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."

Iniciativas tributárias & organizacionais

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

Poucos imaginavam quão melancólico seria o último ano da administração federal que agora se encerra — o que, afinal, fica mais evidente, uma vez tenha-se dissipado a poeira eleitoral que durante alguns meses serviu para atenuar os verdadeiros limites da situação em que se encontra a economia brasileira:

- a dimensão segundo a qual nos acostumamos a mensurar o desempenho macroeconômico global — a estabilidade de preços — fecha o ano com a taxa de inflação acima de 12% (IPCA) e 25% (IGP-M); com isso, fica consolidado o descrédito do próprio processo decisório de política monetária, nos moldes instituídos desde meados de 1999, centrado no *inflation targeting* (a meta revista de 2002 era de 6,7%);
- no *front* do crescimento econômico — sempre um indicador secundário na articulação das políticas associadas ao Plano Real — pouco teremos avançado (algo como 1,5% de alta no PIB), um desempenho que repete o alcançado em 2001, não obstante as freqüentes referências ao poder que teria o ímpeto das exportações em estimular uma expansão do PIB mais significativa;
- quanto ao dólar, mais uma vez estavam errados os vaticínios oficiais apresentados em diferentes oportunidades ao longo de 2002 — seria uma péssima aplicação financeira e uma "bolha" que ocorria em razão do risco eleitoral; não apenas a cotação solidificou-se em torno de R$3,50, como promoveu uma realimentação inflacionária absolutamente consentida pelo governo, porque embutida em um *gatilho* pouco notado até então — na remuneração das concessionárias de serviços públicos privatizados em anos recentes, além da ha-

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

bitual alimentação através da formação de preços dos derivados do petróleo;[1]

- alardeado como algo extraordinário e benfazejo, o balanço comercial deve totalizar um superávit de cerca de US$12,5 bilhões — um desempenho que, afinal, não seria tão inesperado e virtuoso, quando se tem em consideração o estímulo diferenciado da rápida e vertiginosa alta no preço do dólar, assim como da relativa estagnação do PIB, sobre os fluxos de exportação e importação.

Todavia, como tem ocorrido nos últimos anos, é o avanço generalizado da intervenção governamental que oferece, mais uma vez, a característica mais típica da trajetória econômica nacional em 2002. Mais que um hábito, este é um fundamento cujas sutilezas o novo governo parece já ter aprendido:

- tal prática teria, mesmo, virtudes no ambiente da transição entre o antigo e o novo governo; um jornal carioca[2] revela que o ex-presidente da República emitiu a MP nº 101, de 30 de dezembro de 2002, por demanda da equipe econômica do novo governo, deitando por terra acordos parlamentares feitos por ocasião da conversão em lei da MP nº 66, de 28 de fevereiro de 2002;[3]
- no mesmo capítulo, lança-se o balão-de-ensaio[4] da necessidade de tornar mais ágil a votação de medidas provisórias no Congresso Nacional; assim, pretende-se restringir a possibilidade de que os parlamentares apresentem emendas ao texto original de uma medida provisória; outra vez, o episódio da tumultuada passagem legislativa da MP nº 66 — que bloqueou os trabalhos da Câmara dos Deputados por cerca de três semanas — seria a motivação mais aparente dessa pretensão do PT.

Em outros termos, a perspectiva é de mais uma emenda constitucional *ad hoc* e que também é potencialmente transitória. Quando interessar ao governo protelar a tramitação legislativa de uma MP, pode-se sempre pensar em promover outra EC, só que na direção oposta!

2. Reforma tributária por decreto

Em outra vertente, o regime tributário continua a ser manipulado em suas regras, ao sabor das necessidades de caixa do governo, com o que se torna relativamente mais simples alcançar — e mesmo ultrapassar — a meta do superávit primário das contas públicas. Com isso, o período governamental que agora se encerra fica bem personificado pelo titular da Secretaria da Receita Federal, que, com grande desenvoltura, prega sua visão tão peculiar de cidadania. Eis aí

[1] É por meio desse gatilho contratual que em 31 de dezembro de 2002 a tarifa de energia elétrica foi aumentada em 28,6% para 1,7 milhão de consumidores de energia elétrica no estado do Rio de Janeiro. O Comitê de Política Monetária (Copom) já havia projetado para 2003 uma alta de 30,3% nas tarifas de energia elétrica em todo o país.

[2] *O Globo*, 2-1-2003.

[3] Ver, a propósito, Monteiro (2002).

[4] *Folha de S. Paulo*, 31-12-2002, p. A7.

outro exemplo de entrelaçamento de duas administrações federais aparentemente tão díspares: as práticas tributárias serão preservadas juntamente com a visão dominante de que o cidadão é essencialmente um contribuinte e que os impostos e taxas existem para atender às necessidades financeiro-orçamentárias do Estado.

Disputas quanto aos direitos do cidadão-contribuinte ou da contrapartida na provisão de bens públicos continuarão a ser resolvidas sob o primado do Estado que maximiza suas receitas:

- é sob essa qualificação que se pode melhor situar o recorrente argumento do "pouco espaço de manobra" disponível no orçamento público — por todos os meios e modos, verificou-se em 2002 um crescimento real da arrecadação tributária federal de espantosos 8,5%, em comparação a 2001;

- a explicação mais fundamental desse desempenho — amplamente ignorada nos argumentos arrogantes da alta gerência econômica do governo — é a consolidação de um elevado poder discricionário dos burocratas do Executivo federal.

O Decreto nº 4.489, de 28 de novembro de 2002, é um desses fatos a que o cidadão-contribuinte-eleitor brasileiro acaba por se acostumar, de tão previsível que era. Entretanto, é também curioso que venha a ser emitido em final de mandato. Por esse ato, a burocracia fiscal tem seus poderes discricionários tornados ainda mais amplos, com o pleno acesso à movimentação financeira de pessoas físicas e jurídicas, em virtualmente todo tipo de operação, como detalhado nas 13 variedades listadas no art. 3º desse decreto.

Ademais — e como tem sido típico nas regras do jogo de política econômica no Brasil —, a imposição de limites ao uso de mais esse reforço da autoridade fiscal decorre da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, aprovada no Congresso Nacional, na época áurea das medidas provisórias, quando o Executivo federal podia condicionar intensamente o processo decisório de deputados e senadores. É uma espécie de *auto-alimentação* de discricionarismo que fica bem evidenciada no texto do decreto, com a atribuição à Secretaria da Receita Federal de funções judiciais e legislativas subsidiárias.[5]

[5] São inerentes ao ambiente institucional que viabiliza tanta concentração de poder decisório no Executivo federal: a retórica ambígua utilizada para desqualificar restrições que se façam aos termos do novo decreto — não se estaria incorrendo em quebra do sigilo bancário, e sim em sua conversão em *sigilo fiscal;* a *folga* pela qual a implementação das novas regras do jogo passa a depender exclusivamente da própria instância burocrática, tal como a de que a SRF terá autoridade "para pedir os dados sobre a movimentação dos contribuintes de cinco anos para trás" (entrevista do secretário adjunto da SRF a *O Globo*, 30-11-2002, p. 29).
Mais recentemente, essa mesma arrogância está presente na interpretação dada pela autoridade fiscal ao fato que teria levado o governo a revogar a exigência estabelecida no Decreto nº 4.489, por meio da emissão do Decreto nº 4.545, de 26 de dezembro de 2002. Pelo Decreto nº 4.489, convertia-se o sigilo bancário em sigilo fiscal, pretensamente tornando mais viável — constitucional e politicamente — mais este avanço sobre as liberdades econômicas do cidadão. Segundo a nova retórica oficial, o governo teria voltado atrás por ter reconhecido a redundância de tal dispositivo: ele já estaria implícito no acesso da Secretaria da Receita Federal às informações quanto à arrecadação da CPMF. O discricionarismo é tanto que já acarreta duplicação em seu exercício por uma mesma instância de poder!

Formalmente, o Decreto nº 4.489 nada mais é do que um tipo de regulamentação da citada LC nº 105. Todavia, em face da elevada carga tributária com que o contribuinte brasileiro convive, e dos poderes já tão amplos da SRF — e de virtualmente qualquer outra agência governamental, em sua capacidade de ampliar encargos compulsórios —, o novo regime tributário é um avanço expressivo sobre as liberdades econômicas do cidadão.

Por isso mesmo é alarmante que a atual "oposição" não se tenha manifestado a esse respeito, assim como que o governo promova essa variedade de quebra de sigilo bancário, quando a sociedade tem sua atenção atraída para outras ocorrências na economia política nacional. Pode-se mesmo incluir nesse *efeito distração* a retomada da pressão para que seja aprovada com a maior brevidade uma "reforma tributária".

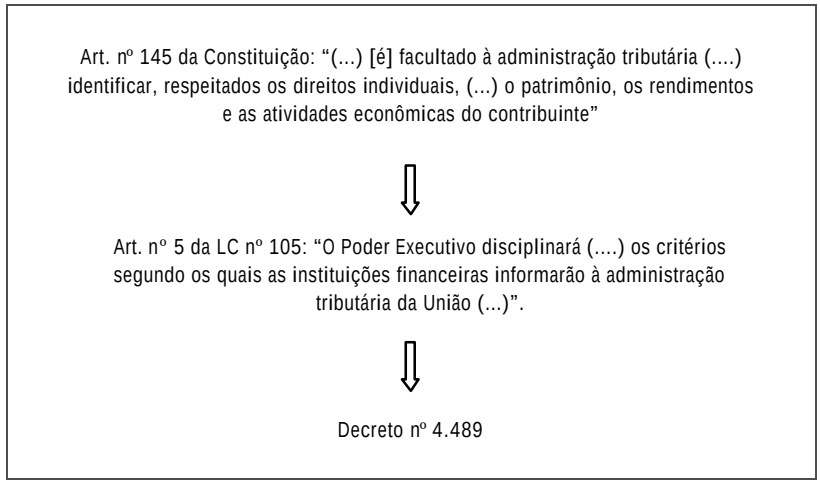
Outra vez, o Congresso Nacional saiu-se muito mal nesse episódio, pois, afinal, ele se omite diante de tão significativa mudança institucional, ao mesmo tempo que aceita ser levado a votar uma reforma tributária *aos pedaços*. A MP nº 66 tem sido alardeada como um desses pedaços: uma indispensável *minirreforma* (na linguagem oficial), que institui a incidência não-cumulativa do PIS-Pasep, além de elevar a alíquota dessa contribuição, dar tratamento diferenciado à cobrança do imposto de renda e, mesmo, prorrogar a vigência da alíquota adicional de 10% sobre os rendimentos da pessoa física.

Tudo isso, no entanto, parece substancialmente menos crítico do que a quebra de sigilo da movimentação financeira da pessoa física e jurídica, estabelecida pelo Decreto nº 4.489.

Por certo que a seqüência no diagrama "Hierarquia de regras do jogo de política econômica" representa um desafio para os que se disponham a entender a formulação e implementação de política econômica na democracia constitucional.

Por longo tempo a sociedade brasileira foi complacente com as seguidas extensões da capacidade legislativa do Executivo

Hierarquia de regras do jogo de política econômica



(Carey & Shugart, 1998), o que fica bem ilustrado em toda a trajetória da estabilização de preços viabilizada pela intensa emissão de MPs. Uma vez estabelecida uma ordem legal e política tão peculiarmente fundamentada em muitas centenas de MPs, agora se torna tênue e arbitrária a percepção dos elos na cadeia de regras do jogo ilustrada no diagrama, o que, todavia, não impede que já se esbocem opiniões quanto a conflitos decorrentes da vigência simultânea desses três conjuntos de regras.[6]

3. Arranjo organizacional & a nova política econômica

Épocas de substituição no comando do governo são ocasiões em que uma variedade de temas decisórios e organizacionais — muitos dos quais recorrentes — vem juntar-se ao habitual rol das prioridades de política econômica. Um desses temas agora ressurge implícito nos prós e contras quanto ao nome indicado pelo presidente eleito para o posto de banqueiro central. Um tanto ingenuamente, argumenta-se que só haveria uma indicação defensável: manter o padrão dos últimos anos, senão pela permanência da atual cúpula do Banco Central — o que já havia sido descartado —, ao menos pela reprodução do figurino que se manteve pelos últimos anos, em que:

- o Banco Central atua com razoável independência administrativa do ministro da Fazenda, em uma tácita delegação de tarefas, facilitada por relações pessoais preexistentes entre o banqueiro central e o ministro;
- a formação técnica do banqueiro central sobrepõe-se, em larga margem, à sua capacidade de articulação na organização ministerial e com o meio político como um todo, mesmo porque o processo decisório vigente é fortemente concentrado no eixo Ministério da Fazenda-Banco Central;[7]
- a posição do Conselho Monetário Nacional (CMN) — hoje integrado apenas pelos ministros da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e pelo presidente do BC — é passiva.

Nessa ordem de considerações, ampliam-se as possibilidades de se ter vigorando arranjos decisórios alternativos, aos quais a próxima administração federal poderá recorrer, de modo a empreender a política econômica e, mais especialmente, a política monetária. Afinal, se o presidente eleito vem dando mostras de que buscará articular a promoção do crescimento econômico com o combate à inflação em sua estratégia de governo, é coerente antecipar que um regime decisório colegiado — tão em voga e efetivo por boa parte do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, com destaque para o próprio CMN (Monteiro, 1983) — retorne à cena. De fato, o período imediatamente pós-Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), ainda no governo Gei-

[6] *Jornal do Brasil*, 3-12-2002, p. A10. A emissão do Decreto nº 4.545 pode ter decorrido, em parte, do temor de que a fundamentação legal apresentada nessas contestações viesse a ser acolhida pelo Judiciário.

[7] Vale lembrar que, em algumas ocasiões no período eleitoral, quando o atual presidente do Banco Central tentou mostrar-se à opinião pública no desempenho do papel de articulador político, a experiência foi desastrosa.

sel, pode ser uma referência apropriada de arranjo para coordenar a política econômica em um ambiente de crise. Por essa ocasião, o CMN retomava sua posição de unidade central da organização decisória federal, com o BC tendo um *status* bem diferente do que tem vigorado nos últimos anos.[8]

Todavia, os últimos oito anos mudaram muito significativamente o ambiente institucional em que se forma a política econômica e, assim, não se trata apenas de recorrer a uma estrita cópia de soluções organizacionais do passado. As medidas provisórias marcaram inapelavelmente a presença governamental na economia brasileira. Tão intensamente que até agora elas não deixam de ocupar o centro das deliberações públicas, ainda que disciplinadas, em sua utilização, por um conjunto de novas regras constitucionais (EC nº 32, de 11 de setembro de 2001).

Caso a conjectura organizacional aqui construída seja procedente, uma decorrência natural é que também a formação de expectativas dos agentes econômicos poderá vir a se alterar. Já não seria mais tão imediato transpor para a trajetória do câmbio e da inflação, por exemplo, as mesmas relações de causa e efeito, a que nos acostumamos nos últimos meses, diante da nervosa antecipação quanto às decisões do Copom. Esta excessiva concentração de poder da autoridade monetária poderá ser atenuada pela visão do esforço de coordenação com que se pretende buscar acomodar a reativação da economia e a contenção da inflação.

A reformulação do arranjo decisório e organizacional público muito servirá para sinalizar a coerência com que o novo governo pretende buscar os objetivos de política que vem anunciando. Portanto, pode-se antecipar que o novo governo venha a operar em um ambiente que combine menor concentração decisória ministerial, maior recurso à decisão colegiada e algum grau de flexibilidade nas emissões de MPs.

Duas ocorrências contemporâneas no Congresso Nacional, em torno das MPs nºs 66 (29 de agosto de 2002) e 82 (7 de dezembro de 2002), são especialmente relevantes, como exemplos na construção dessa "flexibilidade" quanto ao uso de MPs.

A MP nº 66, aprovada em 18 de dezembro de 2002 no Senado Federal, prestou-se a ser *hospedeira* direta de decisões tomadas, já sob a inspiração do futuro governo, muito especialmente a renovação — com vigência por mais um ano — da alíquota extra de 10% do imposto de renda da pessoa física. Com ironia, um deputado apelidou o texto desse projeto de lei de conversão de "arca de Noé", enquanto outro caracterizava a madrugada (12 de dezembro) em que transcorreram as votações na Câmara como "dia da derrama"... Mesmo em seu texto original, a MP nº 66 revivia os "velhos tempos" em que a alta gerência do Executivo federal tinha no mecanismo das MPs seu instrumento essencial e quase absoluto para implementar a política econômica: engloba 62 artigos e cria inúmeras novas regras trib-

[8] É importante notar que, entre meados dos anos 1960 e até início do governo Geisel, o CMN consolidou-se como um colegiado de primeiro nível. A tentativa do governo Geisel de rebaixar o CMN, por meio da criação dupla do CDE e do CDS (Conselho de Desenvolvimento Social), malograria logo adiante, em grande parte pelo recrudescimento da crise econômica. Por essa ocasião, o CMN deslocou a proeminência que formalmente se pretendia dar ao CDE (Monteiro, 1983).

utárias, algumas das quais caracterizando novos atos ilícitos, com os correspondentes poderes judiciais atribuídos aos burocratas da autoridade fiscal. Por essas razões, e também não sem ironia, persiste-se em rotular essa MP de "minirreforma tributária".[9]

A MP nº 82 é a um só tempo um exemplo de expedita negociação política envolvendo um aliado valioso tanto do atual quanto do futuro governo — o governador eleito de Minas Gerais, e até recentemente presidente da Câmara dos Deputados — e de recomposição do arranjo federativo (Macey, 1990) e da responsabilidade fiscal dos estados. Um primor de *faz-de-conta*, essa MP cria a possibilidade de transferência de domínio de parcelas da malha rodoviária da União, como meio de aportes de verbas orçamentárias federais para os estados e Distrito Federal, até janeiro de 2006. E mais: tais recursos serão viabilizados pela contribuição de intervenção no domínio público (Cide) que, pelo Projeto de Lei nº 6.770 — aprovado na Câmara simultaneamente com a conversão da MP nº 66 —, teve o seu teto de cobrança ampliado de R$0,50 para R$0,80 por litro de gasolina. Assim, a vinculação ora estabelecida solidifica a cobrança da Cide e seu patamar de alíquota.[10]

Por outro lado, a MP nº 82 é uma via auxiliar da Lei de Responsabilidade Fiscal. A propósito, simultaneamente com sua demanda por uma transferência da União de aproximadamente R$1 bilhão, o governador de Minas Gerais clamava pela redução do percentual da receita estadual reservado ao abatimento da dívida de seu estado com a União.

Muito provavelmente, o leitor não teria pensado em arranjo alternativo tão *brilhante* quanto essa transferência de domínio da malha rodoviária, como subterfúgio para flexibilizar o dogma da responsabilidade fiscal. Por certo que toda a dissimulação envolve mais um avanço tributário sobre a renda do contribuinte.

4. De novo, a questão da independência da autoridade monetária

O governo recém-eleito tanto quanto a nova legislatura estarão sob intensa pressão para dar curso a uma proposta de emenda constitucional que redefina o comando do sistema financeiro nacional, nos termos que atualmente prevalecem no art. 192 da Constituição.

Um estudo recente (Muscatelli, Tirelli & Trecroci, 2002) ilustra a extensão em que uma alteração formal no *status* da autoridade monetária — seu maior ou menor grau de *independência* — e a adoção de um regime de metas inflacionárias poderiam estar relacionadas a mudanças de política monetária. Assim, por exemplo, tais mudanças teriam ocorrido nos EUA e no Japão apenas nos anos 1990, com as metas de inflação, implícitas em agregados intermediários tais como meios de pagamento e base monetária. Já nos casos da Suécia, Nova Zelândia, Inglaterra e do Canadá observam-se variadas

[9] Outro aspecto digno de menção a respeito da MP nº 66 foi o intenso e bem-sucedido *lobbying* empreendido pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), em prol da revogação do art. 12 do texto original da MP, que onerava o produtor rural — como pessoa física — com o recolhimento do imposto de renda em suas vendas à agroindústria. Por meio da MP nº 73, de 14 de outubro de 2002, deu-se essa revogação.

[10] Mais adiante, os governadores saberão criar novas circunstâncias em que esse repasse de verba federal poderá ser eternizado nas relações federativas.

configurações da constituição monetária e seus impactos contemporâneos nas respostas de política monetária.

Em resumo: o fenômeno da inflação é suficientemente complexo para desafiar diagnósticos triviais do tipo "se adotarmos o figurino do Banco Central independente, segue-se uma bem-sucedida política monetária que limita as expectativas inflacionárias".

Isso não ocorrerá em todos os casos, bem como tal limitação pode se dar sob arranjos que não incluam a independência do banco central. Neste último caso, tem-se a construção de *credibilidade* em torno das ações dos *policy-makers*. A economia brasileira no período que vai de meados de 1993 até meados de 1995 é um exemplo didático em que foi possível dominar as expectativas inflacionárias, com resultados equiparáveis ao caso hipotético em que as respostas de política monetária pudessem ser obtidas sob a independência decisória do Banco Central.

De modo geral, parece repetir-se nesse episódio a abordagem de variadas regras constitucionais com que temos convivido nos últimos anos: a alteração de poderes governamentais, de forma localizada, ocorrendo sem levar em conta o conjunto de funções e recursos de que já dispõem os burocratas do Executivo federal.

A questão levantada no citado estudo (que tem por foco economias européias) desaconselha o uso de um modelo-padrão de política monetária que não pressuponha a variedade de restrições sob as quais o banqueiro central possa atuar.

Na atualidade brasileira, é ainda incerta a fronteira que delimita ações empreendidas diretamente pela alta gerência econômica com as decisões votadas no Congresso Nacional, e mesmo com as decisões do Judiciário. A cultura das medidas provisórias se prolongou por muito tempo e mostrou-se abrangente demais, para que se possa pensar que tudo tenha acabado.[11]

Uma qualificação fundamental com a defesa da independência do banco central é que ela, em geral, pressupõe que o poder discricionário do banqueiro central é determinado por razões exógenas. Contudo, as mesmas forças que demandam maior poder de intervenção governamental — instrumentado por um BC com autonomia — produzem as condições institucionais que facilitam tal acréscimo de poder (Peltzman, 1998:194). Isso ajuda a entender a *tentação* de vincular esse maior poder a fatos discretos, como a retomada das expectativas inflacionárias, a crise cambial etc. Outra dificuldade decorre da superficialidade com que se trata, nesse modelo de banco central independente, a relação entre políticos e burocratas.

Justo no caso brasileiro, há que relacionar esse *status* de independência decisória à ampla *autoridade legal do Executivo* (ALE). Essa autoridade pode ser observada em duas classes de poder de legislar (Carey & Shugart, 1998:5): o reativo e o proativo.

No poder *reativo*, o resultado de reversão ou *status quo* é a situação que se obtém caso o Executivo se dispense de atuar, por exemplo, não emitindo uma MP ou deixando de renovar uma MP em curso.

É interessante notar que tal atitude do Executivo pode-se estabelecer, ainda que uma maioria de membros do Congresso

[11] A dificuldade promovida pelo trancamento do processo decisório da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como atualmente ocorre, é apenas uma manifestação de um mecanismo institucional-constitucional ainda operante e que se mostra impropriamente disciplinado pela EC nº 32.

Nacional prefira um resultado de política diferente — o que equivale ao Executivo bloquear uma iniciativa do Congresso. A trajetória do Plano Real, especialmente ao longo da segunda metade dos anos 1990, oferece inúmeros exemplos dessa ocorrência.

O veto presidencial é o exemplo tradicional de poder reativo. Contudo, na economia brasileira, a sofisticação do mecanismo das MPs tornou secundário esse instrumento decisório do presidente da República. A simples possibilidade de o presidente — e, por extensão, a alta gerência econômica do governo — poder lançar mão da emissão de MPs tem sido suficiente para esvaziar a agenda do Congresso. O trancamento de pauta, antes referido, é apenas uma das formas desse condicionamento exercido pela ALE.

Na classe de poder *proativo* estão os *poderes de legislar* e *de agenda*. O primeiro é exercido quando a ALE é implementada em substituição à do Congresso. Ou, dito de outra forma, o *status quo* pode ser alterado sem o consentimento prévio do Congresso. Com ou sem a alteração da EC nº 32, o art. 62 da Constituição acolhe essa autoridade. Já o poder de agenda é a autoridade de restringir ou o conjunto de alternativas de políticas públicas em que o Congresso faz suas escolhas, ou o cronograma em que essas escolhas de políticas devem ser feitas — ou ambos (Carey & Shugart, 1998:6).

5. Conclusão

O leitor pode perceber que no Brasil um mero ato legal da alta gerência econômica do Executivo federal pode fazer avançar ainda mais a já extensa fronteira da economia pública, reforçando a pesada carga tributária global que se estima estar próxima de 34% do PIB. Todo o episódio envolvendo o Decreto nº 4.489, como examinado na seção 2, é inquietante, precisamente pelo fato de reafirmar o poder discricionário dos burocratas no jogo de política econômica.

Ao mesmo tempo, outra ocorrência exemplifica a ordem legal criada em torno da intensa capacidade legislativa do Executivo: a tentativa de contornar o impasse quanto aos desequilíbrios nas contas públicas estaduais. Buscando tirar proveito do momento político tão *sui generis*, alguns governadores — atuais e futuros — pressionam a administração federal — atual e futura — para que se promova uma transferência de recursos financeiros da União para os estados. Apenas o pleito de Minas Gerais alcançaria R$1,2 bilhão. Os argumentos de ambas as partes são variados: vão desde "o que é justo e de direito" até uma atitude de "deferência federal" para com os *policy-makers* estaduais.

Na verdade, o que acontece é que tal deferência é consistente com o modelo de maximização de apoio político (Macey, 1990): assim como o interesse dos atuais e futuros ocupantes do processo político federal pode levá-los a apoiar a referida transferência de recursos e abrandar as regulações instituídas pela tão apregoada responsabilidade fiscal (LC nº 101, de 4 de maio de 2000), em outros temas de políticas públicas governantes e burocratas federais perceberão que seu interesse em maximizar tal apoio aponta na direção oposta, quando então eles resistirão ao atendimento de demandas originadas nas demais jurisdições da Federação.

E uma curiosidade adicional: toda a instrumentação legal quanto a essa deferência prossegue girando em torno de uma medida provisória: a MP nº 82.

O fato é que, ao longo dos anos, a capacidade legislativa detida pelos burocratas do Executivo federal tornou-os amplamente autônomos em relação aos legisladores do Congresso Nacional e à sociedade em geral, com as facilidades trazidas pelas recorrentes emissões de medidas provisórias e dos demais atos legais por elas habilitados.[12]

Por outro lado, toda a recorrente discussão quanto à autonomia da autoridade monetária na economia brasileira devenos conduzir a um escrutínio do ambiente institucional em que se define a autoridade legal do Executivo — o que, incidentalmente, pode fazer toda diferença entre o ambiente de um BC independente no Brasil e em economias do Primeiro Mundo.

Na inauguração do que se anuncia como uma nova filosofia de governar, há poucos indicativos de que a nova equipe econômica irá dispensar o arsenal de mecanismos que por tanto tempo deu lastro institucional seja ao sucesso antiinflacionário dos primeiros anos da recém-saída da administração federal, seja à derrocada de seu desempenho em 2002.

É importante, todavia, que o novo governo perceba que a estabilização das regras constitucionais é substancialmente correlacionada com suas preocupações em recuperar os direitos mais essenciais do cidadão. Enquanto houver facilidades para que *o dito fique pelo não dito*, mesmo o mais belo ideário político acabará por naufragar. E os eleitores brasileiros já estão percebendo isso!

O ano de 2002 foi a demonstração mais notável desse estado de alerta da população brasileira.

[12] Por contaminação, o avanço tributário se acomoda trivialmente na jurisdição dos governos estaduais. Os deputados do PSB e PPB — da coalizão que apóia a nova governadora do Rio de Janeiro — apresentaram e conseguiram ver aprovado, em 28 de dezembro de 2002, um "oportuno" projeto de lei criando o Fundo Estadual de Combate à Pobreza, a ser custeado com um generoso aumento — que pode chegar a 5% — sobre a alíquota de 25% do ICMS que incide sobre as tarifas de luz e telefonia. A previsão é que se possa arrecadar já em 2003 cerca de R$500 milhões.

Referências bibliográficas

Carey, J. & Shugart, M. (eds.). *Executive decree authority*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Macey, J. Federal deference to local regulators and the economic theory of regulation: toward a public-choice explanation of federalism. *Virginia Law Review*, *76*:265-91, Mar. 1990.

Monteiro, J. V. Mecanismos decisórios da política econômica no Brasil: 1965-1982. *Revista IBM*, *4*(16):18-29, jun. 1983.

———. Implicações de um resultado eleitoral mais à esquerda. *Revista de Administração Púbica*, *36(*5):829-36, set./out. 2002.

Muscatelli, V.; Tirelli, P. & Trecroci, C. Does institutional change really matter? Inflation targets, central bank reform and interest rate policy in the OECD countries. *The*

Manchester School, *70*(4):487-527, 2002. (Special Issue.)

Peltzman, S. The growth of government. In: Peltzman, S. *Political participation and government regulation*. Chicago, University of Chicago Press, 1998. ch. 7, p. 188-270.