LC/BRS/R.201
Abril de 2009
Original: português

CEPAL
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE
Escritório no Brasil

Estado e Economia: Estado e Crescimento Econômico no Brasil

Regis Bonelli

Documento elaborado no âmbito do Convênio CEPAL/IPEA. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

INTRODUÇÃO

As interrelações entre Estado e economia cobrem diversas áreas de interesse e são de uma variedade tal que desafiam os analistas de diversas disciplinas em qualquer país. Além disso, sua complexidade sugere que as análises adotem abordagens parciais, cobrindo aspectos específicos. Com o risco de deixar de lado faces importantes dessa questão, este capítulo destaca temas no âmbito do que se poderia chamar de macroeconômicos, com foco no Brasil e em comparações com outros países. Assim, ele discute aspectos como os da evolução de médio e longo prazo do nível de atividade, da governança, da presença do Estado na economia conforme representada pela evolução dos gastos e receitas públicas, e do investimento em capital fixo, com foco no Brasil e em comparação com outros países, dada a prioridade atribuída ao crescimento econômico e ás comparações internacionais nessa exposição. [1]

O Brasil vem há quase duas décadas implementando reformas institucionais de cunho econômico, político, social, jurídico e administrativo com reflexos inegavelmente positivos na atividade econômica, na área social e no exercício da cidadania. É possível contestar a velocidade e o alcance dessas reformas, mas não a direção para a qual a maioria delas aponta. Nesse período de pouco menos de vinte anos o país avançou no aprofundamento do regime democrático, reformou instituições e tem conseguido com êxito traçar uma trajetória que separa um modelo de desenvolvimento voltado para dentro, com pouca preocupação com a eficiência e fortemente intervencionista, para outro. Este, mais aberto, onde o papel do Estado é menos o de produtor direto de bens e serviços e mais o de provedor de serviços básicos para a população e regulador da atividade econômica.

Essa tendência está de acordo com as observadas em diversos outros países. Como neles, as reformas são, essencialmente, uma resposta á necessidade de melhorar a eficiência do setor público nos diversos níveis federativos e aperfeiçoar as bases para o desenvolvimento socioeconômico. A magnitude das tarefas que vêm sendo executadas e a executar no país não permite que se esperem resultados imediatos. Antes, trata-se de esforço permanente de construção em que obstáculos — alguns novos, outros mais perenes — têm que ser continuamente enfrentados, como que na perseguição de um alvo môvel. É forçoso reconhecer que muito resta por fazer, mas, igualmente, que muito já se caminhou na direção correta.

As reformas são necessárias para responder e superar o descompasso entre os requisitos do crescimento e do desenvolvimento — que são sumariamente: a oferta de serviços educacionais de boa qualidade, eficientes serviços de saúde críticos para a população mais pobre, construção da infraestrutura física e atividades de proteção da

[1] Isso implica que o capítulo não lida com aspectos inegavelmente bem sucedidos das políticas públicas brasileiras como as ações visando a aumentar a inclusão social, reduzir a pobreza e diminuir as desigualdades que ainda persistem no Brasil, nem com outras políticas do governo em áreas que não sejam da macroeconomia. Isso porque, como dito, a ênfase do capítulo está nos aspectos macroeconômicos e nas comparações internacionais. Da mesma forma, optou-se por evitar análises de cunho conjuntural, privilegiando, em vez disso, os aspectos de longo prazo seja na apreciação do passado, seja na prospecção quanto ao futuro. Da mesma forma, evitou-se a identificação de governos específicos quando da análise da evolução da ação do Estado e das políticas públicas.

população mais vulnerável econômica e socialmente — e a capacidade que tem o setor público de financiar-se para executar essas missões.

Mas é importante que esse financiamento se faça sem criar distorções ou desestímulo para as atividades privadas, sob o risco de diminuir a eficácia em relação ao crescimento desejado. Entre as distorções figuram, com destaque: um nível excessivo de gastos de consumo corrente, que gera a necessidade de uma carga tributária muito elevada; um sistema tributário com impostos em cascata e/ou tendentes a distorcer uma alocação mais eficiente de recursos; e uma estrutura de gastos ineficiente, que privilegia atividades com pouca repercussão sobre o que se deseja aperfeiçoar.

Não é este o lugar para resenhar ou mesmo listar as reformas experimentadas pelo Brasil nessas duas últimas décadas. Mas importa sublinhar que uma entre elas tem especial importância para o crescimento econômico do país, por razões já conhecidas e cujas implicações são exploradas direta e indiretamente neste texto: a Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem sido até o presente capaz de ordenar de forma eficaz a questão do endividamento público dos entes federativos.

Mais recentemente tem-se observado no Brasil um arrefecimento no processo de reforma, devido à dificuldade de consenso no interior do Executivo e por parte substancial do Legislativo. Ainda assim a reforma judicial tem progredido embora, até o presente, de modo parcial. Em pauta destacam-se as reforma tributária, trabalhista e da previdência[2] (como adiantado em declarações de intenção do Executivo) como sendo aquelas em que se esperam medidas para o médio prazo. Entre os objetivos dessas reformas estão elevar a qualidade da tributação, reduzir a informalidade, e caminhar para um Estado de equilíbrio mais duradouro e sustentável nas contas públicas, que é um requisito fundamental para o crescimento. A análise do texto seguinte mostrará que a sustentabilidade do crescimento brasileiro depende de reformas e medidas de políticas públicas em diversas áreas.

Essa análise está organizada em quatro seções, com o seguinte conteúdo: a primeira apresenta uma reflexão sobre os temas dos papéis e tamanho do Estado no contexto teórico e da prática da política econômica atual, destacando aspectos da evolução da governança[3] no Brasil e em comparação com outros países. A segunda contém uma apresentação da posição brasileira em relação ao desempenho macroeconômico, visando situar nossa posição em relação a um conjunto de países com características socioeconômicas semelhantes às do Brasil, bem como outros mais desenvolvidos, e de modo a ter o problema do crescimento e do tamanho do Estado em perspectiva comparativa. A terceira seção apresenta uma reflexão sobre as atuais condições favoráveis e as limitações do crescimento econômico brasileiro e qual o papel do Estado nessa discussão, enfatizando a

---

[2] A propósito, e para ficar no âmbito do IPEA, Giambiagi (2006), Tafner e Giambiagi (2007) e Giambiagi e Tafner (2007), por exemplo, apresentam avaliações do sistema de previdência no Brasil e propostas de mudanças.

[3] Segundo o Banco Mundial: "A governança consiste das tradições e instituições através das quais a autoridade em um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são escolhidos, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de efetivamente formular e implementar políticas corretas (*sound*); e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles." (do site do Banco; nossa tradução)

questão do gasto público e retroagindo no tempo para identificar causas da fraca performance brasileira no último quarto de século. A quarta seção, de conclusão, reafirma os requisitos para a recuperação do crescimento e a necessidade de desenvolvimento de políticas econômicas e instituições apropriadas para tal à luz da análise das seções anteriores.

1. PAPÉIS, TAMANHO DO ESTADO E A QUESTÃO DA GOVERNANÇA.

1.1 Introdução: Gastos e Ajuste nas Contas Públicas

A relação entre o gasto público — que é, em última instância, o indicador por excelência do *tamanho* do Estado quando tomado em relação a medidas do nível de atividade econômica como o Produto Interno Bruto — e o processo de crescimento econômico tem sido muito estudada devido à sua óbvia importância. Uma generalização quase consensual das conclusões desses estudos indicaria que: primeiro, o tamanho do Estado tende a crescer à medida que as economias se desenvolvem; segundo, que uma presença muito grande do estado, explicitada por gastos públicos e carga tributária muito elevados para o nível de desenvolvimento alcançado, é nociva para o objetivo do crescimento porque retira do setor privado recursos para inversões em capital fixo.

A intuição econômica também indica que nem todas as despesas públicas afetam direta e positivamente a produtividade do setor privado. Algumas poderiam ser classificadas como *diretamente menos produtivas*, [4] destinam-se a aumentar o nível de bem estar da população sem impacto direto sobre a capacidade de produção ou, em alguns casos extremos, têm ralos efeitos sobre a clientela que se deseja beneficiar. De outra parte, há muito que a teoria econômica reconhece o efeito de distorção sobre a alocação mais eficiente de recursos que podem ser acarretados por alguns impostos, cujo impacto sobre as decisões de investimento pode ser especialmente negativo.

Entre as despesas cujo impacto positivo sobre a atividade produtiva privado é mais direto, forte e importante para o crescimento situam-se as despesas relacionadas à construção da infraestrutura física. A mais longo prazo quanto às implicações para o processo de crescimento — e com efeito inicial mais próximo sobre os benefícios privados — estão as despesas associadas à construção do capital humano que, em um conceito flexível, incluem as de melhoria das condições de saúde. Em outras palavras: o receituário mais geral para acelerar o crescimento privilegia a expansão dos gastos em infraestrutura (capital físico) e em capital humano.

---

[4] O grifo é para indicar que nenhuma despesa pública é totalmente improdutiva. Mas a finalidade (produtividade) do gasto pode ser apropriada totalmente por um grupo de interesse específico, com pouca repercussão sobre o bem estar da coletividade.

Um aspecto importante a enfatizar é que a estrutura das despesas do governo, entre gastos correntes e gastos com investimento em infraestrutura, tem a capacidade de afetar a trajetória de crescimento, menos gastos correntes e mais investimentos sendo a direção correta para elevar a velocidade do crescimento. Argumento semelhante pode ser feito em relação à forma como eventuais déficits públicos são financiados. O uso de taxas de juros muito elevadas para a colocação de papéis da dívida que financia o déficit público pode gerar *crowding out* do investimento privado. O déficit financiado por emissão de moeda, por outro lado, pode gerar pressões inflacionárias se expandida acima de certos limites. A determinação destes limites é sempre objeto de controvérsia.

A economia política do gasto público e da tributação parte do fato de que as decisões a esse respeito refletem escolhas políticas cuja base repousa no arcabouço institucional e político do país. Devido a isso, o espaço para melhorar a qualidade das escolhas de políticas pode ser ampliado se o Congresso, a quem cabe aprovar as medidas, for adequadamente informado das implicações distributivas e em relação ao crescimento econômico do leque de alternativas disponíveis e viáveis.

Como já foi dito, o resultado de diversos estudos (no caso de trabalhos empíricos, geralmente baseados em análises a partir de grandes amostras de países) revela que as despesas de capital (capital físico), bem como o dispêndio em educação e saúde (capital humano) e em transportes e comunicações tendem a acelerar o crescimento. Mas a extensão em que esse vínculo opera depende crucialmente da eficiência no uso dos recursos disponíveis, a qual varia de país para país, e da qualidade da governança. Ou, em outras palavras, da eficácia dos órgãos do Estado e da qualidade das instituições (Banco Mundial, 2007, *passim*).

No caso brasileiro existem estudos que mostram quais os tipos de despesas públicas que são favoráveis ao crescimento Em particular, é possível mostrar que a estabilização exigiu cortes de gastos "produtivos", os quais prejudicaram o crescimento (vide Blanco e Herrera, 2006). [5] O espaço fiscal para o crescimento foi, portanto afetado pelo fato de que é mais fácil, por razões de economia política, cortar gastos de investimento do que gastos de consumo nas despesas orçadas.[6]

Em seu estudo Blanco e Herrera (2006) mostram que a qualidade do ajuste fiscal brasileiro depois de 1999 é questionável. Por um lado, porque ele foi baseado principalmente na má combinação de aumento da arrecadação (com a criação ou ampliação de impostos que distorcem a alocação de recursos) e redução dos investimentos em capital

---

[5] Este trabalho, além de mostrar as principais tendências da política fiscal brasileira na década 1995-2005, analisa a capacidade dessa política em elevar o superávit primário em resposta a choques externos, a natureza pró-cíclica da política fiscal e, especialmente relevante para nossos propósitos, os impactos de longo prazo da tributação e da composição das despesas do governo.

[6] Blanco e Herrera (2006), em linha com outros autores, concluem que existe uma relação positiva e forte entre o estoque de capital físico público e o investimento público em infraestrutura e o crescimento econômico, ao lado de efeitos claramente negativos da tributação crescente em relação ao crescimento. Uma solução de longo prazo para elevar a taxa de investimento público deveria evitar se basear no aumento da tributação e procurar uma realocação das despesas tal que abrisse espaço para o investimento em infraestrutura. Essa conclusão é recorrente na literatura.

físico. Essa combinação é uma das principais responsáveis pelo medíocre desempenho macroeconômico brasileiro recente. [7]

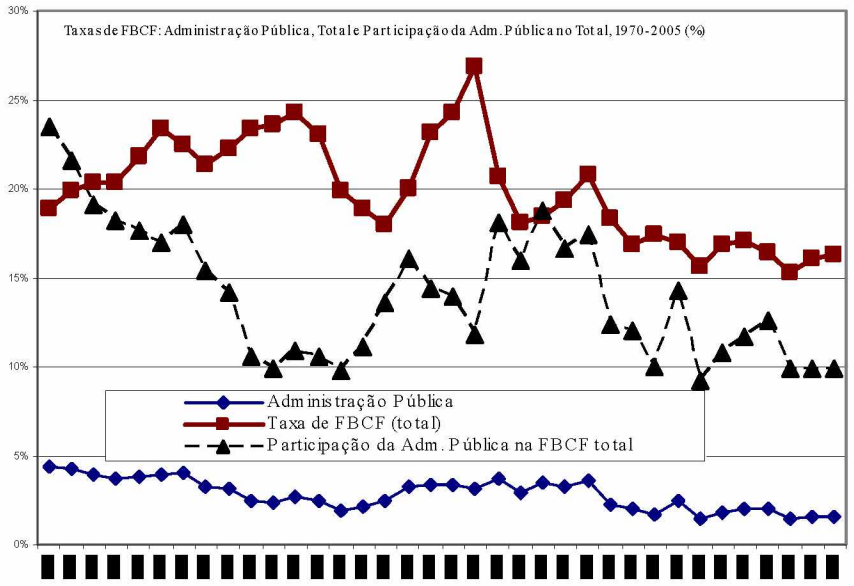
Do ponto de vista da evolução de longo prazo, a participação desses investimentos públicos no PIB é de quase um terço daquela observada na década dos 1970, e mesmo consideravelmente menor do que a do começo dos anos 1990 (vide tabela e gráfico seguintes). Da Tabela 1.1.1 depreende-se que a redução do investimento fixo da administração pública responde por mais da metade (57%) da redução na taxa de formação bruta de capital fixo da economia entre a primeira metade dos anos 1970 e o começo da década atual e é uma as causas da perda de dinamismo econômico.

Tabela 1.1.1: Taxas de Formação Bruta de Capital Fixo — Administração Pública e Total (%)

	Administração Pública (%)	Total (%)
1970-74	4,0	20,3
1975-79	3,4	22,5
1980-84	2,3	21,9
1985-89	3,1	22,5
1990-94	3,4	19,4
1995-99	2,0	17,0
2000-05	1,8	16,3

Fonte: IPEADATA

Gráfico 1.1.1: Taxas de Formação Bruta de Capital Fixo — Administração Pública e Total (%, baseadas em valores a preços correntes)



Fonte: IPEADATA

[7] Essas conclusões são partilhadas por diversos especialistas como Rezende da Silva (2006), Velloso (2007) e Afonso e Biasotto Jr. (2005).

Do gráfico nota-se que partindo de uma percentagem de cerca de 4,5% do PIB em 1970, a redução na taxa de formação bruta de capital fixo da administração pública no PIB foi tal que chega-se no começo da década de 1990 a cifras da ordem de 3% a 3,5%. Já no triênio 2003-2005 essa proporção alcança apenas 1,5% do PIB. [8] Nesse processo a participação direta do setor pública na formação de capital fixo diminuiu de uma proporção pouco superior a 20% no começo dos anos 1970 (curva tracejada) para cifras da ordem de 10% nos anos mais recentes.

Além da redução dos gastos de investimento público, o período que começa no começo da década de 1990 registra também um contínuo aumento da carga tributária, que é um resultado das medidas aprovadas na Constituição de 1988. Esse aumento da carga alcançou oito pontos percentuais do PIB apenas entre 1995-96 e 2006 (Tabela 1.1.2), antevendo-se que vá aumentar ainda mais em 2007-08 devido à expansão dos gastos públicos no ano em curso e projetada para o próximo.

Tabela 1.1.2: Carga Tributária e Dívida Pública Líquida 1995-2006 (% do PIB)

Ano	Carga Tributária	Dívida Pública Líquida Consolidada (Fim de ano)
1995	26,0	28,9
1996	26,4	30,7
1997	26,5	31,9
1998	27,4	38,9
1999	28,4	44,5
2000	30,4	45,6
2001	31,9	48,4
2002	32,3	50,5
2003	31,9	52,4
2004	32,8	47,0
2005	33,3	46,5
2006	34,2	44,9

Fonte: *Boletim de Conjuntura* n.78, Setembro de 2007, IPEA.

O aumento da carga tributária foi necessário para financiar crescentes gastos primários (nas três esferas de governo). Um dos resultados foi que ele colocou o Brasil em uma posição fora do padrão em relação aos países em estágio de desenvolvimento semelhante ao nosso, como veremos mais adiante.

[8] Observe-se que esses totais não incluem as empresas estatais, mas apenas a formação de capital das administrações públicas nos três níveis federativos.

Os impactos macroeconómicos da tributação, aliás, têm recebido atenção a partir desses aumentos da carga tributária recentemente observados. Um estudo no âmbito do IPEA, de autoria de Dos Santos e Castro Pires (2007), resenhou diversos trabalhos empíricos nesse tema e apresentou novas estimativas desses impactos. Suas conclusões mais importantes são que: "(i) a elasticidade-produto do investimento privado brasileiro (excluindo empresas estatais) parece ser particularmente elevada, sendo maior que 1.5 em praticamente todos os modelos estimados nesse texto e ficando próxima de 2 em vários desses últimos; e (ii) a elasticidade-carga tributária do investimento privado brasileiro também parece ser significativa, ficando próxima de menos um em grande parte dos modelos estimados." (p. 23)

Na verdade, apesar da carga tributária crescente, a expansão das despesas primárias foi tão forte que houve necessidade de contrair os investimentos fixos, de modo a manter a relação entre o superávit primário e o PIB aproximadamente constante. Assim, um resultado nefasto da expansão do gasto público conjugado com a necessidade de gerar superávit nas contas públicas foi a redução da taxa de investimento público. Como o investimento privado está associado ao investimento público, o próprio potencial de crescimento da economia foi negativa e substancialmente afetado. [9]

Subjacente ao aumento da carga tributária está um forte aumento do gasto primário do governo. No que diz respeito ao governo central, o aumento do gasto primário chegou a cerca de cinco pontos percentuais do PIB entre meados dos anos 1990 e 2006, como mostrado na Tabela 1.1.3.

Tabela 1.1.3: Despesas Primárias do Governo Central, 1994-2006 (% do PIB)

Anos	Despesas Primárias *	Despesas não financeiras			
		Total	Pessoal	INSS	Custeio e capital
1994	16,50	13,95	5,14	4,85	3,96
1995	16,17	13,57	5,13	4,62	3,82
1996	15,95	13,42	4,84	4,89	3,69
1997	16,67	14,01	4,27	5,01	4,72
1998	17,95	15,04	4,56	5,45	5,03
1999	17,77	14,49	4,47	5,50	4,52
2000	18,15	14,73	4,57	5,58	4,59
2001	19,10	15,57	4,80	5,78	4,98
2002	19,51	15,71	4,81	5,96	4,95
2003	18,67	15,13	4,46	6,30	4,36
2004	19,07	15,59	4,31	6,48	4,80
2005	20,28	16,37	4,29	6,80	5,28
2006	21,24	17,25	4,52	7,13	5,60
2006-1994	4,75	3,30	-0,62	2,28	1,64

Fonte: SPE/STN; dados sobre gasto de pessoal: Ministério de Planejamento. Elaboração de F. Giambiagi.

* Despesas não financeiras. + transferências a estados e municípios

[9] Isso não significa que o investimento privado seja totalmente induzido pelo público, obviamente.

O aumento das despesas não financeiras explica cerca de 70% do aumento das despesas primárias, o restante sendo devido às transferências a estados e municípios. Dentro do aumento das despesas não financeiras destacam-se os gastos com o regime do INSS, que aumentaram de 4,85% do PIB em 1994 para 7,13% do PIB em 2006. Assim, apenas essa parte do aumento dos gastos representou 69% do aumento das despesas não financeiras — logo, cerca da metade (0,70 x 0,69) do aumento da despesa primária do governo central entre 1994 e 2006.

Coube às despesas de custeio e capital uma contribuição de 50% para o aumento das despesas não financeiras, já que os gastos com pessoal de fato diminuíram como proporção do PIB entre os anos extremos do intervalo considerado. Em particular, como os gastos de capital diminuíram, conclui-se que os gastos de custeio também aumentaram expressivamente. Logo, as mudanças na estrutura das contas do governo central — que também caracterizam as contas do setor público como um todo — privilegiaram os gastos de custeio e as aposentadorias e pensões pelo regime do INSS às expensas dos pagamentos de pessoal e dos investimentos em capital fixo — isto é, na infraestrutura necessária para o crescimento.

Para quantificar o impacto do aumento da carga tributária e simultânea redução do investimento público em infraestrutura observado nas últimas duas décadas sobre a trajetória de crescimento brasileiro no longo prazo é necessário imaginar uma trajetória hipotética, na qual a tributação e o investimento público permanecessem nos níveis relativos observados há duas décadas — logo, antes da Constituição de 1988, que provocou a mudança no padrão de gastos observado até então — e compara com o que efetivamente ocorreu (aumento da carga de cerca de 24%[10] para 34% do PIB em 2006 e queda do investimento público de aproximadamente 4% para menos de 2% do PIB).

O resultado de um exercício contrafactual com essa preocupação encontra-se em Pinheiro, Bonelli e Pessôa (2007), e indica que a adoção do padrão de política tributária com redução dos investimentos públicos desde o final dos anos 1980 fez com que o nível recente do PIB atual fosse aproximadamente 18% inferior ao que teria sido caso o padrão anterior tivesse continuado em vigor. Quando se distribui essa queda em um hiato de tempo de 20 anos tem-se uma queda anual de 1% na taxa de crescimento do PIB. Em outras palavras: tivesse o "*policy mix*" continuado a ser o que era antes de 1988, a taxa média de crescimento do PIB teria sido de 3,3% ao ano, e não de 2,3% anuais, como de fato observado (*ceteris paribus*). Assim, os aumentos da carga tributária com redução do investimento público em infraestrutura resultaram em um PIB inferior, ano após ano, ao que teria sido alcançado sem as mudanças nesses parâmetros macroeconômicos. O nível do PIB em 2006 teria sido cerca de 19% maior do que o observado.[11]

---

[10] A carga tributária em 1988 atingiu 23,4% do PIB. No ano seguinte chegou a 23,7%, logo antes do começo da escalada que a levaria aos 34,2% do PIB em 2006.

[11] Vide Pinheiro, Bonelli e Pessôa (2007) para uma descrição da metodologia. Os autores notam que não foram levados em conta outros efeitos adversos, adicionais, relacionados ao aumento da carga tributária, como aqueles associados ao aumento da informalidade e redução da produtividade. Assim, seus resultados representam um limite inferior para a redução da taxa de crescimento do PIB.

Um corolário desse exercício é, uma vez mais, que a aceleração do crescimento requer, no estágio atual, uma redução da carga tributária com aumento do gasto público em infraestrutura — na linha, aliás, do corretamente preconizado pelo PAC, o Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal, no que se refere ao aumento dos gastos de investimento em infraestrutura.

É possível argumentar, porém, que o aumento da carga tributária tem um lado positivo: o ajuste fiscal pelo qual o país passou depois de 1999. A tabela seguinte resume a informação relevante ao mostrar a evolução do superávit primário (resultado da diferença entre receitas e gastos primários do governo central), as contas de juros sobre a dívida pública e o déficit nominal (do governo central e total), como proporção do PIB.

Tabela 1.1.4: Necessidades de Financiamento do Governo Central, 1995-2006 (% do PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Superávit primário	0,47	0,34	-0,31	0,51	2,13	1,73	1,69	2,16	2,28	2,70	2,60	2,21
Gov.Federal e BC	0,47	0,42	-0,01	1,24	3,02	2,59	2,67	3,31	3,83	4,35	4,34	4,02
INSS	0,00	-0,08	-0,30	-0,72	-0,89	-0,85	-0,99	-1,15	-1,55	-1,65	-1,75	-1,81
Juros nominais líquidos	2,66	2,70	2,13	5,13	4,60	3,85	3,63	2,84	5,94	4,09	6,01	5,42
Déficit nominal (gov. central)	2,18	2,36	2,44	4,61	2,47	2,12	1,94	0,68	3,66	1,39	3,41	3,21
Déficit nominal (total – NFSP)	6,55	5,33	5,50	6,97	5,28	3,37	3,29	4,17	4,65	2,43	2,96	3,01

Fonte: Mesma da tabela anterior e Boletim de Conjuntura IPEA n. 78, setembro de 2007.

A elevação do superávit primário do governo central a partir de 1999 permitiu reduzir substancialmente as necessidades de financiamento até recentemente, apesar da elevada carga representada pelo pagamento de juros nominais líquidos. A última linha da tabela mostra a evolução do déficit nominal total do setor público (inclusive Banco Central e Estados e Municípios), e revela que ele está sob controle no final do período mostrado na tabela (em torno de 3% do PIB).[12]

Um último aspecto a mencionar acerca da magnitude e do padrão de gastos públicos é que, apesar de estar arrecadando em seus diversos níveis uma parcela dos recursos gerados pela sociedade que é recorde na nossa história contemporânea, o Estado brasileiro não cumpre de modo satisfatório algumas das funções que se espera que cumpra. A par disso, a elevada carga tributária deprime a rentabilidade das empresas, reduz os recursos para investimento e aumenta a incerteza em relação ao desempenho econômico futuro. Como quer que se examine, o tamanho do Estado não é compatível com o de países em estágio de desenvolvimento semelhante ao nosso. [13]

[12] Uma curiosidade é que isso significa que a partir de 2004 o Brasil satisfaz um dos critérios de Maastricht (que rege a adesão à área do euro), o qual exige dos países membros déficits nas contas públicas inferiores a 3% do PIB.

[13] Devido à necessidade de manter a dívida líquida do setor público em seus diversos níveis em trajetória declinante, as despesas primárias do governo devem estar sob controle de modo a permitir a geração de superávits primários acima de certo valor até que a conta de juros sob a dívida pública diminua. Essas

A origem das dificuldades em lidar com a questão do gasto público está no nó fiscal criado pela Constituição de 1988, cuja origem está na dualidade tributária criada com a separação de dois campos tributários: o dos impostos propriamente ditos e o das contribuições sociais, que gerou diversas conseqüências perversas. Nas palavras de um especialista:

"De um lado, forçou o governo federal a utilizar as contribuições sociais para aumentar sua arrecadação, em face da obrigação de entregar mais da metade da receita de impostos a estados e municípios, o que acarretou a deterioração da qualidade do sistema tributário. De outro, aumentou o engessamento do orçamento e os antagonismos na federação, e trouxe maiores dificuldades à eficiência da gestão pública. Essas distorções se acentuaram à medida que a necessidade de promover o ajuste fiscal por meio da geração de elevados e crescentes superávits fiscais jogou nas costas dos responsáveis pela arrecadação federal a responsabilidade por gerar os superávits requeridos. Com isso, as contribuições foram adquirindo importância crescente na composição da receita federal e já superam, hoje em dia, o total arrecadado por meio dos impostos." (Rezende da Silva, 2006, Sumário Executivo)

E, mais adiante no mesmo texto, a longa citação seguinte resume a essência do dilema fiscal brasileiro em sua complexidade e plenitude:

"... a natureza do ajuste fiscal promovido desde 1999 gera (o efeito)... seguinte: a cada aumento na arrecadação de contribuições sociais corresponde um acréscimo das despesas de natureza obrigatória, o que implica a necessidade de um novo aumento de arrecadação para sustentar o superávit primário no nível desejado. Em conseqüência, o aumento da carga tributária, o engessamento do orçamento e a perda de qualidade do sistema tributário acompanham a subida da ladeira. Assim, ao mesmo tempo em que o ajuste fiscal promovido nos últimos anos foi responsável pelo extraordinário crescimento da carga tributária, ele também responde pela crescente dificuldade para reverter esse crescimento. Trata-se, na verdade, de uma situação onde o "cachorro corre atrás do rabo". Nesse círculo vicioso, o elevado nível de despesas de execução obrigatória dificulta a promoção do ajuste fiscal mediante corte de gastos. Para contornar a dificuldade, a saída encontrada é aumentar a carga tributária. Como o aumento, via de regra, é processado por meio de receitas vinculadas, aumenta o grau de engessamento do orçamento o que, num momento posterior, irá requerer nova elevação da arrecadação. Essa é a essência do dilema fiscal.... Dada a necessidade de ampliar investimentos, a impossibilidade de reduzir a carga tributária de modo significativo levaria à continuidade dos ajustes pontuais nos impostos e contribuições para ir removendo, gradualmente, as distorções mais relevantes." (ibid)

O aumento dos gastos é resultado direto desse regime, em que o nível dos gastos, além de elevado, é rígido e dificilmente compressível. Ora, argumenta-se, se o Estado já não cumpre de forma apropriada os papéis que lhe são cometidos, o que dirá das possibilidades de cumpri-las sob limites mais estreitos de gasto. Dizer que o nó que impede o crescimento brasileiro está localizado na questão fiscal é uma conseqüência direta desse

---

condições exigem a médio prazo uma combinação, nos três níveis de governo, de redução das despesas dos três poderes. É também desnecessário lembrar que essa redução de despesas também auxiliará a tão desejada e necessária queda da taxa básica de juros.

dilema. Sua resolução envolve boa dose de criatividade e vontade política para ser solucionado. Mas, essencialmente, depende de aumentar sua eficácia.

A agenda aqui é ampla e inclui, além do aumento da eficácia e da eficiência, questões como: como fazer com que o Estado brasileiro desempenhe de forma satisfatória os papéis que se espera que um Estado moderno cumpra? Em que áreas deverá ou deveria, concentrar prioritariamente sua atenção? De que incentivos deverá ou poderá lançar mão? Existe necessidade de criar novas instituições? Ou será talvez o caso de simplificar o aparato institucional de modo a se concentrar em um número mais reduzido, mas factível, de funções? Perguntas complexas não admitem respostas simples. Talvez, nem sequer tenham uma resposta única. Mas é preciso avançar na sua busca, a qual pode ser auxiliada pelo estudo das funções esperadas do estado, sua eficiência e a qualidade das suas instituições.

1.2 Funções do Estado

O interesse nos efeitos das políticas públicas sobre o crescimento parte, evidentemente, do reconhecimento de que boa parte do universo possível dessas políticas é endógeno, pois reflete um determinado contexto político e institucional. O próprio estágio de desenvolvimento de qualquer país é um legado da história e dificilmente pode ser alterado por ruptura súbita com as instituições vigentes. Essa é uma das razões pelas quais reformas mais profundas apenas têm lugar quando por ocasião de mudanças políticas mais radicais ou em épocas de crises. E ainda que seja possível identificar quais as reformas que mais diretamente induzem o crescimento, ainda resta a questão, essencialmente política, de como atingi-las.

Assim, por exemplo, a experiência dos países mostra que um ambiente macroeconômico instável é um obstáculo ao crescimento.[14] Da mesma forma, a evidência para o último meio século revela que existe um efeito positivo da abertura comercial sobre o crescimento, mesmo reconhecendo o caráter endógeno do volume de comércio. Mas a adoção de políticas macroeconômicas "corretas" não necessariamente garante um desempenho econômico satisfatório — como é, aliás, testemunhado pela experiência brasileira do final dos anos 1990 até bem recentemente, com todas as qualificações que possam ser feitas. A criação de um a ambiente de negócios favorável ao investimento privado é outra pré-condição, junto com a manutenção de um regime com o mínimo possível de instabilidade macroeconômica.

---

[14] É preciso reconhecer, no entanto, que os estudos empíricos nem sempre fornecem respostas claras para os efeitos das reformas. Uma resenha particularmente cética dos estudos empíricos focados nos efeitos das reformas sobre o crescimento é o de Babetskii e Campos (2007), que concluem que, apesar dos diversos benefícios que os economistas atribuem às reformas estruturais, a literatura empírica falha ao tentar estabelecer a existência de um efeito positivo e significativo das reformas sobre o desempenho econômico: "We collect data from 43 econometric studies (for more than 300 coefficients on the effects of reform on growth) and show that approximately one third of these coefficients is positive and significant, another third is negative and significant, and the final third is not statistically significant different from zero." (do *Abstract*) Ao interpretar seus resultados os autores sugerem que as dificuldades de confirmar os efeitos positivos provavelmente se devem às formas de medir as reformas e à falta de ferramentas estatísticas capazes de controlar as diferenças institucionais e condições iniciais dos diversos países.

Uma corrente de estudiosos sustenta, no entanto, que instituições políticas e jurídicas frágeis é que podem ser a causa da frustração representada pelo lento crescimento, cabendo à política macro ineficiente um papel secundário como sintoma, apenas. Nesse sentido, melhorar a política macroeconômica suprime os sintomas, mas não a causa última do desempenho insuficiente.

O gasto público é o instrumento de política principal de que dispõem os governos para acelerar o desenvolvimento e superar as falhas de mercado — havendo também o risco de, ao errar no manejo dos instrumentos, serem geradas falhas de governo ou distorções adicionais às que se quer corrigir. Em princípio, os gastos e intervenções públicas mais focadas no sentido de redistribuir renda são mais sujeitos a falhas de governo do que as ações de provisão de bens públicos de uso generalizado. Como já mencionado, diversos estudos revelam que alguns tipos de gastos são mais apropriados para o crescimento do que outros. Entre os primeiros destacam-se, como também já mencionado, os gastos públicos na provisão de infraestrutura física (transportes e comunicações). Essas escolhas pertençam ao campo da economia política.

Um aspecto intrigante desses estudos é que o vínculo entre despesas com saúde e educação e crescimento é muito frágil (Tabellini, 2004, p. 10). Isso pode estar refletindo, por exemplo, ineficiência no uso desses recursos e/ou baixa qualidade dos serviços. Ademais, segundo alguns estudos o crescimento também não está associado ao tamanho do governo nem a várias medidas de tributação, inclusive a relação entre a carga tributária e o PIB.

Com efeito, sabe-se que em todos os sistemas e regimes econômicos os governos têm incentivos para prover serviços de uso geral e indiscriminado em magnitude inferior ao necessário, o oposto ocorrendo em relação aos gastos focados em determinadas atividades e grupos sociais. [15] Embora freqüentemente encontremos entre esses últimos as categorias sociais menos favorecidas — que legitimamente necessitam de alguma forma ser apoiadas pelas políticas públicas — nem sempre o equilíbrio entre essas classes de despesas é fácil de ser obtido, nem necessariamente maximiza as possibilidades de crescimento.

As forças em favor de benefícios e incentivos focados, bem como para a apropriação privada de benefícios e rendas públicas, variam em função dos distintos sistemas políticos e econômicos. Assim, quanto mais os eleitores forem bem informados e móveis entre diferentes alternativas de voto, menor a possibilidade de extrair essa quase-renda. Um eleitorado menos educado — logo, menos informado — tende a dar lugar a mais oportunidades desse tipo. Isso também ajuda a explicar porque nem sempre os governos adotam políticas econômicas "corretas". Mas a falta de conhecimento é parte da resposta. A falta de incentivos apropriados também é importante.

Embora não esteja entre os objetivos deste capítulo teorizar sobre o papel do Estado e a relação do seu tamanho e funções com o processo de crescimento brasileiro, é preciso reconhecer que, como em diversas outras sociedades, esse papel muda com o tempo à medida que mudam: a urbanização; o grau de desenvolvimento; os anseios e necessidades

[15] Como lembra Tabellini (2004) "Prover benefícios para todos é, para o político, um desperdício" (p. 12, nossa tradução).

da sociedade, conforme expressam as demandas sobre o sistema político; a inserção do país na economia internacional; e muitos outros fatores. Só essa relação, com suas inevitáveis e também complexas interrelações, já prenuncia a dificuldade na abordagem do tema das funções do Estado.

Ainda assim é possível avançar em relação a algumas questões centrais. A primeira delas é que um Estado moderno necessariamente difere, quanto às funções que dele se requer, de, por exemplo, um Estado típico de meados do século passado. Uma visão pragmática do crescimento brasileiro em perspectiva histórica reconhecerá que, apesar de diversos erros de estratégia e política econômica, um importante resultado foi um processo de crescimento que colocou o Brasil entre os países de maior taxa de crescimento do PIB por um período de oito décadas (1900-1980). Mas o próprio acúmulo de políticas equivocadas — onde avulta a longamente tolerada irresponsabilidade fiscal — foi responsável pela desaceleração que se inicia com o auge da fase da crise da dívida externa e correspondente aceleração inflacionária.

Durante mais de uma década de falsas e equivocadas soluções gerou-se, no Brasil (e no mundo em desenvolvimento) uma nova visão de Estado,que partia do reconhecimento da exaustão de uma forma de atuação, na qual cabia a ele o papel de formulador e executor de uma estratégia de crescimento autárquico e de uma economia de comando com pouco lugar para incentivos de mercado, na qual as empresas estatais cumpririam papel de destaque em diversas áreas.

A própria crise fiscal do Estado encarregou-se de indicar que não era mais possível continuar a utilizar o financiamento inflacionário, que a certa altura perdeu sua funcionalidade. Da mesma forma, e no que toca às estatais, a ausência de recursos para investimento obrigou a que várias delas passassem por períodos de penúria e decadência. O avanço do progresso técnico, por sua vez, exigia investimentos em novas e dispendiosas tecnologias. Mas as estatais viviam sob forte restrição de recursos devido à necessidade de conter os dispêndios do Tesouro. A economia fechada dos anos 1980 também impedia a absorção de progresso técnico. Como veremos, as taxas de crescimento da produtividade foram negativas naquela década. Como resultado, a produção nacional perdeu competitividade, só brevemente recuperada durante as relativamente curtas fases de desvalorização sustentada da moeda nacional.

Muito disso mudou, especialmente a partir das reformas dos anos 1990. O Estado brasileiro modernizou-se e passou por muitas e intensas transformações. Mas foi uma mudança incompleta em diversas áreas, pois esse Estado ainda arca com o desempenho de funções e/ou gastos que não cabem na lista de funções de um Estado moderno. A solução, portanto, passa pelo equacionamento dessas funções, e gastos, de modo a permitir ganhos de eficiência. Parte deles pode vir de uma melhor gestão da coisa pública. Mas parte deverá vir do abandono — melhor dizendo, passagem para agentes independentes e competentes, como as agências reguladoras — de algumas de suas funções, a par de foco em áreas e atuações onde a presença é necessária, mas incipiente, como a segurança pública, ou equivocada.

Na verdade, tudo se passa como se o Estado no Brasil tivesse progressivamente sofrido um processo de "inchação" ao assumir novas tarefas segundo um acúmulo de superposição de funções, sem que algumas das anteriores fossem abandonadas ou repassadas para o setor privado, ao menos em parte. Essa tendência de assumir continuamente novas funções tem provavelmente a ver com o fato de que a sociedade brasileira espera (por razões que remontam à história e à formação da nossa cultura) uma solução por parte do Estado para questões que julga do âmbito público. O sistema político apenas reflete e faz a intermediação das condições para esse acúmulo de funções. O aumento da carga tributária é, nessas condições, inevitável. [16]

Isso, apesar de existir certo consenso de que não é mais possível manter a ficção de que o Estado brasileiro tudo pode, especialmente agir competentemente em todas as áreas na qual vem atuando. Na verdade, essa atuação caracteriza-se pela superposição de funções, órgãos e instituições que por vezes resulta em um emaranhado de ações com escassa conseqüência prática. E não nos referimos aqui *apenas* à necessidade de uma profunda e radical reforma de desburocratização no setor público com a finalidade de elevar sua eficiência (o grifo é para chamar a atenção para a dificuldade da tarefa). Trata-se, antes, de uma questão de foco. De definir quais as áreas e ações prioritárias onde as carências sejam mais gritantes e os resultados para a cidadania e o crescimento mais facilmente apropriáveis. Uma concentração sugerida seria em melhorar o desempenho em áreas como:

1. Infraestrutura física e saneamento (neste caso, quando e enquanto não for possível o atendimento privado), pela óbvia interseção com a questão da aceleração do crescimento econômico, cujo ritmo depende do investimento em infraestrutura.
2. Educação, com foco na melhoria do ensino nos níveis mais básicos, especialmente no pré-primário, e criação de mecanismos que permitam à educação superior gradualmente encontrar suas próprias fontes de financiamento, complementares às públicas, alargando sua atuação nas áreas de ciência, tecnologia e inovação em parceria com o setor privado.
3. Segurança, em sentido amplo: não apenas com referência à segurança pública, mas também à segurança jurídica e dos contratos — institucional, em suma.
4. Administração pública, no sentido de torná-la mais ágil e eficiente quanto aos processos administrativos e atividades de regulação.
5. Fora do âmbito do Executivo, reformas no Judiciário, de modo a aumentar sua agilidade e competência (isto é, fazer com que as leis sejam efetivamente cumpridas em tempo hábil ou, no jargão mais recentemente utilizado, que prevaleça o respeito à letra da lei, ou *rule of law*), e no Legislativo, por intermédio de mudanças na legislação eleitoral (reforma política).

[16] Razão pela qual o ex-Secretário da Receita Federal, Dr. Everardo Maciel afirma que o que faz a carga tributária é a despesa — isto é, a demanda da sociedade por mais serviços públicos.

O resultado do processo de acúmulo de funções é um tamanho do estado, expresso pelo peso da carga tributária na economia, excessivo para o estágio de desenvolvimento em que o país se encontra. Isso pode ser visto no gráfico seguinte, onde se apresenta a posição do Brasil em relação a um grupo de países no que toca à associação entre carga tributária (como percentagem do PIB) e o valor do PIB *per capita* medido em PPP (*Purchase Power Parity*, em US$).[17] A associação positiva transparece claramente do gráfico, indicando que a carga tributária tende a crescer à medida que aumenta a renda *per capita* — isto é, com o estágio de desenvolvimento, aqui representado pelo nível do PIB *per capita* medida segundo o critério da paridade do poder de compra.

Suécia, Dinamarca, Bélgica, França e Noruega se destacam no gráfico como sendo os países em que a carga tributária em % do PIB é mais alta dentre todos. Não por acaso, esses são países do grupo de mais alta renda *per capita* no mundo, todos eles com renda *per capita* entre US$ 30.000 e 40.000 (em PPP).[18]

No extremo oposto encontram-se Irã, Índia, El Salvador, Peru, México, Tailândia, Chile, Egito, Vietnã, Bolívia e Costa Rica — todos eles, países de renda *per capita* inferior a aproximadamente US$ 10.000 (em PPP). O Brasil, que está nesse último caso, é um ponto claramente fora da curva. Dado seu nível de PIB *per capita* (US$ 8.140), a carga tributária do Brasil deveria ser de cerca de 24%, e não de cerca de 33%, como efetivamente observado.

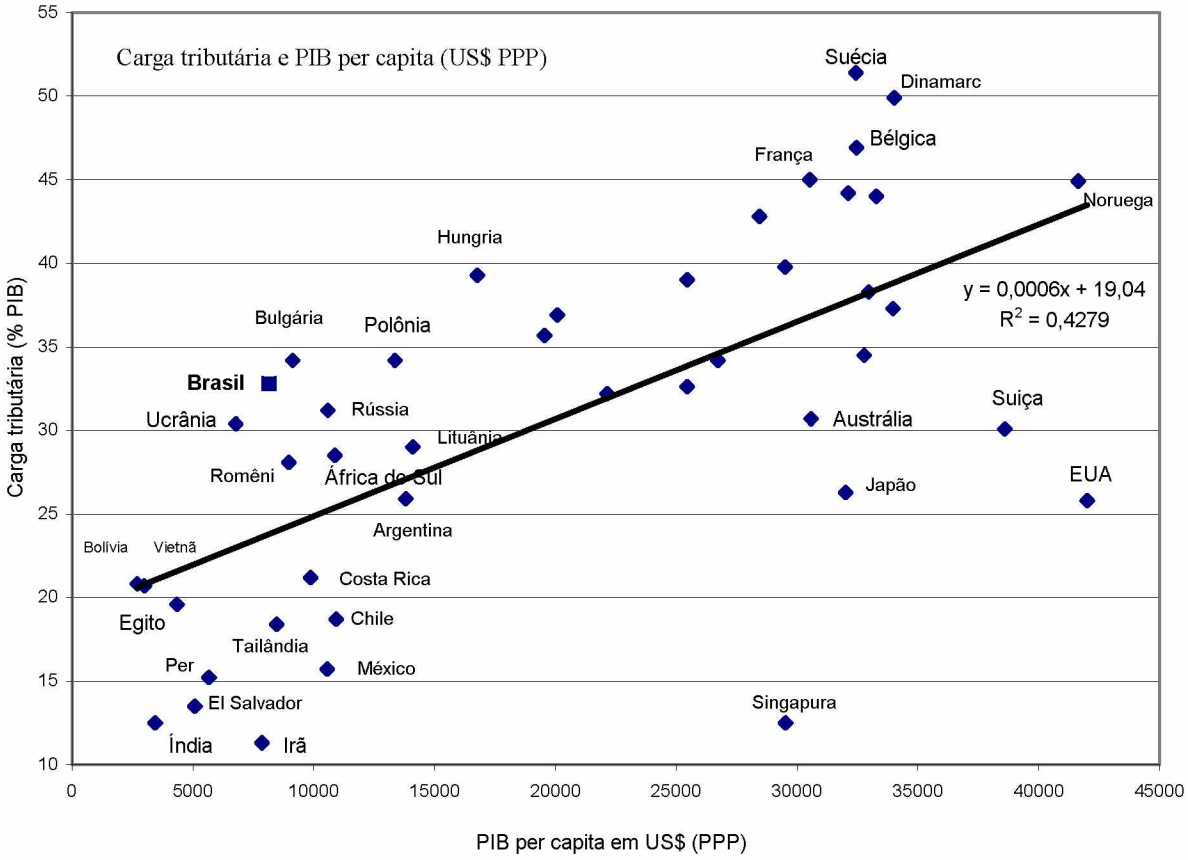
Uma outra curiosidade é que todos os países que estão próximos ao Brasil na área acima da reta ajustada — isto é, países cujo tamanho do Estado era superior ao justificado pelo seu nível de PIB *per capita* — são, com exceção da África do Sul, ex-nações do bloco socialista. Nesses casos, como se sabe, o tamanho do Estado na era socialista era muito grande porque ele supria uma ampla gama de serviços — logo incorria em gastos muito elevados (inclusive em segurança devido e durante a guerra fria) — graças às características do regime econômico, com a propriedade estatal dos meios de produção, tendo herdado (temporariamente?) essa característica na passagem para o novo modelo de propriedade. Mas esse não é, ou foi, o caso do Brasil — nem da África do Sul, aliás.

---

[17] A tabela do Anexo 3 apresenta os dados usados para construir esse gráfico. Note-se que a maioria dos dados refere-se aos anos 2003-2004, com a exceção do México, cujos dados são de 1998.

[18] O PIB per capita médio da amostra de países é de US$ 20.243 (média simples). A média ponderada seria bem menor, pois os países no extremo inferior da escala de rendas tendem a ser mais populosos (com a exceção de El Salvador e Costa Rica) do que aqueles no extremo superior (com exceção dos EUA).

Gráfico 1.1.2: Carga Tributária e PIB *per capita* (US$ PPP)



Fonte: ver texto

Observe-se ainda que a carga tributária média dos países em desenvolvimento — entendidos como aqueles cuja renda *per capita* em PPP era inferior a US$ 10.000, e onde se inclui o Brasil — era de 21,4% do PIB. A dos países de alta renda — entendidos como aqueles cuja renda *per capita* em PPP supera US$ 25.000 — era de 38,8% do PIB. Isso indica uma proporção de quase duas vezes a dos países mais pobres. O Brasil tem uma carga de cerca de uma vez e meia a do grupo a que pertence, nessa comparação.

Além de elevada, a magnitude da carga tributária no Brasil é tal que o regime perdeu funcionalidade para o objetivo do crescimento, pois sufoca o setor privado — de onde se espera que venha o dinamismo futuro. Assim é desejável agir no sentido de redução da carga tributária. O menor tamanho do Estado que daí advirá poderia, inclusive, permitir uma melhor e mais eficiente distribuição das ações do Estado por um choque de gestão. Ao mesmo tempo, permitiria elevar o investimento público em infraestrutura física e humana. Além disso, a recuperação da poupança pública, atualmente negativa, também é um imperativo de médio e longo prazos para o desenvolvimento sustentável, e só pode ser atingida com redução dos gastos públicos e da carga tributária.

1.3 Instituições e Qualidade da Ação Governamental: A importância da Boa Governança[19]

1.3.1 *Introdução*

A existência e funcionamento de instituições apropriadas são fundamentais para o crescimento, embora não exista muita clareza em relação a exatamente quais instituições são mais importantes para o crescimento. As reformas que visam ao aperfeiçoamento das instituições e dos incentivos que permitem seu funcionamento eficiente — aí incluídos, com destaque, a criação e o funcionamento de marcos regulatórios claros e respeitados — também atuam sobre as fontes de crescimento da economia, agindo sobre fatores operando pelo lado da oferta (principalmente) e da demanda. Disso se depreende que a lista de temas que abriga esse tipo de reformas é muito ampla.

Nessa discussão deve-se reconhecer que as interrelações entre reforma institucional e crescimento não são totalmente claras devido, entre outras, à questão da causalidade. Boa parte dos estudiosos aceita que as instituições são simultaneamente causa e conseqüência do crescimento. Além disso, se, por um lado, as reformas podem ser facilitadas em um contexto de crescimento, por outro lado, uma expansão acelerada da economia pode embutir a idéia de que as reformas não são tão necessárias, já que o país está crescendo sem sua adoção. Isso indica que as racionalidades política e econômica podem divergir. Ainda assim, é no mínimo prudente avançar na construção de medidas com o objetivo de aperfeiçoar o aparato institucional visando o crescimento.

Parte do interesse nesse tema surgiu a partir do fraco desempenho de economias que adotaram políticas e reformas estruturais voltadas para o crescimento e que, apesar disso, não conseguiram alcançar o resultado esperado. Por quê? Teria faltado profundidade às reformas? Teria havido falta de reformas complementares? Ou seria a não consideração de especificidades nacionais a causa principal do limitado sucesso das reformas em diversos países?

O caso brasileiro é um exemplo da adoção de diversas reformas: abertura comercial e financeira, privatização; o término de diversos monopólios públicos na infraestrutura; promoção da desregulação de setores econômicos; atitude mais aberta em relação ao investimento estrangeiro; e, não menos importante, uma bem sucedida reforma para o controle da inflação. Mas o resultado foi um desempenho que, apesar de positivo, foi bem inferior ao de longo prazo, ponto que será retomado com mais detalhe adiante.

Na verdade, é possível argumentar que, mesmo antes, durante e após as reformas — incompletas, é preciso reconhecer[20] — o Brasil passou por um processo que poderíamos

---

[19] Exceto pelos indicadores da Transparência Internacional, a base de indicadores de governança utilizada no restante desta seção é a descrita em Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2006, 2007). Ela cobre seis dimensões da governança, estando disponível para 213 países e territórios nos anos de 1996, 1998, 2000 e 2002-2006. Os indicadores são baseados em centenas de variáveis individuais que medem a percepção de governança, extraídas de 31 fontes de dados de 25 diferentes organizações. Os cruzamentos com a renda per capita foi feito com os dados dos *World Development Indicators* do Banco Mundial. Nesse caso, porém, a comparabilidade ficou restrita a 175 países. Ver adiante.

[20] Ver, a propósito, Pinheiro, Bonelli e Schneider (2004).

denominar de contra-reformas, na medida em que os efeitos sobre o crescimento econômico que se esperava fossem resultado natural das reformas foram neutralizados, ao menos parcialmente, por conta de processos, agindo na direção contrária ao crescimento. O aumento das despesas do governo, implicando forte aumento da carga tributária e sua resposta direta, a elevação do endividamento líquido do setor público são a expressão mais visível desse processo. Outras reformas não foram feitas, ou foram deixadas incompletas, afetando o tão necessário aperfeiçoamento do marco institucional. E mesmo reconhecendo que o obstáculo principal ao crescimento mais acelerado está no plano macro, não restam dúvidas que a qualidade das instituições também joga papel de destaque nesse processo.

A propósito, existem basicamente duas posições conceituais centrais quanto às interrelações entre existência e funcionamento das instituições e crescimento econômico. Uma delas, que poderia ser denominada "institucionalista", advoga que as instituições são exógenas em relação ao processo de crescimento econômico. Para os proponentes dessa versão, o que efetivamente faz diferença para o desempenho de diferentes países não é o conjunto de ações de política econômica (monetária, creditícia, fiscal, construção da infraestrutura física, provisão de capital humano etc.) em favor do crescimento que importa, mas as instituições básicas e uma infraestrutura legal capaz de proteger os direitos de propriedade, garantir a prevalência e a efetividade do marco legal (prevalência da "*rule of law*") e evitar os eventuais abusos das ações do Estado (Tabellini, 2004).

Nesse sentido, a existência de instituições adequadas *antecede* o crescimento. Aos países em desenvolvimento restaria, portanto, a tarefa de construí-las, para que pudessem acelerar o crescimento segundo suas trajetórias individuais. Alternativamente, os mais afortunados, que já dispusessem (devido à herança da sua história, por exemplo, dadas as características da ex-metrópole, no caso das ex-colônias) desses marcos institucionais mais adequados, seriam candidatos por assim dizer "naturais" à aceleração do crescimento.

Uma segunda visão aceita — pois não há como não fazê-lo, dada a evidência acumulada — que crescimento econômico e adequação institucional são, ambos, endógenos, mas não há necessariamente relação de precedência entre eles. Nesse sentido, a construção das instituições e marcos regulatórios seria, ou deveria ser, concomitante com o processo de crescimento da economia. Assim, haveria espaço para a ação da política econômica do governo.

Claramente, o aproveitamento das oportunidades para crescer também difere bastante entre as nações (dada sua dotação de recursos naturais, estoques de capital humano e físico, grau de empreendedorismo, e, não menos importante, ação do estado). Essa segunda visão do processo de crescimento, portanto, não só aceita a associação entre instituições e desenvolvimento, mas reserva à ação estatal papel de relevo na aceleração do crescimento. As distinções e controvérsias entre os proponentes dessa segunda vertente conceitual surgem em relação às modalidades e importância relativa dessa ação estatal em casos específicos.

Como ficou claro, em ambas as versões se aceita a existência de associação entre instituições adequadas e crescimento econômico. Esse ponto é ilustrado empiricamente a seguir em dois exemplos destinados respectivamente a: (i) mostrar a evolução recente da

qualidade de ação governamental e do quadro institucional brasileiro, o que será feito na subseção seguinte; (ii) destacar a posição do Brasil no conjunto de um grupo representativo de nações, objeto da subseção após a seguinte. Em ambos os casos será utilizada uma representação empírica capaz de retratar a gestão pública e do status institucional do Brasil de forma comparativa no tempo e no concerto das nações.

1.3.2 As Dimensões da Governança e sua Evolução no Brasil: Introdução

Para avaliar a evolução da qualidade do governo e das instituições no Brasil foi construído inicialmente um "índice de qualidade governamental e institucional" (IQGI) que junta os seis indicadores do *Worldwide Governance Indicators* em uma média simples dos seus valores anuais. Os dados estão disponíveis para anos escolhidos do período 1996-2006.[21] Os indicadores, cuja faixa de variação vai de 0 a 100 (valores mais altos indicando melhores instituições e ações de governo mais eficazes, valores menores apontando para a direção oposta) estão listados a seguir (títulos entre parênteses no original). O índice em cada um deles significa a percentagem de países, cujo número total é pouco superior a 200) que estão em pior situação do que a do Brasil:

1. Liberdade de expressão e transparência, ou prática de adequada prestação de contas ("*voice and accountability*": capacidade que têm os cidadãos em escolher seus governantes, assim como a liberdade de expressão, de associação e de imprensa).

2. Estabilidade política e ausência de violência, ou baixo nível de violência ("*political stability / no violence*").

3. Controle da corrupção ("*control of corruption*").

4. Eficácia do governo ("*government effectiveness*").

5. Qualidade do marco regulatório, ou da regulação, ou qualidade regulatória: é a capacidade que tem o governo de formular e fazer cumprir políticas e regulamentações ("*regulatory quality*").

6. Grau de efetivo cumprimento das leis; qualidade do judiciário; respeito ao marco legal; eficácia no cumprimento da lei ("*rule of law*").

A Tabela 1.3.2.1 e o Gráfico seguinte registram os valores de cada um desses indicadores, sua média e sua evolução entre 1996 e 2005 no caso do Brasil, permitindo os seguintes comentários:

---

[21] Esses seis indicadores provêm da base de dados do Worldwide Governance Indicators (WGI), veiculados pelo Banco Mundial. A metodologia encontra-se em Kaufmann, Kraay e Martruzzi (2006, 2007). Na forma como são apresentados nesta subseção eles se referem ao percentual de países que se encontra em situação inferior, ou pior, ao país em questão – o Brasil, no caso. Note-se que medir governabilidade é uma tarefa muito complexa, porque o conceito engloba aspectos muito distintos. Os indicadores são baseados em respostas a questionários específicos por temas, sendo respondidos por pessoas e entidades as mais diversas, incluindo representantes de agências multilaterais, de *rating*, entidades da sociedade civil, etc.

(i) A liberdade de expressão e "accountability" (ou qualidade e prática de prestação de contas do governo à sociedade, em relação às suas ações) é a dimensão institucional cuja pontuação média ao longo do tempo é mais alta entre todas no caso do Brasil.[22] Ela chegou ao seu grau máximo em 1998 (63,3), após ter atingido o mínimo dois anos antes, em 1996 (48,3). A interpretação dessa mudança tão grande em apenas dois anos desafia nossa imaginação, além da explicação mais óbvia de que em 1998 os resultados econômicos e sociais do Plano Real — amplamente divulgado com antecedência, desde 1994 (o que tornou a administração "*accountable*", ou confiável) — já se faziam sentir em sua plenitude, mas ainda não em 1996.

Tabela 1.3.2.1: Brasil — Medidas da qualidade do governo e das instituições

Brasil	**1996**	**1998**	**2000**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	Var máx-mín	Anos
Liberdade de expressão	**55,3**	**63,3**	61,4	56,5	57,5	56,5	57	8,0	1998-1996
Estabilidade política	31,6	**27,4**	44,8	41	**50**	42	40,6	22,6	2003-1996
Controle da corrupção	57,1	**63,7**	58,3	54,4	56,4	54,9	**48,3**	15,4	1998-2005
Eficácia do governo	51,4	54,5	**50,7**	53,6	59,3	**59,8**	55	9,1	2004-2000
Qualidade do marco regulatório	53,4	**52,7**	61,1	61,1	**62,6**	58,1	55	9,9	2003-1998
Respeito à lei	46,4	**52,9**	51,4	43,3	46,6	44,2	**43**	9,9	1998-2005
Média (IQGI)	**49,2**	52,4	54,6	51,7	**55,4**	52,6	49,8	6,2	2003-1996

Fonte: Ver texto

A redução após 2000 levou a pontuação a 57 (2005), praticamente da mesma ordem de grandeza do registrado sete anos antes. Ainda assim, esse é o valor mais alto neste último ano, entre todas as dimensões, e bem superior à média mundial. Conclui-se que a conquista democrática representada pela liberdade de expressão e seu quase-simétrico, a "*accountability*" (qualidade da prestação de contas do governo à sociedade), embora com tendência levemente decrescente após 2000 (talvez devido à menor capacidade governamental de justificar apropriadamente suas ações, ou perda de "*accountability*", depois daquela data, pois a liberdade de expressão certamente não piorou), é um valor institucional relevante que o país possui. Note-se também, da tabela, que a variação entre o valor máximo e o valor mínimo desse componente é a menor da tabela: de apenas 8,0

[22] Observe-se que, conceitualmente, essa medida engloba duas coisas distintas. Por um lado, ele se refere à facilidade e ao grau de liberdade de expressão da sociedade, em sentido amplo (imprensa, terceiro setor, Congresso, etc.). De outro, ela se refere à qualidade e existência da prática de "prestação de contas" por parte do governo ("*accountability*"), sendo, portanto, em certo sentido, simétrica à facilidade ou liberdade de expressão (que atua "de baixo para cima", enquanto a "*accountability*" age "de cima para baixo", do governo para a sociedade). Por simplicidade, o resto do texto trata as duas idéias sob o rótulo de "liberdade de expressão". Mas deve-se ter em mente que ele reflete um conceito mais complexo e completo.

pontos percentuais de diferença entre 1998 e 1996. Note-se que, a exemplo de diversas outras dimensões, a liberdade de expressão e "*accountability*" reflete tanto o aspecto da qualidade do governo quanto o do quadro institucional, com mesma ênfase.

(ii) A segunda mais importante dimensão no caso do Brasil, medindo-se pela pontuação média ao longo do tempo, é a qualidade da regulação. Ela chegou ao máximo em 2003 (62,6), após ter passado por um mínimo em 1998 (52,7). A redução depois de 2003 é expressiva, chegando-se a 2005 com 55 pontos — reflexo, talvez, das mudanças no marco regulatório do setor elétrico e das mudanças nos comandos das administrações das agências regulatórias depois de 2002.

Como no caso da dimensão anterior, aqui também a pontuação brasileira é superior à da média de todos os países. A variação entre o valor máximo e o valor mínimo desse componente é relativamente pequena: de 9,9 pontos de percentagem de diferença entre 2003 e 1998. Essa dimensão, embora reflita tanto a qualidade do governo como o marco institucional do país, está possivelmente mais associada ao primeiro aspecto. Isso porque os governos podem interferir na composição das agências reguladoras e, dentro de certos limites, no próprio marco regulatório.

(iii) A terceira mais importante dimensão relativa à qualidade da ação do governo e institucional é a atividade de controle da corrupção.[23] De modo semelhante ao anterior, esse indicador passou por um máximo de 63,7 em 1998 para um mínimo de 48,3 em 2005. Essa redução provavelmente reflete os eventos relacionados à crise do Legislativo observada no último ano analisado. De fato, entre 2004 e 2005 o índice cai nada menos do que 6,6 pontos de percentagem. Queda semelhante, mas pouco menos intensa, havia sido observada entre o nível máximo de 1998 e o valor de 2000; menos 5,4 pontos de percentagem em dois anos, apenas. Como no caso da redução em 2005, aqui também se suspeita da repercussão dos episódios envolvendo membros do Legislativo. À diferença dos dois indicadores anteriores, no caso do controle da corrupção o Brasil passou de um valor acima da média mundial em todos os anos entre 1996 e 2004 para outro pouco abaixo desta em 2005. Na média de todos os anos apresentados ele se situou acima da média de todos países, com o valor de 56,2. Como no caso das dimensões anteriores, aqui também é possível defender que a dimensão controle da corrupção reflete tanto a qualidade da ação do governo quanto a das instituições, possivelmente com o mesmo peso para os dois aspectos incorporados nessa dimensão.

(iv) A quarta dimensão a ser destacada é a eficácia do governo, cujo índice oscilou entre um valor mínimo de 50,7 em 2000 e um máximo de 59,8 em 2004, bem próximo aos 59,3 de 2003. A explicação para a elevação, com posterior (modesta) redução parece estar na atividade governamental nos

[23] O exame dessa variável deve ser feito com cautela, pois pode ocorrer que o fato de a corrupção estar sendo combatida aberta e eficazmente seja entendido ou percebido como aumento de corrupção relativamente a um contexto em que ela não é percebida. Assim, uma ação policial e judicial mais eficaz, ao tornar públicos casos de corrupção, poderia aumentar a percepção de que aumentou a corrupção, quando de fato aumentou o combate á corrupção. Mais adiante apresentaremos uma medida mais especificamente de *percepção da corrupção*. A apresentada no texto em principio reflete na medida em que o setor público é voltado para o beneficio do setor privado e a captura do Estado pelas elites e interesses privados.

primeiros anos do mandato executivo, quando as iniciativas de governo aparentemente têm mais chances de serem, e são, efetivamente implementadas. Isso explicaria, por exemplo, o valor relativamente baixo de 1998 (54,5), ano final de mandato, que foi da ordem de grandeza da média de todos os anos para essa dimensão (54,9). Destaque-se ainda que nessa dimensão o Brasil esteve acima da média mundial em todos os anos.

A eficácia do governo tem um caráter administrativo — logo, reflete a qualidade inerente a cada governo — e um lado institucional — pois as mudanças na burocracia estatal dificilmente serão bruscas no tempo. No entanto, acredita-se que a primeira face tem mais importância no cômputo final, dada a importância das lideranças administrativas, as quais tendem a mudar com as mudanças de administração.

(v) A quinta dimensão, em termos de valor médio, é a relacionada ao respeito à lei. Aqui, à diferença das anteriores, a média dos anos apresentados (46,8) situou-se abaixo da mundial. O indicador reflete a sensação de que o cumprimento das leis não é adequadamente observado no país, sensação associada à da existência de impunidade e de processos judiciais e penais longos (dada a enorme quantidade de recursos possíveis segundo a legislação), caros (idem), inacabados (pois frequentemente a opinião pública não se recorda das soluções finais, tais são os hiatos de tempo envolvidos nas resoluções), tendenciosos (pois difundiu-se pela sociedade a noção de que a lei não é a mesma para todos) e ineficaz (dados os incontáveis casos em que não há punição, ou ela é desproporcional à magnitude do delito). Além disso, ele revela que com a piora do indicador o Brasil depois de 2001 passou a estar situado em uma posição inferior à média mundial. Essa dimensão reflete mais o quadro institucional do que a qualidade da ação governamental, embora provavelmente a ação do governo possa atuar no sentido de controlar a corrupção.

(vi) A sexta e última dimensão refere-se à estabilidade política e ausência de violência. É pena que essas duas subdimensões estejam sob uma mesma rubrica no caso do Brasil, pois, claramente, elas refletem duas realidades bem distintas no caso deste país. Se por um lado o Brasil apresenta uma estabilidade política invejável — mercê da dura conquista e aperfeiçoamento das instituições da democracia nas últimas duas décadas —, sua situação quanto à violência, em seus diversos níveis, está bem aquém do desejável. E é exatamente isso que o indicador está refletindo, ao revelar uma trajetória em que o valor mínimo de 1998 (27,4) eleva-se até o máximo de 50,0 cinco anos depois — para rapidamente retroceder para 40 em 2005. O rápido e forte aumento de 22,6 pontos percentuais entre 1998 e 2003 espelha a mudança de comando do Executivo nessa última data, reflexo dos valores democráticos já enraizados nas instituições do país.

Mas, como citado, a redução de 10 pontos de percentagem depois daí, até 2005, é mais um reflexo da escalada de violência dos últimos anos do

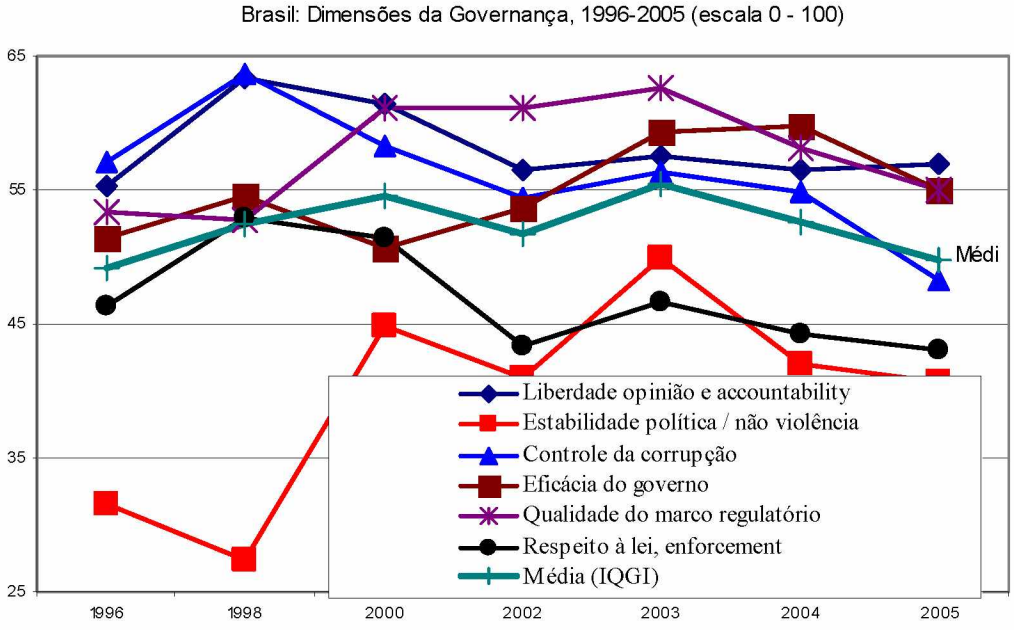
que sinal de instabilidade política. Note que isso coloca o Brasil abaixo da média mundial em quase todos os anos (exceto 2003, quando alcança essa média). Essa dimensão, como várias outras acima, também espelha aspectos institucionais (estabilidade política) e aspectos relativos à qualidade da ação do governo (controle da violência), com pesos difíceis de precisar.

(vii) A última linha da tabela, finalmente, mostra o indicador composto, que denominamos Índice de Qualidade Governamental e Institucional (IQGI). Essa média revela um contínuo aperfeiçoamento da gestão governamental e melhoria institucional em nosso país entre 1996 e 2003 (de 49,2 para 55,4), com ligeiro recuo depois dessa data. Com isso, chega-se a 2005 ao nível de 49,8, pouco superior ao do começo do período analisado. As variações entre anos consecutivos são relativamente pequenas, como é revelado pela curva relativa à média no gráfico seguinte.

A principal conclusão da análise é a de que o Brasil avançou pouco em relação à qualidade da ação dos sucessivos governos e das instituições na última década, embora tenha apresentado avanços e recuos em áreas individualmente consideradas. Isso significa que a posição brasileira em relação a um conjunto expressivo de países apresentou melhoras e pioras. Esse ponto será retomado de forma ligeiramente distinta logo em seguida. Antes, porém, é oportuno mostrar como o Brasil se compara a um grupo de nações "similares" — aqui entendidas como: países da América Latina, de renda e/ou população semelhantes, ou membros do BRIC[24] (Brasil, Rússia, Índia e China). O Gráfico 1.3.2.2 mostra a posição do Brasil e de cada um desses países em relação a cada uma das dimensões acima apresentadas, com referência ao ano de 2005.

[24] Expressão criada em 2004 em estudo do banco de investimento Goldmand, Sachs.

Gráfico 1.3.2.1: Brasil — Medidas de Qualidade da Ação do Governo e das Instituições 1996-2005 (Escala 0 – 100)



Fonte: Ver texto

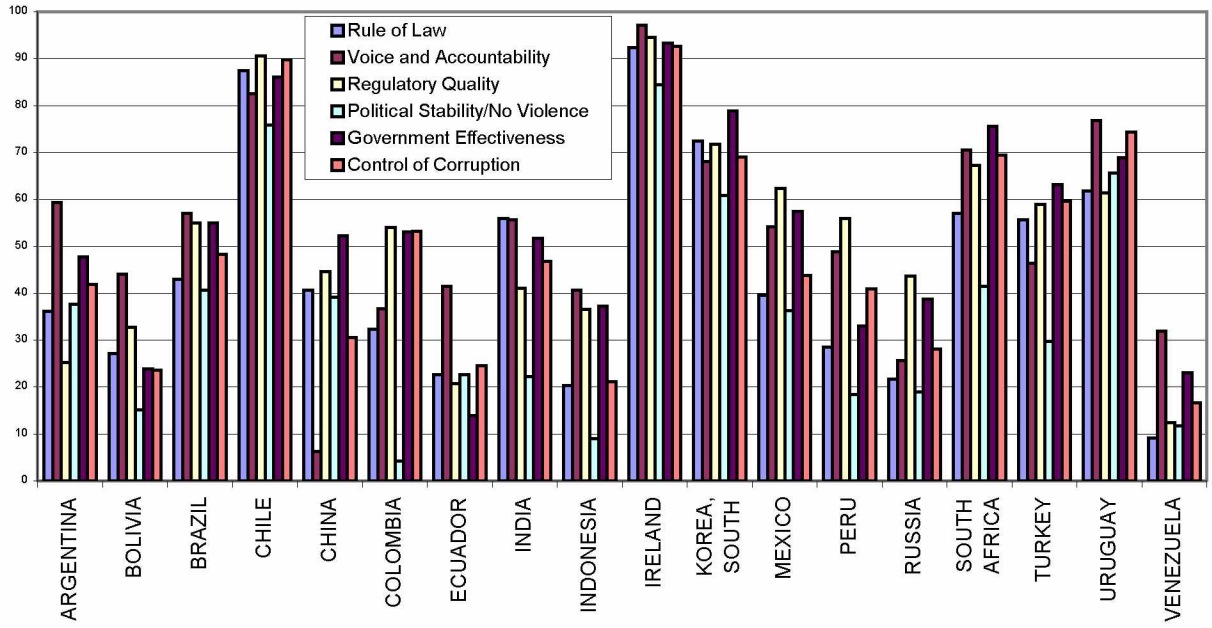
A simples inspeção visual desse gráfico revela que a Irlanda é o país em que todos os indicadores são mais altos do que nas demais nações — não por acaso, como será visto, este é o país de mais alto nível de renda entre esses selecionados — seguida pelo Chile. Observe-se que nesses dois casos as magnitudes dos indicadores representativos das dimensões são semelhantes, havendo relativamente pouca diferença entre eles. A sugestão é que isso seria revelador de uma estrutura governamental-institucional equilibrada.

Coréia do Sul, África do Sul e Uruguai apresentam indicadores semelhantes de qualidade governamental e institucional, embora quanto à dimensão estabilidade política e ausência de violência a África do Sul se situe em um nível sensivelmente inferior (nos dois países restantes a estrutura é bem mais equilibrada). A Turquia é a seguinte nessa ordenação, apresentando um indicador de estabilidade política e ausência de violência sensivelmente inferior aos demais.

O Brasil situa-se no pelotão seguinte, com uma estrutura de indicadores relativamente bem equilibrada (apesar dos destaques negativos da violência e do respeito ao cumprimento das leis), acompanhado do México (idem) e, em nível ligeiramente inferior, da Argentina (prejudicada pela qualidade regulatória e pelo baixo grau de obediência às leis, provavelmente em razão da renegociação com *default* da sua dívida no começo dos anos 2000), da Índia (prejudicada pela violência) e da Colômbia (idem, com maior ênfase; em particular, o índice colombiano respectivo é dos mais baixos do mundo, da ordem de 4 em uma escala

de 0 a 100; isso indica que apenas 4% dos países analisados, ou oito países, estão em situação pior do que a Colômbia quanto a essa dimensão).

Gráfico 1.3.2.2: Qualidade da Ação Governamental e das Instituições, Brasil e Países Selecionados, 2005 (Escala 0 – 100)



Fonte: Ver texto

Em seguida vem o grupo algo heterogêneo representado por China (onde a liberdade de expressão e baixa "*accountability*" são destaques negativos), Peru (onde, como em outros países latino-americanos, as questões da estabilidade política e da ausência de violência constituem itens ainda não resolvidos) e Rússia. Ao final encontram-se o Equador (cuja posição só não é pior devido unicamente à liberdade de expressão), a Bolívia (idem) e a Venezuela. Vê-se que o Brasil encontra-se em situação relativamente favorável quando a comparação é feita com essa seleção de países da América Latina, com as exceções de Chile e Uruguai. Esse ponto será retomado mais adiante.

Aliás, o fato de que os indicadores sejam, para todos os países, até certo ponto semelhantes indica que as diversas dimensões são relacionadas. Realmente, a intuição sugere que as dimensões se relacionam entre si em um sentido além do estatístico porque são diferentes expressões (ou dimensões) da qualidade da governança.

A matriz de correlação entre essas seis dimensões reflete essa intuição: os valores dos coeficientes de correlação simples são bastante elevados entre os diversos pares possíveis de variáveis. Isso é especialmente verdade no caso da associação entre a eficácia do governo e a qualidade regulatória (onde a correlação é de 0,958, indicando fortíssima associação entre as dimensões). A menor associação é a que se verifica entre estabilidade política e qualidade regulatória. Ainda assim, o coeficiente de correlação é de 0,715

(implicando um R quadrado de 0,526; ou seja, a estabilidade política e a ausência de violência "explicariam" cerca da metade da variância da eficácia regulatória; e/ou vice-versa).

Tabela 1.3.2.2: Coeficientes de Correlação entre as seis Dimensões Representativas da Qualidade do Governo e das Instituições, 2005

	Respeito à Lei	Liberdade Expressão	Qualidade Regulatória	Estabilidade Política	Eficácia do Governo	Controle da Corrupção
Respeito à Lei	1					
Liberdade de Expressão	0,784	1,000				
Qualidade Regulatória	0,898	0,789	1,000			
Estabilidade Política	0,825	0,728	**0,715**	1,000		
Eficácia do Governo	0,935	0,795	**0,958**	0,752	1,000	
Controle da Corrupção	0,937	0,771	0,899	0,766	0,934	1,000

Fonte: ver texto

1.3.3 A Evolução das Dimensões da Governança segundo a Pontuação Individual do Brasil e dos demais Países: 1996 — 2006

Os indicadores usados na seção anterior medem a percentagem de países em situação pior do que a de qualquer país considerado (por exemplo, o Brasil) em cada uma das dimensões da governança. Além disso, cobriam os anos até 2005. Nesta seção usam-se os dados da nova base de indicadores, até 2006, e os indicadores normalizados de cada país dado pela sua pontuação na distribuição dos 213 países.[25] Uma vez que os indicadores normalizados estão sujeitos a um erro estatístico, optou-se por analisar nesta subseção os intervalos de variação de cada um deles.[26]

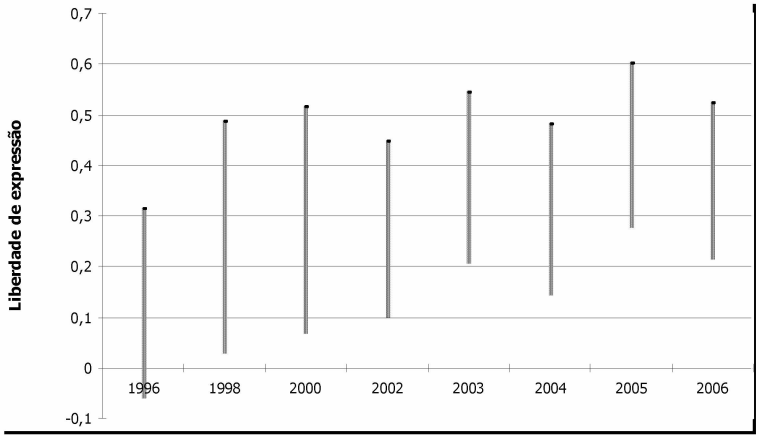
O desempenho do Brasil na dimensão Liberdade de Expressão (*Voice and Accountability*) é apresentado no Gráfico 1.3.3.1. Além de mostrar que o Brasil esteve acima da média mundial — que é, por definição, igual a zero— em todo o período, ele revela uma nítida melhoria entre o começo e o final da década analisada. Esse resultado já

[25] Essa pontuação é normalizada de tal forma que, para cada dimensão, supõe-se que a pontuação dos países, individualmente, seguem uma distribuição normal com média zero e desvio padrão unitário. Dessa forma, o indicador varia entre – 2,5 e + 2,5 (intervalo no qual se incluem praticamente todos os valores de uma distribuição normal como a postulada).

[26] Os intervalos estão definidos pela magnitude de um desvio padrão para menos e para mais em relação à pontuação média do Brasil. Assim, a altura de cada barra nos gráficos corresponde à magnitude de dois desvios-padrão centrados na pontuação média. É oportuno notar também que o número de observações na qual se baseia a pontuação de cada dimensão aumentou bastante ao longo do tempo, como se vê no Anexo 1, mais do que dobrando entre 1996 e 2006.

havia sido revelado de forma ligeiramente diferente na subseção anterior. Mas a apresentação da faixa de variação na qual se localiza o indicador ajuda a entender seu desempenho pela visualização mais apropriada, uma vez que as medidas são associadas a uma margem de confiança — no caso, dado por um desvio padrão para mais e para menos em relação à pontuação média em cada ano. Assim, por exemplo, a faixa de variação da pontuação do Brasil era a do intervalo [-0,05 a +0,31]. Em 2006 o intervalo havia se deslocado para a faixa [+0,21 a +0,52].

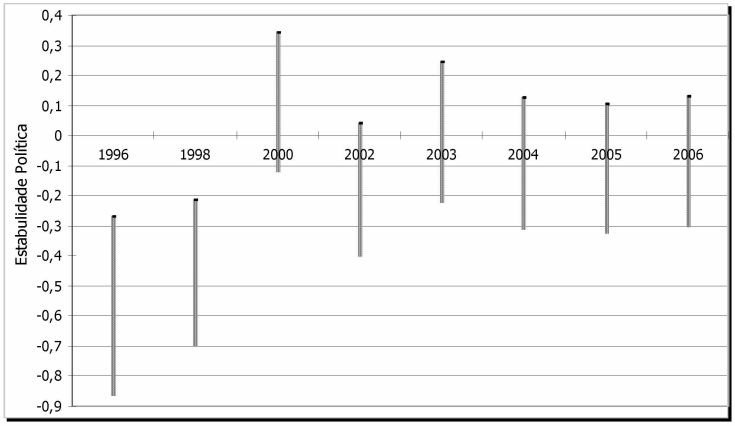
Gráfico 1.3.3.1: Dimensão Liberdade de Expressão no Brasil — Valores Mínimos e Máximos. 1996-2006



Fonte: ver texto

No que diz respeito à Estabilidade Política, os resultados do Gráfico 1.3.3.2 também não deixam margem a dúvidas: o Brasil passou de valores bem inferiores à média mundial antes de 2000 a uma faixa de valores em torno dessa média nos anos mais recentes, revelando melhora inequívoca. O próprio intervalo de confiança diminuiu de amplitude entre os anos extremos, tendo passado de [-0,88 a –0,28] a [-0,30 a +0,12], aproximadamente.

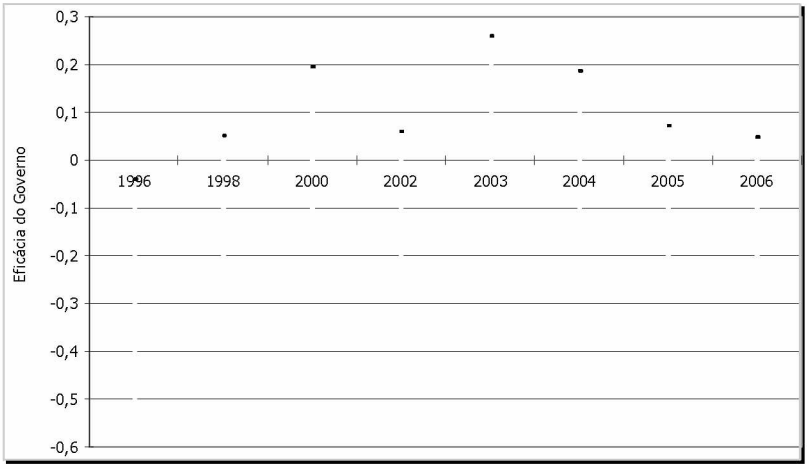
Gráfico 1.3.3.2: Dimensão Estabilidade Política — Valores Mínimos e Máximos. 1996-2006



Fonte: ver texto.

Já no que toca à dimensão Eficácia do Governo, o Gráfico 1.3.3.3 sugere a existência de um processo de melhora até 2003 com importante descontinuidade em 2002, possivelmente associada à crise de energia do ano anterior. A partir daí, porém observa-se um movimento para baixo na faixa de variação do indicador, de tal forma que no final do período retorna-se às magnitudes de 2002.

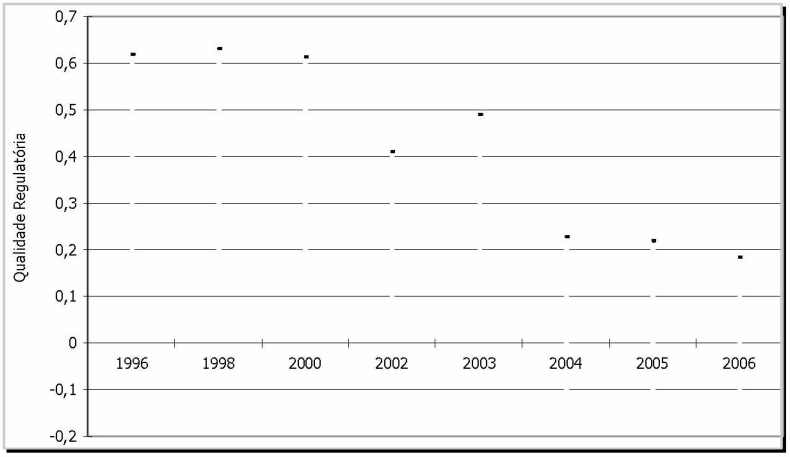
Gráfico 1.3.3.3: Dimensão Eficácia do Governo — Valores Mínimos e Máximos. 1996-2006



Fonte: ver texto.

A dimensão Qualidade Regulatória, cujo desempenho está retratado no Gráfico 1.3.3.4 apresentou faixa de variação acima da média mundial durante quase todo o período. Mas percebe-se uma sensível deterioração no último triênio mostrado no gráfico. Essa redução está provavelmente associada ao escasso sucesso dos leilões de energia elétrica e às mudanças nas agências reguladoras após a veiculação da idéia de que essas agências gozavam de excessiva independência em relação aos Ministérios das áreas respectivas, algo que pode ter sido interpretado como uma perda de qualidade regulatória.

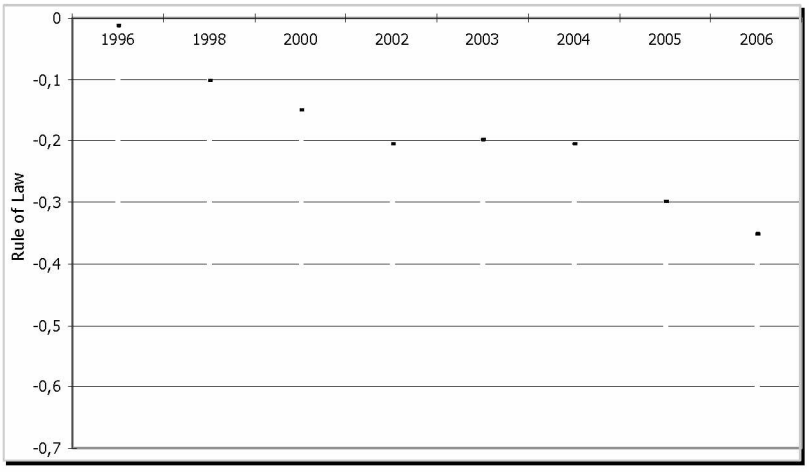
Gráfico 1.3.3.4: Dimensão Qualidade Regulatória — Valores Mínimos e Máximos. 1996-2006



Fonte: ver texto.

A dimensão Respeito ao Marco Legal (*Rule of Law*) teve um desempenho um pouco mais decepcionante do que as demais até aqui apresentadas ao longo dos anos 1996-2006. Com efeito, não só a faixa de variação onde mais provavelmente se localiza o indicador esteve sempre na área de valores negativos — indicando desempenho inferior ao da média mundial de mais de 200 países considerados na pesquisa —, mas também sua tendência é de quase contínua redução na década examinada. O "quase" se justifica pela manutenção do indicador em 2002-2004. Como assinalado, parte dessa mudança no desempenho é de responsabilidade de processos de responsabilidade do poder Judiciário.

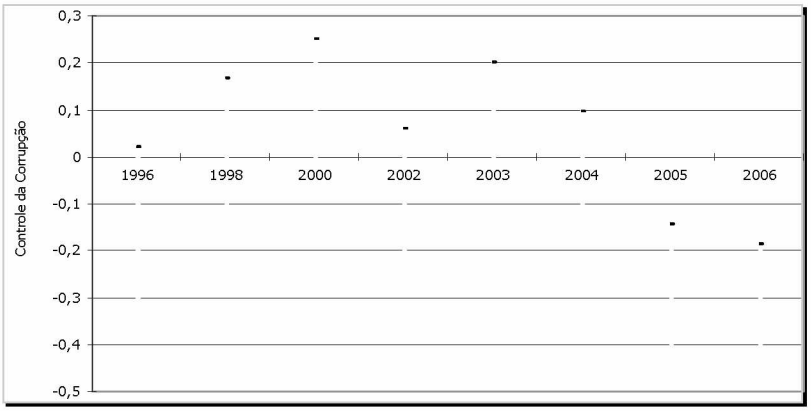
Gráfico 1.3.3.5: Dimensão Respeito ao Marco Legal — Valores Mínimos e Máximos. 1996-2006



Fonte: ver texto.

Passando, por fim, à dimensão Controle da Corrupção, o Gráfico 1.3.3.6 mostra um desempenho com flutuação no período analisado. Ele revela ainda que o Brasil esteve na maior parte do período com valores próximos ou pouco abaixo da média mundial. Mais adiante será apresentada uma subseção que avaliará outro indicador semelhante ao aqui analisado na tentativa de determinar se a percepção de existência de corrupção é real ou se reflete o fato de que o que vem acontecendo é uma exposição relativamente maior de casos de corrupção pela mídia e seu efetivo combate.

Gráfico 1.3.3.6: Dimensão Controle da Corrupção — Valores Mínimos e Máximos. 1996-2006



Fonte: ver texto

1.3.4 A Governança no Brasil em Relação à dos demais Países (2005)

A associação entre governança (qualidade do governo e das instituições) e crescimento econômico é analisada em seguida comparativamente para o Brasil e para uma amostra de países. Trata-se, aqui, de isolar a posição brasileira dentro de um conjunto de 175 países no ano de 2005 no que se refere à renda *per capita*[27] (medida em logaritmos) e aos indicadores das dimensões de governança acima apresentados. Os gráficos de dispersão seguintes mostram as nuvens de dados representados por países individuais, destacando-se a posição do Brasil aproximadamente no meio da nuvem de pontos, com renda *per capita* de US$ 3.550 (cerca da metade da renda média mundial, de 7.011 dólares).

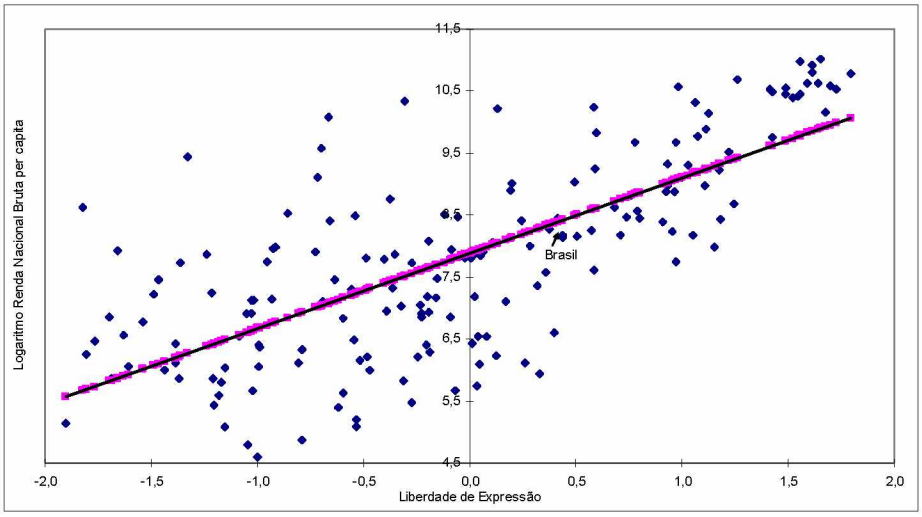
Apesar da grande dispersão de indicadores e de renda *per capita*, é transparente dos gráficos que há uma associação positiva entre cada um das variáveis envolvidas e a renda *per capita*. Ela é mostrada pelas equações ajustadas por mínimos quadrados em relação a cada dimensão, com inclinação claramente positiva em todos os casos, como testemunhado pelos elevados níveis de significância dos coeficientes estimados de regressão. Isso indica que valores mais altos de cada dimensão estão associados valores da renda *per capita* mais elevados em todas as dimensões, sem exceção. Mas em algum as delas as associações com a renda *per capita* é mais forte, com será visto.

[27] A medida da base de dados do WDI é a renda nacional bruta per capita em dólares de 2000, medida pelo método Atlas.

As elevadas correlações obtidas em quase todos os casos, bem como os altos níveis de significância dos coeficientes estimados (mostradas no Anexo 4) permitiram que testássemos se o Brasil diverge do padrão internacional determinado pelos 175 países da amostra. Note-se que os elevados coeficientes de determinação indicam que qualquer uma das variáveis "explica" uma alta proporção da variância da outra. Essa alta correlação explicita, uma vez mais, que crescimento e qualidade da governança e das instituições (e, no nosso caso, gestão pública) estão associados. [28]

Considere-se primeiro a interrelação entre liberdade de expressão e renda *per capita*. O gráfico seguinte e a equação que o acompanha (ver Anexo 4) deixam claro que: (i) existe uma associação positiva e significativa entre essas variáveis, como testemunhado pelo coeficiente de determinação da equação, de 0,531); (ii) o Brasil situa-se ligeiramente abaixo da curva que reflete essa associação; mas (iii) o país está no limite do intervalo de confiança de 95%. [29] [30]

Gráfico 1.3.4.1: Renda *per capita* e Liberdade de expressão: Brasil e 174 países (2005)



Fonte: ver texto

Passando em seguida à relação da renda *per capita* com a dimensão Estabilidade Política, o Gráfico 1.3.4.2 e os dados relativos ao ajustamento estatístico indicam, novamente, uma associação entre essas variáveis, embora menos forte do que no caso

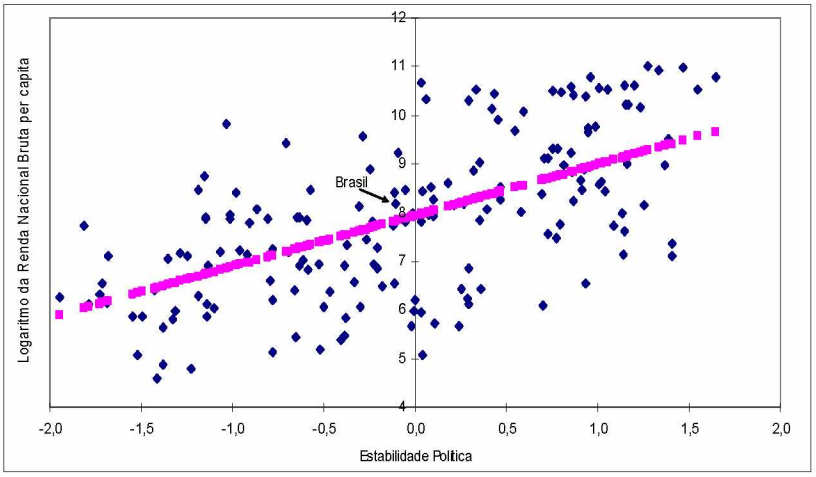
[28] Hall e Jones (1999) estão entre os pioneiros em descrições analíticas deste tipo. Seu gráfico é semelhante ao nosso, com a diferença de que eles usam a produtividade da mão de obra (com quem a renda per capita se associa estreitamente; as diferenças entre produtividade e renda per capita entre países se devem às diferenças entre eles quanto às taxas de desemprego e de participação) e uma medida de desenvolvimento institucional distinta das nossas.

[29] O intervalo a 95% para essa equação vai de US$ 3.569 a 5.767 e a renda per capita do Brasil era de US$ 3.550 em 2005 (a preços de 2000).

[30] Observe-se que a correção no valor do PIB per capita no novo Sistema de Contas Nacionais do Brasil, da ordem de 10% para mais em 2005, aproxima ainda mais o Brasil da reta ajustada. A base de dados do WDI utilizada neste trabalho ainda não incorpora os valores revistos do PIB do Brasil.

anterior (como se depreende do valor do R quadrado ajustado, de 0,384).[31] Mas agora o Brasil situa-se acima do intervalo de confiança de 95%: para um país com um indicador de liberdade de expressão de – 0,11, como o do Brasil, o intervalo de confiança para a renda *per capita* vai de US$ 2.109 a 2.948, pouco abaixo da renda do Brasil.[32]

Gráfico 1.3.4.2: Renda *per capita* e Estabilidade Política: Brasil e 174 países (2005)

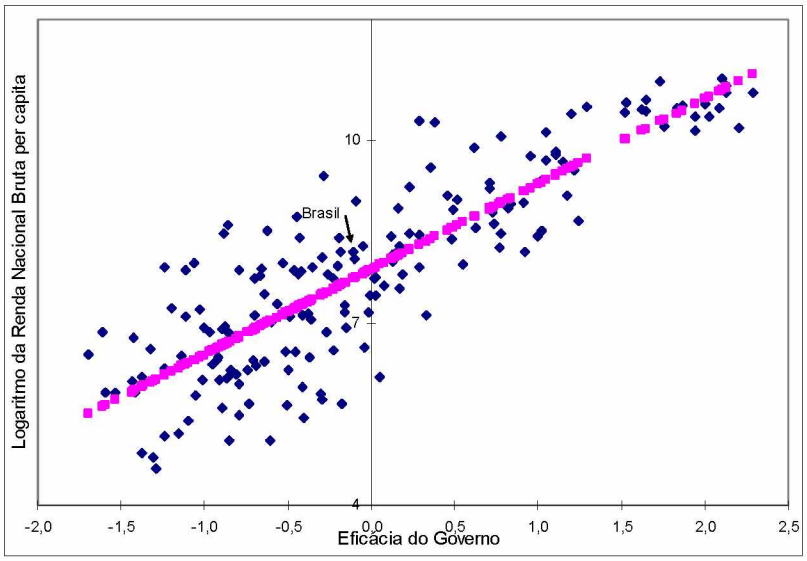


Passando-se em seguida à dimensão Eficácia do Governo, o Gráfico 1.3.4.3 mostra que, novamente, existe uma associação entre essa variável e a renda *per capita*. Na verdade, trata-se de uma associação especialmente forte (como se depreende do valor do R quadrado ajustado, de 0,73). Como no caso anterior, o Brasil está acima do intervalo de confiança que, neste caso é dado pela faixa US$ 2.029 a 2.526.

[31] Esse resultado é interessante, pois ele sugere que a estabilidade política está pouco associada ao crescimento. Ou, forçando um pouco a interpretação dos resultados *cross section*, que para crescer não é necessário que o país tenha estabilidade política.

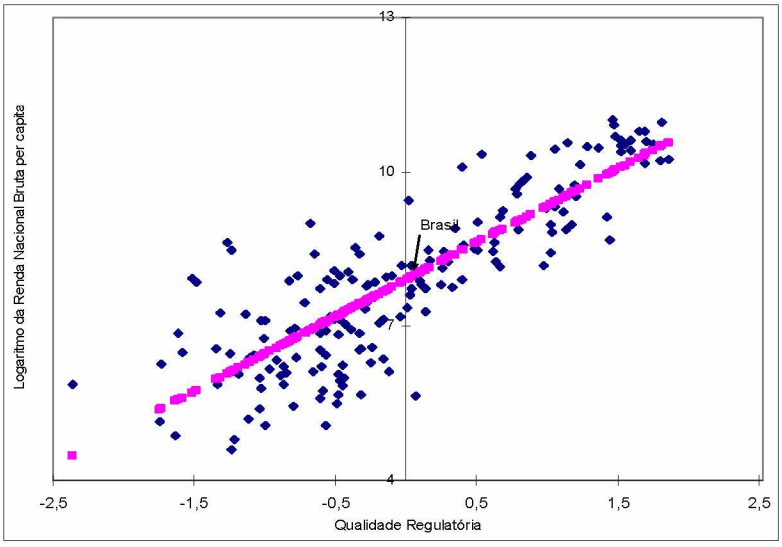
[32] Observe-se que há duas formas de avaliar esse resultado. Uma é que o país tem renda per capita mais alta do que a "prevista" pelo indicador (um país com o indicador do Brasil deveria ter renda per capita abaixo da brasileira). A outra, invertendo-se as variáveis nos eixos, é a de que, dada a renda per capita brasileira, seria de se esperar um indicador referente a essa dimensão da governança mais elevado do que o efetivamente observado.

Gráfico 1.3.4.3: Renda *per capita* e Eficácia do Governo: Brasil e 174 países (2005)



Conclusão semelhante se aplica no que toca à Qualidade Regulatória (Gráfico 1.3.4.4): forte associação positiva com a renda *per capita*. Novamente, a posição do Brasil se situa pouco acima da curva ajustada e ligeiramente fora do intervalo de confiança a 95% (que é de US$ 2.476 a 3.250).

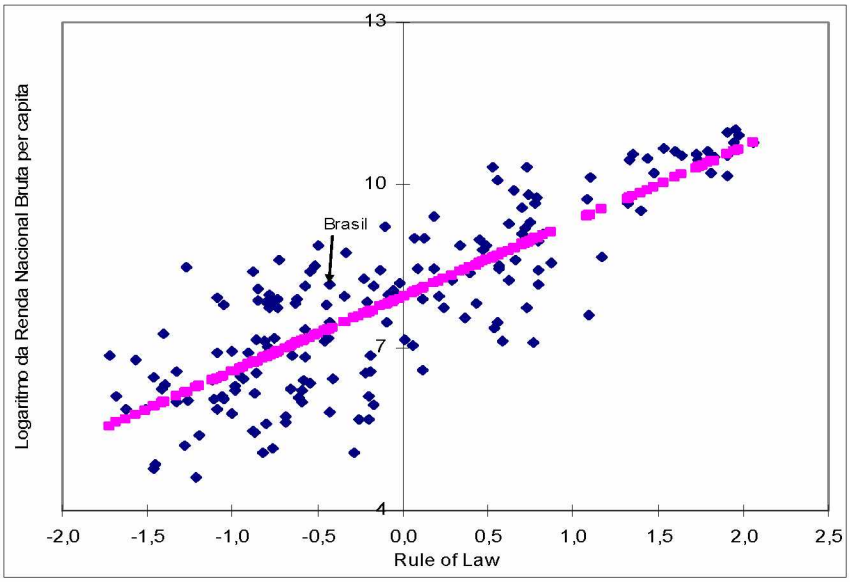
Gráfico 1.3.4.4: Renda *per capita* e Qualidade Regulatória: Brasil e 174 países (2005)



Quanto à dimensão Rule of Law, o Gráfico 1.3.4.5 também não deixa margem a dúvidas quanto à existência de sua forte associação com a renda *per capita*. A posição do Brasil em relação à norma universal, dada pela equação ajustada aos dados internacionais,

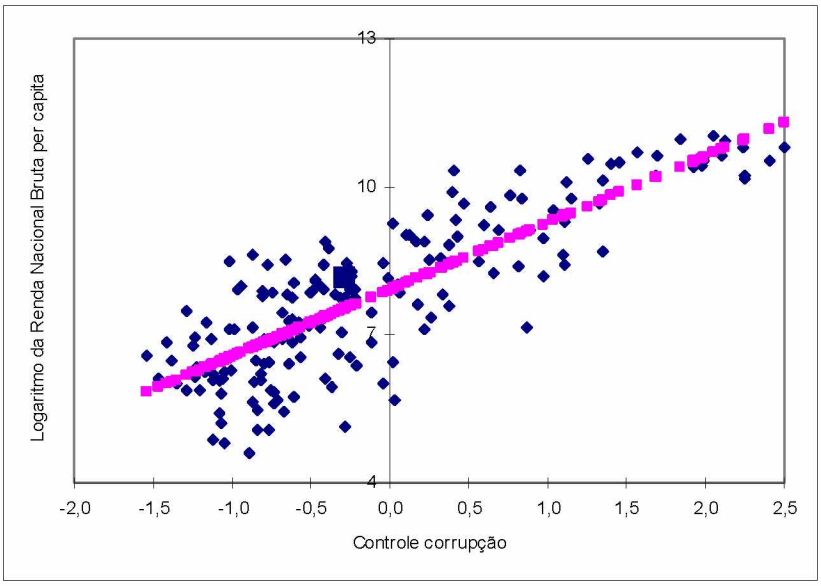
indica que o país tem renda *per capita* acima do esperado pelo indicador de respeito ao marco legal (US$ 1.433 – 1.664).

Gráfico 1.3.4.5: Renda *per capita* e "*Rule of Law*": Brasil e 174 países (2005)



Finalmente, passando à análise da posição do Brasil em relação à dimensão Controle da Corrupção o Gráfico 1.3.4.6 mostra que, assim como nos casos da Eficácia do Governo e da *Rule of Law*, o país também está acima da norma internacional, pois o intervalo de confiança para um com indicador da ordem da pontuação do Brasil é dado pelos valores US$ 1.678 – 2.022. Observe-se que o ajustamento também é muito bom neste caso, como se depreende do valor do R quadrado.

Gráfico 1.3.4.6: Renda *per capita* e Controle da Corrupção: Brasil e 174 países (2005)



É possível concluir desta e da subseção anterior que o Brasil ainda tem algum caminho a percorrer no que diz respeito ao desenvolvimento institucional e à qualidade da sua governança, associados ao seu nível de renda *per capita*, pois em diversas dimensões o país se encontra em posição inferior à média mundial. Os indicadores de desempenho apresentados são eloqüentes quanto à necessidade de promover avanços em algumas dimensões, mesmo levando em conta que se notam claramente mudanças positivas em diversas entre elas.

Mas, acima de tudo, os exercícios dessa subseção revelam que o país tem as instituições que correspondem ao nível da sua renda *per capita*. Esse diagnóstico serve para reforçar a noção de que, uma vez que qualidade de governança e crescimento estão relacionados, que estejamos em um ponto na trajetória de desenvolvimento em que as necessidades e requisitos do crescimento crescentemente exijam aperfeiçoamento institucional e melhorias na eficácia das ações públicas de forma a que o processo de aceleração do crescimento não seja truncado pela ineficácia governamental ou por insuficiência quanto à qualidade da governança. Sinais nesse sentido podem ser percebidos nos freqüentes alertas de analistas, estudiosos e representantes da sociedade civil na proposta de construção de melhores instituições e de eficácia da ação governamental.

Essa busca pelo aperfeiçoamento institucional e qualidade da ação governamental virá acompanhada do crescimento econômico do qual a governança é causa e conseqüência. Por tudo o que foi dito acima, é aceito que os progressos são simultâneos e paralelos. Mas, assim como o crescimento pode, dentro de certos limites, ser incentivado pela ação dos governos — por exemplo, pela substituição determinada de gastos de consumo corrente por gastos de investimento em infraestrutura física —, assim também a melhoria da governança pode ser conseguida pela ação da administração do Estado em vários aspectos, ou dimensões.

Um aspecto especialmente interessante é que a insuficiência em matéria de governança não tem impedido um desempenho macroeconômico no último quadriênio que, embora não possa ser considerado excepcional, apresenta nítidos sinais de melhora em relação ao de há poucos anos. A questão que se coloca, nesse sentido, é se a insuficiência de governança poderá vir a prejudicar o desempenho futuro de forma substancial. Por outro lado, parece não haver muita dúvida quanto ao papel que uma melhor governança pode vir a ter sobre o desempenho econômico e o crescimento.

1.3.5 A dimensão corrupção e a percepção de corrupção: uma digressão

Alertou-se acima para uma dificuldade na interpretação dos indicadores relativos à corrupção e seu controle. É oportuno, portanto, aprofundar esse tema com o uso de informações adicionais.[33] Para tanto, lançamos mão de outra base de dados: a da Transparência Internacional.[34] A tabela seguinte reproduz a ordenação dos países em relação ao Índice Percepção da Corrupção (*Perception Corruption Index* , PCI) de 1999 a 2006. O índice varia de 0 a 10, valores mais altos indicando países mais "limpos" de corrupção. A tabela indica os 10 valores mais altos, com a respectiva pontuação, o número de países considerados e a posição do Brasil na amostra de países com a pontuação respectiva, permitindo avaliar o desempenho dos países ao longo do tempo. Os empates de pontuação também estão assinalados na tabela. Os países nórdicos se destacam pela boa pontuação, como é transparente da tabela.

O aspecto mais importante a assinalar nessa tabela é a perda de posição relativa do Brasil no período coberto pelos dados disponíveis. De fato, a pontuação é bem semelhante em todos os anos até 2004, situando-se entre 3,9 e 4,1, Depois de 2004, porém, nota-se uma perda de posição do país, que chega a 2006 com uma pontuação de apenas 3,3.

---

[33] Note-se que o indicador dos World Governance Indicators antes apresentado nessa seção também reflete a percepção de corrupção. Nosso objetivo aqui é o de apresentar informação adicional e mais recente para comparação.

[34] Disponível no site dessa ONG. O número de países analisados é variável, e tende a aumentar com o tempo, como se depreende da tabela.

Tabela 1.3.5.1: Percepção da Corrupção — Brasil e Países Selecionados, 1999-2006

1999 (99 países)		2000 (90 países)		2001 (91 países)		2002 (102 países)	
Ordenação	**Grau**	**Ordenação**	**Grau**	**Ordenação**	**Grau**	**Ordenação**	**Grau**
Dinamarca	10,0	Finlândia	10,0	Finlândia	9,9	Finlândia	9,7
Finlândia	9,8	Dinamarca	9,8	Dinamarca	9,5	Dinamarca	9,5
Nova Zel.	9,4	Nova Zel.	9,4	Nova Zel.	9,4	Nova Zel.	9,5
Suécia	9,4	Suécia	9,4	Islândia	9,2	Islândia	9,4
Canadá	9,2	Canada	9,2	Singapura	9,2	Singapura	9,3
Islândia	9,2	Islândia	9,1	Suécia	9,0	Suécia	9,3
Singapura	9,1	Noruega	9,1	Canada	8,9	Canada	9,0
Holanda	9,0	Singapura	9,1	Holanda	8,8	Luxemb	9,0
Noruega	8,9	Holanda	8,9	Luxemburgo	8,7	Holanda	9,0
Suiça	8,9	Reino Um.	8,7	Noruega	8,6	R Unido	8,7
45º Brasil Com Malawi, Marrocos e Zimbabue	**4,1**	**49º Brasil**	**3,9**	**46º Brasil**	**4,0**	**45º Brasil**	**4,0**
2003 (133 países)		**2004 (146 países)**		**2005 (159 países)**		**2006 (163 países)**	
Finlândia	9,7	Finlândia	9,7	Islândia	9,7	Finlândia	9,6
Islândia	9,6	Nova Zel	9,6	Finlândia	9,6	Islândia	9,6
Dinamarca	9,5	Dinamarca	9,5	Nova Zel	9,6	Nova Zel	9,6
Nova Zel	9,5	Islândia	9,5	Dinamarca	9,5	Dinamarca	9,5
Singapura	9,4	Singapura	9,3	Singapura	9,4	Singapura	9,4
Suécia	9,3	Suécia	9,2	Suécia	9,2	Suécia	9,2
Holanda	8,9	Suíça	9,1	Suíça	9,1	Suíça	9,1
Austrália	8,8	Noruega	8,9	Noruega	8,9	Noruega	8,8
Noruega	8,8	Austrália	8,8	Austrália	8,8	Austrália	8,7
Suíça	8,8	Holanda	8,7	Áustria	8,7	Holanda	8,7
54º Brasil c/ Bulgária e Rep Tcheca	**3,9**	**59º Brasil**	**3,9**	**62º Brasil** Com Belize	**3,7**	**78º Brasil**	**3,3**

Fonte: Sítio da Transparência Internacional na internet.

Considerando-se a posição em relação à amostra de países cobertos, o Brasil passa da 45ª posição em 1999[35] — pouco acima da mediana dos 99 países — para posições próximas, mas também acima da mediana, nos anos seguintes, exceto em 2000. À medida que aumenta o número de países depois de 2002 o Brasil piora de posição: dos 61 países que ingressam na amostra entre 2002 e 2006, cerca da metade (33) tem indicador de percepção da corrupção mais alto (isto é, são mais "limpos" de corrupção) que o Brasil.

1.4 Eficiência

Embora estreitamente associada ao anterior — de fato, é uma dimensão em si mesma — a questão da eficiência do governo merece um tratamento adicional ao já explorado quando da análise da dimensão relativa à eficácia do governo na sub-seção anterior. Nesta subseção faz-se uso de medida independente das anteriores e mais objetiva, pois independe de percepções dos avaliadores: o número de dias necessários para abrir um negócio. A rigor, a análise da eficiência da gestão do setor público transcende, de muito, esse aspecto individual. Ela engloba essencialmente aspectos administrativos e é uma questão que, além de relevante, está na ordem do dia. Mesmo assim, é oportuno abordar essa dimensão na forma simplificada como aparece nesse indicador da eficácia administrativa.

A propósito, os dados da Tabela 1.4.1 são eloqüentes: neles se revela que o Brasil é um dos países em que é maior o número de dias necessários para se abrir um negócio (empresa): 152 dias em 2005. Isso coloca o país em uma das últimas posições em uma lista de 145 países, à frente apenas do Haiti (203 dias), Laos (198) e Moçambique (153 dias).

[35] Em 1998 o Brasil havia ocupado a 46ª posição, com 4,0 pontos, em um total de 85 países.

Tabela 1.4.1: Número de dias necessários para abrir empresa, 2005

Albania",ALB,41	Congo, Rep.",COG,71	Indonesia",IDN,151	Mongolia",MNG,20	Slovenia",SVN,60
Algeria",DZA,24	Costa Rica",CRI,77	Iran, IRN,47	Morocco",MAR,12	Solomon Isl,SLB,57
Angola",AGO,124	"Cote d'Ivoire",CIV,45	Ireland",IRL,24	Mozambique",MOZ,153	South Africa",ZAF,35
Argentina",ARG,32	Croatia",HRV,49	Israel",ISR,34	Namibia",NAM,95	South Asia",SAS,37
Armenia",ARM,25	Czech Republic",CZE,40	Italy",ITA,13	Nepal",NPL,31	Spain",ESP,47
Australia",AUS,2	Denmark",DNK,5	Jamaica",JAM,8	Netherlands",NLD,11	Sri Lanka",LKA,50
Austria",AUT,29	Dominican Rep,DOM,75	Jordan",JOR,18	New Zealand",NZL,12	"Sudan",SDN,39
"Azerbaijan",AZE,115	Ecuador",ECU,69	Kazakhstan",KAZ,24	Nicaragua",NIC,39	Sweden",SWE,16
Bangladesh",BGD,37	Egypt, A Rep,EGY,22	Kenya",KEN,54	Niger",NER,35	Switzerland",CHE,20
Belarus",BLR,79	"El Salvador",SLV,40	Korea, Rep.",KOR,22	Nigeria",NGA,43	Syria,SYR,43
Belgium",BEL,34	"Eritrea",ERI,76	Kuwait",KWT,35	Norway",NOR,13	Tanzania",TZA,31
Benin",BEN,31	Estonia",EST,35	Kyrgyz Rep,KGZ,21	Pakistan",PAK,24	Thailand",THA,33
Bhutan",BTN,62	Ethiopia",ETH,32	Laos PDR,LAO,198	Palau",PLW,24	Timor-Leste",TMP,92
Bolivia",BOL,50	"Fiji",FJI,46	Latvia",LVA,16	Panama",PAN,19	Togo",TGO,53
Bosnia Herzegovina,54	Finland",FIN,14	Lebanon",LBN,46	Paraguay",PRY,74	Tunisia",TUN,11
Botswana,BWA,108	France",FRA,8	Lesotho",LSO,92	Peru",PER,102	Turkey",TUR,9
Brasil, BRA 152	Geórgia GEO,21	Lithuania",LTU,26	Philippines",PHL,48	Uganda",UGA,36
Bulgaria",BGR,32	Germany",DEU,24	Macedonia, MKD,48	Poland",POL,31	Ukraine",UKR,34
Burkina Faso",BFA,45	Ghana",GHA,81	Madagascar",MDG,38	Portugal",PRT,54	United K,GBR,18
Burundi",BDI,43	Greece",GRC,38	Malawi",MWI,37	Romania",ROM,11	United States",USA,5
Cambodia",KHM,86	Guatemala",GTM,39	Malaysia",MYS,30	Russian Fed,RUS,33	Uruguay",URY,45
Cameroon",CMR,37	Guinea",GIN,49	Maldives",MDV,13	Rwanda",RWA,21	Uzbekistan",UZB,29
Canadá ,CAN,3	Guyana",GUY,46	Mali",MLI,42	Samoa",WSM,35	Vanuatu",VUT,39
Central Afr Rep",CAF,14	Haiti",HTI,203	Marshall Isl",MHL,17	Sao Tome Principe,STP,144	Venezuela,VEN,141
Chad",TCD,75	Honduras",HND,62	Mauritania",MRT,82	Saudi Arabia",SAU,64	Vietnam",VNM,50
Chile",CHL,27	Hong Kong, HKG,11	Mauritius",MUS,46	Senegal",SEN,58	West Bank& Gaza,106
China",CHN,48	Hungary",HUN,38	Mexico",MEX,58	Sierra Leone",SLE,26	Yemen, Rep.",YEM,63
Colombia",COL,43	Iceland",ISL,5	Micronesia, F Sts.,FSM,16	Singapore",SGP,6	Zambia",ZMB,35
Congo, Dem Rep,ZAR,155	India",IND,71	Moldova",MDA,30	Slovak Republic",SVK,25	Zimbabwe",ZWE,96

Fonte; Do sítio do Banco Mundial.

A Tabela 1.4.2 resume parte da informação ao mostrar a situação nos países da América Latina, região onde a o número médio de dias necessários para se abrir uma empresa é de 67 dias. Em torno dessa média encontram-se países cuja eficiência burocrática nesse quesito varia de 8 dias (Jamaica), 19 dias (Panamá) ou 27 dias (Chile) aos retardatários Venezuela (141 dias), Brasil (152) e Haiti (203).

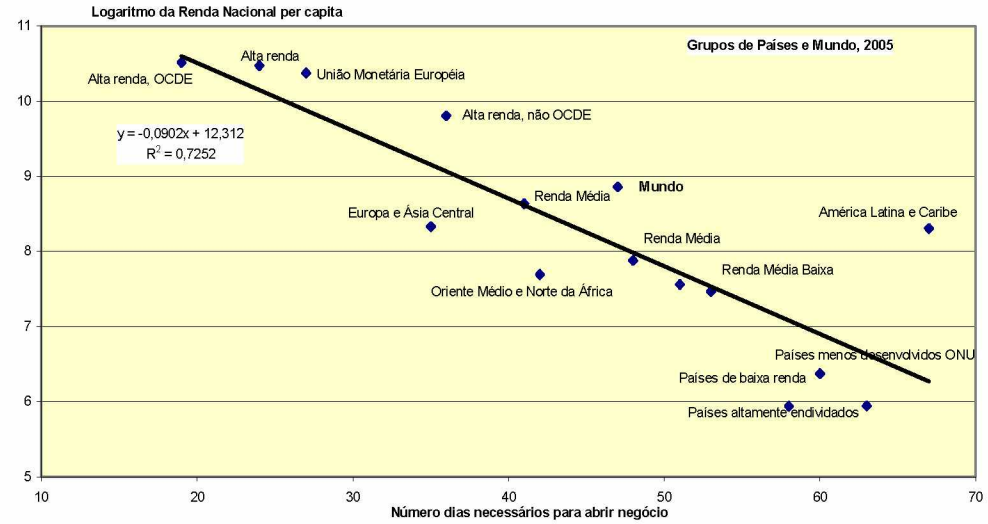
Tabela 1.4.1: Número de dias necessários para se abrir um negócio, países da América Latina e Caribe (2005)

	Nº de dias		Nº de dias
Argentina	32	Haití	203
Bolivia	50	Honduras	62
Brasil	152	Jamaica	8
Chile	27	**América Latina e Caribe**	**67**
Colombia	43	México	58
Costa Rica	77	Nicarágua	39
República Dominicana	75	Panamá	19
Ecuador	69	Paraguai	74
El Salvador	40	Peru	102
Guatemala	39	Uruguai	45
Guyana	46	Venezuela	141

Fonte:Site do Banco Mundial na Internet

Assim como ocorria com as demais medidas de governança, também aqui existe uma associação com a renda *per capita*, só que agora a intuição indica que a relação vai da renda *per capita* para a eficiência: quanto maior a renda *per capita*, menor é, em geral, o número de dias necessários para abrir uma empresa. Esse aspecto é explorado graficamente a seguir de duas formas. Primeiro, por um gráfico com as grandes regiões do mundo. Em seguida, por outro com todos os países da amostra.

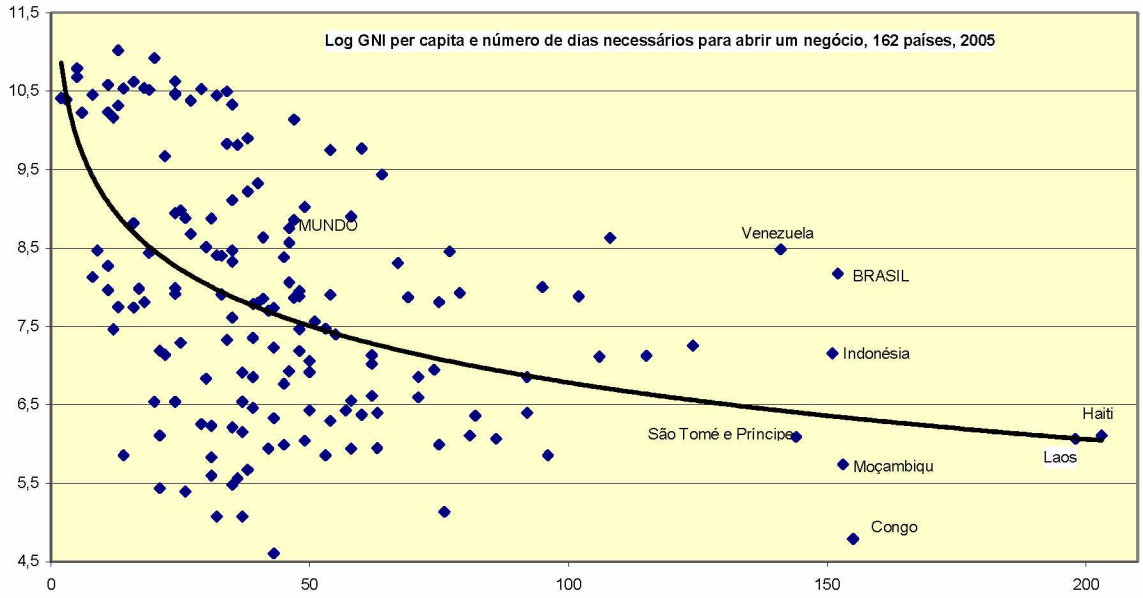
Gráfico 1.4.1: Renda *per Capita* e Número de dias Necessários para abrir Negócio, Grandes Regiões (2005)



Do primeiro nota-se claramente a inclinação negativa da reta que representa a associação. Além disso, vê-se que os países da América Latina e Caribe estão representados por um ponto muito fora da curva, além de serem a região em que é maior o número de dias necessários para se abrir um negócio: dada sua renda média, esperar-se-ia que o número médio de dias para se abrir uma empresa na região fosse de 44 dias, e não 67. Ou, em outras palavras, o grupo de países nos quais se necessita de 67 dias para abrir um negócio tem, tipicamente, renda *per capita* de US$ 530, e não US$ 4.045, como é a média latino-americana.

Um gráfico semelhante ao anterior, mas agora contendo os 145 países para os quais se dispõe de informação relativamente à renda *per capita* e ao indicador de eficiência burocrática analisado, bem como as médias por regiões, é mostrado a seguir. Nele estão destacados os países com pior desempenho administrativo-burocrático. Além dos já citados Venezuela, Brasil e Haiti, os destaques negativos são Laos, Congo, Moçambique, Indonésia e São Tomé e Príncipe.

Gráfico 1.4.2: Renda *per Capita* e Número de Dias Necessários para Abrir Empresa, 162 Países (2005)



Fonte: Ver texto

No caso do Brasil, como no dos demais países, não é difícil concluir que esse aspecto administrativo, indicativo de uma face da pouca eficácia da ação governamental, está associado com outras características de funcionamento do Estado cuja reforma pode acarretar benefícios preciosos na direção da aceleração do crescimento econômico.

2. DESEMPENHO MACROECONÔMICO: A POSIÇÃO DO BRASIL EM COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

2.1 Introdução

A seção anterior apresentou uma análise dos temas dos papéis e tamanho do Estado no contexto teórico e de política econômica atual no Brasil e mostrou aspectos da evolução da governança no Brasil ao longo da última década. Mostrou, também, que o tamanho do Estado no Brasil, medido pela carga tributária em relação ao PIB está bem acima do padrão internacional determinado pelo nível de desenvolvimento — vale dizer, do nível do PIB *per capita* medido em PPP. Além disso, a apresentação acompanhou a evolução de diversos indicadores de qualidade da ação do governo e características das instituições no período de uma década e associou essa evolução ao nível e evolução da renda *per capita* no país nesse período em comparações internacionais. Concluiu-se que o Brasil avançou em diversas áreas e regrediu em outras.

A governança foi definida, em linha com a conceituação de documentos do Banco Mundial (de onde provém a informação estatística básica), como o conjunto das tradições e instituições pelas quais se exerce a autoridade em um determinado país. Ela inclui os processos pelos quais os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade de efetivamente formular e implementar políticas apropriadas; e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles. A avaliação anterior cobriu não apenas a evolução dos indicadores de governança ao longo do tempo (1996-2006), mas também como o Brasil se situa nesse campo em relação a um vasto conjunto de países, caracterizados por distintos graus de desenvolvimento econômico e institucional.

É possível concluir dessa análise que, como em geral acontece com aspectos institucionais, as mudanças nessa área acontecem apenas muito lentamente, devido a certa perenidade que lhes é característica. Quase o mesmo se pode dizer da eficácia da ação governamental, uma vez que a estrutura administrativa e regulatória do Estado em um dado momento histórico resultam, em boa medida, da herança do passado. O caráter inercial associado ao funcionamento dessas estruturas não as torna facilmente moldáveis por meio de mudanças bruscas. Ainda assim, foram identificadas no caso do Brasil indicações de melhoras, ao lado de outras de deterioração, entre os aspectos de qualidade da ação dos governos e das instituições. Embora ainda seja cedo para conclusões definitivas quanto a esses processos — em virtude dos hiatos de tempo necessários para avaliações mais conclusivas — foram diagnosticadas algumas preocupações com determinados aspectos da evolução dos indicadores.

Na seção anterior mostrou-se também que o Brasil situa-se bem próximo de um padrão "normal" de desempenho quanto à governança, apresentando resultados que seriam de se esperar dado o nível de desenvolvimento econômico alcançado até o presente, representado por sua renda *per capita*. Ao longo de toda a discussão procurou-se evitar as sugestões ou implicações de causalidade entre crescimento econômico e institucional, preferindo-se tão somente acentuar as associações entre ambos os processos.

Esta seção apresenta a posição brasileira quanto ao desempenho macroeconômico em relação a um conjunto de países com características socioeconômicas semelhantes ás do Brasil, bem como em relação a resultados para países e grupos de países mais desenvolvidos, de modo a ter o problema do crescimento de médio e longo prazo em perspectiva global. A análise não tentará determinar se as razões para o nosso atraso relativo - derivado do baixo crescimento das últimas décadas - podem estar associadas ao tamanho e funções do Estado no Brasil e as principais motivações para mudanças no seu papel, tarefa que será deixada para a seção seguinte, que proporá reflexões com relação aos temas dos papéis e tamanho do Estado nas atuais condições. Além disso, fará comparações do tamanho do Estado no Brasil e em diversos países, desenvolvidos e em desenvolvimento. Esta seção se inicia com uma apresentação da posição brasileira quanto ao desempenho macroeconômico em relação a um conjunto de países de modo a ter o problema do crescimento em perspectiva.

2.2 O Desempenho Brasileiro em Perspectiva Internacional

Esta subseção apresenta a posição brasileira quanto ao desempenho macroeconômico e tamanho do Estado em relação a um conjunto de países com características socioeconômicas semelhantes ás do Brasil, ao lado de países mais desenvolvidos, de modo a visualizar a posição do Brasil no último quarto de século e para avaliar como o desempenho se compara com o de um grupo representativo de países semelhantes bem como em relação a um grupo de nações desenvolvidas.

Uma primeira comparação é a da economia brasileira em relação ao crescimento mundial e de algumas regiões selecionadas, como se mostra na tabela seguinte, para o período posterior á fase de crescimento acelerado (pré-1980). Considerando-se todo o período de 27 anos transcorridos desde o começo da década de 1980 nota-se que o crescimento brasileiro ficou bem aquém do desempenho do PIB mundial nesse período: 2,5% contra 3,5% ao ano nessas quase três décadas. Em termos cumulativos, isso implica dizer que o PIB braseiro quase dobrou nesse período (razão de 1,97 entre os anos final e inicial) ao passou que o PIB mundial multiplicou-se por 2,5.

Em comparação com as regiões mostradas na tabela nota-se que o crescimento brasileiro no período como um todo sô foi superior ao da União Européia — na qual, tipicamente, observaram-se taxas características de países desenvolvidos, obviamente mais lentas, de 2,1% ao ano —, da Comunidade dos Estados Independentes — onde o desmonte da ex-União Soviética deixou fortes marcas em boa parte do período, destacando-se a taxa média de decréscimo anual do PIB real de 9% nos seis anos que vão de 1991 a 1996 —, e, por pouca margem, com os países da Europa Central e Oriental (parte dos quais integrantes da Comunidade dos Estados Independentes).

Tabela 2.2.1: Taxas Médias de Crescimento do PIB — Brasil e Médias Mundiais e Por Grandes Regiões (% ao ano)

Taxas médias de crescimento do PIB a pr. constantes	1980-2006	1980-1999	2000-2003	2004-06	Dif. 2004-06 e 2000-03
BRASIL	**2,5**	**2,35**	2,35	**4,1**	1,75
MUNDO	**3,5**	**3,23**	3,6	**5,2**	1,60
Países Desenvolvidos	2,7	2,82	2,175	3,0	0,79
União Européia	2,1	2,07	2,225	2,6	0,34
Outras Econ. Desenvolvidas (exceto G-7 e área euro)	4,3	4,49	3,4	4,3	0,93
Ásia em Desenvolvimento	7,3	7,13	7,1	9,1	2,00
ASEAN-4	4,9	4,87	4,625	5,5	0,88
Comunidade dos Estados Independentes e Mongólia	1,3	-0,75	7,125	7,6	0,44
Europa Central e Oriental	2,4	1,61	1,775	6,0	4,26
Outras econ. emergentes e países em desenvolvimento	4,5	3,86	5,5	7,7	2,20
África	3,0	2,40	3,975	5,6	1,66
África sub-Sahara	2,9	2,29	4,7	5,9	1,20
Oriente Médio	3,4	2,82	3,6	5,6	1,97

Fonte: FMI, World Economic Outlook, Abril de 2007.

Praticamente o mesmo pode ser dito em relação às duas décadas que vão de 1980 a 1999, como um todo. O crescimento do PIB brasileiro, a 2,35% ao ano em média, só foi superior ao da União Européia, da Comunidade dos Estados Independentes, da Europa Central e Oriental e da África sub-Sahara.

Observe-se que, apesar da aceleração do crescimento nos períodos seguintes mostrados na tabela (2000-2003 e 2004-2006), o Brasil continuou crescendo menos do que o mundo e menos do que a maior parte das regiões. De fato, no período 2000-03 seu crescimento só supera o do conjunto dos países desenvolvidos, o da União Européia (que é parte do grupamento dos desenvolvidos) e da Europa Central. Já no triênio seguinte o Brasil cresceu mais do que os países desenvolvidos e do que a União Européia, mas menos do que todos os demais grupos, inclusive menos do que a média mundial. Ou seja, mesmo com a aceleração do crescimento brasileiro e mundial posterior a 2001-02, ficamos para trás de todos os grupos de países em termos de velocidade de crescimento até o presente, exceto o grupo dos desenvolvidos (que inclui a União Européia).

Essa aceleração no triênio 2004-2006 também foi experimentada por todos os grupos de países e, obviamente, pelo total mundial, como é apresentado da última coluna à direita na tabela seguinte. Essa última coluna apresenta as diferenças entre as taxas médias de crescimento do PIB real no triênio 2004-06 e no quadriênio que o antecedeu. Os valores positivos indicam que houve aceleração do crescimento entre esses dois períodos em relação ao Brasil e a todos os grupos de países.

A aceleração foi especialmente intensa nos países da Europa Central e Oriental. A própria Comunidade dos Estados Independentes já havia se recuperado no quadriênio 2000-03, após o desastre dos anos iniciais da década de 1990, quando a queda acumulada do PIB desse conjunto de países chegou a aproximadamente 38%. Além desses, todos os grupos que podem ser classificados como países emergentes — todos os grupos exceto os das três

primeiras linhas — apresentaram aceleração do crescimento na década em curso e, especialmente, no último triênio. Mesmo no caso da Ásia em Desenvolvimento, que inclui a China, nota-se uma aceleração do crescimento, para mais do que os 7,1% médios das duas décadas de 1980 e 1990.

Essas comparações, no entanto, embora permitam situar o desempenho brasileiro em relação ao mundo e grupos significativos de países, não permitem que apareçam diferenças nacionais entre países que, de alguma forma, constituem um grupo de referência em relação ao qual possamos comparar a experiência do Brasil. É importante, portanto, analisar como nosso desempenho se compara ao de outras nações do mundo que se poderia chamar de emergente. Já temos evidência de que ficamos para trás em relação a diversos entre eles. Mas, quanto e em relação a quais? A noção do grupo de referência, para comparação, é fundamental para responder a essa pergunta.

Para tanto, calculamos as taxas médias de crescimento do PIB a preços constantes para um conjunto de 22 países em desenvolvimento, que são os listados na Tabela 2.2.2. As taxas médias de crescimento do PIB foram calculadas para os mesmos períodos acima discutidos: para as duas décadas de 1980 a 1999; para os sete anos que cobrem o período 2000-2006; e para o triênio 2004-2006, de modo a destacar a aceleração do crescimento que identificamos acima. O objetivo é comparar a aceleração do crescimento brasileiro com o dos demais países desse grupo de referência nas distintas fases. Para avaliar essa aceleração de forma comparativa a Tabela 2.3.2 mostra também, nas três colunas da direita, as ordenações das taxas de crescimento em cada período escolhido, da maior para a menor.

Observe-se que o desempenho desse conjunto de países é bastante diferenciado, como seria de se esperar, incluindo desde o caso do país de crescimento mais rápido no período, a China (com taxa de crescimento média de 9,78% ao ano ao largo de um período de 27 anos, o que faz com que o PIB real tenha aumentado 12,3 vezes!) até o caso extremo da Rússia, com apenas 1,49% anuais.

Os resultados relativos a esse longo período de quase três décadas deixam claro que, afora os países da Ásia — e, possivelmente o Chile e a Irlanda, cujas taxas médias de crescimento alcançaram os 4,81% e 5,0% ao ano, respectivamente, nessas quase três décadas — o desempenho dos demais emergentes foi medíocre. Isso se aplica não apenas aos países da América Latina, onde a crise da dívida pode ser responsabilizada pela longa década perdida devido às crises e desajustes dos anos 1980 e começo dos 1990, mas também a diversas outras nações como África do Sul, Grécia, Hungria, Polônia e, em muito menor medida, à Turquia.[36] Para o conjunto dos 22 países emergentes mostrados na tabela a taxa média de crescimento (simples) foi de cerca de 4,0% ao ano. Mas esse desempenho encobre importantes diferenças ao longo do tempo.

[36] Novamente, parece claro que nos casos da Rússia, Polônia e Hungria parte do fraco desempenho está associada à mudança de regime do fim da década de 1980.

Tabela 2.2.2: Taxas Médias de Crescimento do PIB Real por Períodos e 22 Países Emergentes Selecionados, e Ordenação das Taxas (% e ordem)

Países	1980-06	1980-99	2000-06	2004-06	Ordem 1980-99	Ordem 2000-06	Ordem 2004-06
África do Sul	2,40	1,82	4,09	4,97	16º	15º	14º
Argentina	1,98	1,71	2,77	8,90	17º	2º	3º
Bolívia	2,21	1,89	3,16	4,17	15º	19º	20º
Brasil	**2,54**	**2,35**	**3,10**	**4,10**	**13º**	**20º**	**21º**
Chile	4,81	5,00	4,27	5,23	8º	13º	13
China	9,78	9,85	9,57	10,40	1º	1º	2º
Colômbia	3,36	3,17	3,89	5,67	11º	16º	10º
Coréia do Sul	6,50	6,97	5,19	4,63	4º	7º	17º
Grécia	2,12	1,34	4,34	4,20	19º	12º	19º
Hungria	1,79	0,88	4,39	4,33	21º	11º	18º
Índia	5,91	5,62	6,74	8,73	6º	3º	4º
Indonésia	5,03	5,06	4,93	5,40	7º	9º	11º
Irlanda	5,00	4,68	5,90	5,27	9º	4º	12º
Malásia	6,25	6,57	5,34	6,10	5º	6º	9º
México	2,89	2,88	2,94	3,93	12º	21º	22º
Peru	2,62	1,95	4,56	6,53	14º	10º	8º
Polônia	1,97	1,41	3,59	4,87	18º	18º	16º
Rússia	1,49	-3,80	6,77	6,77	22º	2º	7º
Singapura	7,00	7,54	5,47	7,77	2º	5º	5º
Taiwan (Prov. China)	6,40	7,34	3,70	4,90	3º	17º	15º
Turquia	4,31	4,05	5,06	7,27	10º	8º	6º
Venezuela	2,06	1,32	4,19	12,97	20º	14º	1º
Medias	**4,02**	**3,62**	**4,72**	**6,23**			

Fonte: FMI, World Economic Outlook, abril de 2007

Assim, separando-se o período total em fases mais curtas nota-se uma forte aceleração do crescimento nos anos mais recentes, já identificada anteriormente por grupos de países. Observem-se inicialmente as duas décadas iniciais (1980-99). Nelas o crescimento médio da amostra alcançou os 3,6% ao ano, apenas. Já de 2000 a 2006 nota-se forte aceleração, com o crescimento médio da amostra situando-se em 4,72% ao ano. Se concentrarmos a atenção no triênio 2004-2006 a aceleração é mais nítida ainda: crescimento médio da amostra passa a ser de 6,23% ao ano, testemunha da grande vitalidade da economia mundial nos últimos anos, como já repetidamente mencionado.

Mas o desempenho do Brasil foi bastante fraco, como é sabido: nosso país ocupa a 13ª posição nesse grupo de 22 países, tendo apresentado uma taxa média de crescimento do PIB de apenas 2,35% ao ano durante os anos 1980-99. É interessante notar que a posição relativa do Brasil piora depois de 1999. Isto é, apesar de crescer mais do que antes (3,1% ao ano de 2000 a 2006), o Brasil cai da 13ª para a 20ª posição neste conjunto de 22 países. Considerando-se apenas o último triênio, quando a economia brasileira e a economia mundial aceleraram o crescimento, o Brasil ainda perde uma posição, passando ao penúltimo lugar na lista e superando apenas o México. Em outras palavras: apesar da aceleração do crescimento no último triênio, o Brasil perdeu posição quando é comparado com um grupo representativo de países emergentes.

Esse diagnóstico muda muito pouco quando se usam outros critérios para aferir o crescimento. Assim, por exemplo, uma forma alternativa consiste em medir o desempenho macroeconômico com base no PIB medido em PPP (*purchase power parity*) ou pelo PIB *per capita* também medido em PPP, em dólares norte-americanos. Essas medidas corrigidas permitem uma aferição mais acurada nas comparações de níveis de renda (total ou *per capita*), porque levam em conta as diferenças entre países no poder de compra da moeda internacional usada no cômputo do produto (total ou *per capita*) — no caso, dólares norte-americanos. A Tabela 2.2.3, a seguir, resume essa informação para 21 países (os mesmo da tabela anterior, exceto a Rússia). Note-se que o PIB *per capita* do Brasil em PPP cresceu em média a 3,34% ao ano de 1980 a 2006, um pouco acima da taxa do PIB a preços constantes. Ente 2000 e 2006 a aceleração do crescimento brasileiro foi modesta, segundo essa medida: para apenas 3,50% ao ano, taxa só superior à da Bolívia (ente os países mostrados na tabela).

Tabela 2.2.3: PIB *per capita* em PPP, Anos Selecionados, e Taxas Médias de Crescimento por Períodos Selecionados (US$ 1.000 correntes)

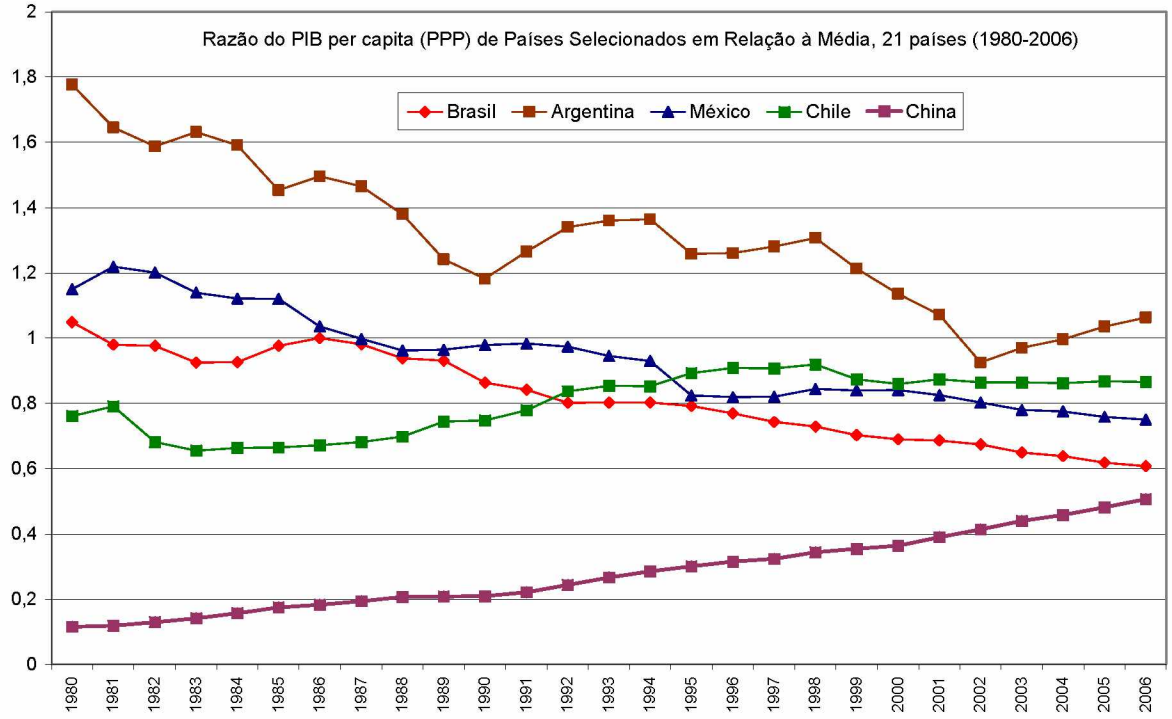
	PIB *per capita* em PPP				Taxas médias de crescimento (%)	
Países	**1980**	**1990**	**2000**	**2006**	1980-2000	2000-2006
África do Sul	5.6	7.7	9.4	12.8	2,64	5,32
Argentina	6.5	7.5	12.2	15.9	3,23	4,54
Bolivia	1.5	1.7	2.4	2.9	2,40	3,47
Brasil	**3.8**	**5.4**	**7.4**	**9.1**	**3,37**	**3,50**
Chile	2.8	4.7	9.2	13.0	6,21	5,83
China	0.4	1.3	3.9	7.6	11,83	11,69
Colombia	2.7	4.7	6.2	8.1	4,19	4,50
Coréia	2.6	8.0	16.2	23.9	9,60	6,74
Grécia	8.1	12.4	17.7	26.0	4,01	6,62
Hungria	5.5	9.6	13.0	19.6	4,35	7,10
Índia	0.6	1.4	2.4	3.7	6,75	7,72
Indonésia	0.9	1.9	3.0	4.3	6,23	6,01
Irlanda	7.1	13.9	31.2	44.1	7,65	5,95
Malásia	2.3	4.7	8.7	11.9	6,98	5,22
México	4.2	6.2	9.0	11.2	3,92	3,71
Peru	2.9	3.1	4.9	6.7	2,70	5,46
Polônia	4.3	5.9	10.4	14.9	4,57	6,09
Singapura	5.1	12.5	24.1	32.9	8,06	5,33
Taiwan	3.7	10.5	22.1	30.1	9,38	5,30
Turquia	2.3	4.6	6.6	9.1	5,52	5,43
Venezuela	3.7	4.7	5.7	7.2	2,19	3,84
Média 21 Países	**3.64**	**6.30**	**10.75**	**15.00**	**5,56**	**5,71**

PIB baseado em PPP *per capita*, em 1000 US$ internacionais correntes
Fonte: FMI, World Economic Outlook, abril de 2007

Logo, a posição relativa do Brasil nesse conjunto de países deteriorou-se também segundo essa medida. Isso também pode ser visto no gráfico seguinte, que compara a

posição do Brasil em relação à média dos países e em relação à Argentina, Chile, México e China. Nota-se do Gráfico a semelhança entre os desempenhos do Brasil e do México — em ambos os casos com quedas expressivas de posição relativa. A situação da Argentina é pior ainda, pois parte de uma razão média relativamente alta (quase 1,8 vezes a média dos 21 países) em 1980 para alcançar apenas 1,06 em 2006. Os casos de sucesso são o Chile e a China. Neste último país partiu-se em 1980 de uma razão de 11% da renda *per capita* média para uma de 51% em 2006.

Gráfico 2.2.1: Razão do PIB *per capita* Medido em PP de Países Selecionados em Relação à média dos Países, 1980-2006



Fonte: FMI - World Economic Outlook, Abril de 2007.

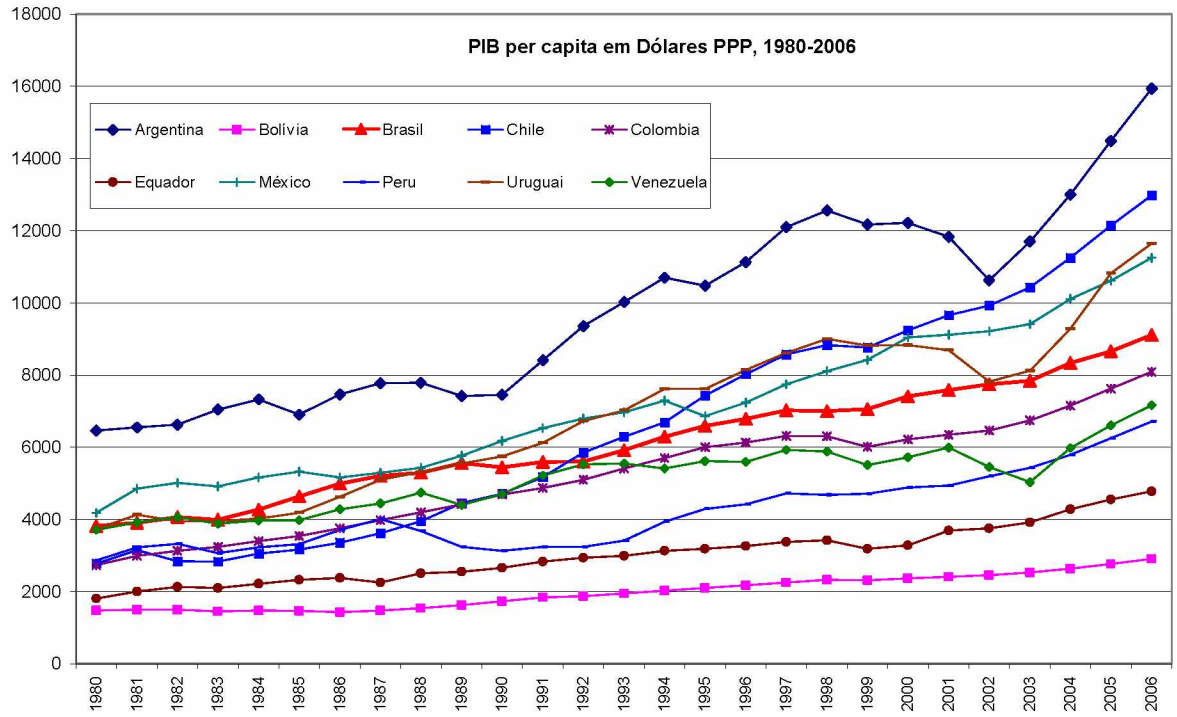
Essa comparação pode ser enriquecida com a apresentação de um conjunto mais amplo de países latino-americanos, como no Gráfico 2.2.2, que apresenta a evolução do PIB *per capita* medido em PPP para 10 países de 1980 a 2006. As diferenças de inclinação das diferentes sucessões de pontos relativos aos países indica as diferenças de desempenho. Ao lado dessas, o gráfico também permite visualizar os níveis absolutos de renda *per capita* em cada ano.

Novamente aqui salta aos olhos o desempenho chileno no que toca ao crescimento do nível de atividade na América Latina. Sua evolução o coloca em segundo lugar no grupo de países selecionados no final do período. É também impressionante a recuperação da Argentina depois da recessão de 2001-2002. De fato, o desempenho argentino de 2000 a 2006 pode ser considerado excelente, mesmo com a quebra de tendência em 2001-2002.

Os destaques negativos são a Bolívia e o Equador. O caso da Venezuela também não pode ser considerado um sucesso na maior parte do período, pois a renda *per capita* em PPP aumentou apenas 1,8% ao ano entre o triênio inicial (1980-82) e o triênio 2001-03. A partir daí, no entanto, sob o impulso dos altos preços do petróleo, tem-se uma inflexão para cima na curva de crescimento. Outro país que se destaca na última década é o Peru.

Já Brasil, Colômbia e México têm uma posição intermediária nesse grupo de países. Nos três casos o desempenho de longo prazo esteve longe de ser notável, mas na última década sofreu aceleração (no caso da Colômbia, depois de 1999).[37]

Gráfico 2.2.2: PIB *per capita* em dólares PPP para Países Latino-Americanos Selecionados, 1980-2006



Fonte: FMI - World Economic Outlook, Abril de 2007.

Como o desempenho do Brasil se compara com o de um grupo representativo de países, e não apenas emergentes, no longo prazo? Os estudos históricos mostram que o desempenho brasileiro em relação ao crescimento do PIB *per capita* só foi superado pelo do Japão nas cinco décadas que vão do começo dos anos 1930 a 1980. A partir desse ano, no entanto, a crise da dívida externa e a aceleração da inflação até níveis quase hiper-inflacionários fizeram por frear o crescimento pelo esgotamento do modelo anterior e das fontes de financiamento que o sustentavam. A longa fase de desaceleração que se seguiu, embora com interrupções de curta duração (não sustentáveis, nem percebidas como tal), retirou o Brasil do *mapa mundi* das nações bem sucedidas. E, o que é mais preocupante,

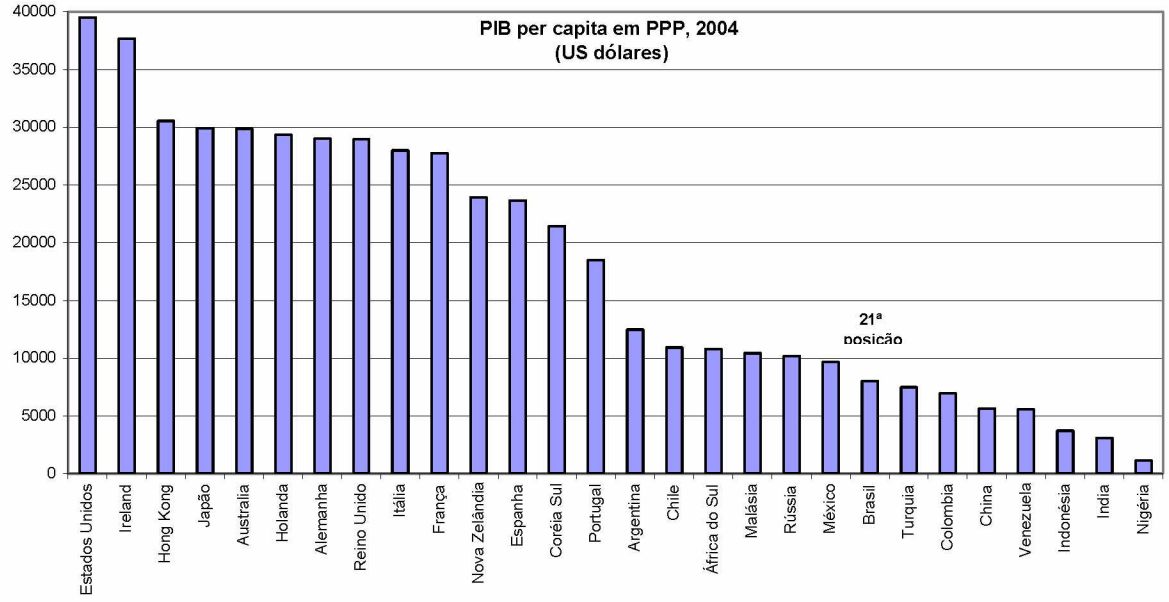
[37] Uma tabela completa com os dados dos países está no Anexo.

nem mesmo a estabilização monetária de 1994-95 foi suficiente para repor o país no caminho do desenvolvimento sustentado às taxas necessárias para superar o estágio de desenvolvimento em que se encontra.

O Gráfico 2.2.3 mostra o PIB *per capita* medido em PPP em 28 países selecionados, em ordem decrescente da esquerda para a direita, para ilustrar a ordenação do conjunto em termos dessa variável. Visto sob esse ângulo, nota-se que os 28 países podem ser divididos em dois grupos de mesmo tamanho[38]. Os 14 da esquerda formam o grupo dos países desenvolvidos (em nossa amostra).

Os EUA têm a liderança nesse grupo, com renda *per capita* de US$ 39.496 em 2004, seguidos da Irlanda, com US$ 37.663 (medidos em PPP, recorde-se), Hong Kong, Japão e Austrália (todos com cerca de US 30 mil *per capita*), Holanda, Alemanha, Reino Unido, Itália e França (todos com cerca de US$ 28-29 mil). Note-se que, exceto pelos EUA e Irlanda, todos os citados até aqui têm valores de PIB *per capita* muito semelhantes. Note-se também que a Coréia do Sul, país que até pouco tempo atrás era usado em comparações de desempenho macroeconômico com o Brasil, tinha em 2004 um PIB *per capita* em PPP de US$ 21.400 (2,7 vezes o do Brasil), ocupando a 13ª posição. O décimo quarto e último país desse grupo é Portugal, com renda *per capita* de US$ 18.503.

Gráfico 2.2.3: PIB *per capita* em PPP, por países selecionados, 2004 (Dólares dos EUA)



Fonte: FMI, World Economic Outlook, Set. 2005

[38] Na verdade, a amostra de países já foi selecionada de modo a conter um número igual de países desenvolvidos e emergentes, usando como corte o limite de aproximadamente US$ 15 mil per capita em PPP.

O grupo dos países em desenvolvimento, ou emergentes, ocupa o lado direito do gráfico. O país de mais alta renda *per capita* nesse grupo em 2004 é a Argentina (US$ 12.468), seguida do Chile (US$ 10.904), pouco acima da África do Sul (US$ 10.798). O último país nesse grupo é a Nigéria (US$ 1.120). Note-se que o Brasil, que é o sétimo do grupo (com PIB *per capita* de US$ 8.049), ocupa a 21ª posição na ordenação global. [39]

Mas essa ordenação dos níveis de PIB *per capita* nada nos diz acerca do desempenho ao longo do tempo. Para avaliar esse aspecto é preciso calcular o crescimento comparativo segundo esse critério de medição (em PPP) para os 28 países selecionados. O resultado desse exercício mostra que o desempenho desses países foi também bastante diferenciado. Para destacar esse ponto a Tabela 2.2.4 mostra os valores do PIB *per capita* em dois anos recentes escolhidos (1994 e 2004), sua taxa média de crescimento na década entre eles e a ordenação dessa taxa, dividindo-se o conjunto de 28 países nos dois grupos, desenvolvidos e emergentes, acima identificados.

Essa ordenação difere um pouco das ordenações baseadas em dólares constantes (não PPP) e agregadas[40] — isto é, sem levar em conta a influência do crescimento populacional e das mudanças no poder de compra da moeda dos países, não mostradas aqui.

Observa-se da tabela que a liderança do crescimento do PIB *per capita* medido em PPP entre os países desenvolvidos coube à Irlanda, com taxa média de 8,58% ao ano, seguida da Coréia do Sul com 6,07% ao ano. O pior desempenho nesse grupo coube à Alemanha com (ainda assim expressivos) 3,10% ao ano de crescimento do PIB *per capita* medido em PPP.

Já entre os emergentes tem-se a previsível liderança da China (9,69% ao ano), seguida da Índia (6,24% anuais). O penúltimo lugar coube à Argentina (1,52% ao ano) e o último à Venezuela (0,44% ao ano). O Brasil ocupa a 11ª posição no grupo dos emergentes, com 2,61% de crescimento anuais, próximo ao México. Mas quanto à posição global, incluindo os países desenvolvidos, ocupa a 25ª posição. Isso atesta, mais uma vez, e sob diferente ótica, que o crescimento brasileiro, como quer que seja medido, tem sido muito aquém do desejado.

Todas as comparações que podem ser feitas com o registro posterior a 1980 revelarão este mesmo resultado, e conclusão semelhante: o Brasil cresceu muito pouco em relação a um conjunto representativo de países emergentes e desenvolvidos e em relação à média mundial. Sem dúvida, dado o desempenho de longo prazo anterior à década de 1980, estamos em melhor situação do que grande número de países no que toca tanto ao nível quanto ao crescimento médio do PIB em prazos mais longos. Mas isso não é satisfatório e não deve nos desviar do objetivo de acelerar o crescimento com a finalidade de melhorar as

---

[39] Observe-se que esses dados diferem ligeiramente dos do Banco Mundial, usados em outras comparações nesse texto.

[40] Em particular, o coeficiente de correlação de ordem de Spearman para as duas séries de taxas de crescimento (do PIB e do PIB per capita em PPP) é altamente significativo (0,78), indicando elevada associação entre as ordens dessas taxas de crescimento. Mas ele também indica que as ordens não são exatamente as mesmas. As principais diferenças de ordenação entre as colocações ocorrem com a Nigéria, a Rússia e a África do Sul.

condições de vida da população do país. A seção seguinte aborda o tema das causas para o pobre desempenho macroeconômico e destaca o papel dos crescentes gastos correntes do setor público para esse desempenho.

Tabela 2.2.4: PIB *per capita* em 1994 e 2004 medido em PPP (dólares dos EUA, correntes), taxas de crescimento percentuais e ordenação por países desenvolvidos e emergentes

Desenvolvidos	**1994**	**2004**	**1994/04**	**Posição**
Alemanha	21358	28988	3,10	**15º**
Austrália	19430	29893	4,40	**4º**
Coréia Sul	11882	21419	6,07	**2º**
Espanha	15001	23627	4,65	**3º**
Estados Unidos	26526	39496	4,06	**6º**
França	19480	27738	3,60	**12º**
Holanda	20468	29332	3,66	**8º**
Hong Kong	20635	30558	4,00	**7º**
Irlanda	16538	37663	8,58	**1º**
Itália	20059	27984	3,39	**11º**
Japão	21723	29906	3,25	**13º**
Nova Zelândia	16801	23943	3,61	**10º**
Portugal	12920	18503	3,66	**8º**
Reino Unido	18859	28938	4,37	**5º**
Emergentes	**1994**	**2004**	**1994/04**	**Posição**
África do Sul	7957	10798	3,10	**8º**
Argentina	10726	12468	1,52	**13º**
Brasil	**6220**	**8049**	**2,61**	**11º**
Chile	6646	10904	5,08	**4º**
China	2237	5642	9,69	**1º**
Colômbia	5667	6962	2,08	**12º**
Malásia	6752	10423	4,44	**5º**
México	7209	9666	2,98	**9º**
Índia	1681	3080	6,24	**2º**
Indonésia	2662	3703	3,36	**7º**
Nigéria	846	1120	2,85	**10º**
Rússia	6171	10179	5,13	**3º**
Turquia	5044	7503	4,05	**6º**
Venezuela	5333	5571	0,44	**14º**

Fonte: FMI, World Economic Outlook, Setembro de. 2005.

3. GASTOS PÚBLICOS E DESEMPENHO MACROECONÔMICO: EVOLUÇÃO E OBSTÁCULOS AO CRESCIMENTO

A questão da dimensão do Estado e do papel dos gastos públicos na promoção do crescimento são temas centrais e permanentes de política econômica em grande número de países devido aos diversos canais pelos quais os gastos, e sua eficiência, afetam o processo de crescimento. A construção do capital físico (infraestrutura) e humano tem papel de destaque, mas não único nessa questão, que contempla ainda uma vasta gama de despesas destinadas a reduzir a pobreza e a desigualdade. Ao mesmo tempo, o endividamento público pode impor limites aos gastos no seu duplo objetivo de fomentar o crescimento e reduzir a pobreza e a desigualdade. Dentro desses (estreitos) limites, quais as opções?

A abordagem convencional em relação à análise dos gastos públicos e com relação à política fiscal se preocupa, essencialmente, com a estabilização macroeconômica. A posição moderna postula que, além disso, a deve se voltar para o objetivo de elevar a taxa de crescimento porque vem se formando o consenso de que a estabilização é sem dúvida necessária, mas não suficiente para acelerar o crescimento. [41] A questão, portanto, é: como é que a tributação, o gasto e o endividamento público podem ser usados com a finalidade de atingir também o objetivo do crescimento? Aqui, como em tantos problemas do mundo real, não há respostas nem soluções fáceis. Mas é reconhecido que ao focalizar apenas a estabilização econômica a abordagem da política fiscal negligenciou sua participação na ajuda ao objetivo de contribuir mais diretamente para o crescimento.

Esta seção apresenta, essencialmente, dois aspectos interrelacionados e referentes às questões acima levantadas. O primeiro é uma comparação do tamanho do Estado com outros países, segundo diversas definições, procurando destacar as interrelações entre gastos públicos e crescimento em uma análise comparativa, mas sempre tendo o caso do Brasil como foco. Segue-se uma apreciação sumária do lento crescimento brasileiro que destaca a recuperação cíclica do último triênio, acompanhada de uma apreciação das causas mais próximas, ou obstáculos ao crescimento.

3.1 Gastos do Estado na Economia: Comparações Internacionais

O Brasil não é um caso isolado no que se refere ao aumento dos gastos públicos, conforme acima registrado, nem quanto às mudanças na sua composição, especialmente em relação aos países da América Latina. Em geral, os desequilíbrios fiscais nessa região se acentuaram na segunda metade dos anos 1990, quando crescentes despesas primárias superaram os aumentos de receitas. Essa situação melhorou sensivelmente no começo dos anos 2000, chegando a um ponto em que as receitas se aproximaram de 28% do PIB e as despesas primárias de 25,2% do PIB, gerando um saldo primário de cerca de 2,8% do PIB em 2006 (Clements et. al., 2007).

---

[41] Veja-se, a propósito, Development Committee (Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund On the Transfer of Real Resources to Developing Countries) (2007), onde também se lê que: "The quality (speed and composition) of fiscal adjustment during stabilization often impinges on growth. A fiscal adjustment that relies unduly on cuts in investment or excessive revenue enhancements may lower an economy's growth trajectory." (p. i)

A melhoria deveu-se ao aumento das receitas, especialmente depois de 2002. Apesar disso, o endividamento público permaneceu em níveis elevados (acima de 50% em 2006 para a região como um todo). Em geral, as despesas primárias aumentaram enquanto as de capital diminuíram, a exemplo do que ocorreu no Brasil. Em particular, as despesas sociais (educação, previdência e assistência social) aumentaram mais do que proporcionalmente na América latina (Clements et. al., 2007).

Apesar do substancial aumento nos gastos desde o começo dos anos 1990, o investimento público na América Latina tem sido menor do que em outras regiões. A média de 4,5 a 5% do PIB em 1990-2006 é consideravelmente menor do que os níveis prevalecentes na Ásia e na África. Mesmo levando em conta a participação do setor privado na construção da infraestrutura física, os investimentos públicos na América Latina estão abaixo dos de outras regiões, e têm diminuído até recentemente. [42]

De forma semelhante ao caso do Brasil, em outros países da América latina o gasto social também absorve uma grande parcela dos gastos totais dos governos. "At about 13 % of GDP, these outlays account for half of primary government spending. Spending is higher than in Emerging Asia, but lower than the OECD and Eastern Europe and Central Asia … The differences across country groups are largely explained by the differing sizes of their social protection spending, which mostly comprises pension benefits." (Clements et. al., p. 21)

A relação entre intervenção do Estado via maiores gastos públicos e crescimento econômico tem sido objeto de diversos estudos, como mencionado. A evidência para o Brasil é a de que os gastos de consumo do governo quase dobraram, de uma média de aproximadamente 11% do PIB em 1951-80 para cerca de 20% em média na década 1995-2005. Ao mesmo tempo, tanto a poupança quanto o investimento público diminuíram expressivamente, assim como os investimentos das estatais (mesmo levando em conta a privatização), concentrando-se na área do petróleo e deixando em segundo plano, relativamente à experiência passada, os investimentos em infraestrutura.

Assim como no caso da carga tributária, mostrado acima, a comparação dos resultados em relação a um conjunto de países não é favorável ao Brasil (Afonso, Scuknecht e Tanzi, 2005 e 2006). Em nosso país o consumo público é semelhante à média dos países da OECD (de 19,5% do PIB) e ultrapassa por larga margem os níveis observados em países latino-americanos como o México e o Chile (com 12,6% e 11,7% de participação dos gastos públicos no PIB, respectivamente). Já o investimento público é aproximadamente a metade do mexicano e um terço da taxa observada no Chile. Além disso, há ineficiência na utilização dos recursos: o Brasil ocupa a penúltima posição em uma lista de 43 países quanto à eficiência do setor público — corroborando resultados já apresentados acima, na seção 1 deste capítulo.

---

[42] Clements et. al. observam que esse declínio em parte reflete as privatizações na região durante os anos 1990, os quais não foram contrabalançados por aumentos do investimento privado. Esse também é o caso do Brasil. Nas outras regiões, que não a América Latina, o investimento público diminuiu ligeiramente ou permaneceu aproximadamente constante como proporção do PIB.

A questão da eficiência do gasto público se aplica tanto à qualidade dos serviços como aos resultados em termos de eqüidade social, estabilização e crescimento econômico. Neste sentido, Afonso, Schuknecht e Tanzi (2005 e 2006) desenvolveram um conjunto de indicadores sobre o desempenho dos serviços e a eficiência relativa da despesa pública para avaliar essa questão. Seus resultados mostram que o retorno marginal do gasto público é decrescente independentemente do grupo de países considerados (industrializados ou emergentes). Em outras palavras: os gastos do governo têm se mostrado mais eficientes nas nações onde o setor público é comparativamente menor.

Ribeiro e Rodrigues Jr. (2007) desenvolveram uma metodologia semelhante à dos autores recém-citados para os países da América Latina no período 1998-2003. Nas suas palavras:

"A principal motivação para o estudo vem do fato de que alguns dos maiores países da região (como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México) adotaram, ao longo dos anos 80 e 90, reformas estruturais abrangendo o setor público e outros setores relacionados com o equilíbrio fiscal e à melhora da atividade econômica. Tais reformas tiveram orientação para o mercado e foram caracterizadas, entre outros, pelos seguintes aspectos: maior descentralização na provisão de serviços públicos (nível de governos locais); privatização de empresas estatais; liberalização do comércio internacional e do sistema financeiro. Passados alguns anos, argumenta-se que o crescimento econômico contínuo e a maior eqüidade social ainda permanecem como desafios para a maioria dos países da região." (p. 1-2).

A Tabela 3.1, extraída do trabalho de Ribeiro e Rodrigues Jr. (2007), apresenta alguns componentes do gasto público para países selecionados na América Latina. Ela considera duas classificações para o gasto governamental: (i) com consumo do governo, sociais (transferências, subsídios e seguridade) e total, que fazem parte da classificação econômica; (ii) com educação e saúde, que foram obtidos da classificação por função.

Tabela 3.1 — Gasto público em 16 países da América Latina: gasto total, consumo do governo, saúde, educação e transferências (% do PIB), média no período 1998-2003.

País	Gasto Total (1)	Consumo (2)	Educação (3)	Saúde (4)	Transferências, Subsídios e Seg. Social (5)
Argentina	27,14	12,97	4,28	4,76	11,56
Bolívia	36,67	15,29	5,94	3,77	6,22
Brasil	**41,18**	19,42	4,23	3,32	7,01
Chile	34,20	12,37	4,00	2,86	10,38
Colômbia	37,48	**21,22**	4,64	6,46	9,78
Costa Rica	26,24	13,73	4,84	5,21	6,03
Equador	23,75	11,21	2,34	1,72	1,16
El Salvador	18,29	10,11	2,60	3,52	1,85
Honduras	33,58	12,53	5,36	3,46	4,01
México	22,66	11,48	5,12	2,67	5,10
Nicarágua	27,38	11,17	3,56	3,64	8,75
Panamá	25,95	13,61	4,58	5,06	5,66
Paraguai	34,91	11,73	4,64	2,93	4,32
Peru	20,67	10,49	3,10	2,34	4,62
Uruguai	33,87	12,78	2,72	3,46	15,96
Venezuela	28,65	13,06	4,95	2,70	9,51
Média	29,54	13,32	4,18	3,62	7,00
Máximo	**41,18**	**21,22**	5,94	6,46	15,96
Mínimo	18,29	10,11	2,34	1,72	1,16

Fonte: Ribeiro e Rodrigues Jr. (2007).Notas:(1) Gasto total do setor público não-financeiro. Média no período 1998-2003. Fonte: ILPES/CEPAL, Estatísticas de Finanças Públicas. O dado para o Brasil refere-se ao gasto total do governo geral. Fontes: STN e IBGE. (2) Consumo final do governo geral. Média no período 1998-2003. Fontes: FMI, International Financial Statistics 2006; CEPAL, Anuário Estatístico da América Latina e Caribe 2005. (3) Gastos correntes e de capital do governo geral em educação. Média no período 1999-2003. Fontes: UNESCO Institute for Statistics (UIS); CEPAL, Anuário Estatístico da América Latina e Caribe 2005. (4) Gasto do governo geral em saúde. Média no período 1998-2003. Fontes: OMS, World Health Organization Report 2006; CEPAL, Base de Dados do Gasto Social. Dados para Equador, Honduras e Venezuela referem-se ao governo central. (5) Gastos do setor público não-financeiro com transferências, subsídios e seguridade social. Média no período 1998-2003. Fonte: ILPES/CEPAL, Estatísticas de Finanças Públicas. Dados para Bolívia, Brasil (fontes: STN e IBGE), Chile e Nicarágua referem-se ao governo geral. Dados para Equador, México, Panamá, Paraguai e Peru referem-se ao governo central.

Da tabela depreende-se que existem diferenças significativas entre os países quanto aos gastos considerados. Assim, por exemplo, Brasil, Bolívia e Colômbia apresentam os maiores valores para a razão entre o consumo do governo e o gasto total. [43] No outro extremo, países como El Salvador, Equador e Peru apresentam os valores mais baixos por área (educação, saúde, consumo) e para o total. Verifica-se que os gastos nesses três países (total e por área) é, em geral, inferior à metade do valor máximo da amostra. [44]

Analisando indicadores compostos para refletir o desempenho dos serviços públicos e eficiência dos gastos governamentai espcialmente construíduídos para essa avaliação, esses autores concluem que um conjunto de oito países (entre os dezesseis analisados)

[43] O total dos gastos públicos no caso do Brasil refere-se ao governo central, apenas. Logo, ele é uma subestimativa, pois não considera os gastos das estatais.

[44] Ribeiro e Rodrigues Jr. ressaltam que "A comparação entre países envolvendo apenas os gastos com transferências, subsidios e seguridade social pode representar uma figura um pouco distorcida da realidade já que os dados disponíveis em muitas nações consideram diferentes esferas de governo (central, geral e setor público não-financeiro). A grande diferença entre alguns países deve-se também ao fato de que muitos deles não reportam os gastos com seguridade social" (p. 6).

revela-se simultaneamente ineficiente quanto ao gasto público e com desempenho ruim: Argentina, Brasil, Colômbia, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Entre suas conclusões mencione-se ainda que "o país poderia economizar em torno de 30% de seus gastos para obter o mesmo desempenho dos serviços públicos. É um desempenho muito ruim, sobretudo quando se leva em conta que é relativo ao conjunto de países da região" (p. 11).

A eficiência do gasto em nível municipal no Brasil foi objeto de trabalho recente de Boueri e Gasparini (2006). Esses autores estimaram a ineficiência na provisão de serviços públicos municipais, onde os municípios são responsáveis pela provisão de educação básica, assistência médica e pela infraestrutura urbana[45] para avaliar quantitativamente os desperdícios existentes na execução orçamentária municipal brasileira. O desperdício é calculado como a diferença entre o que um dado município gastou e quanto teria sido gasto pelas unidades mais eficientes da amostra para prestar o nível de serviços realizado pela unidade, avaliado a partir de uma amostra de 3.206 municípios representativos de todas as regiões geográficas do país em 2000. [46] Para este conjunto de municípios foi detectado um desperdício de 50,6 bilhões de reais, segundo um dos modelos utilizados, que corresponde a 70,5% da despesa orçamentária dos municípios estudados. Os resultados para um modelo alternativo áquele indicam desperdício orçamentário um pouco menor, mas ainda assim expressivo: 34 bilhões de reais, ou cerca de 50% da despesa orçamentária. A análise mostra que grande parte do desperdício acontece nos municípios de menor população, embora os dados indiquem retornos decrescentes de escala na provisão de serviços municipais. Como quer que se examine, esses resultados indicam que existe considerável desperdício em boa parte dos municípios brasileiros.

O setor público no Brasil se financiou nos anos 1970 preponderantemente com dívida externa. Mas com a crise da dívida, nos anos 80, o recurso ao endividamento se esgotou e, na ausência de responsabilidade fiscal, o país recorreu crescentemente ao financiamento inflacionário. A situação piorou com a promulgação da Constituição de 1988, entre cujas medidas destacam-se as que atribuíram ao governo federal novas funções sem determinar as fontes para financiá-las. [47] Inicialmente, os governos optaram por financiar as despesas crescentes com o imposto inflacionário, o qual chegou a representar 1,5% do PIB durante 1989-94, o que é o dobro do observado nas três décadas de 1950 a 1980 (Pinheiro, Bonelli e Pessôa, op. cit, Tabela 3.2). O mecanismo que permitia isso era a existência de um efeito Tanzi invertido: como as receitas de impostos eram mais bem indexadas á inflação do que os gastos, a aceleração da inflação permitia aumentos na senhoriagem.

---

[45] As seguintes variáveis foram utilizadas como medida de produto: número de crianças matriculadas em escolas públicas municipais, número de internações realizadas na rede hospitalar municipal e o número de domicilios servidos com coleta de lixo. Como variável de insumo foi utilizada a despesa orçamentária dos municípios. Os dados utilizados referem-se ao ano 2000.

[46] Como "produtos" municipais foram utilizadas as seguintes variáveis: número de criança matriculadas na rede municipal de ensino básico, número de internações na rede hospitalar municipal e número de domicilios com coleta de lixo no municipio. Com "insumo" foi utilizado o total da despesa orçamentária municipal.

[47] Isto é, não houve a preocupação de se examinar se a cada novo gasto corresponderia uma fonte de financiamento adequada..

No caso do Brasil, e no que diz respeito apenas aos gastos correntes (inclusive sistema de previdência) do governo federal, o registro revela que de 1995 a 2006 esses gastos aumentaram sua participação em 8% do PIB, sendo que os gastos com a seguridade social representaram mais da metade desse aumento (de 4% para 9% do PIB).

Com o controle da inflação, após 1994 — e a simultânea perda de importância do imposto inflacionário — os gastos crescentes passaram a ser financiados pela emissão de dívida adicional, cuja atratividade era auxiliada pelas taxas de juros vigentes. Mas, ao mesmo tempo, limitava-se o crescimento do PIB, pois essas taxas impunham um piso às demais taxas de juros na economia brasileira e realimentavam o processo de expansão das despesas. Como resultado, a dívida líquida do setor público aumentou substancialmente.

À medida que o recurso ao endividamento adicional foi se tornando menos viável, os governos passaram a recorrer aos aumentos de tributação. Novos impostos foram criados pelo governo federal, ao lado de aumento das contribuições sociais. Estas têm a vantagem adicional de não serem compartilhadas com os governos subnacionais, dando mais margem de manobra para o nível federal, e geram três importantes efeitos: contrabalança parcialmente a descentralização preconizada pela Constituição (uma resposta do sistema político pós-redemocratização à centralização vigente no regime militar; a qualidade do sistema piora; como não ocorreu medida compensatória nos estados e municípios, a carga tributária aumentou ainda mais (de 25% do PIB em 1968-86 para 31% do PIB 1995-2002, 33% do PIB em 2003-05 e 34% do PIB em 2006).

Uma conseqüência especialmente nefasta da alta carga tributária e do complexo sistema tributário paulatinamente desenvolvido ao longo do tempo é o incentivo à informalidade e suas implicações em termos de menor investimento em capital humano e mais baixo crescimento da produtividade — aspectos que, entretanto, não serão tratados nesse trabalho.

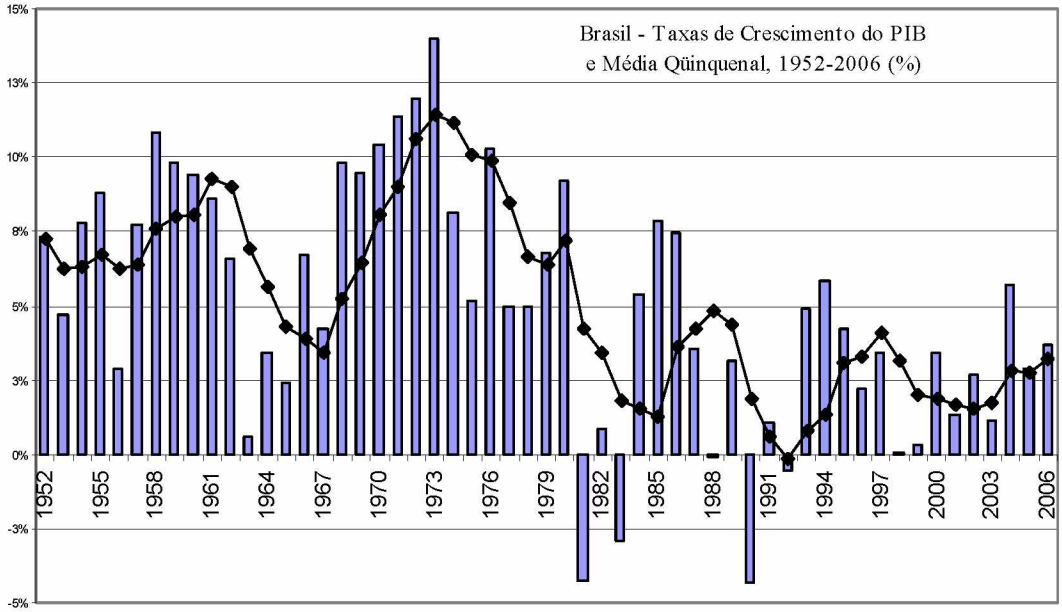
Mas está se formando um consenso em torno da idéia de que o modelo de ajuste fiscal vigente desde 1999,[48] baseado em aumento da carga tributária e corte dos investimentos públicos com aumento simultâneo dos gastos correntes deprime o crescimento econômico. A mudança desse modelo para um caracterizado pela geração de superávits primários por meio do controle da despesa corrente não só é viável e sustentável a longo prazo, como também colocaria o País em um ciclo virtuoso de consolidação do equilíbrio fiscal simultaneamente à aceleração do crescimento (Velloso, 2007, *passim*). Essa percepção encontra apoio na avaliação de especialista em finanças públicas, estando expressa na frase: "O Plano Real matou a inflação, mas, ao não ser acompanhado por um plano fiscal, manteve a economia refém de baixas taxas de crescimento." (Rezende da Silva, 2006, p 11)

[48] Como visto, 1999 é considerado um divisor de águas na análise do desempenho das contas públicas da União, pois foi a partir dele que foram sendo gerados superávits primários crescentes por meio de elevação da receita em ritmo mais acelerado que o da despesa. "Comparando o ano de 2006 com o ano imediatamente anterior ao início do ajuste fiscal (1998), temos um crescimento da receita equivalente a 3,6 pontos percentuais do PIB, com a despesa crescendo 2,3 pontos percentuais" (Velloso, 2007).

3.2 O Desempenho Brasileiro no Longo Prazo e o Destaque do Último Triênio

Existe a percepção, fartamente documentada, de que o crescimento brasileiro tem sido insuficiente para as necessidades e anseios da população brasileira, além de empalidecer em comparação com outras fases da nossa experiência histórica. Isso transparece claramente do gráfico seguinte, onde as taxas médias de crescimento do PIB brasileiro são mostradas em uma perspectiva de longo prazo em dados anuais e em médias móveis qüinqüenais desde o começo dos anos 1950.

Gráfico 3.2.1: Brasil — Taxas de Crescimento do PIB e Médias Móveis Qüinqüenais, 1951-2006 (% ao ano)



Fonte: IPEADATA

Dez distintas fases do crescimento brasileiro desde meados do século passado são claramente visíveis nas informações desse gráfico. Elas são resumidamente:

(i) a fase de aceleração do crescimento do produto real no período do Plano de Metas do Pres. Kubitschek, quando a média qüinqüenal de crescimento do PIB chegou a alcançar 9,3% ao ano (entre 1956 e 1961), a mais elevada até então alcançada. A sustentação do crescimento nesse período se deu pelo financiamento inflacionário dos gastos públicos que desaguou no impasse de 1964;

(ii) a desaceleração seguinte, associada aos desequilíbrios fiscais e conseqüente aceleração da inflação, quando a taxa qüinqüenal média de crescimento do PIB chegou a 3,4% ao ano (qüinqüênio terminado em 1967), no começo do governo militar pós-1964, em conseqüência do programa de ajuste monetário-fiscal

então implementado. Nessa fase foram gerenciadas e implantadas reformas estruturais importantes para a aceleração do período seguinte;

(iii) a forte aceleração do crescimento entre 1967 e 1973, no período conhecido como do "milagre econômico" brasileiro, quando o crescimento médio do PIB entre 1968 e 1973 chegou aos 11,4% ao ano. É oportuno notar que esse período foi de excepcional desempenho da economia internacional e o mais positivo na história do Brasil estatisticamente documentada do século XX. Ele foi secundado, em termos históricos, apenas pelo registro dos anos mais recentes, depois de 2002. Além dos ventos favoráveis proporcionados pela economia internacional – que permitiram elevar aceleradamente o endividamento externo, estando na raiz da crise da dívida que se desdobrará a partir do final a década – o Brasil beneficiou-se de políticas monetária e fiscal expansionistas,

(iv) a fase de desaceleração do crescimento associada aos efeitos da primeira crise do petróleo, com aumento adicional do endividamento externo e aceleração da inflação no país, e quando a média de expansão do PIB caiu para os 6,4% ao ano (qüinqüênio terminado em 1979). A variabilidade das taxas de crescimento do PIB aumentou nesse período, cujo crescimento só conseguiu prosseguir à custa de mais endividamento externo;

(v) a desaceleração adicional, até meados da década de 1980, que se seguiu aos efeitos da crise da dívida externa e da resposta da política econômica doméstica adotada para lidar com ela — forte contração da absorção doméstica de modo a gerar superávits na balança comercial, acompanhada de freqüentes desvalorizações do càmbio que, em presença de crescente indexação, contribuiu para acelerar a inflação para taxas anuais da ordem de três dígitos pela primeira vez na história estatisticamente registrada —, quando a expansão média qüinqüenal do PIB chegou a apenas 1,5% em 1984 e 1,3% em 1985. O endividamento externo deixou de ser possível nessa fase. O crescimento só foi possível porque a economia havia criado uma alta margem de capacidade ociosa na recessão de 1981-83;

(vi) o breve e insustentável período de aquecimento devido ao Plano Cruzado, e seus desdobramentos inflacionários, quando o crescimento médio qüinqüenal do PIB chegou aos 4,4% (1989), mas com inflação fora de controle;

(vii) a recessão de começo dos anos 1990, provocada para debelar o processo inflacionário, período em que o crescimento qüinqüenal do PIB estagnou (1992) sem que o processo de superinflação fosse debelado;

(viii) a fase de recuperação associada à estabilização do Plano Real, que permitiu que o crescimento do PIB se acelerasse em bases qüinqüenais para 4,1% ao ano no período findo em 1997;

(ix) uma nova desaceleração, agora associada aos efeitos das crises de 1997 (asiática), 1998 (russa), 1999 (mudança de regime cambial) e 2001 (crises argentina e energética), com o crescimento do PIB retornando aos 1,5% ao ano no qüinqüênio terminado em 2002;

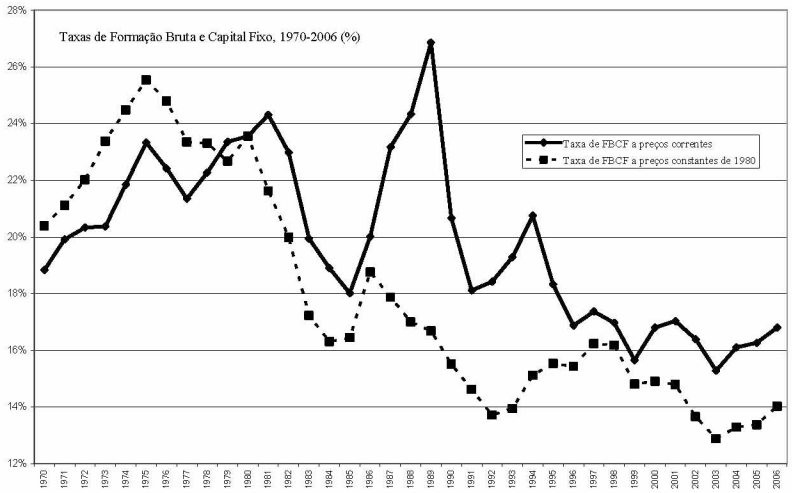
(x) uma fase de aceleração depois de 2003, com a taxa qüinqüenal de crescimento do PIB assumindo valores mais elevados até chegar aos 3,2% médios no último qüinqüênio mostrado no gráfico (2002-2006). A concretizar-se a taxa de crescimento prevista para o ano em curso (4,7%), a taxa qüinqüenal entre 2002 e 2007 alcançará 3,6%. A repetição dessa taxa elevará o crescimento qüinqüenal para 4,3% em 2008 (entre 2003 e 2008), valor alcançado pela última vez anteriormente quando da excitação hiperinflacionária de 1988-89.

Isso mostra que atravessamos atualmente uma fase de recuperação, que cumpre caracterizar e analisar melhor. O restante desta subseção analisa o desempenho macroeconômico brasileiro recente para identificar, entre suas características, as que tendem a inibir o crescimento de longo prazo, além do aumento dos gastos públicos correntes (e redução dos gastos públicos em infraestrutura, já tratados nesse texto).

Como é bem sabido, apesar da recuperação do quadriênio 2004-2007, o Brasil ainda não conseguiu alcançar um ritmo capaz de reduzir de forma significativa o hiato que o separa de um grande grupo de países emergentes no que diz respeito à velocidade do crescimento. A aceleração do crescimento também permitiria minorar os graves problemas sociais e redistributivos que nos afligem, mesmo levando em conta os avanços das políticas públicas – e seus resultados – em termos de redução da pobreza e da desigualdade. Ainda assim, por que o Brasil não cresce mais rápido?

Um primeiro nível de resposta aponta para causas relativamente óbvias: o Brasil não cresce mais rapidamente porque investe pouco. O gráfico seguinte mostra a evolução da taxa de investimento no Brasil medida a preços correntes e a preços constantes de 1980 e permite concluir que a taxa de investimento — da qual depende a capacidade de produção — diminuiu quase que continuamente desde meados da década de 1970 quando medida a preços constantes (que é a medida relevante para análises do potencial de crescimento em relação ao passado). Essa queda é exemplificada pela redução à metade da taxa de investimento entre 1975 e 2003, como mostrado no gráfico. Não chega a ser uma surpresa, portanto, que o crescimento tenha arrefecido tanto desde então.

Gráfico 3.2.2: Taxas de Formação Bruta de Capital Fixo a Preços Correntes e a Preços Constantes, 1970-2006 (% do PIB)



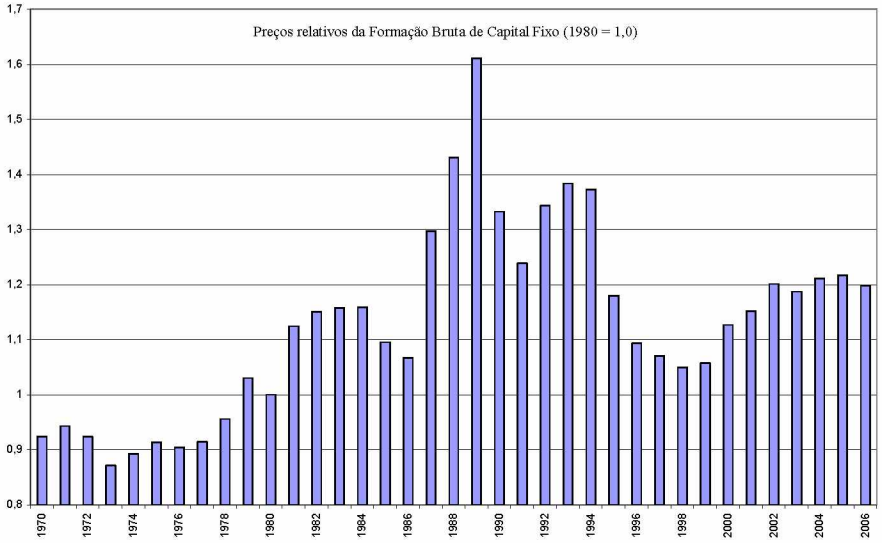
Fonte: IPEADATA

Note-se que as taxas a preços correntes — que indicam a parcela do PIB que é investida a preços de cada ano — às vezes divergem das taxas a preços constantes. A diferença entre as duas se deve às mudanças de preços relativos. Sempre que os preços dos bens de investimento (preços da construção e das máquinas e equipamentos, nacionais e importados) aumentam mais do que os preços médios da economia (representados pelo deflator do PIB) as curvas se afastam. O oposto ocorre quando os preços relativos do investimento fixo se reduzem. Sempre que os preços relativos aumentam, diminui o poder de compra dos recursos para investimento.

O gráfico seguinte apresenta a série desses preços relativos permitindo destacar: primeiro, a fortíssima elevação durante a fase de excitação superinflacionária;[49] segundo, a redução a partir do triênio 1992-94, associada à liberalização comercial; terceiro, o aumento depois de 1998, associado à desvalorização cambial a partir de 1999.

[49] Bacha e Bonelli (2005) atribuem importância crucial a essa elevação dos preços relativos na explicação da perda de dinamismo da economia brasileira nos anos 1980 e seguintes. Outra parte é explicada pela redução da produtividade do capital, restando para a taxa de poupança um papel de menor expressão para a explicação da desaceleração, ao menos no que toca à década de 1980 relativamente aos períodos anteriores.

Gráfico 3.2.3: Preços Relativos da FBCF (1980 = 1,0)



Fonte: IPEADATA

Não por coincidência, a redução do investimento público — e, em particular, do investimento em infraestrutura de transportes e energia — também se inicia na década de 1970. Esse foi outro importante fator determinante da redução do crescimento no longo prazo.

Os investimentos públicos podem afetar o produto da economia por meio de dois canais: um canal direto, pela acumulação de capital e um canal indireto, por meio dos seus efeitos sobre a produtividade dos fatores de produção. No caso do Brasil, Cândido Jr. e Ferreira (2006) encontraram uma elasticidade produto-investimento público da ordem de 0,39, ou seja: para cada 1% de aumento do investimento público tem-se uma elevação de 0,39% do PIB no longo prazo. Esse resultado é muito forte.

De acordo com dados do Banco Mundial, o Brasil, com taxa de investimento de 16,1% do PIB, detinha em 2004 a 130ª posição entre 150 países desenvolvidos e em desenvolvimento. A taxa esperada para 2007, da ordem de 18% do PIB, deve alterar essa posição, mas não muito.

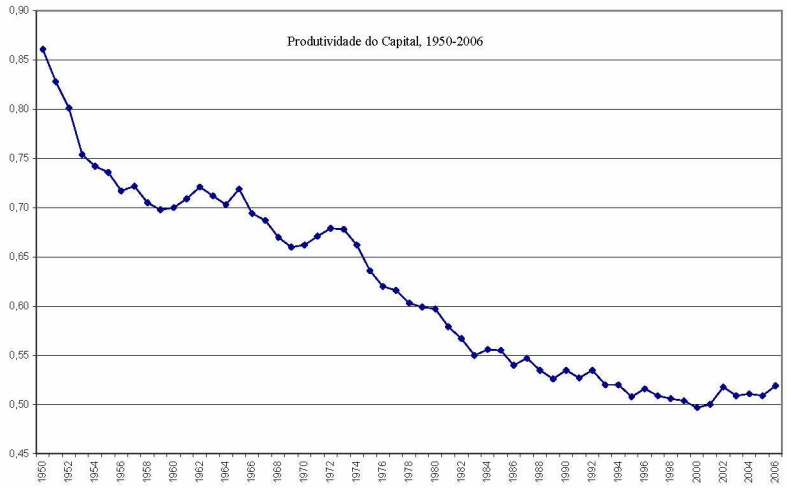
Existe uma dificuldade prática óbvia de se estimar a proporção ideal de investimento público no PIB porque ela varia de acordo com a eficiência dos gastos públicos. Quanto mais eficiente for o governo na utilização dos recursos, menor será o nível ótimo de investimento comparativamente ao nível dos governos ineficientes. Mas, como adverte Cândido Jr. (2007):

"... não necessariamente o aumento dos investimentos públicos gera aumento no estoque de capital em razão de ineficiência ou corrupção. Alguns exemplos clássicos no Brasil de projetos ineficientes foram o programa nuclear, a rodovia Transamazônica e a Ferrovia do Aço." (p. 7).

Ainda assim, recuperar o investimento público em infraestrutura é fundamental para acelerar o crescimento. Essa recuperação é, corretamente, o objetivo central do PAC — Programa de Aceleração do Crescimento, lançado no começo de 2007. Com esse programa o governo anunciou gastos adicionais com investimentos públicos federais principalmente em infraestrutura da ordem de 0,5% do PIB, implicando a possibilidade de queda inédita nos superávits sem juros que vinham sendo gerados nos últimos anos (Velloso, 2007). Uma solução neste sentido passa pela elevação da poupança pública.

Ainda pelo lado da oferta, outro fator explicativo do lento crescimento brasileiro depois de 1980 foi o baixo crescimento da produtividade, negativo no caso da produtividade total dos fatores nos anos 1980, bem como do capital e da mão de obra, como veremos em seguida. A recuperação que se observou em parte da década de 1990 — associada à liberalização comercial e financeira — não foi sustentada. O gráfico seguinte apresenta a evolução da produtividade do capital desde meados do século passado, permitindo visualizar duas grandes fases de redução: do começo dos anos 1950 ao final dos anos 1960 (com um interregno na época do Plano de Metas do governo JK) e de meados dos anos 1970 ao começo dos anos 1990. [50] Aparentemente a produtividade do capital está constante desde meados dos anos 1990 até o presente, tendo crescido ligeiramente a partir de 2002.

Gráfico 3.2.4: Produtividade do Capital, 1950-2006*



Fonte: IPEADATA e estimativas do autor; * relação produto-capital corrigida pela utilização de capacidade.

A evolução da produtividade da mão de obra está retratada no gráfico seguinte, onde se destaca o forte crescimento até o início dos anos 1980, da ordem de 4,2% ao ano, em média, acompanhando o crescimento econômico desse período. Segue-se uma fase de produtividade decrescente que é única na história do país. Ela

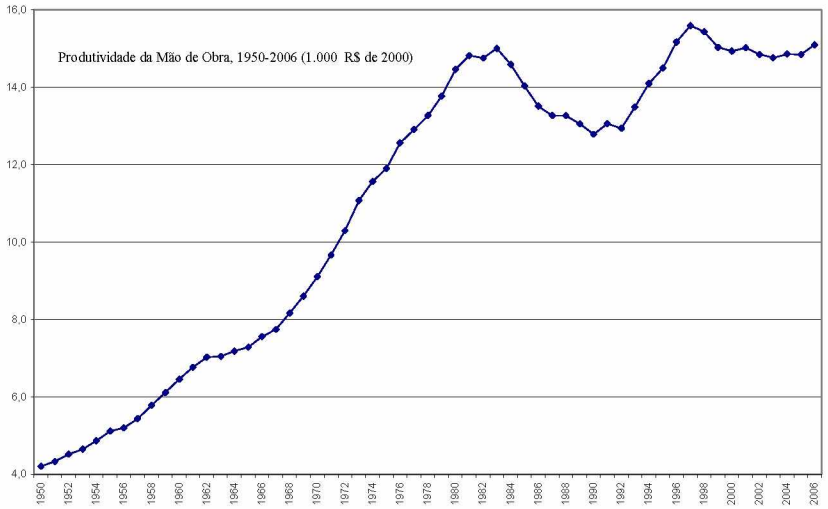
[50] É oportuno observar que fases de alto crescimento do PIB tendem a ser acompanhadas de crescimento — embora às vezes pequeno — da produtividade do capital. Isso ocorreu no Plano de Metas de JK, no período do "milagre" do começo dos anos 1970, na recuperação pré-Plano Cruzado e, especulativamente, no começo do século 21.

dura até o começo dos anos 1990. A forte aceleração seguinte está associada à abertura econômica, reforma do Estado e recuperação cíclica depois da forte recessão de 1990-92. Após uma breve redução depois de 1997 — à qual não estão alheios os efeitos da desvalorização cambial de 1999 — a produtividade da mão de obra aumenta ligeiramente depois de 2003.

O resultado desses desempenhos diferenciados pode ser retratado na evolução da produtividade total dos fatores, como na Tabela 3.2.1. A periodização aqui difere um pouco da anteriormente apresentada porque se procurou separar as fases de crescimento do ponto de vista da produtividade total dos fatores (PTF) segundo uma contabilidade do crescimento tradicional. De qualquer forma, existe razoável superposição com os períodos acima analisados.

As fontes de crescimento identificadas pela análise de decomposição do crescimento médio do PIB por fases características são: o crescimento do capital físico, da mão de obra e da produtividade (PTF). A Tabela 3.2.1 interpreta a história econômica brasileira desde meados do século 20 do ponto de vista da produtividade, permitindo destacar em suas distintas fases os movimentos de aceleração e desaceleração. Sem embargo, seus dados sugerem que a produtividade é pró-cíclica.

Gráfico 3.2.5: Produtividade da Mão de Obra, 1950-2006



Fonte: IPEADATA e estimativas do autor.

A análise de todos os períodos destaca a importância da acumulação de capital para o crescimento do produto real, cabendo ao trabalho e à PTF importância pouco inferior à daquele fator. Isso se aplica especialmente até a metade da década de 1970. Na segunda metade dessa década nota-se uma perda da importância relativa da produtividade: sua contribuição ao crescimento é de cerca de 20% nos dois primeiros períodos da tabela, e aumenta até quase 28% na fase de 1968-73. Entre esse último ano e 1980, porém, a contribuição chega a 14% do crescimento do PIB. Na longa década perdida 1981-92 a taxa de crescimento do PIB cai abruptamente para 1,4% ao ano. No entanto, a queda na

acumulação de capital e no emprego não diminui na mesma proporção, o que implica redução da produtividade à taxa média anual de cerca de 1%.

Tabela 3.2.1: Fontes de Crescimento do PIB, 1950-2006 (%)

Período	Taxa média Crescimento do PIB	Contribuição do Capital	Contribuição do Trabalho	Contribuição PTF*
1952-61	7,8	4,7	1,5	1,5
% do crescimento PIB		60,8	19,7	19,5
1962-67	4,0	2,3	0,8	0,9
% do crescimento PIB		57,3	20,9	21,9
1968-73	11,2	5,7	2,4	3,1
% do crescimento PIB		51,2	21,1	27,7
1974-80	7,1	4,5	1,5	1,0
% do crescimento PIB		64,0	21,5	14,4
1981-92	1,4	1,2	1,2	-1,0
% do crescimento PIB		83,2	86,0	- 69,2
1993-99	3,0	2,0	0,4	0,6
% do crescimento PIB		65,2	13,4	21,4
2000-06	3,0	1,3	1,5	0,2
% do crescimento PIB		42,8	49,2	8,1

Fonte: Elaboração própria; * No cômputo da PTF foram adotados pesos iguais (50%) para capital e trabalho.

Os períodos seguintes, por sua vez, registram recuperação do crescimento do PIB para médias anuais da ordem de 3%. Mas a semelhança termina aí, pois as contribuições de cada uma das fontes de crescimento identificadas é marcadamente diferente entre esses períodos. Assim, entre 1992 e 1999 a absorção de mão de obra cresce pouco (0,4% ao ano), mas a produtividade ganha destaque na decomposição, representando 21% da taxa de expansão do PIB. Já entre 1999 e 2006 a acumulação de capital diminui (de 2% ao ano no período anterior para 1,3% ao ano), a do fator trabalho aumenta e a da produtividade diminui.

Conclui-se que a retomada do crescimento exige aumentos de produtividade a taxas mais elevadas do que as que vimos alcançando nos últimos anos, a par de aumento da acumulação de capital — vale dizer, do investimento fixo — cuja expansão recente tem se dado a taxas muito baixas. [51]

Um último aspecto importante a mencionar é que um cenário externo adverso (instabilidade e recessão mundial, termos de trocas desfavoráveis e baixa liquidez internacional — fenômeno tantas vezes invocado para explicar fases de desaceleração do crescimento econômico — não pode ser considerado culpado pela fraca performance da última década. Aliás, nem mesmo uma insuficiência de poupança, dado que o Brasil exibe um saldo positivo em sua conta com o exterior,

[51] Observe-se que ao longo do texto estamos aceitando a hipótese de que as restrições ao crescimento situam-se no lado da oferta agregada. De fato, existe evidência indicando que é relativamente fácil estimular a demanda agregada no país — ao risco de o estreitamento das margens de capacidade ociosa pressionar para cima o nível geral de preços da economia, caso a oferta não se expanda suficientemente.

indicando que financia o resto do mundo em um montante de aproximadamente 1% do PIB doméstico.

Ainda assim, o investimento privado tem se revelado preguiçoso — como testemunhado pelas pequenas taxas de investimento e que se reflete, no que toca á decomposição do crescimento acima, nas diminutas taxas de crescimento do estoque de capital agregado — e se recupera muito lentamente. Parece mais importante, nesse contexto — e á luz do nível e evolução dos indicadores de governança mostrados na seção 1 — procurar estabelecer um ambiente de negócios que favoreça a acumulação de capital e buscar uma redução gradual na carga tributária. As reformas são um caminho natural nessa direção, como indicado em diversas oportunidades neste texto.

4. CONCLUSÃO

O ajuste fiscal realizado no Brasil depois da crise do final da década passada foi baseado no aumento das receitas do governo, tanto de impostos quanto das chamadas contribuições. O aumento de carga tributária correspondente é estimado em dez pontos percentuais do PIB entre o começo dos anos 1990 e o presente. Como resultado, em 2006 a carga tributária no Brasil chegou a 34,2% do PIB, que é uma proporção quase equivalente á média dos países desenvolvidos (com renda de pelo menos três vezes a do Brasil, quando medida em PPP) e pelo menos uma vez e meia o padrão para os países em desenvolvimento com características não muito diferentes das brasileiras. Isto é, o tamanho do Estado no Brasil, medido pela carga tributária em relação ao PIB está bem acima do padrão internacional determinado pelo nível de desenvolvimento representado pelo nível do PIB *per capita* medido em PPP.

Adicionalmente, em 2007-2008 a carga tributária como proporção do PIB ainda irá aumentar, na medida em que os gastos correntes do governo têm crescido acima do PIB, tendência que prosseguirá no ano em curso e no próximo. Na falta de medidas para conter o crescimento dos gastos, o ajuste fiscal continuará se apoiando no aumento das receitas.

O Brasil não é um caso isolado no que se refere ao aumento dos gastos públicos, conforme acima registrado, nem quanto ás mudanças na sua composição, especialmente em relação aos países da América Latina. Em geral, os desequilíbrios fiscais nessa região se acentuaram na segunda metade dos anos 1990. Apesar do substancial aumento nos gastos desde o começo dos anos 1990, o investimento público na América Latina como um todo também tem sido menor do que em outras regiões.

No caso do Brasil, e no que diz respeito apenas aos gastos correntes (inclusive sistema de previdência) do governo federal, o registro revela que de 1995 a 2006 esses gastos aumentaram sua participação em 8% do PIB, sendo que os gastos com a seguridade social representaram mais da metade desse aumento (de 4% para 9% do PIB).

Com o controle da inflação, após 1994 — e a simultânea perda de importância do imposto inflacionário — os gastos crescentes passaram a ser financiados pela emissão de dívida adicional, cuja atratividade era auxiliada pelas taxas de juros vigentes. Mas, ao mesmo tempo, limitava-se o crescimento do PIB, pois essas taxas impunham um piso às demais taxas de juros na economia brasileira e realimentavam o processo de expansão das despesas. Como resultado, a dívida líquida do setor público aumentou substancialmente.

À medida que o recurso ao endividamento adicional foi se tornando menos viável, os governos passaram a recorrer aos aumentos de tributação. Novos impostos foram criados pelo governo federal, ao lado de aumento das contribuições sociais. Estas têm a vantagem adicional de não serem compartilhadas com os governos sub-nacionais, dando mais margem de manobra para o nível federal, e geram três importantes efeitos: contrabalança parcialmente a descentralização preconizada pela Constituição (uma resposta do sistema político pós-redemocratização à centralização vigente no regime militar; a qualidade do sistema piora; como não ocorreu medida compensatória nos estados e municípios, a carga tributária aumentou ainda mais (de 25% do PIB em 1968-86 para 31% do PIB 1995-2002, 33% do PIB em 2003-05 e 34% do PIB em 2006).

Uma conseqüência especialmente nefasta da alta carga tributária e do complexo sistema tributário paulatinamente desenvolvido ao longo do tempo é o incentivo à informalidade e suas implicações em termos de menor investimento em capital humano e mais lento crescimento da produtividade — aspectos marginalmente tratados nesse trabalho.

Vimos também que os principais responsáveis pela expansão recente dos gastos públicos estão nos programas no àmbito da seguridade social, especialmente os benefícios previdenciários e assistenciais. Na ausência de reformas que contenham a expansão desses benefícios é impossível abrir espaço para a redução da carga tributária e a retomada dos investimentos públicos devido à necessidade de sustentar os compromissos com a responsabilidade fiscal. Mas,

"por mais cristalina que seja a argumentação que suporta tal posição, não é possível ignorar as dificuldades envolvidas na aprovação de uma reforma previdenciária que traga os resultados esperados." (Rezende da Silva, 2006, p. 5)

E, do mesmo autor:

"quando se fala em reformar a previdência social, dela separando os chamados benefícios assistenciais, estamos, na verdade, falando de abandonar o conceito de seguridade social adotado na Constituição de 1988, que instituiu a universalização dos direitos de cidadania, pelo qual todo o cidadão, independente de qualquer contribuição especifica, passava a contar com a proteção do Estadoem caso de velhice ou invalidez" (ibid).

Os impactos das propostas de reformas existentes, a exemplo das de Tafner e Giambiagi (2007) e Giambiagi e Tafner (2007), seriam, se adotadas as reformas propostas, escalonados no tempo. Logo, os efeitos sobre as contas públicas se fariam sentir gradualmente, a mais longo prazo. E aí reside um dilema, pois

"efeitos maiores e mais rápidos só seriam alcançados se a economia crescesse a taxas maiores; mas, como aumentar o crescimento sem a redução da carga tributária e a melhoria da qualidade da tributação?" (Rezende da Silva, 2006, p.6)

A resposta parece estar nas reformas, como a tributária com desoneração dos investimentos (que melhora a qualidade da arrecadação), a reforma trabalhista e nas reformas institucionais. Mas, novamente aqui se apresenta o dilema fiscal brasileiro:

"O principal problema que a proposta de reformas seqüenciais apresenta – primeiro a previdenciária e depois a tributária – é que ela ignora o fato de que a expansão dos benefícios previdenciários, o engessamento do orçamento, o tamanho e a qualidade da tributação, os conflitos federativos e a ineficiência da gestão são, na verdade, manifestações das múltiplas faces do problema fiscal brasileiro, que foram se deteriorando em conseqüência da incapacidade que o país teve para desatar o nó fiscal atado na Constituição de 1988." (Rezende da Silva, 2006, p.6)

Apesar dele, é transparente que a aceleração do crescimento não se dará sem ajustes, novas políticas públicas e reformas. Nesse sentido, a análise deste trabalho aponta para diversas linhas de políticas públicas e reorientação da ação do Estado capazes de torná-lo mais funcional para o crescimento do país. O restante dessa seção resume os pontos principais deste trabalho com essa preocupação em mente.

Mostramos que a redução do investimento fixo do governo responde por mais da metade (57%) da redução na taxa de formação bruta de capital fixo da economia entre a primeira metade dos anos 1970 e o começo da década atual. Essa é uma das principais causas da perda de dinamismo econômico, a outra sendo o fraco desempenho da produtividade na década de 1980 e mais recentemente, depois de 1998.

Além da redução dos gastos de investimento público, o período que começa no começo da década de 1990 registra também um contínuo aumento da carga tributária, que é um resultado das medidas aprovadas na Constituição de 1988. Esse aumento da carga alcançou oito pontos percentuais do PIB apenas entre 1995-96 e 2006, antevendo-se que vá aumentar ainda mais em 2007-08 devido à expansão dos gastos públicos no ano em curso e projetada para o próximo. Mostramos também que por trás do aumento da carga tributária está um forte aumento do gasto primário do governo.

Ao longo do trabalho enfatizamos repetidas vezes que a aceleração do crescimento requer, no estágio atual, uma redução da carga tributária com aumento do gasto público em infraestrutura — na linha, aliás, do corretamente preconizado pelo PAC, o Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal, no que se refere ao aumento dos gastos de investimento em infraestrutura.

Outra importante conclusão da análise feita neste trabalho é a de que o Brasil avançou pouco em relação à qualidade da ação dos sucessivos governos e das instituições na última década, embora tenha apresentado avanços e recuos em áreas individualmente consideradas. Em particular, a posição brasileira em relação a um conjunto expressivo de países apresentou melhoras e pioras, dependendo do indicador de governança que se considere.

Isso implica que o Brasil ainda tem algum caminho a percorrer no que diz respeito ao desenvolvimento institucional e à qualidade da sua governança, associados ao seu nível de renda *per capita*, pois em diversas dimensões o país se encontra em posição inferior à média mundial. Os indicadores de desempenho apresentados são eloqüentes quanto à necessidade de promover avanços em algumas dimensões, mesmo levando em conta que se notam claramente mudanças positivas em diversas entre elas.

Acima de tudo, os exercícios em que se associa a qualidade das instituições e da governança à renda *per capita* do país revelam que o país tem as instituições que correspondem ao nível da sua renda *per capita*. Esse diagnóstico serve para reforçar a noção de que uma vez que qualidade da governança e crescimento estão relacionados, estamos em um ponto na trajetória de desenvolvimento quando as necessidades e requisitos do crescimento exijam, cada vez mais, aperfeiçoamento institucional e melhorias na eficácia das ações públicas de forma a não truncar e o processo de aceleração do crescimento pela ineficácia governamental — lembrando: a eficácia do governo é fortemente associada ao nível de renda *per capita* e à qualidade do marco regulatório para uma grande amostra de países — ou por insuficiência quanto à qualidade da governança. Sinais nesse sentido podem ser percebidos nos freqüentes alertas de analistas, estudiosos e representantes da sociedade civil na proposta de construção de melhores instituições e de eficácia da ação governamental.

Essa busca pelo aperfeiçoamento institucional e qualidade da ação governamental virá acompanhada do crescimento econômico do qual a governança é causa e conseqüência, pois se aceita que os progressos em ambas as áreas são simultâneos. Mas, assim como o crescimento pode, dentro de certos limites, ser incentivado pela ação dos governos — por exemplo, pela substituição determinada de gastos de consumo corrente por gastos de investimento em infraestrutura física — a melhoria da governança também pode ser conseguida pela ação da administração do Estado em várias dimensões.

Um aspecto especialmente interessante é que a insuficiência de governança não tem impedido um desempenho macroeconômico no último quadriênio que, embora não possa até o momento presente ser considerado excepcional, apresenta inequívocos sinais de melhora em relação ao de há poucos anos. Identificamos por trás dessa melhora a situação da economia internacional, caracterizada por forte e inédito crescimento por vários anos acompanhado de níveis muito elevados de liquidez internacional.

A questão que se coloca, nesse sentido, é se a insuficiência de governança poderá vir a prejudicar o desempenho futuro de forma substancial, especialmente quando (ou se) o quadro externo mudar para pior, algo que provavelmente ocorrerá. Por outro lado, parece não haver muita dúvida quanto ao papel que uma melhor governança possa vir a ter sobre o desempenho econômico — vale dizer, em relação ao crescimento.

Referências Bibliográficas

Abi-Ramia, M. e Boueri, R. (2006) "Comparativo Internacional para Previdência Social", em IPEA (2006).

Afonso, A., L. Schuknecht e V. Tanzi. (2005) *Public sector efficiency: An international comparison*. **Public Choice**, vol. 123, p. 321-347.

Afonso, A., L. Schuknecht e V. Tanzi. (2006). *Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Members States and Emerging Markets*. **European Central Bank Working Paper**, no. 581.

Afonso, A. (2006) "A Eficiência do Estado", em IPEA (2006),

Afonso, J. R. e Biasoto Jr., G. (2005) "Para Acelerar (Mesmo) e Melhorar o Investimento Público no Brasil" *Texto para Discussão* IPEA, n. 1141, dezembro.

Babetskii, I. e Campos, N. (2007) "Does Reform Work? An Econometric Examination of the Reform-Growth Puzzle". Discussion Paper n. 2638, The Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Alemanha, Fevereiro.

Bacha, E. L. e Bonelli, R. (2005) "Uma Interpretação das Causas da Desaceleração Econômica do Brasil", Revista de Economia Política, 25(3), Julho – Setembro, São Paulo, SP

Blanco, F. e Herrera, S. (2006) "The Quality of Fiscal Adjustment and the Long-Run Growth Impact of Fiscal Policy in Brazil" *World Bank Policy Research Working Paper* n, 4004, September,

Boueri, R. e Gaparini, C. E. (2006) "Uma avaliação da eficiência dos municípios brasileiros na provisão de serviços públicos usando "data envelopment analysis"". Brasília, novembro.

Cândido Jr., J. O. e Ferreira, P. C. (2006) – Efeitos do Investimento Público sobre Produto e a Produtividade. XXVIII Encontro Brasileiro de Econometria, SBE: Salvador.

Cândido Jr., J. O. (2007) "Investimentos Públicos como Fator Limitante ao Crescimento Econômico". DIRUR / IPEA.

Chong, A. e Gradstein, M. (2007) "Institutional Quality and Government Efficiency", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Research Department, Working Paper n. 606, April.

Clements, B., Faircloth, C. e Verhoeven, M. (2007) "Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues" IMF Working Paper WP/07/21 Western Hemisphere and Fiscal Affairs Departments, February.

Cruz, B. O. e Teixeira, J. R. (1999) "The impact of public investment on private investment in Brazil, 1947-1990", *Cepal Review*, 67. 71-80.

Development Committee (Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund On the Transfer of Real Resources to Developing Countries) (2007) "Fiscal Policy For Growth And Development: Further Analysis and Lessons from

Country Case Studies". International Bank for Reconstruction and Development and The International Development Association, DC2007-0004 March 28.

Dos Santos, C. H e Castro Pires, M. C. (2007) "Qual a sensibilidade dos investimentos privados a Aumentos na carga tributária brasileira? Uma Investigação Econométrica", Coordenação de Finanças Públicas (DIRUR/IPEA).

Ferreira, P. C. (1996) "Investimento em Infraestrutura no Brasil: Fatos Estilizados e Relações de Longo Prazo", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 26, no. 2.

Ferreira, P. C. e Malliagros, T. G. (1998) "Impactos Produtivos da Infraestrutura no Brasil, 1950-1995", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 28, n.2.

Giambiagi, F. e Além, A. C. (1999) **Finanças Públicas — Teoria e Prática no Brasil**, Rio de Janeiro: Campus,

Giambiagi, F. (2006) **Reforma da Previdência: O Encontro Marcado**, Rio de Janeiro: Campus / Elsevier.

Giambiagi, F. e Tafner, P. (2007) "Uma Agenda Parcial de Reformas para 2009: À Procura de um "Pacto de Toledo" Brasileiro" Texto para discussão n° 1299, IPEA, Rio de Janeiro, Agosto.

Hall, R. e Jones, C. I. (1999) "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?" Quarterly Journal of Economics 114.

IPEA (2006) **Boletim de Desenvolvimento Fiscal n, 3** Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos, Coordenação de Finanças Públicas (Dezembro),

Kaufmann, D., Kraay, A. e Mastruzzi, M. (2006) "Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005", The World Bank, September.

Mendes, M. (2006) "Ineficiência do Gasto Público no Brasil", em IPEA (2006).

Pinheiro, A. C., Bonelli, R. e Schneider. B. R (2004) "Pragmatic Policy in Brazil: The Political Economy of Incomplete Market Reform". Global Development Network Report. Também como *Texto para Discussão* n. 1035, IPEA, Rio de Janeiro, Agosto.

Pinheiro, A. C., Bonelli, R. e Pessôa, S. de A. (2007) "Democratization, Market and Anti-Market Reforms: A Tale of Low Growth", Outubro (versão preliminar, texto em elaboração).

Rezende da Silva, F. A. (2006) "O Dilema Fiscal: Emendar ou Reformar?". FINANCE – Finanças, Análise e Consultoria Econômica Ltda. 05/10/2006 – 3ª versão (Texto para Discussão).

Ribeiro, M. B. e Rodrigues Júnior, W. (2007?) "Eficiência do Gasto Público na América Latina", Texto para Discussão número , IPEA.

Ribeiro, M.B. e Teixeira, J. R. (2001) "An economic analysis of private-sector investment in Brasil", *Cepal Review*, 74:153-166.

Rocha, C.H. e Teixeira, J R. (1996) "Complementaridade versus substituição entre investimento público e privado na economia brasileira: 1965-90", *Revista Brasileira de Economia,* 50(3): 378-283. jul./set.

Tabellini, G. (2004) "The Role of the State in Economic Development", Center for Economis Studies, CES, CESifo *Working Paper Series* n, 1256 (Agosto)

Tafner, P. e Giambiagi, F. (org,) (2007) **Previdência no Brasil: Debates, Dilemas e Escolhas**, Rio de Janeiro: IPEA.

Velloso, R. (2007) "Desajuste Fiscal e Retomada do Crescimento Econômico" Trabalho realizado para o Fórum Nacional – INAE/BNDES de Maio de 2007, versão preliminar.

World Bank (2007) "Fiscal Policy for Growth and Development further Analysis and Lessons from Country Case Studies" Development Committee (Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries), March 28, Washington, D,C

Anexo 1: Estimativas, erro padrão e número de observações das dimensões de governança

	Brasil	Liberdade de expressão	Estabilidade Política	Eficácia do Governo	Qualidade Regulatória	Rule of Law	Controle da Corrupção
	Estimativa	0,369	-0,086	-0,113	0,005	-0,482	-0,332
2006	Erro padrão	0,152	0,215	0,159	0,177	0,130	0,146
	N.	14	10	14	11	18	14
	Est.	0,440	-0,109	-0,076	0,043	-0,430	-0,289
2005	Erro padrão	0,160	0,213	0,148	0,174	0,130	0,144
	N,	13	10	13	11	17	13
	Est.	0,313	-0,092	0,026	0,050	-0,334	-0,044
2004	Erro padrão	0,167	0,217	0,160	0,177	0,128	0,140
	N,	12	10	13	11	17	14
	Est.	0,376	0,012	0,103	0,318	-0,331	0,051
2003	Erro padrão	0,168	0,230	0,157	0,172	0,132	0,149
	N,	11	9	11	10	16	12
	Est.	0,273	-0,181	-0,100	0,219	-0,339	-0,089
2002	Erro padrão	0,173	0,219	0,158	0,190	0,134	0,149
	N.	10	9	12	10	15	11
	Est.	0,293	0,110	0,025	0,407	-0,283	0,094
2000	Erro padrão	0,222	0,229	0,169	0,205	0,133	0,155
	N.	6	7	8	8	13	10
	Est.	0,258	-0,456	-0,102	0,373	-0,261	-0,002
1998	Erro padrão	0,227	0,240	0,151	0,257	0,157	0,170
	N.	7	6	8	8	12	10
	Est.	0,128	-0,568	-0,272	0,391	-0,200	-0,177
1996	Erro padrão	0,185	0,295	0,231	0,228	0,187	0,197
	N.	6	5	7	7	10	7

N = nº de observações

Fonte: Site do Banco Mundial.

Anexo 2: PIB *per capita* em PPP em Países Selecionados da América Latina — 1980-2006

PIB pc PPP 1980-06

Anos	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	México	Peru	Uruguai	Venezuela
1980	6466	1473	3820	2770	2732	1810	4185	2864	3730	3705
1981	6550	1492	3902	3146	2990	1999	4852	3223	4130	3916
1982	6619	1490	4068	2841	3134	2134	5006	3327	3947	4064
1983	7038	1456	3993	2826	3239	2099	4914	3062	3943	3883
1984	7324	1477	4264	3056	3402	2211	5161	3222	4021	3964
1985	6904	1466	4637	3160	3539	2318	5322	3313	4178	3981
1986	7464	1430	4991	3355	3751	2382	5166	3711	4622	4282
1987	7774	1474	5205	3613	3980	2245	5292	4016	5096	4444
1988	7786	1536	5293	3941	4196	2504	5431	3680	5316	4745
1989	7423	1621	5563	4448	4415	2545	5761	3237	5547	4394
1990	7450	1726	5439	4709	4693	2660	6169	3127	5747	4703
1991	8406	1842	5592	5175	4872	2829	6532	3241	6122	5216
1992	9357	1876	5598	5845	5098	2932	6798	3240	6719	5528
1993	10023	1946	5914	6294	5407	2992	6963	3411	7017	5544
1994	10696	2022	6293	6687	5695	3131	7293	3933	7615	5407
1995	10474	2100	6590	7434	6004	3183	6861	4293	7610	5613
1996	11129	2171	6789	8018	6124	3254	7238	4416	8136	5588
1997	12092	2252	7021	8569	6316	3373	7743	4725	8609	5920
1998	12555	2325	7002	8823	6302	3415	8108	4673	9002	5882
1999	12172	2313	7053	8767	6013	3184	8417	4711	8822	5502
2000	12210	2367	7410	9241	6214	3283	9038	4881	8833	5716
2001	11832	2408	7575	9661	6344	3683	9120	4932	8687	5993
2002	10624	2454	7741	9924	6465	3751	9217	5197	7819	5448
2003	11699	2523	7834	10425	6742	3912	9412	5430	8113	5035
2004	12995	2637	8333	11246	7146	4280	10107	5786	9277	5983
2005	14481	2767	8657	12135	7620	4553	10615	6249	10819	6606
2006	15937	2904	9108	12983	8091	4776	11249	6715	11646	7166
Taxas médias de crescimento										
1980-1990	1,43	1,60	3,60	5,45	5,56	3,93	3,96	0,88	4,42	2,41
1990-2000	5,07	3,21	3,14	6,97	2,85	2,12	3,89	4,55	4,39	1,97
2000-2006	4,54	3,47	3,50	5,83	4,50	6,45	3,72	5,46	4,72	3,84
Total	3,53	2,65	3,40	6,12	4,26	3,80	3,88	3,33	4,48	2,57
	6º	9º	7º	1º	3º	5º	4º	8º	2º	10º

Fonte: FMI — World Economic Outlook, Abril de 2007

Anexo 3: Carga tributária (% do PIB) e PIB *per capita* em PPP (US$)

País	Ano ref.	PIB pc (US$ PPP)	Carga/PIB (%)	RNB pc (US$, Atlas method)
Suécia	2003	32440	51,4	40910
Dinamarca	2004	34030	49,9	48330
Bélgica	2003	32470	46,9	36140
França	2004	30540	45	34600
Noruega	2004	41650	44,9	60890
Finlândia	2004	32110	44,2	37530
Áustria	2003	33280	44	37190
Itália	2003	28440	42,8	30250
Alemanha	2004	29510	39,8	34870
Hungria	2003	16780	39,3	10070
Israel	2004	25450	39	18580
Holanda	2004	32970	38,3	39430
Reino Unido	2004	33960	37,3	37740
Portugal	2002	20070	36,9	17190
Rep. Tcheca	2004	19560	35,7	11220
Canadá	2004	32770	34,5	32590
Espanha	2003	26730	34,2	25250
Polônia	2003	13370	34,2	7160
Bulgária	2004	9140	34,2	3450
Brasil	2004	8140	32,8	3550
Nova Zelândia	2004	25450	32,6	25920
Eslovênia	2003	22140	32,2	17440
Rússia	2004	10580	31,2	4460
Austrália	2004	30590	30,7	33120
Ucrânia	2004	6770	30,4	1520
Suiça	2002	38610	30,1	55320
Lituânia	2004	14110	29	7210
África do Sul	2004	10880	28,5	4770
Romênia	2002	8980	28,1	3910
Japão	2003	32010	26,3	38950
Argentina	2004	13800	25,9	4470
EUA	2004	42000	25,8	43560
Costa Rica	2003	9860	21,2	4700
Bolívia	2004	2710	20,8	1010
Vietnam	2003	3000	20,7	620
Egito	2002	4330	19,6	1260
Chile	2004	10920	18,7	5870
Tailândia	2004	8470	18,4	2720

Anexo 3: Carga tributária (% do PIB) e PIB *per capita* em PPP (US$) - Continuação

País	Ano ref.	PIB pc (US$ PPP)	Carga/PIB (%)	RNB pc (US$, Atlas method)
México	1998	10560	15,7	7310
Perú	2004	5650	15,2	2650
El Salvador	2004	5080	13,5	2450
Índia	2004	3430	12,5	730
Singapura	2004	29520	12,5	27580
Irã	2004	7850	11,3	2600

Fontes: (1) Carga Tributária - Government Finance Statistics, FMI, exceto Brasil (STN), Egito e Índia (Banco Mundial); elaborado por José Roberto Afonso.

(2) PIB *per capita* em PPP, ano de 2005 - World Development Indicators, Banco Mundial.

Anexo 4: Equações de regressão
(Variável dependente: logaritmo da Renda Nacional Bruta *per capita* em 2005)

Variável independente: Liberdade de Expressão						
R múltiplo	0,7302					
R-quadrado ajustado	**0,531**					
Erro padrão	1,1003	175 obs.				
	gl	*SQ*	*MQ*	*F*	*F de sign*	
Regressão	1	239,24665	239,24665	197,60702	1,98E-30	
Resíduo	173	209,45445	1,2107194			
Total	174	448,7011				
	Coeficientes	Erro padrão	Stat t	valor-P	95% inferiores	95% sup
Interseção	7,885	0,083	94,727	0,000	7,720	8,049
Liberdade de expressão	1,218	0,087	14,057	0,000	1,047	1,389

Variável independente: Estabilidade Política						
R múltiplo	0,6226					
R-quadrado ajustado	**0,384**					
Erro padrão	1,260266	175 obs				
Observações	175					
	gl	*SQ*	*MQ*	*F*	*F de signif.*	
Regressão	1	173,9	173,9	109,5	0,0	
Resíduo	173	274,8	1,6			
Total	174	448,7				
	Coeficientes	*Erro padrão*	*Stat t*	*valor-P*	*95% inferiores*	*95% sup*
Interseção	7,935	0,096	82,924	0,000	7,747	8,124
Estabilidade Política	1,049	0,100	10,465	0,000	0,851	1,247

Variável independente: Eficácia do Governo						
R múltiplo	0,8571					
R-quadrado ajustado	**0,733**					
Erro padrão	0,8298	175 obs				
	gl	*SQ*	*MQ*	*F*	*F sign.*	
Regressão	1	329,6	329,6	478,7	0,0	
Resíduo	173	119,1	0,7			
Total	174	448,7				
	Coeficientes	*Erro padrão*	*Stat t*	*valor-P*	*95% inf.*	*95% sup.*
Interseção	7,883	0,063	125,622	0,000	7,759	8,007
Eficácia do Governo	1,405	0,064	21,879	0,000	1,278	1,532

Anexo 4: Equações de regressão - Continuação
(Variável dependente: logaritmo da Renda Nacional Bruta *per capita* em 2005)

Variável independente: Qualidade Regulatória						
R múltiplo	0,8410					
R-quadrado ajustado	**0,706**					
Erro padrão	0,87145	175 obs				
	gl	*SQ*	*MQ*	*F*	*F signif*	
Regressão	1	317,3	317,3	417,8	0,0	
Resíduo	173	131,4	0,8			
Total	174	448,7				
	Coeficientes	*Erro padrão*	*Stat t*	*valor-P*	*95% inf*	*95% sup*
Interseção	7,889	0,066	119,679	0,000	7,759	8,019
Qualidade Regulatória	1,443	0,071	20,441	0,000	1,304	1,582

Variável 1ndependente: Rule of Law						
R múltiplo	0,8303					
R-quadrado ajustado	**0,688**					
Erro padrão	0,8976	175 obs				
	gl	*SQ*	*MQ*	*F*	*F de signif*	
Regressão	1	309,31724	309,31724	383,91736	8,751E-46	
Resíduo	173	139,38386	0,805687			
Total	174	448,7011				
	Coeficientes	*Erro padrão*	*Stat t*	*valor-P*	*95% inf*	*95% sup*
Interseção	7,934	0,068	116,647	0,000	7,800	8,069
Rule of Law	1,377	0,070	19,594	0,000	1,238	1,516

Variável dependente: Controle da Corrupção						
R múltiplo	0,8372					
R-quadrado ajustado	**0,699**					
Erro padrão	0,8808	175 obs				
	gl	*SQ*	*MQ*	*F*	*F de signif*	
Regressão	1	314,49	314,49	405,37	0,00	
Resíduo	173	134,21	0,78			
Total	174	448,70				
	Coeficientes	*Erro padrão*	*Stat t*	*valor-P*	*95% inf*	*95% sup*
Interseção	7,910	0,067	118,638	0,000	7,778	8,041
Controle da Corrupção	1,351	0,067	20,134	0,000	1,219	1,483