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."

A complexa trajetória da PEC nº 41-03

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

A passagem legislativa da PEC nº 41-03 continua a ser o centro da formação de política econômica em 2003, não apenas por tratar-se da reforma tributária, mas porque põe em evidência — como talvez poucas propostas de emenda até aqui o fizeram — o significado integral de se promoverem mudanças na Constituição.

Vale notar nessa ocorrência as renovações de vigência — ou mesmo atribuição de *status* permanente — a mecanismos criados originalmente para fazer face a conjunturas de emergência: a cobrança da CPMF, a alíquota adicional de 10% no imposto de renda e a DRU, assim como a equiparação de provisão constitucional, estabelecida pelo mecanismo de emenda (art. 60) à emissão de MP (art. 62). Esse é o caso específico da proposta de implementação do repasse de 25% aos estados da receita da Cide, e da MP nº 135 de 30 de outubro de 2003.

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

2. Regras supermajoritárias como solução constitucional

Por meio de MP, as decisões poderão ser mais específicas, atendendo melhor a interesses da liderança do colegiado de governadores e de eventuais grupos privados (no caso da MP nº 135); diretamente por emenda, o interesse geral tenderia a ser mais bem servido. Ademais, a aprovação por MP (mesmo quando convertida em lei) pode assegurar um mero apoio de maioria, enquanto a supermaioria constitucional pode bloquear essa de-

cisão. Se assim for, é um caso de "legislação marginal" (McGinnis e Rappaport, 2001:731), com a supermaioria podendo aumentar a qualidade da legislação, sobretudo no caso de a MP produzir efeitos que reduzam o bem-estar geral.

Cabe ainda ressaltar:

- as tentativas de repartir a PEC nº 41-03, originalmente aprovada na Câmara, em segmentos definidos pelas necessidades das tesourarias da União, dos estados e municípios;[1]
- a emenda que, enfim, resultar da passagem no Congresso Nacional, servirá de balizamento para questões deixadas em aberto, muito embora tenham sido originalmente pensadas, como centrais à reforma tributária.[2]

Com esse *status*, a emenda assim aprovada terá, acoplada, uma poderosa *moeda de troca*, de uso na composição de alianças políticas futuras, também com enorme potencial eleitoral.

- Ao anular retroativamente os efeitos da estratégia de governadores que, mais recentemente (até final de setembro de 2003), criaram esquemas de incentivos, de modo a preservar sua capacidade de manter a competitividade fiscal de seus estados, a proposta em curso no Senado Federal regula *ad hoc* o arranjo federativo.

O fato é que a igualdade política, que aparentemente vigora no centro da decisão constitucional no Congresso, não se reflete na realidade, de modo que alguns cidadãos (e seus representantes na Câmara, no Senado e no colegiado de governadores) têm mais informação e influência — e mais a perder — do que outros, relativamente aos vários temas tributários.

Os tropeços nas decisões constitucionais na economia brasileira neutralizam, adicionalmente, a propriedade de filtragem que a regra de 3/5 viabiliza (McGinnis e Rappaport, 2001).

Do ponto de vista do controle para a sustentação do ajuste fiscal, o repasse de 25% da arrecadação da Cide pode ser indesejável. Como tal, a proposta de tratar esse tema, por emissão de MP, tanto é decorrente da presteza com que esses recursos possam ser usados pelos estados recipientes, quanto é um expediente legal que contorna possíveis oposições quanto aos critérios do rateio dessa verba.

Se assim for, a decisão por MP é indesejável e, portanto, seria significativo que ela fosse filtrada por uma supermaioria constitucional. A filtragem é um efeito que ocorre quando a legislação que pode assegurar uma maior percentagem de votos é na média superior à decisão que assegure menor percentagem de apoio; a supermaioria *filtra* a legislação indesejável que, não obstante, seria selecionada por uma maioria simples.

Conquanto se possa argumentar que nem sempre a filtragem por supermaioria será uma condição de suficiência para a melhoria da qualidade da legislação, no caso em discussão, o recurso à emissão de MP reforça o argumento apresentado anteriormente, em especial porque a decisão (legislação) assim estabelecida pode gerar fatos consumados imediatos que se manterão por até quatro meses, quando o Congresso votar a lei de conversão da MP. Adi-

[1] Por extensão, tais necessidades estão associadas a pressões que se exercem sobre os partidos, para que acumulem capital político, tendo em vista as eleições de 2004 e 2006.

[2] Tal é o caso do regime de cobrança do ICMS: estado produtor *versus* estado consumidor (Monteiro, 2003b).

cionalmente, a supermaioria constitucional no Brasil opera em quatro votações.

Feitas essas ressalvas que são peculiares ao caso da economia brasileira, a argumentação analítica em torno do efeito de filtragem promovida pela supermaioria constitucional pode ainda ser relacionada a dois fatores (McGinnis e Rappaport, 2001).

- Quanto mais polêmica for a passagem legislativa sob o quórum de maioria simples, tanto mais indesejável a legislação marginal.

Não parece haver disputa quanto à questão do rateio da Cide envolver comprometimentos duvidosos, relativamente aos termos em que, por exemplo, tais recursos sejam transferidos aos estados, sem regulações mais estritas sobre o seu uso na recuperação de rodovias.

- Quão melhor será a legislação de recuperação da malha rodoviária estadual, no exemplo da Cide mencionado anteriormente, apoiada por uma regra constitucional, comparativamente a um comprometimento regido por um acordo de maioria? Quão intensa é a filtragem?

Por certo que tanto mais intensa é a filtragem, isto é, tanto melhor será a lei supermajoritária, quanto menor a qualidade da legislação majoritária.

Essas qualificações da filtragem constitucional são ilustradas na figura 1.

Figura 1

Intensidade da filtragem por supermaioria → grau de melhoria	
Menor	Maior
Alta	Baixa
Qualidade da legislação majoritária → provisão desejável	

Intensidade de filtragem legislativa e melhoria de qualidade da legislação são aspectos intimamente associados ao atendimento de interesses preferenciais. Tal percepção é importante no caso da PEC nº 41-03, em razão do *rent seeking* promovido por grupos privados que buscam obter vantagens tributárias (a desoneração total das exportações, por exemplo), tanto quanto por governadores e prefeitos (maiores recursos tributários próprios e de transferências da União).

Toda essa construção analítica tem aplicação ainda mais interessante, na contraposição da legislação por MP, com a votação de projeto de lei. Outra vez, o filtro da apreciação do projeto de lei pode melhorar a qualidade da legislação por MP. Esta reflete muito mais a percepção e as preferências dos burocratas, enquanto a legislação majoritária agrega a manifestação de uma variedade de segmentos sociais, como representados no Congresso anteriormente.

3. Os vários sentidos da MP nº 135

A controvérsia em torno da MP nº 135 resulta muito mais do fato de sua emissão ter surpreendido a todos que imaginavam ser a PEC nº 41-03 um comprometimento firme, do que pelo reconhecimento de não ser a MP mero ato incremental de política econômica orientado pelo interesse do governo em tornar mais eficiente o sistema tributário nacional.

De fato, trata-se de um espécime que traz de volta a lembrança dos tempos em que a MP era uma *metralhadora* institucional, podendo simultaneamente atender a diferentes propósitos e ampliar o poder discricionário do governo.

Preliminarmente, deve-se notar que a pura e simples extensão do texto dessa MP a torna incomum. São 69 influentes artigos que nominalmente se concentram na eliminação da incidência cumulativa da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Todavia, as providências aí estabelecidas alcançam direta ou indiretamente uma variedade de outros itens tributários: IPI, CPMF, PIS-Pasep, IR, Imposto de Importação, Cide e CSLL.

Adicionalmente, essa MP aciona um procedimento, já utilizado na administração passada, que evade as condições de uso de uma MP já em vigor.

Quando da introdução do novo conjunto de regras das escolhas públicas, representado pela EC nº 32 (11 de setembro de 2001), um estoque remanescente de 59 MPs, emitidas anteriormente, ficou congelado em seu *status* de MP, isto é, sem ter passado pelo crivo do Congresso Nacional e, assim, não tendo sido convertido em leis. Tal fato habilita o uso de uma peculiar estratégia de emitir uma MP para alcançar e recondicionar a validade de uma ou mais das MPs daquele estoque pré-EC nº 32. Com isso, indiretamente, as novas regras de emissão de MP podem ser contornadas (Monteiro, 2002).

A MP nº 135 promove esse recondicionamento em relação a artigos da MP nº 2.158-35 (24 de agosto de 2001).

Diante dessas duas propriedades, é improvável que a motivação que sustenta a MP nº 135 possa ser um singelo apreço por tornar a Cofins uma contribuição integrada a um moderno sistema de tributos por valor agregado, como tem sido amplamente afirmado na mídia. Se recordarmos a audiência pública do ministro da Fazenda na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, em 9 de outubro de 2003, pode-se fazer uma leitura mais densa da observação do ministro de que o governo sempre soube que várias coisas poderiam ser feitas, independentemente do formato de emenda constitucional adotado na reforma tributária (PEC nº 41-03).[3]

Vale, portanto, reconhecer que a MP nº 135 responde a uma variedade de induções.

- O governo cede, enfim, à pressão de grupos de interesses industriais — sobretudo o do setor exportador (AEB) — que, de longa data, demandam a não-cumulatividade de impostos, em especial da Cofins.

Uma variante dessa racionalidade é que o governo autonomamente teria optado por facilitar a vida de produtores e exportadores.[4] Em contraposição, vale notar a menor produtividade do *lobbying* de outros segmentos organizados, como o dos serviços, que, por serem gerados em compactas cadeias de produção, poderão ser fortemente penalizados ao se confrontar com uma alíquota da Cofins que, a partir de fevereiro de 2004, será duas vezes e meio mais elevada, comparativamente a seu valor atual.

- Isoladamente, a nova Cofins poderá gerar um aumento de receita trib-

[3] *Valor Econômico*, 10 out. 2003, p. A7.

[4] Entrevista do secretário executivo adjunto do Ministério da Fazenda, *O Globo*, 1º nov. 2003, p. 33.

utária de cerca de 8% acima da arrecadação total dessa contribuição em 2002.

Esse é um aumento no fluxo de transferências de renda privada na direção da economia pública. Na medida em que os burocratas são movidos pela racionalidade de maximizar sua margem de controle discricionário sobre o orçamento público (Niskanen, 1971), essa ocorrência, por certo, terá reflexos sobre os gastos públicos e a regulação econômica. Mesmo porque o próprio recurso à emissão da MP já revela que essa é uma instrumentação legal coerente com a visão de mundo da alta gerência que opera as políticas públicas.

- Busca-se incentivar o investimento e, por extensão, a retomada do crescimento econômico.

Essa interpretação não chega a ser muito convincente, em face da tão substancial contenção de gastos públicos a que o governo se impõe, chegando mesmo a gerar um superávit primário nas contas da União, em volume que, por vezes, se situa acima do que está acordado com o FMI. Com a demanda privada igualmente restringida pela baixa renda, o efeito da mudança na sistemática de lançamento de um imposto federal não deve ter tanta força indutora ao investimento privado.

Por outro lado, a MP nº 135, ao sinalizar a troca de um roteiro de mudanças de maior estabilidade, pela PEC nº 41-03, por regras que podem ser alteradas ao sabor de interesses e preferências dos burocratas, certamente condiciona negativamente os planos de investimentos privados.

- Apresentar ao Congresso um conjunto de fatos consumados, de modo a que os termos da PEC, em curso no Senado, fiquem reforçados e tornem-se virtualmente irrecusáveis.

Eis uma linha de argumentação que guarda muita proximidade com a trajetória de uso de MP, nos anos 1990, e que ressalta a conveniência em tratar um bloco de temas da PEC nº 41-03, não mais por novas regras constitucionais, mas por emissão da MP nº 135.[5]

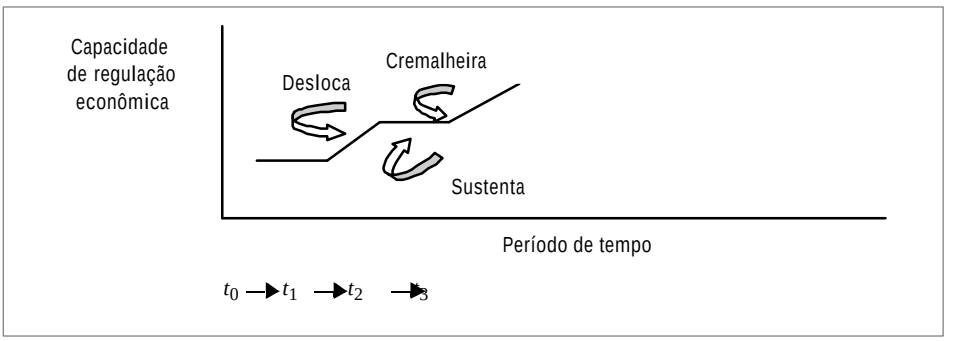
4. Expansão e consolidação do poder do governo

Na trajetória da PEC nº 41-03 há preocupações típicas de acomodar emergências (Posner e Vermeule, 2003), que vão desde o atendimento a demandas que buscam sustentar o elevado fluxo de exportações até a renovação da vigência de impostos (CPMF), e da folga da burocracia em operar a receita tributária (DRU). Em conseqüência, observa-se uma expansão da intervenção governamental, cuja tradução mais notória é a elevação da carga tributária global, mas que se propaga, menos visivelmente, no volume e na variedade de regulações das escolhas dos agentes privados.

Uma vertente analítica que oferece sustentação a esse tipo de ocorrência é de natureza institucional, com a crise ou emergência gerando um mecanismo de cremalheira: uma necessidade mais ur-

[5] Afinal, o governador de Minas Gerais também já havia proposto o uso de igual estratégia, relativamente a um outro bloco de regras dessa mesma PEC, ou seja, a repartição federativa da receita da Cide (Monteiro, 2003a).

Figura 2



gente detectada pelo governo induz a novas ações de política econômica (efeito deslocamento) que, uma vez tenha cessado a urgência, acabam sendo mantidas ou, pelo menos, não retornam ao seu nível inicial (efeito sustentação). E mais: a cada nova urgência, esse efeito se renova, e outra cremalheira se estabelece, e assim por diante.

A figura 2 ilustra essa trajetória.

- A cada período t_i, o processo político gera uma decisão que no período t_{i+1} se consolida, incorporando-se ao conjunto de regras das escolhas públicas, ou seja, torna-se uma restrição ao processo decisório público.
- Em t_{i+2} essa ou outra dimensão do conjunto de regras é alterada endogenamente, e se consolida em t_{i+3} e assim por diante.

Um celebrado estudo sobre a evolução da despesa pública no Reino Unido (Peacock e Wiseman, 1961) aponta essa propriedade na presença orçamentária do governo. Tal visão analítica agora reaparece (Posner e Vermeule, 2003) sob a conjectura adicional de ser esse um fenômeno que ocorre quando as regras constitucionais são direta ou indiretamente atenuadas. Ao mesmo tempo, o mecanismo da cremalheira é julgado inverossímil, uma vez que (Posner e Vermeule, 2003:5) *a cremalheira deve provocar uma alteração unidirecional e irreversível em alguma variável legal, a todo período de tempo.*

Vale dizer que cada vez mais o governo intervém em uma dada dimensão, e os avanços, uma vez ocorridos, tornam-se fixos.

- Uma política instituída em t_i — e que provoca ônus para os cidadãos-contribuintes — pode sofrer alterações em t_{i+1}, de um modo tal que reduz simultaneamente esse ônus em outras dimensões dessa mesma política.

Nesse caso, terá aumentado ou diminuído a intrusão governamental?

- As emergências podem transformar a fronteira do próprio conjunto de políticas, reconfigurando, assim, a percepção e aceitação desses ônus pelo cidadão.

Contudo, o caso brasileiro oferece ampla ilustração quanto à viabilidade de se observar esse fenômeno, em uma economia que opera sob instabilidade institucional generalizada.

A renovação da DRU e a da CPMF são exemplos de uma ocorrência em que os burocratas ratificam e renovam seu poder fiscal, com a concordância da legislatura, ainda que para tanto o processo decisório seja uma complexa teia de permissões constitucionais. O mais recente movimento nessa direção é o tratamento parcelado dos variados itens da PEC nº 41-03: por ora, isto é, até o final de 2003, teremos a renovação da DRU e da CPMF (esta por um prazo que se estende até 2007, ou mesmo por sua transformação em imposto permanente), bem como a aprovação do regime de cobrança por valor agregado da Cofins. E, em alguma altura do ano eleitoral de 2004, serão retomados temas politicamente mais delicados, como a mudança no regime de incidência do ICMS, o compartilhamento da receita da Cide e mesmo da CPMF, além de critérios de compensação por perda de receita tributária de estados e municípios.

De todo modo, com a emissão da MP nº 135 que atravessa parte da PEC nº 41-03, o governo aciona uma via rápida de feitura de leis que pode vir a ser usada no *logrolling* que dará sustentação à aprovação de pleitos mais urgentes da reforma tributária (assim entendida pelos burocratas federais). Com isso, o recurso à MP nº 135 ilustra como a cremalheira pode ser ativada, a qualquer momento, a partir do já elevado patamar de intervenção vigente na economia, consolidando-se, mais adiante, por lei de conversão ou mesmo por emenda constitucional.

Tantos anos de uso de MP mostram que sob vários pretextos a capacidade de regulação econômica exercitada pelo governo pode ser ativada, ainda que sob as restrições mais estritas da EC nº 32. A MP nº 135 é uma cornucópia de regulação fiscal que deve ter o impacto líquido de aumentar a fronteira regulatória estatal (mesmo porque não se tem conhecimento de movimento tão intenso que tenha ocorrido na direção oposta, de modo a que essa capacidade líquida de intervenção tenha se contraído).

Além disso, com uma regulação complexa (como é a MP nº 135) que tenha os seus custos concentrados incidindo sobre um grupo minoritário e pouco articulado porém benefícios difusos, há o perigo de que o governo prefira regular em excesso: afinal, para os políticos é um bom negócio causar ônus a um eleitor para agradar a 10 outros (Gross, 2003:1037).

5. Conclusão

Mesmo em um ambiente institucional em que a capacidade de emissão de MP está razoavelmente contida por força da EC nº 32, as MPs prosseguem esgueirando-se no processo de feitura de leis, tanto quanto na questão constitucional, como são exemplos o sugerido tratamento alternativo para o rateio da Cide, a poderosa MP nº 135, e mesmo a polêmica MP nº 131, de 25 de setembro de 2003, que trata de um tema localizado, a regulação da safra de soja de 2004.

Parece que, enfim, o governo descobriu as virtudes da emissão de atos gerenciais que se equiparam generalizadamente a leis ordinárias, e mesmo a leis complementares. Dada a ampla base de sustentação legislativa com que o governo conta e passadas as primeiras reações contrárias, tudo deve se estabilizar em torno da conversão pelo Congres-

so desses resultados obtidos por meio da *via rápida* da MP.

Em qualquer circunstância, repare o leitor a propriedade indireta que o mecanismo de emissão de MP revela:

- conquanto a MP não possa ser usada para emendar diretamente a Constituição, ela pode ser usada efetivamente como um *by pass* para alcançar resultados que poderiam ser produzidos equivalentemente com a aprovação de uma PEC;

- ou criar induções a que os legisladores acabem por transcrever o teor da MP no texto de uma emenda constitucional.

Por meio de emenda constitucional — e seus requisitos acessórios de obtenção de coalizões majoritárias de 3/5, obtidas em quatro votações no Congresso — criam-se limites que moldam o processo político, reduzindo as possibilidades de que ele venha a ser distorcido por interesses preferenciais *de dentro e de fora do setor público*.

Já com a MP, abre-se espaço para o comportamento estratégico tanto da parte dos burocratas do Executivo e dos políticos quanto de grupos de agentes privados.

Percebe-se, pois, ser esse um caso em que não há conflito entre o atendimento a interesses preferenciais privados e, simultaneamente, ao estabelecimento de condições que expandem o poder e as receitas tributárias do governo.

A adoção de regras de supermaioria na decisão tributária, no entanto, leva a que potencialmente se tenha um gasto público mais eficiente, podendo ainda contribuir na promoção de importantes objetivos sociais, uma vez que essa decisão supermajoritária cria uma sociedade menos dividida e ajuda aos cidadãos a mais bem focalizarem objetivos comuns (McGinnis e Rappaport, 2001:56).

Por fim, vale ressaltar que

- ao aceitarem que o exercício dessa capacidade tão peculiar de feitura de leis seja tido por constitucionalmente aceitável, Judiciário e Congresso acabam por validar um princípio que paira como uma arma carregada, pronta a ser usada pela mão de qualquer autoridade que possa apresentar um argumento plausível quanto ao que seja uma necessidade urgente.

E toda a repetição dessa prática embute tal princípio mais profundamente em nossa ordem legal, expandindo-o em novas direções e novos propósitos.[6]

- Talvez fosse melhor ter poderes emergenciais sendo usados de um modo extraconstitucional, pois que seria amplamente percebido que tais regulações são extraordinárias, do que ter o governo atuando supostamente em concordância com as regras do jogo e, assim, normalizando a exceção (Tushet, 2003:306).

Quanto mais opaco for o ambiente institucional em que transcorre a política pública, maior é a tentação — e o sucesso — de que o governo restrinja as liberdades econômicas do cidadão.

[6] Os dois últimos parágrafos não são originais: são uma adaptação livre de uma celebrada opinião jurídica emitida nos EUA, em 1944, sobre o tema das liberdades civis em tempo de guerra.

Referências bibliográficas

GROSS, O. Chaos and rules: should responses to violent crises always be constitutional? *Yale Law Journal*, n. 112, p. 1.011-1.134, Mar. 2003.

MCGINNIS, J.; RAPPAPORT, M. Supermajority rules as a constitutional solution. *William & Mary Law Review*, n. 40, p. 365-468, Feb. 2001.

MONTEIRO, J. V. *Estratégia Macroeconômica*, v. 10, n. 239, 27 maio 2002.

———. *Estratégia Macroeconômica,* v. 11, n. 275, 13 out. 2003a.

———. Desconstitucionalizando a política econômica. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, set./out. 2003b.

NISKANEN, W. *Bureaucracy and representative government.* Chicago: Aldine Press, 1971.

PEACOCK, A.; WISEMAN, J. *The growth of public expenditure in the United Kingdom, 1890-1955.* Princeton: Princeton University Press, 1961.

POSNER, E.; VERMEULE, A. *Accomodating emergencies.* Chicago: The Law School, University of Chicago, Sept. 2003. (Public Law and Legal Theory Working Paper n. 48.)

TUSHET, M. Defending Korematsu?: reflections on civil liberties in wartime. *Wisconsin Law Review*, p. 273-306, Feb. 2003.