

A proposta de construção da democracia liberal e o gasto público no Brasil: evidências do impacto da Constituição Federal de 1988 e o novo contrato social

Elson Rodrigo de Souza Santos¹

Resumo

O objetivo do trabalho é explorar a relação entre a proposta de construção de uma democracia liberal e o gasto público no Brasil. A ênfase é identificar o impacto fiscal do novo contrato social representado pela Constituição Federal de 1988. A hipótese é de que a proposta da construção da democracia liberal no Brasil acomodou dois elementos. Primeiro, maior demanda por gasto e tributação direcionados para redistribuição e aumento da oferta de bens públicos (educação, saúde e seguridade social, por exemplo). Segundo, garantir a proteção das elites e dos grupos de interesse através de políticas públicas e extração de renda de outras parcelas da sociedade. Os dois pontos criaram o equilíbrio em que, de um lado, implica no crescimento do tamanho do governo através da tributação e gasto público e, de outro, ressalta os efeitos negativos das distorções sobre produtividade, distribuição e crescimento. A principal mensagem do trabalho é que o projeto de democracia liberal no Brasil não implica necessariamente em baixa produtividade e crescimento, mas sim que reflete a assimetria de poder entre os grupos sobre o estado e nas relações da sociedade. Ao mesmo tempo em que reflete as características da economia, sociedade e políticas do Brasil para construção da democracia liberal.

Palavras-chave: Democracia liberal. Gasto público. Constituição Federal. Direitos. Rent-seeking

JEL: H30; H61; N46

Toward liberal democracy and public spending in Brazil after Federal Constitutions of 1988

Abstract

The objective this work is explorer the correlation between liberal democracy project and public spending in Brazil after new Federal Constitution of 1988. The main hypothesis is that liberal democracy project incorporated two two points. First, more spending and taxation on redistribution and public goods (education, heath and social security, i. e.). Second, protection of elites and interest groups through public policy for extraction income others social groups. It's two points created the equilibrium which occur state growth and distortion that negative effects over productivity, distribution and economic growth. The main message the work is that liberal democracy project in Brazil does not imply in low productivity and growth, but reflect power asymmetric over groups in state and society. At the same time, record the characteristics in the Brazil economic, society and politics.

Keywords: Liberal democracy. Public spending. Federal Constitution. Rights. Rent-seeking

Área 2: Desenvolvimento Econômico

¹ Doutor em economia pela Universidade de São Paulo – USP. E-mail: elson129@alumni.usp.br ou elson129@gmail.com

1 Introdução

O objetivo do trabalho é explorar a relação entre a proposta de construção de uma democracia liberal e o gasto público no Brasil após a Constituição Federal de 1988. A discussão abrange as particularidades do projeto de construção de uma democracia liberal nos países latino-americanos que possuem influência das instituições ocidentais e passaram por processos retardatários de ampliação do sufrágio e dos direitos. Ao mesmo tempo em que os países latino-americanos sugerem a persistência da violência, baixa capacidade do estado em prover bens públicos e realocar recursos para redução da desigualdade, promover o desenvolvimento social e produtivo (CENTENO, 2002). A discussão também abrange como os países latino-americanos, especialmente o Brasil, se inserem entre o modelo estilizado de capitalismo liberal representado os EUA e de capitalismo político representado pela China como proposto por MILANOVIC (2019).

Nas décadas de 1980 e 1990, os países latino-americanos sofreram crises econômicas e político-institucionais. As crises econômicas oriundas do endividamento externo, aceleração inflacionária e deterioração fiscal e da sustentabilidade da dívida pública. As crises político-institucionais refletiram as transformações do regime político, rupturas institucionais e a abandono de constituições com viés autoritário para incorporar os conceitos da democracia liberal e de economia de mercado (SKIDMORE & SMITH, 2005). A transição sugere dois aspectos correlacionados. De um lado, as reformas constitucionais e de estado para incorporar a democracia liberal e a economia de mercado que geravam conflitos em relação aos grupos de interesses locais, ampliação de direitos e na incorporação de novas parcelas da população (NEGRETTO, 2016). De outro, os programas de estabilização econômica acompanhadas pelo compromisso pelo controle inflacionário, equacionamento do problema fiscal e do endividamento interno e externo, reestruturação do estado e a sua relação com o mercado. A transição implicava na reestruturação do modelo de desenvolvimento e da relação entre sociedade, estado e mercado que eram coerentes com a onda de democratização e do capitalismo liberal imposta pelos EUA nos anos 1990 (ver FUKUYAMA, 2018). Dessa forma, os países latino-americanos foram incentivados a incorporarem os fundamentos do capitalismo liberal com ênfase no mercado e ampliação de direitos.

No caso do Brasil, o movimento é identificado pela abertura política e democratização que se seguiram ao Regime Militar (1964-85). As características verificadas na maior participação da sociedade através do suporte à abertura política, uma nova constituinte e a Constituição Federal de 1988. O novo arranjo prezava pela garantia de direitos, descentralização das decisões de estado e políticas públicas. Além disso, o compromisso com o aumento da oferta de bens públicos (saúde, educação, seguridade social, por exemplo) e do papel redistributivo do estado. Ao passo que as distorções de uma sociedade hierarquizada, que apresenta baixa mobilidade social e elevada desigualdade permaneceram presentes. Dessa forma, as elites e os grupos de interesse preservaram a capacidade de uso do aparato estatal para captura de renda, mas aceitaram parcialmente as políticas redistributivas e ampliação dos direitos. Como estratégia, as elites e os grupos de interesse entravavam as reformas e mecanismos que aprofundassem as políticas redistributivas, especialmente por meio da eficiência do gasto público e progressividade tributária, regulação e legislação que permitam maior concorrência e eficiência.

A principal hipótese é de que a transição democrática no Brasil sugere o equilíbrio baseado em dois pilares. Primeiro, a preservação dos direitos de propriedade e a participação política que beneficiam, respectivamente, as elites e a classe média. Segundo, a ampliação dos direitos das minorias e grupos excluídos das políticas públicas, somados ao compromisso com redistribuição e maior oferta de bens públicos. O equilíbrio indica três características-chaves: (i) aumento do gasto público em relação ao produto; (ii) aumento da extração de renda do setor privado para financiar o gasto público; (iii) resistências em estabelecer políticas redistributivas de gasto e tributação que impactam negativamente sobre crescimento e produtividade. Os itens (i) e (ii) são características recorrentes da ampliação do sufrágio e participação da sociedade nas democracias ocidentais. O item (iii) sugere a estratégia das elites e dos grupos de interesse para distorcer as políticas redistributivas em detrimento à eficiência do setor público e privado.

A literatura sugere dificuldades da transição entre regimes autoritários para democracias liberais. A construção de uma democracia liberal pressupõe a ampliação de direitos. Por exemplo, RODRIK & MUKAND (2020) consideram três direitos fundamentais: propriedade; políticos; e civis. Os direitos de propriedade servem aos interesses das elites que possuem bens e necessitam da infraestrutura legal e do arranjo institucional para preservar suas vantagens. Os direitos políticos refletem o interesse da maioria na medida em que captam as preferências do eleitorado. Sobretudo, a classe média, profissionais liberais, pequenos comerciantes, empresários e produtores rurais, trabalhadores sindicalizados e formais. Os direitos civis abrangem as minorias que reivindicarem a proteção do estado contra a opressão da maioria e políticas discriminatórias. Ao mesmo tempo em que os direitos civis contribuem para ampliar o acesso aos bens públicos (educação, saúde, seguridade social e justiça, por exemplo) para parcelas excluídas.

Em uma democracia eleitoral seriam suficientes os direitos de propriedade e direitos políticos. Assim, de um lado, ocorre a defesa dos interesses das elites por meio dos direitos de propriedade e, de outro, incorpora as preferências da maioria por meio dos direitos políticos. Nesse caso, o equilíbrio torna aceitável a exclusão das minorias da proteção do estado através de políticas discriminatórias, veto a representação política e não acesso aos bens públicos. Por exemplo, as políticas segregação e exclusão da representação política dos negros e latinos nos EUA até metade do século XX que tiveram efeitos negativos de longo prazo (TEMIN, 2017). Enquanto a ampliação do sufrágio e dos direitos impõe novos equilíbrios como identificados nos países da Europa Ocidental que sugerem aumento do gasto público com infraestrutura e segurança interna (AIDT *et al.*, 2006). Já em uma democracia liberal também agregada a infraestrutura institucional, capacidade do estado em tributar, ofertar bens públicos e promover a redistribuição como resposta as demandas da sociedade (BESLEY & PERSSON, 2014).

A transição entre regimes autoritários para democracias liberais podem criar distorções. Por exemplo, as mudanças constitucionais e de atuação do estado servirem para preservar o poder das elites e amortecer os efeitos de mudanças e ampliação de direitos (ACEMOGLU *et al.*, 2013). Portanto, as elites e os grupos de interesse podem pressionar para que a extração de renda do setor privado e o direcionamento do gasto público minimize os efeitos negativos em detrimento aos demais membros da sociedade. As distorções tende a ser mais intensas em países em desenvolvimento que passaram por rápidos processos de transição de regime como, por exemplo, os países latino-americanos. Sobre os países latino-americanos podemos identificar dois tipos de distorções. De um lado, a persistência da baixa capacidade estatal na redistribuição e imposição da lei como nos casos do Chile e México. De outro, o crescimento da intervenção estatal em termos fiscais e legais sobre o mercado e extração de renda do setor privado como no Brasil e Argentina.

As principais contribuições do trabalho consistem em dois pontos. O primeiro de que a construção de uma democracia liberal e os efeitos sobre tributação e gastos não implicam em si na escolha de baixo crescimento e produtividade. Já que o aumento da tributação e gasto pode implicar na maior oferta de bens públicos que são positivos para crescimento e produtividade. O segundo de que o problema fundamental da construção de uma democracia liberal no caso do Brasil ocorre nas distorções oriundas da persistência de instituições e grupos de interesse, especialmente no aspecto fiscal e atuação do estado.

O trabalho foi articulado em quatro partes. A primeira explora a história da construção da proposta de democracia liberal no Brasil, enfatizando a experiência da década de 1980 e a Constituição Federal de 1988. A segunda aprofunda a discussão sobre o impacto fiscal e as distorções na construção da democracia liberal. A terceira discute brevemente as evidências empíricas sobre a trajetória dos indicadores fiscais. A quarta e última, enfatiza as principais contribuições.

2 Contrato social, mudança institucional e democratização

A proposta da seção é apresentar o cenário em que ocorreu a abertura política e democratização, enfatizando o aspecto fiscal. Para isso, a seção foi articulada em duas partes. A primeira caracteriza as mudanças no contrato social. A segunda apresenta os dados estilizados no aspecto fiscal.

2.1 Contrato social da democratização e Constituição Federal de 1988

O contrato social indica as preferências da sociedade sobre o grau de intervenção e os limites de atuação do estado, defesa dos direitos políticos e liberdades individuais, abrangência das políticas redistributivas, tipo de estrutura tributária e do gasto público. No Brasil, o desenho do contrato social é influenciado pela experiência de modernização autoritária do Governo Militar (1964-85). As reformas modernizadoras do Regime Militar enfatizavam o crescimento econômico, orientado pelo planejamento centralizado e intervenções no setor privado (ver FONSECA & MONTEIRO, 2008). Por exemplo, a reforma financeira Campos-Bulhões (1964-67), novo código tributário, ampliação da previdência e da rede de seguridade social, reorganização e institucionalização de organizações e mecanismos paraestatais (FGTS, sindicatos trabalhadores e empresários, por exemplo). Portanto, a maior desigualdade e favorecimento aos grupos mais bem relacionados com o regime eram aceitáveis para manter elevadas taxas de crescimento econômico e estabilidade política.

O modelo intervencionista predominante durante o Regime Militar considerava secundários os direitos individuais e as políticas redistributivas, estando submetidas aos objetivos econômicos, também contemplando a legitimação e a sustentação do Regime. A consequência era que a estrutura de governo visava maximizar o bem-estar de determinados grupos de suporte ao regime. Além disso, como característica do governo autoritário, a elevada centralização política e de recursos no governo federal, utilizados como forma de pressionar e barganhar apoio das elites locais, refletidas na disponibilidade de recursos para estados e municípios (ver LOPREATO, 2000; VARSANO, 1997). Assim, a fragilidade de regras fiscais e do aparato regulatório sobre os estados criou incentivos para más práticas administrativas e fiscais, potencializadas pelos bancos e empresas estaduais (ver WERLANG & FRAGA NETO, 1995).

A perda de legitimidade do Governo militar na segunda metade da década de 1970 evidenciado pela campanha das “Diretas Já” entre 1983 e 1984, que defendia eleições diretas para Presidente da República. Apesar de frustrada, fortaleceu o movimento para eleição de um Presidente civil, que ocorreu por processo indireto e que teve como vitorioso Tancredo Neves em 1985. No ano seguinte, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi convocada para ser responsável por discutir uma nova Constituição. As mudanças refletiam a reorganização das forças políticas locais e nacionais após os anos de repressão e de cooptação pelo Governo Militar.

A eleição da ANC ocorreu no dia 15 de novembro de 1986 e foi instalada no dia 1 de fevereiro de 1987, cujo processo de debates, negociações e votações durou cerca de 20 meses. A escolha dos constituintes envolveu 69 milhões de eleitores, refletindo a nova organização da estrutura econômica e social nacional, possuindo predominância do eleitorado urbano (67,6%), a renovação de 45% em relação à legislatura anterior, formada por 559 parlamentares (487 deputados e 72 senadores)². O diferencial desse processo eleitoral é que tinha o poder de ruptura ao desenhar a nova Constituição que fundamentaria as bases para a definição dos direitos, a relação entre estado, sociedade e mercado.

As ideias presentes na ANC e incorporadas na Constituição Federal de 1988 são consideradas um ponto de ruptura na relação entre estado e sociedade (ver ALSTON *et al.*, 2012; 2008). As decisões presentes nas discussões tinham como objetivo primário abrir caminho para a construção das bases e estruturas necessárias para democratização e aprofundamento das instituições democráticas. Seguindo nomenclatura da literatura, o contrato social passou de elevada desigualdade/baixa distribuição para baixa desigualdade/elevada distribuição. Ao mesmo tempo em que incorporou o compromisso constitucionais com gastos em educação, saúde e seguridade social (ver IPEA, 2009).

A ANC foi influenciada por três elementos. O primeiro, relacionado à necessidade de se livrar do “entulho autoritário”³, cuja origem provinha do governo militar como, por exemplo, a baixa participação popular nos debates sobre políticas públicas e grandes questões nacionais. O segundo, sobre a necessidade de construir as bases para a democratização das instituições políticas, econômicas e sociais

²Informações extraídas da CÂMARA DOS DEPUTADOS (2011).

³Expressão utilizada frequentemente entre os constituintes durante a ANC.

brasileiras, capazes de fundamentar um longo período democrático comprometido com a defesa dos direitos civis, liberdades individuais, descentralização, maior transparência e participação popular. O terceiro, que os Constituintes foram incentivados a consolidar a mudança o reposicionamento do estado. Em paralelo, os Constituintes tinham interesse em utilizar sua participação na ANC como forma de fortalecer sua posição frente ao eleitorado. No entanto, os grupos de interesse que foram beneficiados pelo governo militar se sentiram acuados, mas buscaram defender suas posições e privilégios durante a ANC. Em especial, ao se unir aos grupos mais conservadores e que entravavam reformas mais profundas, o denominado “Centrão”. O Centrão era formado por grupos heterogêneos que negociavam vantagens e buscavam mais claramente benefícios individuais e dos grupos que representavam, mas sem ter uma ideologia definida.

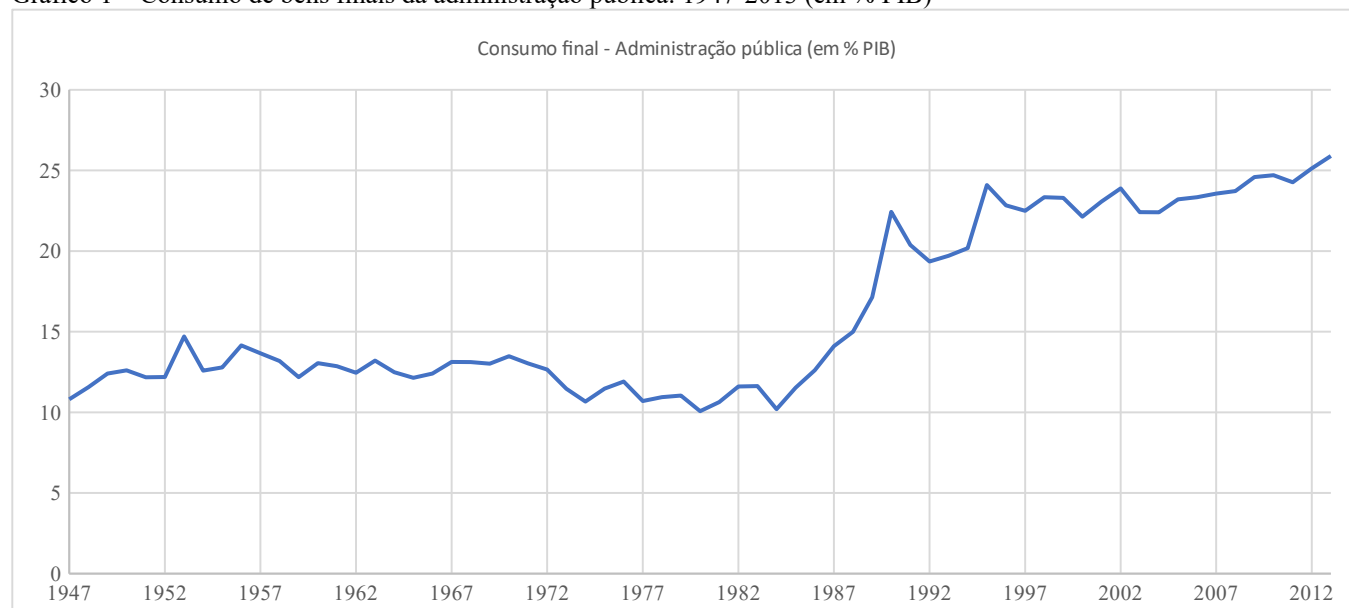
A prevalência da preocupação com maior oferta de bens públicos e redistribuição podem ser identificados no discurso de fechamento da ANC em 5 de outubro de 1988, proferido pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães (1988). Apesar de coexistirem diversas posições políticas, ideológicas e interesses representados entre os Constituintes, o tom do discurso evocava os fundamentos de um novo contrato social consonantes com a redemocratização. O destaque que consideração da desigualdade social e da pobreza como um problema nacional, a rejeição aos governos autoritários, acompanhado da necessidade de mudança da relação entre estado e sociedade no sentido de contribuir para maior redistribuição e bem-estar. O resultado é que mudanças no planejamento e na operacionalização de políticas públicas passaram a ser objeto de Emendas Constitucionais como, por exemplo, repartição das receitas, tributação e orçamento, seguridade social, vinculação de receita e gasto obrigatório.

O formato da Constituição sugere elevada desconfiança dos Constituintes sobre o compromisso dos governos posteriores em relação aos temas debatidos. E, portanto, a desconfiança era de que os temas poderiam não ser tratados adequadamente com programas e discussões futuras, estabelecendo objetivos e temas específicos que incorporassem novas necessidades, demandas e objetivos da sociedade. Dessa forma, o impacto da Constituição e a forma invasiva com que foi desenhada acabaram por limitar a participação da sociedade nas decisões, como também o poder dos políticos eleitos no Poder Legislativo e Executivo na realização de mudanças. A estrutura institucional permitiu o favorecimento de grupos de interesse na medida em que possuíam instrumentos para entrar reformas e alterações no sistema que, potencialmente, poderiam ser vistas como prejudiciais para seus privilégios. Ao mesmo tempo, os grupos foram capazes de transformar a estrutura de estado, dos instrumentos e mecanismos provenientes da Constituição Federal de 1988 como forma de legitimar a sua atuação e justificar a dinâmica de funcionamento do sistema, sob a justificativa de contribuir para o bem-estar da sociedade.

2.2 Constituição Federal de 1988 e impacto fiscal

O impacto fiscal da Constituição Federal de 1988 sugere o aumento do consumo de bens finais da administração pública em relação ao produto (ver Gráfico 1). Dessa forma, indica o aumento do tamanho do governo como resposta as novas demandas para construção de um modelo de democracia liberal e contrato social.

Gráfico 1 – Consumo de bens finais da administração pública: 1947-2013 (em % PIB)



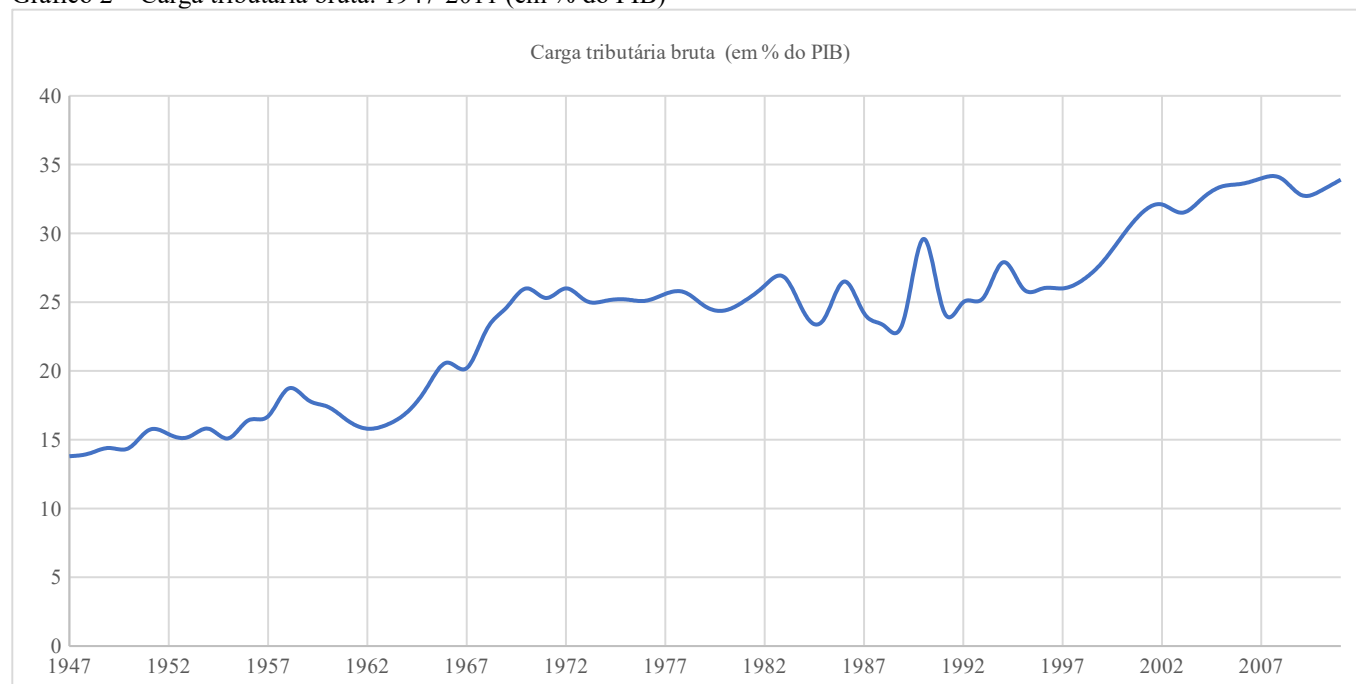
Fonte: IBGE/IPEA e gráfico elaborado pelo autor

Nota: utilizamos como base os dados disponibilizados pelo IPEA do consumo final da administração pública em proporção do PIB.

Entre 1947 e a década de 1980, o consumo final da administração pública tinha uma participação estável entre 10 e 15% do produto nacional, cujos valores menores ocorreram na década de 1970 quando se mantiveram próximo de 10%. Na medida em que a abertura política ocorreu nos anos 1980s, verificada na campanha “Diretas Já” e na Constituinte, os governos civis passaram a elevar o consumo. Dessa forma, entre 1985 e 1995 ocorreu um aumento de cerca de 15 p.p. na participação do consumo da administração pública em relação ao produto, sustentando uma tendência suavizada de aumento na década de 2000. A quebra verificada no gráfico entre 1986 e 1995 pode indicar o efeito mais intenso na busca de construir a estrutura do estado de bem-estar social, cujos mecanismos que impulsionam o crescimento permaneceram ativos durante a década de 2000 e 2010, mas suavizados.

Na evolução da carga tributária bruta observamos dois choques (ver Gráfico 2). O primeiro, durante o governo militar de Castelo Branco (1964-67) que implementou reformas institucionais, organização do sistema tributário, política fiscal e estruturas de estado, cujos resultados foram o aumento da carga tributária bruta de 15% para 20%, passando na década de 1970 para 25%. Durante o governo militar na década de 1970, a maior carga tributária pode ser justificada pelo elevado investimento e, nos anos 1980s, pela aceleração inflacionária e crise de endividamento. O segundo choque ocorreu na segunda metade dos anos 1990 s, oriundo das reformas institucionais e da estrutura de estado, implicando na necessidade de compatibilizar despesa e receita. Dessa forma, a carga tributária bruta passou de cerca de 25% para 35%.

Gráfico 2 – Carga tributária bruta: 1947-2011 (em % do PIB)

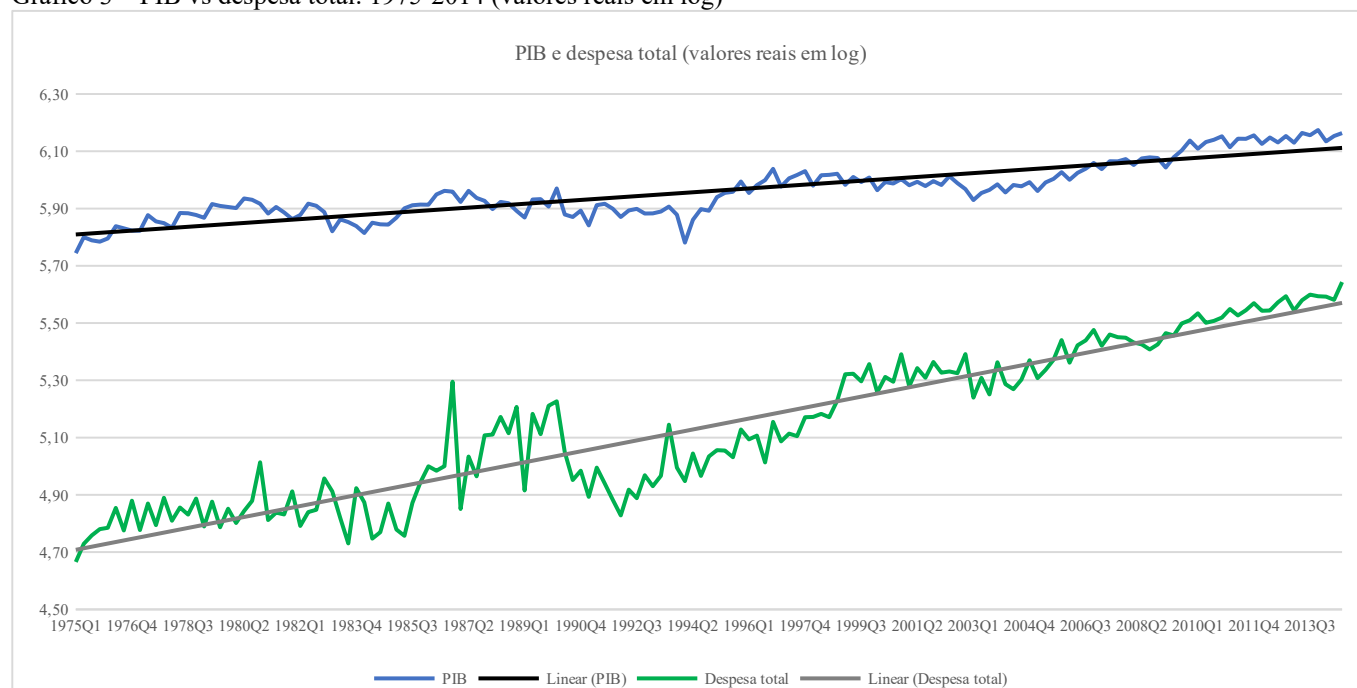


Fonte: IBGE série SCN49 e gráfico elaborado pelo autor

A maior participação da despesa do governo sobre o produto foi financiada pela elevação da carga tributária, cuja estrutura original foi desenhada e implementada durante o governo militar (ver AFONSO, 2013). O documento original que baseou a reforma tributária do governo militar Castelo Branco (1964-67) foi fruto de uma longa discussão sobre o tema nas décadas de 1950 e 1960. A reforma tinha sido inspirada no modelo norte-americano fundamentado no âmbito do New Deal, incorporando o sistema tributário como relevante para o financiamento do estado e incentivo no comportamento dos agentes, mas enfatizando o papel sobre a acumulação e crescimento (ver FGV, 1967). Uma perspectiva histórica sobre evolução do sistema tributário nacional poder ser encontrada em Varsano (1997; 1981) em que já na década de 1980 era considerado um sistema inadequado e se clamava pela necessidade de uma nova reforma tributária.

Na evolução da despesa total entre 1975Q1 e 2014Q1, observamos o aumento do tamanho do governo (ver Gráfico 3). Durante o governo militar entre 1975 e 1985, a despesa total era relativamente estável, cuja maior volatilidade ocorreu no começo da década de 1980, quando a crise externa e fiscal teve início. Na segunda metade da década de 1980, acompanhada pela abertura política e redemocratização, ocorreu a deterioração dos fundamentos econômicos, verificado na crise fiscal, externa e aceleração inflacionária, refletida no crescimento da despesa total. No entanto, após a abertura política e Constituição Federal de 1988, quando a economia passou a ter maior estabilidade na década de 1990, é possível verificar a tendência persistente do crescimento da despesa total em relação ao produto.

Gráfico 3 – PIB vs despesa total: 1975-2014 (valores reais em log)



Fonte: Secretária do Tesouro Nacional (STN) e IBGE, dados primários obtidos na base do IPEA, gráfico elaborado pelo autor; valores reais obtidos pelo IGP-DI e padronizados para dezembro/2015.

O impacto do reposicionamento do papel e tamanho do governo foram identificados na reforma das estruturas organizacionais e na maior ênfase no gasto social e nas políticas redistributivas. No entanto, não era claro que o novo direcionamento refletisse no maior comprometimento dos governos em relação à elevação dos gastos sociais e na construção de um estado de bem-estar social (ver MEDEIROS, 2001). Porém, trabalhos posteriores indicaram melhora nos indicadores sociais, especialmente a redução da desigualdade atribuída mais ao papel do estado e das políticas públicas do que ao crescimento econômico (BARROS *et al.*, 2007). Dessa forma, a sugestão é que o compromisso com maior distribuição e redução da desigualdade em alguma medida foram incorporados nas políticas públicas e na política econômica, enfatizando o papel do gasto, cujo sucesso é de certa forma verificável.

3 Democracia e *rent-seeking*

A abertura política e democratização no Brasil que emergiu na década de 1980 pode ser caracterizada como uma democracia eleitoral (ou democracia iliberal) que possui sufrágio universal, mas apresenta dificuldades na defesa dos direitos e mediação de conflitos, criando um ambiente mais permissivo ao aparelhamento do estado e à ação de *rent-seeking* (ver MUKAND & RODRIK, 2015; ACEMOGLU *et al.*, 2013). Dessa forma, ocorreram efeitos distorcidos sobre tributação e gasto, crescimento de ineficiências, contribuindo para a redução do potencial de crescimento, produtividade e bem-estar (PESSÔA, 2012; 2011). Assim, sugerindo que, de um lado, existe um viés de um estado mais comprometido com a oferta de bens públicos e redistribuição e, de outro, uma dificuldade em como acomodar esse novo direcionamento dentro dos limites fiscais e da capacidade do aparato estatal.

As distorções permitiram o aparelhamento de estado e preservação de atividades não competitivas, acomodando grupos de interesse mais bem relacionados com o setor público, cujo propósito está em manter seus privilégios. Ao mesmo tempo em que o maior gasto com a oferta de bens públicos e políticas redistributivas são aceitos pelos grupos de interesse como forma de legitimação do sistema, proporcionar a paz social e a estabilidade política. A articulação dos mecanismos “*rent-seeking*” na economia brasileira estão baseados em: sistema tributário regressivo e complexo; direcionamento e composição da despesa; preservação de uma estrutura parafiscal; e protecionismo. Estes elementos são inspirados na classificação proposta por Lisboa e Latif (2013).

A estrutura tributária e de gasto favorece concentração de renda e o aparelhamento do estado, reduzindo a percepção sobre o real custo do setor público. A estrutura tributária manteve suas características de enfatizar os impostos indiretos na estratégia de aumento de receita, preservar a estrutura regressiva e aprofundar a complexidade. Dessa forma, os agentes possuem dificuldades em identificar os custos do setor público, incluindo como a carga tributária é distribuída e quais parcelas da sociedade arcam proporcionalmente com o maior ônus tributário (ver SILVA & SIQUEIRA, 2014; AFONSO *et al.*, 2013). Além disso, a complexidade da estrutura tributária permite que os agentes mais bem relacionados e assessorados tenham condições de arcarem com menor carga tributária, postergarem pagamentos de impostos, dificultarem a fiscalização e evitem a eventual punição⁴. Este movimento foi acentuado na primeira metade da década de 1990 em que a necessidade de maiores recursos transformou o sistema tributário em instrumento para o ajuste fiscal e, ao mesmo tempo, se afastando do papel de equidade e justiça social (OLIVEIRA, 2010). Nos anos seguintes, o uso da política tributária foi orientada pela ótica da necessidade de maior receita, reforçada pela ênfase na sustentabilidade da dívida pública e compatibilização entre receita e despesa, especialmente após 1998/99 com a introdução do novo *set* de regras fiscais que foram consolidados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (nº 101/2000).

A maior participação da despesa do governo pode ser encarada como forma de atender as demandas de uma sociedade democrática por maior acesso aos bens públicos e políticas redistributivas. No entanto, o maior gasto no caso do Brasil tende a sofrer de dois problemas: i) direcionamento para grupos de interesse mais bem relacionados ao poder público; ii) baixa qualidade e eficiência.

O direcionamento do gasto foi para grupos mais bem relacionados ao governo (grupos empresariais e sindicatos do funcionalismo, por exemplo), que utilizam o estado como forma de obter recursos da sociedade e, em paralelo, legitimar sua atuação. Nesse sentido, no caso do Brasil, podemos citar o crédito subsidiado oriundo de instituições públicas (BNDES, BB e CEF, por exemplo), cujo foco nas grandes empresas é justificado como forma de fortalecimento da indústria nacional. O problema é que essas firmas tendem a não necessitarem de crédito subsidiado na medida em que são de baixo risco e possuem tamanho suficiente para buscar recursos no mercado financeiro local e internacional. Dessa forma, o subsídio de crédito contribui para distorcer o funcionamento do mercado financeiro e alocação de fundos que causam distorções no comportamento dos agentes (ver DE BOLLE, 2015). Adicionalmente, as firmas escolhidas tendem a ser aquelas que estabelecerem melhores relações com os políticos e burocracia estatal, contribuindo para reduzir a competição e evitar a entrada de novos concorrentes nacionais ou estrangeiros (ver LAZZARINI & MUSACCHIO, 2012). Outro caso consiste em grupos como as elites do funcionalismo público no nível federal e estadual que podem barganhar aumentos salariais, benefícios e condições de carreira melhores do que a iniciativa privada e outras parcelas do funcionalismo.

A baixa qualidade e eficiência consiste em verificar como incrementos de recursos impactam no fornecimento de bens públicos e no aumento do bem-estar. Na comparação internacional, os resultados sugerem que o gasto público no Brasil é pouco produtivo em relação aos padrões internacionais verificados em países desenvolvidos e em desenvolvimento (BENÍCIO *et al.*, 2015). Por exemplo, Mattos e Terra (2015) citam a possibilidade que grupos de interesse capturem o aumento de gastos para áreas que não seriam prioridades ou que não gerariam maior bem-estar social como, por exemplo, na saúde e educação. Na saúde, o gasto pode ser direcionado para hospitais em áreas ricas que desenvolvem pesquisas e atendimento de alta complexidade em detrimento ao cuidado médico preventivo e postos de saúde afastados em regiões mais pobres. Na educação, o gasto pode priorizar o ensino superior voltado para alunos de maior poder aquisitivo em detrimento ao ensino básico e profissionalizante. Em ambos os casos, certos grupos são beneficiados e elevam seu bem-estar, mas apresentam um impacto menor sobre o bem-estar dos demais grupos da sociedade, especialmente as classes de menor renda e mais fragilizados socialmente.

⁴Ver comparação internacional *Doing Business* < <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/brazil/#paying-taxes> > sobre custo e tempo dispendido para pagamento de impostos pelas firmas.

A estrutura parafiscal se refere aos elementos que foram aprimorados e fortalecidos durante o governo militar e que permaneceram ativas, compostas, por exemplo, pelo FGTS, Sistema S, estruturais sindicais de trabalhadores, patronais e de classe. Esses grupos possuem a capacidade de criar e obrigar a coleta de taxas de indivíduos e de firmas que são transferidos para os grupos de interesse que dominam a entidade, mas que não estão submetidos ao orçamento ou ao controle do governo. Por exemplo, o “Sistema S” que capta 0,3% e FGTS 1,7% do PIB em 2010 (ver AFONSO *et al.*, 2013). Dessa forma, as estruturas constituem instrumentos legais de captação de recursos outorgadas pelo estado, mas que estão fora do controle direto dos eleitores, sistema político ou dos próprios associados.

O protecionismo se manifesta de duas formas. A primeira está relacionada à proteção de setores específicos através de elevadas tarifas de importação e barreiras não tarifárias, podendo levar a inviabilização do acesso dos bens e serviços estrangeiros ao mercado interno. Portanto, as empresas nacionais ou estrangeiras que mantenham plantas produtivas no Brasil se beneficiam da redução da competição proveniente do exterior, apresentando maior espaço para praticarem preços mais elevados e redução da qualidade. Assim, existe a resistência na abertura da economia e na maior integração às cadeias produtivas globais (ver CANUTO *et al.*, 2015; CANUTO *et al.*, 2013).

A segunda consiste em medidas de política industrial e de compras públicas que propositadamente forcem decisões que implicam na redução da competitividade e qualidade, somados ao aumento de custos, sem refletir em inovação ou novas tecnologias. Por exemplo, a Lei de Licitações (nº 8.666/1993) e as alterações preveem uma proteção à concorrência de empresas estrangeiras como evidenciado na cláusula “(...) § 5º Nos processos de licitação previstos no caput, poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras (...)”. Além disso, incluindo critérios subjetivos como geração de emprego e renda, efeito na arrecadação, desenvolvimento de tecnologias e inovação realizado no país. Dessa forma, as empresas estrangeiras são obrigadas a se associarem às nacionais para participarem de licitações e, ao mesmo tempo, os concorrentes nacionais podem propositadamente calibrar preços maiores sem o risco de perderem a concorrência. Outro exemplo, a utilização da obrigatoriedade de montagem local e conteúdo mínimo nacional como verificado no setor petrolífero, nos programas InovarAuto para indústria automobilística e Programa de Sustentação de Investimento (PSI) justificados como incentivo ao investimento, produtividade e inovação.

Os mecanismos presentes no funcionamento da democracia brasileira buscam minimizar os conflitos entre grupos de interesse e elevar a oferta de bens públicos e redistribuição para manter a paz social e justificar o sistema. Portanto, verificamos que o aumento do tamanho do governo não é refletido necessariamente na maior eficiência e qualidade do gasto ou que ocorra o direcionamento para elevar o provimento de bens públicos e redistribuição, refletindo em aumento do bem-estar social ou crescimento econômico de longo prazo. Dessa forma, a questão fiscal é influenciada pelo conflito dos grupos de interesses e a necessidade de manter seus privilégios, criando incentivos para maior gasto, preservação da estrutura tributária regressiva e complexa, também entavando ou distorcendo reformas.

4 Evidências empíricas

A proposta da seção é fundamentar empiricamente a hipótese com ênfase na evolução da receita e do gasto público. Para isso, a seção foi organizada em quatro partes. A primeira apresenta o modelo e os dados. A segunda analisa a evolução da receita e despesa. A terceira explora os principais componentes da receita e despesa. A quarta e última discute brevemente abordagem alternativa.

4.1 Modelo e dados

O modelo utilizado é baseado na especificação proposta por Akitoby *et al.* (2006) e Peacock & Scott (2000). Portanto, temos:

$$\Delta \log G_t = \mu + \beta_0 \Delta \log Y_t + \gamma \log G_{t-1} - \phi \log Y_{t-1} + \theta \log TDT_t + \varepsilon_t(1)$$

Onde, t é o período, G a variável fiscal como receita, despesa ou componentes, Y o produto e ε o termo erro. O coeficiente β_0 indica a resposta de curto prazo que pode ser anticíclica ($\beta_0 < 0$), pró-cíclica ($\beta_0 > 0$) ou acíclica (ou não significativo).

A elasticidade de longo prazo δ pode ser obtido pela divisão entre ϕ por γ . A elasticidade de longo prazo maior que unidade ($\delta > 1$) sugere aumento do tamanho do governo. No entanto, se a elasticidade estiver entre zero e unidade ($0 < \delta < 1$), a participação proporcional da variável fiscal cai em relação ao produto. Caso δ não seja significativo sugere que não existe correlação de longo prazo entre as variáveis.

Como controle, utilizamos a relação de longo prazo que capta a correlação de longo prazo entre as variáveis. Além disso, utilizamos os termos de troca (TDT) como controle adicional.

A estratégia de estimação é similar à adotada por Akitoby *et al.* (2006). Em seguida, estabelecemos três etapas:

- Período entre 1975 e 2014 para receita e despesa total, com a introdução de *dummies* sobre Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Estimamos o modelo para os principais componentes da receita e despesa;
- Abordagem alternativa.

A metodologia de estimação para os itens “a” e “b” é feita por OLS, considerando os erros robustos para controle da heterocedasticidade, também introduzimos correção para sazonalidade pelas *dummies* de trimestre. Para o item “c” utilizamos uma IV-GMM como metodologia alternativa.

Os dados utilizados para estimação consistem em três classes: despesa e receita; produto; e termos de troca. Na pré-estimação realizamos o teste de raiz unitária (teste ADF com e sem tendência) para variáveis fiscais e produto em log. Os dados sobre receita, despesa e componentes, além do produto foram extraídos da base disponibilizada pelo IPEA, cujos dados foram compilados e padronizados a partir da base primária da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IBGE. A frequência dos dados é trimestral, abrangendo período entre de 1975Q1 a 2014Q3 para receita e despesa, enquanto os demais componentes abrangem os trimestres entre 1986Q1 a 2014Q3. Ambos foram transformados em valores reais pelo IGP-DI e padronizados para preços de dezembro/2015. Os termos de troca foram extraídos a partir dos dados sobre exportações e importações disponibilizados pelo MDIC e transformados em log.

4.2 Receita e despesa total

As variáveis receita e despesa total permitem identificar mudanças no tamanho do governo. Para isso, partimos de uma versão básica do modelo (1). Em seguida introduzimos o controle formado pelos termos de troca (TDT), as *dummies* (Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e *dummies* de ano (Tabela 1).

Tabela 1-Receita e despesa total: 1975-2014 (*dummies* de ano)

Variável	Coef.	Receita total		Despesa total	
		(I)	(II)	(I)	(II)
Constante	μ	2,520 (2,267)	2,520 (2,267)	-0,549 (0,360)	-0,944 (3,508)
ΔY_t	β_0	0,225 (0,315)	0,225 (0,315)	0,799 (0,529)	0,799 (0,529)
G_{t-1}	γ	-1,122*** (0,098)	-1,122*** (0,098)	-1,169*** (0,114)	-1,169*** (0,114)
		0,610	0,610	1,162**	1,162**

Y_{t-1}	φ	(0,382)	(0,382)	(0,570)	(0,570)
TDT_t	θ	0,055 (0,095)	0,055 (0,095)	-0,057 (0,197)	-0,057 (0,197)
Constituição Federal de 1988	*		0,063 (0,046)	*	0,0248 (0,088)
Plano Real	*		0,028 (0,053)	*	-0,044 (0,089)
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	*		0,435*** (0,067)	*	0,415*** (0,109)
<i>Dummies</i> de ano significativas (valor-p < 0,100)	1975-2011	1975; 1977-1979; 1981-1982; 1984-1985; 1991-1993; 1996; 1998-2011		1975-1987; 1989-1999; 2010-2013	1979-1982; 1984-1985; 1988; 1991-1992; 1998-1999; 2008; 2010-2013
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		0,544* (0,330)	0,544* (0,330)	0,994** (0,506)	0,994** (0,506)
Se $\beta_0 = 1$		0,016	0,016	0,705	0,705
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000
Teste F		0,000	0,000	0,000	0,000
r-sq		0,782	0,782	0,765	0,765
Observações		158	158	158	158

Nota: *** valor-p < 0,010; ** valor-p < 0,050; * valor-p < 0,100; despesa total possui coeficiente β_0 significativo com valor-p < 0,150; estimações por OLS com erros robustos; utilizamos dummies de trimestre para correção da sazonalidade; termos de troca como controle; coeficiente de longo prazo δ estimado pela combinação não-linear de φ por γ ; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

A receita total não apresenta coeficiente significativo no curto prazo. A insensibilidade coeficiente de curto prazo em relação às flutuações econômicas podem camuflar a estratégia do governo em defender receita ao criar e elevar alíquotas ao longo do tempo, mesmo em períodos de recessão, colocando a necessidade de extrair renda da sociedade como mais relevante do que a estabilização. Já no longo prazo, o coeficiente δ é acima da unidade e significativamente diferente da unidade, sugerindo que o aumento da participação da receita em relação ao produto.

A despesa total sugere pró-ciclicidade, cujos coeficientes são positivos e significativos, também estatisticamente iguais à unidade. No longo prazo, os coeficientes δ são maiores que a unidade, sugerindo que ocorreu um aumento do tamanho do governo em relação ao produto.

As *dummies* de ano permite identificar os choques que ocorreram em cada ano e como impactaram no comportamento das variáveis fiscais. Os coeficientes de curto prazo foram similares aos estimados sem *dummies* de ano em que sugere uma insensibilidade da receita em relação às flutuações econômicas, mas a despesa possui resposta pró-cíclica. Os coeficientes de longo prazo δ apresentaram valores menores em que a receita ficou abaixo da unidade (0,544) e a despesa próxima à unidade (0,994), ambos significativamente diferentes da unidade e com maior erro padrão em relação às estimativas sem *dummies* de ano.

Para a despesa total, coeficiente é positivo e significativo para os períodos posteriores à abertura política, sugerindo que a democratização contribuíram para a acentuação do comportamento pró-cíclico da despesa. No entanto, o comportamento pró-cíclico foi amenizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo coeficiente foi menor do que nos períodos anteriores (1975-1999; e 1986-1999). No longo prazo, o coeficiente δ foi menor que a unidade durante o governo militar (1975-1985), enquanto nos demais períodos analisados foi maior que a unidade, sugerindo um aumento do tamanho do governo (ver Tabela 2).

Tabela 2 – Despesa total: divisão por períodos

Variável	Coef.	Despesa total						
		Geral	Abertura Política			Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)		
		1975-2014	1975-1985	1986-2014	1975-1999	1986-1999	2000-2014	
Constante	μ	-2,244*** (0,575)	0,971 (1,043)	-2,258** (1,067)	-2,066 (1,491)	-2,084 (2,532)	-3,622*** (0,769)	
ΔY_t	β_0	0,883*** (0,261)	-0,408 (0,546)	1,089*** (0,293)	1,058*** (0,329)	1,248** (0,488)	0,790* (0,487)	
G_{t-1}	γ	-0,510*** (0,121)	-0,976*** (0,163)	-0,576*** (0,155)	-0,459*** (0,128)	-0,511*** (0,167)	-0,969*** (0,115)	
Y_{t-1}	φ	0,813*** (0,169)	0,649*** (0,222)	0,879*** (0,285)	0,744*** (0,254)	0,781* (0,461)	1,469*** (0,251)	
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,595*** (0,193)	0,665*** (0,184)	1,524*** (0,200)	1,619** (0,640)	1,529* (0,851)	1,516*** (0,073)	
Se $\beta_0 = 1$		0,655	0,014	0,762	0,862	0,613	0,669	
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,003	0,000	
Teste F		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	
r-sq		0,498	0,783	0,502	0,517	0,517	0,656	
Observações		158	43	114	99	55	58	

Nota: ***Valor-p <0,010; ** valor-p <0,050; * valor-p <0,100; receita e despesa período 1975-2014; estimados por OLS com erros robustos; *dummies* para Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); como controle utilizamos os termos de troca; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

Os resultados sugerem que a partir da abertura política ocorreu o aumento do tamanho do governo, identificado pelo comportamento da receita e despesa total. Isto é, a forma como a democratização foi incorporada pela dinâmica social e institucional impôs a necessidade de maior tamanho do governo.

4.3 Principais componentes da receita e despesa

O passo seguinte foi desagregar os componentes da receita e despesa. A receita foi dividida em: recursos administrados pela Secretaria da Receita Federal (SRF); impostos de importação; impostos sobre operações de crédito (IOF); imposto sobre produtos industrializados (IPI); imposto de renda (IR); arrecadação da previdência social. Os componentes da receita que apresentaram coeficientes significativos no curto prazo foram o imposto de renda e a arrecadação da previdência social. No longo prazo, a receita administrada pela SRF apresentou coeficiente de 1,948 sugerindo um aumento das receitas em proporção do produto. Os itens importação, IOF e IR também apresentaram coeficientes acima da unidade. A previdência social apresentou resposta significativa de curto prazo (1,008) e coeficiente de longo prazo maior que a unidade (1,483) (ver Tabela 3).

Tabela 3 – Componentes da receita: 1986-2014

Variável	Coef.	Total	Componentes					Previdência
			Administrada pela SRF	Importação	IOF	IPI	IR	
Cons.	μ	-1,839*** (0,579)	-3,052*** (0,986)	-1,030* (0,617)	-6,903** (2,843)	1,130** (0,454)	-3,279*** (0,715)	-3,535*** (0,939)
ΔY_t	β_0	0,187 (0,319)	0,333 (0,359)	0,201 (0,331)	-0,693 (1,412)	0,137 (0,205)	0,667* (0,400)	1,008*** (0,226)
G_{t-1}	γ	-0,468*** (0,109)	-0,460*** (0,118)	-0,345*** (0,075)	-0,445*** (0,160)	-0,419*** (0,073)	-0,906*** (0,125)	-0,877*** (0,117)
Y_{t-1}	φ	0,704*** (0,173)	0,896*** (0,255)	0,392*** (0,127)	1,441** (0,570)	0,124** (0,058)	1,253*** (0,195)	1,301*** (0,232)
		1,504***	1,948***	1,136***	3,236***	0,295**	1,384***	1,483***

$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$	(0,142)	(0,171)	(0,268)	(0,400)	(0,143)	(0,097)	(0,133)
Se $\beta_0 = 1$	0,012	0,066	0,018	0,233	0,000	0,407	0,973
Se $\delta = 1$	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Teste F	0,000	0,000	0,000	0,068	0,000	0,000	0,000
r-sq	0,631	0,409	0,468	0,368	0,597	0,623	0,601
Observações	114	114	114	114	114	114	114

Nota: ***Valor-p <0,010; ** valor-p <0,050; * valor-p <0,100; receita e despesa período 1975-2014; estimados por OLS com erros robustos; *dummies* para Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); como controle utilizamos os termos de troca; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

A despesa total foi desagregada em: pessoal e encargos; custeio e investimento; outras vinculações; encargos da dívida mobiliária; previdência social. O componente da despesa que apresentou reação do curto prazo significativa foi custeio e investimento (1,607), além da previdência (0,770). No longo prazo, o item de maior coeficiente foi custeio e investimento (2,577), outras vinculações (1,748), previdência (1,512), enquanto despesa com pessoal e encargos ficaram abaixo da unidade (0,822) (ver tabela 4).

Tabela 4 – Componentes da despesa: 1986-2014

Variável	Coef.	Total	Componentes				Previdência
			Pessoal e encargos	Custeio e investimento	Outras vinculações	Encargos dívida mobiliária	
Cons.	μ	-2,258** (1,067)	-0,183 (0,623)	-8,094*** (2,275)	-6,944*** (1,561)	-1,101 (4,209)	-4,509*** (0,567)
ΔY_t	β_0	1,089*** (0,293)	0,250 (0,390)	1,607** (0,671)	0,707 (0,633)	3,711 (3,078)	0,770* (0,446)
G_{t-1}	γ	-0,576*** (0,155)	-0,574*** (0,114)	-0,763*** (0,152)	-1,046*** (0,098)	-0,446** (0,175)	-1,044*** (0,064)
Y_{t-1}	φ	0,879*** (0,285)	0,472*** (0,157)	1,967*** (0,480)	1,828*** (0,299)	0,473 (0,718)	1,580*** (0,120)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,524*** (0,200)	0,822*** (0,173)	2,577*** (0,228)	1,748*** (0,202)	1,062 (1,469)	1,514*** (0,086)
Se $\beta_0 = 1$		0,762	0,058	0,368	0,645	0,381	0,000
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,161	0,606
Teste F		0,000	0,000	0,000	0,000	0,030	0,000
r-sq		0,502	0,534	0,659	0,570	0,304	0,566
Observações		114	114	114	114	114	114

Nota: ***Valor-p <0,010; ** valor-p <0,050; * valor-p <0,100; receita e despesa período 1975-2014; estimados por OLS com erros robustos; *dummies* para Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); como controle utilizamos os termos de troca; estatística Durbin-Watson sugere que não há autocorrelação.

A desagregação dos componentes da receita e despesa total permite identificar três movimentos. O primeiro, de que as receitas administradas pela SRF apresentaram maiores coeficientes de longo prazo, sugerindo um aumento da carga tributária em relação ao produto. O segundo, de que as despesas com custeio e investimento são mais voláteis no curto prazo e apresentam maior tendência de crescimento no longo prazo. Enquanto os gastos com pessoal e encargos não são significativos no curto prazo e apresentam coeficientes de longo prazo abaixo da unidade, sugerindo uma redução da participação em relação ao produto. O terceiro, de que a previdência possui uma elevada contribuição para aumento da receita e despesa do governo no longo prazo, sugerindo um custo crescente para manutenção do sistema e de parte relevante das transferências. Ao mesmo tempo, a receita previdenciária é pró-cíclica e mais volátil explicada pela dependência das flutuações econômicas, formalização da economia e nível de emprego.

4.4 Abordagem alternativa

Como abordagem alternativa utilizamos o IV-GMM, cujos instrumentos são os termos de troca ($\Delta TDT|t$) e produto defasado ($\Delta Y|t-1$).

Para receita e componentes os coeficientes foram similares aos encontrados por OLS. No entanto, o período anterior à abertura política (1975-1985) sugere que no longo prazo o coeficiente δ não é significativo, enquanto o coeficiente é significativo e anticíclico, portanto, podendo indicar a necessidade de elevar receita e acentuar os ciclos econômicos (ver Tabela 5).

Tabela 5 – Receita e principais componentes

Variável	Coef.	Total				Administrada pela SRF	Previdência
		1975-2014	1975-1985	1986-2014	2000-2014		
Cons.	μ	-1,514*** (0,407)	3,071** (1,465)	-1,081*** (0,405)	-1,079*** (0,305)	-3,119*** (0,826)	-3,223*** (0,793)
ΔY_t	β_0	0,937* (0,558)	-2,253* (1,163)	0,537 (0,671)	0,538 (0,486)	1,372* (0,787)	0,503 (0,735)
G_{t-1}	γ	-0,456*** (0,088)	-0,874*** (0,147)	-0,371*** (0,096)	-0,443*** (0,091)	-0,470*** (0,105)	-0,805*** (0,137)
Y_{t-1}	φ	0,643*** (0,127)	0,198 (0,231)	0,502*** (0,137)	0,585*** (0,126)	0,917*** (0,221)	1,194*** (0,227)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,409*** (0,122)	0,228 (0,263)	1,352*** (0,124)	1,320*** (0,067)	1,951*** (0,125)	1,483*** (0,112)
Se $\beta_0 = 1$		0,910	0,005	0,490	0,341	0,636	0,499
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Test of endogeneity		0,248	0,029	0,571	0,424	0,136	0,670
Hansen test		0,237	0,343	0,110	0,780	0,143	0,031
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
r-sq		0,477	0,080	0,604	0,927	0,233	0,558
Observações		156	41	112	56	114	114

Nota: *** valor-p <0,010; ** valor-p <0,050; * valor-p <0,100; receita administrada pela SRF e Previdência para período 1986-2014; IV-GMM estimado com erros robustos; *dummies* para Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); instrumentos termos de troca ($\Delta TDT|t$) e produto defasado ($\Delta Y|t-1$).

Na análise da despesa, também observamos resultados similares aos obtidos pela estimação por OLS. Porém, o período anterior à abertura política (1975-1985) apresenta coeficiente δ estatisticamente igual à unidade, mas não foi verificada significância do coeficiente de curto prazo. Após a abertura política e a redemocratização ocorreu um aumento do tamanho do governo indicado pelo coeficiente δ significativo e acima da unidade, como também o comportamento pró-cíclico da despesa, especialmente nos itens de custeio e investimento, previdência (ver Tabela 6).

Tabela 6-Despesa e principais componentes

Variável	Coef.	Total				Pessoal e encargos	Custeio e investimento	Previdência
		1975-2014	1975-1985	1986-2014	2000-2014			
Cons.	μ	-2,826*** (0,728)	3,221* (1,873)	-2,581*** (0,751)	-3,060*** (0,634)	-0,582 (0,495)	-10,827*** (1,976)	-4,432*** (0,540)
ΔY_t	β_0	2,128*** (0,789)	-2,600 (1,604)	2,247*** (0,726)	0,968 (0,721)	0,120 (0,913)	4,009*** (1,230)	1,820*** (0,624)
G_{t-1}	γ	-0,480*** (0,118)	-1,208*** (0,291)	-0,543*** (0,134)	-0,954*** (0,151)	-0,602*** (0,107)	-0,863*** (0,141)	-1,000*** (0,039)
Y_{t-1}	φ	0,887*** (0,189)	0,452** (0,233)	0,908*** (0,220)	1,364*** (0,231)	0,560*** (0,141)	2,497*** (0,427)	1,536*** (0,106)

$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$	1,850*** (0,267)	0,374* (0,207)	1,671*** (0,167)	1,431*** (0,057)	0,929*** (0,126)	2,894*** (0,198)	1,535*** (0,081)
Se $\beta_0 = 1$	0,153	0,025	0,086	0,965	0,335	0,015	0,189
Se $\delta = 1$	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Test of endogeneity	0,055	0,053	0,045	0,907	0,767	0,035	0,062
Hansen test	0,421	0,658	0,380	0,455	0,458	0,742	0,771
Wald test	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
r-sq	0,388	0,678	0,431	0,638	0,528	0,581	0,490
Observações	156	41	112	56	114	114	114

Nota: *** valor-p <0,010; ** valor-p <0,050; * valor-p <0,100; itens de despesa sobre pessoal e encargos, custeio e investimento e previdência para o período 1986-2014; IV-GMM estimado com erros robustos; *dummies* para Constituição Federal de 1988, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); instrumentos termos de troca ($\Delta TDT|t$) e produto defasado. ($\Delta Y|t-1$).

Outras potenciais distorções presentes nos resultados consistem em três fatores. O primeiro devido ao período analisado ser longo e, assim, implicando em dificuldades na padronização dos dados, mesmo tendo como base comum a metodologia proposta e aplicada pelo IPEA. O segundo, de que o processo inflacionário e de crise podem levar a distorções relacionadas à obtenção dos dados deflacionados, especialmente ao longo dos anos 1980s em que reservou maior instabilidade. O terceiro, de que a opção por utilizar uma especificação em OLS e IV-GMM manteve simplicidade na análise, mas que potencialmente pode gerar distorções refletidas nos coeficientes obtidos. Em especial, as distorções podem ser oriundas de choques e de alterações na dinâmica da relação entre as variáveis ao longo do tempo, contribuindo para afetar a relação entre as variáveis fiscais e o produto. Apesar desses fatores potencialmente interagirem com o novo ambiente institucional, tendem a não alterar os principais resultados e indicações.

5 Proposta de democracia liberal versus impacto fiscal

A principal hipótese é de que a transição democrática no Brasil indica o equilíbrio baseado em dois pilares. Primeiro, a preservação dos direitos de propriedade e de participação política que beneficiam, respectivamente, as elites e a classes médias. Segundo, a proposta de ampliação dos direitos das minorias e o compromisso com as políticas redistributivas pode ser identificado pelo maior gasto e oferta de bens públicos. Dessa forma, o trabalho permite identificar três aspectos que fundamental a hipótese: ambiente político e econômico; fragilidade institucional e democracia iliberal; emergência de um equilíbrio que exige um crescimento do tamanho do governo.

A literatura sugere que as flutuações econômicas, episódios de crescimento ou recessão persistentes podem alterar a ideologia e as preferências da sociedade em relação ao papel do estado. Nesse sentido, Giuliano e Spilimbergo (2014) indicam que gerações que cresceram durante “*bad times*” possuem menos confiança no governo, mas exigem maior oferta de bens públicos e de políticas redistributivas. Além disso, nos países que apresentam maior desigualdade na distribuição de renda, a sociedade tende a exigir maior intensidade das políticas redistributivas (ver BESLEY e PERSSON, 2014). No Brasil, ocorreu uma queda no crescimento econômico, redução do nível de emprego, aceleração inflacionária, fechamento do mercado de crédito e acesso aos bens importados na década de 1980. Assim, emergiu um cenário que era propício para uma quebra institucional e a pressão pela mudança do contrato social e do modelo de interação do estado com a sociedade e mercado.

No caso do Brasil, a mudança de preferências pode ser atribuída a interação da Crise da década de 1980s e a pressão pela incorporação de grupos excluídos. A crise intensificou a percepção sobre a queda no nível de vida relativo entre os anos 1970 e 1980. O Governo Militar (1964-85) limitava o acesso aos bens públicos e aceitava a desigualdade como necessária para viabilizar o maior crescimento e investimento. No entanto, a abertura política e as eleições sob o governo democrático, houve maior

pressão para mudança do modelo ao incorporar as novas preferências da sociedade em favor de políticas redistributivas e maior oferta de bens públicos. O movimento identificado na eleição para ANC que ficou responsável pela formulação da nova Constituição e o estabelecimento dos parâmetros para orientar a relação entre estado, sociedade e mercado. Assim é possível identificar na escolha de um perfil de Constituinte que reflete as preferências do eleitor médio no estilo Meltzer e Richard (1981), acompanhado da construção de um novo ponto de estabilidade do contrato social dentro da linha Alesina e Glaeser (2004). Dessa forma, o formato da Constituição Federal de 1988, especialmente no aspecto invasivo sobre a administração de estado, do processo orçamentário e da decisão de gastos incorporavam as novas preferências e a ideologia que emergiram na época.

A fragilidade institucional impulsionou a tendência de construção de uma democracia liberal. Na dinâmica de uma democracia iliberal, tomando como base a taxonomia de Rodrik & Mukand (2020), existe a presença do sufrágio universal, mas não uma defesa clara dos direitos e parâmetros para negociação de conflitos. O resultado dessa dinâmica sobre ANC foi eleger membros que consideravam necessário: (i) elevar a oferta de bens públicos e redistribuição no sentido da construção de um estado de bem-estar social; (ii) preservar e ampliar os privilégios dos grupos de interesses.

O item (i) era evidente no discurso dos Constituintes em geral, mais intensa nos membros dos grupos mais progressistas, cuja evidência está no discurso de fechamento da ANC por Ulysses Guimarães. O item (ii) incorporava nas atitudes do chamado “Centrão” que entravava reformas e bloqueava mudanças profundas na estrutura de estado e no sistema tributário. O dilema presente na Constituinte é condizente com trabalhos como Perotti (1996), Alesina e Rodrik (1994) em que o estado precisava, de um lado, conciliar a oferta de bens públicos e redistribuição para manter paz social e estabilidade política como necessários para o funcionamento da economia e sociedade. De outro, o estado era pressionado em atender os grupos de interesses que aparelham o estado e buscam distorcer as políticas públicas e a administração de estado para manter ou ampliar seus privilégios.

O equilíbrio que emergiu do processo de democratização baseado em dois pontos. Primeiro, o estado se comprometeu em elevar a oferta e viabilizar a universalização dos bens públicos, somados ao aumento das políticas redistributivas como forma de contribuir para reduzir a desigualdade e a pobreza. A percepção coerente com o comportamento de um país que passou pela transição de um governo autoritário para democrático e com maior participação popular, cuja sociedade e diversos grupos sociais passam a exigir mais oferta de bens públicos e políticas redistributivas (ver ALESINA *et al.*, 2012). No caso do Brasil, o comprometimento foi institucionalizado na Constituição Federal de 1988 que forçou as diferentes esferas de governo a cumprirem as determinações de gastos e vinculações, também abrindo margem para medidas discricionárias e mudanças na legislação no sentido de ampliar esse compromisso.

Segundo, o sistema político se comprometeu em evitar reformas que afetassem negativamente os grupos de interesses que aparelham o estado, impactando em diversos aspectos do funcionamento do setor público e privado. Assim contribuindo para a distorção na ação do estado, abrindo espaço para atuação dos *rent-seeking* e o entravamento de reformas (ver SPINESI, 2009; MAURO, 1998). Dessa forma, o equilíbrio busca reduzir os conflitos entre os grupos de interesses em relação aos benefícios tributários e acesso aos recursos orçamentários, preservando a preocupação de atender as demandas por bens públicos e redistribuição. A manutenção do equilíbrio depende da capacidade do governo extrair renda do setor privado e o direcionar para o gasto, tornando o governo um instrumento de concentração de renda, capaz de distorcer as relações entre agentes e afetar negativamente o crescimento de longo prazo.

Considerações finais

A proposta do trabalho foi explorar a relação entre abertura política e mudança do contrato social sobre o tamanho do governo. A hipótese foi de que o maior tamanho do governo foi incentivado por dois elementos: demanda por bens públicos, redistribuição e redução da desigualdade; preservar e ampliar os privilégios de grupos de interesse mais bem relacionados com o setor público.

As evidências também indicam que o movimento de crescimento do governo se tornou mais claro após a estabilização da economia e a consolidação do sistema político, especialmente após as reformas e introdução do novo *set* de instituições e regras fiscais na década de 1990. Dentro desse novo *set*, a sustentação do equilíbrio passou a depender de que a receita crescesse em taxas maiores do que a despesa, contribuindo para o aumento do tamanho do governo, especialmente que os ajustes fiscais recessivos sejam feitos através do aumento da carga tributária ou busca de extrair maior renda do setor privado.

No entanto, o equilíbrio é frágil na medida em que depende da viabilidade do aumento permanente da extração de renda do setor privado, mantendo a possibilidade de resultados primários positivos e a sustentabilidade da dívida pública. Caso ocorra a queda ou estabilização persistente da receita, oriunda de elementos como esgotamento do sistema tributário, queda na formalização da economia ou recessão prolongada, o equilíbrio tende a ser rompido. Já que a trajetória de despesa permaneceria engessada e resistente ao ajuste fiscal e as reformas mais profundas que alterem a estrutura de estado e da política fiscal.

Referências

ACEMOGLU, D. *et al.* Democracy, redistribution and inequality. **NBER Working Paper**, n. 19.746, dezembro 2013. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w19746>>. Acesso em: 21 junho 2015, 2013.

AFONSO, J. R. A economia política da reforma tributária: o caso brasileiro. **Woodrow Wilson Center Update on the Americas**, setembro 2013.

AFONSO, J. R. R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro: livro branco da tributação brasileira. **BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, Documento para Discussão IDB-DP-265**, janeiro 2013.

AIDT, T., DUTTA, J., & LOUKOIANOVA, E. (2006). Democracy comes to Europe: franchise extension and fiscal outcomes 1830-1938. *European Economic Review*, 50, 249-283.

AKITOBY, B. *et al.* Public spending, voracity, and Wagner law in developing countries. **European Journal of Political Economy**, v. 22, p. 908-924, 2006.

ALESINA, A. F.; COZZI, G.; MANTOVAN, N. The evolution of ideology, fairness and redistribution. **Economic Journal, Royal Economic Society**, v. 122, n. 565, p. 1244-1261, 2012.

ALESINA, A.; GLAESER, E. L. **Fighting poverty in the US and Europe: a world of difference**. Oxford: [s.n.], 2004.

ALESINA, A.; RODRIK, D. Distributive politics and economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, p. 465-490, maio 1994.

ALSTON, L. J. *et al.* Changing social contracts: beliefs and dissipative inclusion in Brazil. **NBER Working Paper**, n. 18588, dezembro. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w18588>>. Acesso em: 20 janeiro 2016, 2012.

ALSTON, L. J. *et al.* On the road to good governance: recovering from economic and political shocks in Brazil. In: STEIN, E., *et al.* **The policymaking in Latin America: how politics shapes policies**. Cambridge: Harvard University Press, 2008. p. 111-153.

BARROS, R. P. *et al.* A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza. **IPEA - Textos para discussão**, Rio de Janeiro, n. 1256, janeiro 2007.

BENÍCIO, A. P.; RODOPAULOS, F. M. A.; BARDELLA, F. P. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se busca a eficiência. In: BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretária do Tesouro Nacional, 2015. p. 19-50.

BESLEY, T.; PERSSON, T. the causes and consequences of development clusters: state capacity, peace, and income. **The Annual Review of Economic**, v. 6, p. 927-949, 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Há 25 anos era eleita a Assembleia Nacional Constituinte. **Câmara dos Deputados**, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/noticias-institucionais/ha-25-anos-era-eleita-a-assembleia-nacional-constituente>>. Acesso em: 25 janeiro 2016.

CANUTO, O.; CAVALLARI, M.; REIS, J. G. The Brazilian competitiveness cliff. **The World Bank - Economic Premise**, n. 105, fevereiro 2013.

CANUTO, O.; FLEISCHHAKER, C.; SCHELLEKENS, P. The curious case of Brazil's Closedness. **World Bank - Policy Research Working Paper**, abril 2015.

CENTENO, M. A. Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America . University Park: The Pennsylvania State University Press, 2002.

DE BOLLE, M. Do public development banks hurt growth? Evidence from Brazil? **Peterson Instituto for Internacional Economics**, n. PB15-16, setembro 2015.

FGV. **Sistema tributário nacional**. Rio de Janeiro: Fundação getúlio Vargas - Comissão de reforma do Ministério da Fazenda, 1967.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1, p. 28-46, janeiro/março 2008.

FUKUYAMA, F. Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018.

GIULIANO, P.; SPILIMBERGO, A. Growing up in a recession: beliefs and the macroeconomy. **The review of Economic Studies**, v. 81, n. 2, p. 787-817, 2014.

GUIMARÃES, U. Íntegra do discurso presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães, 5 outubro 1988. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULYSSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULYSSES-GUIMARAES-(10-23).html)>. Acesso em: 15 março 2016.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise; vinte anos da constituição federal**. Brasília: IPEA, 2009.

LAZZARINI, S.; MUSACCHIO, A. Leviathan in business: varieties of stata capitalism and their implications for economic performance. **Harvard Business School**, 2011.

LISBOA, M. D. B.; LAFIT, Z. A. Democracy and growth in Brazil. **Inspere Working Paper WPE: 311/2013**, 2013.

LOPREATO, F. L. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, p. 117-158, dezembro 2000.

MATTOS, E.; TERRA, R. Conceitos sobre eficiência. In: BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPULOS, F. **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Tesouro Nacional, 2015. p. 211-33.

MAURO, P. Corruption and the composition of government expenditure. **Journal of Public Economics**, v. 69, n. 2, p. 263-279, 1998.

MEDEIROS, M. A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistribuído das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **IPEA - Textos para discussão**, Brasília, n. 852, dezembro 2001.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A rational theory of the size of government. **The Journal of Political Economy**, v. 89, n. 5, p. 914-927, outubro 1981.

MILANOVIC, B. *Capitalism, Alone – The Future of the System That Rules the World*. Cambridge: Harvard University Press, 2019.

NEGRETTO, G. L. Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, pp. 38-54, 2016.

OLIVEIRA, F. A. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. In: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, J. A. C. **Tributação e Equidade no Brasil> um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília : IPEA, 2010. p. 153-212.

PEACOCK, A.; SCOTT, A. The curious attraction of Wagner Law. **Public Choice**, v. 102, n. 1, p. 1-17, janeiro 2000.

PEROTTI, R. growth, income distribution, and democracy: what the data say. **Journal of Economic Growth**, v. 1, p. 149-187, junho 1996.

PESSÔA, S. A. O Contrato Social da Redemocratização e seus Limites. **Interesse Nacional**, 5, n. 18, julho-setembro 2012.

PESSÔA, S. D. A. O Contrato Social da Redemocratização. In: BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S. **Brasil a nova agenda social**. [S.l.]: LTC , 2011. p. 204-211.

RODRIK, Dani.; MUKAND, Sharun W. The political Economy of liberal democracy. *The Economic Journal*, 130 (abril), p. 765-792, 2020.

SILVA, A. M. A.; SIQUEIRA, R. B. Demanda por gastos públicos no Brasil no Período pós-redemocratização: testes da hipótese de Mill de Ilusão fiscal e da Lei de Wagner. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, n. 43, Julho/dezembro 2014.

SKIDMORE, T. E.; SMITH, P. H. *Modern Latin America*. 6ª ed. Oxford University Press: Oxford, 2005.

SPINESI, L. Rent-seeking bureaucracies, inequality, and growth. **Journal of Development Economics**, v. 90, n. 2, p. 244-257, 2009.

TEMIN, P. *The Vanishing Middle Class: Prejudice and Power in a Dual*. Cambridge: The MIT Press, 2017.

VARSAÑO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Pesq. Plan. Econ**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 1-40, abril 1997.

VARSAÑO, R. O sistema tributário de 1967: adequado para ao Brasil de 80? **Pesq. Plan. Econ.** , Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 203-228, Abril 1981.

WERLANG, S. R. D. C.; FRAGA NETO, A. Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos. **Revista Brasileira de Economia (RBE)**, v. 49, n. 2, p. 265-75, Abril-Junho 1995.