



Inspirar para Transformar

CRESCIMENTO E DEMOCRACIA NO BRASIL

Marcos de Barros Lisboa

Vice Presidente do Insper

Zeina Latif

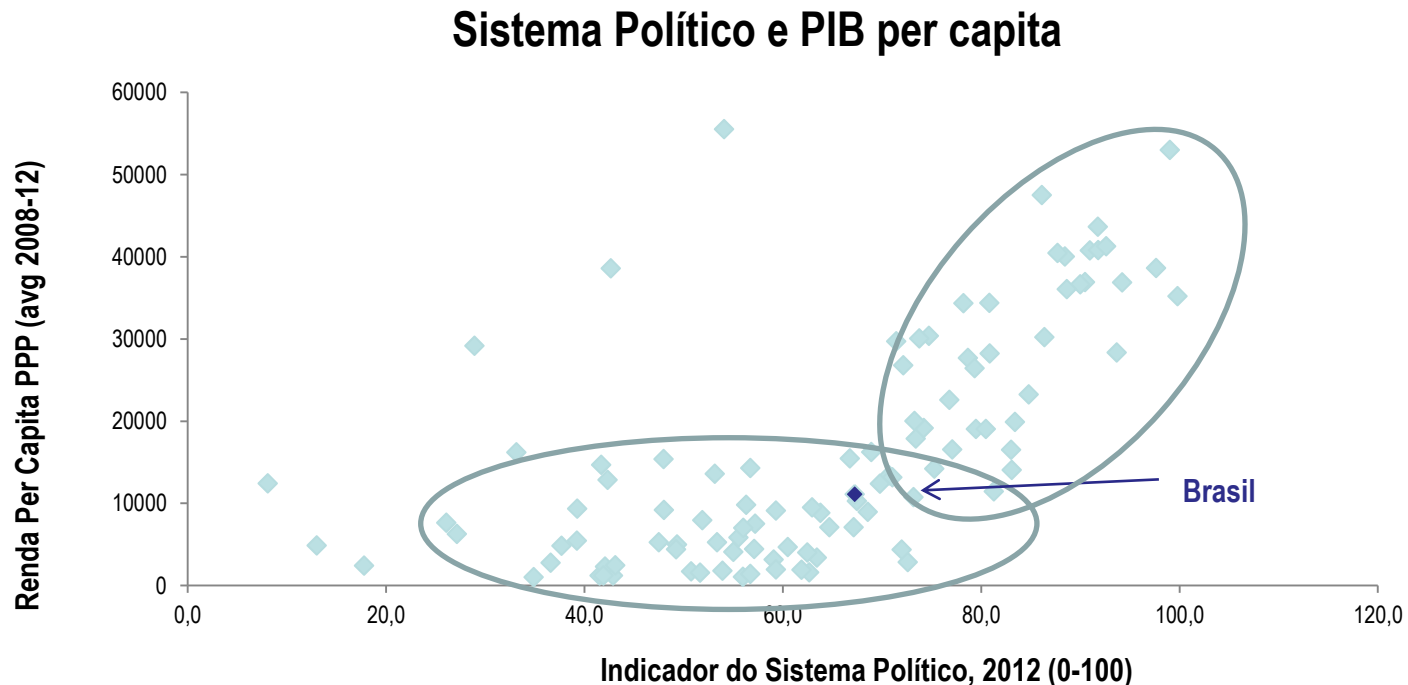
Gibraltar Consulting

CRESCIMENTO E DEMOCRACIA

- Acumulação de fatores de produção, capital, trabalho e educação, explicam pouco menos da metade da diferença de renda entre os países.
- Na maior parte do século passado, a teoria do crescimento econômico não foi bem sucedida em explicar a outra metade, denominada produtividade total dos fatores (PTF).
- A partir dos anos 1990, a literatura acadêmica passou a testar a hipótese de Douglass North que relaciona desenvolvimento econômico e o desenho das instituições, viabilizada pelo surgimento de grandes bases de dados.
- Instituições importam.
- Eficiência do judiciário, boas regras para o mercado de crédito e de capital, eficiência institucional e alinhamento de incentivos entre o interesse privado e social estão correlacionados com as diferenças de renda entre os países.

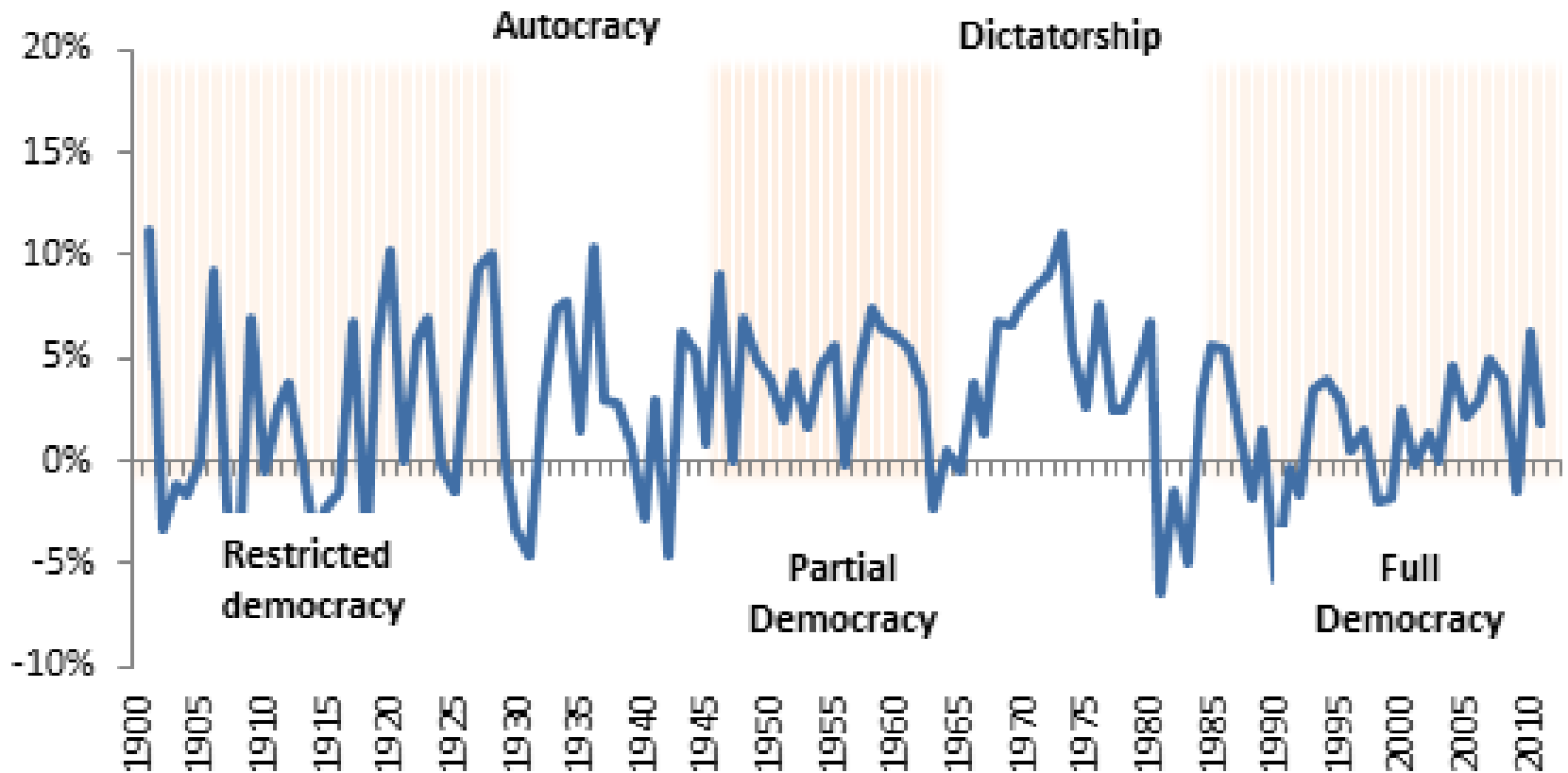
CRESCIMENTO E DEMOCRACIA

- Democracia, entretanto, não é um desses fatores.
- Uma primeira análise dos dados sugere que não existe correlação entre democracia e crescimento para os países de renda média e baixa.
- Entretanto, países mais ricos tendem a ser democratas.



CRESCIMENTO E DEMOCRACIA NO BRASIL

GDP per capita growth versus Political System



CRESCIMENTO E DEMOCRACIA

- Hipótese de Lipset: democracia tem como pré-requisito prosperidade, ausência de severa desigualdade, instituições adequadas e crenças consistentes.
- Uma vez controlado por efeitos fixos, entretanto, a relação entre democracia e renda dos países se torna estatisticamente não significativa (Acemoglu, Johnson, Robinson e Yared, 2008).
- A evidência sugere a existência de fatores que induzem simultaneamente a evolução das instituições políticas e o desenvolvimento econômico.

DOTAÇÕES NATURAIS E INSTITUIÇÕES: A HIPÓTESE DE ENGERMANN E SOKOLOFF

- América Latina: colônias de exploração.
- Trabalho forçado, sistema político coercitivo, desigualdade severa e relativamente menos políticas sociais em comparação com EUA.
- Instituições desenhadas para extrair riqueza e não para promover a produção e o investimento privado.
- Segundo as melhores evidências disponíveis, Cuba tinha 167% da renda per capita dos EUA em 1700s e 122% em 1800.
- A América do Norte foi ocupada por colonizadores, menores propriedades rurais destinadas ao comércio e consumo local.
- Tratava-se de uma sociedade politicamente mais igualitária, com instituições semelhantes às dos países colonizadores e respeito a regras mais próximas do Estado de Direito Moderno e respeito aos contratos.

A INVERSÃO DA SORTE: ACEMOGLU, JOHNSON E ROBINSON

- A partir de 1800, instituições desenhadas para a exploração se revelaram inadequadas para para uma economia de mercado assim como para a construção de um sistema político democrático.
- Na América do Norte, por outro lado, os direitos políticos foram progressivamente ampliados assim como políticas sociais, como educação.
- No fim do século dezanove, para usar uma expressão de Haber (1998), América Latina ficou para trás.
- Nos EUA, 80% da população eram alfabetizadas em 1870 e 25,1% tinham acesso ao voto em 1920.
- No Brasil, por outro lado, os números eram de apenas 15,8% em 1872 e 5,7%% em 1930, respectivamente. (Engerman, Habler e Sokoloff , 2000).

- Conjectura: passado de colônia de exploração resultou em instituições coercitivas que limitavam a participação política e o acesso às políticas públicas.
- Esse passado resultou, igualmente, em mecanismos institucionais de expropriação de renda, que tem por objetivo sua transferência para grupos selecionados ou outros mecanismos de proteção.
- O modelo de Tullock de expropriação de renda: falta de transparência, acesso limitado à formulação das políticas públicas e concessão de privilégios.
- No século vinte, mecanismos de busca por renda foram desenvolvidos para projeto de desenvolvimento baseado na liderança do Estado: coordenar, e induzir, projeto de industrialização.
- Desenvolvimento seria o resultado do poder público garantir proteções e prover estímulos ao investimento privado, coordenando e liderando o crescimento da indústria.

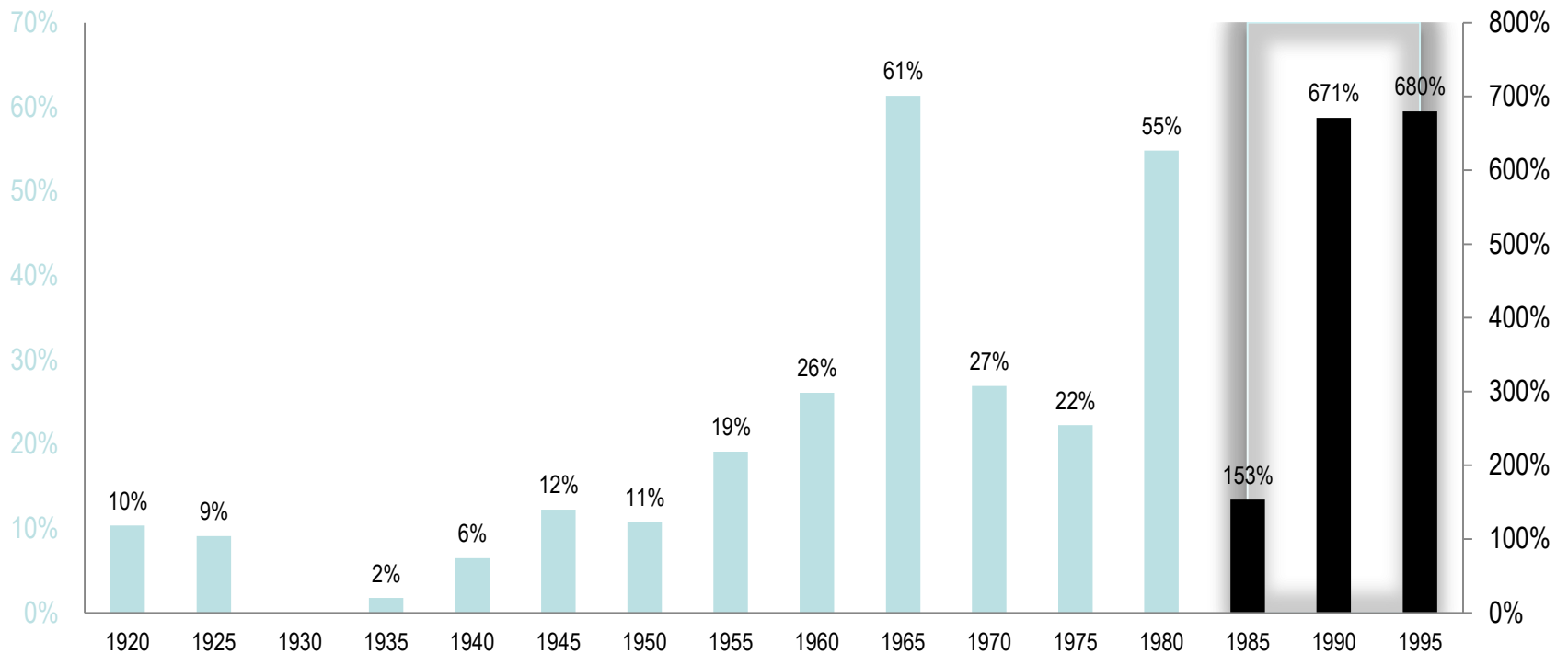
A METAMORFOSE DO COLONIALISMO: NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO

- Criação de agências públicas para conceder incentivos, proteções e privilégios para os setores escolhidos.
- Impostos e preços discriminatórios para garantir estímulos aos beneficiários selecionados.
- Intervenções que distorcem mercados, do câmbio ao crédito, e severa proteção à competição externa.
- Falta de transparência na intervenção pública, desequilíbrios fiscais e pouca política social, inclusive em educação.
- Desenvolvimento seria a consequência da acumulação de capital, assim como boas políticas sociais.

POUCO DESENVOLVIMENTO POUCA DEMOCRACIA

- Nacional desenvolvimentismo resultou em desequilíbrios macroeconômicos, elevada inflação e frequentes crises externas.
- Na curta democracia de fins dos anos 1940 e começo dos 1960, a pressão social por maior igualdade e participação política resultou em severos conflitos.
- A severa crise econômica e política teve um fim desastroso: a longa ditadura militar.
- A grave crise econômica foi enfrentada com reformas liberais (PAEG) que segundo a evidência disponível estimulou a retomada do crescimento econômico em conjunto com um ciclo externo favorável (Veloso, Vilela e Giambiagi, 2010).
- Entretanto, em um regime ditatorial, algumas reformas tiveram vida curta.
- O nacional desenvolvimentismo foi retomado na década de setenta, assim como suas consequências macroeconômicas.

Consumer Inflation (average annual rates)

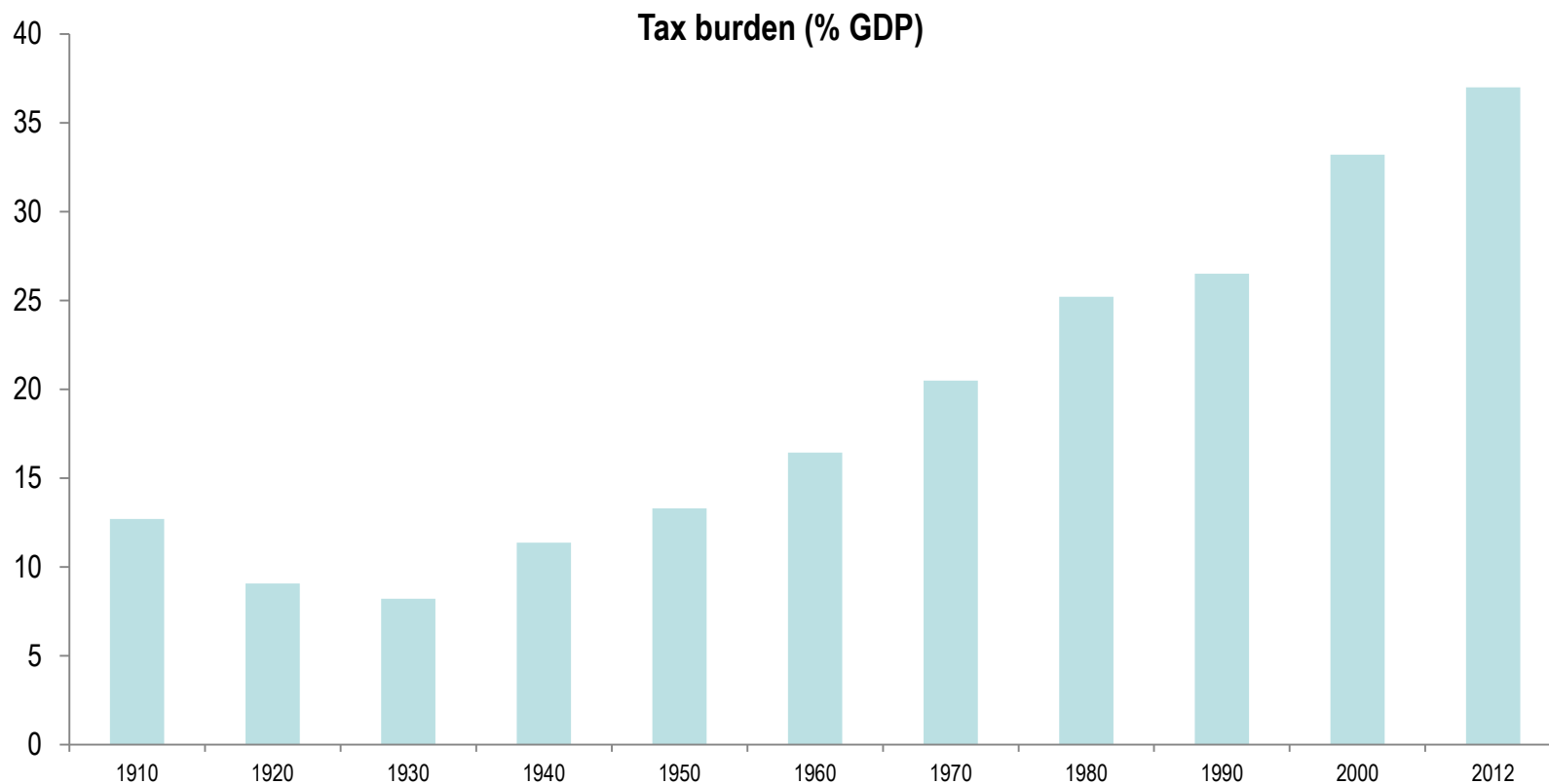


Source: up to 1944: Ipeadata; 1945-1995: average CPI Rio de Janeiro (FGV) and São Paulo (Fipe)

A CRISE E AS REFORMAS LIBERAIS

- A retomada do projeto desenvolvimentista nos anos 1970 em conjunto com a piora da conjuntura externa resultaram na grave crise econômica e política dos anos 1980.
- Crise política, baixo crescimento, elevada inflação e crise externa levaram a reformas institucionais, tanto do regime político, desta vez em direção à democracia, quanto da economia, retomando a agenda liberalizante dos anos 1960.
- Abertura comercial, privatizações, extinção de diversas agências públicas cujo papel era proteger setores específicos, redução dos subsídios, equilíbrio fiscal e estabilização foram o desenlace da grave crise da década perdida.
- As reformas foram parciais, porém, e com a estabilização a manutenção do equilíbrio fiscal requereu a ampliação da carga tributária.

EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA



Source: Up to 1980: Fecomercio. 1990 onward IBPT

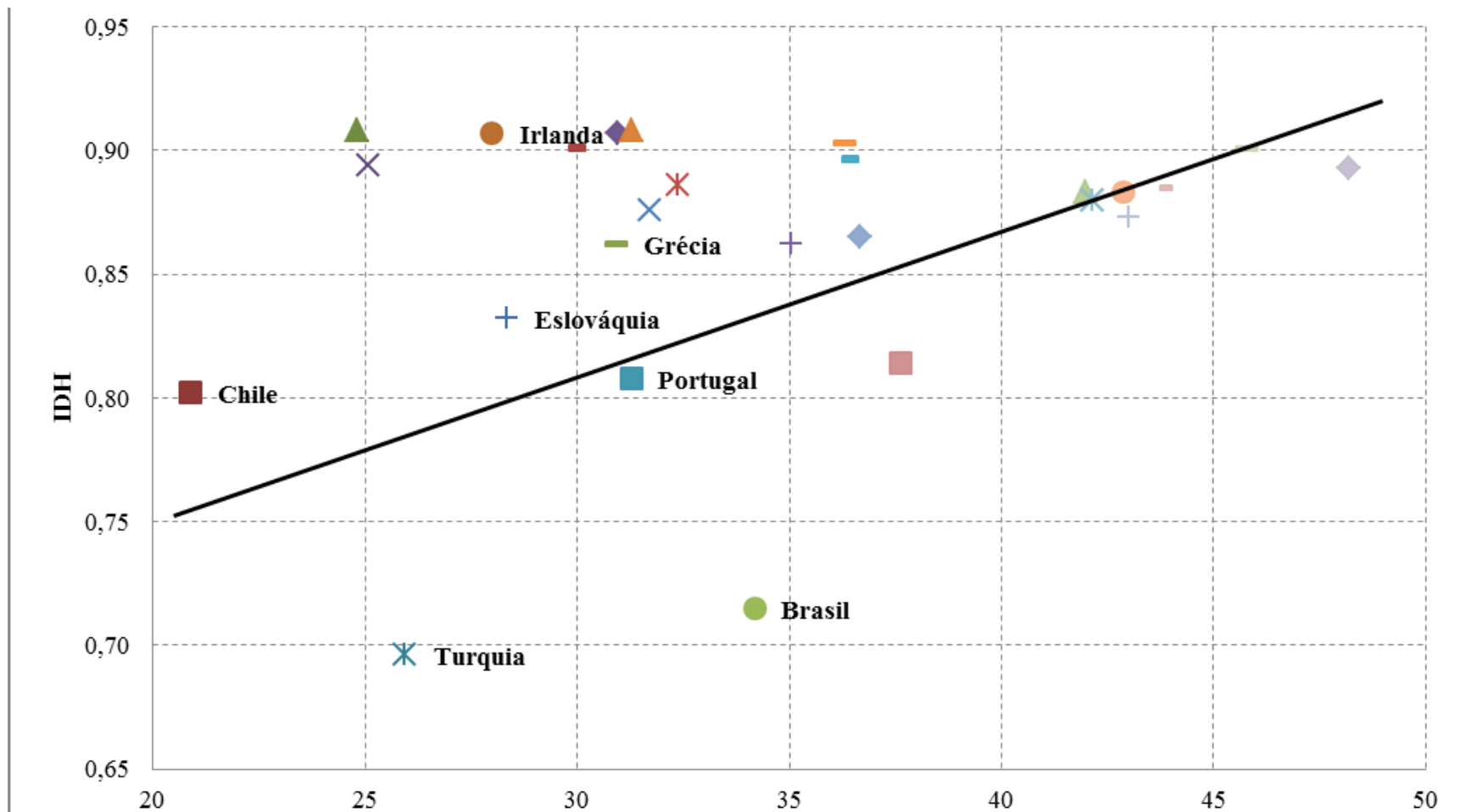
CARGA TRIBUTÁRIA

- A carga tributária no Brasil atualmente está perto de 37% do PIB.
- Em poucos países emergente é tão alta, como Argentina.
- Na maioria, está entre 20% e 30% do PIB.
- A carga tributária no Brasil é comparável à dos países desenvolvidos, porém sem os benefícios correspondentes no provimento de serviços públicos ou na qualidade da infraestrutura.
- Nos países desenvolvidos parece haver maior controle sobre custos e benefícios das políticas públicas assim como dos mecanismos de tributação e transferência de recursos.
- Processo contínuo de debate e avaliação das políticas de transferência de recursos públicos nos países desenvolvidos que, até os anos 1970, concentrados em educação, que melhora produtividade.
- Desde então, crescentemente em previdência.

INDICADORES GLOBAIS

- O Relatório de Competitividade Global 2012-2013, apresenta dados comparativos para 144 países.
- Posição do Brasil:
 - Último lugar em extensão e efeitos do sistema tributário;
 - 131 na mensuração dos custos de produzir e gerar emprego.
- Resultados similares são obtidos para o ambiente de negócios.
- As diversas exceções, regras específicas e impostos distorcivos parecem refletir o modelo de busca por renda e a influência dos grupos de interesse.

CARGA TRIBUTÁRIA E O IDH



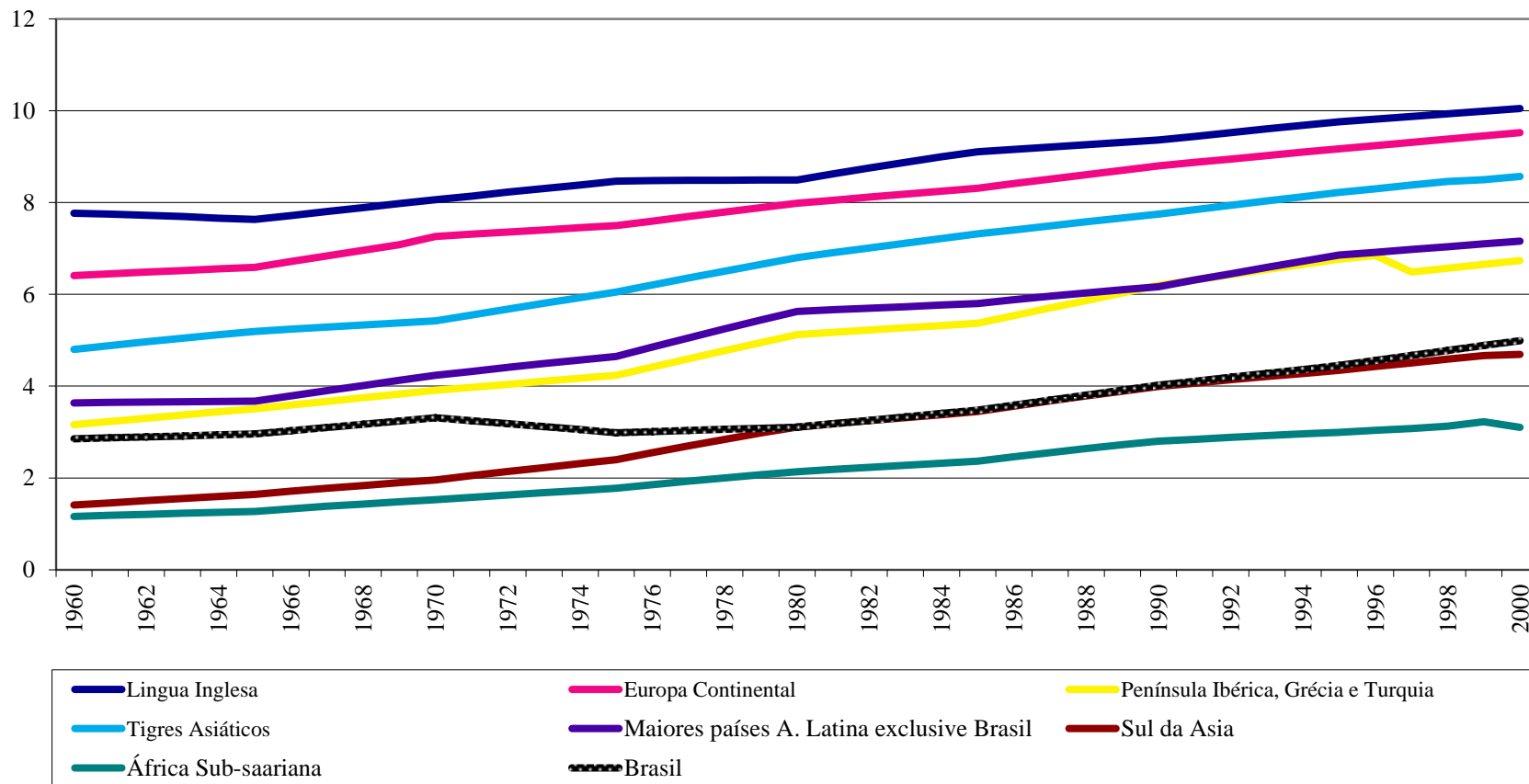
- O processo de busca por renda no Brasil apresenta particularidades:
 - A concessão de benefícios e privilégios é aceita como parte do papel da ação pública para promover o desenvolvimento econômico;
 - Grupos de interesse são criados por meio de políticas públicas que tem por objetivo o desenvolvimento locais;
 - A distribuição, ou democratização, de privilégios e benefícios para grupos percebidos como menos favorecidos ou pouco beneficiados pela política pública.
- Ao contrário da visão tradicional sobre busca de renda, a concessão de benefícios e privilégios é discutida, concedida e percebida como aspecto positivo da política pública.

UM EXEMPLO: ZONA FRANCA DE MANAUS Miranda (2013)

- Cerca de 600 empresas e receita de 70 bilhões de reais em 2011.
- Isenções de impostos federais de 22,4 bilhões de reais além de apoio perto de um bilhão do Fundo de Desenvolvimento Regional.
- Inicialmente prevista como política de desenvolvimento com prazo para terminar, tem sido continuamente renovada.
- Nacional Desenvolvimentismo, ou busca por renda à brasileira, desenvolve grupos de interesse localizados que, uma vez constituídos, demandam a perpetuação dos benefícios, cujos custos são pagos difusamente pela sociedade, seja por meio de maiores impostos ou maiores preços pelos bens de produção ou de consumo.
- O problema da persistência das políticas de proteção.

O DESMERECEMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: O CASO DA EDUCAÇÃO

Average years of schooling of the working force



TRANSFERÊNCIAS FORA DO ORÇAMENTO DA UNIÃO

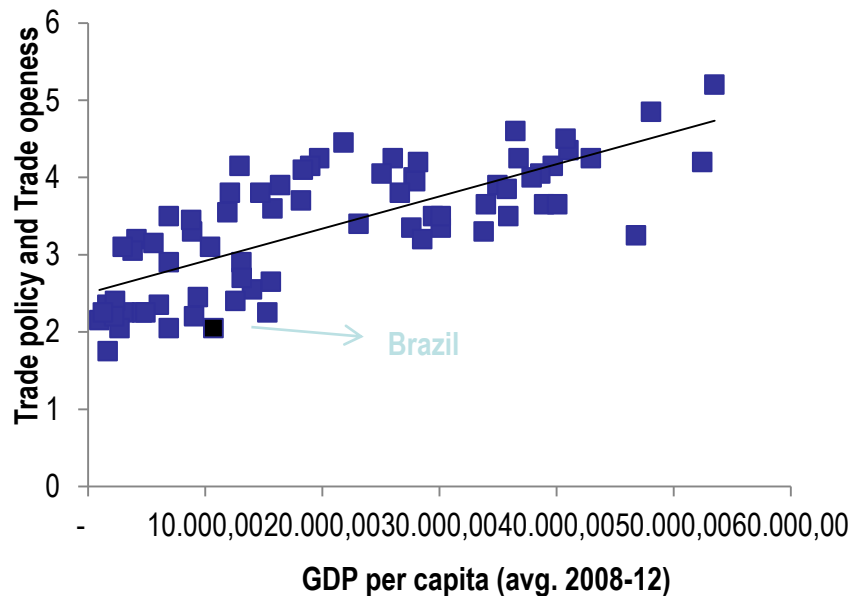
- Para além dos benefícios com recursos públicos, existem diversos mecanismos de transferência que não passam diretamente pelo orçamento público.
- Sistema S: 0,3% do PIB;
- FGTS: 1,7% do PIB (Afonso, Soares e Castro, 2013).
- Empréstimos do BNDES: valor equivalente a 11% do PIB.
- As operações com créditos direcionados, excluindo BNDES, corresponde, a cerca de 20% do crédito total do país.
- O spread médio dos créditos livres é de 18% ao ano enquanto o dos créditos direcionados é de 2,9% ao ano.
- O resgate do bancos públicos estaduais custou o equivalente a 6% do PIB à época.
- As reservas compulsórias dos depósitos à vista é de quase 50%.

- Os empréstimos do BNDES passaram de 5,4% do PIB em 2001 para cerca de 11% em 2012.
- Os ativos totais no último ano eram de 333 bilhões de dólares contra 338 bilhões de dólares do Banco Mundial.
- De acordo com Musacchio e Lazzarini (2013) existe evidência de redução do serviço da dívida das empresas sem contrapartida de maiores investimentos ou produtividade.
- O aumento do crédito público nos últimos cinco anos não teve como contrapartida o aumento do investimento privado, apenas a substituição do financiamento privado pelo mais barato recurso público.

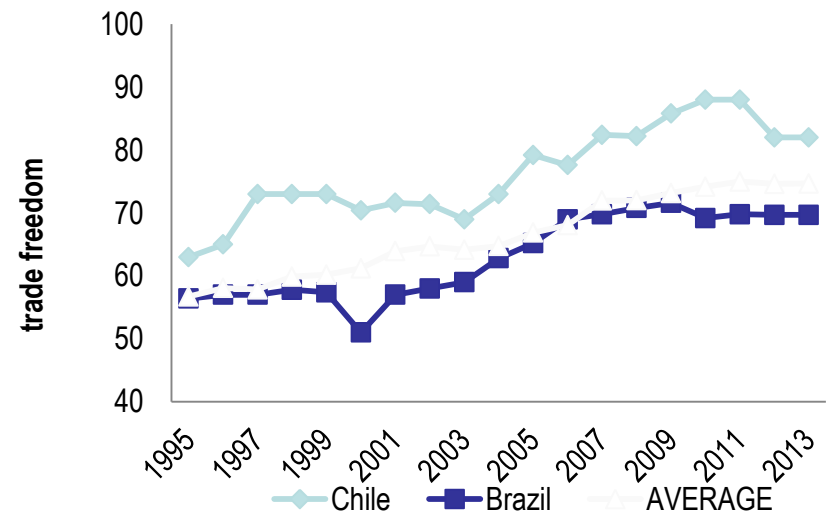
FECHAMENTO COMERCIAL

- Apesar de bastante fechada, a economia brasileira assistiu a maior proteção a diversos setores nos últimos anos.

Trade Index score vs. GDP per capita



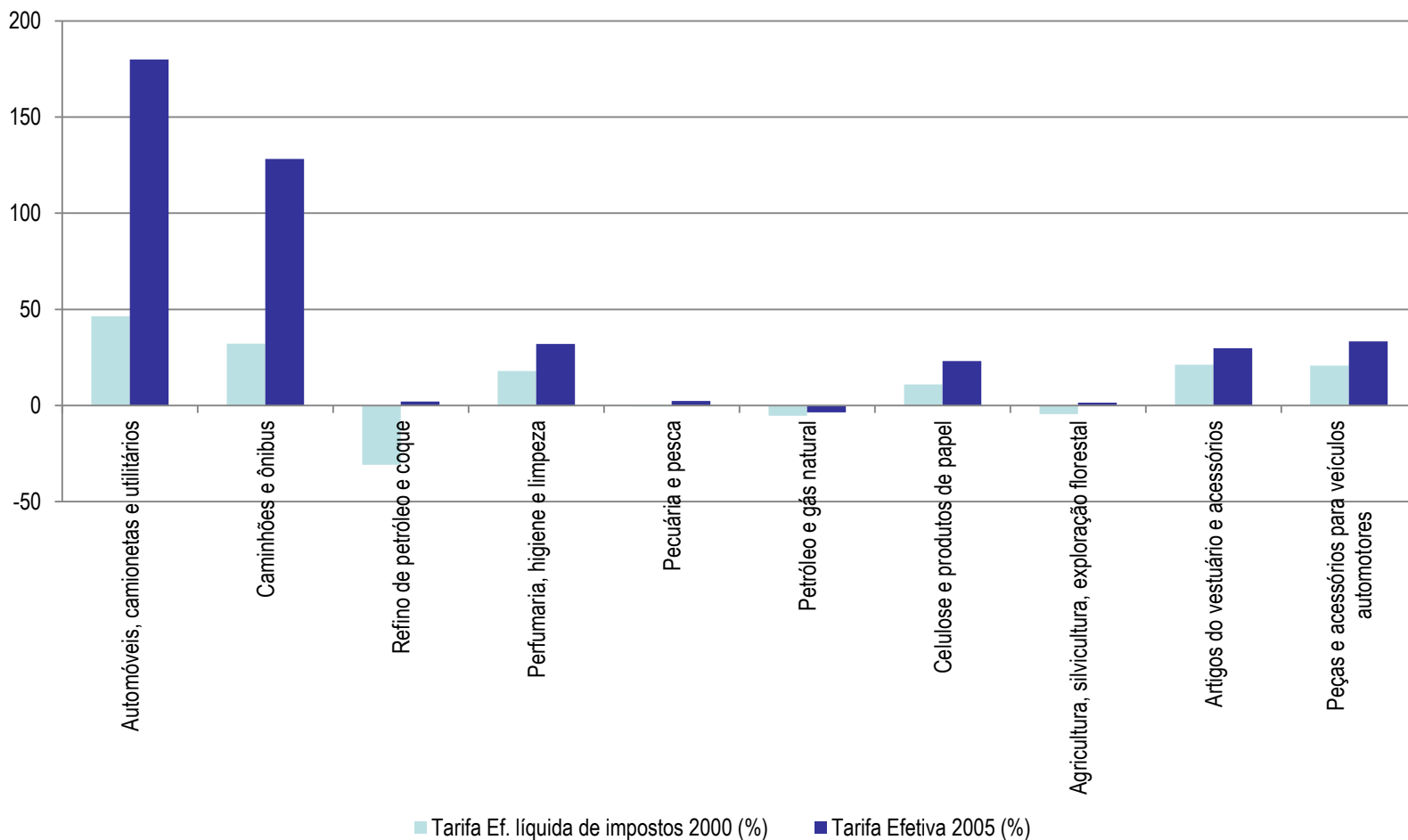
Trade freedom score (0-100)



Source: Heritage Foundation (Index of Economic Freedom, 2013)

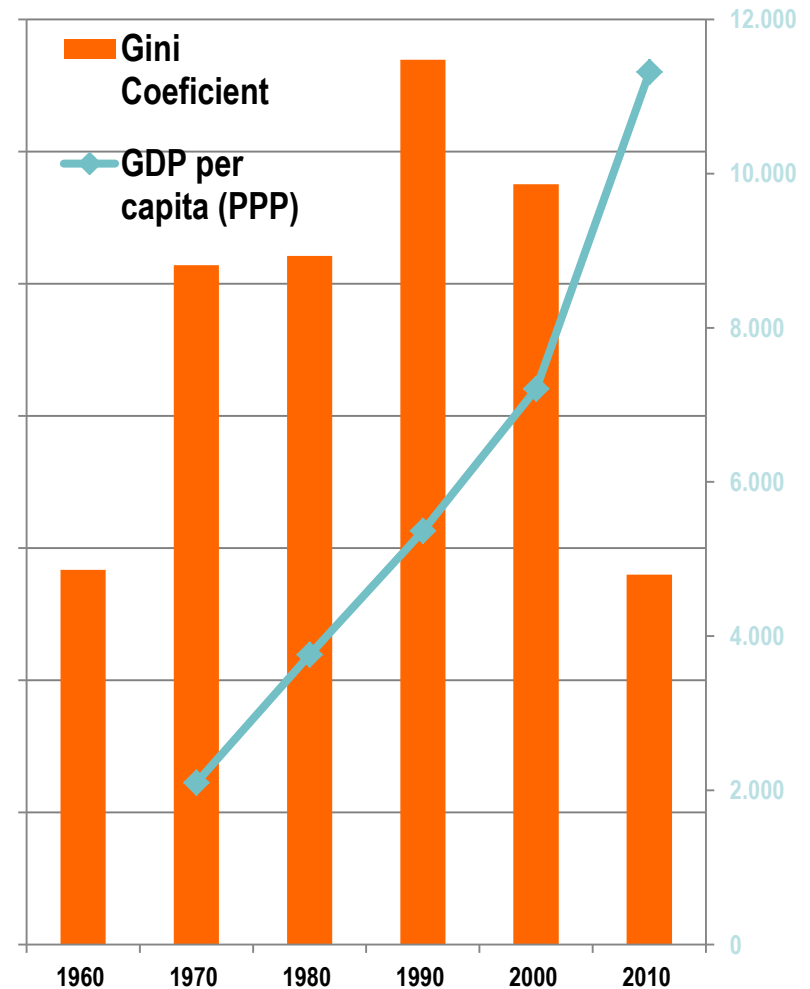
EVOLUÇÃO DAS TARIFAS EFETIVAS

Tarifas Efetivas (%) Líquidas de Imposto, por Setor



DEMOCRACIA, INDICADORES SOCIAIS E A QUEDA DA DESIGUALDADE

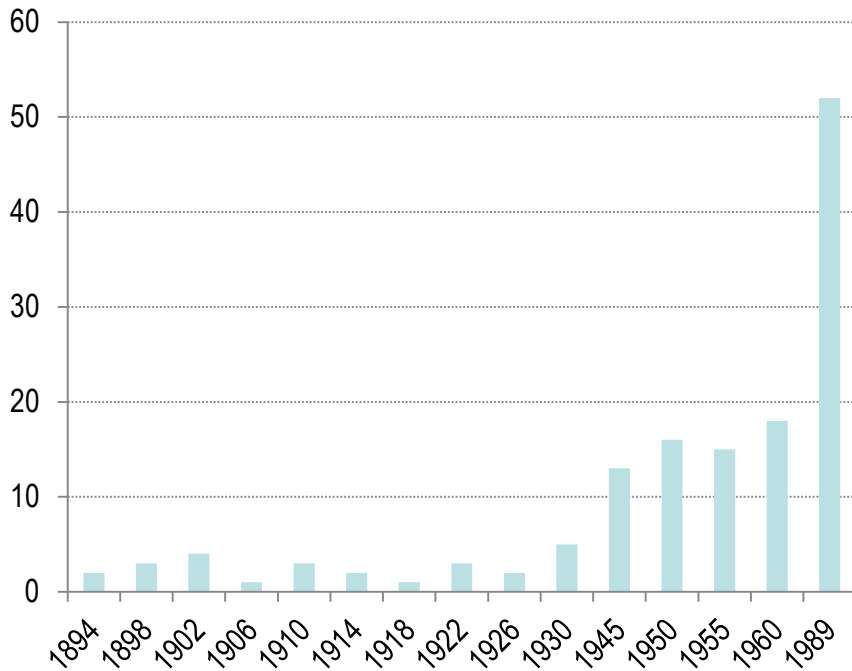
- Desde a redemocratização, as políticas sociais tem sido ampliadas e em conjunto com a melhora do mercado colaboraram para a queda da desigualdade.
- Índice de Gini caiu de perto de 0,59 para perto de 0,53 na década passada.
- Em uma amostra de 124 países, 90% eram mais igualitários do que o Brasil.
- A redução da desigualdade permitiu superar 5% desses países em 2005.



Fonte: IPEA

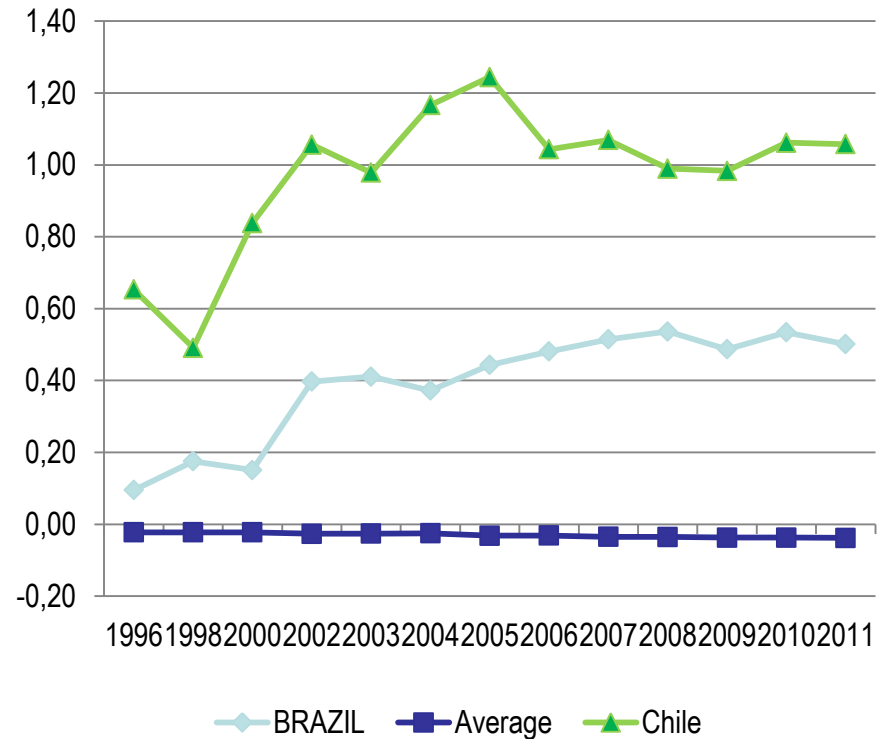
MELHORA DOS INDICADORES DE DEMOCRACIA, AQUÉM, PORÉM, DOS MELHORES EMERGENTES

Proportion of voting population (%)



Source: Nicolau, J. (2004).

Voice and Accountability



Source: World Bank (Governance Indicators 2012)

IDEOLOGIA E RESULTADOS

- Por muitos anos, nacional desenvolvimentismo foi bem sucedido no Brasil.
- Elevadas taxas de crescimento nos anos cinquenta e setenta.
- Regras do jogo garantiam benefícios e proteções aos setores com acesso à política pública.
- Ao fim de muitos anos, porém, política de desenvolvimento enfrentou seus limites.
- Desequilíbrios macroeconômicos, elevada inflação e crise externa se seguiram à década de forte crescimento, tanto em 1950 quanto em 1970.
- Em períodos democráticos, modelo de desenvolvimento permitiu que grupos antes excluídos expressassem suas demandas por benefícios públicos.
- Inconsistência entre esse modelo de intervenção do Estado e a capacidade de oferta da economia.

DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA

- No longo prazo, modelo de desenvolvimento não se revelou bem sucedido.
- PIB per capita era 15% do observado nos EUA em 1950 e 20% em 2000.
- Políticas de incentivo e concessão de privilégios que se pretendiam temporárias resultaram em de longa duração e com efeitos negativos sobre o crescimento da produtividade e da renda.
- A democracia revelou os limites do Estado em conceder benefícios para grupos sociais escolhidos para serem protegidos.
- Severas crises econômicas foram acompanhadas por mudanças no regime político em 1930, 1964 e 1995.
- Nos períodos autoritários reformas parecem menos sólidas.

NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO E A PROCURA POR RENDA

- O modelo desenvolvimentista tem se caracterizado pela falta de transparência na concessão de benefícios e privilégios.
- Obrigações tributárias, privilégios e incentivos são concedidos por meio de instrumentos independentes e frequentemente ausentes das discussões orçamentárias.
- Restrições técnicas às importações são exemplos da discriminação e concessão de privilégios fora do orçamento.
- Esse processo se traduz em complexidade tributária e em instrumentos de intervenção pública fora do orçamento da união.
- A intervenção pública frequentemente se manifesta nos custos para produção, repercutindo nos preços pagos por bens e serviços, ou na qualidade dos serviços.

PROPOSTAS

- Benefícios monetários e subsídios cruzados devem ser incluídos no orçamento.
- Não deve haver privilégio adquirido. Todo benefício deve ser periodicamente avaliado e submetido à deliberação parlamentar.
- Agência independente para avaliar e as políticas públicas, contrapondo metas e objetivos iniciais aos resultados efetivamente alcançados.
- Além disso, agência poderia comparar resultados de políticas com objetivos semelhantes assim como apresentar trabalhos sobre experiências de outros países.