

**GOVERNO**

# Leitura

- Weil cap.12

# Tópicos

- Introdução
- Definição do papel apropriado do governo na economia
- Como o governo afeta o crescimento
- Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento
- Por que os países pobres têm governos ruins
- Conclusões

# INTRODUÇÃO

# Introdução

- Para verificar como o governo pode afetar o crescimento econômico, há duas estratégias:
  - pode-se examinar dois países similares em todos os aspectos, exceto seus governos.
  - pode-se examinar o impacto de uma mudança na política do governo sobre o crescimento econômico de um único país.

# Introdução

- *Primeira estratégia:*
  - Para verificar como o governo pode afetar o crescimento econômico, pode-se examinar dois países similares em todos os aspectos, exceto seus governos.

# Introdução

- Dois casos resultantes da Guerra Fria:
  - Coreia do Norte e Coreia do Sul
  - Alemanha Oriental e Alemanha Ocidental

# Introdução

- *Coreia do Norte e Coreia do Sul*
- No final da Guerra da Coreia em 1953, as duas Coreias eram similares em muitos aspectos.
  - Devastadas por décadas de guerra.
  - Dotações semelhantes de recursos naturais.
  - Níveis semelhantes de educação.
  - Níveis semelhantes de renda per capita.
  - Cultura comum e 1.300 anos de história como um país unificado.



# Introdução

- Os governos e suas políticas econômicas eram completamente diferentes.
  - Coreia do Norte
    - Comunista.
      - Kim Il Sung, Kim Jong-il (a partir de 1994), Kim Jong-un (a partir de 2011)
    - Planejamento central.
    - Isolamento econômico.

# Introdução

## – Coreia do Sul

- Capitalista.
- Mercado relativamente livre.
- Orientação forte para o comércio internacional.
- Democracia cresceu gradualmente.
  - Golpes militares em 1961 e 1980.

# Introdução

- Desempenho econômico das duas Coreias foi completamente diferente.
  - Coreia do Sul foi um dos países que cresceu mais rapidamente a partir de 1960.
  - Coreia do Norte teve um desempenho decepcionante
    - Escassez de alimentos.
    - Pouco investimento e má administração durante muitos anos quase acabaram com o estoque de capital industrial.

# Introdução

- Em 2009, a renda per capita da Coreia do Sul excedeu a renda per capita da Coreia do Norte por um fator de 16.

# Introdução



# Introdução

- *Alemanha Oriental e Alemanha Ocidental*
- As duas Alemanhas eram similares em muitos aspectos.
  - Mesma cultura e história.
  - Dotações semelhantes de recursos naturais.
  - Devastadas de forma semelhante na 2ª Guerra Mundial.

# Introdução

- Os governos e suas políticas econômicas eram completamente diferentes.
  - Alemanha Oriental
    - Comunista.
    - Membro da aliança militar do Pacto de Varsóvia.
    - Membro do Conselho para Cooperação Mútua Econômica (COMECON), liderado pela União Soviética.
    - Um dos estados economicamente mais bem-sucedidos do bloco comunista.
    - Não seguiu seu vizinho em termos de desempenho.

# Introdução

- Símbolo do país: Trabant, um carro apertado, barulhento, poluente, feito de plástico e fiberglass, com velocidade máxima de 97 km/h, pouco modificado desde 1957 e apresentando uma fila de espera de alguns anos para compra.
- <http://www.youtube.com/watch?v=O0NVq47eOII>



# Introdução



# Introdução

## – Alemanha Ocidental

- Capitalista.
- Alinhada com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).
- Membro fundador da Comunidade Econômica Europeia (antecessora da União Europeia).
- Adotava uma política econômica orientada para o mercado.
- Um dos países mais ricos do mundo.
- Símbolos: carros Mercedes-Benz e BMW.

# Introdução

- O contraste entre a Alemanha Ocidental bem-sucedida e a Alemanha Oriental deprimida foi o que levou à dissolução do estado da Alemanha Oriental em 1990.

# Introdução

- *Segunda estratégia:*
  - Para verificar como o governo pode afetar o crescimento econômico, pode-se examinar o impacto de uma mudança na política do governo sobre o crescimento de um único país.

# Introdução

- China
  - O caso da China ilustra os efeitos positivos e negativos de políticas sobre o crescimento econômico.

# Introdução

- 1958: Grande Salto Adiante, de Mao Tsé-Tung.
  - Conjunto de políticas para trazer a China ao nível dos países mais avançados em apenas alguns anos.
  - Produção agrícola foi reorganizada em grandes comunas, cada uma composta de 5.000 famílias.
  - Indústria reestruturada, com estabelecimentos industriais tradicionais substituídos por fornalhas.

# Introdução

- Políticas falharam completamente.
  - Administradores das comunas eram incompetentes.
  - Camponeses tinham pouco incentivo para trabalhar de forma eficiente.
  - Fornalhas produziam ferro de qualidade tão ruim que era inútil.
  - Relatórios falsos sobre aumentos da produção de alimentos fez com que os planejadores do governo reduzissem a área de terra a ser plantada com grãos.

# Introdução

- Cerca de 100 milhões de trabalhadores agrícolas foram desviados para projetos industriais e construção de obras públicas (p. ex. represas e estradas).
- Colheita de grãos caiu aproximadamente 25% entre 1958 e 1960. Funcionários públicos locais relataram que a produção havia quase dobrado para agradar os superiores em Pequim.



# Introdução

- Com relatórios falsos, o país continuou a exportar grãos mesmo quando surgiu a escassez. Com a fome que se seguiu, aproximadamente 30 milhões de pessoas morreram entre 1959 e 1961.

- <http://www.youtube.com/watch?v=kryu5Gk3aMY>



# Introdução

- 1978: Deng Xiaoping inicia uma série de liberalizações.
  - Terra volta para famílias de camponeses, que podem vender sua produção excedente.
  - O controle do planejamento central foi relaxado.
    - Diminui restrições para empresas que não sejam estatais.
      - Parcela de produto das estatais caiu de 78% em 1978 para 30% em 2009.

# Introdução

- Cria zonas econômicas especiais que encorajam o investimento estrangeiro.
  - Comércio internacional como fração do PIB quadruplicou.
- Mudanças desencadearam um período de crescimento econômico rápido.
  - Renda per capita crescia lentamente nas duas décadas anteriores.
  - Renda per capita aumentou por um fator de 13 no período 1978-2009.
    - Episódio de crescimento econômico mais espetacular da história humana.

# Introdução

- Os exemplos das Coreias, das Alemanhas e da China mostram o poder do governo de afetar o modo como uma economia se desenvolve.

# Introdução

- A atividade do governo pode ser ligada a todos os determinantes do crescimento econômico.
  - Canal de *acumulação de fatores*
    - Acumulação de capital físico.
      - Diretamente por investimentos no capital do governo (p. ex. infraestrutura).
      - Indiretamente por seu orçamento (déficit público absorve poupança que seria investida em capital físico).

# Introdução

- Acumulação de capital humano.
  - Na maioria dos países, o governo paga por uma grande parcela da educação.
- Influência sobre o crescimento da população através de políticas a favor ou contra a natalidade.

# Introdução

## – Canal da *produtividade*

- Afeta a velocidade do progresso tecnológico.
  - Financiamento direto do governo à pesquisa.
  - Administração pelo governo do sistema de patentes.
    - » Possibilita ganhos aos inventores.
    - » Fornece um incentivo para a atividade inventiva.

# Introdução

- Afeta a eficiência.
  - O governo cria o ambiente em que firmas e trabalhadores atuam.
    - » Impostos, regulamentação, leis de administração e outras ferramentas.
    - » Estabelece as “regras do jogo” para a economia.



# Introdução

- Economistas que examinam a política do governo se defrontam com duas perspectivas.
  - “*O que o governo deve fazer?*”
    - Questão específica.
    - Usam ferramentas de análise econômica para determinar que políticas irão promover melhor um objetivo específico.
    - Aconselha o governo sobre a forma como ele deveria agir.
      - É conhecido como o enfoque *normativo* da política do governo.

# Introdução

– “*Por que o governo age dessa forma?*”

- A resposta *explica* o comportamento, em vez de recomendar um comportamento.
- As pessoas que fazem política do governo supostamente estão agindo em interesse próprio.
- Descreve em vez de prescrever as ações do governo.
  - É conhecido como o enfoque *positivo* da política do governo.

# Introdução

- O capítulo traz análises normativas e positivas do comportamento do governo.

# Introdução

- Questão *normativa* de como o governo deve agir.
  - Argumentos favoráveis e contrários à intervenção do governo na economia.
  - Análise de dados sobre políticas específicas do governo, verificando como elas afetam o crescimento.

# Introdução

- Análise *positiva* dos motivos pelos quais os governos às vezes fazem coisas que são ruins para o crescimento.
  - Por que países pobres parecem ter governos especialmente desfavoráveis ao crescimento econômico?

# **DEFINIÇÃO DO PAPEL APROPRIADO DO GOVERNO NA ECONOMIA**

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Enfoque *normativo*
- Respostas vão de uma ótica de interferência mínima do governo (*laissez-faire*) a uma posse completa dos meios de produção pelo governo.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Argumentos favoráveis a uma intervenção do governo na economia
  1. Falha de mercado
  2. Redistribuição de renda



# Definição do papel apropriado do governo na economia

1. *Falha de mercado*: em algumas circunstâncias o livre mercado não produz um resultado eficiente.
  - Bens públicos
  - Externalidades
  - Monopólios
  - Falhas de coordenação

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Bens públicos: não podem ser ofertados pelo mercado privado
  - Não há uma forma prática de cobrar os que se beneficiam do uso desses bens.
  - Exemplos: defesa nacional, aparato legal (*rule of law*), infraestrutura (p. ex. aeroportos, rodovias), padronização de pesos e medidas, moeda estável.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Externalidades: resultados secundários de alguma atividade econômica que afetam pessoas, as quais não controlam a atividade e não são atendidas por essa atividade de forma intencional.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

## – Externalidades positivas

- Criação de uma nova tecnologia envolve grandes benefícios de externalidade para outras pessoas que não o inventor.
  - As externalidades positivas são o motivo pelo qual o governo desempenha um papel no apoio a pesquisa e desenvolvimento (P&D) por gasto direto e proteção a patentes.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

## – Externalidades positivas

- Educação envolve benefícios para a sociedade além daqueles que o indivíduo recebe.
  - Uma pessoa com educação ajuda a melhorar a qualidade de vida daqueles que estão a seu redor.
  - Quantidade de educação que os indivíduos decidem é menor que o montante socialmente ótimo.
  - O governo tem um papel a desempenhar encorajando a educação.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

## – Externalidades negativas

- Exemplo: poluição.
- Uma firma privada tende a produzir mais do que a quantidade socialmente ótima.
- A regulamentação do governo é necessária para limitar esta externalidade.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Monopólios: firmas individuais que são os únicos fornecedores de um determinado bem
  - Exemplo: transmissão de eletricidade
    - É vista como um monopólio natural, pois seria impraticável para diversas empresas colocar fios elétricos até cada residência.
    - Há um papel para a regulação do governo, que irá impedir que o monopolista cobre um preço ineficientemente alto.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Falhas de coordenação: o mercado privado também pode potencialmente falhar nos casos que necessitam da coordenação de atividades de muitas firmas e muitas pessoas.
  - O governo é necessário para corrigir essas falhas.
  - Exemplo: dirigir no mesmo lado da rua.
    - O governo anuncia qual deve ser esse lado.



# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Exemplo: firmas relutam em investir em uma indústria (p. ex. fábrica de bicicletas) porque têm medo de que não haverá matérias-primas para adquirir, enquanto firmas relutam em investir em uma segunda indústria (p. ex. produção de aço) porque temem que não haverá mercado para seu produto.
  - Uma firma não sabe dos planos da outra.
  - Nesses casos, o planejamento do governo pode quebrar o bloqueio e avançar o processo de desenvolvimento econômico.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

2. *Redistribuição de renda*: transferência de renda de um grupo para outro.
- Governo preocupa-se com a forma como o produto é distribuído entre os cidadãos de um país.
  - Governo encarrega-se de fazer uma redistribuição de renda.
  - A redistribuição de renda pode ocorrer de ricos para pobres, de adultos em idade ativa para idosos, ou da população em geral para algum grupo favorecido.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Argumentos contrários a uma intervenção do governo na economia
  1. Falha de governo
  2. Privatização e desregulamentação
  3. Dilema equidade-eficiência

# Definição do papel apropriado do governo na economia

## 1. *Falha de governo*

- A política apropriada de governo teoricamente pode consertar qualquer falha de mercado. Na prática, a política do governo frequentemente falha em atingir seus objetivos.
  - Quando o governo toma o lugar de firmas privadas, as empresas resultantes tendem a operar de forma ineficiente porque não possuem os incentivos (lucros) que motivam as firmas privadas.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Nos monopólios naturais, a regulação preserva a ausência de concorrência.
- Em geral, o sucesso de qualquer intervenção do governo depende fundamentalmente da capacidade e da honestidade dos funcionários públicos encarregados de conduzir essa intervenção adiante.
- Quando não há capacidade e honestidade, a falha de governo resultante pode ser pior do que qualquer falha de mercado que a política do governo foi projetada para corrigir.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- A dificuldade do governo em intervir na economia sugere que, quando possível, o papel do governo deva ser definido da forma mais restrita possível.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

## 2. *Privatização e desregulamentação*

- Há muito menos falhas de mercado do que os proponentes da política ativista de governo acreditam.
- No caso dos bens públicos, a questão é a de que se alguns bens que o governo provê poderiam ser ofertados pelo setor privado (*privatização*).
  - A privatização de funções anteriormente desempenhadas pelo governo acontece em grande parte do mundo. Inclui, entre outros, a construção de estradas e redes telefônicas e a administração de presídios.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Outra tendência é a *desregulamentação* de indústrias, isto é, o fim da supervisão do governo sobre essas indústrias.
  - Nos Estados Unidos, a desregulamentação de telecomunicações, transporte aéreo e transporte terrestre de carga levou a uma queda acentuada dos preços pagos pelos consumidores.



# Definição do papel apropriado do governo na economia

## 3. *Dilema equidade-eficiência*

- Para diversas questões, os custos e os benefícios da intervenção podem ser medidos nos mesmos termos. P. ex. a ineficiência do monopólio versus a ineficiência da regulação do governo.
- No caso da redistribuição de renda, os benefícios (um maior grau de equidade) são de natureza diferente em relação aos custos (menor grau de eficiência). Esse é o *dilema equidade-eficiência*.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Grande parte da renda que os governos redistribuem não flui dos ricos para os pobres. É redistribuída entre pessoas dos *mesmos grupos de renda*, que estão em etapas diferentes de seu ciclo de vida, como quando os impostos são arrecadados de adultos em idade ativa e as transferências são pagas aos idosos.
  - Essas redistribuições têm um *efeito grande sobre a eficiência* com que a economia opera, mas *não faz praticamente nada para melhorar a equidade*.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Pode-se distinguir duas oscilações grandes do pêndulo com relação à discussão sobre a intervenção do governo na economia.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- A partir da 1ª Guerra Mundial, a ótica predominante era a de que o governo podia desempenhar um *papel ativo* decisivo no avanço do desenvolvimento econômico.
  - União Soviética: planos quinquenais, posse de fábricas pelo governo e coletivização forçada da agricultura levaram a um crescimento impressionante nas décadas de 1920 e 1930.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Alemanha e Itália: controles fortes sobre o mercado no fascismo. Os efeitos da Grande Depressão aparentemente eram debelados mais rapidamente que em seus vizinhos.
- EUA: Grande Depressão levou a adoção do programa *New Deal* pelo Presidente Franklin Roosevelt. A intervenção do governo atingiu patamares inimagináveis para o país, aplicando controles de preços, compra de produto agrícola excedente e criação direta de trabalho por meio de obras públicas.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Keynes elaborou um fundamento intelectual para políticas fiscal e monetária ativistas.
- Europa Ocidental: a partir da 2ª Guerra Mundial, desenvolveu estados de bem-estar, com assistência médica nacionalizada, moradias públicas para pessoas pobres nas cidades, seguro-desemprego, aposentadorias.
- Países em desenvolvimento: industrialização e planejamento econômico conduzidos pelo estado.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- A partir das duas últimas décadas do século XX, a ótica predominante deixou de ser o controle da economia pelo governo. Houve mudança para um *sistema de mercado*.
  - Países industrializados: onda de desregulamentação e privatização de algumas funções do governo, além de uma redução da generosidade dos benefícios do estado de bem-estar.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Países em desenvolvimento: mudança para um enfoque baseado no mercado, com uma ênfase no livre comércio.



# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Após a crise financeira de 2007-2008 e a recessão global que se seguiu, *pode* haver outra mudança de direção.
  - Os países que sofreram com os maiores choques econômicos foram aqueles com os mercados mais livres.
  - A China, com um controle rígido por parte do governo, praticamente não teve problemas.

# Definição do papel apropriado do governo na economia

- Não se pode antever se o modelo chinês de crescimento é algo que possa ser exportado para os outros países.

# **COMO O GOVERNO AFETA O CRESCIMENTO**

# Como o governo afeta o crescimento

- Exame de como o governo afetou o crescimento na prática.
- Aspectos:
  - Aparato legal (*rule of law*)
  - Tamanho total do governo
  - Prática do planejamento

# Como o governo afeta o crescimento

- *Aparato legal*
  - Contratos
  - Sistema judiciário para que os contratos sejam cumpridos
  - Leis de patente que sejam cumpridas
  - Donos de propriedades privadas dependem da polícia e do sistema judiciário para fazer cumprir sua posse.

# Como o governo afeta o crescimento

- O sistema legal não pode ser tomado como dado na maior parte do mundo.
  - Sistema judiciário fraco.
  - Conexões políticas que influenciam as decisões das cortes.
    - União Soviética: com a queda do comunismo e uma estrutura legal incerta, os ativos que anteriormente eram do governo passaram às mãos de alguns poucos que tinham boas conexões. Com o ambiente legal instável, a renda per capita caiu 12% na década após o fim da União Soviética.

# Como o governo afeta o crescimento

- Quando o aparato legal é fraco, os fatores de produção não serão acumulados e a atividade econômica terá ineficiência. Por isso, o produto cai. Os dados disponíveis são consistentes com estas previsões.
- A medida do aparato legal é composta por:
  - cumprimento de contratos.
  - efetividade e previsibilidade do judiciário.
  - incidência do crime.

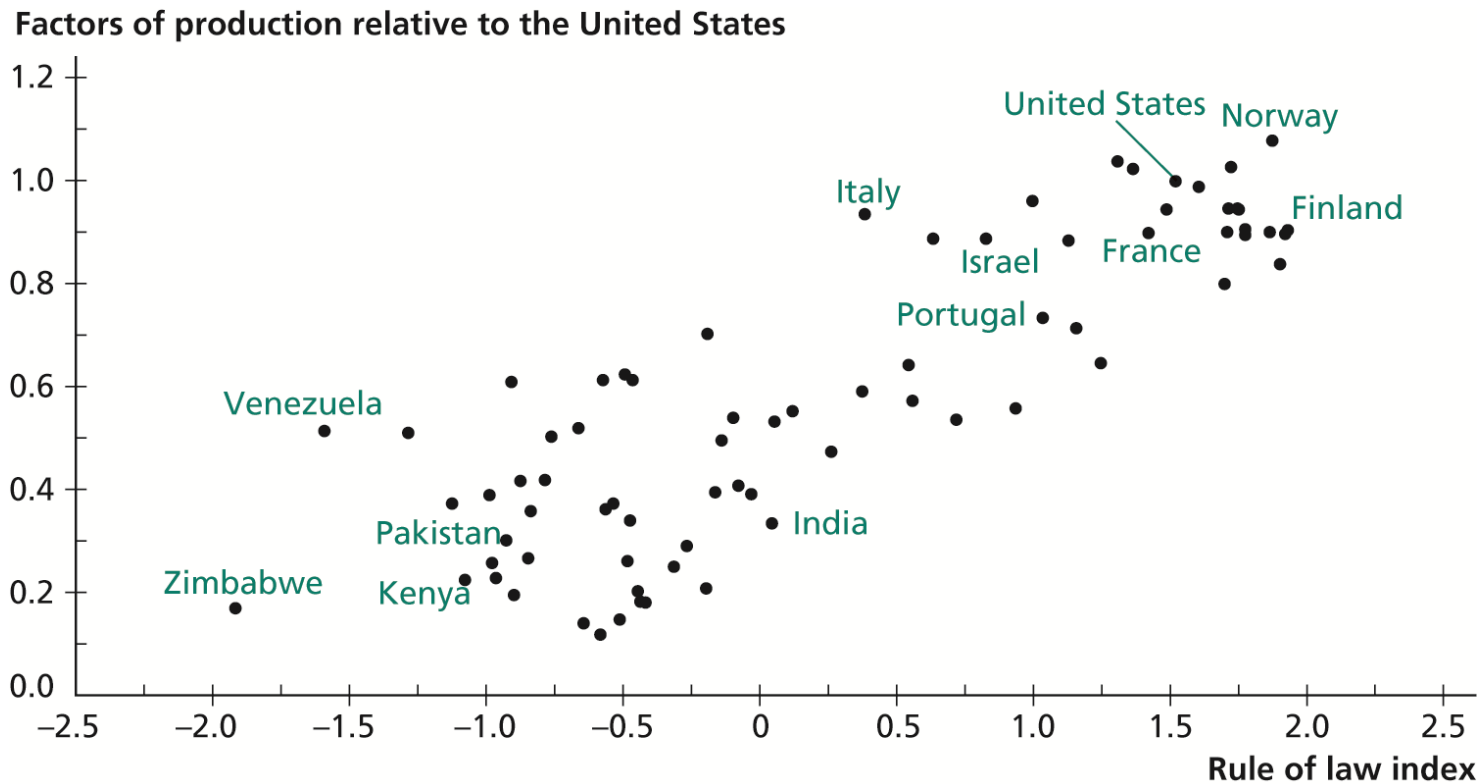
# Como o governo afeta o crescimento

## – Figuras 12.1 e 12.2

- Mostram a relação entre aparato legal e uma medida da acumulação de capital físico e humano (12.1) e entre aparato legal e produtividade (12.2).
- Nos dois casos, há uma correlação positiva forte.
- Os canais de acumulação de fatores e produtividade são aproximadamente de igual importância para explicar o efeito do aparato legal sobre a renda per capita.

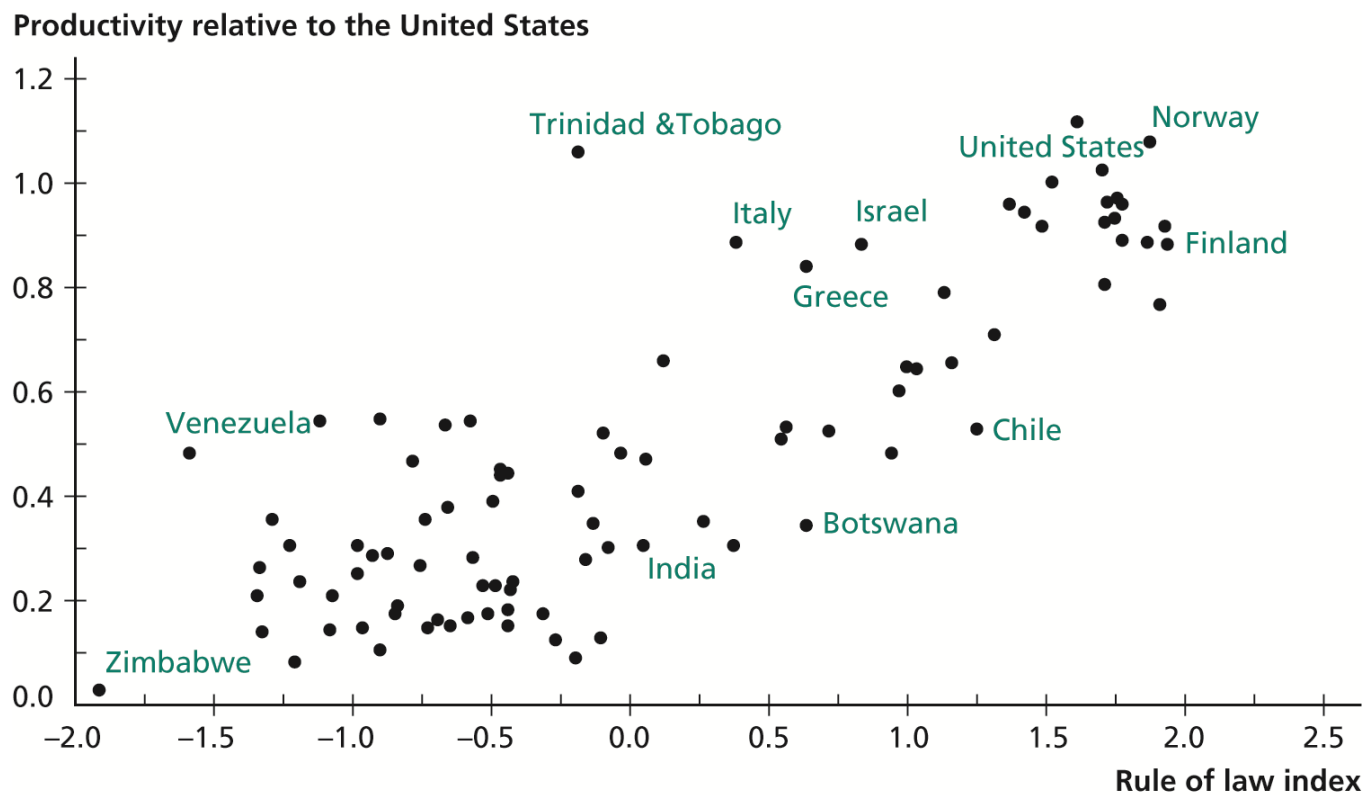


# Figura 12.1 Aparato legal e acumulação de fatores, 2009



Fonte: Kaufmann, Kray, and Mastruzzi (2010). Data are scaled to have a standard deviation of 1.

# Figura 12.2 Aparato legal e produtividade



Fonte: Kaufmann, Kray, and Mastruzzi (2010). Data are scaled to have a standard deviation of 1.

# Como o governo afeta o crescimento

- *Tamanho total do governo*
- O tamanho do governo afeta o estado da economia.
  - O governo grande gasta muito dinheiro e precisa de uma receita tributária grande.
  - O governo arrecada fundos por meio de impostos sobre cidadãos e empresas.
  - Impostos afetam a eficiência da atividade econômica.

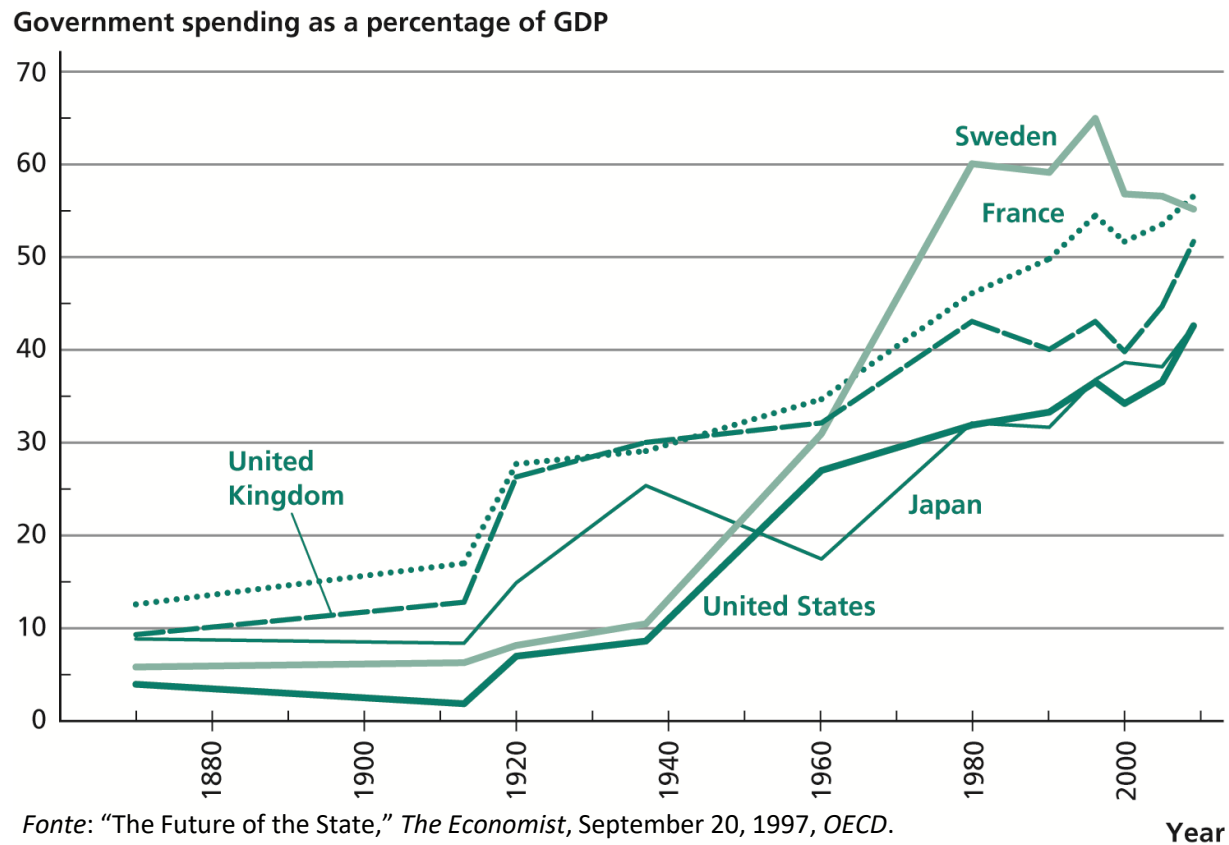
# Como o governo afeta o crescimento

- Adolph Wagner cunhou em 1883 a *lei de Wagner*:
  - O tamanho do governo aumenta de forma inevitável à medida que os países se tornam mais ricos, pois
    - uma economia mais desenvolvida necessita de regras mais complexas e
    - muitos bens públicos providos pelo governo são do tipo em que o gasto desejado aumenta mais que proporcionalmente com a renda.

# Como o governo afeta o crescimento

- EUA: razão entre gastos do governo e PIB aumentou de 3,9% em 1870 para 43% em 2009.
- A fração média de gastos do governo no PIB para países da OCDE é de 47% em 2009.
- Na Suécia, a razão entre gastos do governo e PIB atingiu um pico de  $\frac{2}{3}$  em 1996, mas declinou desde então.

# Figura 12.3 Crescimento de gastos públicos, 1870–2009



# Como o governo afeta o crescimento

- Tamanho do governo em países mais pobres
  - embora esses países tendam a ter governos menores do que os países mais ricos, seus governos são muito maiores do que os governos dos países mais ricos em uma etapa comparável de desenvolvimento econômico.

# Como o governo afeta o crescimento

- Oriente Médio e Norte da África: 25% do emprego total em 1996-2000 era emprego público, com um PIB per capita de \$4.580 em 1997. Nos EUA, esse PIB per capita ocorreu na primeira década do século XX, mas o emprego público em 1929 (primeiro dado disponível) era de 6,5% do emprego total.



# Como o governo afeta o crescimento

- O aumento do gasto do governo é financiado por um aumento igualmente grande dos impostos que o governo arrecada.
- Impostos afetam diretamente a eficiência com que o produto é obtido.

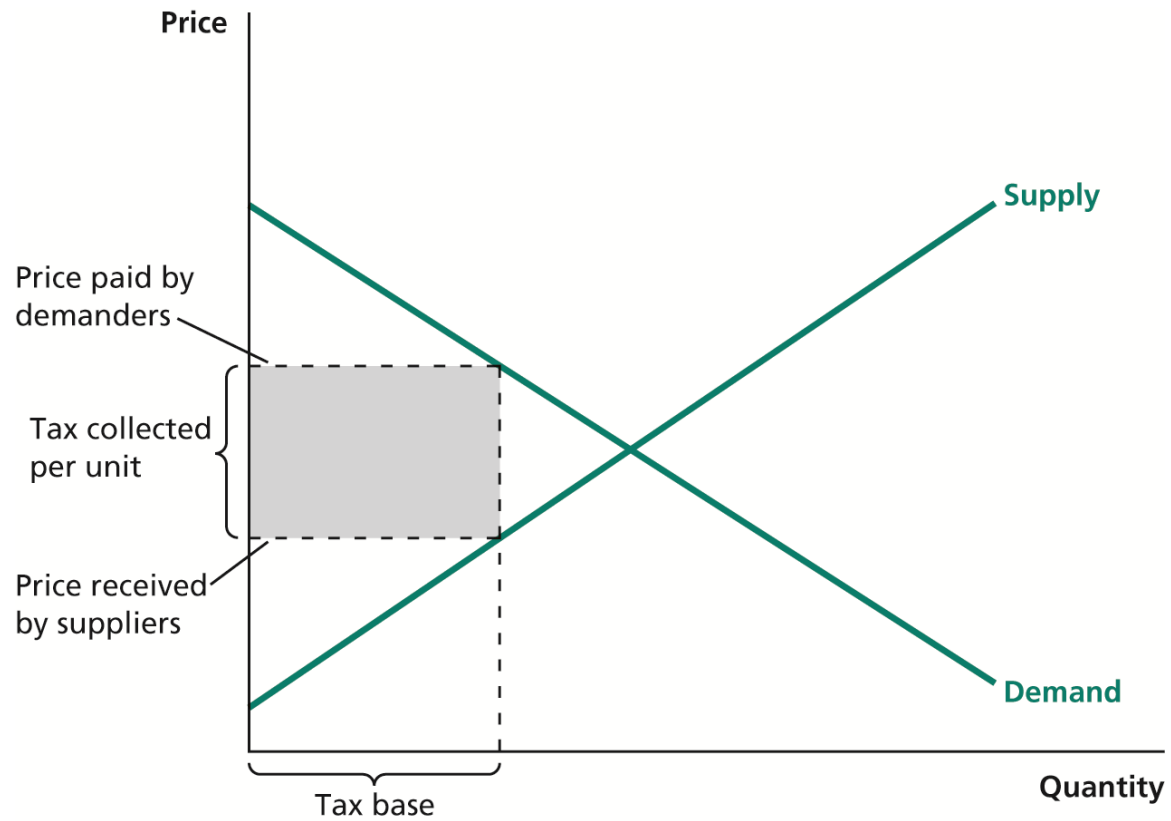
# Como o governo afeta o crescimento

- Figura 12.4 – relação entre eficiência e arrecadação de impostos
  - Na ausência de impostos, o preço e a quantidade de equilíbrio são determinados pela intersecção das curvas de oferta e demanda.
  - Os impostos colocam uma cunha entre o preço que o produtor recebe e o preço que o consumidor paga.
  - Os impostos também diminuem a quantidade de bens que é transacionada.

# Como o governo afeta o crescimento

- A quantidade de bens transacionada na presença de impostos é chamada de *base tributária*.
- A receita tributária é dada pela base tributária multiplicada pelo imposto por unidade.
- A receita tributária é representada pelo retângulo cinza na Figura 12.4.

# Figura 12.4 Efeito de um imposto



# Como o governo afeta o crescimento

- Pela figura, fica fácil ver que quanto maior o imposto, menor é a base tributária.
  - Esta é a fonte de ineficiência associada aos impostos: quando os impostos são elevados, algumas das transações potenciais entre compradores e vendedores não irão acontecer, e estas transações teriam colocado os dois grupos em uma situação melhor.
  - O tamanho da ineficiência cresce com o tamanho do imposto.

# Como o governo afeta o crescimento

- Como os impostos mais altos diminuem a base tributária, os aumentos da receita arrecadada quando as alíquotas de impostos aumentam não são proporcionais às alíquotas de impostos.
  - Quando as alíquotas são suficientemente grandes, aumentos adicionais da alíquota de imposto não arrecadam nenhuma receita, pois serão mais do que compensados por reduções da base tributária.

# Como o governo afeta o crescimento

- Qual o tamanho da ineficiência dos impostos efetivamente arrecadados?
  - Não há consenso sobre o tamanho exato das distorções causadas pelos impostos.
  - As distorções são significativas.
    - EUA: o dólar marginal de uma receita do governo está associado a um dólar de produto perdido. Logo, o “custo” de um dólar adicional de gasto do governo é efetivamente dois dólares: um dólar de impostos e um dólar de produto perdido.

# Como o governo afeta o crescimento

- O fato dos impostos provocarem distorções não significa que não deve haver impostos.
  - A provisão de bens públicos é financiada por meio de impostos.
  - Mesmo que o governo esteja apenas preocupado com a maximização do PIB per capita, a escolha ótima de bens públicos e tributação envolve um dilema entre custos e benefícios.



# Como o governo afeta o crescimento

- Nem todo o dinheiro que o governo arrecada é usado para prover bens públicos.
  - Cada vez mais é usado para fazer transferências de renda para pessoas: aposentadoria, seguro-desemprego, auxílio para os pobres. Nos EUA, as transferências representam 16% do PIB em 2010, e essa parcela dobrou desde a década de 1960.

# Como o governo afeta o crescimento

- *Prática do planejamento*
- O planejamento econômico ocorre quando o governo se responsabiliza por toda a tomada de decisão em uma economia.
  - Importância nas duas décadas após a 2ª Guerra Mundial.
  - Aplicado principalmente pelos países em desenvolvimento para melhorar suas condições.

# Como o governo afeta o crescimento

- Ferramentas de política:
  - Empresas estatais
  - Bancos públicos
  - Câmaras de comercialização (marketing boards)
  - Restrições ao comércio

# Como o governo afeta o crescimento

- Empresas estatais
  - Empresas de propriedade do governo que funcionavam de certa forma como empresas privadas.
  - Áreas como transportes e indústria pesada.
  - Em muitos países, empresas estatais produziram mais da metade do produto manufaturado.

# Como o governo afeta o crescimento

- Bancos públicos
  - Função de direcionar o fluxo do investimento.
  - Teoricamente possuem bastante alavancagem para superar falhas de mercado, por exemplo destinando fundos para indústrias com grandes externalidades e resolvendo problemas de coordenação.
  - Controle do banco permite que o governo alcance objetivos sociais, como distribuir recursos para regiões ou grupos desprovidos.

# Como o governo afeta o crescimento

- A posse dos dez maiores bancos por governos nacionais caiu, em média, de 59% em 1970 para 42% em 1995.
- A posse de bancos pelos governos é muito maior nos países em desenvolvimento do que nos desenvolvidos.
  - Em 2006, os bancos públicos representavam 98% dos ativos bancários da China, 75% na Índia e 65% no Egito. Entre os países desenvolvidos, os dois com uma parcela maior dos ativos nos bancos públicos eram Israel (46%) e Alemanha (42%).

# Como o governo afeta o crescimento

- Câmaras de comercialização
  - Agricultores vendem suas colheitas para empresas de comercialização estatais.
  - Planejadores do governo imaginavam que, ao juntar o produto de todos os agricultores, a câmara de comercialização poderia obter preços melhores no mercado internacional.

# Como o governo afeta o crescimento

- Restrições ao comércio
  - Governos impuseram tarifas e cotas sobre importações, justificando através do argumento da indústria nascente
    - Argumento da indústria nascente: firmas locais precisam de proteção temporária das instabilidades dos mercados mundiais para se desenvolverem como concorrentes de primeira classe.



# Como o governo afeta o crescimento

- Quais os resultados do planejamento?
  - Em quase todos os casos, as políticas falharam.

# Como o governo afeta o crescimento

- Empresas estatais

- Ineficientes.

- Administradores não tinham incentivos para buscar a eficiência na produção.
      - Pela falta de concorrência e da pressão dos acionistas por lucros.
    - Políticas de contratação para empregar pessoas bem conectadas, e não por mérito.

# Como o governo afeta o crescimento

- Incentivo para privatização, que leva a um aumento de eficiência.
  - Estudo feito com 170 firmas no México nas décadas de 1980 e 1990 mostra que, com a privatização, temos: queda do custo médio; a firma deixa de ter prejuízo e passa a ter lucro; cai o número médio de empregados; e aumenta o volume de produto. Isso aponta para a eliminação do desperdício e um aumento da eficiência.

# Como o governo afeta o crescimento

- Bancos públicos
  - Políticas de empréstimo raramente cumpriram a teoria que justificou esta política.

# Como o governo afeta o crescimento

- Em vez de direcionar empréstimos para setores com grandes benefícios de externalidade, houve o uso frequente dos empréstimos para influenciar distritos eleitorais importantes ou para recompensar aliados políticos.
  - Estudo sobre o Paquistão: entre 1996 e 2002, os bancos públicos respondiam por 64% dos empréstimos; as firmas bem conectadas tomavam emprestado 45% mais dinheiro de bancos públicos e declaravam inadimplência 50% mais frequentemente do que as firmas não conectadas.

# Como o governo afeta o crescimento

- Os bancos públicos fornecem frequentemente uma forma fácil para os políticos corruptos obterem dinheiro do governo: o banco faz um empréstimo ao político, que se declara inadimplente, e então o dinheiro fica com o político.

# Como o governo afeta o crescimento

- Câmaras de comercialização
  - Inicialmente se destinavam a aumentar a renda dos agricultores.
  - Acabaram fazendo o oposto, pois os funcionários públicos não resistiram à tentação de receitas que passaram por suas mãos.
    - Gana: parcela da receita recebida da câmara de comercialização de cacau pelos agricultores caiu de 77% em 1948 para 20% em 1979.

# Como o governo afeta o crescimento

- Zimbábue

- Em 2007 o governo obrigou a venda de grãos para a Câmara de Comercialização de Grãos (GMB).
- Isso gerou vários problemas: a GMB ofereceu preços menores que o mercado negro, atrasou os pagamentos por vários meses (com a inflação elevada erodindo os valores), e funcionários públicos foram acusados de desviar grãos para o mercado negro a fim de obter lucro pessoal.



# Como o governo afeta o crescimento

- Restrições ao comércio
  - Normalmente produziram resultados opostos ao esperado.
  - A proteção da indústria nascente deveria ser oferecida apenas para as indústrias em que um país tinha a chance de algum dia se tornar um produtor competitivo.

# Como o governo afeta o crescimento

- Na prática, os governos protegeram qualquer indústria com influência política suficiente – e frequentemente todas as indústrias de forma indiscriminada.
- A maioria das indústrias “nascentes” que foram protegidas nunca chegaram a se desenvolver. Como não havia concorrência estrangeira, elas permaneceram ineficientes.

# Como o governo afeta o crescimento

- Empresários privados descobriram que a forma mais fácil de ter lucros era garantir o favor de burocratas do governo que decidem sobre a alocação de investimento e importações. A apropriação de renda (*rent seeking*) é uma atividade improdutiva que reduz a eficiência da produção.

# Como o governo afeta o crescimento

- *Conflito civil*
- Em alguns casos, os efeitos econômicos do governo surgem não de uma dada política, mas de lutas para controlar quem irá governar ou de uma completa ausência de governo.
  - Em 2011, 1,5 bilhão de pessoas viveu em áreas afetadas por fragilidade do estado, conflito, ou violência criminal organizada em larga escala.

# Como o governo afeta o crescimento

- Guerra civil
  - Uma forma importante de violência.
  - Matou três vezes mais que as guerras entre países no período desde a 2ª Guerra Mundial.
  - Cerca de 73% das pessoas mais pobres do mundo (bottom billion) vive em sociedades que estão experimentando uma guerra civil ou que terminaram uma guerra civil recentemente.

# Como o governo afeta o crescimento

- Conflitos como as guerras civis reduzem o crescimento econômico através de diversos canais.
  - Guerras são acompanhadas de saques, fuga de refugiados, destruição de capital, restrição do comércio, enfraquecimento do capital social (cap. 14) e retração do papel do governo na provisão de bens públicos, além de custos humanitários que se somam ao dano econômico.

# Como o governo afeta o crescimento

- Há uma grande redução do investimento, especialmente o investimento estrangeiro, bem como do comércio.
- Cada ano de grande violência eleva a taxa de pobreza de um país em 1% em média.
- Evidência dos efeitos econômicos da violência podem ser vistos quando os conflitos terminam.
  - Moçambique: nos 17 anos de guerra civil (1977-1994), o produto caiu a uma taxa anual de 1,3%; nos 15 anos seguintes, cresceu a uma taxa média anual de 4,9%.

# Como o governo afeta o crescimento

- A violência diminui a renda de um país.
- Determinantes de conflitos violentos:
  - Pobreza.
  - Presença de recursos naturais valiosos.
  - Países que têm uma nota ruim no aparato legal e nos índices de corrupção.
  - Opressão de uma minoria étnica



# Como o governo afeta o crescimento

- A **pobreza** aumenta o risco de violência por meio de diversos canais.
  - Pessoas em situação ruim são facilmente recrutadas para a revolução ou a bandidagem porque seu custo de oportunidade é muito baixo.
  - Países pobres têm estradas ruins e militares fracos, e são menos capazes de sufocar revoltas, principalmente na periferia do país.

# Como o governo afeta o crescimento

- Paul Collier argumenta que ciclos repetidos de violência e fracasso econômico, que se realimentam, podem funcionar como uma armadilha (armadilha de conflito).
  - Conceito semelhante ao da existência de múltiplos equilíbrios.

# Como o governo afeta o crescimento

- Um país em uma armadilha de conflito pode não diferir de um modo fundamental de um país que é pacífico e próspero. As circunstâncias ou a sorte podem fazer toda a diferença.
  - Um líder bom ou ruim, ou uma retração ou expansão econômica temporária, podem colocar o país em uma armadilha de conflito ou afastá-lo de lá.

# Como o governo afeta o crescimento

- Opressão de uma minoria étnica
  - Presente na retórica das guerras civis.
  - Possui pouco poder estatístico para prever o início de uma guerra.

# Como o governo afeta o crescimento

- Nas últimas duas décadas houve uma redução significativa da violência.
  - 39 conflitos violentos começaram durante a década de 2000, contra 81 da década de 1990.
  - O número de guerras civis em curso atingiu o pico de 52 em 1992 e caiu para 35 em 2008.
  - As mortes em guerras civis caíram de 164.000 na década de 1980 para 92.000 na década de 1990 e 42.000 na década de 2000.

# Como o governo afeta o crescimento

- Um dos previsores com maior poder sobre se um país vai experimentar violência é se ele experimentou violência no passado recente.
  - Logo, a queda da violência no período recente sinaliza a queda da violência no futuro.

**POR QUE OS GOVERNOS FAZEM  
COISAS QUE SÃO RUINS PARA O  
CRESCIMENTO**

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Enfoque positivo
- Os governos fazem coisas ruins para o crescimento pelos motivos a seguir:
  1. Possuem algum outro objetivo
  2. Corrupção ou cleptocracia
  3. Auto-preservação



# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

## 1. Possuem algum outro objetivo

- Objetivo é conflitante com o crescimento econômico.
- Exemplos:
  - Gastar o dinheiro dos contribuintes em defesa nacional, artes, ajuda externa ou outro objetivo que seja de interesse nacional.
  - Redução da poluição.
  - Equidade de renda.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

## 2. Corrupção ou cleptocracia

- Funcionários do governo agem em interesse próprio, ao invés do interesse do país.
- Corrupção pode tomar diversas formas.
- Cleptocracia ocorre quando a corrupção chega aos escalões mais altos do governo

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Corrupção é um fator importante para o desenvolvimento econômico
- Antes de 1990
  - Uma certa quantidade de corrupção pode ser benéfica.
    - Muitas políticas públicas são prejudiciais para o crescimento econômico. Logo, a corrupção por parte de funcionários públicos encarregados de colocar essas políticas em prática poderiam ter um efeito positivo.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Um cleptocrata pode combater a corrupção nos níveis mais baixos, levando ao crescimento econômico, o que faz com que o país seja mais próspero e haja mais produto para ser roubado por ele.
- Quanto mais forte a economia de um país, mais provável é que os cidadãos de um país estejam satisfeitos com o governo de um cleptocrata.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Última década
  - Corrupção é um dos impedimentos mais importantes para o desenvolvimento.
    - A corrupção enfraquece o fundamento institucional do país do qual depende o crescimento econômico.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Ligações entre corrupção e crescimento econômico
  - A corrupção desperdiça diretamente o dinheiro dos contribuintes.
    - Contratos são ganhos pela firma que paga a maior propina, e não pelo menor lance.
    - Parte dos impostos é desviada para os bolsos de funcionários públicos do governo.
    - A arrecadação tributária reduz a eficiência da produção. O desperdício da receita tributária reduz o crescimento.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- O governo coloca políticas em prática apenas para produzir mais oportunidades para propina.
  - Cotas de importação faz com que funcionários públicos possam vender licenças de importação por propinas.
  - Construção de uma estrada desnecessária, de modo que o governo possa fazer contratos com empresas bem conectadas.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

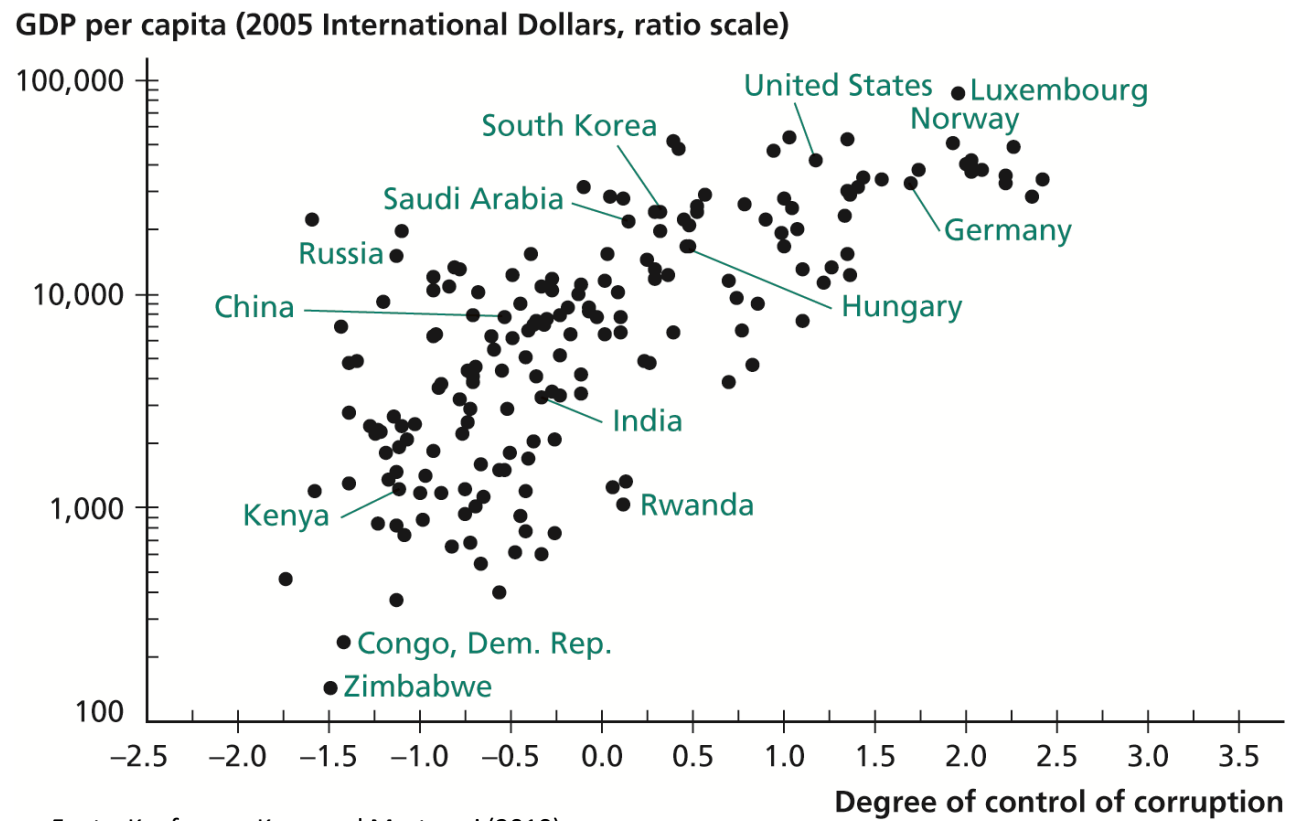
- A corrupção mina o aparato legal, um dos bens públicos mais importantes que o governo provê. Assim, as firmas estarão relutantes em investir.
  - Sistema judiciário fraco.
  - Cumprimento dos contratos não é garantido, pois juízes respondem à propina.



# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- É difícil obter dados sobre corrupção.
- Há uma relação próxima entre corrupção e nível de renda per capita.
  - Nenhum país rico tem um nível de corrupção elevado.
  - A maioria dos países mais pobres são classificados como sendo completamente corruptos.
- Gráfico 12.5 não prova que corrupção causa a pobreza de um país.

# Figura 12.5 Corrupção do governo versus PIB per capita, 2009



# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

## 3. Auto-preservação

- A tática do governo fazer coisas ruins para o crescimento é frequentemente a melhor forma de se manter no poder.
- Muitas das mudanças na estrutura social que acompanham o crescimento econômico ameaçam aqueles que estão no poder.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Novas tecnologias.
  - Podem redistribuir poder econômico entre grupos, desfavorecendo aqueles que apoiam o ditador.
- Aumento da educação.
  - Pode trazer novas ideias que desestabilizam.
- Êxodo rural.
  - Cria uma classe revolucionária potencial.
- Comércio com o mundo externo.
  - Pode trazer ideias estrangeiras perigosas.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Falta de crescimento econômico pode ameaçar a sobrevivência do governo.
  - Descontentamento popular.
  - País pode ser ameaçado por seus vizinhos.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Um governo fraco no poder tende a preservar o status quo, ao custo do crescimento evitado.
- Um governo seguro no poder está propenso a tolerar deslocamentos sociais que acompanham o crescimento econômico.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Um governo que sofre ameaças do exterior estará inclinado a correr riscos associados ao crescimento que seriam evitados por um governo que não sente pressão estrangeira.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Rússia
  - Dilema entre ameaças colocadas pelo crescimento e o fracasso do crescimento.
  - Início do séc. XIX.
    - Em 1850, a Rússia tinha 501 km de estradas de ferro, enquanto EUA tinha 9.979 km e Reino Unido tinha 14.518 km.



# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Industrialização colocou duas ameaças à monarquia russa
  - Ditadores russos tinham medo que os trabalhadores industriais concentrados nas cidades fossem suscetíveis ao contágio das revoluções que varreram a Europa em 1848.
  - A industrialização iria minar a riqueza baseada na terra das elites que apoiavam a ditadura czarista.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Derrota na Guerra da Crimeia (1854-1856) revelou o atraso industrial russo.
- Programa de industrialização e construção de estradas
  - A industrialização teve um efeito desestabilizador: após as revoluções de 1905 e 1917, a monarquia foi retirada do poder.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Gorbachev: políticas de perestroika (reestruturação) e glasnost (abertura política).
  - Preço da modernização econômica ocorreu cinco anos depois: Gorbachev estava fora do poder e a União Soviética foi dissolvida.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Na prática, a maioria dos cleptocratas estão mais preocupados em se manter no poder do que em expandir o tamanho do “bolo” econômico que será dividido.
  - Muitos dos arranjos institucionais necessários para o crescimento econômico (alfabetização ampla, aparato legal) aparecem como ameaças a um cleptocrata. O próprio crescimento econômico pode criar novas elites que irão concorrer ao poder com uma hierarquia estabelecida.

# Por que os governos fazem coisas que são ruins para o crescimento

- Mobutu Sese Seko (antigo Zaire, atual República Democrática do Congo), que acumulou uma riqueza entre US\$ 5 bilhões e US\$ 10 bilhões, aconselhou seu colega da Rwanda, que combatia uma rebelião: “Eu lhe disse para não construir estradas...”



# **POR QUE OS PAÍSES POBRES TÊM GOVERNOS RUINS**

# Por que os países pobres têm governos ruins

- Países pobres tendem a ter governos particularmente ruins.

# Por que os países pobres têm governos ruins

- Questão:
  - Será que estes países são pobres por causa de seus governos ruins, ou o governo ruim é um sintoma, e não uma causa, da pobreza?
- Resposta: um pouco de cada.
  - Há debate sobre se o canal do governo para a renda é mais importante do que o canal da renda para o governo, ou não.



# Por que os países pobres têm governos ruins

- Causalidade da renda para a qualidade do governo
  - Argumento se apoia em duas observações:
    - O governo ruim não é sempre um impedimento para o crescimento econômico.
      - Exemplo: New York cresce rapidamente no séc. XIX apesar de governos corruptos.

# Por que os países pobres têm governos ruins

- A qualidade do governo frequentemente melhora em resposta a uma renda crescente.
  - Ocorre pelos seguintes canais:
    - » Países mais ricos pagam salários maiores aos funcionários públicos, evitando essa motivação para a corrupção.
    - » Com um bolo maior para ser dividido, há menos concorrência destrutiva entre grupos de interesse e menos paralisia do governo.
    - » O sentimento de espírito público que pode levar a um governo honesto é um bem de luxo que só pode ocorrer em países ricos.

# Por que os países pobres têm governos ruins

- Causalidade da qualidade do governo para a renda
  - Argumento se apoia em duas observações:
    - Evidência abundante da capacidade do governo de afetar a economia.
      - A variação da política do governo explica uma parcela significativa da variação da renda entre países.

# Por que os países pobres têm governos ruins

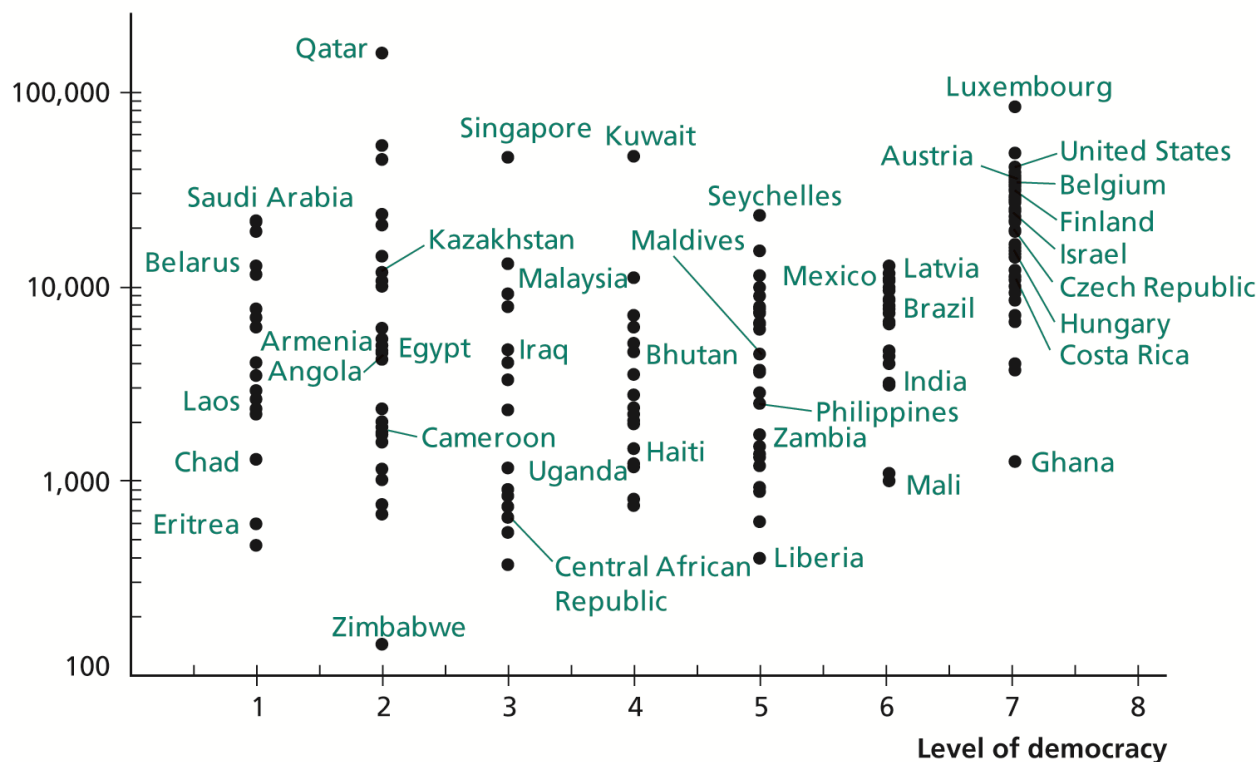
- Há uma explicação óbvia dos governos ruins que não tem nada a ver com a renda: seria o legado do colonialismo.
  - Colonialismo leva a governos ruins por dois canais:
    - » Em muitas antigas colônias, os poderes coloniais instalaram sistemas de governo que eram projetados explicitamente para maximizar a renda que podia ser arrecadada do povo, em vez de encorajar o desenvolvimento econômico e social.
    - » O governo colonial criou estados com misturas étnicas que tornaram difícil a ocorrência de bons governos.

# Por que os países pobres têm governos ruins

- Relação entre crescimento econômico e democracia
  - Democracia: medida de direitos políticos (de 1, menos democrático, a 7, mais democrático).

# Figura 12.6 Democrazia e PIB per capita

GDP per capita, 2009 (2005 International Dollars, ratio scale)



Fonte: Freedom House (2011).

# Por que os países pobres têm governos ruins

- Efeitos positivos e negativos da democracia sobre o crescimento econômico:
  - Ao impor limites ao poder do governante, as democracias podem evitar os piores excessos da cleptocracia.
    - Países mais democráticos têm menor probabilidade de ter funcionários públicos corruptos.
  - Democracias podem levar a uma instabilidade política

# Por que os países pobres têm governos ruins

- Políticos democráticos são tentados a colocar em prática políticas que produzem ganhos de curto prazo em vez de crescimento de longo prazo.
- Governos democráticos enfatizam políticas que redistribuem renda, em detrimento do crescimento econômico.



# Por que os países pobres têm governos ruins

- Robert Barro: alguma democracia é boa para o crescimento econômico, mas além de um nível moderado a democracia adicional passa a ser ruim para o crescimento.
  - A análise de Barro implica causalidade de renda para democracia.

# CONCLUSÕES

# Conclusões

- Intervenção do governo
  - Falha de mercado
  - Falha de governo
  - Como equilibrar os riscos?

# Conclusões

- Ferramentas: aparato legal, regulamentação do comportamento das firmas, planejamento, políticas comerciais e propriedade dos meios de produção.
- Governo afeta o nível de eficiência.
- Aparato legal é algo bom para o crescimento.
- Há incerteza sobre qual política é melhor em muitos outros casos.

# Conclusões

- Governos se comportam de modo ruim para o crescimento por ter outros objetivos, ou por outros motivos menos nobres.
- Os governos em países pobres se comportam de um modo pior para o crescimento que os países ricos.
- A direção de causalidade entre governo ruim e baixo crescimento é algo em que não há consenso.

