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."

Crise: torniquete fiscal & aumento de legislação

Jorge Vianna Monteiro

Sumário: 1. Introdução; 2. Impostos e ano eleitoral; 3. Lidando com emergências; 4. Conclusão.

1. Introdução

A trajetória da economia brasileira desde 1990 tem evidenciado um confronto latente de "dimensões trágicas" (Lahav, 1988:531) entre as políticas implementadas pelo governo, em resposta a sucessivas crises ou emergências, e a preservação das regras do jogo. De um modo geral, estas têm sido dissipadas em prol do atendimento às preferências da alta gerência econômica do Executivo federal. Ou, dito de outro modo, os burocratas do Executivo conseguem neutralizar a crise tão efetivamente que acabam por tornar as instituições menos democráticas (Lahav, 1988:531).

Tome-se a corrente discussão que vem sendo alimentada pelo governo: seria criado um novo sistema de alíquotas no imposto de renda da pessoa física (IRPF), em que, entre outras inovações, seu teto seja puxado dos atuais 27,5% para 30%. Pouco tempo decorreu após a efetivação da reforma tributária (EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003) e já está o governo acenando com mudanças adicionais no regime do IRPF, justificando a solução em nome do esforço de ajuste fiscal.

Subjacente a essa classe de ocorrências está a pretensão de que a ordem econômica precisa operar sobre uma "constituição de emergência" (Monteiro, 2004a).

2. Impostos e ano eleitoral

A racionalidade dos políticos é ditada, em última instância, por sua sobrevivência eleitoral e, portanto, aumentar impostos, próximo a uma eleição, não seria um comportamento observável em um ano como 2004 na economia brasileira. Todavia, essa dependência é substancialmente qualificada pelo ambiente institucional em que ela possa ocorrer.

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

Assim, a estratégia do governo é acomodar esse aumento em uma correção nos valores da tabela de descontos do IRPF, isto é:

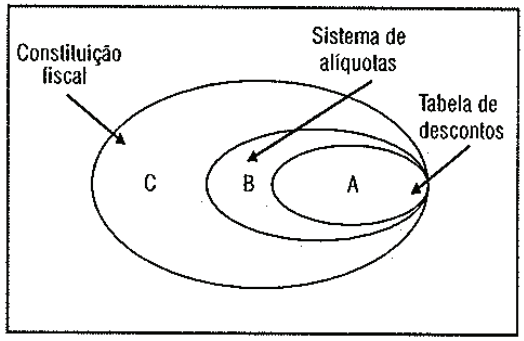
- no tempo t — aceitar atualizar a tabela e, simultaneamente, ter a compensação da eventual perda de receita do imposto de renda, elevando-se o teto das alíquotas de incidência do imposto;
- em $t + 1$ — os burocratas terão a seu dispor um conjunto ampliado de instrumentos de intervenção, já que mantido o poder discricionário de decidir quanto a futuras atualizações da tabela de descontos, o sistema tributário passará a ser operado com um limite de confisco de renda pessoal mais elevado do que o que vigorava no tempo t.[1]

Heresia eleitoral? Não, propriamente.

A questão das alíquotas vem sendo deliberadamente encaminhada junto a uma outra mais saliente: a longa e forte defasagem monetária da tabela de descontos do IRPF. Ou, mais didaticamente, a agenda tributária é apresentada aos eleitores-contribuintes com a hierarquia mostrada na figura 1.

Figura 1

Regime do IRPF



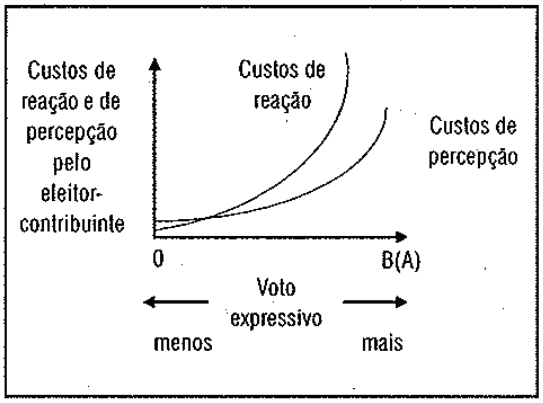
De acordo com a figura 1, este é um ambiente institucional muito mais confortável para políticos e burocratas, do que decidir avulsamente quanto a *B*. Isso porque, diante das decisões quanto a *A*, o eleitor-contribuinte está relativamente mais distante de seus interesses, isto é, ele percebe de um modo indireto ou menos imediato o quanto sua renda pessoal fica comprometida por uma não-correção na tabela do IRPF, comparativamente a uma decisão *B* de elevar alíquotas.

Em linguagem técnica, a sua atitude como eleitor no tema *A* é *expressiva* (Mueller, 2003:320-22) porque ele votaria não em razão de um dado resultado fiscal ("voto instrumental"), mas para manifestar uma opinião quanto a que prática fiscal deveria ser adotada. Ou ainda, o ato de apoiar uma política *A*, traduzida por uma legislação que atualiza a tabela do IRPF, equipara-se à manifestação de um trabalhador da indústria do petróleo contrário à eliminação de restrições à perfuração de petróleo em certa região, por ser ele um adepto da preservação do meio ambiente. Essa atitude lhe traz benefícios *expressivos* (Crampton e Ferrant, 2004:78).

[1] Em 2006, por exemplo, diante de mais uma "emergência econômica", a tabela do IRPF não sofrerá correção e, além disso, em certas faixas de renda o contribuinte estará se confrontando com alíquotas mais elevadas (ou "mais progressivas", no vocabulário oficial). E o governo terá apertado um pouco mais o torniquete fiscal.

Figura 2

Custos de transação na política do IRPF



Ao mesmo tempo, essa vinculação adotada pelo governo, em que $\{A \rightarrow B \rightarrow C\}$, pode ser relacionada à conjectura Twight (Twight, 1988): os políticos intencionalmente emolduram suas decisões de política econômica de tal modo que os custos de transação a que fica sujeito o eleitor-contribuinte são majorados. A figura 2 ilustra essa possibilidade.

Com $B(A)$ indicando o grau de vinculação da decisão B relativamente à decisão A, percebe-se que quanto mais elevado for esse grau:

- mais difícil é para o contribuinte perceber o impacto da carga tributária sobre sua renda e seu patrimônio;
- torna-se mais difusa a oposição que ele pode fazer a esse confisco.

Em decorrência, pode mesmo ocorrer que esse eleitor-contribuinte acabe por apoiar uma política que é contrária a seus interesses, já que é levado a perceber benefícios *expressivos* ao apoiar tal política (Crampton e Ferrant, 2004:79).

3. Lidando com emergências

O reconhecimento de uma crise ou emergência pode levar a sociedade a referendar, em curto prazo, o avanço estatal sobre suas liberdades econômicas (crescentes restrições regulatórias e não-regulatórias impostas ao conjunto de escolhas dos agentes privados) e, em longo prazo, a alteração de toda a arquitetura constitucional.[2]

Como lidar com essa anomalia?

Esse tipo de atuação do governo é compreensível — e mesmo aceitável — porém, há que expor o governo quando ele age à margem da Constituição (Gross, 2003). Por exemplo, por meio de deliberação razoavelmente autônoma da legislatura. A economia brasileira, no entanto, oferece um contra-exemplo disso: a coalizão majoritária no Congresso Nacional atua como mera extensão do Executivo, endossando *a priori* as políticas propostas por este.

Fosse outro o comportamento da legislatura e teríamos por conseqüência (Gross, 2003:1024):

- a separação entre a ação proposta ou empreendida pelo Executivo e sua ratificação *ex post* pelo Congresso, introduzindo um elemento adicional de incerteza quanto à possibilidade de implementar políticas públicas, o que contribuiria para tornar mais compacto o conjunto de escolhas dos burocratas;

[2] Veja-se, por exemplo, a desestabilização do sistema de separação de poderes provocada pelo intenso e recorrente uso de medidas provisórias.

- não obstante, haveria o reconhecimento do uso de poder extralegal e de sua implicação sobre a estabilização das regras constitucionais.

Uma contrapartida desse padrão de reação governamental à crise econômica é o aumento de legislação, que pode se dar por vários motivos (Gross, 2003:1031-34):

- novos mecanismos decisórios são criados e aqueles já vigentes tornam-se mais especializados.

Uma ilustração disso decorre da ampla delegação ocorrida com as "agências nacionais" (Anatel, Aneel, ANP etc.). À medida que essa delegação incorpora amplos poderes legislativos e judiciais ("supermandato") na área de regulação atribuída à agência, pode-se antecipar um intenso fluxo de atos produzidos sob o "guarda-chuvas" da lei aprovada no Congresso (tome-se por exemplo a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 e o mandato da Anatel):

- estratégias dos agentes privados devem ser reconfiguradas, de modo que algumas delas sejam inibidas senão de todo bloqueadas.

Talvez nenhum período de crise na economia brasileira tenha deixado tão transparente o uso de legislação com esse propósito como a implementação do Plano Collor I (1990):

- sendo a emergência uma conjuntura em que fica politicamente mais fácil aprovar nova legislação, essa opção torna-se preferível à pura e simples adaptação da legislação já em vigor.

Uma variante dessa fonte de expansão de legislação é que a emergência oferece aos políticos se exporem à opinião pública por sua maior capacidade de reação, independentemente da nova legislação representar um comprometimento firme de que o governo implementará o novo instrumento legal. Tal reação pode se dar simplesmente para ganhar tempo, minimizar críticas quanto ao imobilismo do governo etc. Põe-se em marcha uma autoalimentação legislativa em razão de que

> o grande número de regras de emergência simultâneas ou paralelas [tem sua] complexidade aumentada pela "superposição" de decisões voltadas para "regularizar" a situação imediatamente precedente e, assim, incorporando regras retroativas e regimes de transição.
>
> (Gross, 2003:1032, nota 79)

Um exemplo recente nesse sentido é dado pela MP nº 54, de 26 de agosto de 2002. Reavivando a regulação do setor de energia empreendida na crise iniciada no ano anterior, essa MP oferece proteções e garantias às empresas do setor e aperfeiçoa o esquema de subvenção às tarifas de energia elétrica ("seguro apagão"), em razão do ônus financeiro provocado no período do racionamento de energia (Monteiro, 2004b:278).

- E, sem esgotar as possibilidades, a crise leva a que se tomem decisões apressadas, inacabadas, que transferem para a fase de sua implementação um

amplo contingente de adaptações em sua formatação econômica e legal.

Outra vez, a crise de energia em 2001 oferece um exemplo dessa possibilidade, com a seqüência das MPs nº 2.147 (15 de maio de 2001), nº 2.148-1 (22 de maio de 2001) e nº 2.152-2 (1º de junho de 2001) (Monteiro, 2004:263-65): em pouco mais de 15 dias, as duas últimas, reedições da primeira, acrescentaram-lhe novos dispositivos *que lhe duplicaram o número de artigos e, assim, redefiniram a cobertura do regime regulatório,* recém-implementado.

Em todos os exemplos aqui citados percebe-se um modelo ambíguo de Estado (Bressman, 2003:486-90):

- em termos pragmáticos, a alta gerência econômica apresenta-se insuficientemente atenta à coordenação decisória, resultando daí conflitos e duplicações.

De longa data, a organização governamental brasileira tem negligenciado metodologias decisórias que viabilizem e aprimorem funções de planejamento.

- Em termos políticos, a orientação dos governos tem sido a de acatar a necessidade de controlar a dimensão orçamentária das políticas públicas, cedendo, todavia, na dimensão regulatória.

Mesmo porque esta última é menos perceptível e mensurável, tampouco é ela um alvo das atenções preferenciais de agências multilaterais, como o FMI ou o Banco Mundial. Pelo menos, *ainda* não recebe essa atenção.

- Em termos constitucionais, acostumamo-nos a ver no Executivo unitário o agente que concentra a ação nas crises econômicas.

4. Conclusão

A economia brasileira oferece vasto repertório de ocorrências em que os limites constitucionais a que se sujeita o governo são trivialmente contornados. O afrouxamento da constituição fiscal aqui analisado amplia as opções de políticas públicas tanto quanto os processos segundo os quais essas políticas podem ser implementadas.

Um passo significativo na tentativa de neutralizar o uso da estratégia identificada anteriormente (seção 2) é a de acrescentar-lhe a exigência de que, a partir da vigência das novas alíquotas do IRPF (a partir de $t+1$, por exemplo), também vigorará uma nova regra constitucional: a cada ano, a tabela de descontos do IRPF será atualizada pelo indexador oficial da inflação. É certo que o governo tentará, então, induzir o voto expressivo do contribuinte, ao tornar essa uma questão de ser ou não favorável ao retorno da correção monetária. Não é não!

Essa é essencialmente uma questão da disciplina constitucional a que um governo democrático está sujeito: a política econômica não pode se sobrepor às regras constitucionais. Perceba assim, leitor, um ônus muito maior do que o peso dos impostos: uma ordem constitucional instá-

vel — com a qual contemporizamos ao longo dos últimos anos — tem como desfecho inexorável a perda de mais um pouco de suas liberdades econômicas.

Em outra frente, a adaptação ao intenso uso de MPs foi feita com a transferência de poder decisório dos legisladores (que detêm mandato eletivo) para os burocratas (não-eleitos). Mesmo no regime da EC nº 32 (11 de setembro de 2001), que restringiu o uso de MPs, persiste a cultura de que a Constituição é um conjunto de regras acessórias que deve viabilizar propósitos, objetivos e metas do plano econômico de governo.

Mesmo que, hoje, as MPs sejam trazidas à consideração da legislatura em um período relativamente mais curto, elas preservam sua propriedade de promover efeitos imediatos, antecipadamente ao pronunciamento da legislatura. De resto, a coalizão governista sempre poderá ser acionada para aprovar a decisão do Executivo, nos termos mais preferidos pela burocracia, ativando-se para tanto intensa e específica troca de votos (*logrolling*).

Referências bibliográficas

BRESSMAN, L. Arbitrariness and legitimacy in the administrative state. *New York University Law Review*, v. 78, n. 46, p. 461-556, May 2003.

CRAMPTON, E.; FERRANT, A. Expressive and instrumental voting: scylla and charybdis of constitutional political economy. *Constitutional Political Economy*, v. 15, n. 1, p. 77-88, Mar. 2004.

GROSS, O. Chaos and rules: should responses to violent crises always be constitutional? *Yale Law Journal*, v. 112, n. 5, p. 1011-1134, Mar. 2003.

LAHAV, P. A barrel without hoops: the impact of counterterrorism on Israel's legal culture. *Cardozo Law Review*, v. 19, p. 529-579, 1988.

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

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

———. Emergências, crises & fundamentos constitucionais. *Revista de Administração Pública*, v. 38, n. 2, mar./abr. 2004a.

———. *Lições de economia constitucional brasileira.* Rio de Janeiro: FGV, 2004b.

MUELLER, D. *Public Choice III.* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

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