

Desigualdade, Democracia e Fragilidade Fiscal no Brasil

Marcos Mendes

Consultor Legislativo do Senado Federal

**Seminário “A Economia Política do Processo Orçamentário no
Brasil”**

Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI) e
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP



Vice-Presidente do Insper (Instituto de Ensino e Pesquisa)

Apresentação de Samuel Pessoa
Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia
da Fundação Getúlio Vargas

MARCOS MENDES

POR QUE O BRASIL CRESCER POUCO?

Desigualdade, democracia e
baixo crescimento no país do futuro

Existem diversos diagnósticos sobre o baixo crescimento da economia brasileira.

No entanto, nenhum deles consegue chegar perto da análise exposta tão brilhantemente pelo economista Marcos Mendes neste livro. Mendes utiliza seu conhecimento teórico e sua extensa experiência no setor público para explicar ao leitor o motivo do baixo crescimento econômico ser uma escolha nossa, uma decisão que se traduz na perversa combinação de

- altos gastos públicos
- elevada carga tributária
- baixo investimento público
- baixa qualidade dos serviços de educação
- insegurança jurídica
- baixa poupança do setor público

O Brasil está preso em uma armadilha de baixo crescimento que coloca em risco, inclusive, todas as conquistas sociais do período pós-Constituição de 1988.

O livro de Marcos Mendes revela essas “verdades inconvenientes” e nos aponta a saída, que passaria, necessariamente, pela retomada da agenda de reformas, redução dos subsídios para empresas e focalização da política distributiva.

Essa leitura é obrigatória para quem quer entender os problemas de crescimento da economia brasileira.

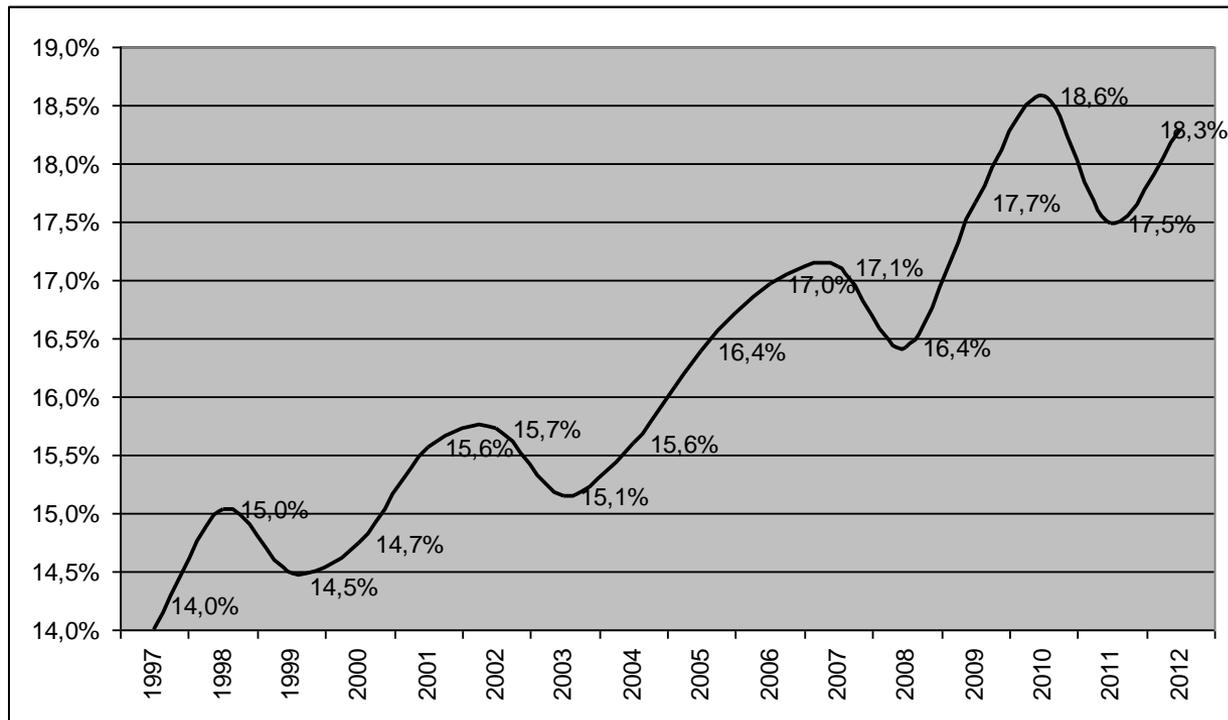
Mansueto Almeida,

Desde a redemocratização (1985) , seja qual for o partido no comando do Governo Federal, o cenário fiscal brasileiro é marcado por:

- Gasto corrente alto e crescente;
- Carga tributária que sobe e tenta acompanhar o aumento do gasto corrente;
- Déficit público pressionando para baixo a poupança pública;
- Compressão dos investimentos em infraestrutura.
- Complexidade e ineficiência do sistema tributário

Gasto corrente crescente

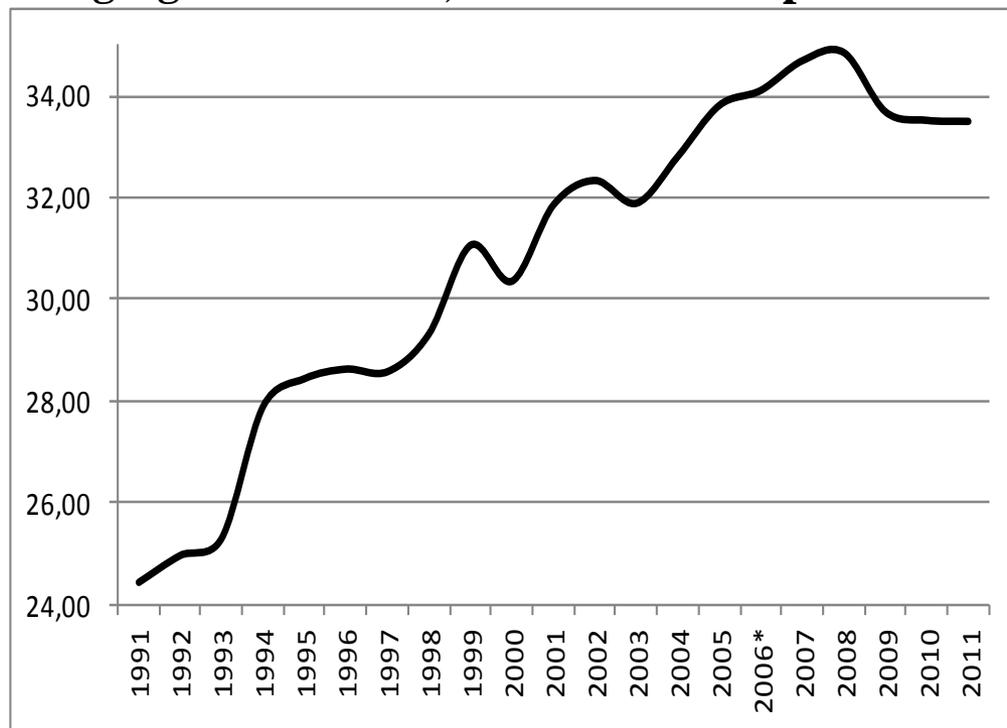
Gráfico *- Despesa Primária do Governo Central: 1997-2012 (% do PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Despesa da União por Grupo de Natureza de Despesa. Deflator: IGP-DI.

Carga Tributária Crescente

Carga Tributária Agregada de União, estados e municípios: 1991-2011 (% do PIB)



Fonte: Secretaria da Receita Federal e www.ipeadata.gov.br

- Um grande número de economistas já está rouco de falar que esse padrão de política fiscal reprime o crescimento econômico.
- Os políticos “teimam” em não escutar tais argumentos e continuam a expandir o gasto.
- Seja qual for o partido ou ideologia no poder, o padrão fiscal tem sido basicamente o mesmo (com algumas variações de ênfase, na margem).
- Dissonância cognitiva dos políticos?
- Ou será que nós, economistas, não estamos enxergando alguma coisa relevante que os políticos podem intuir?

- Talvez os economistas ainda não tenham entendido as “causas profundas” do persistente e duradouro padrão fiscal expansionista, ineficiente e prejudicial ao crescimento da economia.
- Minha conjectura: a “causa profunda” seria a coexistência de alta desigualdade de renda e de patrimônio com ampla democracia.

Democracia = governo suscetível a pressões políticas

Desigualdade = sociedade formada por grupos muito diferentes entre si, com diferentes dotações de capital humano, renda e riqueza, e que demandam do governo políticas distintas

Para evitar uma crise política e preservar a democracia, o governo lança mão de diversas políticas de gasto público e regulação econômica que distribuem renda e patrimônio em favor dos diferentes grupos sociais:

- a) Os ricos
- b) Os pobres
- c) Alguns grupos de renda média

Em contraste, nas sociedades menos desiguais, há o chamado “consenso da classe-média”:

(...) sociedades que não são polarizadas são capazes de chegar a um consenso sobre os bens públicos e sobre o desenvolvimento econômico em geral (...) as sociedades de classe média relativamente homogênea têm mais renda e maior crescimento, elas têm mais infraestrutura e maior acumulação de capital humano, possuem melhores políticas econômicas, mais democracia, menos instabilidade política, desenvolvem setores mais modernos, e exibem maior grau de urbanização. (Easterly, 2001, p. 318, 332) (Tradução livre)

- Desde o início da colonização, o Brasil é um país de alta desigualdade.
- Mesmo com a queda recente da desigualdade, o nosso Índice de Gini ainda é elevado (0,526 em 2012: 3º maior da AL, ficando abaixo apenas de Honduras e Colômbia)
- Uma característica tão marcante da história do país provavelmente tem consequências relevantes sobre: a qualidade das instituições, as escolhas políticas e o crescimento de longo-prazo.

- A literatura internacional já avançou bastante na análise do impacto da desigualdade sobre as escolhas públicas. Curiosamente, no Brasil, onde a desigualdade é alta, nós damos pouca relevância a essa variável.
- No Brasil há muita pesquisa sobre a desigualdade e suas causas, mas poucos estudos sobre os **efeitos da desigualdade no desempenho da economia**.
- Referências sobre o tema no Brasil: Pessôa (2011) tem chamado atenção para a mudança do contrato social brasileiro a partir da Constituição de 1988, a favor de menor desigualdade, aceitando-se o custo do menor crescimento. Alston et al (2012) falam em mudança nos “*beliefs*” da sociedade em favor da redução da desigualdade, o que teria gerado “inclusão com dissipação de recursos”.

No modelo político brasileiro pós-1985, com **DESIGUALDADE+DEMOCRACIA**, têm sido criados diferentes mecanismos de canalização de benefícios e privilégios aos ricos, aos pobres e a alguns segmentos organizados das classes situadas entre os dois extremos. Parte significativa desses privilégios e benefícios transita pelo orçamento público. Daí a expansão dos gastos e o modelo fiscal expansionista e ineficiente.

Movimentos redistributivos via Estado

- para os ricos (ao longo de toda a história do país)
- para os pobres, clientes passivos (após à redemocratização)
- para grupos de renda média, demandantes ativos (após à redemocratização)

Redistribuição para os ricos – O que diz a literatura

- Desigualdade cria sistema político, judiciário e regulatório a favor dos ricos (Glaeser et al – 2003; Engerman e Sokoloff – 2002)
- Na presença de desigualdade os direitos de propriedade são mal regulados, com viés a favor dos ricos (Gradstein – 2007, Sonin - 2003)
- “Instituições econômicas extrativistas” (Acemoglu e Robinson – 2011)
- Instituições extrativas e desigualdade se realimentam (Chong e Gradstein – 2007)

Redistribuição para os ricos - Exemplos ilustrativos

- Ascensão e queda EBX: contribuições de campanha e proximidade do poder, contorno a regras de sociedades abertas com leniência/incapacidade da CVM, forte acesso a créditos subsidiados no BNDES, violação dos direitos de acionistas minoritário;
- Captura da regulação do sistema de transporte urbano de ônibus por empresários do setor (subsídios à tarifa);
- Política de campeões nacionais (subsídio creditício);
- Proteção à competição internacional seletiva a setores com conexões e poder de *lobby*;
- Sucessivos perdões a dívidas agrícolas de grandes produtores (estatização de custos);
- Captura dos incentivos de desenvolvimento regional pelas elites dos estados mais atrasados (subsídio creditício no âmbito dos fundos constitucionais);
- Caputura dos recursos de *royalties* de petróleo pelas elites municipais (desvio de recursos públicos).

Consequências para a política fiscal

- Custo fiscal dos financiamentos subsidiados, dos recursos desviados ou dos passivos assumidos pelo setor público;
- Complexidade do sistema tributário se deve, em parte, aos mecanismos de exceção obtidos por meio de *lobby*.

Redistribuição para os pobres

- Necessidade de votos para sobreviver em uma democracia leva os políticos a expandir as políticas sociais;
- Os pobres são um contingente numeroso de eleitores e não podem ser deixados de lado (Alesina e Rodrik - 1994; Person e Tabellini – 1994);
- Face mais visível da expansão do gasto público corrente: elevação do salário-mínimo real, benefícios de prestação continuada (BCP), aposentadorias rurais, Bolsa Família, Abono Salarial, etc.
- Clara vinculação entre redemocratização, desigualdade e expansão do gasto público.

Despesa com programas de transferência monetária para os pobres: 2002 vs. 2012

	% do PIB		Variação Real 2002-2012 (%)	
	2002	2012	Total	Per Capita
Bolsa Família (A) ⁽¹⁾	0,11	0,48	606	535
Benefícios aos idosos e aos deficientes de baixa renda (LOAS) ⁽²⁾	0,23	0,66	382	334
Benefícios previdenciários urbanos = 1 SM ⁽³⁾	0,80	1,26	165	138
Benefícios previdenciários rurais = 1 SM ⁽³⁾	1,12	1,53	130	107
Sub-total de despesas com impacto redistributivo (A)	2,27	3,93	179	151
Abono e Seguro Desemprego (B)	0,49	0,88	206	175
Total das despesas com impacto redistributivo e vinculadas ao SM (C) = (A)+(B)	2,75	4,81	183	155
Total da despesa primária (D)	15,72	18,28	96	77
(A) / (D)	14,4%	21,5%		
(C) / (D)	17,5%	26,3%		

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado primário do Governo Central, e Ministério do Desenvolvimento Social.

(1) Valor de 2002 corresponde ao somatório dos programas assistenciais incorporados pelo Bolsa Família em 2004.

(2) Valor de 2002 informado pelo MDS (<http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/indice.htm>)

(3) Calculado aplicando-se a participação percentual dos benefícios urbanos e rurais na despesa total de 2011 à despesa total de 2012.

Deflator: IPCA

Redistribuição para os níveis intermediários de renda

Não só os pobres ganham poder de barganha em um sistema democrático. Outros grupos de renda intermediária têm poder de pressão sobre os políticos. Conforme Robinson (2008) esses grupos são:

- homogêneos e numerosos: além dos pobres, os devotos de religiões populares, os idosos, os grupos étnicos;
- conseguem resolver seu problema de ação coletiva: associações e sindicatos;
- convivem no mesmo ambiente social dos políticos: funcionários públicos;
- votam em maior número: idosos e jovens vs. crianças.

Exemplos ilustrativos

- Remuneração e aposentadoria privilegiadas para os servidores públicos
- Ensino superior gratuito para os filhos das classes média e alta
- Estatuto do Idoso e Estatuto da Juventude
- Sindicato de trabalhadores formais bloqueando reforma da previdência e das leis do trabalho
- Sindicato de professores bloqueando reformas na educação
- Sistema de cotas raciais favorecendo a classe média negra/parda.

Tabela 5.1 - Despesas Primárias do Governo Federal a Favor dos Idosos: 2002 vs. 2012

	% do PIB		Variação Real 2002-2012(%)	
	2002	2012	Total	Per Capita
Benefícios ao Idoso (BPC - LOAS) ^{(1) (2)}	0,08	0,29	479	421
Benefícios previdenciários urbanos = 1 SM ⁽³⁾	0,80	1,26	165	138
Benefícios previdenciários rurais = 1 SM ⁽³⁾	1,12	1,53	130	107
Demais benefícios previdenciários do RGPS	4,04	4,41	84	66
Aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais ⁽⁴⁾	2,03	1,68	40	26
Total da despesa pró-idoso (A)	8,07	9,16	92	72
Total da despesa primária (B)	15,72	18,28	96	77
(A)/(B)	51,3%	50,1%		

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (resultado primário do Governo Central), Boletim Estatístico de Pessoal, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Anuário Estatístico da Previdência Social.

Potencialização da disputa redistributiva e do rent-seeking

- Com a entrada dos grupos de renda baixa e intermediária após à redemocratização, multiplicam-se as demandas por privilégios; os interesses cruzados e conflitantes; com impacto sobre as finanças públicas (Lisboa e Latif, 2013).
- Os ricos, antes em posição privilegiada, passam a ter que pagar parte da conta por meio de tributação alta, crescente e distorciva.
- Os mecanismos redistributivos se multiplicam de tal forma, que fica difícil saber quem é ganhador ou perdedor líquido.

O vale-tudo redistributivo (quase sempre via orçamento público)

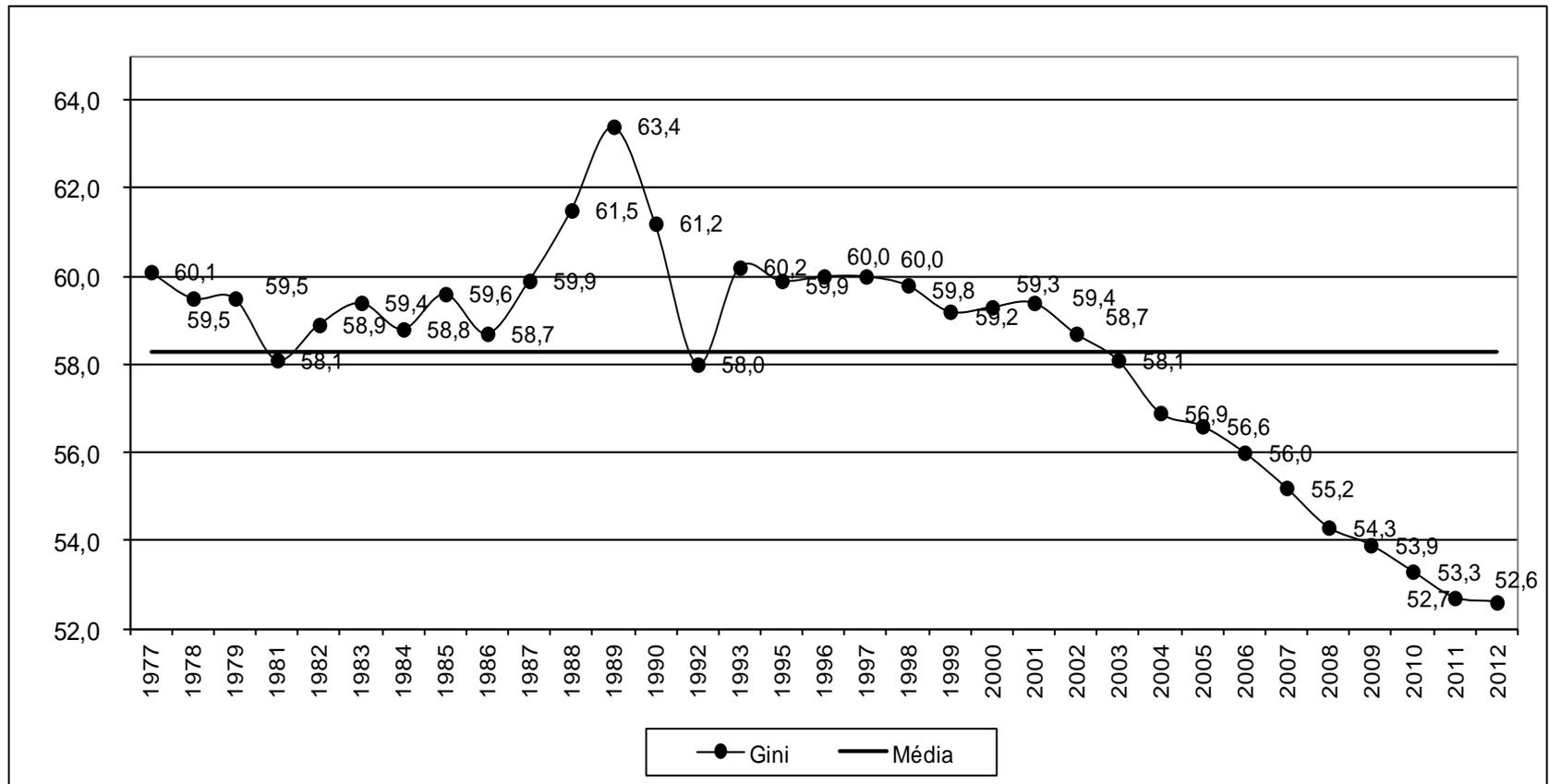
Os políticos aprendem o jogo de focar privilégios em algumas clientelas e esconder custos:

- Pedágio barato para agradar o eleitorado compensado por financiamento subsidiado aos concessionários;
- Fundos de pensão estatal são usados para financiar empreendedores com acesso ao poder e posteriormente compensados por socorro financeiro;
- Resgate financeiro de pequenos agricultores embute socorro aos grandes proprietários;
- Instituições financeiras públicas e sua burocracia beneficiam-se de taxas de administração elevada cobrada de programas públicos que, em tese, seria direcionados aos mais pobres (FGTS, Seguro-Desemprego, Minha Casa Minha Vida, Fundos de Desenvolvimento Regional);
- Meia-entrada em espetáculos e passe-livre no transporte público financiados pelos demais usuários e pelo erário.

Não seria possível “zerar o jogo” e estabelecer um sistema mais racional e limitado de transferências de renda e privilégios a grupos?

- Interesse por reformas parciais, mas bloqueio a reforma integrais: cada grupo tem diferentes dotações de capital humano e de poder de mercado, a remoção da restrição a um grupo prejudica outro (Rajan, 2009);
- Incerteza gera maioria a favor do *status quo* – Fernandez e Rodrik (1991);
- Baixa capacidade de organização (e de identificação) dos perdedores líquidos;

O que esperar no longo prazo?



Um ciclo virtuoso?

- Se a desigualdade é a causa da intensidade do conflito distributivo e do rent-seeking, o fato de a desigualdade estar caindo pode levar a um cenário de menor conflito e maior espaço para reformas no futuro. (Banerjee e Duflo – 2003; Saint Paul e Verdier – 1993; Easterly – 2001)
- Redução da pobreza diminui a restrição ao crédito enfrentada pelos pobres, e aumenta sua capacidade de ascensão social via mercado de trabalho (Banerjee e Newman - 1993, Galor e Zeira - 1993, Ghatak e Jiang - 2002)
- Ambos fenômenos reduzem a demanda por transferências de renda e aumentam demanda por serviços públicos de qualidade, geradores de externalidades positivas para o crescimento
- Possibilidade de ciclo virtuoso de inclusão, reformas e crescimento

Ou um ciclo vicioso?

- A desigualdade precisa cair muito, o que significa que a política social precisa ser muito eficiente, ao mesmo tempo em que a redistribuição para as classes intermediárias e os ricos não pode ser expressiva, como é atualmente;
- A disciplina fiscal precisa ser respeitada para que se imponha um limite máximo ao redistributivismo e para que não sejam grandes os impactos negativos sobre a estabilidade macroeconômica.

O Brasil cumpre tais requisitos?

- Não está claro que a sociedade, e a classe política, em particular, esteja convencida da importância da disciplina fiscal, que vem sendo dilapidada ao longo dos anos;
- Há sinais de que a desigualdade vai parar de cair e se estabilizar em nível ainda elevado (Souza e Medeiros, 2013);
- Parcela substancial dos ex-pobres ainda é vulnerável a voltar para a pobreza em caso de deterioração macroeconômica (Ferreira et al, 2013);
- Capacidade do Estado brasileiro para reduzir desigualdade é menor do que se pensa (Siqueira et al., 2013)
- Perspectiva de apropriação de rendas com o advento do pré-sal aguçou o espírito *rent-seeking* e pode prolongar o atual regime de expansão fiscal, baixa eficiência e baixo crescimento.

Que recomendações se poderia fazer?

- Reformas amplas estão fora de cogitação: é preciso definir reformas prioritárias, que gerem redução da desigualdade e crescimento, para aumentar as chances de um ciclo virtuoso;
- Aproveitar janelas de oportunidade para fazer reformas pontuais possíveis (ex: melhoria do marco de concessões frente às dificuldades de curto prazo);
- Resistir às contra-reformas (ex: fim do fator previdenciário) e à deterioração das instituições garantidoras da responsabilidade fiscal;
- Criar mecanismos institucionais que dêem transparência aos custos e benefícios dos programas públicos, deixando evidentes os ganhadores e perdedores em cada caso;
- Contar com a liberdade de imprensa e melhorias do sistema de justiça (judiciário e MPF) para conter o apetite dos diferentes grupos.

Efeitos colaterais de reformas?

O redistributivismo, para ricos, pobres e classes intermediárias não traz apenas as consequências negativas.

Ele tem a função de garantir a estabilidade democrática em uma sociedade desigual. O governo atua colocando panos quentes nos conflitos, dando a cada grupo um quinhão, para que não haja tentativa de sublevação política por grupos insatisfeitos.

Esse efeito positivo funcionou até hoje, garantindo quase 30 anos de estabilidade democrática.

Nada garante que continuará funcionando no futuro.

As reformas institucionais devem ser feitas tendo em conta o risco de gerarem, elas próprias, desequilíbrios na sustentação da democracia.

Priorizar reformas que, ao mesmo tempo, reduzam desigualdade e aumentem o crescimento, tomando cuidado com as que têm “sinais invertidos”.

Referências citadas

- Acemoglu, Daron, Robinson, James A. (2011) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Princeton University Press.
- Alesina, Alberto, Rodrik, Dani (1994) Distributive Politics and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, V. 109, Nº 2, 465-490
- Alston, Lee J., Melo, Marcus, Muller, Bernardo, Pereira, Carlos (2012) *Changing Social Contracts: Beliefs and Dissipative Inclusion in Brazil*. NBER – Working Paper 18588.
- Banerjee, Abhijit, Duflo, Esther (2003) Inequality and Growth: What Can the Data Say? *Journal of Economic Growth*, 8, 267-299.
- Banerjee, Abhijit, Newman, Andrew (1993) Occupational Choice and the Process of Development. *Journal of Political Economy*, vol. 101, nº 2, April, p. 274-298.
- Chong, Alberto, Gradstein, Mark (2007) Inequality and Institutions. *The Review of Economics and Statistics*, 89(3), Aug., 454-465.
- Easterly, William (2001) The Middle Class Consensus and Economic Development. *Journal of Economic Growth*, (6), 4, Dec., 317-335.
- Engerman, Stanley, Sokoloff, Kenneth (2002) Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies, NBER Working Paper 9259.
- Fernandez, Raquel, Rodrik, Dani (1991) Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty. *The American Economic Review*, v. 81, n. 5, p. 1146-1155.
- Ferreira, Francisco H.G. et al (2013) *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. World Bank.
- Galor, Oded, Zeira, Joseph (1993) Income Distribution and Macroeconomics. *The Review of Economic Studies*, 60, 35-52.
- Ghatak, Maitreesh, Jiang, Neville (2002) A Simple Model of Inequality, Occupational Choice, and Development. *Journal of Development Economics*, 69, p. 205-226.
- Glaeser, Edward, Scheinkman, J., Shleifer, Andrei (2003) The Injustice of Inequality. *Journal of Monetary Economics*, 50, 199-222.
- Gradstein, Mark (2007) Inequality, Democracy and the Protection of Property Rights. *The Economic Journal*, 117, Jan., 252-269.
- Lisboa, Marcos de B., Latif, Zeina (2013) *Democracy and Growth in Brazil*. Mimeo. Insper-SP.
- Naritomi, Joana, Soares, Rodrigo R., Assunção, Juliano J. (2012) Institutional Development and Colonial Heritage within Brazil. *The Journal of Economic History*, v. 72, n. 2, p. 393-422.
- Persson, Torsten, Tabellini, Guido (1994) Is inequality Harmful for Growth? *The American Economic Review*, Vol. 84, Nº 3, 600-621.
- Pessôa, Samuel de A. (2011) O Contrato Social da Redemocratização. In: Bacha, E., Schwartzman, S. (Orgs.) (2011) *Brasil: a nova agenda social*. Ed. Gen/LTC, p. 204-211.
- Rajan, Raghuran (2006) *Competitive Rent Preservation, Reform Paralysis, and the Persistence of Underdevelopment*. NBER – Working Paper 12093.
- Robinson, James A. (2008) The Political Economy of Redistributive Policies. Background Paper for the UNDP project on “Markets, the State, and the Dynamics of Inequality: how to advance inclusive growth”. Mimeo.
- Saint-Paul, Gilles, Verdier, Thierry (1993) Education, Democracy and Growth. *Journal of Development Economics*. 42, p. 399-407.
- Sonin, Konstantin (2003) Why the Rich may Favor Poor Protection of Property Rights. *Journal of Comparative Economics*, 31, 715-731.
- Souza, Pedro H.G.F, Medeiros, Marcelo (2013) The Decline of Inequality in Brazil, 2003-2009: The Role of the State. Universidade de Brasília, Economics and Politics Research Group, Working Paper, 14/2013.
- Zanella, Ferando, C., Ekelund, Robert B., Laband, David N. (2003) Monarchy, Monopoly and Mercantilism: Brazil vs. The United States in the 1800s. *Public Choice*, 116: 381-398.