RAP

seções especiais

Espaço dedicado à divulgação dos programas de pesquisa e de estudos e análises sistemáticas levados a efeito pela comunidade acadêmica da Ebape/FGV.

A conjuntura das escolhas públicas

Small business através do panóptico

ISSN
0034-7612

RAP
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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.

Extinção da CPMF e privacidade do cidadão**

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Quando obter supermaioria faz diferença; 3. Reparação de danos; 4. O comportamento dos burocratas; 5. Conclusão.

1. Introdução

Passadas as duas principais etapas do recente confronto entre a legislatura e o Executivo, em torno da PEC nº 89-07,[1] ou seja, a rejeição (13 de dezembro de 2007) da renovação da cobrança da CPMF e a revalidação da DRU,[2] há muitas interpretações desse episódio, sendo a mais superficial a de tratar-se de um confronto a que se seguirá a cooperação, ou a retaliação.

* Professor de políticas públicas da Ebape/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio. Endereço: PUC-Rio — Departamento de Economia — Rua Marquês de São Vicente, 225 — Gávea — CEP 22453-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jvinmont@econ.puc-rio.br.

** Em certo sentido, este texto amplia o conteúdo de Jorge Vianna Monteiro, "Quantidade de regras, responsabilização e litígio", *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. 6, nov./dez. 2007.

[1] Proposta de Emenda Constitucional nº 89-07.

[2] Desvinculação das receitas da União, na Emenda Constitucional nº 56, aprovada em 20 de dezembro 2007.

FGV
EBAPE

Concentradas em detalhes específicos e fatos avulsos, as análises sobre a extinção da cobrança de um imposto do porte da CPMF[3] deixam de focalizar o *processo* que essa decisão do Senado Federal vem desencadeando. Poucas vezes teremos tido a oportunidade de observar concretamente o que significa o cancelamento de uma política tão relevante no conjunto das escolhas públicas. Em face da decisão de uma maioria de 3/5 de senadores, que optou pela rejeição da PEC nº 89-07, e da resolução do Executivo em sustentar o ajuste fiscal, a política de reparação de danos adotada toma a forma de:

- aumento de outros impostos, substancialmente do IOF (imposto sobre operações financeiras) para operações de crédito e da CSLL (contribuição social sobre lucro líquido) incidente sobre o setor financeiro;
- cortes na despesa pública (ainda grandemente indeterminados).[4]

As seções seguintes analisam o cancelamento da CPMF, do ponto de vista das implicações diretamente orçamentárias (seção 2), do processo em que se definirão eventuais compensações pelos poderes que eram habilitados pela CPMF (seção 3) e dos interesses contrariados, especialmente dos burocratas do Executivo (seção 4). A conclusão arremata a questão da perda de privacidade do cidadão (componente da cobrança da CPMF), mencionando três polêmicos exemplos de políticas públicas da economia dos EUA.

2. Quando obter supermaioria faz diferença

À oposição no Senado Federal coube focalizar a PEC nº 89-07 no que ela aparentemente é: um desdobramento da política tributária, ao retomar a bandeira

[3] Fonte de renda anual de cerca de R$ 38 bilhões para o Tesouro Nacional, e *janela* pela qual a intrusão governamental invadia a privacidade financeira do cidadão.

[4] A expectativa é que, pela via de aumento de alíquotas de impostos remanescentes, se arrecade o equivalente a um quarto da receita que seria extraída pela CPMF; portanto, o grande ajuste se dará pela redução do gasto público. Também há uma vaga referência ao aumento de arrecadação, por força do crescimento do PIB (Monteiro, 1990:46-48) — o que tem sido estimado em um aporte de outro um quarto dos recursos que não mais virão da cobrança da CPMF. Essa não tem sido uma atitude típica da burocracia fiscal brasileira: o governo não costuma apostar que, em uma conjuntura de crescimento, a base de contribuição automaticamente se eleva, e mais se arrecada pela via tributária; o que se tem observado é que, caso isso aconteça, tudo bem, o governo não transfere tal excedente.

normativa da alta carga de impostos na economia brasileira; porém a retórica usada busca obter ganhos eleitorais em 2008 e, por certo, em 2010. O governo soube usar a sintonia fina de tudo fazer para não abrir mão de uma receita anual tão expressiva, ao mesmo tempo em que pretende passar a idéia de que, na essência, a nova política de investimentos (PAC) não será prejudicada com a perda dessa receita.[5]

O episódio da rejeição da PEC nº 89-07 ilustra, sobretudo, como pode funcionar uma barreira constitucional de maioria qualificada; no caso, regra de maioria de 3/5 aplicada em quatro votações, duas em um processo decisório que reúne 513 deputados e duas outras, com 81 senadores. Os primeiros, eleitos com horizonte de planejamento de quatro anos, por voto proporcional e representando redutos eleitorais relativamente compactos e, assim, homogêneos; já os senadores atuam sob a perspectiva de oito anos de mandato obtido em eleições majoritárias, com menor acesso de concorrentes e com eleitorado tão homogêneo quanto o dos deputados, mas possivelmente bem mais heterogêneo, uma vez que o mandato de senador incorpora a representação formal do estado da federação.

Regras constitucionais essencialmente servem para delimitar que as escolhas públicas operem em prol do interesse geral. Contudo, quando se leva em conta a presença fiscal do governo, tal afirmação parece sem sentido: não apenas a despesa pública tem crescido, como a receita tributária tem alcançado níveis absolutos extraordinariamente elevados, tanto quanto em relação ao crescimento do PIB. E mais: esse desempenho tem sido comum a governos de diferentes ideologias econômicas e políticas.

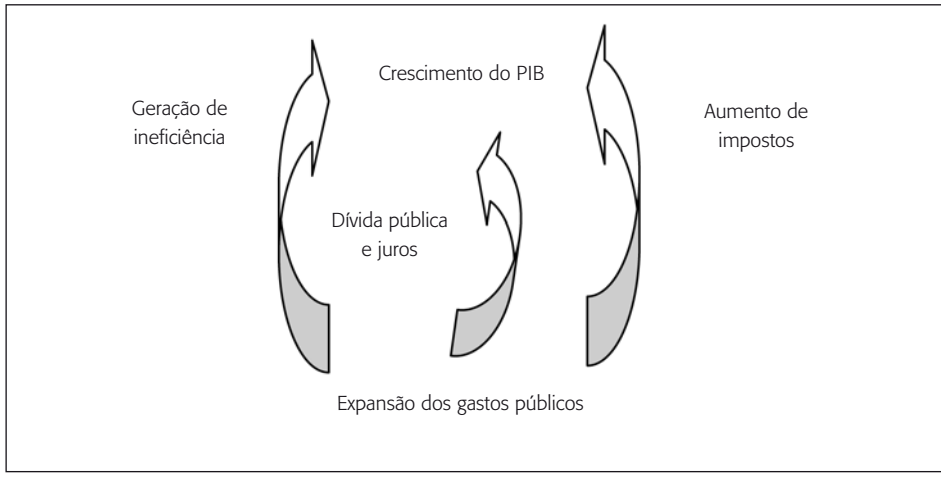
Essa diferença ideológica pode ser aferida pela maior ou menor propensão em que a expansão de gastos

> em bens que o público deseja, mas que o mercado não pode prover adequadamente esteja sendo (comprimida) pelo gasto em bens que meramente transferem recursos de um grupo (de interesses preferenciais) para outro. Assim, o governo acaba por despender ainda mais e afasta-se da promoção do interesse (geral) em suas decisões de gasto.
>
> (McGinnis e Rappaport, 1999:368)

[5] Mais cedo ou mais tarde, no entanto, compensações variadas surgirão, por via de diversos instrumentos de política tributária (alíquotas, prazos de recolhimento, definição da base tributada, atenuação e não-renovação de desonerações, entre outros). Afinal a interação entre Executivo e legislatura é uma ocorrência continuada e, desse modo, as negociações legislativas se definirão em novos termos.

Um exemplo inquietante da provisão dessa segunda classe de bens que contemplam o atendimento de interesses mais exclusivos ou "privados" é a incontrolável transferência de recursos públicos por via da Previdência Social.

Figura 1
Implicações da presença orçamentária do governo



Toda essa reflexão sobre a presença orçamentária governamental permite construir a seqüência mostrada na figura 1, com o resultado final sendo o condicionamento do crescimento econômico.

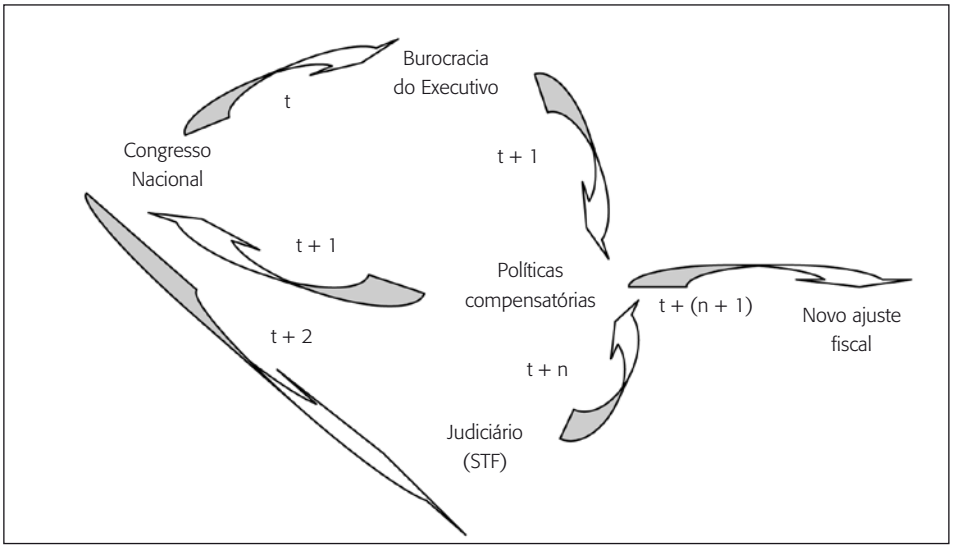
3. Reparação de danos

Por outra perspectiva, a extinção da CPMF é um acontecimento institucional, no sentido de que ele se refere não tanto à realidade de *quem* decide, mas envolve substancialmente a decisão do *que* decide (Komesar, 1994:3): muito mais do que uma decisão de indivíduos ou mesmo de um pequeno número de indivíduos, trata-se de uma escolha complexa articulada no processo político, no mercado e no processo adjudicativo, em que a interação de múltiplos participantes molda o resultado final de política pública (Monteiro, 2007, cap. 1). Leis e políticas públicas combinam diferentes misturas dessas estruturas decisórias. A escolha por uma dessas misturas é rotulada como uma *escolha institucional*. Tal característica requer um aparato analítico bem mais sofisticado, para que se tenha, em

toda extensão, um entendimento do que significa "a cobrança da CPMF terminou", sendo muito limitadas constatações do tipo "vitória da oposição", "haverá um peso extra no bolso do contribuinte" ou "não há razão do aumento de carga tributária", tomando por ilustração apenas a retórica da mídia.

Desde a rejeição da PEC nº 89-07, o ambiente em que essa escolha institucional transcorre pode ser ilustrado pela figura 2. A percepção desse evento, sob a moldura conceitual mostrada na figura, permite que melhor se avalie importantes e controversas decisões a que está exposto o governo, ao estabelecer sua melhor estratégia para neutralizar a perda da receita da CPMF.

Figura 2
Escolha institucional: o cancelamento da CPMF



Tome-se o argumento de que a rejeição da proposta do governo tem a virtude de reduzir potencialmente a carga tributária que tem se elevado continuadamente, ao longo dos últimos anos. Embora tal objetivo seja meritório e um ingrediente de toda política de ajuste fiscal, isoladamente isso diz muito pouco em relação à decisão do Congresso e às possíveis repercussões no processo decisório mostrado na figura 2. O que acrescenta maior rigor a essa apreciação do novo ajuste fiscal é precisamente a escolha institucional a que ele está associado: imerso em toda lei e política pública, associadas a um objetivo macroeconômico, está uma determinada instituição (Komesar, 1994:5).

No caso em estudo, há que se reconhecer se o processo adjudicativo do STF melhor atende ao interesse geral ou coletivo, do que a decisão tomada no processo político. De modo análogo, a decisão de promover o ajuste fiscal, pelo lado do corte da despesa pública, traz à cena a questão de ser o mercado (privatização, parcerias público-privadas) ou a regulação governamental caminho mais apropriado, na promoção do ajuste fiscal, comparativamente ao processo adjudicativo.[6]

A argumentação anterior enfatiza o cancelamento da cobrança da CPMF, com o objetivo de conter a carga tributária. No entanto, a CPMF sempre foi considerada sob a perspectiva complementar de permitir à autoridade fiscal monitorar a intimidade financeira dos contribuintes.[7] Desse modo, a moldura de escolha institucional ilustrada na figura 2 também pode ser repassada ao caso desse outro objetivo da política de ajuste fiscal.

Vivemos tempos de grande e crescente intrusão governamental na vida do cidadão, de modo que muito provavelmente o governo, em uma segunda etapa, se dedicará a repor a janela que a CPMF lhe permitia, para monitorar o contribuinte. Até aqui, parece que toda a questão de política é como o governo pode se compensar pela perda de arrecadação desse imposto. Nessa ocasião, é provável que a instância do STF desempenhe papel de maior relevo na escolha institucional aqui discutida.[8]

4. O comportamento dos burocratas

As políticas públicas estão, em grande parte, em estado de suspensão, uma vez que — encerrado o ano fiscal de 2007 — a proposta orçamentária da União

[6] Nessa oportunidade, percebe-se o quanto seria vantajoso para a nova estratégia governamental reformular o ajuste fiscal, lançando mão das parcerias público-privadas (PPPs), mecanismo que tem seu aparato formal já estabelecido, mas que, por variadas razões, nunca foi operacionalizado na escala na qual se imagina que as PPPs possam operar (Monteiro, 2006). De certo modo, essa é uma dimensão do custo social que está implícito em certas políticas públicas, em razão de sua entrada em vigor na ocasião equivocada. Tivessem as PPPs sido lançadas com intensidade e variedade em 2005 e 2006, como se antecipava originalmente, e a implementação do PAC talvez fosse hoje menos dependente de recursos públicos, e tanto menos traumáticos seriam os cortes no orçamento da União, que agora se fazem necessários.

[7] Essa é uma perspectiva virtuosa, na medida em que, desse modo, seria possível detectar movimentações financeiras ilícitas — argumento muito difundido, quando da introdução desse imposto.

[8] A conclusão deste artigo cita três exemplos da economia norte-americana, em que, igualmente, essa intrusão cria limites às liberdades individuais, além de uma área de potencial conflito entre poderes constitucionais.

para 2008 ainda não havia sido aprovada. Um aspecto relevante nesse fato é a reação dos burocratas, relativamente à prevista redefinição dessa proposta, da qual foram eles próprios os principais artífices.

Complementarmente às perdas privadas que os burocratas poderão sofrer, em razão dos inevitáveis cortes e contingenciamentos em políticas e verbas públicas, um segmento específico dessa burocracia (a autoridade fiscal) está igualmente interessado em recuperar a peculiar capacidade que se perdeu com a extinção da CPMF: o poder de monitorar, em sintonia fina, a movimentação financeira dos contribuintes.

Tentando se compensar parcialmente dessa perda, a Secretaria da Receita Federal optou (IN nº 802, de 27 de dezembro de 2007) por disciplinar um mecanismo já existente (art. 5º da LC nº 105, de 10 de janeiro 2001), mas que até aqui não tinha significado operacional, diante do automatismo das informações geradas pela cobrança da CPMF. A opção agora efetivada por via da citada instrução normativa da SRF é qualitativamente distinta daquela estabelecida com a CPMF: a quebra de sigilo na movimentação financeira do contribuinte tinha como "guarda-chuvas" uma regra constitucional; agora, o detalhamento que habilita o *novo* mecanismo de quebra de sigilo é definido por regras operacionais originadas do exercício de poder discricionário da própria gerência fiscal, mesmo que dando seqüência a outro tipo de deliberação do Congresso, a Lei Complementar nº 105. Por enquanto, essa é uma janela de acesso seletivo, porém os burocratas poderão torná-la muito mais abrangente.

Portanto, tão relevante quanto entender a adaptação do comportamento dos legisladores à nova realidade do sistema tributário sem a CPMF, é projetar a reação dos que operam a máquina governamental, uma vez que políticas e programas serão afetados em sua execução; e, portanto, como fica afetado o ganho privado que esses agentes públicos obtêm, por sua singular posição no jogo das escolhas públicas. Singular, no sentido de que, diferentemente dos políticos, os burocratas não passam por teste eleitoral e, assim, estão distanciados das cobranças dos cidadãos.

De fato, os burocratas têm um interesse crítico no orçamento público, não apenas porque são as burocracias (ministérios, agências reguladoras, entre outras), elas mesmas, "unidades orçamentárias". Em alguns modelos analíticos, a racionalidade desses agentes de decisão é resumida à maximização do volume de recursos orçamentários que o burocrata pode ter sob o seu controle. Tal linha de argumentação associa o poder discricionário que o buro-

crata possa exercer nas escolhas públicas à busca de maior influência, poder, prestígio e oportunidade de ascender na hierarquia governamental. Esse é um notável aspecto metodológico explorado na análise da presença do burocrata na escolha orçamentária (Monteiro, 2007, cap. 4).

Todavia, a decisão orçamentária do burocrata (*agente*) fica mais bem qualificada quando se entende que da totalidade de recursos que o burocrata consegue sancionar junto ao seu *patrocinador* (a classe política), a sua capacidade discricionária desdobra-se em diferentes intensidades (Dunleavy, 2005):

- os recursos orçamentários globais que efetivamente são alocados a uma determinada burocracia (ministério, secretaria, agência etc.);
- a parcela desses recursos que são apropriados pela burocracia receptora, para seu uso próprio (custeio, por exemplo).

De certo modo, essa (muito mais que a anterior) é a fatia de recursos que está diretamente associada à promoção do bem-estar do burocrata: talvez seja esse o sentido mais direto com que se aplica a suposição de que o burocrata define a escala de operações de sua unidade, sob a consideração de maximizar o tamanho do orçamento, como mencionado anteriormente:

- a parcela de recursos que o burocrata deve transferir a terceiros (outros segmentos da economia pública, consórcios privados ou mesmo a indivíduos externos a essa burocracia).

Há pelo menos duas vertentes em que essas transferências podem assumir grande significado na construção da estratégia do burocrata. Primeiro, dependendo do tamanho e da visibilidade pública desse fluxo de transferências a terceiros, é provável que essa parcela de recursos orçamentários desempenhe papel muito significativo nas preferências do burocrata. Tome-se o caso do atendimento da Previdência Social: o segmento alcançado por essas transferências é de milhões de indivíduos, assim como os bons ou maus resultados obtidos nessa frente têm grande articulação com as demais políticas públicas, a cargo de outros burocratas (ajuste fiscal, por exemplo). Aí se formam estratégias de cooperação entre esses segmentos da organização pública, revertendo para o bem-estar privado dos burocratas envolvidos. Por via indireta, portanto, essa parcela do orçamento da burocracia pode condicionar a primeira classe de decisões, na tipologia Dunleavy, aqui apresentada. Segundo, é por essa perspectiva que se pode entender como se estabelece a conexão dos buro-

cratas com os grupos de interesses especiais: afinal, as transferências operadas pela burocracia podem alcançar grupos privados suficientemente homogêneos em preferências e compactos em tamanho, de tal sorte que o mecanismo do *rent seeking* é acionado.[9]

5. Conclusão

Na argumentação anterior é mencionado um possível atributo das regras das escolhas públicas: que elas possam expor demasiadamente a privacidade do cidadão, permitindo, assim, que por decisão política ou burocrática o Estado regule discricionariamente o comportamento do cidadão, ainda que, para tanto, a retórica oficial enfatize valores de ampla aceitação coletiva.

Os exemplos mais imediatos e recentes nas economias contemporâneas são a limitação ao livre trânsito dos cidadãos, por necessidades de segurança pública, exposição das transações financeiras individuais, sob o argumento de detectar lavagem de dinheiro (caso da CPMF), e o monitoramento e difusão de informação sobre doenças infectocontagiosas.[10] Com isso, o poder discricio-

[9] Por mais intuitiva que seja a teoria econômica do comportamento do burocrata, como sumariada acima, sua adequação à economia brasileira, por certo, fica substancialmente restringida. E, em decorrência, comportamentos e estratégias que seriam estranhos ao modelo analítico passam a ser trivialmente habilitados. Assim, há duas qualificações importantes a serem consideradas, quando se pretende determinar o poder do burocrata, como participante no jogo de políticas públicas. Primeiro, a ocupação de postos na alta gerência do Executivo federal é amplamente feita por critérios decorrentes do rateio dessas posições por afiliação aos partidos políticos que integram a base de apoio legislativo ao governo, quando não se aloca o posto diretamente a um representante eleito e que, nem por isso, perde, em definitivo, seu mandato de legislador. Mais do que uma peculiaridade da administração pública, esse tipo de ocorrência redefine as bases em que Executivo e legislatura interagem, minando o próprio funcionamento do sistema constitucional da separação de poderes. Segundo, embora não detenha formalmente poder de emitir leis, com *status* de medidas provisórias, essa faculdade exercida pelo presidente da República amplia, de fato, o poder discricionário do burocrata, uma vez que a origem de uma proposta de política pública a ser formalizada como MP tem sua origem nas preferências e iniciativas dos burocratas. A quantidade média de MPs emitidas entre 2003 e 2007 pode ser estimada em um volume que se equipara a 43,2% da produção de leis aprovadas pelo Congresso, descontado o número de leis de conversão, ou seja, aquelas aprovadas pela legislatura, mas que se originaram de MPs. Portanto, esse é um indicador sintético do poder discricionário que pode ser exercitado pelos burocratas nas escolhas públicas no Brasil. Ademais, com o alcance desse instrumento de feitura de leis, os burocratas são destinatários privilegiados das ações dos grupos de interesses preferenciais. Por igual, é substancial o condicionamento que as MPs produzem na separação de poderes (Monteiro, 2007, apêndice B).

[10] Possivelmente, o exemplo mais antigo e socialmente aceito de invasão de privacidade individual.

nário policial e fiscal dos governos é, hoje, incomparavelmente mais intenso e abrangente, do que se observava há uma década atrás.

Nesse sentido, o fenômeno da intrusão governamental na vida dos cidadãos fica melhor dimensionado, quando se observa a variedade de novas frentes em que esse poder discricionário do Estado contemporâneo se manifesta. Os três seguintes exemplos recentes da economia norte-americana são bastante curiosos (e alarmantes), quanto aos rumos dessa intrusão:

- em 15 de janeiro de 2008, um noticiário da televisão dos EUA mencionava uma questão de regulação que estaria em estudo na economia norte-americana. Deveriam as companhias de eletricidade ser autorizadas a ajustar os termostatos das residências? A California Energy Commission está propondo que se adote uma nova tecnologia que permitirá às empresas de eletricidade alterar a temperatura interna de uma residência ou edifício, por controle remoto, de modo a poupar energia;
- na área do controle das condições de saúde da população, vem sendo aperfeiçoado o registro obrigatório de diabetes (ROD), estabelecido em 2006 pelas autoridades da cidade de Nova York. O foco dessa política é esse sistema de notificação (Krent, 2008:6-10) — a favor da iniciativa,[11] listam-se a facilidade que se dá aos médicos de seguirem o progresso dos pacientes e, assim, desenvolver estratégias de tratamento mais aptas e, ademais, reforçando nos próprios pacientes a importância de gerenciar sua condição de saúde. Contudo, todo esse registro pode não permanecer estritamente protegido de vazamentos (para os planos de saúde, por exemplo) e, por certo, toda a extensão do monitoramento onera adicionalmente médicos, laboratórios, planos de saúde e outros níveis intervenientes no sistema do ROD — e, ao final, o próprio cidadão;
- apesar do controle do Congresso, pelo Partido Democrata, foi aprovada (12 de fevereiro de 2008) por ampla maioria no Senado, a ampliação dos atuais poderes discricionários do governo, para espionar conversas telefônicas nos EUA e, adicionalmente, concedendo proteção legal às companhias telefônicas que cooperarem com essas práticas. Tudo em nome da proteção à segurança nacional.[12]

Percebemos, pois, que o fim da CPMF envolve muito mais do que um realinhamento da política orçamentária pública, suscitando, por igual, o tema

[11] Agora, ampliada ao campo de uma doença não-infectocontagiosa.
[12] "Senate votes for expansion of spy powers", *New York Times*, 13 fev. 2008.

do grau de condicionamento que o Estado contemporâneo possa exercer sobre as escolhas privadas.

Referências bibliográficas

DUNLEAVY, P. The variation of public bureaucracies, versão preliminar, 2005.

KOMESAR, N. Imperfect alternatives: choosing institutions in law, economics and public policy. Chicago: Chicago University Press, 1994.

KRENT, H. Whose business is your pancreas?: potential privacy problems in New York City´s mandatory diabetes registry. Chicago-Kent College of Law, 2008.

McGINNIS, J.; RAPPAPORT, M. Supermajorities rules as a constitutional solution, William & Mary Law Review, v. 40, n. 2, p. 367-470, Feb. 1999.

MONTEIRO, J. V. Macroeconomia do crescimento de governo. Rio de Janeiro: Inpes/Ipea, 1990.

_____. "Estado oco" e parcerias público-privadas. Revista de Economia & Relações Internacionais, v. 5, n. 9, p. 56-73, julho 2006.

_____. Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: FGV, 2007.