

Os Danos Sociais e Econômicos dos Subsídios na Mobilidade Urbana do Brasil: Uma Perspectiva Austríaca*

*Adriano Paranaíba***

Resumo: O objetivo deste artigo é apontar as externalidades causadas pelos subsídios praticados pelo governo brasileiro no setor de transportes, especificamente no transporte urbano. No Brasil existe uma forte intervenção estatal na mobilidade urbana, o que vem causando uma série de distorções no que diz respeito aos subsídios, tanto para o transporte público como para o privado. Neste sentido, este artigo pretende evidenciar os danos causados pela intervenção estatal na mobilidade urbana, visto que descontos e isenções de tarifas distorcem os preços e suas mudanças interferem no comportamento dos consumidores. Essa interferência econômica desassocia a noção real de preços, impedindo a ação racional dos agentes econômicos. No Brasil, tal interferência, somada à expansão artificial de crédito para o setor, contribuiu para um *boom-and-bust cycle*.

Palavras-Chave: Externalidades. Transporte Urbano. Intervenção estatal. Expansão do crédito.

Social and Economic Damages Caused by Subsidies on Brazil's Urban Mobility: An Austrian Approach

Abstract: The purpose of this paper is to point the externalities caused by subsidies practiced by the government of Brazil in the transport sector, more specifically in urban transport. Brazil presents strong state intervention in urban mobility, which causes a series of distortions in what concerns subsidies, both to public and private transport. In this sense, this article intends to show the damages caused by state intervention in urban mobility, since discounts and tax exemptions distort prices and their changes affect the consumers' behaviors. This economic interference dissociates the real notion regarding prices, hampering the rational choices of the economic agents. In Brasil, such interference, together with artificial credit expansion in the sector, contributed to a boom-and-bust cycle.

Keywords: Externalities. Urban transport. State intervention. Credit expansion.

Classificação JEL: B53, E32, H23, R4.

* Artigo apresentado no dia 2 de abril de 2016, na Austrian Economics Research Conference, no Mises Institute, Auburn, Alabama (EUA). O autor agradece as contribuições e sugestões de Leonidas Zelmanovitz (Liberty Fund) e Adriano Gianturco (IBMEC-MG).

** **Adriano Paranaíba** é doutor em economia, professor de Economia do IFG e Diretor de Pesquisa e Ensino do Instituto Liberdade e Justiça.
Contato: adr.paranaiba@gmail.com.

I - INTRODUÇÃO

Na economia brasileira, desde o terceiro trimestre do ano de 2015, vem se concretizando um cenário de recessão econômica. As autoridades monetárias e fiscais do governo brasileiro apontam como responsáveis a chegada da crise internacional, o preço do petróleo e as investigações de corrupção, que tornaram o país politicamente instável.

Contudo, na ótica da Escola Austríaca de Economia, crises são causadas por interferência dos governos na economia, que causa dois fenômenos: (i) expansão artificial da economia (*boom*), e; (ii) uma retração da economia dada à insustentabilidade do crescimento artificial (*bust*).

Neste sentido, o objetivo deste artigo é apontar a participação dos subsídios no setor de transportes no Brasil, que contribuíram para a geração de um *boom-and-bust cycle* na economia e sua interferência na deflagração da crise que atualmente se instala no país.

II - A IDEOLOGIA DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL

Um dos mais importantes economistas da Escola Austríaca, Murray N. Rothbard (1926-1995), assinala que a interferência do governo na economia exige uma construção no campo ideológico, para ser implantada como política de governo e ter aceitação da sociedade, como algo que irá atender o bem comum e as demandas sociais:

Devido a esta aceitação essencial, a maioria deve ser persuadida, por intermédio da ideologia, de que seu governo é bom, sábio e, ao menos, inevitável, além de certamente melhor do que outras alternativas concebíveis. A promoção desta ideologia entre as pessoas é a tarefa social vital dos “intelectuais”¹.

¹ ROTHBARD, M. N. (1974). **The anatomy of the state**. Ludwig von Mises Institute. P. 20.

No caso brasileiro, a construção ideológica que hoje domina a visão de como o governo deve intervir na economia tem suas origens nos anos 1930, com a instalação do ‘Estado Novo’ de Getúlio Vargas (1882-1954)², que pode ser pautado em três elementos, conforme Bielschowsky³: a) defesa do protecionismo econômico em tom nacionalista e anti-imperialista norte-americano⁴; b) ataque ao liberalismo, associado à intervenção do governo; e; c) associação entre indústria e “prosperidade” ou “progresso”.

Neste processo histórico, Paranaíba⁵ aponta que a primeira construção teórica sobre as desigualdades regionais no Brasil foi elaborada na década de 1950, através do relatório de Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), escrito por Celso Furtado, em 1958. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe⁶ (CEPAL), que na década de 1950 tem Raúl Prebisch (1901-1986) e Celso Furtado (1920-2004) como intelectuais expoentes, irá apontar que, para atenuar as divergências das estruturas

² Getúlio Vargas foi presidente do Brasil de 1930 a 1945. O Estado Novo (1937-1945) foi o último período de seu governo, por ocasião da instituição de uma nova constituição com um caráter centralizador e autoritário na pessoa de Vargas, que termina seu governo cometendo suicídio.

³ BIELSCHOWSKY, R. (1988). **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo** (Vol. 19). Rio de Janeiro: Ipea/Inpes.

⁴ As questões antiamericanas (anti-imperialistas) estavam pautadas exclusivamente nas questões econômicas e como discurso populista. De fato, Vargas irá apoiar os EUA em diversas frentes, como por exemplo, enviar tropas para apoiar os aliados na Segunda Guerra Mundial.

⁵ PARANAIBA, A. C. (2009) **A renúncia fiscal e as desigualdades regionais em Goiás**. Unifan: Aparecida de Goiânia.

⁶ Instaurada desde 1948, a CEPAL é uma das cinco comissões regionais da ONU. Tem duas sedes sub-regionais, uma para a América Central, localizada no México, DF, e a outra para o Caribe, localizada em Porto Espanha, Trinidad e Tobago. Possui cinco Escritórios nacionais: em Brasília, Bogotá, Buenos Aires, Montevideu e Washington, DC.

centro-periferia e a ausência de uma burguesia capaz de levar o projeto de desenvolvimento econômico adiante, torna-se indispensável a ação do Estado e, para isto, do planejamento central da industrialização. Com isso, surge uma importante escola econômica na América Latina: o Estruturalismo Latino-Americano.

Desta forma, da década de 1930 até os dias atuais, as políticas econômicas no Brasil são pautadas na necessidade de intervenção estatal na economia. Recentemente, para atenuar os efeitos da crise financeira mundial de 2008, o governo novamente retoma uma série de medidas para impulsionar a economia. Dois setores são fortemente aquecidos com o auxílio da mão do governo: a construção civil e a indústria automotiva.

2.1 - Subsídios no transporte privado: o boom do setor automotivo

O Estruturalismo Latino-Americano vê a indústria automotiva como peça-chave para a geração de progresso e desenvolvimento das economias subdesenvolvidas. Neste sentido, iniciou-se uma série de subsídios a partir do ano de 2008: a) redução do Imposto de Produtos Industrializados, e; b) redução das taxas de juros concomitantemente com a concessão de crédito subsidiado para produção e consumo para este setor.

| Mês - Ano | Cilindradas | Antes da Redução | Depois da Redução |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------|-------------------|
| Dezembro de 2008 a Setembro de 2009 | Até mil (1.0) | 7% | 0% |
| | De mil (1.0) a duas mil (2.0) álcool e biocombustível | 11% | 5,5% |
| | De mil (1.) a duas mil (2.0) gasolina | 13% | 6,5% |
| | Veículos utilitários | 4% | 1% |

| | | | |
|-------------------------|-------------------------------------------------------|-----|------|
| Maio a Dezembro de 2012 | Até mil (1.0) | 7% | 0% |
| | De mil (1.0) a duas mil (2.0) álcool e biocombustível | 11% | 5,5% |
| | De mil (1.) a duas mil (2.0) gasolina | 13% | 6,5% |
| | Veículos utilitários | 4% | 1% |
| 2013 | Até mil (1.0) | 7% | 2% |
| | De mil (1.0) a duas mil (2.0) álcool e biocombustível | 11% | 7% |
| | De mil (1.) a duas mil (2.0) gasolina | 13% | 8% |
| | Veículos utilitários | 4% | 2% |

Quadro 1: Política de Redução de IPI de 2008 até 2013. Fonte: Alves & Wilbert⁷

De fato, a redução de impostos é extremamente importante para a economia. Contudo, a escolha de setores ‘estratégicos ao desenvolvimento econômico’, além de revelar a prática de *rent-seeking*, distorce os preços das empresas beneficiadas em relação aos demais produtos. Isso interfere na noção real de preços, impedindo uma ação racional dos agentes econômicos, que sob diversas circunstâncias irão buscar a redução dos custos de decisão⁸.

Além de reduzir o IPI para compra de veículos e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) dessas transações, via empréstimos, os subsídios também ocorreram na concessão de crédito para o setor automobilístico, mediante a liberação dos depósitos compulsórios, por parte do Banco Central, para estimular o crédito de aquisição de veículos, ou

⁷ ALVES, L. S.; WILBERT, M. D. **Redução do Imposto sobre Produto Industrializado e a Venda de Automóveis**. XI Congresso USP. Novas Perspectivas na Pesquisa Contábil. Julho, 2014. p. 4.

⁸ HAYEK, F. A. **Law, Legislation, and Liberty**. Vol. 1. Chicago: University of Chicago Press, 1973.

seja, foram R\$ 18 bilhões a mais para a realização de novas operações de crédito para financiamento de automóveis e de veículos comerciais leves. Também, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foram oferecidas linhas de créditos subsidiadas para investimentos no setor com taxas inferiores à taxa básica de juros nacional (SELIC)⁹.

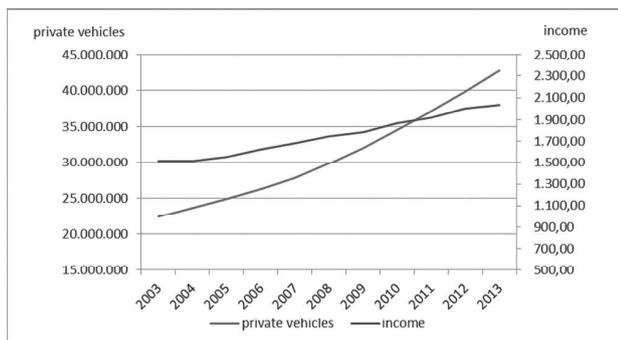


Figura 1: Taxas de crescimento – aquisição de carro vs. Renda. Fonte: Sousa et al¹⁰

Conforme a figura 1, o número de automóveis no Brasil tem um crescimento bastante acentuado, especialmente após o ano de 2008, ao passo que a renda média mensal cresce em patamares mais modestos ao longo de todo o período de 2003 a 2013.

Do ponto de vista cronológico, Sousa et al¹¹ afirmam que as classes A e B dominavam a compra de carros zero quilômetro no Brasil, entretanto as classes C, D e E conquistaram maior facilidade de compra devido às novas modalidades de crédito oferecidas, principalmente pelo *leasing* e crédito pessoal, que atenderam várias demandas das classes interme-

diária e baixa. O aquecimento do setor atraiu novos investimentos em plantas industriais do setor no Brasil, resultando na expansão de novas fábricas das marcas já instaladas no país – Ford, GM, Volkswagen e Fiat, e da instalação no país de novas fabricantes – Hyundai, Toyota Suzuki, Nissan, BMW, Mercedes-Benz e Renault, além das chinesas Chery, JAC Motors e Lifan. Contudo, conforme Hoffmann & Schnabl, “políticas monetárias muito expansionistas podem provocar ciclos de investimentos excessivos e distorções na estrutura econômica”¹².

2.2 - Os subsídios do transporte público brasileiro

De acordo com O’Toole¹³, o transporte urbano, em todo o mundo, é altamente subsidiado. O objetivo é cobrir a diferença entre as receitas das tarifas cobradas pelos passageiros e os custos do sistema. A função do subsídio consiste no argumento redistributivo para garantir de menor tarifa e aumento da frequência do uso dos transportes públicos¹⁴.

No Brasil, a Constituição Federal prevê a gratuidade das tarifas para pessoas acima de 65 anos. Outras gratuidades e benefícios a cargo dos estados e municípios, sendo que municípios adotam um subsídio de 50% para estudantes.

O Plano Nacional de Mobilidade, instituído pela Lei 12.587/2012, em seu Artigo 8º, inciso IX, parágrafo 5º, aponta que, optando

⁹ Enquanto a taxa SELIC estava em 11,8% a.a., o BNDES realizava operações de crédito para investimento para a indústria automobilística entre 4% a.a e 8% a.a.

¹⁰ SOUSA, R. R. C. ; FLORENCIO, H. G. T. ; FEITOSA, Z. O. ; PARANAIBA, A. C. & CAMPOS, N. S. **Comportamento do consumidor de automóveis no Brasil: uma análise econômica social**. In: Ponta Grossa – PR. IV CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 2014.

¹¹ Idem. *Ibidem*.

¹² HOFFMANN, A. & SCHNABL, G. Monetary Nationalism and International Economic Instability. *Quarterly Journal of Austrian Economic*. Forthcoming. p.135.

¹³ O’TOOLE, R. **Urban Transit Myths: Misperceptions About Transit and American Mobility**. Reason Foundation No. Policy Study 245, 1998.

¹⁴ DREVS, F., TSCHUELIN, D. K., LINDENMEIER, J., & RENNERT, S. Crowding-in or crowding out: An empirical analysis on the effect of subsidies on individual willingness-to-pay for public transportation. **Transportation Research Part A: Policy and Practice**, Vol. 59 (2014): 250-261.

pela adoção de subsídio tarifário, o déficit originado deverá ser coberto por:

- Receitas extra tarifárias;
- Receitas alternativas;
- Subsídios orçamentários,
- Subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais.

Para a Associação Nacional das Empresas de Transportes, o custo da gratuidade (idosos + estudantes) foi próximo de R\$ 4 bilhões por ano, o que representa um impacto de 20,8% sobre a tarifa das passagens de ônibus¹⁵.

Em 2013, após diversas manifestações em várias cidades brasileiras, lideradas pelo Movimento Passe Livre, algumas cidades implantaram o passe livre para estudantes, conhecido por "Tarifa Zero". Em vigor em 17 capitais brasileiras, o custo para as prefeituras com o reembolso às empresas de transportes relativamente ao custo da gratuidade seria de R\$ 27 bilhões anuais.

Na maioria dos sistemas de transporte, como não há formação de fundos extra tarifários para cobrir os gastos dos beneficiados, os custos de prestação dos serviços para os beneficiários dessas gratuidades são repassados para o resto da sociedade pelo valor geral da tarifa¹⁶.

Ora, o subsídio precisa de fontes orçamentárias, muitas vezes aportadas por novos subsídios, que, por sua vez, advém de outras fontes de receitas. As receitas, na mesma perspectiva, têm origem em recursos orçamentários ordinários não-vinculados, ou em alguma das outras fontes alternativas de financiamento. Nesta ótica, a sociedade continua pagando, por meio de impostos, a diferença entre a tarifa e o custo do sistema.

III - O BUST E A INFLUÊNCIA DOS SUBSÍDIOS NOS TRANSPORTES

Com os excessos na concessão de subsídios na tarifa de transporte público brasileiro, um efeito perverso foi identificado. De acordo com Sousa et al¹⁷, em razão do aumento de gratuidades, os índices dos preços das tarifas de ônibus sofreram grandes elevações no ano de 2013, equivalente a 67 pontos percentuais acima da inflação medida pelo IPCA.

Ao mesmo tempo, houve expressivo aumento nos gastos com transporte privado no período de 2003 a 2009, em valores agregados da população, indicando uma mudança no comportamento de algumas famílias de média e baixa renda, que teriam migrado do transporte público para o transporte privado. Em consequência disso, o adensamento do transporte privado nas ruas das metrópoles brasileiras foi responsável pelo aumento de congestionamento e, conseqüentemente, no tempo de viagem, reduzindo assim a produtividade do trabalho do transporte público e privado – portanto, mais um fator que contribuiu para o aumento da tarifa.

Também, o aumento da frota de veículos no Brasil, a partir de 2008, motivado pelos subsídios concedidos ao transporte particular privado, provocou o aumento do consumo de bens complementares, sendo o mais importante o combustível.

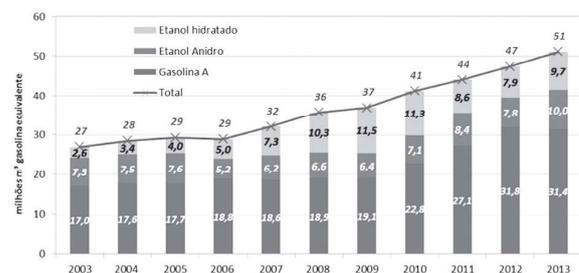


Figura 2: Consumo de combustível por veículos leves 2003-2013. Fonte: EPE¹⁸

¹⁵ IPEA. Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília-DF, 2011.

¹⁶ Idem. *Ibidem*, p. 11

¹⁷ SOUSA et al. **Comportamento do consumidor de automóveis no Brasil: uma análise econômica social.**

¹⁸ Empresa de Pesquisa Energética. **Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis—Ano 2015.** Rio de Janeiro: EPE, 2015.

O aumento da demanda de gasolina, que entre 2008 e 2011 subiu 43,36%, sepultou a autossuficiência deste combustível, tornando necessária sua importação. E com os preços artificialmente mantidos a Petrobras (empresa detentora do monopólio de refino e importação de petróleo no país) acumulou prejuízos de R\$ 0,28/litro. Contudo, mesmo com os prejuízos acumulados, o varejo registrou aumento de preços. Como no Brasil a maioria dos carros são *fuel flex*, ou seja, funciona tanto com gasolina quanto com etanol, observa-se então um aumento também no consumo de etanol, na tentativa do consumidor de fugir do aumento do preço da gasolina, o que, por sua vez, provocou um aumento no preço do etanol.

Visto que o combustível é um importante insumo para o transporte de tudo que se produz no Brasil, que possui uma dimensão continental e uma grande dependência da malha rodoviária, o impacto do custo de combustível no custo de transporte de cargas provoca um efeito cascata, causando aumento de preços – inflação.

Na tentativa de conter o aumento do preço dos combustíveis, a CIDE-Combustíveis foi gradualmente sendo reduzida entre 2008 e 2012, chegando a ser zerada no fim deste período.

A CIDE-Combustíveis, Contribuição sobre as Atividades Econômicas, regulada pela Lei 10.336/2001 que entrou em vigor em janeiro de 2002. O propósito principal desta taxa seria financiar o setor de transportes, uma forma de proporcionar verba para a grande demanda logística nacional, de modo a promover o desenvolvimento econômico com os recursos arrecadados. Na forma da lei orçamentária, esse imposto deveria ser: (i) pagamento de subsídios ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados, bem como derivados de petróleo; (ii) financiamento de projetos ambientais relacionados à indústria de gás e petróleo; e (iii) financiamento de programas de infraestrutura de transportes¹⁹.

¹⁹ PARANAIBA, A.C; SÁ FORTES, J.A.A. **Financing Suggestion for Urban Mobility Plans in Brazilian**

O fim dos recursos da CIDE-Combustíveis ocasionou uma forte redução dos montantes destinados a projetos de infraestrutura para a mobilidade urbana, sendo então mais um fator de limitação dos investimentos dos municípios na construção de corredores para ônibus, viadutos e aumento de vias – o trânsito das cidades brasileiras tornou-se caótico.

Garrison²⁰ descreve, por meio da interpretação do triângulo de Hayek, uma situação de cabo-de-guerra entre consumidores e investidores, causada pela combinação de maus investimentos e excesso no consumo. Desta forma, é possível identificar na teoria austríaca o *boom* da economia brasileira em decorrência dos subsídios em transportes²¹.

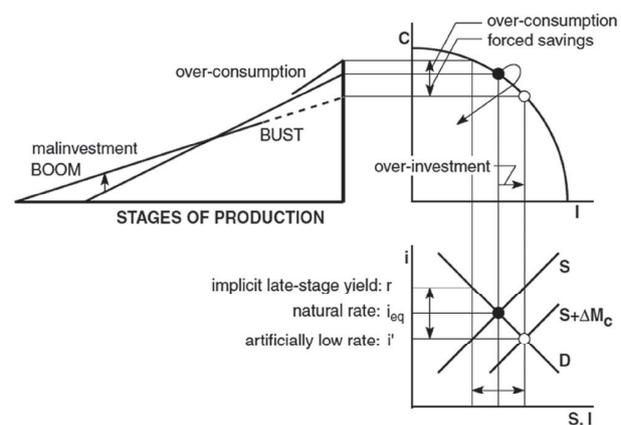


Figura 3: *Boom and bust (policy-induced intertemporal disequilibrium)*. Fonte: Garrison²²

O consumo excessivo levou as famílias a um alto grau de endividamento, com consumo de carros novos por todas as classes sociais, dada a facilidade de crédito. A elas-

cities. Universidade de Roma. Urban Freight and Behavior Change Conference, 2015. p.4.

²⁰ GARRISON, R. W. **Time and money: The macroeconomics of capital structure.** London: Routledge, 2002.

²¹ É importante ressaltar que o setor de construção civil possui uma parcela importante no *boom-and-bust cycles* na economia brasileira, mas o que não exime os subsídios em transportes de sua responsabilidade no processo.

²² GARRISON. **Time and money: The macroeconomics of capital structure,** p. 69.

tidade-cruzada do preço dos combustíveis detona uma inflação que cresce em patamares superiores às receitas salariais, resultando em um aumento considerável da inadimplência, conforme figura 4: o início do *bust*.



Figura 4: Indicador Serasa Experian de Inadimplência do Consumidor, sem ajuste Sazonal (Média de 2009 = 100). Fonte: Lopes (2012, p.10)

Em 2015, uma forte retração na venda de veículos assolou o setor, com um recuo de vendas de 26,5% em relação a 2014. Por conseguinte, ocorreu também uma redução de produção em 25,9% para o mesmo período, conforme IBGE, sendo este o pior resultado do setor desde 1987. Conforme a Federação Nacional de Distribuição de Veículos Automotores, em 2015, aproximadamente 700 lojas de veículos novos fecharam suas portas.

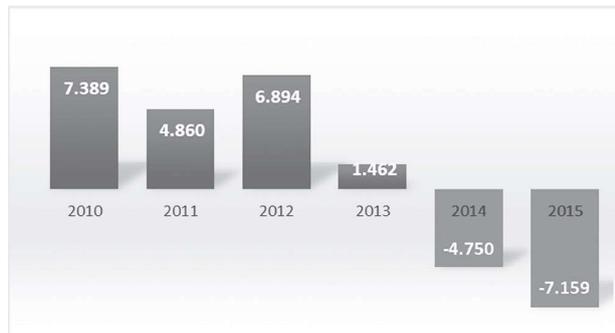


Figura 5: Criação e fechamento de postos de trabalho na Indústria automobilística. Fonte: Caged/MTE²³

O resultado converge para a paralização dos investimentos na indústria automobilística, levando a um número consideravelmente alto de demissões nos últimos anos, confor-

me figura 5. Todos esses resultados transformaram os investimentos feitos pela indústria automobilística no Brasil em péssimos investimentos incentivados pelo governo.

IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi promover uma leitura do *boom-and-bust cycle* no setor de transporte urbano no Brasil, provocado pelos diversos subsídios concedidos nesta área. Gratuidades no transporte público para consumidores e usuários específicos aumentaram o custo marginal da passagem de ônibus. Além disso, a forte expansão artificial de crédito destinada a este setor, seja para investimentos, seja para consumo, causou uma pressão nos preços de bens complementares, tais como combustíveis, provocando uma contaminação dos preços em toda economia.

A intervenção estatal demonstrou-se catastrófica para o cidadão brasileiro, que além de sofrer danos econômicos por estas políticas equivocadas, também sofreu danos sociais, como, por exemplo, o aumento de congestionamento nas vias públicas. É importante frisar que os mais pobres estão mais pobres graças ao alto endividamento das famílias, e como não foram beneficiados com gratuidades, pagam tarifas mais caras por serviços menos eficientes. O direito ao transporte, no *welfare state* brasileiro, está cada dia mais caro. ∞

²³ Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho (PDET): Bases Estatísticas RAIS/CAGED**. Brasília, 2015