



Política tributária como política pública. Análise do sistema tributário pela tipologia de Theodore Lowi

*Taxation as policy. Analysis of tax system through
Theodore Lowi's framework.*

Daniel Telles de Menezes

*Procurador da Fazenda Nacional em Santo André/SP
Mestre em políticas públicas pela Universidade Federal do ABC*

1 Introdução. 2 Política Tributária como Política Pública. 3 Política Tributária no Modelo de Theodore J. Lowi. 4 Caso PERT. 5 Conclusões.

Resumo. Este artigo promove a discussão, a partir de revisão bibliográfica, acerca do reconhecimento da política tributária como objeto de estudo da ciência política no campo das políticas públicas e da posição topológica desta política de acordo com o referencial estabelecido por Theodore Lowi em “*Four Systems of Policy, Politics, and Choice*” a fim de identificar o padrão de comportamento esperado dos atores no seu processo de formulação. No momento seguinte, o trabalho busca avaliar, por meio de registros documentais do processo legislativo, matérias jornalísticas e pareceres jurídicos emanados da burocracia especializada, se a produção da Lei nº 13.496/2017 que instituiu o Programa Especial de Recuperação Tributária refletiu as previsões extraídas do modelo de análise de Lowi.

Palavras-chaves. Política pública. Política tributária. Autonomia. Lowi. PERT.

Abstract. This article promotes the discussion, from a bibliographical review, about the recognition of the tax policy as an object of study for political science in the field of public policies, and the topological position of this policy in accordance with the reference established by Theodore Lowi in

“*Four Systems of policy, politics, and Choice*”, to identify the expected behavior pattern of the actors in its formulation. At the next moment, the work seeks to evaluate, through documentary records of the legislative process, journalistic materials and legal opinions emanated from the specialized bureaucracy, if the production of Law No. 13.496/2017 which instituted the special tax recovery program reflected the forecasts extracted from the LOWI analysis model.

Key words. Public policy. Tax policy. Autonomy. Lowi. Pert.

1 Introdução

Em uma primeira aproximação, podemos dizer que políticas públicas são as ações do estado para a consecução de suas finalidades institucionais¹, ou, na fórmula sintética de Parada, “políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”² Em estados democráticos, trata-se do programa pelo qual o governo mobiliza recursos para fornecer bens da vida reputados úteis ou necessários pela sociedade, que o constituiu por meio de mandatos eletivos. Em alguns casos, o fornecimento desses bens configura obrigação constitucional do estado, em outros consiste em opção política democraticamente eleita. De todo modo, dever ou opção, cabe ao governo, aqui considerado em sentido amplo o legislativo e o executivo, decidir quais, quantos e de que forma os recursos serão aplicados em cada programa.

Em tal contexto, uma das questões centrais para o desenvolvimento de qualquer ação governamental diz respeito ao seu financiamento, o que, nos estados modernos de regime capitalista, implica a existência de um sistema de tributação capaz de transferir recursos financeiros dos indivíduos que compõem a sociedade para o tesouro estatal. Talvez por esta razão o tema da tributação tenha se inserido na análise de políticas públicas apenas indiretamente, não como política objeto de estudo, mas como variável capaz de explicar outras políticas.³

¹ BUCCI, Maria Paula D., *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2000.

² PARADA, Eugenio L. *Política y políticas públicas*. IN SARAIVA, Enrique et al (org). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. Iv. p. 67.

³ MENEZES, Daniel. *Modelo Federativo e Participação Social em Políticas Públicas*. No prelo.

Por outro lado, para a ciência da tributação, a economia e o direito tributário, a política fiscal tem um papel central como objeto de estudo e nela se identificam outras funções que não o simples fornecimento de recursos para o estado desenvolver suas atividades. Em outras palavras, nestes outros campos de pesquisa, a política tributária é analisada como possuidora de objetivos próprios em termos de transformação da vida em sociedade e de indução de resultados econômicos específicos. Esta perspectiva, porém, negligencia aspectos políticos da instituição de uma política tributária, restringindo-a ao que é, ou deveria ser, sem esclarecer o porquê de o sistema ser como é ou não ser como deveria ser. Neste sentido, Saraiva aponta que:

Nos países de cultura latina, a perspectiva jurídica mantém sua vigência alicerçada no legalismo próprio da conformação dos seus sistemas estatais. Essa visão leva a uma consideração um tanto estática do Estado e da administração pública, que privilegia o estudo das estruturas e das normas que organizam a atividade estatal. O estudo circunscreve-se às questões de *lege data* e de *lege ferenda* e deixa de lado as realidades vitais que permeiam as estruturas públicas.⁴

Neste artigo procuraremos analisar a política tributária através do modelo proposto por Theodore Lowi em *“Four Systems of Policy, Politics, and Choice”*⁵ a fim de posicioná-la entre as categorias do autor e com isso discutir as variáveis relevantes para uma investigação consistente, do ponto de vista da ciência política e das políticas públicas, a respeito dos porquês do sistema tributário.

2 Política Tributária como Política Pública

Para afirmarmos que a política tributária pode ser objeto de estudo autônomo no campo de políticas públicas, e não somente como elemento de financiamento dos outros programas estatais, temos necessidade de bus-

⁴ SARAIVA, Enrique. Política Pública: Dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura. IN SARAIVA, Enrique *et al* (org). op. cit. pp. 21-22.

⁵ LOWI, Theodore J. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Public Administration Review, vol. 32, nº4 (jul. – ago., 1972), pp. 298-310.

car os caracteres definidores de tal categoria para em seguida verificarmos sua presença em nosso objeto de estudo.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci “política pública é programa de ação governamental”⁶, que se materializa por meio de um arranjo institucional entre as esferas política e técnica, entendida como jurídico-institucional, isto é, a administração burocrática regrada pelo direito.

A seu turno, Leonardo Secchi define política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”⁷.

A visão de Saraiva enfatiza o aspecto decisório das políticas públicas, para quem consistem em “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”⁸. Mais adiante, o mesmo autor complementa sua definição para abarcar aspectos do jogo político (*politics*) e outros de ordem operacional. Afirma que:

“[É] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos [pelos diversos grupos que participam do processo decisório.”⁹

Já para Reinaldo Dias política pública é o “conjunto de princípios, critério e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais”¹⁰. O mesmo autor menciona ainda a definição de Larry Gerston como combinação de decisões, compromissos e ações feitas por quem detêm autoridade ou influência em um governo, e a de Peters como “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de agentes, e que influenciam a vida dos cidadãos”. Sinteticamente, Thomas Dye define política pública como o que o governo decide

⁶ BUCCI, Maria Paula D. op. cit. p. 33.

⁷ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ª ed. São Paulo: CENGAGE Learning, 2014. p. 4.

⁸ SARAIVA, Enrique. op. cit. p. 28.

⁹ Idem, ibidem. p. 29.

¹⁰ DIAS, Reinaldo, et al. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 12.

ou não fazer.¹¹

Em relação aos elementos das políticas públicas, ou seja, às derivações destes conceitos, a literatura é menos consistente.

Saraiva registra como elementos de uma política pública a institucionalidade, conjugando a elaboração por uma autoridade legal e a coercitividade; o caráter decisório; o sentido comportamental na aceção de um curso de ação; e o aspecto causal, sendo resultado de ações com impactos na vida social.¹² A seu turno Thoenig, referido por Saraiva, destaca cinco elementos das políticas públicas:

“um **conjunto de medidas** concretas; **decisões ou formas de alocação de recursos**; ela esteja inserida em um ‘**quadro geral de ação**’; tenha um **público-alvo** (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de **metas ou objetivos** a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores” (grifos nossos).¹³

Dias registra, ainda, que políticas públicas são um meio para realização de direitos estabelecidos nas leis do país e que, assim, seu elemento identificador seria a **decisão governamental (soberana)** consistente na definição de uma **estratégia** para solução de um **problema público**, com metas, previsões orçamentárias e planos de ação.¹⁴ O mesmo autor menciona ainda um estudo do BID que aponta características qualitativas das políticas públicas, tais como estabilidade, adaptabilidade, coerência, consideração do interesse público e eficiência.

A seu turno, a ONU, por meio de sua agência para alimentos e agricultura (FAO) elenca apenas dois elementos essenciais de uma política pública: **objetivos** e **instrumentos**. (<http://www.fao.org/wairdocs/ilri/x5547e/x5547e06.htm>)

A inconsistência a que nos referimos decorre não só da grande variabilidade de elementos encontrados na literatura, por vezes até ontologicamente discrepantes, mas também do fato de que não raro os elementos

¹¹ DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 14ª ed. Pearson, 2012.

¹² Op. cit. p. 31

¹³ THOENIG, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. *Traité de science politique*. v. 4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985. p.1-60. *apud* SARAIVA, Enrique, op. cit. p. 32.

¹⁴ DIAS, Reinaldo. op. cit. p. 16.

apontados por alguns autores são contestados por outros. Neste sentido, Secchi, logo após as definições, opta por apresentar os “nós conceituais” ou divergências essenciais entre o que diferentes autores defendem ser elemtar. Assim, aponta que a ênfase no elemento estatal presente em alguns conceitos não refletiria a realidade de políticas iniciadas ou executadas por atores privados, o que em alguma medida seria solucionado pelo conceito de Gerston e de Peters que destacam a influência de outros agentes no processo decisório e de implementação da política.

Também Dias registra controvérsia no uso do termo *governo* em algumas definições na medida em que os demais poderes, além do executivo, poderiam desenvolver políticas públicas. Ademais, aponta que políticas públicas se caracterizam por produzir bens públicos, e por serem impositivas.

Em outra linha de debate acerca dos elementos de uma política pública apontada por Secchi, discute-se se a abrangência das diretrizes seria essencial para distinguir política pública em sentido estrito, dos programas e ações que comporiam níveis operacionais da ação estatal.

Enquanto as discussões a respeito da iniciativa estatal ou multicêntrica, e da coercitividade da política importam pouco no caso do sistema tributário, a caracterização do produto da política como um bem público, feita por Dias, e o debate sobre sua abrangência colocado por Secchi lançam questionamentos importantes sobre nosso objeto de estudo.

A política tributária é, sem dúvidas, uma ação estatal visto que há muito se distinguiram o tesouro nacional e o patrimônio dos governantes, não mais se admitindo a perspectiva absolutista em que a coroa era ao mesmo tempo riqueza particular do soberano e recurso público, sintetizada na célebre frase “L’Etat c’est moi”, atribuída ao Rei Luís XIV. Tampouco se questiona que, nos dias atuais, apenas o poder público seja legitimado a impor tributos como atividade típica de exercício da soberania democrática dos estados de direito – “No taxation without representation” – nos quais não se admitem os tributos privados, existentes nos tempos das corporações de ofício. A coercitividade é, ademais, elemento essencial da definição de tributos no Brasil, distinguindo-os dos contratos públicos, nos quais as obrigações decorrem da vontade das partes, e não da lei.

Assim, o primeiro problema que vislumbramos para a caracterização da política tributária como política público é identificar se seu resultado direto pode ser caracterizado como bem público com valor próprio, ou se, ao contrário, seu produto consiste apenas na obtenção de recursos para

o financiamento de outras ações, o que a colocaria em um nível distinto de análise na categoria das variáveis determinantes das políticas. Esta forma de encarar o fenômeno da tributação é refletida na denominada função fiscal dos tributos, tal como definida pela ciência do direito, ao lado da qual encontramos o que os autores chamam de função extrafiscal da tributação.

De acordo com essa segunda classificação, a imposição de tributos pode acabar por influenciar as escolhas dos agentes econômicos e por vezes é instituída ou dimensionada justamente com este objetivo.¹⁵ Diz-se, nesta hipótese que o tributo tem função extrafiscal que consiste em tornar onerosos determinados comportamentos dos sujeitos a fim de desencorajar sua prática. Um exemplo emblemático é a tributação elevada da produção e consumo de cigarros, que atende ao objetivo de coibir o tabagismo, ou a tributação de câmbio e importações que visam preservar o equilíbrio da moeda e o mercado interno.

Tais casos, em princípio, sustentam a perspectiva até aqui defendida de que a política tributária pode ter objetivos próprios, além do financiamento das demais, que justifique a sua elevação à condição de objeto de análise da ciência política, e mais agudamente no campo das políticas públicas, com especial interesse no que concerne aos fatores que podem explicar seu modo de desenvolvimento enquanto tal. Se o poder público pode lançar mão de uma política tributária para produzir bens como saúde pública, equilíbrio monetário ou desenvolvimento industrial, como nos exemplos acima, não parece haver óbice a que se analise a forma como estes problemas são identificados, e as soluções são propostas e implementadas a partir das categorias de análise típicas das *policies*.

Contudo, observando os exemplos de extrafiscalidade acima, identificamos o segundo entrave à inclusão da política tributária no conjunto de objetos possíveis da análise de políticas públicas. Trata-se, em certa medida, do nó conceitual identificado por Secchi no que diz respeito à abrangência necessária para a caracterização de uma ação estatal como política pública.

Conforme leciona Secchi, para uma das vertentes do estudo de políticas públicas, representada no Brasil por autores como Comparato e Massa-Azabe, apenas as macrodiretrizes estratégicas poderiam ser consideradas estruturantes e com isso realmente classificadas como políticas públicas. Conforme estes autores, atuações mais concretas do poder público se enquadrariam nas categorias de programas, planos, projeto e ações.

¹⁵ PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 31.

As implicações deste debate no tema de nosso trabalho são grandes. Afinal, da forma como se coloca a questão da extrafiscalidade para a teoria do direito, pode-se supor que a política tributária atuaria apenas nos níveis menos abrangentes, tornando-a um simples instrumento de implementação de diretrizes das políticas nas quais interfere. Novamente, nos exemplos acima, as escolhas de política tributária seriam reconduzidas à categoria de elementos das políticas de saúde, monetária e econômica, ao invés de comporem uma política com autonomia suficiente para figurar na categoria de objetos de análise.

A resposta para este problema nos é dada por Secchi ao apontar que a maioria dos estudos sobre políticas públicas enfoca programas planos e políticas locais ou regionais, que não poderiam ser caracterizadas como macrodiretrizes. Além disso o autor registra, com Guiliani, que em “cada nível da política pública, há um entendimento diferente dos problemas e das soluções, há uma configuração institucional diferente, existem atores e interesses diferentes”¹⁶.

Com base nas definições anteriores, passamos à análise da política tributária com o objetivo de verificar se ela se encontra abrangida pela definição de política pública e se contém seus elementos essenciais.

A política tributária insere-se no contexto de política fiscal, que uma parte dos autores inclui na classificação de política econômica, ao lado das políticas sociais, administrativas e setoriais.¹⁷ A política fiscal abarca os aspectos de receita, despesa e déficit públicos e no âmbito da receita inclui não somente as tributárias (derivadas), mas também as patrimoniais (originárias), conforme classificação da Lei 4320/64.

Leandro Paulsen registra que “O Estado, como instituição indispensável à existência de uma sociedade organizada, depende de recursos para a sua manutenção e para realização dos seus objetivos”¹⁸. Nesse sentido a exigência de tributos pelo poder público seria um meio universalmente empregado para auferir dinheiro para as despesas públicas (Baleeiro). Desta forma, podemos entender a política tributária (*tax policy*) como o conjunto de medidas de caráter imperativo destinadas a prover recursos financeiros para o Estado mediante transferência de valores dos patrimônios privados para o público.

¹⁶ GIULLIANI, Marco. *Livello del gioco*. IN CAPANO, G.; Giuliani, M. *Dizionario di Politiche Pubbliche*. Roma: Carocci, 2005. *apud* SECCHI, Leonardo, op. cit. p. 9.

¹⁷ DIAS, Reinaldo. Op. cit. p. 17.

¹⁸ PAULSEN, Leandro. Op. Cit. p. 17.

Temos acima uma definição acentuadamente instrumental da política tributária, com ênfase na finalidade arrecadatória, na qual estão presentes os elementos das principais definições de políticas públicas. Trata-se de um conjunto de decisões que estabelecem medidas concretas e coercitivas de transferência de riqueza para atingir um objetivo que é fazer frente às despesas e que tem como meta o resultado fiscal fixado pelo governo (déficit ou superávit). Com esta definição somos levados a concluir que, ao menos sob o ponto de vista formal, o enquadramento da política tributária como política pública não apresenta maiores problemas. Contudo, se recuarmos à questão do objetivo da política, nos depararemos com o seguinte questionamento: Prover recursos financeiros para a manutenção do Estado e realização de seus objetivos, pode ser considerado um objetivo autônomo, apto a qualificar este conjunto de decisões como uma política pública?”

Ainda que consideremos também as situações de extrafiscalidade, o problema não muda muito, apenas nos obrigando a reformular a questão da autonomia da política tributária quanto seu objetivo final for idêntico ao de outra política.

Haveria ainda a possibilidade de expandirmos a classificação de Dias para nela incluir a figura das políticas transversais, que atuam simultaneamente em vários níveis e objetivos. Contudo, preferimos outra abordagem pois acreditamos que a política tributária possui alguns mecanismos próprios e objetivos específicos pouco estudados que lhe conferem aquela autonomia como objeto de análise de políticas públicas. Estamos tratando dos mecanismos de tributação progressiva e de seletividade quando empregados com o objetivo de reduzir as desigualdades e de intervenção na atividade econômica.

A constituição brasileira de 1988 fixou entre os objetivos fundamentais da república a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III). Além disso, para alcançar uma sociedade justa (inciso I) e garantir o desenvolvimento nacional (inciso II) com fundamento na dignidade humana e nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o legislador constituinte atribuiu ao poder público, no artigo 174, o papel de regulador da atividade econômica e, excepcionalmente, de agente explorador direto.

Na ótica do estudo de políticas públicas, os dois objetivos constitucionais destacados configuram problemas a serem resolvidos por meio de decisões estatais quanto ao emprego de seus recursos, no caso em tela o emprego de mecanismos da política tributária.

De acordo com a Paulsen, diz-se progressiva a tributação quando “se dimensiona o montante devido de um tributo mediante a aplicação de uma escala de alíquotas a outra escala correlata”.¹⁹ Este mecanismo tem relação direta com o conceito de capacidade contributiva, na medida que aumenta proporcionalmente o ônus tributário sobre os que detém mais riqueza. Em alguns casos, no entanto, seu emprego vai além da questão da justiça fiscal. Conforme aponta Piketty²⁰, França, Inglaterra, Reno Unido e Estados Unidos instituíram nos períodos entre e pós-guerras alíquotas máximas de imposto de renda superiores a 70%, atingindo a razão de 90% em meados da década de 40. Também com relação à herança as alíquotas máximas atingiram picos superiores a 60% no mesmo período.

Enquanto na Europa podemos supor que o mecanismo tenha sido utilizado para reforçar a arrecadação para fazer frente ao esforço de reconstrução, nos EUA, onde as perdas de guerra foram bastante inferiores, somos levados a concluir que aquela política tributária foi estabelecida com objetivos autônomos. O autor francês nos sugere que se tratou de ação claramente orientada a reduzir as desigualdades diante da expansão de ideias igualitárias emanadas da União Soviética e também com objetivo de reforçar a crença americana de uma sociedade com igualdade de oportunidades, em oposição às sociedades europeias vistas como perpetuadoras de desigualdades.²¹

Tais situações estudadas por Piketty reforçam a possibilidade de se estudar a tributação como política pública autônoma, empregada pelo estado não como mero instrumento de financiamento de outras ações, nem como simples mecanismo de políticas setoriais, mas como programa fundamental para o atingimento de objetivos próprios, no caso a redução das desigualdades.

Da mesma forma ocorre com a intervenção na atividade econômica por meio da tributação.

Em sua obra mais recente, Dowbor²² nos alerta para a extraordinária concentração de riqueza e poder nas mãos das corporações. Confor-

¹⁹ Idem, *ibidem*. p. 153.

²⁰ PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. pp. 487-489

²¹ Idem, *ibidem*, p. 492.

²² DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?* São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

me levantamento do autor, aproximadamente 28 corporações financeiras controlam aproximadamente 50 trilhões de dólares em recursos por meio de estruturas que chegam a abranger 12.000 empresas em 86 países em até 164 ramos de atividade distintos sob um mesmo controle. Os números nos dão ideia do poder financeiro e político destas empresas, muitas vezes fora do alcance regulatório dos estados nacionais. Dowbor sublinha também os problemas de governança ligados à conglomerados de tal quilate, que colocam em risco os interesses das sociedades, apontando os casos de descumprimento de regulação setorial pela SAMARCO e pela VW da Alemanha.

O cenário brilhantemente traçado pelo professor da PUC-SP aponta para as possibilidades de uma política pública de taxação progressividade sobre lucro e faturamento, bem como o uso de tributos diretamente interventivos para limitar a expansão do poder econômico empresarial e fomentar um cenário de competição igualitária. Este quadro, reforça a relevância do estudo da política tributária como objeto do campo de pesquisa das políticas públicas, com os métodos e modelos nele consagrados, para entendermos os fatores que nos trouxeram a este estado de coisas e com os quais teremos que lidar se desejarmos alterá-lo por meio de uma política tributária de cunho interventivo.

Apesar disto, ao estudarmos o capítulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que estrutura o sistema tributário nacional, não encontramos nas macrodiretrizes da política tributária o escopo de redução da desigualdade social. Ali há apenas determinações para que se observe a capacidade contributiva na instituição de tributos e vedando a utilização de tributos com caráter confiscatório, ou seja, normas típicas de defesa do contribuinte (liberdades negativas) e não impositivas de uma ação estatal. A viabilidade do emprego da política tributária como mecanismo de redução das desigualdades deve se sustenta, como defendemos, nos princípios fundamentais do texto constitucional, mediante um juízo de ponderação entre os dois princípios especiais e os de ordem geral.

Já a ideia de intervenção na propriedade privada por meio do emprego direto da tributação encontra, desde 2003, com a edição da Emenda Constitucional número 42, previsão expressa no texto. Diz o novo artigo 146-A que “Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual

objetivo.” O STF teve a oportunidade de reafirmar a validade deste dispositivo no julgamento da AC 1.657 MC, na qual afirmou que “[n]ão há impedimento a que norma tributária, posta regularmente, hospede funções voltadas para o campo da defesa da liberdade de competição no mercado, sobretudo após a previsão textual do art. 146-A da CF.”

Se é assim, isto é, se podemos considerar a política tributária como política pública autônoma, cujos objetivos transcendem a mera obtenção de recursos para o financiamento da ação estatal em outras áreas, de que tipo de política estamos tratando? Quais as suas características? O que podemos prever a respeito do comportamento dos principais atores desta política? Para responder a estas perguntas trataremos, na seção seguinte, do modelo de análise de Lowi e de como a política tributária se insere nele.

3 Política Tributária no Modelo de Theodore J. Lowi

Em “*Four Systems of Policy, Politics, and Choice*”, Theodore Lowi propõe uma análise do sistema de escolhas feitas pelos governantes com relação às políticas públicas na perspectiva de como estas políticas (policies) seriam influenciadas pelo jogo político (politics), ou o contrário, por ele sustentado, no sentido de que são os padrões de políticas públicas que determinam a dinâmica do jogo político.

Inicialmente o autor registra que a visão liberal do Estado predominante na ciência política, na medida em que reduz a ação estatal à dicotomia entre coerção e não coerção, daria reduzida importância ao aspecto das funções governamentais, sendo portanto útil (re)aproximar o estudo das políticas públicas aos métodos analíticos da ciência política, e para isso o melhor ponto de partida seria a valorização do aspecto coercitivo por ser uma categoria significativa do jogo político que seria válida para a classificação das políticas públicas.

Dentro desta proposta o autor apresenta um quadro em que correlaciona a probabilidade do emprego da coerção (remota ou imediata) e a abrangência deste emprego (individual ou ambiental) com outras variáveis concernentes às políticas públicas, centralização x descentralização, fragmentação x sistematização, interesses x ideologias, local x global, partidária x associativa, etc.

Probabilidade\Abrangência	Direta	Indireta
Remota	Distributiva	Constitutiva
Imediata	Regulatória	Redistributiva

Tabela 1. Modelo de políticas públicas de T. J. Lowi (adaptado)

O quadro representa os quatro tipos de políticas públicas sistematizados por Lowi com referência ao critério de emprego da coerção para sua efetivação. A partir deste modelo o autor extrai as seguintes definições.

Políticas distributivas apresentam remota probabilidade de emprego da coerção, que se ocorrer incidirá diretamente sobre os agentes. Diante disto, Lowi prediz que estas políticas tendem a ser descentralizadas, desagregadas, identitárias e calcadas em interesses. Já as políticas constitutivas, onde a probabilidade de coerção é remota e sua aplicação indireta, são predominantemente centralizadas, sistemáticas, ideológicas, centradas em status e classes.

Na linha da probabilidade imediata e incidência individual da coerção estão as políticas regulatórias, que se distanciam das distributivas pela forma de organização dos interesses em grupos de barganha e não em partidos. A mesma diferença que se apresenta entre políticas redistributivas e constitutivas, respectivamente.

Importa-nos registrar que o trabalho de Lowi não se esgota na proposição de um modelo taxonômico para políticas públicas. Conforme já sugerido acima, o que o autor pretende no clássico artigo é estruturar um referencial de análise para, em seguida, extrair hipóteses de comportamento dos atores relevantes para cada tipo de política e, finalmente, testar se na prática o comportamento esperado se verificou.

Após havermos tratado da possibilidade de estudo da política tributária como uma política pública autônoma, nos deparamos com o desafio de classificá-la conforme o referencial adotado para este estudo, o que equivale a investigar em qual célula da tabela 1 esta política melhor se encaixa. A primeira resposta é dada pelo próprio autor já que na versão original do quadro exposto na tabela 1 o rol exemplificativo de políticas redistributivas inclui a *progressive income tax*, equivalente ao nosso imposto de renda, ao

lado do *social security*. De fato, ambas as políticas são marcadamente redistributivas, ainda mais quando associadas.

A dificuldade surge quando tentamos classificar ações como a instituição de um imposto progressivo (ou até confiscatório) sobre o capital e as heranças, como proposto por Piketty, ou impostos dissuasórios sobre o comércio exterior, consumo supérfluo, ou o aumento exagerado do poder econômico, por exemplo. Nestes casos, como apontado pelo referido autor e também extraído da experiência brasileira – por exemplo quanto ao imposto de exportação –, fica mais difícil afirmar o caráter redistributivo. Isto ocorre, em primeiro lugar, porque estes são tributos com baixo potencial arrecadatório, não gerando receita significativa a ser redistribuída. Além disso, nos casos que apontamos, o objetivo da política tributária é dissuadir ou limitar determinado comportamento, assemelhando-se a ações de cunho regulatório. Finalmente, as análises de Piketty e Dowbor nos permitem vislumbrar um conteúdo estruturante do arranjo econômico-social do país, localizável na categoria constitutiva lowiana – a menos explorada pelo autor.

Para solucionar o impasse, e nos mantermos fiéis ao modelo de Lowi, devemos observar o cenário de emprego da coerção como mecanismo de efetivação da política tributária. Neste passo, o sistema encontra-se estruturado sobre o chamado poder de império do Estado, ou seja, sua capacidade de impor obrigações unilateralmente e de fazê-las cumprir mediante o emprego do aparato coercitivo estatal, notadamente a execução patrimonial forçada, o que, ao nosso sentir, torna-o exemplo emblemático de coerção provável e direta.

Assim, se, acentuando os objetivos de uma política tributária interventiva, nos moldes que destacamos na primeira parte, voltada para a limitação da acumulação e transmissão do capital como instrumento para a redução das desigualdades (Piketty) e para a contenção do crescimento exagerado do poder econômico, com vistas ao favorecimento da concorrência (Dowbor), identificarmos a política tributária com o modelo de política regulatória, passaremos a formular hipóteses a respeito da *politics* subjacente à tomada de decisão desta política nos eixos que apontam para descentralização, desagregação, focalização, interesses e identidades (personalismo), e para uma dinâmica de grupos de interesse lançando mão de mecanismos de barganha para influenciar as decisões.

Distributiva	Constitutiva	Partidos (organização eleitoral) Toma lá – Dá cá
Regulatória	Redistributiva	Grupos (organizações de interesses) Bargaha
Descentralizada Desagregada Local Interesses Identidade (pessoa)	Centralizada Sistêmica Cosmopolita Ideológica Status (tipo de pessoa)	

Tabela 2. Hipóteses de T. J. Lowi (adaptado)

Testaremos brevemente esta hipótese observando o processo de aprovação do Programa Espacial de regularização Tributária (PERT) instituído pela Lei 13.496/2017, na seção seguinte. Entendemos que, em que pese não se tratar de uma ação de política tributária de cunho interventivo, na linha daquela proposta por Piketty, o PERT representa exatamente o seu oposto, servindo, portanto, para estudar a *politics* determinada pela natureza da *policy*, como sugere Lowi.

A afirmação antecedente, de que o PERT consiste em uma política tributária regressiva, que favorece os grupos econômicos mais fortes e organizados e acentua a desigualdade, decorre de estudos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que apontam que os maiores beneficiários destes programas são grandes empresas que dispõe de capacidade financeira e jurídica para inclui-los em seu planejamento tributário, diferindo o pagamento de tributos e realizando arbitragem entre as taxas de juros oficiais e os encargos reduzidos da mora.²³

4 Caso PERT (Lei N° 13.496/2017)

Em janeiro de 2017, o governo federal decidiu instituir um programa de parcelamento de débitos tributários para auxiliar contribuintes que estivessem com dificuldades financeiras a equacionarem seus débitos mediante alongamento de prazos de pagamento e redução de encargos moratórios. O programa foi instituído pela MPV 766/2017 que, acolhendo recomendações anteriores do órgão de consultoria jurídica e administração do estoque de créditos a receber – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – previa

²³ ANAFE. *Aspectos do projeto de lei de conversão nº 10 de 2017*. Disponível em http://anafenacional.org.br/wp-content/uploads/2017/05/analise_PRT6_ANAFE_V6.pdf, acesso em 28/11/2017.

poucos benefícios para os contribuintes. O texto original contemplava apenas a possibilidade de pagamento em 120 meses com valores reduzidos para as primeiras parcelas (0,5% do total do débito).

Ao tramitar pelo Congresso Nacional, o relator na Comissão Especial designada para analisar a proposta optou por apresentar projeto de lei de conversão instituindo diversos outros benefícios entre descontos, créditos fictícios e bônus de pontualidade, que desfiguravam o projeto e comprometiam os objetivos fiscais perseguidos pela equipe econômica. Novamente o órgão de consultoria do Ministério da Fazenda manifestou-se contra a ampliação das vantagens por meio da Nota Conjunta PGFN CDA/CGD nº 2 /2017. Além disso, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional demonstrou que muitos parlamentares que compunham a comissão especial, inclusive o relator, eram devedores de tributos ou haviam tido suas campanhas financiadas por grandes devedores. Apontava-se, com isso, que os parlamentares poderiam estar atuando em causa própria ou defendendo interesses de grupos econômicos específicos, o que foi bastante explorado pela oposição ideologicamente contrária aos benefícios fiscais para as empresas.

Instaurou-se um impasse no Congresso na medida em que o relator permanecia intransigente apesar da oposição da área técnica e da orientação dada pelo governo aos partidos de sua base parlamentar no sentido de que se aprovasse o texto original.

O prazo constitucional foi superado e a Medida Provisória perdeu sua eficácia normativa, vindo a ser substituída pela MPV 783/2017.

A nova Medida Provisória foi fruto de negociação entre as lideranças parlamentares e a equipe econômica do governo e continha outros benefícios além da dilação do prazo, especialmente a anistia parcial de encargos moratórios em patamares inferiores, porém, aos defendidos pelo relator da medida provisória anterior. Com isso, iniciou-se novo trâmite parlamentar e a relatoria na comissão especial foi atribuída ao mesmo parlamentar da versão anterior, que novamente pretendeu expandir os benefícios econômicos a serem concedidos.²⁴

Mais uma vez a burocracia especializada manifestou-se contrariamente ao projeto de conversão por meio da Nota PGFN/CDA Nº 375/2017. A oposição, que desde o primeiro texto era contrária à concessão de favores

²⁴ Tramitação completa em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2139981>>

fiscais aos contribuintes inadimplentes assim permaneceu. Da mesma forma, o governo seguiu orientando sua bancada a que preservasse o texto por ele encaminhado ao Congresso.

Contudo, durante a tramitação da nova medida provisória o governo foi surpreendido pela eclosão de um escândalo de corrupção apurado pela Procuradoria-Geral da República envolvendo o Presidente da República e seus assessores diretos, e, pelas regras previstas na Constituição de 1988, o prosseguimento das investigações dependeria de autorização do Congresso Nacional.

Diante disto, o que se verificou foi que a liderança do governo no Congresso suspendeu a oposição ao projeto do relator em troca de apoio para suspender a tramitação da denúncia contra o presidente²⁵ e nem a oposição ideológica dos partidos de esquerda, nem a atuação da burocracia especializada, sequer as forças do mercado financeiro que viam na medida um risco para o equilíbrio fiscal²⁶ – representadas pelo Ministro da Fazenda – foram suficientes para barrar a aprovação do projeto de conversão proposto pelo relator.

Voltando ao modelo de análise de Lowi, no texto original o autor buscou por fontes primárias e secundárias mapear o comportamento de variáveis do jogo político em um conjunto de políticas públicas dos Estados Unidos. Transpondo o modelo para o caso do PERT, verificamos que em termos de unidades primárias de participação tivemos empresas e grupos empresariais com poucos membros. O modelo de negociação empreendido pelos participantes acabou sendo de troca de favores especialmente com relação à denúncia enfrentada pelo Presidente da República. A estabilidade das coalizões foi muito alta, enquanto a permeabilidade à influência da burocracia foi muito baixa. Ainda de acordo com o modelo, o lobby mostrou-se alto, especialmente o empresarial e o papel da comissão parlamentar foi determinante, enquanto a atuação do plenário se mostrou contenciosa, com muito debate, mas sem emendas. Já o papel do executivo pode ser classificado como de suplicante, já que apesar do poder decorrente do uso da medida provisória, não conseguiu aprovar o projeto nos termos em que desejava.

²⁵ Vide <<http://noblat.oglobo.globo.com/meus-textos/noticia/2017/10/o-custo-da-salvacao.html>>

²⁶ Vide <<http://www.valor.com.br/brasil/5039650/meirelles-proposta-do-novo-refis-diminui-arrecadacao-para-r-1-bilhao>>

5 Conclusão

No presente artigo procuramos discutir a possibilidade de se considerar a atividade tributária do Estado como política pública e de investigá-la mediante o emprego de modelos de análise deste campo.

À primeira pergunta de pesquisa respondemos afirmativamente. Para isso, buscamos identificar, a partir dos conceitos de política pública disponíveis na literatura, os elementos essenciais desta categoria, e encontramos em Jean-Claude THOENIG a ideia de decisão estatal sobre o emprego de recursos para alcançar um objetivo público.

Passando à questão da autonomia de objetivos da política tributária, fomos buscar nas lições de Thomas PIKETTY e Ladislau DOWBOR a resposta no sentido de que a política tributária pode servir para, além de angariar fundos para o desenvolvimento de outras ações, impor limites à expansão do poder econômico e ao aumento da desigualdade econômica, por exemplo por meio de tributos sobre o capital e a herança e também por aqueles cujos mecanismos de fiscalização promovam a transparência dos fluxos financeiros globais.

Em seguida, entramos na questão central da investigação, que consistia em analisar a política tributária com base no referencial de Theodore LOWI, a fim de formular hipóteses a respeito do jogo político que se espera que se desenvolva no processo de produção de tais decisões e ações. Neste caso, com base nas variáveis relativas ao exercício da coerção, concluímos que uma política tributária nos moldes definidos acima mais se aproxima da categoria de políticas regulatórias.

Finalmente, tentamos replicar o estudo de LOWI a respeito do comportamento dos atores nas arenas decisórias para a política tributária brasileira utilizando como caso de análise a aprovação do Programa Especial de Regularização Fiscal – PERT. Verificamos pelos relatos históricos da tramitação do projeto no site da Câmara dos Deputados, pelos documentos oficiais da Procuradoria da Fazenda Nacional e por registros jornalísticos contemporâneos que prevaleceu um comportamento mais próximo de políticas do tipo redistributivo com coalizões estáveis, baixa permeabilidade à burocracia, lobby intenso, plenário contencioso e executivo suplicante. No entanto, a unidade de participação mostrou-se ser individual ou pequenos grupos, o tipo de relacionamento predominante foi a troca de favores e a

comissão legislativa teve atuação determinante, características de uma política distributiva.

A conclusão final do trabalho é que a política tributária, quando estudada da perspectiva da ciência política, parece apresentar características híbridas com relação à classificação de LOWI no que diz respeito ao comportamento dos atores do jogo político. Essa constatação mostra-se importante na medida em que este padrão, em certa medida divergente da predição clássica, sugere àquele que pretender realizar modificações no desenho da política a necessidade de considerar outras variáveis.

Referências Bibliográficas

- ANAFE. *Aspectos do projeto de lei de conversão nº 10 de 2017*. Disponível em http://anafenacional.org.br/wp-content/uploads/2017/05/analise_PRT6_ANAFE_V6.pdf, acesso em 28/11/2017.
- BUCCI, Maria Paula D., *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- DIAS, Reinaldo, et al. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.
- DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?* São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 14ª ed. Pearson, 2012.
- GIULLIANI, Marco. *Livello del gioco*. IN CAPANO, G.; Giuliani, M. *Dizionario di Politiche Pubbliche*. Roma: Carocci, 2005.
- LOWI, Theodore J. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, vol. 32, nº4 (jul. – ago., 1972), pp. 298-310.
- PARADA, Eugenio L. *Política y políticas públicas*. IN SARAIVA, Enrique; et al (org). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. 1v. p. 67.
- PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. São Paulo: Saraiva, 2017.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. 1ª edição. Rio de Janeiro: In-
trínseca, 2014.
- SARAIVA, Enrique. *Política Pública: Dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura*. IN SARAIVA, Enrique; et al (org). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. pp. 21-22.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: CENGAGE Learning, 2014.

THOENIG, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. Traité de science politique. v. 4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985.