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 relevância da retomada do debate constitucional

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

O governo bem que gostaria que o desequilíbrio das contas externas também pudesse estar relacionado a algum tipo de reforma, em relação à qual ele pudesse exercer o seu vasto poder discricionário, assim como transferir ou compartilhar responsabilidades com o Congresso Nacional, no estilo já consagrado na esfera do ajuste nas contas públicas. Contudo, pouco há que fazer em um segmento em que tem sido frustrante a reação das exportações aos estímulos cambiais, fiscais e monetários. Igualmente, pouco contribui para aliviar as contas cambiais a estratégia de fomentar expectativas quanto a uma significativa recuperação da economia em 2000: estaríamos saltando de uma virtual estagnação para um crescimento do PIB da ordem de 4%. Seria benéfico que tal expectativa contaminasse mais acentuadamente os investidores estrangeiros, de sorte que a pressão por maiores importações, a lenta recuperação das exportações e o déficit na conta de juros fossem amplamente neutralizados pela entrada líquida de capitais.

Todavia, o cenário institucional está em deterioração, especialmente em razão das fortes concessões que o presidente da República e, cada vez mais, o seu partido, o PSDB, terão de fazer para recuperar a trajetória que leve ao sucesso eleitoral em 2000 e 2002. Assim, o ajuste fiscal custará a se materializar nos moldes originariamente previstos.

Pior ainda: o presidente não deve esperar muito mais cooperação das demais forças de sua base de sustentação. A disputa política será tanto mais acelerada quanto mais difícil for a recuperação da popularidade do presidente (Monteiro, 1999) e, obviamente, diante da certeza de que, enfim, o governo tem data terminal prevista — o que não ocorreu ao longo do primeiro mandato, quando a sinalização desde cedo apontava para uma estada no poder por mais quatro anos (Monteiro, 1998), facilitando a cons-

* Professor de políticas públicas da EBAP/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio.

trução de uma coalizão majoritária em torno do programa econômico.[1]

2. Um poder de governar que cresce e cresce

A voracidade e o caos[2] promovidos pelo governo na área tributária ficam obscurecidos pelo enorme esforço de marketing político centrado no programa de investimentos (2000-03) e na proposta orçamentária da União para 2000, que tenta reverter a sorte da conjuntura econômica, *da noite para o dia*.[3]

Também ressurgem no altar da admiração dos economistas nacionais — secundando o renovado otimismo quanto à política econômica — os Tigres asiáticos. O prazo da recuperação das economias da Indonésia, Tailândia, Malásia, Coréia do Sul, entre outras, após os recentes surtos de crise, passa a ser usado como padrão das expectativas quanto aos rumos da economia brasileira. É nisso que se apóia a versão de que, decorridos cerca de nove meses da adoção do câmbio flutuante, estamos prestes a reverter a conjuntura, com a retomada do crescimento das exportações e, já agora, com o complemento de volumosos gastos na infra-estrutura.

O governo foi mais longe, no entanto: converteu uma construção constitucional (art. 165 da Constituição) — o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária — em um biombo que pretende tornar politicamente barata mais uma consolidação de aumento de impostos, a saber:

- a prorrogação, por mais três anos (MP nº 1.858-8, de 27 de agosto de 1999), dos 4% adicionais na alíquota da CSLL (contribuição social sobre o lucro líquido), que vigoraria somente até o final deste ano;
- o aumento de 2 para 3% na alíquota da contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins) — por ora, compensável no recolhimento da CSLL;
- o aumento de 0,38% na alíquota do IOF, a vigorar no período em que a CPMF não foi cobrada;
- a prorrogação do adicional de 10% na alíquota do imposto de renda incidente sobre rendimentos da pessoa física superiores a R$1.800, e que também expiraria ao final de 1999.

Em paralelo, o secretário da Receita Federal persiste na aprovação do imposto de renda mínimo para as empresas; lança-se o balão-de-ensaio de um

---

[1] Como sucedâneo, o governo lançou (em 31 de agosto de 1999) um vasto programa de investimentos na infra-estrutura (PPA) e tenta construir a imagem de uma revolução orçamentária em 2000. Esse é um esforço de curto alcance. A realidade institucional em que os burocratas detêm e exercem enorme poder de dar-o-dito-pelo-não-dito retira grande parte da credibilidade desse tipo de comprometimento. Outro fator que atua na mesma direção é a ambigüidade da escolha do novo ministro do Desenvolvimento: seu discurso é "desenvolvimentista", acomodado em um horizonte em que o governo se propõe a ativar um plano de obras, porém em uma circunstância em que a estabilidade de preços enfrenta incertezas crescentes, interna e externamente. Talvez tivesse sido uma melhor estratégia escolher mesmo um nome da base de sustentação no Congresso Nacional — o que sempre poderia ser lido como um esforço para aprofundar a negociação política tão delicada na conjuntura.

[2] Tomo estes termos emprestado de Mashaw (1999).

[3] Uma vez mais, volta à cena o fraco argumento dos bons *fundamentos* que dariam sustentação à economia nacional. Afinal, que fundamentos são esses que geram tanta e tão permanente taxa de desemprego da mão-de-obra, tão reduzida taxa de poupança nacional, tanta aposta na subida do dólar e tão elevadas taxas de juros?

imposto sobre combustíveis (como alternativa à elevação de preços dos derivados do petróleo); e propõe-se também renovar a vigência do fundo de estabilização fiscal (FEF), pelo qual o produto de toda essa capacidade impositiva da União pode ser operado, em boa margem, no melhor julgamento dos burocratas do Executivo, sem a anuência dos legisladores.

As discussões sobre impostos podem ser alocadas em duas categorias: a que se ocupa com a maximização das receitas governamentais e que é típica nas manifestações do secretário da Receita Federal, por exemplo; e, de outro lado, a vertente que integra a tributação a conceitos mais amplos de bem-estar. A tributação não é um fim em si mesmo, mas um meio pelo qual se procura viabilizar a oferta de certos bens e serviços.

Todavia, há que reconhecer, em ambos os casos, o fenômeno do *rent-extraction* (McChesney, 1997), ou seja, a não-passividade do contribuinte e, mesmo, a sua demanda para evitar o imposto. O reflexo disso é igualmente relevante: a não-passividade dos políticos frente à política tributária.[4]

Uma vez que reconheçamos que políticos e burocratas atuam no jogo de política econômica como qualquer agente privado — tentando maximizar seus respectivos interesses —, percebemos que o imposto (que é um preço) não é propriamente estabelecido em sintonia com o custo da provisão de bens e serviços, mas segundo peculiaridades do processo político. Criam-se benefícios baratos para certos segmentos sociais, para em seguida torná-los cativos desse atendimento e, assim, facilitar a sustentação da carga fiscal ampliada (McChesney, 1997).[5]

Uma outra extensão da questão tributária — e que talvez justifique o renovado fascínio pelas ditaduras asiáticas — decorre dos *processos* que secundam todas essas novas propostas e sinalizam com a manutenção de uma elevada dissipação das instituições representativas. O governo, em suas diversas jurisdições, retém cerca de 32% do PIB, por conta de sua capacidade tributária. Porém, esse fenômeno é substancialmente mais alarmante, quando visto na perspectiva de como ocorrem as escolhas públicas no Brasil.

A pretensa transparência a que faz menção o presidente da República é posta abaixo por uma evidência simples e objetiva: a feitura das leis tem flutuado em torno de 6,8 medidas provisórias (atos administrativos da burocracia do Executivo, porém com *status* de lei) para cada ato legislativo autônomo do Congresso

[4] Por que, por exemplo, repetidamente tem sido reprovada a idéia de criação de um imposto sobre grandes fortunas? Uma vez que se entenda a importância de ameaças com credibilidade e a habilidade de grupos de indivíduos em "comprar de volta" certos direitos, essa ocorrência fica mais clara. Esse é o tipo de legislação que traz perdas potenciais a certos setores da economia, de modo que — uma vez as devidas contribuições a campanhas eleitorais tenham sido feitas — tais propostas acabam arquivadas (Hill, 1998).

[5] O argumento do presidente da República (31 de agosto de 1999), de que "o Orçamento [na versão do ano 2000] dirá ao país o que será e o que não será feito com o tributo do contribuinte que vai, sim, pagar imposto, mas vai saber onde está sendo aplicado esse imposto, programa por programa", deve ser entendido nessa perspectiva de análise. Também é simplista pensar que a ira de certas lideranças no Congresso Nacional, quanto à consolidação tributária ora proposta, seja alimentada por uma genuína atenção para com o interesse geral. Mesmo porque "o único imposto bom é um imposto impossível" (Ramseyer, 1993).

Nacional, a valer a média do período junho/agosto de 1999.[6]

Assim, a elevada carga tributária pode ter implicações ainda mais graves, do ponto de vista do bem-estar social, quando considerada na perspectiva de seus processos. Devemos, pois, retornar à questão constitucional.

3. A Constituição sedimentar

Uma decorrência não antecipada do longo processo de reformas que acompanha a política de estabilização econômica nos últimos quatro anos é o enfraquecimento de uma discussão essencial: qual a configuração da totalidade do texto constitucional?

Até aqui as iniciativas — bem ou malsucedidas — têm ficado concentradas em projetos de emenda específicos. Pouco a pouco, a *nova* Constituição vai assumindo uma característica híbrida, em que é notória a mistura da concepção de 1988 com as novas realidades que motivaram os diversos blocos de emendas: "econômica", "administrativa", "previdenciária", e futuramente "política" e "tributária". Mas e o todo do contrato social? Em que extensão essas incursões avulsas são percebidas como coordenando um conjunto coerente em inspiração, ideologia e operacionalidade? Mais especificamente, como ficam valores mais gerais como o bicameralismo, o federalismo e o sistema de separação de poderes?

Por outro lado, tem ficado evidente quão essencial é que o governo enquadre suas ações em uma referência menos volátil, de modo a que a busca pelas reformas não pareça uma histeria nem se apresente como uma panacéia. Para tanto, há que se recompor o nível do debate político, há muito perdido nessa visão particularizada que compromete a arquitetura constitucional.

É bem provável que a Constituição que emergirá, após serem aprovadas todas as reformas, torne-se um documento não-implementável, tanto quanto se argumenta sobre a configuração atual. O custo social dessa estratégia pedaço-a-pedaço ficará, então, bastante evidente.

É também muito provável que ainda esteja longe o dia em que chegaremos à estabilidade constitucional, quando a configuração da Constituição for robusta o suficiente para dissuadir uma maioria qualificada (3/5) da sociedade a tentar alterá-la. Essa mesma questão deve ocupar os proponentes das reformas, de vez que, aprovadas as correspondentes emendas, sua validade deve ser preservada por um bom tempo.[7] Será sensato ou mesmo possível permanecer fiel a um contrato social escrito em 1988 e que tem tido muitas de suas cláusulas direta ou indiretamente alteradas, por força das prioridades de política econômica? Em que extensão há uma continuidade entre o texto efetivamente em vigor e o texto original?

Com a profunda mudança do ambiente econômico e em face das crises ex-

[6] Portanto, a questão central na atualidade da economia política brasileira não é propriamente a da oportunidade de se promover ou não uma "bolha de desenvolvimento" que possa vir a comprometer a estabilidade de preços. De igual modo, não subsiste o problema de ativar um substancial experimento de planejamento econômico, em um ambiente onde tudo que o governo pode exibir como capacidade de planejar é uma boa gerência de projetos. Planejamento é muito mais do que isso!

[7] Percebe-se a armadilha que significa a adoção de um rito simplificado para se promover mudanças constitucionais e, assim, acelerar o cronograma dessas reformas.

ternas mais recentes, a idéia de uma "Constituição viva" que acompanhe os eventos, em bases correntes, prospera na retórica oficial.

Enfim, há espaço para ser fiel à Constituição?

A resposta não é tão elementar quanto poderia parecer. Talvez seja necessário ampliar o âmbito dessa discussão para que se tenha um entendimento mais completo dos comprometimentos constitucionais contemporâneos (Friedman & Smith, 1998). A fidelidade à Constituição propriamente dita não se confunde necessariamente com a fidelidade à ideologia em que está imerso o texto de 1988. Esse texto define práticas que são complementadas por decisões judiciais (STF), na legislação do Congresso Nacional, e, por certo, na avassaladora ordem legal construída pela emissão de MPs, sendo que mais de 4/5 dessa emissão concentram-se no período pós-Real.

Todas essas decisões, leis, práticas e comprometimentos tornaram-se uma rocha sob nossos pés, consolidada pela passagem do tempo. Na significativa metáfora do professor Lawrence Tribe é essa rocha sedimentar em que nos situamos que é efetivamente a Constituição em vigor (Tribe, 1995).

Podemos compreender melhor a metáfora da Constituição sedimentar. Suponhamos que a variedade de cláusulas constitucionais seja espalhada em um tabuleiro: o art. 62, da emissão de MPs, está aqui; o art. 14, que trata da eleição dos chefes de Executivo, está ali; as limitações ao poder de tributar (art. 150), mais adiante, entre outros exemplos. Agora, por cima de cada uma dessas cláusulas coloquemos as respectivas emendas constitucionais (ECs) aprovadas pelo Congresso Nacional e que envolvam uma ou mais dimensões dessas cláusulas: ECs nº 6/95 e nº 7/95 e o art. 62; EC nº 16/97 e o art. 14; EC nº 3/93 e o art. 150, e assim por diante. Esse é o *desenvolvimento interpretativo* (Friedman & Smith, 1998) da Constituição.

Há, pois, uma figura que se modifica de duas para três dimensões, com o tabuleiro transformando-se numa *topografia* (Tribe, 1995). Certas cláusulas — por exemplo, aquelas que estão inclusas na reforma da previdência ou na reforma econômica — são "montanhas", com sucessivas camadas de inovações institucionais. Outras estão virtualmente intocadas — a limitação das taxas de juros em 12% ao ano (art. 192, §3º), por exemplo — e são "vales" nessa topografia.

4. Conclusão

No caso em discussão, por certo que seria exagero imaginar que essas camadas sejam determinadas pela *história* da Constituição. Mas a importante lição a que nos leva a interpretação sedimentar é a de um roteiro para a retomada e renovação do debate institucional-constitucional no Brasil, apresentado a seguir.

- Qual o grau de comprometimento que a Constituição pode ter relativamente às preferências reveladas pelos que correntemente exercem o poder de governar? Ou, dito de outro modo, como relacionar o que está na base e no topo da topografia constitucional?[8]
- Como se pode querer que os novos valores constitucionais propostos pelo

[8] Especialmente quando as camadas do topo têm a determinante de manifestações pouco autônomas do Congresso Nacional, de vez que as prioridades foram sendo consolidadas na ordem legal das MPs.

ESTE VOLUME DEVE SER DEVOLVIDO À BIBLIOTECA

governo sejam de fato encampados duradoura e trivialmente pela sociedade, em um ambiente em que os comprometimentos constitucionais encontram-se sob permanente contestação?

Que espaço há para a competência judicial, quando o quadro constitucional esbarra em complexos problemas de identificação dos próprios valores mais fundamentais na sociedade?

Referências bibliográficas

Friedman, B. & Smith, S. The sedimentary Constitution. *University of Pennsylvania Law Review*, *147*(1):1-90, Nov. 1998.

Hill, P. Review of "Money for nothing", of F. McChesney. *Public Choice*, *97*(4):734-7, Dec. 1998.

Mashaw, J. *Greed, chaos, and governance: using public choice to improve public law*. New Haven, Yale University Press, 1999.

McChesney, F. *Money for nothing: politicians, rent extraction, and political extortion*. Cambridge, Harvard University Press, 1997.

Monteiro, J. V. *Economia & política: instituições de política econômica no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

———. Motivos para reflexão. *Estratégia Macroeconômica*, *7*(167), 23 de ago. 1999.

Ramseyer, M. On the political improbability of efficient tax policy: asset-specificity and the returns to politics. In: Oldman, O. & Kaneko, H. (eds.). *A final draft report from fair to the World Bank on taxation and economic growth*. Tokyo, Foundation for Advanced Information and Research, 1993.

Tribe, L. Taking text and structure seriously: reflexions on free-form method in constitutional interpretation. *Harvard Law Review*, *108*, 1995.

CORREÇÃO

O texto publicado nesta seção, na *RAP*, *33*(3), maio./jun. 1999, à página 210, foi publicado com uma incorreção. O texto correto é o seguinte: "Ou, ainda, em tempos em que vai sendo revigorado o otimismo de que não mais teremos em 1999 uma recessão de 4,5%, mas de 1,5 a 2%, como serão conciliados os objetivos desenvolvimentistas do governo com a disciplina monetária tutelada pelas metas inflacionárias?".

N.Cham. 350.0005 0001 p
Título: Revista de administração pública. .

343669
73669

v.33, n.5, set./out. 1999 FGV - BMHS AB