

CONSIDERAÇÕES DISTRIBUTIVAS EM ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO

Matheus Stivali

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea).

Táise Fátima Mattei

Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diset/Ipea; e doutora em economia.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2850>

Este trabalho avalia as possibilidades de incorporação de considerações distributivas na análise custo-benefício (ACB), resumindo os argumentos favoráveis e contrários, assim como as formas de se realizar essa incorporação. Realiza-se também um levantamento de como o tema é tratado por agências e organizações que praticam ACB para avaliar projetos de investimento. Esse exercício é realizado com o objetivo de subsidiar a adoção de ACB para avaliação de projetos de investimento no país.

Os argumentos contrários à adoção de considerações distributivas na ACB sustentam que esta deve corresponder apenas à avaliação do impacto líquido em termos de eficiência econômica da intervenção em análise. Nesse sentido, outros fatores não seriam menos importantes, mas deveriam ser avaliados em conjunto com o resultado da ACB e não internalizados nela. Ao incorporar na própria ACB aspectos distributivos, a informação resultante não seria clara aos tomadores de decisão, que não saberiam qual o fator dominante, ganhos de eficiência ou ganhos distributivos, para a recomendação da aprovação ou rejeição de determinado projeto ou política.

Já os argumentos favoráveis à incorporação apontam que para uma coerência teórica com os próprios fundamentos microeconômicos da ACB seria necessária uma ponderação de custos e benefícios de acordo com a renda de seus recipientes. Isto é, assumindo utilidade marginal decrescente da renda, custos e benefícios seriam diferentes para grupos com renda diferente. Adicionalmente, levanta-se uma consideração dinâmica, de que ao se considerar o impacto de vários ciclos de avaliação e execução de projetos, a maior disposição a pagar dos grupos

mais ricos – sem nenhuma consideração distributiva – ampliaria a desigualdade ao aprovar sistemicamente projetos preferidos pelo grupo com maiores rendimentos. Por fim, retoma-se o objetivo da ACB, subsidiar escolhas sociais, no arcabouço político maior que orienta as escolhas sociais, demandando seu alinhamento com o valor republicano de tratar pessoas igualmente.

As avaliações das linhas teóricas e da prática adotada em diversas agências apontam que a melhor compatibilização entre objetivos de eficiência econômica e preocupações distributivas para a avaliação de projetos é alcançada mediante a adoção de critérios híbridos. Isso envolveria a execução da ACB tradicional, avaliando aspectos de eficiência, em conjunto com a elaboração de uma análise do impacto distributivo do projeto, por meio de uma matriz de contabilidade de custos e benefícios, identificando explicitamente ganhadores e perdedores, e/ou pelo cálculo de indicadores de impacto sobre a pobreza e desigualdade. A elaboração conjunta das duas análises garantiria a consistência de ambas quanto aos custos e benefícios identificados e também quanto à população afetada.

O Brasil tem níveis elevados e persistentes de desigualdade que não serão revertidos apenas com políticas de transferência. A adoção de um arcabouço de ACB para orientar a execução de investimentos no país deveria incorporar a experiência já existente também quanto à avaliação de impactos distributivos de tais projetos. Embora a adoção de pesos distributivos e outras propostas tenha apelo teórico, a experiência prática rejeita esses caminhos sugerindo a utilização de indicadores mais simples que permitam ranquear diferentes projetos também levando em consideração seus impactos sobre a pobreza.