



Centro de Estudos da
Consultoria do Senado

Avaliação de impacto legislativo no Brasil

Fernando B. Meneguim[#]

Textos para Discussão

70

[#] Doutor em Economia, Mestre em Economia do Setor Público. Consultor Legislativo do Senado.
e-mail: meneguim@senado.gov.br

SENADO FEDERAL

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Bruno Dantas – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Fabio Gondim Pereira da Costa – Consultor Geral

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2007, o Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal tem por objetivo aprofundar o entendimento de temas relevantes para a ação parlamentar.

CENTRO DE ESTUDOS

Fernando B. Meneguim – Diretor

CONSELHO CIENTÍFICO

Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Fernando B. Meneguim

Luís Otávio Barroso da Graça

Luiz Renato Vieira

Marcos José Mendes

Paulo Springer de Freitas

Raphael Borges Leal de Souza

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL:

<http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudosl.html>

ISSN 1983-0645

RESUMO

A avaliação de impacto legislativo é uma metodologia que pretende apoiar a escolha fundamentada de políticas legislativas. Este artigo procura incentivar o uso da avaliação de impacto legislativo no processo de elaboração das leis. Para tanto, são abordados alguns aspectos da área de conhecimento denominada Legística, com atenção para as avaliações legislativas e, em especial, a avaliação de impacto legislativo. Apresentam-se vantagens de elaborar a avaliação de impacto principalmente no caso das proposições que imponham benefícios ou custos relevantes para os agentes econômicos envolvidos ou que promovam grande alteração na distribuição de recursos da sociedade. São discutidos os principais itens que devem compor a avaliação de impacto, desde a identificação do problema a ser enfrentado até a comparação das análises custo-benefício das opções aventadas. Por fim, discute-se o que a legislação brasileira exige dos projetos legislativos encaminhados ao Congresso Nacional e o que realmente é apresentado. Para tanto, utiliza-se como exemplo duas recentes medidas provisórias enviadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, cuja crítica demonstra a incipiência da avaliação legislativa no Brasil.

ABSTRACT

A regulatory impact assessment is a methodology that intends to support the informed public choice of legislative policy. This article seeks to encourage the use of impact assessment in the process of drafting laws. Therefore, some aspects of the field of knowledge translated as “*Better Legislation Science*”¹ are addressed in this article, focusing on performance evaluation, and particularly, on impact assessment. This paper presents advantages to the development of performance evaluation particularly in the case of propositions which impose relevant costs or benefits to the economic agents involved or propositions that promote major changes in the distribution of resources in society. We discuss the key factors that necessarily structure the assessment, beginning with the identification of the confronted problem, following a comparison of the cost-benefit analyses of the proposed options. Finally, we discuss what is required by the Brazilian legal system in terms of legislative bills sent to Congress and what is actually presented. For this purpose, we discuss two recent provisional decrees with the force of law sent by the Executive to Congress which demonstrates the incipient stage of impact assessment of legislative bills in Brazil.

¹ Other options are - Better Regulation Science or Legislation Theory – to translate the expression in Portuguese – Legística.

Sumário

Introdução	3
I. Legística e os critérios para a avaliação legislativa	5
II. Avaliação de impacto	7
III. Evidência legislativa no Brasil	13
III.1 A Questão previdenciária	13
III.2 Alteração na tributação	18
IV. Considerações Finais	20
Referências Bibliográficas	21

Introdução

A discussão das proposições legislativas no Congresso Nacional é uma etapa extremamente importante da instituição das políticas públicas e dos programas governamentais, que na maior parte das vezes só podem ser implementados após a aprovação e o início da vigência de lei federal. Essas iniciativas afetam a vida de todos os residentes no País em áreas como educação, saúde, segurança pública, meio ambiente e mercado financeiro. Além disso, tais leis impõem condições às organizações privadas, aos governos estaduais e municipais, enfim, a cada cidadão e à economia como um todo.

Devido à importância dessa legislação e os custos e benefícios gerados por ela, torna-se essencial, na fase de discussão, que se avalie criteriosamente a proposição. Devem ser respondidas perguntas como: qual o benefício que tal projeto, se aprovado, trará ao público; como o programa governamental deve ser definido e como será administrado; quais os incentivos envolvidos para o alcance do objetivo pretendido e quais conseqüências esperadas ou inesperadas podem advir; quais os recursos necessários para o desenvolvimento do que se pretende; como será a avaliação da execução do programa.

Apesar de haver assessores técnicos especializados em diversas áreas no Congresso Nacional brasileiro, há a necessidade de padronizar a realização de uma avaliação sistemática de determinados projetos legislativos, principalmente daqueles que mais influenciarão a vida dos cidadãos. Essa preocupação vem sendo levantada em diversos países, e os estudos relacionados ao tema denominam essa apreciação pormenorizada dos projetos legislativos de avaliação de impacto legislativo. No âmbito da União Européia, a avaliação de impacto é um elemento chave para o andamento das propostas da Comissão Européia, tanto que houve a publicação de um guia para ajudar na elaboração dos relatórios, cujo objetivo é também estimular os

países membros a organizarem suas próprias avaliações². Nos Estados Unidos, apesar de não haver uma sistematização do tema, a tarefa de avaliar as proposições de programas governamentais vem sendo elaborada pela Consultoria do Congresso Americano³. Na Inglaterra, existe um órgão criado pelo Parlamento Britânico⁴, cuja função é garantir que as leis sejam justas, modernas, simples e eficientes, no sentido de alcançarem o objetivo desejado com o menor custo possível.

Mesmo sabendo ser consensual o fato de as leis exigirem profunda análise no momento de sua elaboração, não é demais citar o jurista Victor Nunes Leal, quando diz:

“Tal é o poder da lei que a sua elaboração reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos. As conseqüências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis”⁵.

Várias são as motivações para se integrar a avaliação legislativa ao processo de elaboração de uma lei. Uma delas é a possibilidade de se enquadrarem processos racionais e científicos à produção jurídica. Além disso, conforme explica Salinas (2008), ao comentar o artigo “Avaliação da legislação nos Países Baixos”, de Wim Voermans, outros motivos justificadores da importância da avaliação legislativa têm sido suscitados, tais como o uso político estratégico que as minorias parlamentares podem fazer dela no sentido de trazer para a pauta questões não contempladas inicialmente, ou sua utilização por grupos parlamentares que pretendem acelerar a tomada de decisão política, contrabalançando a falta de consenso sobre o projeto com uma avaliação pormenorizada que preveja todas as conseqüências no caso de

² Impact Assessment Guidelines, disponível em:

http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm

³ Congressional Research Service. Ver Brass, Williams e Nuñez-Neto (2006)

⁴ British Law Commission (<http://www.lawcom.gov.uk/index.htm>)

⁵ Ver Leal (1960).

sua aprovação. Além dessa função estratégica, menciona-se também a função legitimadora da avaliação legislativa: esta pode conduzir à obtenção de apoio público a um ato normativo, na medida em que oferece a oportunidade de se consolidar, de forma imparcial, todos os prós, contras e alternativas em um único documento.

A experiência brasileira mostra que, apesar de existirem alguns projetos elaborados com base em fundamentos técnicos, não há um modelo sistemático para avaliação das proposições, tampouco o assunto é abordado com frequência na literatura acadêmica, tanto jurídica quanto econômica. Este artigo pretende consolidar os ensaios existentes sobre o tema e lançar as bases de um modelo de avaliação de impacto legislativo para o caso brasileiro. Para tanto, o presente estudo encontra-se dividido da seguinte maneira.

Na primeira seção, comentam-se alguns aspectos relacionados à ciência da legislação e à avaliação legislativa. Na seção II, analisa-se detidamente a avaliação de impacto propriamente dita. Na terceira seção, elaboram-se uma crítica a duas medidas provisórias encaminhadas ao Congresso Nacional em 2009, uma que aumenta os benefícios previdenciários e outra que muda a legislação tributária para incentivar a construção civil, sendo que a compensação da queda na arrecadação é feita por meio do aumento dos tributos incidentes sobre o cigarro. Junto a essas análises, comenta-se o que a legislação brasileira recomenda para a tramitação das proposições. Por fim, na seção IV, expõem-se as considerações finais do trabalho.

I. Legística e os critérios para a avaliação legislativa

Neste tópico, apresentam-se alguns conceitos difundidos na literatura sobre o tema. Primeiramente, cabe tratar da área do conhecimento denominada Legística. Tal disciplina ocupa-se de como fazer as leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos.

A Legística oferece uma série de técnicas e ferramentas para criar leis necessárias e adequadas aos fins a que se destinam. Dentre essas ferramentas, destacam-se: as avaliações legislativas, realizadas antes ou depois da implementação da lei, com o fim de antecipar o seu impacto ou verificar sua efetividade; as consultas à sociedade, realizadas com o objetivo de assegurar a transparência do processo e a ampliação da participação, em benefício da eficácia e da efetividade da lei; e a utilização de técnicas aprimoradas de redação legislativa, desenvolvidas com o fim de garantir a clareza e a coerência da norma.⁶ Basicamente, a Legística pode ser dividida em dois ramos: Material e Formal.

Conforme explica Salinas (2008):

“Legística Material ou Metódica da Legislação corresponde a um ramo da Ciência da legislação que se propõe a desenvolver os preceitos metodológicos para cada uma das etapas do processo de elaboração do conteúdo das normas jurídicas, diferenciando-se da Legística Formal, que se ocupa da sistematização, redação e comunicação legislativa”.

A avaliação legislativa, integrante da Legística Material, deve ser empreendida para analisar os impactos decorrentes da aplicação de uma legislação. Entende-se, assim, que a avaliação legislativa deve examinar se a legislação será: efetiva, ou seja, se o comportamento adotado pelos destinatários da norma estará de acordo com o esperado; eficaz, no sentido de que o texto legal deve estar formulado para que os objetivos sejam alcançados; e eficiente, isto é, se os benefícios oriundos da lei compensarão os custos impostos por ela, além de serem os menores possíveis.

Quanto aos dois primeiros critérios, vale comentar que a efetividade representa um fator condicionante da eficácia, embora não seja determinante. Caupers (2003) apresenta exemplo que ilustra bem a questão da efetividade e da eficácia. Considere uma lei que tornou obrigatório o uso de capacete para

⁶ <http://www.almg.gov.br/eventos/Legistica/imagens/legistica.pdf>

condutores e passageiros de motocicletas com o objetivo de reduzir as mortes por traumatismo craniano nos acidentes com choque de veículos. Se for demonstrado que as pessoas passaram a utilizar o capacete em função da nova lei, esta pode ser considerada efetiva. No entanto, se os óbitos em virtude de traumatismo craniano persistirem, a nova lei deve ser considerada ineficaz.

Além de se analisar a efetividade, a eficácia e a eficiência, a avaliação de impacto deve considerar outros efeitos produzidos pela legislação, inclusive conseqüências inesperadas pelo legislador. No exemplo de Caupers (2003), podemos vislumbrar que a obrigatoriedade do uso do capacete tenha levado os motociclistas a serem menos cautelosos no trânsito, gerando mais acidentes.

Feitas essas considerações, a seção seguinte discorre sobre a avaliação de impacto legislativo.

II. Avaliação de impacto

Cooter & Ulen (2008) ensinam que a Economia disponibiliza uma teoria comportamental, baseada em como as pessoas respondem a incentivos, que permite prever a reação delas diante dos dispositivos da lei, superando a intuição e o senso comum. A avaliação de impacto legislativo pode ser justamente entendida como uma análise econômica da legislação.

Infelizmente, a escassez de recursos é muito mais uma regra do que uma exceção, de modo que os governantes devem fazer escolhas de forma a utilizar o orçamento da maneira mais eficiente possível. Por meio dos tributos e dos estímulos fiscais, o setor público orienta os consumidores e os investimentos privados e procura corrigir distorções existentes na economia. A análise econômica social serve para examinar os efeitos diretos e indiretos que serão causados por determinado projeto, de forma a identificar se a economia como um todo está sendo favorecida ou prejudicada.

Na avaliação privada, os fatores e produtos são valorizados a preços de mercado. No entanto, na análise econômica social, utilizam-se os preços sociais. Ao contrário dos preços de mercado, que representam os benefícios e custos de oportunidade para as empresas e indivíduos, os preços sociais refletem o custo de oportunidade para a economia como um todo. Quando as hipóteses subjacentes aos modelos de livre concorrência prevalecem, os dois preços são iguais. Na vida real, entretanto, essas hipóteses não são verificadas em diversas situações, por exemplo, quando há externalidades, presença de bens públicos ou assimetria de informações. Nesses casos, o custo social e o privado podem diferir substancialmente.

Assim como a análise econômica social pretende clarear a escolha dos melhores projetos para a sociedade, a avaliação de impacto legislativo procura proporcionar aos legisladores uma forma de fazerem uma escolha eficiente economicamente⁷. Isso significa que a legislação aprovada deve gerar uma situação em que os recursos são alocados de tal maneira que os ganhos advindos para todos os agentes econômicos envolvidos sejam maiores do que as perdas suscitadas pela nova norma.

Garoupa (2006) resume bem quais os propósitos da avaliação de impacto legislativo ou da análise econômica da legislação:

- *Contextualização jurídica e análise jurídica da legislação;*
- *Análise custo-benefício;*
- *Análise econômica complementar com implicações para equidade e justiça social.*

O estudo jurídico é importante de forma a evitar uma avaliação espúria e desprovida de contexto institucional e constitucional. Normalmente, as análises que vêm sendo feitas atualmente abarcam somente essa faceta.

⁷ Eficiência do ponto de vista de Kaldor-Hicks. A definição é explicada a seguir no texto.

A análise custo-benefício é o processo usado para a determinação da eficiência econômica global. Comparam-se os custos com os benefícios sociais que provavelmente resultarão da proposição legislativa e estes com o resultado de alternativas, de forma a escolher o projeto que apresenta a maior diferença positiva entre os benefícios globais (econômicos e sociais) e os custos globais.

A análise econômica complementar é necessária porque a avaliação do custo-benefício sozinha é neutra com relação à distribuição dos recursos, isto é, reconhece-se que há grupos que ganham e grupos que perdem, mas a transferência de um grupo para outro é economicamente neutra. Conforme Garoupa (2006) ressalta, um dos aspectos mais importantes da análise econômica complementar é verificar o grau de concentração dos custos e benefícios, em particular se os custos são disseminados e os benefícios concentrados.

Após essas considerações, há que se perguntar se todos os projetos legislativos devem receber uma avaliação de impacto. Pode-se estabelecer algum critério de forma que não se banalize a avaliação de impacto legislativo. Merecerão avaliação as proposições que imponham ou reduzam custos à iniciativa privada, ao terceiro setor ou ao próprio setor público acima de um determinado valor a ser fixado pelos parlamentares ou pelos governantes. Também cabe a avaliação de impacto nas situações em que ocorrerá uma grande redistribuição de custos e benefícios entre grupos da sociedade.

A seguir, listaremos os principais itens que devem integrar a avaliação de impacto legislativo. Essa lista foi realizada tomando por referência o documento publicado pela Comissão Européia, denominado *Impact Assessment Guidelines*, com adaptações para o caso brasileiro⁸. Cabe ressaltar que essa listagem não pretende ser terminativa; outras considerações podem

⁸ Impact Assessment Guidelines, disponível em:
http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm

ser incorporadas, principalmente devido às peculiaridades de cada tema que está sendo analisado.

O primeiro passo em uma avaliação de impacto legislativo é ter claramente definido qual o problema que se está querendo enfrentar com determinada proposição. Uma boa definição do problema com um completo entendimento da situação é fundamental para a fixação dos objetivos e das alternativas para atacá-lo. Esse quesito envolve identificar todos os agentes econômicos relacionados com a questão ou afetados por ela. Deve-se explicar por que a intervenção é necessária, incluindo a construção de um cenário base para que se avaliem as opções.

Feita essa análise inicial, é preciso estipular os objetivos da proposição, que devem estar relacionados diretamente com o problema definido e suas raízes. Essa etapa é importante porque a partir dela é que serão identificadas as possíveis ações a serem tomadas.

Ciente do problema e dos objetivos, alcança-se a etapa de apresentar as opções para atingir os objetivos. A idéia de haver mais de uma alternativa permite uma melhor reflexão do tema, além de garantir mais transparência para a opção escolhida.

Tendo o rol de opções, deve-se verificar o arcabouço jurídico que envolve o tema, a legislação relevante associada, assim como os limites legais para a nova proposição. Algumas opções podem suscitar vícios jurídicos, o que impediria a perfeita implementação dos dispositivos aprovados na nova legislação.

Após a contextualização jurídica, há que se identificar os impactos econômicos e sociais caso a legislação seja aprovada, quem serão os afetados e como. Além da análise qualitativa, deve-se tentar uma avaliação quantitativa das medidas, relacionada com uma análise de sensibilidade a fatores externos, como taxa de crescimento econômico ou fatores demográficos que promovam alterações na estrutura populacional, bem como associada a uma análise de

risco que preveja possíveis efeitos adversos com suas respectivas probabilidades de realização. Também é neste tópico que se fazem considerações sobre os impactos distributivos: estudar quem são os ganhadores e perdedores ajuda a antecipar obstáculos na tramitação e na implementação da proposição.

Como dito anteriormente, para cada tema, perguntas específicas devem ser feitas. Por exemplo, no exame de um projeto legislativo que promova a inclusão social de um grupo particular da sociedade, é natural que surjam algumas questões como: A opção adotada afeta o acesso ao mercado de trabalho? Há geração direta ou indireta de desigualdade? As medidas prejudicam o acesso igualitário a bens e serviços? Há conseqüências para a conjuntura econômica de forma geral? Grupos específicos de indivíduos ou determinadas regiões do País são mais influenciados que outros?

Para cada alternativa aventada, é importante mensurar os custos administrativos⁹ envolvidos e os benefícios decorrentes da simplificação da legislação, que é uma bandeira de praticamente todos os países, uma vez que quanto mais simples forem as leis, mais perdas de recursos serão evitadas.

Por fim, há que se fazer a comparação entre as alternativas aventadas. Para tanto, realiza-se a análise custo-benefício para se comparar a diferença positiva entre os benefícios globais (econômicos e sociais) e os custos globais de cada opção.

Nesse ponto, cabem algumas considerações sobre eficiência e análise de custo-benefício. Se uma nova lei buscar eficiência de Pareto, será exigida uma alocação para os recursos de tal forma que nenhuma reordenação diferente possa melhorar a situação de alguém sem piorar a situação de qualquer outra pessoa. Por esse critério, seria muito difícil haver qualquer mudança aprovada, a menos que os ganhadores explicitamente compensassem os perdedores. Se

⁹ Entende-se por custos administrativos aqueles impostos aos destinatários da lei para cumprirem alguma obrigação acessória como prestar informação às autoridades públicas sobre sua atividade ou produção.

não houvesse essa compensação explícita, os perdedores poderiam vetar a alteração¹⁰.

Para solucionar essa dificuldade, adotou-se a eficiência sob o ponto de vista de Kaldor-Hicks, em que se reconhece a existência de ganhadores e perdedores nas modificações, sendo apenas exigido que o ganho total seja maior que a perda total para que a alteração seja considerada eficiente. Em essência, essa é a técnica da análise de custo-benefício, ou seja, vale empreender uma mudança se os benefícios excederem os custos.

Uma crítica importante que se faz à análise de custo-benefício é que essa metodologia mede o bem-estar apenas em termos financeiros, desconsiderando a utilidade marginal decrescente da renda, isto é, o ganho ou a perda de uma unidade monetária para os pobres é muito mais representativo do que o ganho ou a perda da mesma unidade monetária para uma pessoa rica. Adler e Posner (2000) minimizam esse fato argumentando que considerações distributivas e de justiça social podem ser apreciadas em conjunto com a análise de custo-benefício e que os parlamentares devem pesar essas considerações no momento da tomada de decisão.

O fato de a análise de custo-benefício não contemplar os aspectos de justiça social não enfraquece a defesa da necessidade da avaliação de impacto legislativo, tanto que um dos componentes da avaliação é a análise econômica complementar, que tem por um de seus objetivos o estudo de como os recursos serão distribuídos, conforme descrito anteriormente.

Concluída a elaboração da avaliação de impacto, o projeto legislativo estará pronto para tramitar, com as vantagens de que o assunto entrará na pauta, acompanhado de um estudo transparente, que embasará a decisão política. Outra vantagem consiste no fato de o Congresso passar a ter mais facilidade de aprovar medidas impopulares, mas necessárias, pois o relatório

¹⁰ Cooter & Ulen (2008)

de impacto mostrará de forma imparcial os custos e os benefícios para a sociedade.

Um programa que institucionalize a avaliação de impacto promoverá certamente uma mudança na produção legislativa de forma a tornar o sistema jurídico mais efetivo, eficaz e eficiente.

No âmbito do Poder Executivo, poderia haver um órgão junto ao Ministério da Justiça ou à Casa Civil que elaborasse, em conjunto com as áreas temáticas, a avaliação de impacto dos projetos legislativos e medidas provisórias que fossem encaminhados ao Congresso Nacional. Junto ao Poder Legislativo, essa atividade poderia ser desenvolvida pelas Consultorias Legislativas e de Orçamentos do Senado e da Câmara dos Deputados quando as proposições fossem iniciadas nestas Casas ou quando houvesse necessidade de aprofundar uma avaliação vinda do Poder Executivo. Em ambos os casos, há a possibilidade de convênios com outras instituições que possam colaborar na realização da avaliação, principalmente em tarefas de coleta e análise de dados.

No próximo tópico, a título de estudo de caso, apresentam-se críticas à Medida Provisória nº 475, de 23 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, e à Medida Provisória nº 460, de 30 de março de 2009, que visa modificar alguns aspectos da legislação tributária.

III. Evidência legislativa no Brasil

III.1 A Questão previdenciária

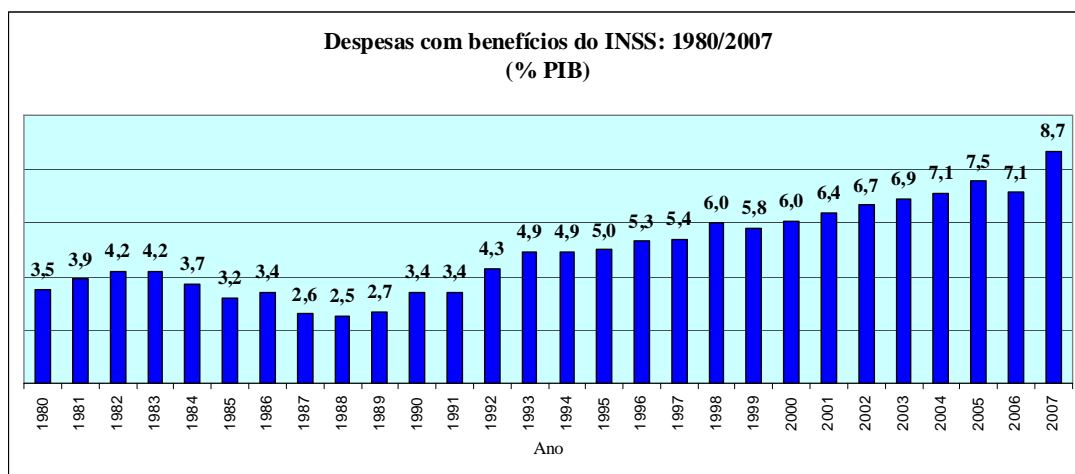
A Medida Provisória nº 475, de 2009, basicamente reajusta os benefícios superiores ao salário mínimo dos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social, em 6,14%, a partir de janeiro de 2010. Além do texto legal propriamente dito, acompanha a Medida Provisória uma sucinta exposição de motivos.

Primeiramente, não foi explicitado qual o problema a ser enfrentado pela Medida Provisória em pauta. Sabe-se que a Constituição Brasileira determina que os benefícios sejam reajustados de forma a preservar seu valor real, ou seja, que eles recebam a correção monetária do período. Podemos inferir que esse seja o motivo da intervenção, mas isso não explica por que o reajuste foi de 6,14%, enquanto o índice de inflação a ser utilizado nesse caso, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, foi de 3,45% no respectivo período (fevereiro a dezembro de 2009). As aposentadorias, dessa forma, não terão apenas seu valor preservado, mas receberão um aumento real. Apesar desse gasto extra, a Medida Provisória não estava acompanhada de nenhum estudo de equilíbrio atuarial, tampouco de análise do efeito na carga tributária.

Embora não tenha havido a apresentação de uma avaliação, se considerarmos a evolução da despesa da Seguridade Social, conforme ilustra o Gráfico 1 a seguir, e a mudança da pirâmide demográfica brasileira que denota um envelhecimento da população, pode-se inferir que esse aumento é uma temeridade. Além disso, conceder apenas a reposição da inflação não é sinônimo de perda. Na maioria dos países, os aposentados têm, no máximo, a correção monetária.¹¹ Esses comentários demonstram claramente que a proposta não se pautou por razões técnicas, ou não se quis explicitar o porquê da citada majoração.

¹¹ Uma análise completa da situação previdenciária brasileira encontra-se em Giambiagi (2007).

Gráfico 1



Fonte: Giambiagi & Além, 1999, pág 229.

Boletim Estatístico da Previdência Social – vol. 5 nº 12, vol. 6 nº 10, vol. 7 nº 6, vol. 8 nº 12, vol. 9 nº 12, vol. 10 nº 12, vol. 11 nº 12, vol. 12 nº 12.

Com relação aos objetivos da Medida Provisória, a única indicação é a que consta da Exposição de Motivos informando que 8.359 milhões de aposentados e pensionistas serão beneficiados pelo aumento. Como é sabido que o sistema previdenciário reduz a pobreza, pode ser inferido que o objetivo implícito da nova legislação seria o de utilizar a previdência para redução da pobreza e da desigualdade social.

Sobre esse aspecto, Tafner (2007), após um exercício de simulações empíricas, explica que:

“Parece consenso entre os analistas que de fato a previdência social – aí incluída sua componente assistencial – atua fortemente na redução da pobreza individual e familiar e também da desigualdade. De fato, após o pagamento de aposentadorias e pensões para as famílias, a pobreza é reduzida.

A redução da pobreza não deve, entretanto, nos conduzir a um raciocínio equivocado: o fato de o sistema previdenciário reduzir a pobreza não implica ser correto utilizar esse instrumento como redutor de pobreza e tampouco implica que o instrumento seja eficientemente utilizado, isto é, não significa que o instrumento seja

aquele que produzirá os melhores resultados em termos de redução de pobreza e de desigualdade.”

Notem que a não identificação do problema e dos objetivos do novo texto legal prejudica completamente a escolha da ação a ser tomada. Prejudica, inclusive, a elaboração de alternativas. No caso, se o objetivo for reduzir pobreza e desigualdade, o correto seria atuar em programas já existentes focados nos segmentos da sociedade mais desprovidos de renda, cujo impacto sobre a redução da pobreza pode ser muito mais intenso do que o obtido no sistema previdenciário brasileiro.

Como também não houve a discussão das opções para os supostos objetivos, as etapas seguintes da avaliação de impacto contendo, por exemplo, a comparação das análises custo-benefício, também não podem ser realizadas.

O exemplo acima demonstra como está incipiente o desenvolvimento da avaliação legislativa no Brasil, com prejuízo para a transparência no que toca à adoção de certas medidas e para a melhor aplicação dos recursos públicos. Existe a Lei Complementar nº 95, de 1998, que institui regras sobre a “elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.” Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 4.176, de 2002, cujo art. 37 dispõe que as propostas de projetos de ato normativo serão encaminhadas à Casa Civil por meio eletrônico, contendo “notas explicativas e justificativas da proposição, em consonância com o Anexo II”. Tal anexo exige que a exposição de motivos informe os seguintes quesitos:

- 1 – Síntese do problema ou da situação que reclama providências;
- 2 – Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta;
- 3 – Alternativas existentes às medidas propostas;
- 4 – Custos;

5 – Razões que justifiquem a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for medida provisória ou projeto de lei que deva tramitar em regime de urgência);

6 – Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo);

7 – Alterações propostas;

8 – Síntese do parecer do órgão jurídico.

É perceptível, pelo exemplo da Medida Provisória nº 475, de 2009, que não há obrigatoriedade de que o Decreto nº 4.176, de 2002, seja seguido integralmente.

Salinas (2008) constata que:

“os órgãos especializados em elaboração legislativa no âmbito do Poder Executivo não prevêm em sua estrutura regimental a observância das regras de Metodica da Legislação, tampouco se preocupam em instituir equipes interdisciplinares com competências específicas para realização de avaliação legislativa. Não obstante as novas diretrizes impostas pela regulamentação da LC nº 95/98, a ênfase dos trabalhos de produção das leis parece centrar-se no trabalho de profissionais com formação estritamente jurídica”.

Por fim, cabe comentar que a avaliação de impacto teria também um papel fundamental de esclarecer a população sobre a situação da previdência social. Vários especialistas defendem a necessidade de uma reforma paramétrica. Sabe-se, no entanto, que o assunto é indigesto para a sociedade. Uma forma de superar essa dificuldade é apresentar todas as informações e alternativas de forma clara, mostrando porque e como deve acontecer a contribuição para a Seguridade Social. A avaliação de impacto legislativo contribuiria para diminuir as resistências às mudanças e promoveria o desenvolvimento de uma cidadania fiscal, para que os cidadãos tenham

capacidade de entendimento da importância social dos tributos e a necessidade do controle, por parte da sociedade, dos gastos públicos.

III.2 Alteração na tributação

Outro exemplo que sinaliza como a avaliação de impacto legislativo poderia trazer benefícios caso fosse elaborada consta da Medida Provisória nº 460, de 2009, que visa modificar aspectos variados da legislação tributária, principalmente implementando medidas que desonerem a construção civil. Segundo a exposição de motivos dessa MP, tais medidas são necessárias “em razão da crise financeira mundial e têm por objetivo estimular a indústria desse setor e contribuir para a manutenção dos níveis de atividade econômica, de emprego e de renda”.

Conforme Aguiar (2009) explica, um dos incentivos à construção civil foi estabelecer uma alíquota de 1% aplicável aos projetos de incorporação imobiliária e aos contratos de construção de habitações no âmbito do Programa *Minha Casa, Minha Vida*, destinado à construção de unidades residenciais de valor comercial de até R\$ 60.000,00 (para outros imóveis, esse percentual é de 6%). Essa alíquota corresponde ao pagamento unificado do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Ressalte-se assim que o problema a ser atacado com a MP nº 460, de 2009, são os efeitos da crise financeira internacional e o objetivo é estimular a atividade econômica e o emprego por meio da construção civil.

No entanto, a mídia divulgou recentemente que o programa *Minha Casa, Minha Vida* não deslanchou para o caso das unidades residenciais mais baratas. Um dos motivos para esse resultado reside no fato de que R\$60.000,00 é considerado um montante reduzido para se construir uma

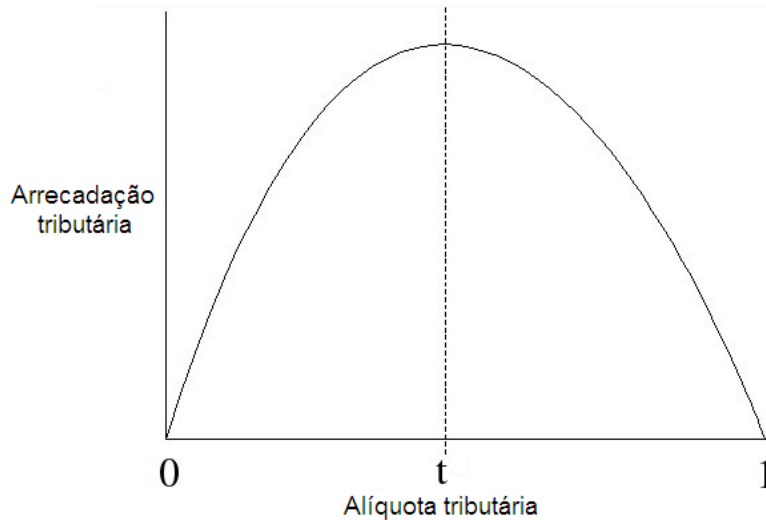
habitação, de forma que as construtoras não conseguiram viabilizar empreendimentos, nas grandes metrópoles, cujo valor comercial esteja nessa faixa. Logo, a diminuição do tributo para incorporações abaixo desse valor não incentivará novos empreendimentos, mas resultará em queda de arrecadação no caso de projetos que já aconteceriam.

Tal problema não teria acontecido se houvesse sido elaborada uma avaliação de impacto criteriosa. A ausência dela resultou numa situação em que o objetivo da Medida Provisória não foi alcançado e ainda propiciou uma possível queda da arrecadação tributária.

A MP 460/2009 ainda trouxe outra medida que consistiu em elevar os valores devidos pelos fabricantes de cigarros relativamente à Contribuição para o PIS/PASEP e à COFINS de forma a compensar a renúncia de receitas pelo subsídio dado à construção civil.

Quanto a esse aspecto, também haveria a necessidade de uma avaliação mais detalhada. Um dos motivos é que o aumento de preços e impostos sobre a indústria do tabaco pode levar a um aumento significativo do mercado ilegal e do contrabando e, além disso, pode ter um impacto negativo na receita tributária, conforme sinaliza a Curva de Laffer (Gráfico 2 a seguir). Por essa ilustração, percebe-se que, pela relação existente entre as alíquotas do imposto e o total da arrecadação tributária, nem sempre o aumento da tributação gera um aumento de arrecadação.

Gráfico 2
Curva de Laffer



Assim, novamente temos um exemplo claro de como a ausência da avaliação de impacto legislativo prejudica a eficácia das políticas públicas e de como a exposição de motivos da MP nº 460, de 2009, não atendeu ao Decreto nº 4.176, de 2002.

IV. Considerações Finais

Tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo precisam de informações para que a tomada de decisão seja feita criteriosamente. A avaliação de impacto legislativo caracteriza-se por ser uma metodologia objetiva que torna acessível todos os dados relevantes para a atividade de legislar.

Este artigo procura incentivar o uso da avaliação de impacto no processo de elaboração das leis. Para tanto, foram abordados alguns aspectos da área de conhecimento denominada Legística, com atenção para as avaliações legislativas e, em especial, a avaliação de impacto legislativo.

Apresentaram-se vantagens de se elaborar a avaliação de impacto, principalmente em relação às proposições que imponham benefícios ou custos relevantes para os agentes econômicos envolvidos ou que promovam grande alteração na distribuição de recursos da sociedade. Foram discutidos os principais itens que devem compor a avaliação de impacto e, por fim, discutiu-se o que a legislação brasileira exige dos projetos legislativos encaminhados ao Congresso Nacional e o que realmente é apresentado, exemplificando a matéria por meio de duas recentes medidas provisórias enviadas pelo Poder Executivo.

A experiência no âmbito da União Européia demonstra produção de resultados satisfatórios para aqueles que incorporaram a avaliação de impacto ao processo legislativo.

É importante salientar que não se pretende engessar o processo político com a elaboração de avaliações de impacto. Conforme Garoupa (2006) menciona, as políticas e a legislação são, por natureza, ideológicas porque correspondem a um conjunto de ideais sobre a organização da sociedade. A avaliação de impacto legislativo é uma metodologia que pretende apoiar a escolha fundamentada de políticas legislativas.

Referências Bibliográficas

Adler, M. D.; Posner, E. A. (2000). “Implementing Cost-Benefit Analysis when Preferences are Distorted.” *The Journal of Legal Studies*, vol. 29, jun/2000. University of Chicago Press.

Aguiar, D. (2009). *Nota Informativa/CONLEG*, nº 2.659. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal.

Brass, C.T.; Williams, E.D.; Nuñez-Neto, B. (2006). “Congress and Program Evaluation: An Overview of Randomized Controlled Trials (RCTs) and Related Issues”. Washington: Congressional Research Service.

Caupers, J. (2003). “Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina de Metodologia da Legislação.” *Cadernos de Ciência de Legislação*, nº 35, out-dez/2003. Oeiras/Portugal: Instituto Nacional de Administração.

Cooter, R; Ulen, T. (2008). *Law and Economics*. 5ª Edição. Boston: Pearson/Addison Wesley.

Comissão Europeia. (2009). “Impact Assessment Guidelines.” Disponível no site http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm, em 26/12/2009.

Garoupa, N. (2006). “Limites ideológicos e morais à avaliação econômica da legislação.” *Cadernos de Ciência de Legislação*, nº 42/43, jan/jun/2006. Oeiras/Portugal: Instituto Nacional de Administração.

Giambiagi, F. (2007). *Reforma da Previdência: O encontro marcado*. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier.

Giambiagi, F.; Além, A.C. (1999). *Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

Leal, V.N. (1960). *Problemas de Direito Público*. Rio de Janeiro: Editora Forense.

Salinas, N.S.C. (2008). “Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor”. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito/Universidade de São Paulo.

Tafner, P. (2007). “Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria.” *Textos para Discussão/IPEA*, nº 1264. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Voermans, W. (2003). “Avaliação da legislação nos Países Baixos.” *Cadernos de Ciência de Legislação*, nº 33/34, jan/jun/2003. Oeiras/Portugal: Instituto Nacional de Administração.

Wray, H. (2009). “Performance Accountability For Regulations”. *21st Century Regulation: Discovering Better Solutions to Enduring Problems*. Washington: Mercatus Center – George Mason University.