

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.”

Riscos presumidos, estratégias de reforma & poder de governo

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Problemas de delegação legislativa; 3. O cabo-de-guerra da MP nº 107; 4. O significado de uma reforma; 5. A reforma previdenciária; 6. A reforma tributária; 7. Conclusão.

1. Introdução

As iniciativas do governo em promover direta ou indiretamente mudanças em regras constitucionais alcançam pelo menos três importantes sistemas: financeiro, previdenciário e tributário.

Consideremos o “truque” legislativo, concebido pelo Executivo e logo encampado pela Câmara dos Deputados, de alterar a redação do art. 192 da Constituição, por meio da aprovação da PEC nº 53-99.

A PEC nº 53-99, em seu curto texto, substantivamente revoga incisos e parágrafos do art. 192 e abre a possibilidade de que, de agora em diante, o seu significado se traduza por leis complementares, quantas forem necessárias.

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

A avassaladora votação na Câmara (2 de abril de 2003) — com uma coalizão vencedora de 26 pontos percentuais superior ao tamanho requerido — deveria ser bem menos celebrada do que tem sido. Antes de ser um triunfo do esforço de coordenação parlamentar trata-se, mais uma vez, de uma distorção que se promove no processo de mudança constitucional.¹

¹ Ver adiante. Em 29-5-2003 o Senado Federal promulgou a emenda do sistema financeiro. Os requisitos anteriormente listados no art. 192 poderão ser alvo de leis complementares, para as quais prevalece o critério de aprovação de maioria de metade mais um. Assim sendo, de um modo indireto, será possível adotar um novo regime de autoridade monetária — o banco central independente — com a dispensa de contentar uma maioria de 3/5. Em verdade, a novidade na nova redação é que, a partir de agora, as leis complementares poderão ser numerosas — e não uma única, como vigorava no texto alterado. O pressuposto é que assim a flexibilidade da burocracia em modelar o sistema financeiro torna-se muito mais ampla.

Mesmo quando o governo acaba de enviar (15 de abril de 2003) ao Congresso Nacional um importante documento de estratégia macroeconômica — o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2004 —, o tema relevante da conjuntura persiste sendo a eventual proposta de reforma do sistema de previdência social, formalizada em 30 de maio de 2003.

A discussão em torno dessa proposta concentra-se nas perdas líquidas que resultarão das novas regras previdenciárias, não apenas para o funcionalismo público, mas para todos os contribuintes.²

A significativa mudança quantitativa e qualitativa do poder discricionário que a alta gerência econômica do Executivo — os burocratas — passará a deter, especialmente quando se antecipa uma maior carga de impostos, tanto quanto uma maior flexibilidade em suas escolhas fiscais.³

Levando-se em conta a já elevada carga global de impostos, tal mudança no *regime* tributário tem inevitáveis repercussões negativas para as liberdades econômicas do cidadão-contribuinte-eleitor, sobretudo porque a referência é um patamar de carga tributária que já se situa ao redor de 36% do PIB, apenas em contribuições compulsórias *diretas* a alguma esfera pública, das quais cerca de 70% na jurisdição federal. Ademais, se ampliarmos esse conceito de carga compulsória de contribuições, para incluir encargos que incidem sobre os agentes nos mercados de bens e serviços e

que decorrem da ação mais remota do Estado promovida nesses mercados, por certo que a formação da renda disponível dos contribuintes fica ainda mais pressionada.⁴

2. Problemas de delegação legislativa

Com a PEC nº 53-99, o Congresso Nacional:

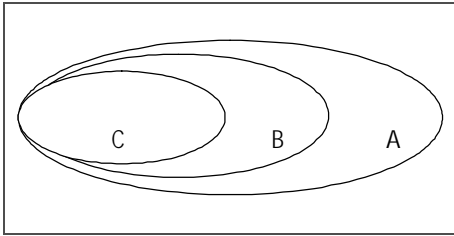
tem reconfigurado seu poder decisório, aumentando sua agenda de temas que demandam a formação de coalizões estritamente majoritárias, em detrimento dos que devem observar a vigência de maiorias qualificadas e, ao mesmo tempo, delega mais poder regulador à alta gerência econômica do Executivo;

o procedimento de promover em duas etapas a mudança da Constituição monetária desacredita o próprio ritual constitucional: a criação do banco central independente foi sutilmente deslocada para o rol de temas que requerem quórum ordinário, facilitando promover, mais adiante, outras alterações na mesma Constituição monetária, *por meio de uma variedade de leis complementares*.

⁴ Tome-se, como exemplo, o realismo tarifário que se observa em certas provisões de serviços privados, *operando sob regime de regulação governamental* (tarifas bancárias, de telefonia, energia elétrica e gás, por exemplo), e o comprometimento das liberdades do cidadão se apresentará ainda mais substancial. Essa, contudo, é uma perspectiva de análise que tem estado ausente da discussão constitucional que o governo ora propõe à sociedade, quando apenas enfatiza as suas necessidades de tesouraria, presentes e futuras.

² Ver a seção “A reforma previdenciária”, adiante.

³ Idem.



A figura ilustra essa ocorrência. A PEC nº 53-99 potencialmente contrai a área de decisão A (regras constitucionais) e expande as áreas B (decisões estatutárias) e — quase certamente, com mais intensidade — C (regulação econômica definida no Executivo).

Uma ocorrência contemporânea — em certo sentido, análoga — desenrola-se em uma esfera da legislação ordinária. Trata-se do *affair* Anatel: o recente Decreto nº 4.635 (21 de março de 2003) que restringe a independência administrativa e a não subordinação hierárquica da agência reguladora do setor de telecomunicações, como estabelecido na Lei nº 9.472 (16 de julho de 1997).

Em que os dois fatos⁵ se interligam como ocorrências constitucionais?

O episódio Anatel pode ser reconstruído mais diretamente no modelo econômico de delegação (Aranson, Gellhorn, & Robinson, 1982; Posner & Vermeule, 2002).

Por meio de delegações, os legisladores autorizam agências executivas a promover transferências de renda em seu nome, e elas o fazem com garantias de autonomia decisória. Ao mesmo tempo, o cidadão-contribuinte-eleitor não tem poder de monitorar o comportamento dessas agências, na extensão em que o processo

decisório delas é bem mais opaco do que o que se observaria na decisão direta do Congresso Nacional. E mais: sendo elas afastadas do processo político, igualmente estão fora do alcance da eventual punição eleitoral pelo cidadão.

O caso da Anatel expõe duas dimensões dessa delegação:

por um lado, a Lei nº 9.472 que estabeleceu o mandato autônomo dessa agência pode ser entendida como o meio pelo qual os políticos se asseguram de que as transferências de renda alcancem os grupos de interesses que se pretende contemplar — aqueles que exercem influência sobre uma coalizão majoritária no Congresso (Posner & Vermeule, 2002:1.746);

todavia, em face do continuado realismo tarifário que vem penalizando não apenas os consumidores de serviços de telefonia, mas também a obtenção da meta oficial de inflação, o Congresso se vê diante de um conflito: contrapõe-se o desejo de transferir renda ao setor de telefonia à perda de capital político junto ao eleitorado.

Com isso, o Congresso pode ser visto como delegando autoridade a agências, sem monitorá-las, criando, desse modo, uma “loteria regulatória” (Aranson, Gellhorn & Robinson, 1982:61).⁶

⁶ Paralelamente, o governo solta balões-de-ensaio quanto à necessidade de se adiar a atualização de tarifas dos serviços (o que parece ter ficado ultrapassado, no caso de energia elétrica, com o anúncio da entrada em vigor — em duas parcelas — de correções tarifárias que chegam a 30%) e, no longo prazo, rever todos os procedimentos contratuais dessas concessões — o que amplia a incerteza institucional.

⁵ A autonomia do Banco Central e a da Anatel.

3. O cabo-de-guerra da MP nº 107

Outra ocorrência constitucional não chega a ser novidade: o regime de emissão de medidas provisórias (EM nº 38, de 11 de setembro de 2001) introduziu no processo político um efeito não antecipado, ou seja, o eventual bloqueio da agenda legislativa que pode perdurar por semanas, agravando a morosidade e a procrastinação nas atividades do Congresso Nacional.

Havia uma variedade de MPs travando a agenda da Câmara dos Deputados, algumas das quais envolvidas por elevados custos de negociação, com o Executivo sendo *levado às cordas*, em sua tentativa de fazer avançar suas propostas de reforma.

O caso mais peculiar nesse trançamento relaciona-se originariamente a uma MP que, de fato, já não existe mais, porque foi rejeitada pelo Congresso em 18 de dezembro de 2002: a MP nº 75, de 24 de outubro de 2002. Essa MP envolvia benefícios potenciais a grupos de interesses de grande influência no Congresso, uma vez que esse texto reformula a legislação tributária e, mais especialmente, o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples) e o Programa de Recuperação Fiscal (Refis). Nesse emaranhado legal há dois outros elos: a MP nº 66 (29 de agosto de 2002) que foi convertida na Lei nº 10.637 (30 de dezembro de 2002) e os vetos a ela apostos ainda no governo anterior (Mensagem nº 1.243, 30 de dezembro de 2002), bem como a MP nº 107 (10 de fevereiro de 2003) — esta integrando o lote que no começo de junho bloqueava a agenda da Câmara.

Em decorrência de negociações mais amplas empreendidas pelo Executivo no

Congresso, a intenção foi a de acomodar as demandas por atendimento preferencial no Refis e no Simples em um novo texto de MP, isto é, na correspondente lei de conversão.⁷

A envergadura do que está em causa nessa negociação pode ser resumida por duas classes de decisão tomadas nessa votação:

- 1. um aumento de 160% na alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) que incide sobre a receita bruta das empresas prestadoras de serviços em geral, e de 33% na alíquota da Cofins;
- 2. a recomposição por parcelamento de débitos com a União (Refis) foi alvo de intensas pressões dos que podem ser alcançados pelo benefício.⁸

Esse é um emaranhado de decisões que acomoda tanto trocas cruzadas entre menor rigor na execução de dívidas fiscais e aumento de carga e receita tributárias, como, e especialmente, entre as emendas à conversão da MP nº 107 e a adesão as já mencionadas PECs que iniciam sua tramitação no Congresso Nacional.

⁷ Em decorrência, os custos de decisão envolvidos na aprovação legislativa das iniciativas constitucionais tornaram-se substancialmente elevados. Isso pode ser notado na recente (6-5-2003) votação de destaques (emendas) ao projeto de lei de conversão da MP nº 107, na Câmara dos Deputados.

⁸ Originariamente entendido como um programa emergencial (tanto que essa recomposição havia sido encerrada em 2000), os destaques votados incluíam mesmo débitos que já sejam alvo de processo judicial. Somente nessa extensão, estima-se uma cobertura adicional para o Refis de 90 mil empresas, com o acréscimo na renegociação de dívidas de algumas dezenas de bilhões de reais.

A esse avanço potencial de carga tributária por via da CSLL e da Cofins, adiciona-se um novo e significativo componente trazido pelo novo *status* que a reforma dá à CPMF:

- † sua vigência deixa de ter um prazo terminal, com a CPMF incorporando-se em definitivo ao rol de receitas tributárias da União — onde responde por cerca de R\$20 bilhões anuais;
- † sua alíquota — ou, eventualmente, *suas alíquotas* — será estabelecida sob o guarda-chuva de projeto de lei, ou seja, não será mais definida na regra constitucional. Isso significa que todos os truques gerenciais e legais com que nos habituamos a ver tratada a incidência de impostos passam a ser entendidos à CPMF.

Cabe ainda notar que em 4 de junho de 2003 as lideranças na Câmara dos Deputados exultavam por terem, enfim, “limpado a pauta” das MPs que bloqueavam o processo decisório daquela casa. Genuíno motivo de júbilo? Talvez não: o Congresso vai aos poucos dando prioridade à limpeza da pauta, para depois, se for o caso, discutir com a atenção que mereceria apreciar e votar uma lei, pelos méritos da política pública nela definida.⁹

4. O significado de uma reforma

Na medida em que as regras do jogo — em grande parte, as instituições políticas — condicionam as escolhas de política econômica, os cidadãos, atuando em qualquer uma de suas capacidades, têm preferências quanto a essas mesmas regras. Por outro lado, tais regras surgiram como resultado de escolhas pregressas de todos os participantes do jogo, e que anteciparam, sob vários graus de incerteza, os impactos de suas escolhas institucionais sobre as políticas econômicas e seus resultados finais (Knight, 1992).

O quadro 1 resume esse ponto de vista.

Todavia, não há como observar diretamente essa decomposição (Bottom, Handlin, King & Miller, 1999), como ilustram os exemplos a seguir.

- † O montante do déficit nas contas públicas será menor por causa da reforma previdenciária, ou porque os cidadãos-eleitores-contribuintes preferem tanto orçamentos públicos mais equilibrados, quanto um novo regime previdenciário?
- † Os participantes do jogo de política econômica revelam preferências quanto aos efeitos de um regime de banco

⁹ Ver, a propósito, A derrota das medidas provisórias, em *Jornal do Brasil*, 7-6-2003, p. A3.

Quadro 1

t_{n-1}		t_n	
Escolhas constitucionais →	Instituições políticas	Operacionalização do jogo →	Resultados finais
Regras constitucionais	Regras de decisão coletiva	Escolhas de estratégias de agentes públicos e privados	Impactos na realidade socioeconômica

central independente sobre a taxa de inflação, ou eles têm preferências simultaneamente quanto à redução da inflação e à maior independência da política monetária?

Segundo essa ordem de considerações, a reforma que se delineia tem importantes desdobramentos *processuais* que não têm recebido o destaque necessário, como: ao longo dos anos, o tema da previdência social foi sendo desalojado da ambientação mais ampla dos atendimentos sociais para ser acomodado sob a referência mais específica do ajuste fiscal — *sem que para tanto um novo regime constitucional tenha sido estabelecido*.

Uma decorrência dessa transposição é que o tempo de aferição dos resultados da política de previdência social foi encurtado, ao mesmo tempo em que a missão, os objetivos e as estratégias da política de previdência tornaram-se subalternos à missão, aos objetivos e às estratégias da política de combate à inflação.

Percebe-se, por exemplo, que o resultado final da nova política de previdência certamente virá acoplado a uma carga tributária mais elevada — o que é tanto mais grave quando se antecipa que, diante de um reduzido crescimento do PIB, o governo tem poderes para se compensar quanto a potenciais quedas de arrecadação (já estão sendo lançados balões-de-ensaio da não-correção da tabela de descontos — e mesmo da criação de novas alíquotas — do imposto de renda, e da elevação da alíquota da CPMF).

- ⌋ O processo de mudança constitucional que ora se observa tem um peculiar elemento de marcação da agenda legislativa.

Peculiar, porque se sobrepõe à estrutura decisória constitucional formal. Com

efeito, previamente ao encaminhamento da proposta de emenda constitucional ao Congresso, o Executivo vem promovendo intensa conclamação à opinião pública (“privilégios precisam acabar”; a “quebra” do sistema previdenciário, a serem mantidas suas bases atuais de financiamento; a vinculação dos juros altos ao desequilíbrio das contas previdenciárias) e, mais especialmente, a formação de dois *locus* decisórios constitucionais *ad hoc*: o colegiado de governadores, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Monteiro, 2003).

O efeito mais notável dessa marcação de agenda é que ela, a princípio, reduz a instabilidade da decisão constitucional no Congresso, ao limitar de modo tão *sui generis* a formação de certas coalizões decisivas na legislatura.

- ⌋ O efeito condicionador da campanha publicitária que já se anuncia por parte da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica¹⁰ pode reforçar a efetividade dos mecanismos de marcação de agenda acima referidos, desencorajando aqueles segmentos na legislatura que se dispõem a atuar contrariamente a dispositivos específicos da PEC e, especialmente, a seu inexorável aumento de carga tributária.
- ⌋ Com isso, essa iniciativa do governo virtualmente nega a possibilidade de que certas coalizões de 3/5 de deputados e senadores sequer proponham algumas de suas preferências de política de previdência social.

¹⁰ *Valor Econômico*, 16-4-2003, p. A7.

Ou, mais abstratamente, se uma maioria de 3/5 dos legisladores prefere uma configuração *Y* para a PEC, em contraposição ao formato *X*, apoiado pelo governo, pelo condicionamento prévio da opinião pública e por força da pressão dos governadores sobre as bancadas de seus estados, *Y* não será proposta, e assim *X* torna-se um resultado constitucional mais estável.

Todavia, um efeito colateral desse procedimento é o de viciar não apenas o processo de alteração das regras constitucionais (art. 60), como também o sistema de separação de poderes.

5. A reforma previdenciária

A trajetória da reforma da previdência social encontra oposições variadas, dentro e fora do Congresso Nacional. O grau de complexidade dessa classe de intervenção governamental expõe os agentes privados a riscos que podem ser descontados com maior ou menor subjetividade e intensidade, consoante a capacidade desses agentes em relacionar as políticas da reforma estabelecidas no período *t* a um padrão de outras intervenções que irão ocorrer em *t + n*.

Levando-se em conta uma recente teoria de mecanismos de risco presumido pelos agentes privados (Volkh, 2003), relativamente a uma dada política pública, pode-se estabelecer um importante raciocínio analítico quanto à atual PEC nº 40-03, que altera o sistema de previdência. Nesse sentido, as resistências que se apresentam a essa iniciativa do governo podem ser catalogadas sob diferentes classes de mecanismos de reação desses agentes.

Essa PEC pode mudar a atitude geral da população quanto ao poder governamental em promover o cancelamento de comprometimentos de política pública, de modo que outros direitos venham a ser reinterpretados como privilégios e, portanto, revogáveis futuramente, por iniciativa do governo.

A PEC pode ser tomada por uma *pequena* alteração — não obstante seu *status* de “reforma” — que afetaria muito mais o servidor público e, assim, acabar sendo aprovada no Congresso. Todavia, quando adicionada a uma seqüência de outras possíveis iniciativas governamentais — já tentadas ou efetivadas nos últimos anos — projeta-se um cerceamento adicional a direitos e liberdades econômicas dos cidadãos em geral.

O governo confronta-se com um “momento político” propício em torno da necessidade de ter aprovada a PEC, de modo a assegurar o sucesso do combate à inflação, persuadindo mais facilmente a população de que deva aceitar mais restrições e confiscos a direitos e liberdades.

Por outro lado, a nova configuração do atendimento público na área previdenciária poderá tornar mais difícil aos que se opõem a essa política se organizarem, uma vez que possam temer cair em descrédito junto à opinião pública (“ser contra a reforma é ser a favor da inflação”). A ocasião atual de se opor seria, em certo sentido, a última oportunidade de empreender uma reação mais efetiva.

Os contingentes mais jovens da população brasileira — mais distantes da aposentadoria — podem estar mais propensos a apoiar a PEC do que os já

aposentados e os elegíveis à aposentadoria no curto e médio prazos. Se as regras do sistema previdenciário tornarem-se mais restritivas do ponto de vista da obtenção de benefícios líquidos, com o passar do tempo isso poderá desencorajar as pessoas a pensarem em se aposentar em uma idade relativamente mais baixa e, desse modo, reduzir o contingente dos que se sintam pessoalmente afetados, com a adoção das novas regras previdenciárias.

Será então maior o segmento do eleitorado que apoiará a preservação da previdência estabelecida sobre as novas bases. Em decorrência, aumenta a probabilidade de maior uso de poder discricionário, tanto na própria política de previdência, quanto em outras políticas públicas.¹¹

Uma conjectura adicional é que a tramitação conjunta das PECs n^{os} 40-03 e 41-03 (sistema tributário) pode facilitar o contágio na flexibilidade com que o sistema tributário poderá vir a ser operado. De todo modo, ambas as propostas são soluções para o problema de tesouraria do governo.

A reforma previdenciária pode contribuir para que se reduza o custo de impor novos encargos à renda privada, na medida em que a ocorrência de uma maior demanda por planos de pecúlio comprados no mercado será

regida por regulações que também emanarão do governo.

De modo similar ao item anterior, a aprovação da PEC da previdência pode induzir a outras mudanças nas regras do jogo de política econômica — atualmente com *status* constitucional — tornando mais viáveis certas classes de confisco da renda privada.

Assim, por exemplo, os recursos que não puderem ser levantados integralmente para a manutenção de outros atendimentos públicos (infra-estrutura viária, educação universitária, saúde, segurança, entre outros) poderão vir a ser complementados — em alguma proporção — por transferência de responsabilidade por sua provisão ao mercado.

Essa decomposição dos possíveis mecanismos que levariam a que a aprovação de uma política pública *A* possa estar condicionada pela antecipação que os agentes privados fazem quanto à ocorrência de uma política ou seqüência de políticas adversas, *B*, tem dois importantes corolários.

É de grande relevância na qualificação da *eficiência* do processo de formação de uma política pública (Volkh, 2003:1131).

Por todos os elementos relacionados anteriormente, percebe-se que uma política *A*, que tenha virtudes que em si mesmas levariam à sua aceitação e implementação, poderá vir a ser inviabilizada por uma coalizão de legisladores que representam, por seu turno, segmentos do eleitorado, em oposição à política *A*, com base em alguma razão de que *A* possa le-

¹¹ A propósito, perceba-se na seqüência desta argumentação quão simplista é concluir que, por insistir em aprovar a reforma previdenciária, o presidente da República e o PT estarão minando suas próprias chances eleitorais futuras. Ou, dito de outra forma, a conjectura aqui apresentada é que a conexão eleitoral pode acabar sendo reconfigurada, em razão de algum complexo mecanismo de risco presumido.

var a *B*. Ou, dito de outro modo, ainda que a reforma *A* seja um resultado socialmente ótimo, ela poderá não vir a ser implementada porque parte dos que a apóiam temem que, por meio dela, se possa chegar a *B* (Volkh, 2003:1.126).

Tal padrão de ineficiência poderá ser atenuado ou de todo evitado, na extensão em que se reduza a possibilidade da ocorrência de *B*.

- i. Em decorrência, a própria construção da estratégia macroeconômica — vale dizer, a extensão em que o *design* de uma política — por exemplo, a estabelecida pela PEC n° 40-03 — poderá deter-se em tornar menos provável que *A* leve a *B*, ou pelo menos que minimize a ocorrência de alguns mecanismos que operem entre *A* e *B*.

Ou, mais especificamente, quão provável é que uma proposta de política econômica possa ser tomada pelos agentes privados — refletindo-se nas escolhas da classe política — como induzindo a adoção de políticas que venham a impor maior *coerção* (Wiseman, 1990) aos cidadãos?

Tanto a questão da eficiência de *A*, quanto da incorporação de riscos presumidos na formação da estratégia macroeconômica de *A* podem ser conciliadas por esse conceito de coerção.¹²

6. A reforma tributária

O aperto fiscal a que o cidadão-contribuinte-eleitor brasileiro vem sendo submetido ocorre tanto por via da contenção — e mesmo o corte — nos gastos públicos, e por via da ampliação da carga de

impostos. Em razão de peculiaridades institucionais, tem sido mais viável promover a elevação dos impostos, comparativamente ao corte de gastos.¹³ Ao mesmo tempo, o enquadramento que o governo adota para as suas escolhas fiscais também serve para obscurecer a percepção do cidadão quanto a esses custos que o processo político lhe impõe. A ambientação da reforma tributária fornece um exemplo didático dessa ocorrência.

O quadro 2 sumariza esses conceitos de imposto (Buchanan, 1985, cap. 15).

¹² Em um sentido menos usual, eficiência é relacionada à ausência de coerção nas escolhas públicas. Tal concepção é originariamente atribuída ao celebrado economista sueco do final do século XIX, K. Wicksell, e resgatada nos anos 1940 no modelo da *public choice* (Buchanan, 1987, cap. 1). Assim, uma ordem social eficiente é aquela em que o cidadão não se sente *impropriamente* restringido pelas regras, instituições e políticas vigentes nas escolhas públicas (Wiseman, 1990:110). Ele aquiesce às reformas que lhe imponham novas regras e políticas públicas que daí decorram, na medida em que ele não se sinta sob coerção imprópria, e não obstante os impactos adversos (que podem incluir *B*) dessa nova configuração constitucional sobre o seu bem-estar.

¹³ É, por exemplo, mais fácil para os políticos dissiparem o ônus tributário por trás de um sistema tributário que combina uma grande variedade de impostos e alíquotas que se superpõem uns aos outros, têm poucas — e frouxas — vinculações, seguem regras (constituição fiscal) mutantes e operam com uma incidência que oculta a carga do imposto no preço final dos bens e serviços. Em decorrência, são elevados os custos de informação a que o cidadão está submetido, quando interage com esse sistema, de modo a amortecer-lhe a percepção do quanto ele paga efetivamente pela provisão pública de bens e serviços. E mais: dada a elevada *folga* com que opera a burocracia do Executivo, relativamente aos controles dos legisladores — e, por extensão, da sociedade — são também muito altos os custos de reação a que ele fica sujeito.

Quadro 2		
Foco	Arrecadação	
	Determinação constitucional	Condicionante do limite máximo
A) Preço pago pelos benefícios do atendimento público	Exógena	Preferências e demandas dos cidadãos
B) Contrapartida aos gastos públicos	Exógena	Necessidades de tesouraria do governo
C) Encargos alocados pelos politicamente fortes aos politicamente fracos	Exógena	Preferências e demandas da coalizão política majoritária
D) Transferências compatíveis com um padrão de distribuição de renda politicamente negociado	Endógena	Regras do contrato constitucional

À margem dessa evidência, entende-se que o governo tenta acomodar em uma ambientação de maior envergadura (linha D, no quadro 2) a sua solução (linha B) para o problema de definição muito restrita — e que se vincula à política de estabilização de preços — sem se dar conta de que provavelmente B não se contém em D. Porém, há também que ser notado que na estratégia oficial foi dado um encaminhamento simultâneo a ambas as reformas. Em certa medida, a visão de tesouraria (foco B, no quadro 2) tem por corolário que os novos recursos orçamentários que não puderem afluir pelo novo sistema de previdência social virão de um sistema tributário graduado mais acima, com alíquotas mais elevadas e que terá embutida pelo menos tanta flexibilidade de operação, por parte da autoridade fiscal, quanto o sistema em sua configuração atual.¹⁴

Esta é mais uma ocasião em que o pano de fundo para a tramitação de reformas econômicas deveria ser a relevância das regras constitucionais, na operação de nossa

democracia representativa. Aparentemente ter ou não ter esta ou aquela restrição inscrita no texto constitucional acaba tornando-se uma questão operacional com que se confronta o *policy maker*.

Por consequência, são as regras constitucionais que devem se amoldar às preferências e aos objetivos do governo. O próprio texto da mensagem de encaminhamento da PEC n° 41-03 ao Congresso Nacional (EMI n° 84/MF/C. Civil, de 30 de abril de 2003) não deixa dúvidas quanto a isso. A visão de tesouraria, já referida acima, é apenas o exemplo mais concreto dessa percepção do papel subalterno que a Constituição desempenha nas escolhas públicas no Brasil. Mesmo a referência que a EMI n° 84 faz ao “fortalec-

¹⁴ Sob este último aspecto, note-se mais uma transformação do que originariamente seria um arranjo temporário em uma regra definitiva: na PEC n° 41-03 a DRU, mecanismo que desvincula de órgão, fundo ou despesa 20% da arrecadação de receitas compulsórias da União, fica revigorada até 2007.

imento federativo” é episódica, voltada pura e simplesmente para viabilizar a polêmica redefinição da cobrança do ICMS — onde a visão de tesouraria reaparece no cabo-de-guerra — e no intenso *lobbying* — dos governadores dos estados.¹⁵

7. Conclusão

O Executivo estará acumulando mais *poder de propor* (Baron & Ferejohn, 1989) no jogo de política econômica. Esse é um poder *ex-ante* pelo qual o Executivo exerce controle sobre a agenda do Legislativo: tanto em seu acesso, quanto pelo “esvaziamento” que acaba promovendo nessa agenda. Tal percepção, no entanto, é ainda mais significativa em decorrência de que a iniciativa constitucional do governo se dá em uma ocasião em que os políticos e partidos políticos são especialmente vulneráveis, em razão do início do processo orçamentário da União para 2004. Talvez não seja por outra razão que já se anuncia com a LDO de 2004 o propósito de o Executivo ampliar sua margem de discricionarismo na destinação de verbas orça-

mentárias, ou seja, não apenas o mecanismo da DRU (Desvinculação de Receitas da União) — com validade atual até dezembro próximo — teria sua vigência prorrogada e seu alcance ampliado, assim como certos fundos setoriais, e mesmo rubricas orçamentárias, poderiam ter suas vinculações reduzidas.

Se adicionarmos ao intenso *logrolling* (“troca de votos”) que o governo poderá bancar nas negociações orçamentárias o recente (22 de abril de 2003) tom do discurso do presidente da República, colocando o Judiciário em uma posição defensiva, pode-se perceber que a envergadura da estratégia do governo, associada às propostas de reforma constitucional, é mais ampla do que a princípio poderia parecer. Igualmente, considere-se a tentativa de o governo desvincular sua iniciativa na área previdenciária da proposta de reforma tributária propriamente dita. No entanto, esta acabará tomando forma no curso da tramitação da proposta previdenciária.

Por outro lado, a regra de “dúvida constitucional” estabelece que quando uma mudança institucional pode assumir duas formas alternativas, sendo que por uma delas resultem graves questões constitucionais, enquanto pela outra tais questões são evitadas, o Judiciário tende a seguir a segunda construção. Tal regra é ainda mais notória quando a questão constitucional substantiva ocorre em um ambiente de crise econômica, com o significado de que diante de uma atitude de confronto do Judiciário — no caso, o STF — mais agravada se tornará essa crise.

Presentemente, as PECs em processamento no Congresso Nacional transitam nesse iniludível contexto, de vez que a motivação última dessas políticas de reforma é a própria viabilidade do equi-

¹⁵ No passado (Monteiro, 1997), houve tentativas mais explícitas do que, então, se rotulava a “desconstitucionalização” dos impostos, vale dizer, a degradação da constituição fiscal para um *status* de legislação complementar, ordinária, ou mesmo de ato administrativo. Agora, no entanto, o governo busca alcançar esse mesmo objetivo, por meio de uma estratégia mais complexa, que confronta a sociedade com elevados custos de informação, e reforçada por intensa pressão que o Executivo exerce sobre o Congresso — ainda mais intensa do que foi observado ao longo da administração passada. De fato, a *novidade* da atual agenda de políticas está nesse complemento: o governo exercita uma inusitada e *pesada* sutileza no encaminhamento de seus pleitos no Congresso Nacional.

brio das contas públicas, sob pena de que — como se argumenta, de longa data — o sistema previdenciário viria a entrar em colapso, a se manterem suas atuais regras operacionais. Ao mesmo tempo, a CPMF, que sempre foi alardeada como um imposto virtuoso para rastrear dinheiros escusos, passa a ser rerepresentada como fonte insubstituível no esforço de se rebaixar a taxa de juros e retomar o crescimento econômico; sem falar em sua destinação — em parcela diminuta — ao combate à pobreza. Em outra frente, o atual governo teve a chance de renovar em cerca de 1/3 a composição do STF, reforçando pela sintonia ideológica de juizes do STF a ação da já mencionada regra da dúvida constitucional.

Um efeito previsível das propostas de emenda constitucional que tratam da reforma dos sistemas previdenciário e tributário é, assim, o da expansão da fronteira da economia pública seja em sua dimensão tributária, e em termos de uma mais variada e volumosa regulação econômica, seja pela facilidade que se passará a ter, adicionalmente, em promover novas mudanças nas regras do jogo de política econômica, com o recurso à formação de coalizões majoritárias mínimas no Congresso Nacional (leis ordinárias e complementares), ou mesmo por via administrativa (MPs, decretos, resoluções, portarias), em razão da maior autoridade decisória que a nova configuração constitucional delega aos burocratas do Executivo.

Referências bibliográficas

ARANSON, P.; GELLHORN, E.; ROBINSON, G. A theory of legislative delegation. *Cornell Law Review*, v. 68, n. 1, p. 55-63, Jan. 1982.

BARON, D.; FERREJOHN, J. The power to propose. In: ORDESHOOK, P. [Ed.]. *Models of strategic choice in politics*. Ann Arbor: Michigan University Press, 1989. p. 343-366.

BOTTOM, W.; HANDLIN, L.; KING, R.; MILLER, G. Institutional modifications of majority rule. In: *SSRN Electronic Library*. 1999. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=142115>. Acesso em: 30 jul. 2002.

BUCHANAN, J. *The ethical limits of taxation, liberty, market and State: political economy in the 1980s*. New York: New York University Press, 1985.

———. *Economics: between predictive science and moral philosophy*. Compilado por R. Tollison e V. Vanberg. College Station: Texas A&M University Press, 1987.

KELLEY, W. Avoiding constitutional questions as a three-branch problem. *Cornell Law Review*, v. 86, n. 4, p. 831-898, May 2001.

KNIGHT, J. *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

MONTEIRO, J. V. *Economia & política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

———. Governo começa e termina na Constituição. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 2, mar./abr. 2003.

POSNER, E.; VERMEULE, A. Interring the nondelegation doctrine. *University of Chicago Law Review*, v. 69, n. 4, p. 1721-1762, Fall 2002.

VOLOKH, E. The mechanisms of the slippery slope. *Harvard Law Review*, v. 116, n. 4, p. 1026-1137, Feb. 2003.

WISEMAN, J. Principles of political economy: outline proposal, illustrated by application to fiscal federalism. *Constitutional Political Econ-*

omy, v. 1, n. 1, p. 101-124, Inaugural Issue,
Winter 1990.