

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."

Atendimentos preferenciais

JORGE VIANNA MONTEIRO

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Redistribuições de renda; 3. Uma perspectiva do *rent-seeking*; 4. Conclusão.

1. Introdução

Aproximando-se o término do ano, três ocorrências apresentam-se na cena econômica brasileira:

- ▼ o governo revela fraca capacidade de negociar no Congresso Nacional projetos reconhecidamente prioritários, sendo o caso mais notório o da política de parcerias público-privadas (Monteiro, 2004a) que já ultrapassa um ano de tramitação legislativa;¹
- ▼ a mais recente mobilização dos interesses da indústria automotiva, com o anúncio pelo próprio presidente da República de que em 2005 essa indús-

tria será alcançada por um novo programa de atendimento preferencial;

- ▼ pela voz do ministro da Fazenda, o governo reconhece formalmente o que já se sabia: em 2004 a trajetória da política econômica mostrará mais um acréscimo de carga tributária.

2. Redistribuições de renda

A relevância recorrentemente atribuída pelo governo à formação de parcerias público-privadas não tem equivalência no empenho demonstrado para a aprovação do PL nº 2.546 no Senado Federal, especialmente no já citado estágio da CAE. Houve mesmo ampla transigência para

* Professor de políticas públicas da Ebape/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio. Endereço: PUC-Rio — Departamento de Economia — Rua Marquês de São Vicente, 225 — Gávea — CEP 22453-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jvinmont@econ.puc-rio.br.

¹ Projeto de Lei nº 2.546, de 10 de novembro de 2003, que, sob a referência PLC nº 10/2004, de 24 de março de 2004, estacionou na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal até 18 de novembro de 2004, quando foi, enfim, votado e aprovado com diversas modificações.

com a “razão” de que, em um período eleitoral — como ocorreu nas recentes eleições municipais — o Congresso *naturalmente* pára de funcionar.

É em função dessa percepção frouxa de como pode e deve operar a democracia representativa que o governo se perdeu nos prazos e urgências da aprovação de tão importante iniciativa de política econômica. Ademais, foi insuficiente sua capacidade de negociar, deixando diminuir o grande capital político decorrente da vitória eleitoral em 2003. Hoje, percebe-se que todo o cronograma da adoção de políticas públicas, aí incluídas as parcerias, foi mal concebido. O governo é refém de negociações socialmente muito onerosas e que o colocam em uma situação análoga a um final de mandato. Ainda que venha a aprovar projetos de seu interesse, isso ocorrerá sob forte desgaste perante a opinião pública e em termos muito mais próximos das preferências dos partidos da oposição do que de suas próprias preferências, como indicado pelas alterações promovidas no Congresso em projetos de sua iniciativa.

Outra dimensão em que o governo também vai perdendo graus de liberdade decorre da anunciada ênfase no crescimento econômico. Nesse cabo-de-guerra, há duas forças opostas.

- ▼ O intenso *lobbying* de setores aos quais autoridades governamentais têm creditado o esforço de crescimento econômico, entre outros as exportações e a indústria automotiva.

Após uma variedade de benefícios orientados ao setor exportador, agora se anun-

cia mais um conjunto de incentivos à indústria automotiva que, de todo modo, desde 1995, tem sido muito bem-sucedida em requerer e obter proteção e estímulo, em resposta ao competente *rent-seeking* acionado pela Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores). O atual pleito das montadoras é o de — *por via de políticas de regulação* — que lhes sejam assegurados menores riscos de mercado do que prosseguir operando com a sua atual capacidade ociosa (estimada em 35%). Menor carga de impostos e maiores facilidades de financiamento, tanto para as próprias montadoras quanto para o consumidor final de seus produtos, são alguns ingredientes dessa redução de riscos. Por certo que o peso desse *lobbying* é amplificado por ter o setor automotivo simultaneamente um peso expressivo no mercado interno e nas vendas externas.

Contudo, esse é um atendimento redistributivo, em que menores impostos e maiores subsídios para o setor têm a contrapartida de maiores impostos líquidos sobre outros segmentos.

- ▼ A autonomia efetiva do Banco Central e sua política de juros contrapondo-se à preferência por crescimento econômico sustentado, a partir de 2004.

Perigosamente, essa contraposição reedita uma velha questão da história econômica brasileira dos últimos 10 anos: crescimento do PIB *versus* estabilização de preços. Na administração anterior, o elo de ligação entre as duas posições foi a destinação das novas receitas públicas obtidas com as privatizações; ao fim e ao ca-

bo, ambos os lados saíram perdedores e a estratégia de privatização não passou de um grande leilão de ativos governamentais. Correntemente, após acenar com o mecanismo de parcerias público-privadas, como uma inovadora estratégia de investimentos públicos, o governo termina 2004 com a possibilidade de contar em 2005 com mais um esquema de incentivos regulatórios para o investimento privado — uma aberta deformação das parcerias, como genuíno mecanismo de governança (Monteiro, 2005).

A terceira ocorrência mencionada acima (seção I) também reedita antiga disfunção da economia brasileira: qualquer que seja a conjuntura de crescimento do PIB e da inflação, o peso tributário do estado mantém-se elevado e, a longo prazo, segue tendência de alta (ao redor de 37% do PIB ou mais 3% comparativamente ao resultado de 2003, segundo estimativas recentes da Fiesp).

Candidamente, o secretário da Receita Federal argumenta que essa elevação de carga tributária ocorre em razão “do crescimento econômico e da cobrança da Cofins sobre as importações” e assim “não houve aumento de impostos mas de arrecadação”.²

Será que essa relação causal apontada pelo secretário atenua a coerção fiscal sentida pelo contribuinte? De todo modo, não se verifica um aumento do fluxo de transferências de renda privada para a economia pública que restringe um pouco mais a autonomia decisória dos agentes privados?

Nas três ocorrências mencionadas nesta análise, está presente o papel do governo como mecanismo em que se origina ou é sancionada uma redistribuição de renda e riqueza na economia nacional. Na política de parcerias público-privadas e nas demandas preferenciais do setor automotivo essa componente é mais transparente (Monteiro, 2004c, 2005). Já no caso da política tributária, há essencialmente envolvido um elemento de *ilusão fiscal* (Monteiro, 1990, cap. 4) quanto ao volume de arrecadação *versus* o nível dos impostos. Pressupõe-se que os contribuintes percebem maior grau de coerção na elevação de alíquota comparativamente a um aumento equivalente da base de contribuição — uma implicação da qual o secretário da RF parece estar ciente. No aumento da base de contribuição, a estrutura tributária pode exercer um efeito autônomo sobre a expansão da economia pública quando, em uma conjuntura de crescimento do PIB, essa base se expande.

Todavia, é em função dessa coerção percebida que se dá a reação do agente privado que além de contribuinte é eleitor. Talvez a desenvoltura com que, agora, o ministro da Fazenda³ e o secretário da RF⁴ falam sobre a carga de impostos em ascensão deva-se ao fato de as eleições já terem transcorrido.

De todo modo, perceba o leitor que a figura estiliza um fato inerente à boa parte desta análise: a mobilização de grupos que se beneficiam com a adoção de certas políticas públicas é instrumentada por

² O Estado de S. Paulo, 18 nov. 2004, p. B3.

³ Folha de S. Paulo, 11 nov. 2004, p. B4.

⁴ O Estado de S. Paulo, 18 nov. 2004, p. B3.

procedimentos que deixam na penumbra o volume e a incidência dos ganhos especiais (*rents*) gerados por tais políticas. A mobilização aparente aí mencionada pode se traduzir por uma retórica que adequadamente predisponha a sociedade a aceitar a demanda de benefícios preferenciais como sendo o reflexo perfeito de um bem público.

3. Uma perspectiva do rent-seeking

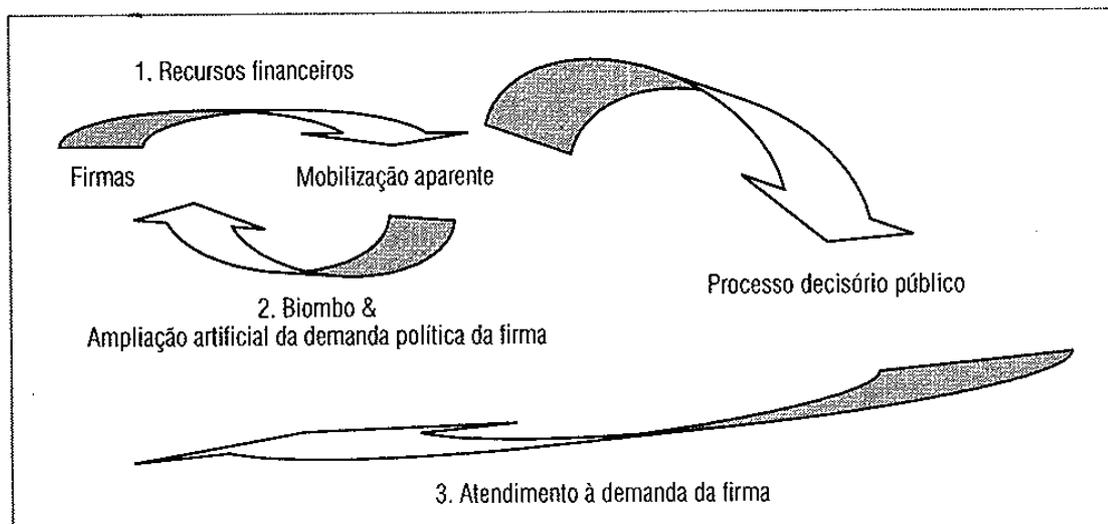
Ao final da década de 1960, os economistas eram chamados a refletir (Tullock, 1967) sobre um fato que, de tão freqüente e íntimo na trajetória das políticas públicas, quase sempre passava despercebido: ao formularem essas políticas — ou deixarem de o fazer — políticos e burocratas geram oportunidades de ganhos preferenciais (*rents*). Sob instituições representativas, os segmentos da sociedade potencialmente afetados pelos ganhos (ou

similarmente por ônus) assim criados, acionam mecanismos de participação política para que tais ganhos lhes sejam destinados de forma a mais exclusiva e duradoura (ou, no caso de ônus, que eles sejam os mais compartilhados e transitórios).

Portanto, esse tipo de mobilização impõe uma tendenciosidade à tomada de decisão política; vale dizer, a fração da população que se envolve nesse tipo de ação é muito pequena e pouco reflete o interesse geral. Esses segmentos ativistas tendem a se localizar em um dos extremos das preferências de políticas públicas. Ao mesmo tempo, percebe-se que a adoção de uma política pública tanto quanto de mudanças relevantes em uma política já em vigor quase sempre é precedida por essa mobilização de grupos privados no processo político.

Na atualidade brasileira, a definição de um arranjo de parcerias público-privadas na viabilização de vultosos investi-

Estratégia de lobbying



mentos em infra-estrutura rodoviária, ferroviária, portuária, de saneamento básico e de irrigação, contribui para pôr em marcha esse mecanismo de obtenção e sustentação de ganhos preferenciais que recebe o rótulo de *rent-seeking* ou “busca por ganhos especiais agenciados pelo processo político” (Monteiro, 2004b, 43-54).

Embora ainda haja muita indefinição numérica, estima-se que tais parcerias possam produzir um fluxo anual de investimentos de pelo menos R\$4 bilhões, até 2006. Todavia, essa é uma política muito complexa para ser resumida por um indicador sintético de gastos (Monteiro, 2005).⁵

A mobilização privada mais notória em torno desse projeto de política envolve grupos de interesses como Abdib (Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base), Abimaq (Associação Brasileira das Indústrias de Máquinas e Equipamentos), Sinicon (Sindicato Nacional da Indústria de Construção Pesada), CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção) e Abrapp (Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar).

As principais frentes dessa atuação são o *lobbying* junto aos membros da CAE do Senado Federal e a maciça presença do tema na mídia.⁶

⁵ Parte do atrativo da política de parcerias decorre da concorrente transferência de poder regulador para o consórcio privado, não obstante as restrições formais que possam ser feitas a essa cessão de poder decisório público (e o texto do PL nº 2.546 o faz ambiguamente).

⁶ Menos visíveis, porém não menos relevantes, são os financiamentos privados de campanhas eleitorais (Monteiro, 2004c, cap. 1).

Essa articulação é tanto mais intensa quando se observam cadeias de *rent-seeking* em que um ou mais desses grupos operam em sincronia, aumentando a intensidade da pressão política. Um exemplo ocorre presentemente em face da sugestão apresentada na CAE de limitar a participação dos fundos de pensão no financiamento das parcerias. Foi o bastante para que, em sucessão, a Abdib e a Abrapp se manifestassem contrariamente a essa restrição (Monteiro, 2005).

Ainda assim, o caso aqui referido apresenta um paradoxo: diante do substancial atrativo da política de parcerias para os agentes privados, os custos do *rent-seeking* em torno do PL 2546 são percebidos como sendo surpreendentemente reduzidos (Tullock, 1997).

Por que isso?

- ▼ As atividades de *rent seeking* são essencialmente apostas: nem todos que investem recursos nessa competição serão atendidos; o gasto individual no bilhete (*lobbying*) é muito menor do que o retorno que se obtém, apenas para alguns, do que apostam (investem).

Todavia, se isso vale para firmas ou grupos individuais, para o conjunto da indústria que empreendeu o *lobbying* o investimento feito será aproximadamente o mesmo ou um pouco maior do que o total dos privilégios obtidos. De todo modo, não parece trivial observar um volume de recursos aplicados nessa competição que justifique o tamanho dos *rents* recebidos por via da política pública.

- ▼ Outra vertente é que esse *lobbying* inerentemente envolve algum procedimento de dissimulação do favorecimento recebido (sua personalização, a extensão efetiva dos benefícios etc.). Para tanto, incorre-se em algum tipo de método de produção ineficiente.

Seja um *rent* equivalente a R\$100 milhões, que poderia ser obtido pelo consórcio que constrói e opera uma rodovia, por meio da adoção de uma cláusula contratual que torna as empresas do consórcio as únicas a atenderem os quesitos da licitação ou, alternativamente, por uma transferência direta em dinheiro, em igual montante. Por essa última via, o privilégio seria muito transparente, disparando a mobilização análoga por parte de potenciais candidatos à execução do mesmo projeto e que são potencialmente prejudicados — o que poderia acabar por inviabilizar de todo a concessão do benefício. Assim sendo, o privilégio contratual é sancionado, os ganhos do consórcio são substanciais e os custos da obra situam-se em um patamar ineficientemente elevado.

Vale dizer, o formato com que o privilégio é alocado (cláusula contratual preferencial) redistribui a renda. Fosse adotada a transferência de R\$100 milhões, não se observaria o desperdício de produzir quilômetros de rodovia a preços mais elevados dos que os que seriam obtidos sem vigorar a cláusula preferencial. Esse é um custo adicional do *rent seeking*.

Nessa reconfiguração, o custo total do *rent-seeking* passa a ser identificado como a redução em bem-estar dos consumidores desse serviço, que passa a ser provido em bases mais exclusivas e, assim, a um

preço unitário mais alto (*custos Habegger*); como tratado anteriormente, o dispêndio dos grupos que disputam a preferência de ser contratados para executar a parceria (*custos Tullock-I*); e agora com esse adicional a que podemos rotular de *custos Tullock-II*.

- ▼ A negociação política fornece outra vertente para que melhor se entenda o *paradoxo Tullock*: o custo do *rent-seeking* (mais propriamente os *custos Tullock-I*) estaria embutido na generalizada e complexa troca de votos (*logrolling*) que caracteriza o processo de escolhas majoritárias quanto ao PL nº 2.546.

Na extensão em que os indivíduos apóiam (votam) projetos ou propostas de provisão de políticas públicas em que eles não têm muito interesse, de modo a viabilizar os projetos e as propostas que de fato lhes trazem benefícios, eles (a rigor, seus representantes na legislatura) acabam por aceitar custos sobre os quais eles não têm muita noção de seus montantes. Assim, por exemplo, o legislador L_i vota favoravelmente a um projeto de lei PL_k que onera seu reduto eleitoral, na troca por apoio de outros legisladores (e outros redutos de eleitores) ao PL_i , este sim promotor de benefícios diretos para o *i-ésimo* reduto eleitoral.

Dada a assimétrica e limitada capacidade de informação dos cidadãos-eleitores-contribuintes, o custo líquido desse *logrolling* pode exceder o benefício viabilizado pela decisão política de empreender PL_i e PL_k .

Outra vez, essa é uma justificativa adicional para o tamanho dos custos do *rent-seeking*.

4. Conclusão

A longa tramitação legislativa do PL nº 2.546⁷ sugere que essa última classe de custos deva ser substancial; especialmente no período pós-eleitoral em que já se observa um movimento de recomposição das coalizões no Congresso Nacional. Os termos em que as trocas de votos serão estabelecidas tenderão, de início, a ser ajustados caso a caso, tornando ainda mais expressivos os custos do *rent-seeking*.

Essa negociação envolve correntemente (final de novembro de 2004) um bloco de duas dezenas de medidas provisórias que têm prioridade de votação da agenda da Câmara dos Deputados, para depois potencialmente onerar a agenda do Senado Federal. Igualmente, os projetos prioritários do governo vão desde a definição de regimes operacionais de agências reguladoras, de falências e de parcerias público-pri-

vadas até a abertura de créditos extraordinários no Orçamento da União.

O leitor pode inferir a flexibilidade com que estará operando o mecanismo do *logrolling* no Congresso e, por consequência, o significado empírico do *paradoxo Tullock*.

Referências bibliográficas

MONTEIRO, J. V. *Macroeconomia do crescimento de governo*. Rio de Janeiro: IPEA, série PNPE, n. 22, 1990.

———. Duas siglas ainda em moda: PPP & MP. *Revista de Administração Pública*, v. 38, n. 5, set./out., 2004a.

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

———. Um exemplo didático do paradoxo Tullock. *Estratégia Macroeconômica*, v. 12, n. 303, 8 nov. 2004c.

———. Parcerias público-privadas como mecanismo de governança. In: REZENDE, F.; CUNHA, A. (Coord.). *Orçamento público*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

TULLOCK, G. The Welfare costs of tariffs, monopolies and theft. *Western Economic Journal*, n. 5, p. 224-232, June 1967.

———. Where is the rectangle? *Public Choice*, n. 91, p. 149-159, 1997.

⁷ Especialmente entre 10 nov. 2003 e a aprovação do PLC nº 10/2004, em 18 nov. 2004, na CAE do Senado.

Errata

No artigo "O marketing na área de saúde", publicado na *RAP* de set./out. 2005 (v. 38, n. 5, p. 711-28), o nome da primeira autora saiu incompleto. Pedimos aos leitores que anotem em seus exemplares o nome correto: Regina Rosaly Morato Mastrococco da Silva.