

A lógica da ação coletiva



Por **BARRY EICHENGREEN***

As políticas públicas mais difíceis de implementar são aquelas com benefícios difusos e custos concentrados

Em seu livro clássico, *The Logic of Collective Action* [A lógica da ação coletiva], o grandioso Mancur Olson, já falecido, explicou que as políticas mais difíceis de implementar são aquelas com benefícios difusos e custos concentrados. O argumento de Olson era fácil de compreender: os indivíduos que suportam os custos opor-se-ão vigorosamente à política, enquanto que os beneficiários irão desfrutar livremente, preferindo que outra pessoa se encarregue da luta.

A perspectiva de Olson aplica-se ao desafio político mais urgente que a humanidade enfrenta atualmente, nomeadamente as alterações climáticas. O ponto de partida para enfrentar este desafio, concordam os economistas, é um imposto sobre o carbono. A redução das emissões daí resultante traria benefícios a praticamente toda a gente no planeta. Mas segmentos específicos da sociedade – os interesses concentrados que Olson refere – irão suportar uma parte desproporcionada dos custos e irão mobilizar-se em oposição.

Um exemplo disso são os *gilets jaunes* (“coletes amarelos”) franceses. Tal como qualquer movimento de massas, os *gilets jaunes* carregam vários ressentimentos. Mas a queixa que os encorajou mais foi uma subida de impostos sobre o combustível, instituído em nome do combate às alterações climáticas. Os residentes rurais dependem mais dos seus carros, caminhões e tratores do que os habitantes urbanos, que podem andar de bicicleta ou apanhar o metro para irem trabalhar. O aumento de impostos atinge-os onde dói, na carteira.

Os interesses difusos representados na Assembleia Nacional de França concordaram em aumentar os impostos sobre os combustíveis em 2014. Mas após os agricultores e os seus apoiantes terem fechado estradas e levado a sua luta até às cidades, o governo do presidente Emmanuel Macron recuou e cancelou o aumento de impostos em 2018. Olson não teria ficado surpreendido.

Outros países podem esperar uma resistência semelhante e não apenas por parte dos agricultores. Nos Estados Unidos, a administração do presidente Joe Biden teve de superar a oposição de pescadores e observadores de baleias para [aprovar um parque eólico no mar alto](#) perto da ilha Martha’s Vineyard, [cancelando um projeto mais ambicioso](#) na costa do Cabo Cod. Também podemos esperar que a oposição a um imposto sobre o carbono se concentre regionalmente. Nos EUA, isso significa estados como Texas, Dakota do Norte e outros que produzem petróleo, gás e carvão.

Além disso, existe o perigo de os impostos sobre o carbono agravarem a polarização política e provocarem uma reação populista semelhante à [resposta ao choque relacionado com a China](#). Os trabalhadores deslocados dos setores da energia e dos transportes culparão o imposto, mesmo que as causas primordiais residam noutros sítios. Os pais que lutam para alimentar os filhos e encher os tanques de combustível vão descartar o imposto sobre o carbono como sendo um projeto de elites defendido por intelectuais irritantes. O choque relacionado com a China deu-nos o Donald Trump. Um imposto sobre o carbono, instituído a bem ou a mal, pode resultar em algo ainda pior.

Mas Olson também sugeriu como ultrapassar o problema da concentração de interesses, ou seja, “subornando-os”. Na linguagem dos especialistas em política, as receitas de um imposto sobre o carbono poderiam ser redistribuídas para aqueles que arcam com os custos. Além de permitir a redução das alterações climáticas, isso limitaria as consequências políticas indesejáveis.

Sabemos que a tributação do carbono impõe custos mais elevados aos residentes de pequenos municípios e áreas rurais do

que aos residentes urbanos. Da mesma forma, os agregados familiares mais pobres gastam uma parcela maior do seu rendimento em alimentos e transporte, que são intensivos em carbono, do que as famílias mais ricas, que gastam mais em serviços mais ecológicos. Um estudo dos EUA estima que a parcela do rendimento absorvida por um imposto sobre o carbono seria três vezes maior para o quintil de rendimento mais baixo do que para o mais alto.

Assim, um imposto mais progressivo sobre o rendimento que compensasse os menos abastados pela carga de um imposto regressivo sobre o carbono poderia superar a oposição concentrada. (O plano teria de incluir um [imposto negativo sobre o rendimento](#) para compensar aqueles que não ganham o suficiente para pagar o imposto sobre o rendimento). Mas fazer política com base nisto – determinar quão mais progressivo um imposto sobre o rendimento futuro deverá ser – na prática exigirá uma análise mais detalhada dos impostos sobre o carbono. E será importante vincular a introdução de impostos sobre o carbono de forma explícita e visível à alteração no imposto sobre o rendimento, de modo a que a compensação seja clara para a população.

Depois, há a questão das regiões especializadas na produção de combustíveis intensivos em carbono. Um imposto mais progressivo sobre o rendimento não resolverá os problemas do Texas, porque as empresas aí sediadas, para não mencionar o governo estadual, dependem das receitas da produção de petróleo e gás.

O orçamento de Biden e o fundo de recuperação da União Europeia apresentam medidas para desencorajar a produção de combustíveis à base de carbono e acelerar a transição para a energia eólica e solar. A oposição que certamente virá do Texas e dos seus equivalentes noutros países sugere que estas políticas deveriam ter uma dimensão regional mais proeminente. Elas precisam de evitar criar mais exemplos como Appalachia, que foi dizimada devido ao [declínio do emprego na indústria do carvão](#).

Infelizmente, a experiência com políticas “baseadas no local” não é boa. Basta perguntar à Sicília. Mas isto não é um conselho de desespero; é um argumento para se esforçarem mais. Atribuir subsídios para levar a banda larga para as áreas rurais sob o risco de perder o crescimento de empregos no setor de serviços seria um começo. De um modo mais geral, as políticas regionais, juntamente com a tributação progressiva, serão um aspeto indispensável de qualquer estratégia politicamente viável para combater as alterações climáticas.

***Barry Eichengreen** é professor de economia na Universidade da Califórnia-Berkeley, e ex-conselheiro sênior de política do Fundo Monetário Internacional. É autor, entre outros livros, de *Privilégio exorbitante* (ed. Campus).

*Publicado originalmente em [Project Syndicate](#).