Intervencionismo e "a Guerra de Todos Contra Todos"

Rubens Penha Cysne

Em conversa com jornalista de primeira grandeza, este me perguntou o seguinte: "os economistas da Fundação Getulio Vargas de São Paulo são, ideologicamente falando, mais intervencionistas do que seus colegas do Rio, concorda?"

A pergunta não é interessante, mas o raciocínio que leva à mesma sim. A parametrização utilizada foi a geográfica (Rio e São Paulo), tomando como referência uma instituição presente em vários estados (a FGV). Mas poderia ter sido feita com relação a duas instituições acadêmicas distintas (por exemplo, UFRJ e PUC-RJ); a dois setores distintos do governo brasileiro (BNDES e Ministério da Fazenda); ou, mesmo, a dois *think tanks* estrangeiros (a Brookings Institution e o *Cato Institute*).

É interessante iniciar a discussão a partir do que se costuma definir como "intervencionista".

Tome-se, por exemplo, um economista (como são tantos no Rio de Janeiro) a favor de forte intervenção do governo em um grande número de áreas: para prover a ordem institucional e justiça; coibir a violência e o crime; estabelecer normas para o sistema financeiro que protejam o depositante; coordenar o estabelecimento de redes de distribuição e de demais atividades onde haja retornos fortemente crescentes de escala; regular fatos ligados à provisão de vários tipos de bens e serviços pelo setor privado; estabelecer com clareza regras macroeconômicas; subsidiar bens e serviços onde o retorno não seja captado apenas por aqueles que pagam pelo mesmo (como é o caso com educação básica, saneamento, saúde etc., atividades fortemente geradoras de externalidades) e assim vai.

Será que sendo a favor de tantas intervenções tal profissional seria enquadrado como "intervencionista"? Provavelmente não; não é este em geral o sentido dado a este termo. Como tal define-se usualmente aquele, munido dos mais variados e diferentes motivos, identifica "setores estratégicos" ou "setores onde o setor privado não consegue operar". A partir daí, passa a defender, relativamente a tais setores respectivamente, seja o provimento de subsídios ou a participação direta do governo no processo produtivo. No primeiro caso diz-se via de regra que houve "política industrial". No segundo caso, uma estatização, sempre com a justificativa de atender ao interesse público ou nacional.

Deixando de lado a questão semântica, passemos ao ponto onde esta discussão começa a realmente impactar o bem-estar dos indivíduos: na alocação marginal de receitas do setor público, seja de impostos diretos ou indiretos. Ou seja, na resposta à simples pergunta: se você dispusesse de um Real a mais de receitas de impostos, onde o alocaria?

Neste ponto a resposta é individual, o que nos remete ao campo político. Aqueles mais revoltados com o baixíssimo retorno em termos de bens e serviços que governos em geral costumam dar a cada unidade monetária de impostos que arrecadam simplesmente diriam: "melhor devolver tal Real para o setor privado, reduzindo a tributação".

Uma grande e crescente parcela da população brasileira, com o bem estar extremamente reduzido pela perda do direito básico de ir e vir em função da violência e criminalidade urbana dirá: "gastemos com segurança e combate ao crime; pouco me interessa se o PIB vai crescer mais 1% ou 2% se cada vez meu filho ou filha sai para um passeio eu perco minha tranquilidade e qualquer esperança de um mínimo de bem estar".

Para estes indivíduos, dizer que o investimento público na produção de bens e serviços reduzirá o desemprego e, em última instância, a violência, é irritante conversa de políticos. Primeiro, porque em questão de crime o amanhã é agora. A ação demandada é direta e imediata, ao invés

de indireta e longínqua. Segundo, tais indivíduos estão convencidos que, para uma grande maioria dos marginais, o problema não é a falta de emprego, mas sim a sensação de impunidade. A comparação dos dados de São Paulo (que construiu mais presídios e onde a criminalidade caiu mais) e do Rio de fato advoga neste sentido.

Os mais revoltados lembrarão ainda o "ônus ao quadrado" e "o ônus ao cubo". Tais encargos múltiplos ocorrem quando o setor privado e o setor público trocam de lugar, um estando onde o outro deveria estar.

Vejamos um exemplo de "ônus ao quadrado". Ao se estatizar mais a produção econômica, as tendências ao aumento de corrupção e fraude em licitações acabam por demandar a atenção de um substancial contingente da Polícia Federal. Com isto, a área prioritária de segurança pública não apenas deixa de contar com recursos adicionais (alocados que foram na produção de bens e serviços que poderiam ser providos pelo setor privado), como também perde novamente ao se transferir para o combate à corrupção parte do efetivo policial que poderia (por exemplo) estar vigiando os canais de contrabando internacional de armas para traficantes.

Descrevamos, alternativamente, um exemplo de "ônus ao cubo". Inicialmente, o indivíduo paga impostos para ter segurança (tarefa de Estado), mas não a tem. Isto posto, paga novamente por segurança, adquirindo cercas e blindando carros. Neste ponto, configura-se o ônus ao quadrado. O ônus cúbico ocorre quando, na compra da segurança privada, tem-se que novamente pagar elevados impostos de retorno duvidoso.

Por exemplo, como a base de cálculo do IPVA é o valor venal do veículo, paga-se imposto sobre a blindagem do mesmo. Mas como em última instância a blindagem reflete a ineficiência do setor público na provisão de segurança, chega-se a um absurdo econômico merecedor de um prêmio Nobel às avessas: o indivíduo paga impostos adicionais cuja base de cálculo guarda proporcionalidade com a ineficiência do setor público na provisão de um seu direito constitucional. Outros exemplos geradores de "ônus à terceira potência" são o ICMS e outros impostos incidentes sobre cercas e alarmes, bem como os elevados impostos e contribuições sociais pagos por condomínios e outros na contratação de segurança privada.

Neste processo tortuoso, quanto mais ineficiente o Estado é na provisão de segurança, mais em impostos ele tende a arrecadar. Como se ter (e ver) prédios com horrorosas e agressivas cercas; a vida monitorada por câmeras e desconhecidos seguranças; e carros carregando chapas de aço e com vidros agressivamente pintados de preto fosse algo que proporcionasse grande bem estar aos contribuintes.

Na realidade, dada a recente onda de assaltos a residências, não foi só o direito de ir e vir que foi perdido, mas também o direito à estática, o direito de permanecer. Vivemos em parte de nossa sociedade algo na direção do que Thomas Hobbes no século XVII, referindo-se a uma comunidade sem a presença do Estado (como por aqui ocorre nas favelas) definiu em *Leviathan* como "a guerra de todos contra todos". Segundo este mesmo autor, uma guerra com "vidas solitárias, horríveis, pobres, brutais e curtas". Como em sociedades primitivas, perde-se em algumas capitais nacionais mais tempo na preservação do que na produção, quando o ideal humano seria o compartilhamento.

Deixando de lado a questão da violência, voltemos à questão da alocação do R$ 1,00 de impostos adicionais. Haverá ainda um terceiro grupo de contribuintes que não quererá devolver o dinheiro ao setor privado nem acha que o gasto de recursos com um combate direto à violência e criminalidade seja o mais importante. Este grupo optará por políticas sociais que reduzam a distância entre os mais ricos e os mais pobres, se não provendo igualdade de consumo, pelo menos tentando prover igualdade de oportunidades. Isto implicaria, segundo tal tipo de visão, a solução dos problemas de criminalidade sem os espasmos de violência que ocorrem quando da invasão de favelas por forças policiais.

Um quarto grupo dirá algo bem diferente: violência e problemas sociais são importantes, mas há gargalos nos investimentos estatais, por exemplo, em aeroportos (Infraero), em rádios (Radiobrás), na provisão de serviços financeiros (por exemplo, Caixa Econômica Federal), nos Correios (EBCT) etc. que demandam, visando ao bem estar inclusive dos mais desassistidos, a utilização deste Real adicional na produção direta de bens e serviços pelo setor público.

Por último, há todos os demais grupos com suas diferentes demandas e destinos para o Real adicional de impostos. Trazem estes propostas que vão desde aportes ao Fundo Partidário até o financiamento de shows e de algo usualmente definido como "bens culturais". Neste sentido, a leitura do rol das 69 despesas definidas como obrigatórias no Anexo VIII da LDO 2010 é ilustrativa do predomínio do passado sobre o presente no sistema orçamentário federal.

Pode-se enquadrar neste conjunto residual aqueles que simplesmente advogam a manutenção do *status quo*, quando então a solução do problema seria trivial: "dividamos este R$ 1,00 proporcionalmente aos itens de despesa vigentes no passado recente e gastemo-lo mantendo tais proporções".

O que os fatos aqui discutidos mostram é que a alocação democrática de recursos públicos é questão política de solução não trivial. A despeito disto, há afirmativas que podem ser feitas. Uma delas é de que as funções que se definem clássica e historicamente como funções de governo, incluindo segurança, justiça, educação, regulação, saneamento, saúde etc. não surgiram por acaso ou por ideologia. Cada uma delas tem a sua razão técnica de ser.

Muitas vezes governos perdem o foco do que é sua obrigação precípua e se aventuram em demasia em outras áreas, seja por ideologias ou para beneficiar grupos específicos que o sustentam politicamente. Quando isto ocorre, deixando ao setor privado a provisão compensatória de funções inerentes ao setor público, há um elevadíssimo custo de bem estar a ser pago pela sociedade. Apenas em comunidades muito primitivas, por exemplo, observa-se o setor privado cuidando de justiça ou segurança pública.

Fatos históricos e a observação cotidiana mostram que governos são ruins para assumir papéis do setor privado. E que o setor privado pode ser ainda pior quando é obrigado a tomar para si funções de governo.

Rubens Penha Cysne (http://www.epge.fgv.br/users/rubens/) é Professor da EPGE/FGV