



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 9

Instituições, Setor Público e Desenvolvimento: O Caso do Brasil*

Celso L. Martone
Universidade de São Paulo

São Paulo, dezembro de 2007

* As idéias contidas neste artigo foram apresentadas no seminário “O Setor Público na Economia Brasileira: Instituições e Gasto Público”, como parte da série O Brasil do Século XXI: Desafios do Futuro, do Departamento de Economia da FEA/USP, em 25 de setembro de 2007.

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO _____	1
2.	UM PARADIGMA INSTITUCIONAL PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO _____	3
3.	UM PARADIGMA INSTITUCIONAL PARA O SETOR PÚBLICO _____	7

1. INTRODUÇÃO

O argumento central deste artigo é que a hipertrofia e as disfunções do setor público brasileiro resultam, em última instância, de falhas institucionais. Por sua vez, a expansão caótica do governo é uma das causas do atraso relativo do país (não convergência de renda) nas últimas três décadas. A pergunta a responder é a seguinte: quais as características das instituições e das organizações públicas delas decorrentes que explicam o aumento contínuo da participação do governo na economia desde a restauração da democracia em 1985?¹

Para responder a esta pergunta, é necessário partir de um paradigma institucional com o qual a realidade brasileira possa ser comparada e avaliada. A experiência histórica de países que “deram certo”, ou seja, que lograram altos níveis de desenvolvimento e bem-estar, pode servir de guia para identificar o tipo de matriz institucional que tem maiores chances de produzir crescimento econômico numa sociedade moderna. Na seção 2, fortemente apoiada em North, exponho a natureza geral dessa matriz institucional². Na seção 3, a matriz é estendida para explicitar as regras do jogo que devem nortear a estrutura e o funcionamento do setor público. A partir daí, passo a comparar esse paradigma com a realidade institucional brasileira. A seção 4 discute a constituição e o sistema político; a seção 5, o setor público propriamente dito. Finalmente, a seção 6 critica algumas teses endêmicas no Brasil, que justificam a expansão do governo, e sugere alguns caminhos para a reforma do sistema atual na direção de instituições mais favoráveis ao crescimento econômico.

Três observações devem ser feitas de início. Primeiro, adoto a hipótese de que o processo de construção institucional no Brasil se faça dentro dos marcos de um regime democrático, embora teoricamente isso também possa ser feito, com adaptações, num regime ditatorial,

¹ Na verdade, é provável que a expansão do setor público tenha iniciado em meados dos anos 70, sob o governo Geisel. Data daí o longo processo de queda da produtividade total de fatores, reflexo de um padrão equivocado de alocação de recursos. A este respeito, veja-se C. L. Martone, *Governo Grande e Crescimento Econômico*, Prêmio Economista do Ano, Ordem dos Economistas do Brasil. São Paulo, agosto de 2007. Veja-se também P. C. Ferreira, R. Ellery e V. Gomes, *Produtividade Agregada Brasileira (1970-2000): Declínio Robusto e Fraca Recuperação*, *Ensaio Econômico* 594, EPGE, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, julho de 2005.

² D. C. North, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press. Princeton, 2005.

como vários exemplos no mundo comprovam (Coréia do Sul nos anos 60 e 70, Chile nos anos 70 e 80 e China nos anos 80 e 90)³. Segundo, como se trata de questões institucionais, o enfoque é de longo prazo, medido em décadas. Uma hipótese que se impõe ao estudioso da história econômica recente do Brasil, em face do relativo fracasso dos últimos 30 anos, é a de que os próximos 30 tenderão a manter ou acentuar esse atraso se um salto de qualidade não for possível na matriz institucional do país. Terceiro, devo alertar o leitor sobre o tom pessimista das conclusões que emergem desta análise geral das instituições brasileiras. As evidências indicam que ainda estamos atravessando uma fase de *destruição* institucional, de tal forma que um processo de *construção* institucional não parece estar no horizonte.

³ Exemplos mais numerosos também mostram o contrário, isto é, o fracasso das ditaduras em promover o desenvolvimento no longo prazo. Os exemplos da Argentina, do Brasil e da maioria dos países latino-americanos comprovam isto.

2. UM PARADIGMA INSTITUCIONAL PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO

Uma sociedade moderna supõe a existência de instituições formais, expressas em leis e regras escritas⁴. Essas instituições cumprem três funções básicas. Primeiro, elas permitem reduzir as incertezas no ambiente econômico e social, tornando os resultados das ações dos agentes mais previsíveis. A existência de regras gerais de conduta --- e a efetivação dessas regras por uma autoridade coercitiva, como veremos abaixo --- permite que os agentes explorem transações potencialmente vantajosas, concentrando-se nos riscos de mercado e atribuindo peso reduzido aos riscos de caráter institucional ou político. No sentido utilizado aqui, *previsibilidade* implica baixo *risco institucional*. As áreas fundamentais em que a minimização desse tipo de risco é importante são o direito de propriedade e a obediência aos contratos.

Em segundo lugar, as instituições formais devem ser desenhadas para produzir baixos *custos de transação* na economia, o que implica que as regras do jogo sejam as mais claras e simples possíveis. Isso tem a ver com a qualidade da regulamentação das atividades econômicas e dos mercados, a redução das assimetrias de informação e o provimento de bens públicos em quantidade e qualidade adequadas. Estas são funções precípuas do governo. Sabemos que as transações podem ser inviabilizadas por custos de transação que excedam os benefícios potenciais às partes envolvidas. Baixos custos de transação significam que uma parte importante dessas transações será realizada pelos agentes e que as oportunidades de investimento percebidas serão ativamente exploradas.

Em terceiro lugar, as instituições formais estabelecem uma *matriz de incentivos* (recompensas) e desincentivos (restrições ou penalidades), que orienta as ações dos agentes. As organizações são criadas e se desenvolvem para explorar as atividades que, segundo a matriz, prometem os maiores *pay-offs*. Nesse sentido, podemos dizer que as organizações

⁴ A sociedade moderna (aberta) contrapõe-se à sociedade tribal (fechada), apoiada em relações pessoais entre seus membros. Neste segundo caso, as instituições são informais, transmitidas por tradição oral entre gerações. Veja-se F. Hayek, The Fatal Conceit: The Errors of Socialism, The University of Chicago Press. Chicago, 1966.

(entidades públicas, empresas, associações, etc.) são geradas pela matriz institucional e investem nos tipos de conhecimento e habilidades percebidas como as de maior rentabilidade. Em particular, a matriz de incentivos pode privilegiar (recompensar) as atividades produtivas, que geram riqueza, ou as atividades não produtivas (*rent-seeking*), que redistribuem riqueza. Se as instituições recompensam a produtividade e desincentivam o parasitismo, terão um viés favorável à inovação, à expansão do conhecimento útil e, em última instância, ao crescimento econômico.

Uma matriz institucional só se tornará relevante para orientar a ação econômica dos agentes se for efetivada por mecanismos eficientes de coerção (*enforcement*), administrados por organizações especialmente desenhadas para tal fim, como a polícia, o sistema judiciário e as entidades reguladoras. Essas organizações são basicamente negativas, ou seja, fazem cumprir as regras do jogo ao estabelecer penas e coibir transgressões. De pouco adianta uma matriz institucional “correta”, se os mecanismos de coerção são omissos, morosos ou corruptos.

Além da matriz de incentivos e de suas organizações coercitivas, a matriz institucional se completa com o desenho dos mecanismos de *escolha social* e *tomada de decisões*, especialmente no âmbito do sistema político. Duas questões centrais estão envolvidas aqui. A primeira é a definição clara do que pode e do que não pode ser objeto de legislação e de decisão governamental. Ou seja, o legislador e o *policy maker* devem ter limites constitucionais claros sobre as áreas em que decisões políticas são possíveis e devem ser impedidos de invadir as áreas exclusivas dos cidadãos. Essas restrições se justificam porque os políticos e os burocratas perseguem seus próprios interesses, que podem ou não coincidir com a vontade e os interesses dos cidadãos. Por exemplo, na ausência de restrições legais rígidas (*hard budget constraint*), o governo tende a gastar no limite do que pode arrecadar e se endividar⁵.

⁵ A referência básica aqui é J. R. Buchanan e G. Tullock, The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, Liberty Fund, Indianápolis, 1999.

A segunda é o problema da representação política em si, que pode ser formulado em termos do problema principal-agente. Num regime democrático, o principal é o eleitor e o agente é o político ou burocrata que o representa. O mecanismo de representação deve ser construído de tal forma que a vontade do agente (político ou burocrata) reflita a vontade e o interesse do principal (eleitor). Ao mesmo tempo, deve garantir ao principal o poder de punir ou destituir o agente quando este se desviar de sua vontade, não cumprir com eficácia o mandato que lhe foi atribuído ou tomar decisões que se revelem danosas à comunidade. Estabelecem-se assim, de um lado, uma estreita correspondência entre a vontade popular e a representação política dessa vontade e, de outro lado, a imputabilidade do político e do burocrata pelos seus atos. Esta é a essência da democracia representativa.

A existência de mecanismos racionais de escolha e decisão política aumenta a probabilidade de que os resultados do curso de ação escolhido fiquem próximos dos objetivos desejados, garantindo a coerência do processo. Ao mesmo tempo, esses mecanismos devem ser suficientemente flexíveis para permitir inovações e revisões do curso de ação quando mudanças importantes no ambiente social forem reconhecidas. Essa flexibilidade pode ser comprometida pelas organizações que se desenvolveram sob uma determinada matriz institucional, pois elas tendem a bloquear qualquer alteração do *status quo* que seja vista como hostil ou contra seus interesses corporativos, mesmo quando estes se contrapõem aos interesses da sociedade em geral. Se o poder das corporações é tal que consegue bloquear mudanças, a matriz institucional torna-se rígida, esclerosada e inadaptada para responder a alterações no ambiente externo. Essa rigidez é desfavorável às forças da inovação e do crescimento econômico.

As instituições presentes num determinado momento histórico são o resultado da herança cultural da sociedade. Como essa herança muda lentamente entre gerações, fruto do processo de aprendizado em face das transformações na sociedade e no ambiente externo, também as instituições mudam gradualmente no tempo. Não é possível compreender uma sociedade sem investigar as raízes históricas de sua evolução cultural. Mais ainda, essa inércia institucional, inserida em tempo histórico, é um processo de curso dependente (*path dependent process*): o

sistema institucional não tem a propriedade de “auto-correção”. A trajetória da sociedade não é pré-determinada, mas depende de ocorrências e decisões passadas que vão mudando seu curso, para melhor ou para pior. Pode-se dizer que, se a matriz institucional é consistente com o desenvolvimento econômico, as chances de obtê-lo serão maiores do que se a matriz é hostil a ele.

Nas últimas décadas, o fenômeno da globalização, produzido pelas grandes inovações nas tecnologias de informação, provavelmente tenha contribuído para acelerar o processo de mudança institucional, na medida em que permite às sociedades mais atrasadas imitarem os padrões culturais e os valores das sociedades mais avançadas. Para um país ou região ainda na fase de transição entre uma sociedade tradicional e uma sociedade moderna, a participação numa comunidade mais ampla e mais avançada pode permitir “queimar etapas” no processo de modernização, que de outra maneira dependeria tão somente de sua própria evolução cultural⁶.

⁶ Sobre *path dependence*, veja-se P. A. David, *Path dependence in economic processes: implications for policy analysis in dynamical system contexts*, in K. Dopfer ed., *The Evolutionary Foundations of Economics*, Cambridge University Press. Cambridge, 2005 e R. R. Nelson, *Technology, Institutions, and Economic Growth*, Harvard University Press. Harvard, 2005. Sobre o choque cultural produzido pela inserção numa comunidade mais ampla e mais avançada, tenho em mente a entrada da Espanha na União Européia e as transformações ocorridas naquele país nos últimos 20 anos.

3. UM PARADIGMA INSTITUCIONAL PARA O SETOR PÚBLICO

Tendo em vista que o governo é a maior organização de uma economia moderna, o principal responsável pelo funcionamento das instituições e o *locus* das decisões de políticas públicas, é importante completar o paradigma apresentado na seção anterior com os princípios que regem o setor público. Estes são os princípios consagrados da economia de bem-estar e de finanças públicas, que definem o escopo do governo, suas formas de atuação e seus limites.

O governo tem duas funções fundamentais na economia, embora também realize outras tarefas subsidiárias: o provimento de *bens públicos* e a correção de *falhas de mercado* (externalidades e assimetrias de informação).

Os bens públicos se caracterizam pela dificuldade de excluir consumidores que não contribuíram para sua produção. O grau de excludibilidade varia amplamente entre os bens públicos, desde aqueles para os quais é praticamente impossível selecionar ou bloquear consumidores (segurança nacional), até aqueles em que a exclusão é simples (educação e saúde). Em muitos casos, não é prático ou socialmente aceitável realizar tais exclusões. Os bens públicos cuja excludibilidade é possível, mas não é aplicada, são bens considerados social ou economicamente desejáveis ou *bens meritórios*. Tais bens são geralmente definidos em termos de *requisitos mínimos* (alfabetização universal, por exemplo) a que todos os membros da comunidade têm direito, independentemente de contribuição. É importante observar que, num sistema representativo verdadeiro, a determinação desses requisitos mínimos é função das preferências relevadas pela comunidade em relação a padrões desejáveis de qualidade de vida de seus membros e depende, principalmente, do nível de bem-estar já alcançado. Países mais ricos alocam maior proporção de recursos à produção de bens meritórios do que países pobres. Em última instância, é a comunidade de cidadãos, através de um processo legítimo de representação política, que deve estabelecer os padrões mínimos de qualidade de vida de seus membros. Esse requisito reduz a possibilidade de que os políticos, em busca de seus próprios interesses, usem os bens meritórios como instrumento eleitoral, à custa e à revelia dos cidadãos.

Os bens públicos têm que ser financiados por contribuições compulsórias (tributos) dos membros da comunidade. Como enfatiza Hayek, os tributos podem ser vistos como uma espécie de troca, pela qual todos concordam em contribuir para um fundo comum, segundo princípios uniformes, na expectativa de que, no cômputo geral, o conjunto dos bens públicos fornecidos através do estado valha pelo menos tanto quanto as contribuições exigidas dos cidadãos⁷. Essa troca constitui o que podemos chamar de ética tributária.

Esse princípio geral, contudo, tem que ser complementado por alguns critérios que o tornam praticável. Do ponto de vista do provimento dos bens públicos, aplicam-se os seguintes critérios. Primeiro, sempre que possível, é geralmente mais barato para a comunidade que esses bens sejam produzidos pelo setor privado, sob regime de concessão, ainda que financiados através do estado. Segundo, o provimento desses bens pelo governo não deve ser um monopólio e não exclui a possibilidade de o setor privado produzi-los, em igualdade de condições. Terceiro, esses bens devem ser produzidos preferencialmente por governos locais ou regionais, pois nessas esferas descentralizadas é mais fácil conhecer os custos e os benefícios decorrentes de sua produção e identificar quem paga e quem se beneficia.

Do ponto de vista do financiamento dos bens públicos, aplicam-se os seguintes critérios. Primeiro, os tributos devem ser gerais, transparentes, previsíveis e criar o mínimo de distorções no funcionamento dos mercados. O tributo é geral quando a base legal de incidência coincide com a base efetiva, ou seja, não existe evasão legal (incentivos e subsídios) ou ilegal (sonegação). É transparente quando sua alíquota, base de incidência e valor podem ser facilmente percebidos pelo contribuinte. É previsível quando as regras que o definem são estáveis no tempo, permitindo o cálculo econômico e o planejamento dos agentes no longo prazo. O tributo produz o mínimo de distorções alocativas quando as decisões dos agentes econômicos são pouco afetadas pela sua incidência.

⁷ F. A. Hayek, Direito, Legislação e Liberdade, vol.III, A Ordem Política de um Povo Livre. Visão Editora, São Paulo, 1985, p.49.

Segundo, a carga tributária deve ser proporcional à renda dos membros da comunidade. Políticas de distribuição de renda devem ser feitas através de programas que focalizem preferencialmente os grupos que se pretende beneficiar. A progressividade do imposto de renda se justifica apenas na medida em que corrige a regressividade dos impostos sobre consumo, ajudando a criar proporcionalidade no sistema tributário como um todo.

Terceiro, a dívida pública é o diferimento de impostos e se justifica em dois casos: (a) para “alisar” a carga tributária (em última instância, o consumo) no tempo, em situações imprevistas, que requerem aumento excepcional do gasto governamental; (b) para o financiamento do investimento público, cujos benefícios se distribuem no futuro. Em qualquer caso, vale o princípio geral de que, na média de vários períodos, o orçamento seja equilibrado, o que implica uma dívida pública estacionária no longo prazo⁸.

Quarto, as bases dos tributos são o consumo, a renda e a propriedade, sendo esta última um indicador do nível de consumo de bens públicos a nível local, quando ele não puder ser medido diretamente.

As chamadas falhas de mercado surgem sob a forma de externalidades ou de assimetrias de informação e são características inerentes à vida econômica e social. Uma parte importante da atividade legislativa (parlamento) e das organizações públicas (polícia, judiciário, agências reguladoras, agências de fiscalização) é dedicada a atenuar essas falhas de mercado⁹. A não ser em casos simples, em que os custos de transação e informação são baixos e bem definidos, em geral não é possível eliminar falhas de mercado. Ao invés disso, trabalha-se no contexto de *second best*, usando como instrumentos quotas, impostos e subsídios e atribuição legal de direitos de propriedade. A qualidade dessa legislação e de seu

⁸ Este é o princípio que Buchanan e Wagner chamaram de “a velha religião fiscal”. Veja-se J. A. Buchanan e R. E. Wagner, *Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes*. Orlando, Academic Press, 1977. Também R. H. Coase, *The Institutional Structure of Production*, Alfred Nobel Memorial Prize Lecture in Economic Sciences, The Nobel Foundation, 1991.

⁹ Exemplos de legislação para correção de externalidades ocorrem nas áreas de transportes, meio ambiente, recursos naturais, propriedade intelectual, uso do solo urbano. Exemplos para correção de assimetrias de informação ocorrem nos meios de comunicação, mercado financeiro e de capitais, defesa do consumidor, (partes da) legislação trabalhista.

enforcement tem efeitos de primeira ordem sobre a eficiência da economia e o crescimento econômico¹⁰.

Nem “Ordem” nem “Progresso”

A constituição brasileira compõe-se de 344 artigos (250 no texto principal e 94 disposições transitórias), regulando praticamente todos os aspectos da vida política, econômica e social. Até meados de 2006, com apenas dezoito anos de vida, 58 emendas foram incorporadas e existem mais 1600 propostas de emendas constitucionais em tramitação no Congresso Nacional. No mesmo período, cerca de 4000 ações diretas de inconstitucionalidade foram interpostas no Supremo Tribunal Federal. Em 230 anos de existência, a constituição dos Estados Unidos da América, promulgada em 1787, sofreu apenas 26 emendas. A instituição fundamental da sociedade brasileira é um estatuto *em processo*, fluido, efêmero e, sobretudo, não confiável¹¹.

Como diz Gandra, a constituição brasileira criou uma federação maior do que o país. Metade dos estados brasileiros e cerca de dois terços dos municípios só sobrevivem com transferências federais (no caso dos estados) e transferências federais e estaduais (no caso dos municípios). Este é um exemplo de *rent seeking* em larga escala: milhões de políticos (governadores, deputados, prefeitos e vereadores), burocratas, assessores, prestadores de serviços, fornecedores e construtores vivem à mercê da receita tributária coletada aos níveis mais elevados da estrutura federativa. Esse sistema cria uma forte separação entre quem paga e quem recebe e torna quase impossível ao cidadão comum avaliar custos e benefícios da atividade governamental. Do ponto de vista econômico, metade dos estados deveriam ser

¹⁰ Um exemplo complexo é a legislação de proteção ao meio ambiente, que tem que balancear os benefícios da preservação às gerações futuras com os custos da preservação à geração presente, sob a forma de não exploração de oportunidades de investimento e de renda. Ainda mais complexo é o caso dos *global commons*, em que o problema se coloca em termos planetários.

¹¹ Os comentários sobre a constituição são baseados em Ives Gandra, *De uma Constituição Provisória para uma Constituição Exclusiva* e Ney Prado, *A Inadiável Revisão Constitucional*, ambos em *Justiça & Cidadania*, 71, junho de 2006.

territórios federais e dois terços dos municípios deveriam ser distritos de municípios viáveis¹².

Outro exemplo de *rent seeking* em grande escala é o caráter corporativista da constituição, que regula empresas estatais, magistratura, representação classista, ministério público, instituições oficiais de crédito, polícias rodoviária e ferroviária, polícia civil, médicos, securitários, universidades estaduais, notários, fazendários, delegados de polícia, escolas oficiais, servidores públicos civis, índios, ministério público do trabalho e militar, empresariado nacional, entre muitos outros. A maioria desses segmentos da sociedade foi premiada com algum tipo de benefício ou proteção no texto constitucional.

O sistema político consagrado na constituição tem pelo menos três defeitos capitais, quando avaliado nos termos de uma democracia representativa. O primeiro é a super-representação das regiões onde predomina a sociedade tradicional (norte e nordeste), em contraposição à sub-representação da sociedade mais moderna (sudeste e sul), um casuísmo do regime militar preservado pelos constituintes de 1988. O segundo é a ausência de restrições à formação e funcionamento dos partidos políticos, que causou a multiplicação das “legendas de aluguel” e de todo tipo de oportunismo e corrupção política. O terceiro e talvez o mais importante é o divórcio entre os representantes (agentes) e os representados (principais), favorecido pelo sistema proporcional (não distrital) de eleições: uma vez eleitos, os agentes perseguem seus próprios interesses, à revelia dos cidadãos, sem que sejam passíveis de punição. A não imputabilidade estende-se aos burocratas governamentais, protegidos pela estabilidade no emprego e a proliferação dos “cargos de confiança” (burocratas apadrinhados por políticos)¹³.

A incapacidade de promover as chamadas “reformas estruturais” (previdenciária, trabalhista, tributária, regulatória, etc.) é um exemplo da rigidez institucional produzida por um sistema

¹² No caso dos estados, veja-se C. L. Martone, C. A. Longo, I. Torres, J. Moldau, e S. D. Silber, Uma Proposta de Reforma Tributária para o Brasil, FIPE. São Paulo, 1994.

¹³ O contrato feito entre o principal e o agente não tem cláusula rescisória no caso de mau comportamento: é preciso esperar quatro anos (no caso dos deputados) e oito anos (no caso dos senadores) para revogá-lo. No caso improvável de indiciamento, os agentes políticos e burocráticos gozam de “foro privilegiado” (só podem ser julgados pelo Supremo Tribunal Federal), o que garante impunidade na prática. É fácil perceber que o custo social desse sistema é desnecessariamente elevado.

político mal desenhado e não representativo, no qual corporações geradas pelos incentivos ao *rent seeking* conseguem bloquear sistematicamente mudanças institucionais de interesse da maioria dos cidadãos. Tal sistema político é míope, ou seja, é incapaz de antecipar problemas e evitar conseqüências negativas numa perspectiva de longo prazo¹⁴.

Finalmente, a constituição não protege com clareza os direitos dos cidadãos e não estabelece rigidamente os limites do estado. Quase tudo é passível de legislação. Quase tudo é questionável na justiça. Tudo o que é aprovado no congresso é legal, mas não é legítimo. A legitimidade decorre, de um lado, da real representatividade dos agentes (políticos) em refletir a vontade e os interesses dos cidadãos e, de outro lado, do respeito aos direitos dos cidadãos. Na ausência de ambas as coisas, a tendência é a lei não ser cumprida ou ser contestada judicialmente.

Um exemplo típico das distorções do sistema político é o instituto da *medida provisória*, pela qual o executivo legisla sobre os mais variados assuntos, com efetividade imediata. Defendida como um mal necessário, pois se argumenta que, sem ela, o governo ficaria paralisado em face da inoperância do congresso, a medida provisória é o que é: uma das aberrações de uma democracia que não funciona. Um outro exemplo, desta vez da ineficácia do sistema judiciário, é a tolerância do Supremo Tribunal Federal, o guardião da constituição, com os abusos de poder do governo. Por ocasião dos planos de estabilização monetária desde 1986, editados por medida provisória ou decreto-lei, o tribunal se omitiu, sob o argumento oportunista de que, se tais planos não dessem certo, os danos aos cidadãos poderiam ser reparados no futuro. Mais recentemente, o tribunal validou a criação e/ou aumento de impostos danosos aos cidadãos, como são as contribuições federais (PIS, COFINS, CPMF, CSLL). Ou seja, existe certa promiscuidade entre executivo e judiciário, permitindo ao primeiro amplo espaço legal para avançar sobre os direitos dos cidadãos e a economia privada.

¹⁴ A respeito do caráter “pragmático” das reformas estruturais, veja-se A. C. Pinheiro, R. Bonelli e B. R. Schneider, *Pragmatic Policy in Brazil: The Political Economy of Incomplete Market Reform*, Texto para Discussão 1035, IPEA. Rio de Janeiro, agosto de 2004.

A constituição concedeu generosos direitos a vários segmentos da sociedade, especialmente aos velhos. Com uma proporção de velhos na população em torno de 6%, o Brasil gasta mais de 12% do PIB com previdência social, quase o triplo do que gastam países com esta proporção e o equivalente ao gasto de muitos países europeus, em que a proporção de velhos é superior a 15%¹⁵. A opção pelos velhos é uma opção pelo passado, não pelo futuro. Além disso, a constituição estimulou a proliferação dos chamados programas sociais, que representam hoje cerca de 4% do PIB apenas a nível federal.

O Brasil é uma Cleptocracia

Com um peso na economia equivalente ao da maioria dos estados europeus, o estado brasileiro transformou-se num típico *transfer state*. Transfere 60% do gasto total, não investe quase nada, produz precariamente bens públicos de baixa qualidade e administra um aparato regulatório complexo e caótico¹⁶. Os cidadãos pagam uma carga tributária explícita de 37% da renda total e uma carga tributária implícita bem maior, se considerarmos pelo menos parte dos gastos privados com bens públicos que o governo deveria fornecer (justiça, segurança, saúde, educação, transporte, cultura, etc.). O Brasil transformou-se numa cleptocracia¹⁷.

O Quadro 1 estima a composição do gasto público no Brasil como proporção do PIB e suas fontes de financiamento. O Quadro 2 mostra a receita própria e a receita disponível para os três níveis da federação¹⁸.

¹⁵ H. Zylberstein, *Uma Nova Aposentadoria para os Novos Trabalhadores*, em Carlos A. Rocca (org.), Mercado de Capitais, Agenda de Reformas e Ajuste Fiscal, IBMEC, Editora Campos, 2007.

¹⁶ Na verdade, estamos subestimando as transferências. Se considerarmos o excesso de empregos no setor público (com produtividade nula ou negativa) e os recursos desviados pela corrupção (uma forma de transferência), o volume delas deve ser bem maior do que 60%.

¹⁷ O termo *transfer state* parece ter sido utilizado pela primeira vez por D. Lal, *The Political Economy of Economic Liberalization*, The World Bank Economic Review, v.1, n. 2, January 1987. A clara evidência empírica sobre o efeito perverso do tamanho do governo (exceto gastos de investimento e educação) sobre o crescimento econômico, para uma grande amostra de países por longos períodos de tempo, é constatada por R. J. Barro, Determinants of Economic Growth: a Cross-Country Empirical Study, MIT University Press, Cambridge, 1998.

¹⁸ Baseado em F. Giambiagi, *A Política Fiscal do Governo Lula em Perspectiva Histórica: Qual é o Limite para o Aumento do Gasto Público?*, Texto para Discussão 1169, IPEA. Rio de Janeiro, março de 2006.

Quadro 1
Gasto Público e seu Financiamento
(% do PIB)

1. Despesas	40
Transferências	23
Previdência Social	12
Programas Sociais	5
Serviço da Dívida	6
Investimentos	2
Demais Despesas	15
2. Financiamento	40
Impostos	37
Dívida Pública	3

Quadro 2
Receita Própria e Receita Disponível
(% do PIB)

	Própria	Disponível	Participação
União	25	20	54
Estados	8	10	27
Municípios	4	7	19
Total	37	37	100

O setor público tem uma restrição orçamentária frouxa (*soft budget constraint*), especialmente a nível federal. Primeiro se definem as necessidades para depois se buscarem os recursos. Quando os recursos não são suficientes, criam-se novos tributos, aumentam-se alíquotas ou recorre-se ao endividamento público. Dado o divórcio entre a opinião pública e a classe política e a não imputabilidade geral, é sempre vantajoso ao executivo subornar o congresso para aprovar projetos de seu interesse, contando com a complacência do judiciário¹⁹. Se medidas desse tipo não forem possíveis no curto prazo, basta apertar-se a

¹⁹ Um exemplo recente é o “balcão de negócios” instalado pelo executivo no congresso para aprovar a prorrogação da CPMF. O governo oferece a deputados e senadores empregos, verbas orçamentárias e áreas de influência nos ministérios e empresas estatais em troca de seus votos, sob o olhar pasmo dos cidadãos, que serão chamados a pagar a conta dos negócios realizados. Outro exemplo é a ameaça, feita publicamente pelo ministro da fazenda Mantega, de que *ele* aumentaria outros impostos se a CPMF não fosse prorrogada. Um burocrata,

fiscalização sobre um sistema tributário que se estima conter 40% de evasão (mais sobre isso abaixo). Na ausência de uma restrição orçamentária rígida, existe um viés na direção do aumento da participação do setor público na economia: entre 1993 e 2007, o gasto público total passou de 25% para 40% do PIB²⁰.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi um avanço institucional importante, aceita qualquer aumento de despesa, desde que o endividamento permaneça sob controle, isto é, desde que a receita aumente proporcionalmente. Além disso, nos cinco anos de sua vigência, a lei não conseguiu punir um administrador público sequer, a despeito das centenas de casos claros de violação em todas as esferas de governo. A lei tem por objetivo proteger os credores do governo, garantindo sua solvência no curto prazo, mas não protege o cidadão. Do ponto de vista do credor, o único critério relevante para avaliar a qualidade de seu ativo é a capacidade de pagamento do devedor, isto é, sua capacidade de geração de receita, não importa por que meios e com que conseqüências²¹.

A CLT, uma herança da ditadura getulista, é um excelente exemplo da ilegitimidade da lei. A pretexto de proteger o trabalhador, a legislação permite uma única modalidade de contrato de trabalho (*one size fits all*), não respeitando a grande diversidade de situações de emprego no mercado de trabalho. Além disso, estabelece uma série de direitos (encargos trabalhistas) que oneram a relação de emprego. Os resultados são conhecidos: menos da metade da força de trabalho enquadra-se na legislação, ficando a maioria na “informalidade”. A legislação reduz o volume de emprego possível na economia e estabelece uma discriminação entre

teoricamente um agente a serviço dos cidadãos, acha-se no direito de ameaçar os cidadãos com novos tributos. É como se o CFO de uma empresa ameaçasse confiscar o lucro dos acionistas: seria imediatamente demitido.

²⁰ Desde 2004, as despesas primárias reais (exceto serviço da dívida) do governo central têm crescido 8% ao ano. A dívida líquida do setor público (exceto empresas estatais), em termos reais, que se manteve estabilizada entre 2003 e 2005, voltou a crescer 5,1% em 2006 e 2,5% em 2007 (até setembro), a despeito de a taxa média real de juro (*selic*) ter caído de 12,6% em 2005 para 11,6% em 2006 e 7,7% em 2007. Ou seja, o aumento das despesas correntes do governo federal “comeu” o aumento da carga tributária e a economia substancial no serviço da dívida propiciado pela queda do juro real.

²¹ No longo prazo, a lei é incapaz de garantir solvência. Como existe um limite para a fração de recursos que o governo consegue extrair do setor privado e como os gastos públicos aumentam continuamente, é apenas questão de tempo para ocorrer a explosão da dívida pública e a insolvência.

trabalhadores de primeira classe (formais) e de segunda classe (informais)²². É claro que a deformação econômica e social conhecida como informalidade não se deve apenas à legislação trabalhista. Na verdade, existem *empresas informais*, que contratam trabalhadores informais. Visto sob esta ótica, o problema da informalidade resulta da matriz institucional como um todo, como mostra de Soto, mas especialmente da indefinição, falta de garantias e complexidades legais envolvidas nos direitos de propriedade²³.

Uma economia informal estimada em 40% do PIB é, ao lado de um sistema educacional público que gasta 8% do PIB, mas é incapaz de educar, uma clara evidência das falhas institucionais no país. Os economistas reconhecem que, no mundo moderno, crescimento é, antes de tudo, crescimento e difusão do conhecimento. É a disparidade de conhecimento, em sentido amplo, o maior fator explicativo da disparidade de renda per capita entre países ricos e pobres. O fato de que dois terços da população brasileira são analfabetos funcionais é um indicador decisivo do fracasso do processo de desenvolvimento brasileiro.

É Possível Construir uma Nova Matriz?

Esta rápida reflexão é suficiente para mostrar que as instituições brasileiras divergem substancialmente do paradigma estabelecido nas seções 2 e 3. Nesta altura, é conveniente recapitular os pontos principais de divergência. Do ponto de vista das instituições, vimos que:

- (i) A matriz institucional não cumpre as três funções para as quais ela existe. Primeiro, o arcabouço institucional, a começar da própria constituição, é instável, incerto e não confiável: não define com clareza os direitos de propriedade; permite franca contestação judicial dos contratos; não estabelece com precisão os direitos dos cidadãos e os limites do estado. Como conseqüência, a previsibilidade é baixa e o

²² A título de exemplo, suponha que a lei estabelecesse que as lojas de sapatos só pudessem vender o número 38 (média dos tamanhos de pé na população). Fatalmente haveria sapatos de outros números vendidos clandestinamente ou produzidos em casa. O nível de bem-estar da comunidade seria menor do que na ausência da lei.

²³ Sobre a informalidade e suas causas, veja-se o excelente trabalho de H. de Soto, O Mistério do Capital, Editora Record. São Paulo, 2001.

risco institucional é relevante para as decisões dos agentes. Segundo, os *custos de transação* na economia são elevados, resultado da abundância e complexidade de normas e regulamentos, da burocracia excessiva, da morosidade da justiça, da corrupção generalizada, da carga tributária elevada e da má qualidade dos bens públicos oferecidos pelo estado. Terceiro, a matriz de incentivos premia a distribuição de riqueza, através de estímulos generalizados ao *rent seeking*, e pune a criação de riqueza, através das atividades produtivas.

- (ii) O sistema político tem falhas fatais de representatividade, criando um divórcio entre os agentes (o aparato político-burocrático) e os principais (cidadãos). Junto com a não imputabilidade dos agentes, esse sistema os estimula a perseguir seus próprios interesses, à revelia dos cidadãos. As conseqüências são a irresponsabilidade, a corrupção, o desperdício de recursos e, sobretudo, um padrão de alocação de recursos públicos que não coincide com os interesses da coletividade como um todo. O caráter arbitrário e pouco transparente das decisões em matéria de políticas públicas e a ausência de mecanismos de avaliação de resultados e imputação de responsabilidades contribuem para a baixa eficiência do setor público. O cidadão tem a percepção de que muito se gasta, mas os resultados não aparecem²⁴.
- (iii) A matriz institucional brasileira é fluida onde deveria ser rígida (direitos de propriedade, respeito aos contratos, limites do estado) e rígida onde deveria ser flexível (sistema de previdência social, legislação trabalhista, vinculações de receitas orçamentárias). Mostra pouca ou nenhuma capacidade de resposta a mudanças no ambiente econômico e social e é incapaz de antecipar problemas, especialmente quando as conseqüências se dão no longo prazo. As organizações geradas pela matriz institucional têm o poder de bloquear mudanças, quando estas contrariam seus interesses corporativos²⁵.

²⁴ Um exemplo imediato é a baixa fração dos investimentos nos gastos totais do setor público. Uma conseqüência óbvia são os “apagões” atuais ou virtuais nos setores de infra-estrutura (transportes, energia, portos, etc.). É pouco provável que os cidadãos aprovelem esse padrão de alocação de seus recursos transferidos compulsoriamente ao estado.

²⁵ Um dos muitos exemplos de rigidez e uma das causas do atraso relativo do país nos últimos 30 anos é o seguinte. Para proteger os interesses da indústria local, sob a égide da defesa da soberania nacional ou de idéias

Do ponto de vista do setor público, vimos que:

- (i) O sistema tributário não atende a qualquer dos princípios de finanças públicas. Ele se caracteriza por alíquotas elevadas, impostos em cascata, vários impostos incidentes sobre a mesma base, impostos sobre receita bruta e transações, imprevisibilidade, iniquidade. Como um sistema tributário tradicional é incapaz de gerar uma receita de 37% do PIB e na ausência de limites constitucionais ao tamanho do setor público, construiu-se um “frankenstein” tributário que reduz a eficiência da economia, inibe o investimento produtivo e retarda o crescimento.
- (ii) O setor público é um *transfer state*: dos gastos totais de 40% do PIB, pelo menos 23% são transferências, 15% são despesas de custeio e 2% investimentos. O estado renunciou à sua função fundamental, o provimento de bens públicos, para concentrar-se em políticas de redistribuição de renda, apoiado por mecanismos generalizados de *rent seeking*, priorizados pela matriz institucional. As bandeiras políticas convencionais (justiça social, alívio da pobreza, proteção aos mais carentes) têm servido de pretexto para a expansão indiscriminada do aparato estatal, com benefícios raramente proporcionais ao volume de recursos alocado nesses programas. Os bens públicos tradicionais (justiça, segurança, educação, saúde) são produzidos em quantidade e qualidade desproporcionalmente baixas quando comparadas com a contribuição tributária dos cidadãos, o que força estes últimos a alocar parte de seu orçamento na aquisição desses bens. Isso faz com que a carga tributária real seja ainda maior do que a contábil.
- (iii) As falhas institucionais discutidas acima fazem com que a relação entre o cidadão e o estado não tenha parâmetros éticos, caracterizando-se como uma cleptocracia. É impossível, nessas condições, estabelecer soluções cooperativas para os problemas econômicos e sociais. Não há lideranças legítimas para mediar os conflitos. O cidadão, a parte mais fraca da relação, sendo permanentemente lesado, reage se recusando a cooperar. A evasão fiscal, o refúgio na informalidade, certas formas de

equivocadas de auto-suficiência, o Brasil levou décadas para abrir sua economia ao comércio e ao investimento internacionais, renunciando a essa importante fonte de crescimento, que vem resgatando muitos países asiáticos da pobreza e do atraso.

criminalidade ou simplesmente a indiferença podem ser vistas como mecanismos de defesa contra um estado cleptocrático.

Em maior ou menor grau, o Brasil compartilha essas falhas institucionais com os demais países da América Latina. A herança cultural ibérica, comum a esses países, pouco contribuiu para a construção de sociedades abertas na região. Algumas idéias-força, embora não exclusivas, ganharam aqui predominância nos meios intelectuais, políticos e em largos segmentos da própria opinião pública. Essas idéias têm ajudado a formar e legalizar instituições e políticas públicas que, em última instância, são responsáveis pelo atraso relativo de grande parte da região. Assim, por exemplo, a idéia de “justiça social” serve para justificar políticas de redistribuição de renda de eficácia discutível, mas de grande apelo eleitoral, assim como incentivos generalizados ao *rent seeking*; a desconfiança entranhada do “mercado” leva a intervenções irracionais na economia e ao excesso de burocracia e regulamentação; a crença no “imperialismo” (*nós somos pobres porque eles são ricos* ou *eles são ricos porque nós somos pobres*) justifica o protecionismo, a hostilidade ao capital estrangeiro e a participação acanhada na economia mundial; as distorções e a inoperância da democracia representativa produzem uma série de *ismos* típicos da região, como autoritarismo, caudilhismo, salvacionismo, populismo, cartorialismo, clientelismo, nepotismo e outros²⁶.

Nos últimos 27 anos, desde a volta dos governos civis, podemos identificar três fases sucessivas da expansão do setor público. A primeira é a do governo Sarney, na qual predominou o populismo e, por curto período de tempo (Plano Cruzado), o salvacionismo. Houve um avanço significativo do estado, mas sem direção, ao sabor do jogo político²⁷. O

²⁶ Sobre essas e outras idéias correntes na América Latina, veja-se P. A. Mendoza, C. A. Montaner e A. V. Llosa, *Guide to the Perfect Latin American Idiot*, Madison Books. New York, 2001. Dos mesmos autores, veja-se também *A Volta do Idiota*, Odisséia Editorial. Rio de Janeiro, 2007. É fácil identificar os “idiotas” descritos no livro com figuras de grande projeção na região, como Chavez, Morales, Lula, Kirchner, todos eles variedades da mesma espécie, como os tentilhões de Darwin nas Galápagos.

²⁷ Um documento emblemático dos novos tempos democráticos foi o *Livro Branco do Déficit* (1985), produzido pelo Ministério do Planejamento, que emprestou uma pseudo-autoridade intelectual àquilo que os políticos fariam de qualquer maneira, ou seja, a expansão do estado. Em seguida, veio a constituição (1988), já discutida na seção 4.

governo Collor deteve, por curto período, o processo de expansão e iniciou reformas importantes (abertura comercial, privatização), mas o desastre da política macroeconômica e a imposição de um estilo exclusivista de corrupção impediram sua continuidade. A segunda fase, iniciada no governo Franco e continuada nos oito anos do governo Cardoso, retomou vigorosamente o crescimento do estado, a despeito do avanço da privatização e da abertura ao comércio exterior. Em que pese sua retórica liberal, o governo Cardoso produziu a maior expansão fiscal da história da república, saindo de uma carga tributária de menos de 25% do PIB em 1993 para 32% em 2002. A dívida pública subiu de 33% para 56% do PIB no período, mesmo com receitas de privatização da ordem de US\$100 bilhões. É relevante também o fato de que o governo Cardoso quebrou o país duas vezes, em novembro de 1998 e em agosto de 2002, sendo em ambas as ocasiões salvo da moratória pelo pronto socorro do FMI e da comunidade internacional.

A terceira fase, iniciada em 2003 com o governo Lula, é mais consistente, pois aproveita-se intencionalmente da permissividade institucional para realizar a ocupação do estado pelo partido (PT), ampliar a burocracia, confundir os já precários marcos regulatórios, depreciar ainda mais a classe política e fazer proliferar os programas de redistribuição de renda. A extraordinária bonança criada pela expansão do comércio internacional desde 2003 tem permitido a Lula a feliz combinação de uma rápida expansão da burocracia e do *transfer state* com a estabilidade macroeconômica e o crescimento do consumo interno, o que explica a popularidade de seu governo²⁸. No entanto, a expansão adicional do setor público, sobre um patamar de 40% do PIB, criará graves problemas no futuro, quando a bonança mundial passar. A reversão do longo processo de expansão fiscal, iniciado por Sarney, acelerado por Cardoso e consolidado por Lula será um teste difícil para a frágil e mal desenhada matriz institucional do país.

²⁸ O *boom* das *commodities* ajuda a explicar também o sucesso do governo Chavez na Venezuela e do governo Kirchner na Argentina. A respeito do PT no governo e suas conseqüências, veja-se J. Pastore, *As Regras do Governo Lula e o Brasil no Longo Prazo*, trabalho não publicado, setembro de 2007.

Além da expansão do estado, uma segunda vertente latino-americana do ideário brasileiro é a política externa, caracterizada pela hostilidade ao primeiro mundo, especialmente aos Estados Unidos. Essa hostilidade, oriunda da crença no imperialismo, tem levado o governo a recusar uma aproximação maior com os países avançados para refugiar-se no Mercosul (expandido para incluir a Venezuela de Chavez) e em acordos com países do terceiro mundo em geral. A prioridade ao comércio sul-sul e a atitude não construtiva da diplomacia brasileira nas negociações da ALCA, do acordo com a União Européia e da Rodada Doha são evidências da concepção “pobres contra ricos” do governo Lula. Se acreditarmos que a maior integração do Brasil aos países avançados é não só uma fonte importante de crescimento, mas também um atalho para o aperfeiçoamento institucional e a construção de uma sociedade moderna, concluiremos que nessa área também o país está retardando seu processo de desenvolvimento.

As distorções e disfunções institucionais discutidas aqui impõem naturalmente a pergunta: até quando o país poderá conviver com uma democracia representativa que não funciona? Ou, dito de outra maneira: é possível, pela via democrática, reformar as instituições de tal forma que se aproximem mais do paradigma exposto nas seções 2 e 3? A paralisia da agenda de “reformas estruturais” desde o segundo mandato de Cardoso sugere que não. O processo de destruição institucional patrocinado pelo governo Lula desde seu início também sugere que não²⁹.

Alguns juristas têm proposto uma *revisão constitucional exclusiva* como início de solução para os problemas institucionais: representantes seriam eleitos, por voto distrital, para o fim específico de revisar a atual constituição, de tal forma que ela reflita mais fielmente a vontade e as opiniões da população. Nada pode haver de mais democrático. O problema está

²⁹ Alguns exemplos são o “mensalão”, a ocupação do estado pelo partido, a confusão regulatória, o financiamento do MST e das centrais sindicais.

em como viabilizar a proposta, que certamente enfrentaria forte reação da classe política e burocrática e das organizações que se nutrem da atual matriz institucional³⁰.

Uma segunda alternativa, mais limitada, consiste em incluir, no texto constitucional atual, uma *restrição orçamentária rígida* para o setor público, como ponto de partida para deter e gradualmente reverter a expansão do estado. Uma proposta moderada consiste em manter constante a carga tributária real e a dívida pública real até que a primeira seja reduzida, por exemplo, a 27% do PIB (10 pontos percentuais abaixo da atual). A cada ano, as alíquotas dos impostos mais deletérios seriam reduzidas o suficiente para gerar a mesma receita em termos reais. Ao final do processo (em torno de seis anos), esses impostos desapareceriam, abrindo espaço para uma reforma capaz de construir um sistema tributário ético e previsível no país. Batizei essa proposta de Lei de Responsabilidade Fiscal II. Ao contrário da atual lei, que é indiferente quanto ao tamanho do setor público, a lei proposta inverte a lógica política vigente: ao invés de definir os gastos para depois buscar os recursos, definem-se primeiro os recursos, deixando ao sistema político a tarefa de alocar recursos escassos entre fins alternativos. Além de sua eficácia em reduzir o peso do estado, a LRF II teria um importante papel educativo sobre o sistema político³¹.

Seja qual for a proposta, os objetivos são claros: melhorar as instituições, limitar o estado e retomar o desenvolvimento. Num mundo cada vez mais integrado e competitivo, em que a expansão do conhecimento, sua difusão e uso produtivo são os motores do crescimento, um país inadaptado como o Brasil terá pouca chance de sucesso com a atual matriz institucional.

³⁰ Veja-se a revista *Justiça & Cidadania*, 71, junho de 2006, dedicada ao tema.

³¹ Essa proposta foi inspirada na política *starving the beast*, proposta pelos assessores do presidente Reagan nos EUA nos anos 80. Para uma exposição, veja-se Martone, op cit.