

A tragédia dos comuns e a governabilidade fiscal

Marcus André Melo

Folha de S.Paulo, 17.2.2020

Na área fiscal a transição para um padrão 'presidentes fracos, Congresso forte' tem riscos

A estrutura de incentivos de parlamentares leva-os a serem agentes da irresponsabilidade fiscal porque o imperativo de sua sobrevivência eleitoral tende a gerar demandas crescentes e insustentáveis sobre o Orçamento: eles apropriam-se dos benefícios concentrados de suas ações, mas não incorrem nos seus custos difusos (ex. inflação).

A estrutura de incentivos dos presidentes é diferente: eles têm incentivos para internalizar os custos fiscais, pois, ao contrário de parlamentares, são punidos eleitoralmente pela inflação e pelo desempenho da economia.

Há dois modelos globais de relações Executivo-Legislativo na área orçamentária. Em um extremo, temos os casos de Inglaterra, França e Canadá, em que o Poder Executivo domina o Orçamento. Seus escores no índice de instituições orçamentárias legislativas, de Joachim Wehner, vão de 20 a 23, (cf. *Assessing the power of the purse: an index of legislative budget institutions*). O Brasil adotou esse modelo: a extensa delegação de poderes ao Executivo entre nós teve lugar em 1988.

No segundo modelo, que caracteriza os casos de EUA (escore de 89), Suécia e Holanda, o protagonismo é do próprio Legislativo, e a coordenação está a cargo dos partidos políticos e comissões congressuais fortíssimas. Partidos políticos disciplinados podem alinhar interesses distintos de parlamentares e governos. Eles têm uma “marca”, o que os leva a cultivar uma reputação de longo prazo.

Sendo assim, a visão de interesses irreconciliáveis entre Executivo e Legislativo é descabida: ambos têm incentivos (ainda que assimétricos) para resolver o problema da tragédia dos comuns, embora isso não garanta sucesso em fazê-lo.

A transição de um equilíbrio baseado em presidentes fortes e Parlamento fraco para um baseado em Executivos fracos e Parlamento forte representa uma ruptura com o padrão vigente nos últimos 30 anos entre nós.

Há, portanto, dois equilíbrios possíveis, para o que contribuem muitas outras variáveis como a regra eleitoral, financiamento de campanha, sistema partidário, organização do Congresso. São equilíbrios globais, e assim a transição exige longo processo de adaptações em várias margens. O risco é ficarmos no meio do caminho.