

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.

Crise: inovações institucionais & *lobbying*

Jorge Vianna Monteiro

SUMÁRIO: I. Introdução; II. Novos ingredientes estratégicos; III. Lições de um caso de *lobbying*; IV. Conclusão.

I. Introdução

Desde meados de 2008 as economias nacionais vêm introduzindo pequenas ou grandes mudanças (ou novas “visões estratégicas”) regulatórias que se apoiam em inovações institucionais.

Mais recentemente, essas inovações têm sido ditadas pela imperiosa necessidade de lidar com o desequilíbrio das contas públicas que resultou da substancial expansão dos gastos públicos, da recessão que impede que trivialmente se aumente impostos, e da expectativa de que a inflação reapareça em níveis *politicamente* perigosos.

Como habitual, o caso da economia dos EUA apresenta ensinamentos significativos. Mesmo porque é ela a economia mais fortemente abalada pela

* Professor de políticas públicas da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). 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.

crise e onde o governo paga preço elevado por não ter sido possível até aqui reverter convincentemente a tendência do mercado de mão de obra.¹ Quanto ao Brasil, tomando vantagem da inauguração de uma nova administração federal, a presidente Dilma Rousseff adota postura circunspecta que vem resistindo às pressões políticas para afrouxar as escolhas orçamentárias do governo, e o pano de fundo é a elevação da taxa de inflação acima da meta prevista pelo Banco Central.

A Seção II deste texto explora uma classe dessa interação de crise e inovação institucional.

Já a Seção III focaliza outra vertente do impacto da crise: a ativação do *rent seeking* (Monteiro, 2007: cap. 6) que tende a se tornar mais intenso e ramificado. O exemplo da reforma financeira aprovada nos EUA em 2010 ilustra esse ponto de vista.

II. Novos ingredientes estratégicos

Neste primeiro semestre de 2011, certas classes de fragilidades e problemas de escolhas públicas revelam-se nas economias nacionais, como uma *segunda onda* de impactos da crise:

▼ disfunção no federalismo fiscal

Na economia dos EUA ocorrem intensos e rumorosos cortes no gasto público promovidos por governos estaduais. O mais destacado e inovador exemplo é observado no estado de Wisconsin, nas despesas educacionais: demissão de professores públicos, aumento da relação aluno/professor nas salas de aula; elevação de encargos tributários e previdenciários desse segmento de mão de obra. E, *mais significativamente ainda*, retirando dos servidores públicos grande parte de seus direitos de barganha coletiva.²

¹ Em março de 2011 a taxa de desemprego alcançou 8,8%, contudo o número de desempregados há longo prazo, ou seja, os que estão fora do mercado de trabalho por 27 semanas ou mais, mantém-se no elevado patamar de 6 milhões (U.S. economy added 21,000 jobs in March; rate at 8,8%. *New York Times*, 1^a Apr. 2011).

² REPUBLICAN Wisconsin senators bypass Democrats in vote on collective bargaining. *Washington Post*, 10 Mar. 2011; WISCONSIN'S legacy of labor battles. *New York Times*, 5 Mar. 2011; WISCONSIN gov. Walker Threatens to trigger layoffs for thousands of public workers. *Washington Post*, 26 Feb. 2011; WISCONSIN lawmakers take step toward resolution of budget standoff. *Washington Post*, 25 Feb. 2011.

▼ Neutralizando a ação coletiva

A suspensão do mecanismo de negociação sindical na fixação da política de remuneração do funcionalismo público é um precedente de expressiva inovação institucional que poderá vir a se propagar por outras economias nacionais, na tentativa de minimizar desequilíbrios nas contas públicas, como os já referidos no ajuste fiscal no Wisconsin. Trata-se, por outro lado, de um ataque frontal ao mecanismo de *rent seeking*, em uma de suas mais perturbadoras manifestações para o equilíbrio das finanças públicas: a ação de grupos preferenciais que se habilitam como destinatários de transferências de renda providas pelo processo político.

Ao mesmo tempo, a iniciativa é uma sutil mudança em práticas trabalhistas — o que poderá interessar e muito às correntes que focalizam no Brasil as fontes dos custos do trabalho, como motivação para uma reforma da legislação trabalhista que possa contribuir para a prosperidade da economia nacional. Se não for por outra razão, essa é uma perspectiva de estratégia macroeconômica para que o leitor dê atenção ao teor das matérias da imprensa norte-americana, como citado anteriormente.

Em formato implícito, as recentes negociações que levaram à fixação do novo patamar do salário mínimo nacional oferecem o contraponto brasileiro a esse tipo de minimização da pressão organizada de sindicatos de trabalhadores: através de negociação política, o Executivo perseverou em sua proposta de fixar o salário mínimo em R\$ 545, ao mesmo tempo que conseguiu implementar uma regra de indexação do salário mínimo tal que, pelos próximos quatro anos, a negociação coletiva em torno da atualização do salário mínimo é substituída pela emissão de decreto presidencial, minimizando, portanto, pressões de grupos, dentro e fora da legislatura.³

▼ Simulando a reação diante de potencial agravamento da crise

No mercado financeiro, os chamados “testes de *stress*” tentam medir a habilidade com que os bancos podem vir a lidar com novos choques econômicos, como o ocorrido em 2008.

³ Igualmente, faz parte da estratégia associar a atualização do nível do salário mínimo à decisão quanto à atualização da tabela de descontos do IRPF, no pressuposto de que a deliberação simultânea em duas frentes de política pública melhor atende aos objetivos do governo.

Para efeitos práticos, o desvio de um desempenho normal ou padrão é mensurado em termos de preços no mercado imobiliário, taxas de juros e preços da dívida soberana (o que mede a capacidade de repagamento da dívida que goza de imunidade da soberania). No caso dos EUA, o cenário alternativo contraposto pelo Federal Reserve é: como as contas bancárias se comportariam diante do agravamento da atual recessão?

Já utilizado duas vezes (mas ainda com sérios problemas quanto à sua credibilidade, como ferramenta de regulação econômica), o órgão regulador da União Europeia (Autoridade Bancária Europeia) anuncia uma terceira e mais ampla aplicação desse tipo de teste. A metodologia tenta complementar os tradicionais testes de liquidez de ativos bancários; porém, diferentemente dos testes de *stress*, os dados relativos à liquidez bancária não têm divulgação ampla e detalhada, uma vez que “seria disponibilizar muita informação para os especuladores”, como argumenta um regulador da UE.⁴ Por outro lado, nada impede que as práticas (e os problemas) dos bancos não venham a migrar para atividades de intermediação potencialmente danosas, em complexas e nebulosas operações de financiamento no mercado internacional.

▼ Ainda a questão do “muito grande para ser deixado quebrar”

Essa é uma concepção estratégica surgida logo ao começo da falência de alguns grandes bancos em 2008 e também pela iminência da quebra de outras instituições financeiras (tal como a seguradora AIG) e montadoras do setor automotivo, na economia dos EUA.

Embora inevitável, na qualificação do *timing* e da instrumentação da política de regulação econômica, o que parecia uma ideia amplamente defensável é, correntemente, cercada por cautelas, uma vez que a quase certeza de socorro por parte do governo a essa classe de firmas pode induzi-las a comportamentos justo na direção oposta do que seja coletivamente desejável: a operação de salvamento encorajando que tais firmas assumam posições de risco e ineficiência mais elevados, sob a proteção de uma anunciada salvaguarda de política econômica.

⁴ NEW round of stress tests for European banks. *New York Times*, 3 Mar. 2011.

III. Lições de um caso de *lobbying*

Não obstante o porte e a sofisticação da economia brasileira, seu aparato institucional voltado para disciplinar o mecanismo de *rent seeking* e seu associado recurso de *lobbying* são virtualmente inexistentes.

O eventual disciplinamento desse tipo de mercado tem ocorrido na economia nacional muito mais como subproduto de regulações de atividades correlatas (concorrências públicas, promoção de práticas competitivas nos mercados e comportamento ético da alta gerência do Executivo federal, por exemplo) e, não, tendo por alvo direto as práticas empreendidas por grupos de interesses junto às várias instâncias do processo político.

Diferentemente, a economia norte-americana exhibe não apenas ricos exemplos desse disciplinamento, mas igualmente de quão fugazes essas regras podem se tornar, diante da dinâmica com que instituições subjacentes à economia se desdobram em novas práticas que contemplam atender interesses preferenciais, em prejuízo do interesse geral.

Ademais, a conjuntura de crise serve para tornar ainda mais complexo esse segmento das instituições políticas e demandar atualizações regulatórias mais frequentes.

Um exemplo didático disso é ilustrado pela regulação financeira nos EUA (Lei Dodd-Frank), em seus desdobramentos desde 2010.

Em contrapartida aos salvamentos bilionários de firmas do setor financeiro (bancos de todos os espectros e seguradoras), o Congresso norte-americano aprovou emenda legislativa que regula a incidência de taxas que os bancos coletam dos varejistas, a cada operação de consumo paga com cartão de débito: ao invés dos 44 centavos por transação, os lojistas passariam a pagar aos bancos 12 centavos.⁵

Em breve, o Federal Reserve deve detalhar a decisão, estabelecendo as respectivas regras operacionais — o que põe em marcha intenso *lobbying* contrário, por parte de bancos e outras operadoras de cartões, na tentativa de evitar a redução de uma receita anual estimada em cerca de US\$ 20,5 bilhões.

Há um cabo de guerra em que bancos e instituições financeiras em geral manobram para que seu ônus seja atenuado ou de todo cancelado (circulam anúncios públicos de que a nova regulação visa tirar do consumidor o direito de usar cartão de débito). Do outro lado, os lojistas alegam que tal redução será fonte de recuperação dos negócios, justo em uma época de recessão.

⁵ DEBIT card fees prompt a push near deadline. *New York Times*, 7 Mar. 2011.

O episódio apresenta, pois, importantes lições de estratégia macroeconômica:

- ▼ primeiramente, esse é um caso típico em que uma política de grande amplitude (a reforma financeira de 2010) requer que, progressivamente, se definam incontáveis mecanismos operacionais, e nessa ocasião é que ficam mais reconhecíveis os segmentos “perdedores” e “ganhadores” com os impactos da nova política.

A regulação fala em reduzir as taxas cobradas pelos bancos sobre compras com cartões de débito em bases que sejam “razoáveis e proporcionais”, aí incluída a necessidade de os bancos se protegerem contra o uso fraudulento desses cartões — o que teria alcançado um custo para os bancos de cerca de US\$ 1,5 bilhão, em 2009.

Há, no entanto, o contra-argumento para todo tipo de justificativa que se apresente em defesa da implementação da nova ordem regulatória. De todo modo, cabe aos burocratas do Federal Reserve dar conteúdo objetivo quanto ao que devem significar os qualificativos usados na lei. Há mesmo a vertente de que a limitação pretendida nas taxas cobradas pelas entidades financeiras privilegiaria um restrito espectro de grandes cadeias de varejo, em prejuízo dos pequenos varejistas que não seriam alcançados pelo benefício pretendido pela regulação.

O que se tenta é a reversão de partes da regulação aprovada pelos legisladores. Assim, por exemplo, a isenção de pequenos bancos da cobertura da proposta de redução das taxas dos cartões que são cobradas dos varejistas.

Porém, paradoxalmente, esse mesmo segmento de bancos recusa o tratamento preferencial, uma vez que teme serem eles (com suas taxas mais elevadas) que ficarão em desvantagem perante os grandes bancos e seus cartões — o que, por seu turno, serve para diversificar e fortalecer as pressões a que o governo fica sujeito ao tentar implementar uma política pública.

- ▼ Em decorrência põe-se em movimento o *lobbying*, o uso de espaço na mídia e a aproximação junto a partidos e políticos que, em troca de financiamentos às suas campanhas e contratação de ex-políticos e ex-assessores parlamentares para atuarem no *lobbying*, poderão prover o atendimento preferencial reivindicado pelos grupos que se confrontam com potenciais perdas ou ônus.

Mesmo ex-assessores de prestigiosos legisladores, agora aposentados, e que foram inspiradores da reforma financeira, têm sido recrutados para empreender atividades de *lobbying* junto aos burocratas do governo e ao Congresso — o que incidentalmente é uma dimensão da força com que o *lobbying* pode ocorrer.⁶

- ▼ Outra decorrência que fica evidente no caso em análise é que a fase de operacionalização de uma política pública estabelecida pela classe política pode contribuir para a introdução de elementos de incerteza quanto à implementação da reforma financeira.

Afinal, é um mecanismo gerador de incertezas que se põe em ação nessa teia de interesses preferenciais que se articulam, na tentativa de viabilizar uma transferência de renda em sua direção. Por consequência, há que ter cautela em não se afetar a resolução e credibilidade com que governo e políticos em geral tomaram a decisão de reformar o sistema financeiro, como um todo. Relembro ao leitor que a já mencionada Lei Dodd-Frank tem proporções colossais: seu texto impresso alcança cerca de 2.300 páginas.⁷

IV. Conclusão

Muitas vezes as políticas públicas são envoltas em um manto de “verdades privadas e mentiras públicas” (Kuran, 1995), vale dizer, sua justificativa ou defesa formal é feita em bases coletivamente aceitáveis, minimizando, assim, oposições indesejáveis à sua implementação bem-sucedida. O intenso apelo ao desequilíbrio nas contas públicas é uma dessas circunstâncias em que o exagero pode ser intencional por parte do governo.

Considere os dois exemplos a seguir:

- ▼ a já mencionada iniciativa do governador do estado norte-americano de Wisconsin de neutralizar ou banir negociações coletivas na determinação de contratos de remuneração do funcionalismo público pode estar sendo persuasiva, por estar acolhida em uma argumentação de que isso promove a correção do desequilíbrio das contas públicas naquela jurisdição.

⁶ DEBIT (7 Mar. 2011).

⁷ Mais ensinamentos sobre a crise. *Estratégia Macroeconômica*, v. 18, n. 437, 5-19 jul. 2010.

Todavia, o intuito maior da deliberação pode ser o de iniciar uma redução do custo político de implementar uma política pública, por meio da redução das demandas trabalhistas.

- ▼ No Brasil, os termos do acordo quanto à atualização do salário mínimo acabaram contrapostos à correção da tabela de descontos do IRPF.

Do ponto de vista do governo, no entanto, o verdadeiro intuito dessa vinculação talvez seja a de abrir a porta para uma tão sonhada fragmentação das alíquotas do IRPF, cujo resultado final poderá ser a ampliação da arrecadação tributária.

Muito embora o caso tratado na Seção III diga respeito à economia dos EUA, ele guarda semelhanças e ensinamentos com o comportamento do virtual oligopólio bancário brasileiro que, ao longo dos anos, tem sido tão bem-sucedido em criar, consolidar e ampliar novas fontes de receita tarifária.⁸ Ocasionalmente, tem havido avanços nessa direção, porém são módicos, comparativamente aos espetaculares ganhos que as firmas que operam nesse mercado obtêm anualmente para sua cúpula dirigente e seus acionistas em geral.

A experiência com a operacionalização da vasta regulação financeira norte-americana é um inigualável laboratório que se poderá continuar a observar passo a passo, ainda por um longo período de tempo, com a formulação de estratégias de bancos e outras entidades que interagem no mercado financeiro.

Afinal, nas democracias representativas é sempre muito tortuoso montar uma contraestratégia por parte dos órgãos governamentais e da própria classe política, uma vez que:

- ▼ em paralelo ao desdobramento da adaptação de uma lei do sistema financeiro a seus decorrentes mecanismos operacionais desenvolve-se o calendário das eleições, sendo o sistema financeiro a origem de grandes doações às campanhas eleitorais.
- ▼ A trajetória da economia pública tem seu desempenho fortemente atrelado à cooperação voluntária dos bancos e demais firmas financeiras privadas.

⁸ Pense nas repercussões de uma deliberação do Banco Central brasileiro ou da classe política que se insurgisse contra isso.

- ▼ Em razão de o mercado bancário-financeiro ser um segmento crucial do sistema econômico em qualquer economia contemporânea, os governantes não podem impunemente contrariar os interesses desse mercado.

Referências

DEBIT card fees prompt a push near deadline. *New York Times*, 7 Mar. 2011.

KURAN, T. *Private truths, public lies: the social consequences of preference falsification*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MAIS ensinamentos sobre a crise. *Estratégia Macroeconômica*, v. 18, n. 437, 5-19 jul. 2010.

MONTEIRO, J.V. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

NEW round of stress tests for European banks. *New York Times*, 3 Mar. 2011.

REPUBLICAN Wisconsin senators bypass Democrats in vote on collective bargaining. *Washington Post*, 10 Mar. 2011.

U.S. economy added 21,000 jobs in March; rate at 8,8%. *New York Times*, 1^a Apr. 2011.

WISCONSIN gov. Walker Threatens to trigger layoffs for thousands of public workers. *Washington Post*, 26 Feb. 2011.

WISCONSIN lawmakers take step toward resolution of budget standoff. *Washington Post*, 25 Feb. 2011.

WISCONSIN'S legacy of labor battles. *New York Times*, 5 Mar. 2011.