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."

Políticas públicas em um ambiente de volatilidade constitucional

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Grandes polêmicas; 3. O caso Anatel; 4. O que é seu é meu; 5. Na fronteira da decisão constitucional; 6. Um peculiar federalismo; 7. Conclusão.

1. Introdução

Um preâmbulo para a discussão econômica brasileira é a extensão em que os resultados finais do jogo das escolhas públicas estão articulados às decisões quanto às suas regras. Nesse sentido, uma questão relevante e, aparentemente, óbvia é: como a política afeta a economia?

Um simpósio promovido pela escola de direito da Universidade de Chicago foi uma oportunidade para que esse tema viesse à tona (McChesney, 1999). Alguns pontos de vista ali apresentados são muito atuais no ambiente institucional brasileiro. Como lembra o citado autor, a política é inerente às decisões econômicas de governo já que elas são tomadas por indivíduos que ocupam postos de indicação política.[1] Assim sendo, como a política deixaria de influenciar a implementação dessa ou daquela linha de ação econômica?[2]

Economia *versus* política é um tema especialmente atraente na trajetória brasileira no início de 2003, como ilustrado por pelo menos quatro ocorrências.

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

[1] O que se aplica não apenas aos ocupantes de cargos no Executivo, mas também aos legisladores; afinal, as políticas públicas têm diferentes significados, do ponto de vista dos redutos eleitorais de deputados e senadores. E, quanto ao Judiciário e ao Ministério Público, vale lembrar a indicação política de boa parte de seus agentes de decisão e que, além disso, podem vir a se interessar por uma futura atuação profissional privada, após a saída do posto oficial.

[2] Argumentando com a política antitruste, o professor McChesney lembra o debate em torno do caso Microsoft, no Congresso norte-americano, em que os representantes do estado em que essa empresa tem sua sede foram francamente favoráveis à não-aplicação das sanções legais à Microsoft, e os que representam redutos em que se localizam os interesses contrariados (a Novell, por exemplo) colocaram-se na posição oposta.

- Os juros altos: a política monetária não é resguardada de toda e qualquer influência política, independentemente do patamar em que os juros possam estar situados, e da intensidade com que restringem a recuperação do PIB?
- O câmbio aceitável: mais ou menos veladamente, burocratas e o próprio presidente da República não torcem por uma taxa cambial "boa" ou "correta" que, atendendo a perspectiva dos interesses fortemente articulados do setor exportador, mantenha o saldo comercial elevado?
- As caras tarifas dos serviços públicos privatizados: é vedado à agência reguladora (por exemplo, a Anatel)[3] autorizar, com autonomia decisória, o repasse de custos para o preço final dos serviços das empresas concessionárias, como contratualmente estabelecido, na extensão em que haja interesses mais amplos do governo a serem contemplados?
- Reformas: a passagem legislativa de propostas de emendas constitucionais da Previdência Social e do sistema tributário, com suas inexoráveis implicações para os interesses federativos.

2. Grandes polêmicas

Em tais exemplos, economia e política são muito mais substitutos do que complementares. A propósito, vale citar McChesney (1999:135), uma referência legal em um rumoroso caso da aplicação da política antitruste nos EUA (e que adapto ao caso brasileiro):

> Grandes [polêmicas podem levar a más decisões de política econômica]. Isso porque grandes [polêmicas] são ditas grandes, não pela razão de sua real relevância para moldar a [política econômica do futuro], mas por causa de alguma [eventualidade] de desproporcional interesse imediato que toca os sentimentos e distorce o julgamento.

Conhece o leitor comentário mais isento — já que emitido em um ambiente distante e distinto da atualidade brasileira — e adequado, para emoldurar a classe de debates por que passa a formulação de política econômica no começo da nova administração federal, inaugurada em 2003?

Por outro lado, o entendimento dessas "grandes polêmicas" é ainda mais necessário, já que ele está associado a aspectos centrais para o sucesso da estratégia que o governo usa em suas propostas de mudança das regras constitucionais.

- Como gerar credibilidade em torno do manifesto propósito de ampliar o *status* de independência do processo decisório da autoridade monetária (Monteiro, 2003), uma vez que assim as políticas cambial e monetária estarão ainda mais insuladas de interesses e prefe-rências do governo?
- Como evitar que o cidadão-contribuinte-eleitor não associe as PECs que reformulam o sistema tributário (PEC nº 41-03) e o previdenciário (PEC nº 40-03) a uma significativa expansão dos poderes discricionários exercidos pelo governo na economia e na sociedade em geral, e, por extensão, às jurisdições dos governos estaduais e municipais?

[3] Ver seção "O caso Anatel", adiante.

Essas questões são propostas por seu sentido *positivo*, muito mais do que *normativo*, e chamam a atenção para a fragilidade de diagnósticos pretensamente de pura técnica econômica que deixam de lado a ambientação institucional em que ocorrem as políticas públicas. O ponto de vista aqui apresentado é que, não obstante a reação de surpresa ou simples curiosidade, em torno das citadas "polêmicas" que vão ocorrendo ao longo das intervenções governamentais, elas são inerentes às escolhas públicas. Ao assim reconhecer os fatos, é importante que eles possam ser percebidos como estando incorporados à formulação da estratégia dos participantes desse jogo.

O cabo-de-guerra em torno da determinação da taxa de juros é, nesse sentido, uma dimensão didática do tema economia *versus* política, em que:

- do lado da burocracia do Executivo, especialmente a do Banco Central, a percepção é de que sem qualquer dúvida essa é uma questão econômica.

No quadro amorfo das instituições brasileiras, será surpreendente se esse ponto de vista vier a ser secundado formalmente por um arranjo decisório de Primeiro Mundo, com a autoridade monetária ganhando *status* de independência, como o que a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, 16 de julho de 1997), por exemplo, garante a uma outra agência reguladora, a Anatel.[4]

- Já a coalizão política no comando do governo — essencialmente o PT — está atenta para o significado eleitoral de se poder relacionar a manutenção de altas taxas de juros com a fraca expansão do produto real, o aumento do desemprego e a perda de poder aquisitivo dos salários.

O governo poderá recorrer a paliativos ou "remendos", como fez com a anunciada (16 de junho de 2003) "agenda de desenvolvimento" que sinaliza uma posição ativista, servindo como primeiro passo da estratégia eleitoral para 2004, uma vez que a oposição já ensaia os seus primeiros movimentos nesse jogo.[5] Subsidiariamente, essa "agenda" também é — como em outras oportunidades, sob outras administrações — parte de uma estratégia mais ampla de facilitar a aprovação das novas políticas constitucionais.

- Para os grupos de interesses preferenciais,[6] o que está em disputa são ganhos substancialmente elevados que somente poderão vir a ser habilitados, caso o governo acolha os seus pleitos.

Nesse sentido, é ingenuidade não perceber o contínuo arrocho salarial, por causa das políticas antiinflacionárias dos últimos anos; o substancial alargamento do mercado exportador que pode ser promovido por uma política cambial que sustente o dólar em um patamar acima de R$3; ou os excepcionais ganhos obtidos no mercado financeiro, em decorrência da manutenção de altas taxas de juros, e por um maior conteúdo de produtos privados que possa ser viabilizado no mercado previdenciário, na vigência do novo regime a ser instituído com a aprovação da PEC nº 40-03.

[4] Ver seção "O caso Anatel" a seguir.

[5] Tal é o teor da propaganda oficial do PFL e da entrevista do ex-presidente da República, no *site* do PSDB.

[6] Centrais sindicais, associações e federações de produtores, exportadores e do mercado financeiro, entre outros.

3. O caso Anatel

Um aumento de tarifas da telefonia fixa que poderia variar de 24 a 41,75%, de acordo com o tipo de assinatura, foi o bastante para que, igual à polêmica da taxa de juros, diferentes setores do Executivo se manifestassem publicamente sobre a impropriedade da decisão da agência reguladora relevante, a Anatel. Em verdade, tem-se nesse caso uma regulação estabelecida por uma agência autônoma da esfera ministerial, mas que, não obstante, provocou uma forte interferência do ministro das Comunicações. O argumento oficial, contrário à decisão, propõe que o reajuste seja protelado até que sejam redefinidas as regras contratuais da concessão desse serviço e, assim, alcançar "tarifas justas e coerentes com o interesse público e com a política econômica em vigor".[7]

A preocupação do governo diante dessa atualização de preços dos serviços de telefonia não parece decorrer propriamente de seu impacto nos índices de inflação. Afinal, em meados do primeiro semestre de 2003, tais índices registram deflações contínuas, e há mesmo a manifestação do Banco Central (1º de julho de 2003)[8] de que seria preferível computar integralmente no índice de inflação esse aumento de tarifas, a ter seu impacto captado por parcelas, o que formaria um *carryover* para os índices de 2004. A reação adversa decorreria de outros motivos:

- reforçar a centralização dos processos decisórios no nível ministerial, com o que, independentemente do *affair* Anatel,[9] o arranjo decisório em "agências executivas" (herdado da administração anterior) já estaria com sua extinção decretada;
- ganhar o apoio da opinião pública, e do eleitorado mais especificamente, pois outras ações de política econômica já comprometem de modo significativo a renda privada disponível.

A ocorrência pode ser entendida por uma moderna perspectiva analítica rotulada de "controvérsia do custo-benefício na regulação econômica", ou seja, em que extensão as agências de regulação têm em seu mandato a necessidade de justificar suas decisões, apoiando-se na análise de custo-benefício (Sunstein, 1996). Um corolário dessa questão é a observância de *full disclosure* por parte da agência executiva, perante a legislatura, quando os custos da regulação forem significativos.[10]

Portanto, sob uma tal perspectiva analítica, as posições contrárias envolvidas no debate do aumento das tarifas de telefonia poderão vir a ser conciliadas, no futuro. Haveria um mecanismo, não necessariamente judicial, em que a parte sobre a qual incidam significativamente os custos da regulação poderia tentar modificar ou de todo bloquear a regulação, à medida

[7] *Jornal do Brasil*, 27 jun. 2003, p. A7.
[8] Idem, 1 jul. 2003.

[9] Mais recentemente (29-6-2003), o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro suspendeu por meio de liminar a decisão da Anatel. As empresas Telemar, Telefônica, Embratel, Vésper e Brasil Telecom representam os interesses privados mais diretamente contrariados por essa liminar.

[10] Por exemplo, excederem um determinado valor preestabelecido na legislação, ou quem sabe, no presente caso argüido pelo ministro das Comunicações, estarem fora de sintonia com o "interesse público". Uma sugestão já proposta nos EUA é a criação de uma unidade decisória de *status* hierárquico superior às agências executivas, integrada por especialistas, que avaliaria custos e benefícios dos riscos das principais regulações econômicas.

que fique evidenciada a desproporção de seu impacto sobre um ou mais segmentos da sociedade. Os burocratas da Anatel têm preferências quanto a políticas que a agência possa implementar. Todavia, para traduzir preferências em ações efetivas eles incorrem em custos. No caso presente, andar na contramão da liderança política pode implicar o disparo da reação adversa dos legisladores, e mesmo do presidente da República. No longo prazo, isso poderá significar perda de *status* da agência na organização pública, de seus recursos orçamentários, e mesmo uma revisão das bases em que a presente autonomia da agência foi estabelecida.

Desse modo, pode-se modelar o presente caso do aumento das tarifas de telefonia como um jogo de regulação que tem características a seguir (Johnston, 2002).

- O benefício líquido da burocracia da Anatel e que decorre de sua decisão de autorizar o reajuste de tarifas equivale à expressão $(B - D)$. Dadas suas restrições orçamentárias, a direção da Anatel tenta maximizar esse benefício líquido $(B - D)$.

B é o benefício que a Anatel obtém por atender as suas preferências pelo realismo tarifário, nas bases que decorrem dos contratos de venda das concessões de serviços de telefonia, enquanto *D* é o custo político em que a agência reguladora incorre por seu *lobbying* junto à classe política e a alta administração federal, assim como o *lobbying* das empresas de telefonia, que pressionam pelo aumento de tarifas.

- Ao mesmo tempo, o *lobbying* da Anatel tenta minimizar os riscos de uma punição por parte do Congresso Nacional e do presidente da República, já que ambos podem ter, por exemplo, a iniciativa de rever as regras que definem o mandato da agência na Lei nº 9.472.

Sendo L_a o esforço de *lobbying* empreendido pela Anatel, e L_e, o das empresas que operam no mercado de telefonia, tem-se que o custo político *D* pode ser expresso por:

$$D = D(L_a, L_e)$$

D varia na ordem inversa do esforço de *lobbying* da agência, enquanto quanto mais as firmas concessionárias pressionarem a Anatel (os legisladores e as demais instâncias do Executivo) pelo cumprimento do contrato de concessão, maior tende a ser o seu ônus político (L_e).[11]

- Se, como ocorrido em junho de 2003 no estado do Rio de Janeiro, houver o recurso ao Judiciário, então os participantes do jogo terão despesas adicionais com o litígio, J_a e J_e, respectivamente da agência e das empresas de telefonia.[12]

Esse tipo de investimento define a maior ou menor probabilidade de que o Judiciário venha a reverter a atualização de tarifas, nas bases autorizadas pela Anatel.

[11] A propósito, sob o sugerido regime de custo-benefício, seja exigido por lei, seja requerido na instância judicial, pode-se esperar a intensificação da atividade de *lobbying* (Johnston, 2002:1354, já que o número de instâncias decisórias no jogo aumenta.
[12] Em uma extensão desse jogo, poderiam ser incorporados os interesses dos consumidores dos serviços de telefonia.

- As empresas têm por objetivo estabelecer uma estratégia que minimize as três parcelas do seu provável custo total: *lobbying*, litígio no Judiciário e implementar a regulação.[13]

Diante de toda essa argumentação, uma questão pendente é por que o Congresso, quando aprovou a Lei Geral de Telecomunicações, não optou pelo "supermandato" (Sunstein, 1996:270), requerendo que as regulações estabelecidas pelas novas agências executivas fossem justificadas com base na análise de custo-benefício? Uma interessante resposta a que o jogo esboçado acima nos conduz é que os legisladores preferiram não fazer essa exigência, ao menos em um primeiro momento, porque assim eles estariam preservando o controle futuro sobre extensões da autoridade regulatória e, portanto, permitindo ao Congresso maior flexibilidade ao reagir aos custos políticos da regulação (Johnston, 2002:1355). Em conseqüência, leis mais simples, que omitam o lado da avaliação dos custos da regulação, maximizam o discricionarismo dos legisladores, quando eles forem chamados a intervir para reenquadrar a atividade de regulação econômica, com o que poderão ampliar apoio político que obtêm em seus redutos eleitorais.

4. O que é seu é meu

Um ponto de vista pouco explorado no debate constitucional brasileiro é quanto as lideranças políticas, a sociedade em geral e, especialmente, os proponentes de novas regras do jogo compreendem verdadeiramente o significado de se alterar a Constituição.

Eis um exemplo didático. Apesar de estarem em andamento no Congresso as propostas de emenda dos sistemas previdenciário e tributário, em 9 de julho de 2003 é aprovado (por virtual unanimidade), em fase terminal no Senado Federal, um projeto de lei complementar (PLC) que — paralelamente à PEC nº 41-03 — redimensiona o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) cobrado pelos municípios. Os adeptos desse PLC justificam o ordenamento por lei federal de uma questão tributária que as prefeituras têm resolvido, caso a caso, alimentando uma volumosa demanda judicial. Deixam de lado, no entanto, o fato de que, com mais esse avanço tributário, promove-se uma nova onda de transferência *ad hoc* de renda privada para o setor público.

Independentemente de sua motivação ou justificativa, essa iniciativa:

- é uma extensa renovação da base de incidência do ISS que, se implementada, poderá trazer em três anos o volume anual dessa receita para próximo de R$15 bilhões (segundo a liderança do PMDB no Senado), ou seja, cerca de 85% a mais do que se arrecada correntemente;[14]
- pode provocar impactos cumulativos sobre o contribuinte, já que a base tributada passa a abranger uma

[13] Atualmente, pode envolver maior inadimplência de consumidores, e mesmo ficar sob a ameaça de que futuramente seus contratos de concessão possam ser renovados em bases menos favoráveis.

[14] Muito simploriamente, um senador interpreta que esse fato não pode ser considerado um aumento de carga tributária, pois a alíquota média do ISS terá caído, sob a nova legislação. A ocorrência é ainda mais paradoxal quando se leva em conta o marasmo econômico do país, com a perigosa combinação de deflação e desemprego.

enorme variedade de "novos serviços" que poderão, assim, incorporar em seus preços finais o novo encargo.

A mobilização dos prefeitos em torno desse projeto é antiga,[15] e tem-se evidenciado no intenso *lobbying* da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e Confederação Nacional de Municípios (CNM).[16] Concomitantemente, é criada na Câmara dos Deputados uma Frente Parlamentar Municipalista, possivelmente para desestimular qualquer intenção de veto que o presidente da República possa ter quanto ao PLC, ao mesmo tempo que reforça a articulação em torno de um repasse para os municípios da cobiçada receita conjunta da CPMF, Cofins e Cide.[17]

Vale ainda notar que, enquanto do ponto de vista das lideranças políticas a proposta de reforma tributária e o projeto de lei complementar do ISS estejam sujeitos a um tratamento segmentado, na perspectiva dos grupos de interesses especiais — como exemplificado na atuação da FNP e CNM — a agenda é única, e a mobilização em torno da aprovação do PLC do ISS indica o enorme custo de negociação com que o governo se confronta para ver aprovada a PEC nº 41-03.

Adicione o leitor a sinalização que tem sido emitida pelo "colegiado de governadores", nas negociações em torno da reforma previdenciária, e tem-se uma evidência preliminar de como mais essa rodada de mudanças de regras constitucionais pode estar sendo conduzida tão-somente a reboque de interesses de tesouraria, já não apenas da União, mas também de prefeitos e governadores, o que reforça ainda mais a observação apresentada na abertura desta análise.

Igualmente, o aumento da demanda por receita tributária só não é ainda maior, em razão da resistência dos interesses organizados dos exportadores (Associação de Comércio Exterior do Brasil, AEB) e, assim, a nova abrangência do ISS não alcança as exportações de serviços — o que, ao mesmo tempo, poderia sugerir ao observador mais desatento uma sintonia da política pública municipal com a estratégia macroeconômica do governo.

5. Na fronteira da decisão constitucional

Mantém-se a pressão de membros do Judiciário e do Ministério Público, em prol de suas demandas quanto à reforma previdenciária. A mídia é amplamente utilizada na vocalização de tais pleitos, tanto quanto serve ao governo para restringir a margem de manobra com que a reivindicação é apresentada. Fora a ameaça de uma inusitada — e, por isso mesmo, improvável — greve de juízes, há a sinalização mais efetiva, no condicionamento do comportamento do governo, de uma atitude menos transigente da parte do Supremo Tribunal Federal, em relação à proposta oficial de emenda à Constituição, ilustrada pelo comentário de que a reforma da Previdência Social envolve temas "[que estão em aberto] e possíveis inconstitucionalidades serão afastadas pelos deputados e senadores que votarão as emendas. De qualquer forma, a última palavra será do Supremo ".[18]

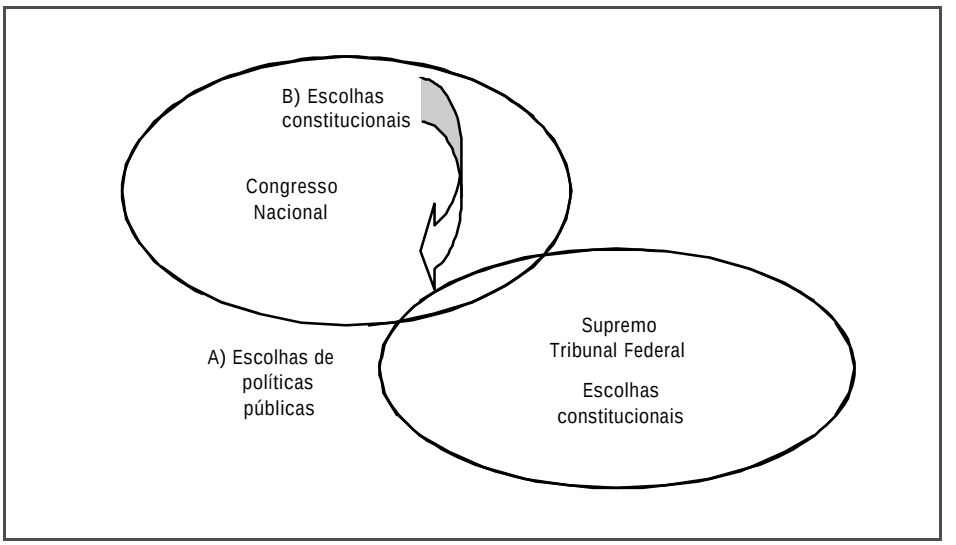
Além das implicações políticas e orçamentárias que venham a resultar desse

[15] Sua versão original é de 1989, PLS nº 161.

[16] O tráfego de mensagens e notícias observado mais recentemente no *site* da CNM é um interessante indicador dessa atividade.

[17] Essa fatia poderia chegar a 22,5% (*Valor Econômico*, 10 jul. 2003).

Figura 1



contencioso que envolve os três poderes, o episódio pode ser tratado em uma perspectiva que enfatiza a habilidade do Congresso Nacional, em decidir questões constitucionais. Tal ambiente analítico é muito relevante, uma vez que parcela substancial da capacidade decisória de políticas públicas, como exercitada pelos legisladores, apresenta-se inseparável de mudanças em regras constitucionais, ou ocorre sob intensos questionamentos quanto à sua legitimidade constitucional.[19]

Na figura 1, o Congresso Nacional é didaticamente caracterizado por sua capacidade habitual de decidir questões de políticas públicas, tanto quanto por suas prerrogativas de estabelecer regras constitucionais. É nesta última classe de decisões que se pode identificar a superposição de capacidades do Congresso e do STF, de modo que o STF decide (Anônimo, 2003).

> No pressuposto de que uma decisão da legislatura contemporânea é constitucionalmente permissível, na extensão em que uma decisão contrária do STF possa levar a conseqüências políticas e sociais substancialmente negativas.

A *tolerância* do STF estaria sinalizando a aceitação da competência dos legisladores, em decidir sobre questões constitucionais. Tanto maior será esse trunfo para o Executivo, quanto mais facilmente se puder convencer a opinião pública em geral, quanto à essencialidade em se ter aprovada a PEC nº 40-03, sem qualquer modificação. Muito menos a que contempla dar tratamento diferenciado ao Judiciário. Talvez esteja nessa tolerância a

[18] Entrevista do ministro do STF, Marco Aurélio Mello, *Jornal do Brasil*, 28 jul. 2003.

[19] Nesta última hipótese, ver a prática da emissão de medidas provisórias, por parte do Executivo, e o esvaziamento da agenda legislativa do Congresso, ao longo da década de 1990, estendendo-se até meados de 2001.

eventual saída para o mencionado impasse entre o Judiciário e a proposta defendida pelo Executivo. A tolerância do Judiciário — mais especialmente do STF — em face da aprovação da PEC nº 40-03 poderá tomar a forma de uma "linha de resistência" (Young, 2000), por parte do STF. Assim, a PEC nº 40-03 significaria a aceitação de uma política pública, dependendo do empenho do Executivo em defendê-la, do grau de apoio institucional que o Judiciário possa arregimentar em torno de suas reivindicações específicas, ou da clareza de propósitos que o Congresso venha a expressar, ao longo da votação da PEC.

- Acatando decisões de legislaturas anteriores que, assim, tornam-se precedentes constitucionais.

Em qualquer das duas circunstâncias, o Congresso é tido como capaz de interpretar as regras constitucionais.

Segundo uma outra corrente (Tushnet, 1999), no entanto, o Congresso também é peculiarmente qualificado nessa prerrogativa, na medida em que é um processo decisório coletivo, empreendido por representantes eleitos diretamente pelos cidadãos.

Nessa ordem de idéias, o contencioso em torno das aposentadorias no Judiciário seria interpretado de forma excludente: não caberia a revisão judicial (como sinalizado na entrevista citada), pois o Congresso, ao aprovar a PEC nº 40-03, estaria em pleno uso de suas prerrogativas constitucionais. Contudo, há limitações para a aceitação desse ponto de vista. Afinal, a trajetória do Congresso, em termos de deliberação quanto a propostas de emenda constitucional, revela surpreendente falta de princípios. Para tanto, lembro ao leitor a ocorrência da EC nº 16, de 4 de junho de 1997, que instituiu o segundo mandato eletivo de presidente da República. Mesmo porque os legisladores muitas vezes comportam-se como mera extensão do Executivo, muito mais do que atuam com autonomia decisória. Igualmente, a decisão legislativa não é imune à manipulação de um determinado grupo de deputados e senadores que, desse modo, possa "viciar" a escolha final.[20] De fato, a trajetória de uma proposta dessa magnitude pode desembocar em uma virtual "porta giratória" (Farber & Frickey, 1991:39), sem indicação de qual seja a saída — o que acabará por transformar a reforma em um resultado transitório, a ter seqüência, mais adiante, quando as contas públicas revelarem novos desequilíbrios.

6. Um peculiar federalismo

Previsivelmente, os rumos da reforma tributária, ao início do segundo semestre de 2003, se orientam, em parte, pela reciprocidade que os governadores esperam receber, por emprestar seu apoio à passagem legislativa da PEC nº 40-03 que reformula o sistema previdenciário oficial. Simultaneamente, como as agruras financeiras também estão presentes na jurisdição estadual, outra componente inescapável às negociações do Executivo federal, empreendidas no colegiado de governadores, é a visão de tesouraria, que torna qualquer reivindicação de política um argumento de curto prazo.

[20] Esta é uma conclusão que está relacionada a rótulos codificados, tais como "teorema de Arrow" e "paradoxo de Condorcet" (Shepsle & Bonchek, 1997).

Sob tal perspectiva, a sociedade defronta-se, uma vez mais, com demandas de reformulação do sistema tributário nacional.

- Embora possam promover relevantes impactos no funcionamento do arranjo federativo, isso é considerado, de modo indireto, avulso e, portanto, acaba por tornar-se mera recomposição do volume de recursos orçamentários interestaduais e entre União e estados.

É a Constituição sendo usada para sancionar remanejamentos de recursos públicos, por meio de procedimentos *ad hoc* e de significado conjuntural, especialmente quando a economia atravessa um longo período de reduzidas taxas de crescimento da atividade econômica global. Nada se diz quanto ao *caminho de volta*, isto é, as recomposições ora propostas podem perder muito de sua relevância, quando a economia voltar a crescer, a taxas significativas. Alguém se proporá, então, compensar o contribuinte, pelos níveis e remanejamentos de impostos que foram adotados, porque a economia ia mal?

Dificilmente.

Como o atendimento que se pensa promover ocorre por via da Constituição, esse é um conjunto de regras necessariamente mais duradouras, e complexas de serem desalojadas. O processo político induz que esse tipo de questão seja mantido fora da agenda legislativa.

- Encampam novas vinculações de recursos tributários, como exemplificado por um fundo de compensação aos estados que perdem com os incentivos tributários às exportações, ou uma partilha do total da arrecadação da Cide (um rateio de 25% de sua receita total, ou seja, na ordem de R$2 bilhões), e mesmo da CPMF (ao que o Executivo federal oferece maior resistência).

É a Constituição sendo usada para sedimentar cobranças compulsórias que originalmente foram pensadas como transitórias, mas que, se compartilhadas em sua arrecadação, por outras jurisdições de governo, torna a vigência dessas fontes de receita mais duradouras.[21]

Possivelmente, é em termos dessa estratégia que os governadores poderão vencer a queda-de-braço que travam com o ministro da Fazenda. O contra-argumento é que pelo financiamento do SUS, a CPMF já é compartilhada em rateio ainda maior, com os estados e municípios. Todavia, esse é um compartilhamento muito pulverizado, ou de segunda ordem. A alocação direta de um percentual da arrecadação da CPMF, para uso em aberto pelos governadores, é uma âncora bem mais sólida à permanência desse imposto, facilitando politicamente futuras elevações de sua alíquota. E mais: em eventuais contenciosos da União com estados, estarão disponíveis novos mecanismos tributários, a serem operados de modo a gerar maior arrecadação. Assim, por exemplo, uma conjectura trivial é uma excepcional necessidade de receita, por parte da União, que poderá ser, então, atribuída ao fato de que há um compartilhamento — do tipo, ora sob negociação

[21] Truque institucional análogo foi estabelecido, em passado recente, quando se incorporou um adicional de 0,08% na incidência da CPMF (ou, equivalentemente, 21,1% de sua arrecadação total) para a criação de um fundo de combate à pobreza. Afinal quem propuser extinguir a CPMF, ou reduzir-lhe a incidência, estará prejudicando os pobres!

— e, portanto, ter-se-á a justificativa de que a União seja compensada, recorrendo a mudanças em regras tributárias dos impostos envolvidos, ou não, no rateio federativo.

A CPMF torna-se uma excelente opção no atendimento a tal requisito: é responsável por uma receita de cerca de R$23 bilhões anuais, tem uma base de incidência difícil de ser contornada e por onde passam recursos facilmente alcançados por variadas regulações econômicas.

- Tornam opacas as repercussões que o novo sistema tributário possa ter sobre a expansão do poder de governar e, assim, sobre as liberdades dos cidadãos — o que atenua resistências à sua nova configuração (Twight, 1988).

Regras tributárias podem funcionar efetivamente para restringir os poderes dos governantes. O poder de tributar, por exemplo, se restringido constitucionalmente a um teto, ou estabelecido que seu regime não possa ser alterado, senão de cinco em cinco anos, digamos, opera idealmente, nessa direção. Contudo, sob a nova arquitetura tributária negociada em torno da PEC nº 41-03, é bem provável que os governadores sintam-se estimulados a ampliar sua área de intervenção na economia estadual, alimentando uma nova onda de condicionamentos regulatórios a que os cidadãos deverão se sujeitar.

Todos esses são meandros pelos quais os políticos podem avançar nas liberdades do cidadão, sem que haja um imediato e visível aumento de carga tributária. Mesmo porque se aumento de carga tributária é algo que os interesses da produção abjuram, a expansão da regulação de mercado que viabilize benefícios preferenciais é sempre bem-vinda para esses mesmos segmentos.

Igualmente previsível, a trajetória da reforma tributária torna-se ainda mais acidentada do que a da reforma da Previdência Social. Enquanto nesta última governadores, e mesmo prefeitos, puseram-se em razoável acordo com os burocratas federais, no caso da reforma tributária o foco de resistência localiza-se nos interesses conflitantes das várias jurisdições de governo. Os cidadãos-contribuintes muito teriam a contrapor às pretensões da PEC nº 41-03, porém os custos de informação a que estão sujeitos são substanciais, e eles acabam por se apoiar na versão que os políticos lhes transmitem. Todavia, não há isenção de deputados e senadores quanto a isso. Afinal, não se tem acionado um "colegiado de governadores", precisamente para que os legisladores façam o que os governadores lhes comandam, pelo bem de suas administrações, e de seus partidos?

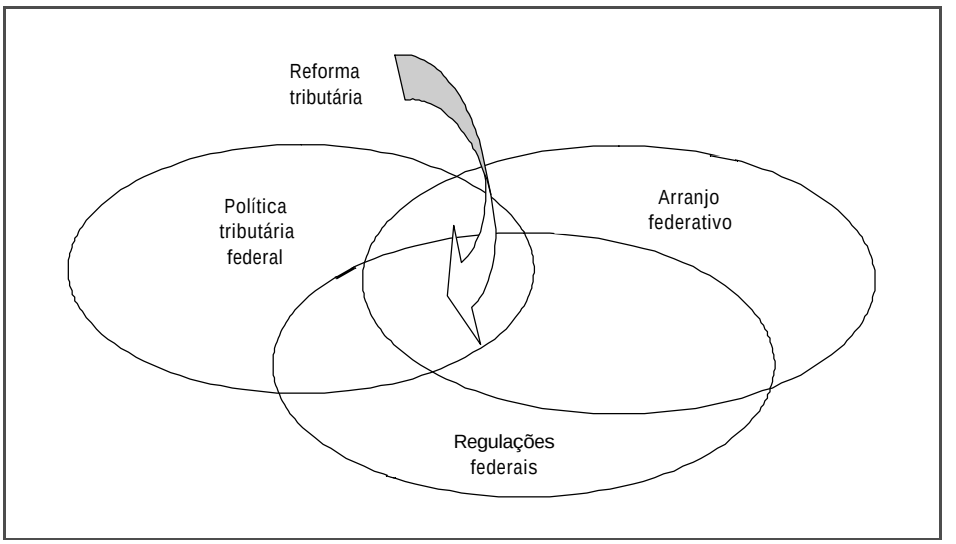
Em todo esse episódio, vale notar que a interação federativa apresenta-se em duas ordens de centralização (Breton, 1998:184).

A separação de poderes *entre* jurisdições de governo (dominância da União, por exemplo).

A variedade e morfologia dessas jurisdições que, afinal, definem a estrutura dos sistemas de governo (disputas interestaduais, por exemplo).

Metodologicamente, pode-se visualizar o federalismo, tanto pela perspectiva de que, mantida essa estrutura fixa, qual é a melhor alocação de poderes segundo as diversas jurisdições, quanto, alternativamente, a uma dada separação de poderes, qual é a melhor dessas estruturas.[22] Ao mesmo tempo, o arranjo federativo envolve não apenas as políticas da alçada

Figura 2



própria de governadores e prefeitos, mas também aquelas de origem federal, a serem implementadas cooperativamente nos estados e municípios. Tais políticas tanto podem envolver diretamente o levantamento de receita tributária, como outras, ditas regulatórias, e que estabelecem regras a serem observadas pelos agentes privados.

A figura 2 estiliza essas noções, localizando os limites em que se pode definir uma proposta de reforma tributária.

A PEC nº 41-03 tem sido estabelecida, seja pelo governo federal, seja por governadores e prefeitos, como um cabo-de-guerra em torno do rateio da capacidade global de tributar, qualificada eventualmente por regulações federais.[23]

Uma vez que o foco dessa interação é dominantemente resolver problemas de finanças públicas nas várias jurisdições, a negociação em torno dessa PEC acaba contaminada por estritos interesses eleitorais, visando 2004 e 2006. Uma decorrência negativa é a habitual desqualificação da Constituição, como um contrato de longo prazo: o arranjo federativo deixa de ser a moldura para a reconfiguração do poder de tributar, cedendo lugar à circunstância das alianças políticas ocasionais e à troca de apoios quanto à associada regulação previdenciária.[24]

Enfim, a trajetória da PEC nº 41-03 pode ser associada a dois pressupostos:

[22] Na linguagem do ramo, um problema é o *dual* do outro, daí a expressão *federalismo dual.*

[23] O exemplo típico é o critério segundo o qual alocam-se compensações aos estados, em razão da regulação federal das exportações.

[24] Reforçando essa visão, o governador de Minas Gerais propõe (25-8-2003) que o presidente da República se adiante, emitindo uma medida provisória, instituindo a partilha da Cide com os estados. Portanto, parte da emenda constitucional apenas sancionaria o teor do que possa ser instrumentado até mesmo por MP.

- políticos de todos os matizes, em todas as jurisdições, constroem suas estratégias no jogo constitucional, aumentando deliberadamente os custos de transação a que estão sujeitos os cidadãos-contribuintes-eleitores (Twight, 1988);

- em um mundo de informação imperfeita, nem sempre esses políticos terão certeza quanto aos custos sociais relacionados à PEC nº 41-03 superarem seus benefícios. Afinal, o legislador pode não ter muita noção do que os seus potenciais eleitores desejam, qual o ônus líquido da PEC sobre suas rendas e que grupo de interesses é mais forte (Aranson; Gellhorn & Robinson, 1982).

Se assim for, sob incerteza, deputados e senadores dispõem de uma estratégia de maximizar apoio político: compartilhar responsabilidades com governadores e prefeitos, na aprovação da PEC e da legislação complementar, e transferir poder regulatório futuro para as instâncias decisórias estaduais e municipais. A carga tributária poderá até ficar inalterada, porém haverá expansão de poder de regulação estatal. Por outro lado, nessa relação interjurisdicional prevalecem regimes institucionais (Hills, 1998; Levinson, 2000):

- regra de responsabilidade — o governo federal pode impor diretrizes de política econômica aos estados, desde que os compensem por isso, com esses custos sendo decididos na instância judicial;

- regra de propriedade — o governo federal compra a concordância dos estados em empreender uma política federal, segundo um preço mutuamente acordado.

Uma reforma tributária não deveria ignorar como se combinam esses dois regimes, o que, afinal, permite oferecer respostas mais convincentes a questões como (Hills, 1998): o que ocorre quando as diferentes instâncias decisórias deixam de cooperar? O governo federal pode apoiar-se apenas na participação voluntária dos governos estaduais e municipais?

7. Conclusão

O caso aparentemente tão singelo da tentativa dos municípios de ampliar sua participação no conjunto das receitas públicas tem importantes implicações para o sentido contratual da Constituição — o que tem sido repetidamente ignorado.

- As emendas ao texto constitucional assumem uma característica de solução para problemas localizados, independentemente do grau em que já ocorre a intervenção governamental na economia e na sociedade como um todo, um dos aspectos centrais do papel desempenhado pela Constituição em uma democracia representativa.

- O horizonte de tempo das soluções constitucionais continua a ser ditado pelo *timing* técnico do esforço de estabilização de preços, com o que o contrato constitucional submete-se às prioridades da estratégia macroeconômica do governo.

Cabe lembrar que somente em meados de 2001 é que se aprovou uma

emenda diretamente voltada a condicionar mecanismos decisórios das escolhas públicas (EC nº 32, de 11 de setembro de 2001). Até então, aceitava-se a hipertrofia do Executivo federal, na feitura das leis e na formulação e implementação de políticas: tal foi o fenômeno da desproporcional emissão de medidas provisórias, que secundou a implementação do Plano Real, com a conseqüência da virtual desativação do sistema constitucional da separação de poderes (Monteiro, 1998, 2002). Nessa mesma linha de raciocínio, pode-se notar que nem mesmo o impacto federativo da reconfiguração do poder de tributar tem sido alvo de consideração mais atenta. Tudo o que parece interessar é a viabilização de um maior volume de transferências líquidas do setor privado para as três jurisdições de governo.

Todavia, a separação de poderes e o arranjo federativo são alicerces da proteção do cidadão contra a eventual tirania que possa vir a ser exercida pelos governantes.

Questiona-se, portanto, se o Congresso tem sido verdadeiramente um agente de decisão constitucional. Ao ser permissivo em relação a iniciativas nascidas na burocracia, e que buscam ampliar o poder público em uma dada jurisdição de governo, pode-se conjecturar se o Congresso efetivamente atua à luz das limitações constitucionais.

Quando o Supremo Tribunal Federal não se manifesta, presume-se que o Congresso legisla constitucionalmente ao não dimensionar o impacto de soluções localizadas (tais como os recorrentes "avanços tributários" da União, estados, e municípios, nos últimos anos) sobre as liberdades econômicas do cidadão. Nesse sentido, o caso da reforma da Previdência Social tem um significado muito especial, em face do confronto aberto quanto ao tratamento a ser dado às contribuições e à aposentadoria de juízes e demais servidores do Judiciário. Pode-se mesmo afirmar que o STF revela dúvidas explícitas quanto à capacidade de o Congresso tomar decisões constitucionais — o que extrapola a tensão que ora se observa entre Judiciário, Executivo e Legislativo, para além do caso específico dessa reforma.

Percebe-se em toda essa argumentação que o descrédito do Congresso, por sua recorrente submissão ao Executivo federal, como observado nos últimos anos, só faz reforçar a percepção de que, afinal, o Congresso talvez não seja confiável para tratar de questões constitucionais. De todo modo, esse é um complexo campo analítico, em que se mapeia a fronteira entre o Legislativo e o Judiciário, *por suas prerrogativas constitucionais*[25] (Young, 2000).

Percebe-se, igualmente, que o resultado final da trajetória da PEC nº 40-03 acabará sendo arbitrado pelo poder unilateral exercido por esta ou aquela facção de votantes no Congresso Nacional, daí por que ser tão essencial entender como se dá a construção das estratégias dos principais grupos de interesses ali representados. Ademais, toda a tramitação das PECs nºs 40-03 e 41-03 mostra a ingenuidade de se pensar que: a dinâmica de uma reforma esteja inteiramente sob o controle do governo federal; a instrumentação legal e organizacional, segundo a qual uma reforma possa vir a ser imple-

[25] Essa atribuição do Legislativo também pode ser reconhecida, à margem da autoridade que ele exerce na formulação de políticas.

mentada, seja irrelevante, no cálculo de estratégias nessa escolha pública.

Vale assinalar que a questão do "subteto" das remunerações e aposentadorias dos juízes tem grande relevância para as finanças estaduais, daí o comportamento do colegiado de governadores em relação ao tema. Sua estratégia tem sido a de tentar obter as vantagens políticas ao impor restrições à remuneração dos membros do Judiciário estadual por via da Constituição — o que, em um ambiente de ajuste fiscal, não chega a conflitar com os interesses do governo.

- Os políticos não têm a percepção dos ganhos que eles próprios podem obter a partir das mudanças em discussão e, portanto, do papel central que essa perspectiva desempenha no cálculo de suas estratégias no jogo da reforma.

Como argumentado, o fato de o sistema tributário nacional ser uma característica fundamental em qualquer arranjo federativo não parece incorporado às correntes da racionalidade intrínseca de uma iniciativa como a PEC nº 41-03. Tal prática deixa de relacionar os impactos na concentração de gastos públicos, isto é, o percentual da União no total de gastos em bens e serviços incorridos em todas as jurisdições governamentais, com a concentração de receitas públicas (definido de modo análogo) que resultarão da nova ordem tributária (PEC nº 41-03 e demandas surgidas no colegiado de governadores). Esse vínculo pode nos levar a considerar questões muito relevantes quanto às opções disponíveis aos cidadãos, ou, em outros termos, quanto à sua autonomia nas escolhas públicas. Tome-se a competição que potencialmente ocorre num dado arranjo federativo: o que levaria governos localizados em diferentes jurisdições a ajustar suas provisões de políticas públicas, mais próximas das preferências dos cidadãos?

Uma classe de respostas a essa questão é conhecida por "mecanismo Salmon" (Breton, 1998:189):

- os cidadãos usam a informação que eles possam obter a partir da oferta de políticas públicas de uma ou mais jurisdições de governo, para contrastar com o desempenho dessa provisão na jurisdição em que ele é contribuinte;
- a oposição (ou partidos da oposição) usa igual referência, para apresentá-la, como plataforma alternativa, aos eleitores nessa mesma jurisdição;
- a provisão de políticas da coalizão no poder nessa jurisdição pode, assim, ser entendida como o resultado da tentativa de igualar ou superar o que eleitores e partidos da oposição consideram ser um desempenho superior.

Vale, portanto, lembrar que o grau de concentração de receita e despesa pública que vier a se estabelecer, em decorrência da reestruturação do sistema tributário nacional, definirá a distribuição jurisdicional da oferta de bens e serviços, e, com ela, a harmonização e o controle federativos.

A barganha em torno da PEC nº 41-03, no entanto, privilegia aquele grau de concentração e deixa de lado a distribuição de bens e serviços — o que nos afasta de um *federalismo cooperativo* (Breton, 1998:191).

Referências bibliográficas

ANÔNIMO. Should the Supreme Court presume that Congress Acts constitutionally? The role of the canon of avoidance and reliance on early legislative practice in constitutional interpretation. *Harvard Law Review*, v. 116, n. 6, p. 1798-1820, Apr. 2003.

ARANSON, P.; GELLHORN, E.; ROBINSON, G. A theory of legislative delegation. *Cornell Law Review*, v. 68, n. 1, p. 55-63, Jan. 1982. (Reimpresso em STEARNS, M. *Public choice and public law: readings and commentary*. Cincinnati: Anderson Publishing, p. 134-179).

BRETON, A. *Competitive governments: an economic theory of politics and public finance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FARBER, D.; FRICKEY, P. *Law and public choice: a critical introduction*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

HILLS, R. The political economy of cooperative federalism: why State autonomy makes sense and "dual sovereignty" doesn't. *Michigan Law Review*, n. 96, p. 813-944, Feb. 1998.

JOHNSTON, J. A game theoretic analysis of alternative institutions for regulatory cost-benefit analysis. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 150, n. 5, p. 1343-1428, May 2002.

LEVINSON, D. Making government pay: markets, politics, and the allocation of constitutional costs. *University of Chicago Law Review*, v. 67, n. 2, p. 345-420, Spring 2000.

MCCHESNEY, F. Economics versus politics in antitrust. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, v. 23, n. 1, p. 133-143, Fall 1999.

MONTEIRO, J. V. *Economia & política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

———. *As regras do jogo: o Plano Real, 1997-2000*. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

———. Riscos presumidos, estratégias de reforma & poder de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 3, p. 691-702, maio/jun. 2003.

SHEPSLE, K.; BONCHEK, M. *Analysing politics: rationality, behavior, and institutions*. New York: W. W. Norton, 1997.

SUNSTEIN, C. Congress, constitutional moments, and the cost-benefit State. *Stanford Law Review*, v. 48, n. 2, p. 247-270, Jan. 1996.

TUSHNET, M. *Taking the Constitution away from the courts*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

TWIGHT, C. Government manipulation of constitutional-level transaction cost: a general theory of transaction-cost augmentation and the growth of government. *Public Choice*, v. 56, n. 2, p. 131-152, 1988.

YOUNG, E. Constitutional avoidance, resistance norms, and the preservation of judicial

review. *Texas Law Review*, n. 78, p. 1549-1609, 2000.