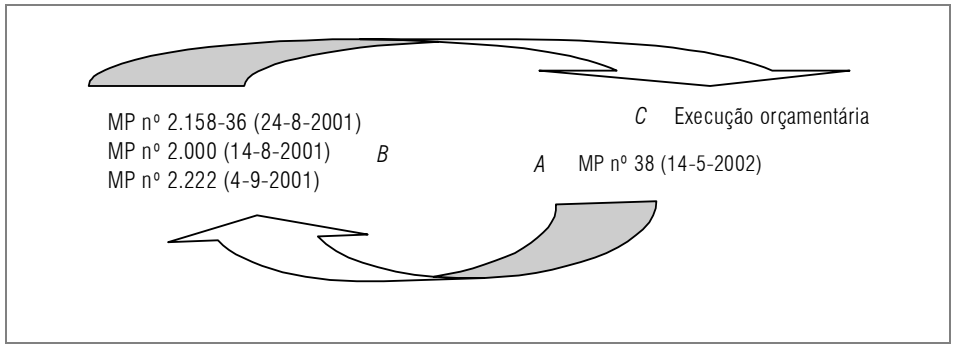
Um exemplo nesse sentido é a recente MP nº 38, de 14 de maio de 2002.

Essa MP define uma longa lista de condicionamentos para antecipação de receita, parcelando débitos tributários de estados, municípios, empresas públicas e privadas em processo de falência ou de liquidação, junto à União. O diagrama apresentado neste artigo ilustra essa interação da MP nº 38 com três outras MPs

[9] Cabe lembrar a forte persuasão inerente à ameaça de cortes de gastos públicos, como anunciado pelo Executivo, e que potencialmente viriam a incidir sobre emendas patrocinadas por parlamentares e partidos políticos.

[10] A esse respeito, ver a referência feita, mais adiante, ao PR nº 5-01.

Interação da MP nº 38 com três outras MPs ainda em vigor, sob o regime anterior à EC nº 38



que ainda vigoram, sob o regime anterior à EC nº 38.

A seqüência $A \rightarrow B \rightarrow C$ atende à presteza com que a gerência orçamentária pode resolver "problemas de caixa", com a MP nº 38 atualizando dispositivos das três outras MPs, *congeladas* sob o antigo regime de emissão de MPs. Percebe-se nesta prática gerencial que as regras constitucionais são, uma vez mais, sujeitas a interpretações de ocasião, gerando mais um tipo de incerteza quanto a seu conteúdo e tempo de vigência.

Porém, em outra frente, vai-se consolidando lentamente a maior autonomia decisória do Congresso Nacional, impulsionada pelos novos termos do art. 62 da Constituição (EC nº 32, de 9 de janeiro de 2002), que, enfim, disciplinou a emissão de MPs — mecanismos que por tantos anos desabilitavam o sistema da separação de poderes.

Em 25 de abril de 2002, o Congresso deu um passo (Projeto de Resolução nº 5-01) para resolver o "esqueleto" das 66 MPs que, emitidas antes de 11 de setembro de 2001, ainda mantêm sua validade inalterada com o *status* de MP:

- em até 14 dias após a publicação da MP, uma comissão mista será formada para examiná-la;
- se o plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal entender que não são procedentes os argumentos que instruíram a relevância, urgência, e adequação financeira da MP, ela será arquivada e dada por rejeitada;
- em até 45 dias a MP deverá ser apreciada; caso não o seja, a pauta da casa em que a MP tramitar ficará bloqueada; se, em 60 dias, a MP não tiver sido votada em ambas as casas, sua vigência terá prorrogação por mais 60 dias; caso não haja conclusão ao fim desse período, será elaborado um projeto disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência da MP;
- o estoque de MPs remanescente, emitidas sob a antiga redação do art. 62, será votado em sessão conjunta do Congresso, e não mais em sessões separadas em cada casa.

5. Conclusão

Uma percepção analítica da ocorrência da emenda da CPMF pode ser construída a partir da moderna teoria constitucional. As regras constitucionais operam em variados níveis de deliberação (Whittington, 1999):

- *formulação da política econômica*, quando a Constituição é um pressuposto nas decisões governamentais — nesse nível são estabelecidas as ações políticas mais imediatas, assim como é definida a governabilidade. Um plano de estabilização de preços, por exemplo, pode traduzir por meio das ações do governo uma promessa constitucional; porém, por si mesma, a política econômica não altera o significado da Constituição. Muito menos promove a sua reforma!

- *interpretação* ou a elaboração da Constituição, *sob um modelo jurisprudencial*, com a ratificação, por reconhecimento do Judiciário (STF), dos resultados das ações de governo;

- *construção*, em que se avaliam princípios políticos fundamentais e estrutura-se a prática política. É a elaboração da Constituição, *sob um modelo político*. Esta é uma ocorrência típica de momentos de conflitos de interpretação, dando lugar a novos padrões de conduta de agentes públicos, antecipando descobertas de significados novos para o texto constitucional. Diferentemente da interpretação, a construção caracteriza-se por um elevado grau de criatividade, na tentativa de preencher os claros do texto formal da Constituição, onde seja impraticável reduzir essas indeterminações às regras legais, de um modo fiel e exaustivo (Whittington, 1999:5). Reconhece-se nessa deliberação a pertinência do papel desempenhado por agentes não-judiciais na construção do significado das regras constitucionais. Todavia, isso não implica oportunismo eleitoral ou aceitação de se incorrer deliberadamente em pesados custos sociais futuros, como tem sido a prática da construção cons-titucional brasileira, na qual se destaca o episódio da CPMF;

- *criação*, quando ocorre alguma mudança formal no texto corrente de regras constitucionais (a menos de sua substituição integral por um novo texto, como ocorreria por uma decisão *constituinte*), definem-se novos padrões de comportamento nas escolhas coletivas e, enfim, busca-se estabilizar o significado dessas regras.

A *construção* constitucional deriva sua autoridade, como nível em que se definem as regras do jogo, menos de sua inatacável sintonia com imperativos do texto constitucional do que de sua capacidade de dar significado prático às preocupações constitucionais (Whittington, 1999:8).

É nessa tênue linha divisória que se sustenta o desempenho da economia brasileira: primeiro, as preocupações constitucionais são reinterpretadas pela alta gerência do Executivo federal, ao sabor de suas preferências, para, depois, se enfatizar quão adequada é a proposta de alteração nesse ou naquele mecanismo constitucional. Outra vez, o caso corrente da CPMF bem ilustra essa estratégia.

A liderança governista no Senado Federal argumenta que o período de três meses estabelecido na Constituição para que a contribuição entre em vigor não teria o

sentido de proteção aos interesses do contribuinte. Ele não se importará em seguir pagando compulsoriamente o que há longo tempo já lhe é exigido, tanto quanto esse mesmo contribuinte prefere que o governo não seja prejudicado em seu esforço de ajuste nas contas públicas, ao mesmo tempo que tenha os recursos para alocação em projetos sociais (0,08% da movimentação financeira custeia o combate à pobreza).[11] Portanto, o governo deve ser exonerado de observar o citado prazo de carência.

Em face da tipologia de Whittington apresentada, pode-se constatar que o mal que assola a economia política brasileira é expresso pela inobservância dos diversos níveis de validação constitucional. Ao formular e implementar a política econômica, pressupõe-se o que, na verdade, somente se verificaria na *interpretação* (atribuindo-se aos burocratas o papel de agentes judiciais), na *construção* (pressupondo simultaneamente quais devam ser os princípios políticos fundamentais a vigorar), ou na *criação* (com o pré-requisito da alteração do texto constitucional vigente).

[11] Ou cerca de 21% da arrecadação da CPMF, no orçamento de 2002.

Por fim, vale lembrar outra frente em que o comportamento aqui resenhado pode vir a ser lamentado no futuro. De certo modo, a estratégia de deliberadamente comprometer a credibilidade da Constituição fecha o *caminho de volta*, ou seja, imagine-se que se tente transferir para o texto da Constituição uma regra que correntemente é tratada na legislação ordinária ou complementar. Neste caso, em face da baixa credibilidade da Constituição, se teria frustrado o efeito desejado.

Percebe-se, portanto, a falta que faz uma Constituição estável. É dessa estabilidade que se alimenta a estabilidade dos demais conjuntos de regras no jogo de políticas públicas.

Em um clima de generalizada instabilidade institucional é pouco provável que se possa garantir a estabilidade da própria política econômica. Assim, não surpreende a corrente onda de especulação quanto ao futuro da economia brasileira, como retratado no forte pessimismo que se observa nos mercados financeiros.

Referências bibliográficas

Monteiro, J. V. *As regras do jogo: o Plano Real, 1997-2000*. 2 ed. Rio de Janeiro, FGV,