



Impactos Econômicos da Constituição de 1988

Lauro Vieira de Faria

Economista e Assessor da Direção Executiva da Escola Nacional de Seguros

laurofaria@funenseg.org.br

Resumo

Saudada por alguns como aceleradora do processo civilizatório nacional e acusada por outros de desastrosa para a economia do país, a Constituição de 1988 e seus 25 anos são propícios ao exame, inclusive em relação a seus impactos econômicos. O artigo que se segue faz breve apresentação da literatura internacional sobre o tema da economia constitucional, trata do que se poderia esperar da mudança constitucional de 1988 à luz dos resultados mencionados nessa literatura e apresenta evidências empíricas que embasam algumas conclusões. Resumidamente, verificou-se que a atual Constituição está correlacionada positivamente com a carga tributária, desconcentração da renda e faturamento do mercado de seguros, e negativamente, com o crescimento do PIB e o custo do investimento. Adicionalmente, foi testada a causalidade dessas correlações.

Palavras-Chave

Constituição. Economia constitucional. Presidencialismo. Sistema proporcional. Direitos sociais. Inflação. Taxa de crescimento do PIB. Mercado de seguros.

Sumário

1. Introdução.
2. A “economia constitucional” e seus resultados.
3. Economia constitucional e a Constituição de 1988.
4. Resultados empíricos.
5. Conclusões.
6. Referências Bibliográficas.



Abstract

Economic Impacts of the 1988 Constitution

Lauro Vieira de Faria

An economist and Advisor for the Executive Management at the National School of Insurance
laurofaria@funenseg.org.br

Summary

Hailed by some as the booster of the national civilising process whilst accused by others of being disastrous for the economy, the 1988 Constitution and its 25th anniversary invite an examination, including its economic impacts. The following article briefly presents the international literature on the topic with regards to the constitutional economics, addressing what was expected of the 1988 constitutional change in the light of the results mentioned in this literature, and the empirical evidences that support some conclusions. In brief, findings suggest that the current Constitution is positively correlated with the tax burden, income deconcentration, and the higher revenue in the insurance market; and, negatively, with GDP growth and investment cost. Additionally, the causality of these correlations was tested.

Key Words

Constitution. Constitutional economics. Presidential system. Proportional system. Social rights. Inflation. Growth of GDP rate. Insurance market.

Contents

1. Introduction. 2. The “constitutional economics” and its results. 3. Constitutional economics and the 1988 Constitution. 4. Empirical results. 5. Conclusions. 6. Bibliographical references.



Sinopsis

Impactos Económicos de la Constitución de 1988

Lauro Vieira de Faria

Economista y Asesor de la Dirección Ejecutiva de la Escuela Nacional de Seguros
laurofaria@funenseg.org.br

Resumen

Aclamada por algunos como la aceleradora del proceso civilizador nacional y acusada por otros como desastrosa para la economía del país, la Constitución de 1988 y sus 25 años son susceptibles de examen, incluso con relación a sus impactos económicos. El artículo a continuación hace una breve presentación de la literatura internacional sobre el tema de la economía constitucional, trata de lo que se podría esperar de la reforma constitucional de 1988 a la luz de los resultados mencionados en esta literatura y presenta evidencias empíricas que apoyan algunas conclusiones. En pocas palabras, se encontró que la Constitución actual se correlaciona positivamente con la carga fiscal, la desconcentración de los ingresos y la facturación del mercado de seguros, y negativamente con el crecimiento del PIB y el costo de la inversión. Además, se testó la causalidad de estas correlaciones.

Palabras-Clave

Constitución. Economía constitucional. Presidencialismo. Sistema proporcional. Derechos sociales. Inflación. Tasa de crecimiento del PIB. Mercado de seguros.

Sumario

1. Introducción. 2. La “economía constitucional” y sus resultados. 3. Economía constitucional y la Constitución de 1988. 4. Resultados empíricos. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.



1. Introdução

Na vida pessoal, diz-se que os 25 anos assinalam o início da maturidade. Na vida das constituições não é assim. Processos históricos podem levar séculos até serem bem compreendidos, e alguns nunca são.

Assim, a avaliação de tão jovem Constituição, como a de 1988, é necessariamente provisória, principalmente tendo em vista sua permanente mutação, evidenciada nas mais de 70 emendas já baixadas e as dezenas em tramitação no Congresso Nacional.

No que se refere aos seus efeitos econômicos, há outros complicadores, como a diferença endêmica no Brasil entre regras “de jure” e regras “de fato”, e o surgimento de determinados processos econômicos que são concomitantes ao período de mudança constitucional, mas que dificilmente se pode apontar como sendo causados por ele.

Felizmente, há nos Estados Unidos e na Europa um campo já desenvolvido, o da “economia constitucional” (*constitutional economics*), com extensa literatura teórica e empírica à disposição dos pesquisadores, o que permite, de certa forma, separar o acessório do essencial.

O que se segue é uma investigação que procura verificar em que medida a mudança constitucional no Brasil – da Constituição de 1967 para a de 1988 – afetou positiva ou negativamente determinadas variáveis econômicas importantes.

Idealmente, como se trata de artigo para a Revista Brasileira de Risco e Seguro, o texto deveria enfatizar o impacto microeconômico da Constituição, ou seja, seus efeitos sobre o mercado de seguros, previdência complementar aberta e capitalização.

Entretanto, por razões de disponibilidade de dados e facilidade de entendimento, enfatizaremos antes os efeitos macroeconômicos. Como o mercado é fortemente influenciado por tais variáveis, esperamos que a mudança de ênfase não elimine o interesse setorial do artigo.

Entendemos que, salvo engano, e não obstante a grande quantidade de análises sobre a atual Constituição, pouco foi feito no Brasil na linha da referida “economia constitucional”. Por isso mesmo, e dada a exiguidade do tempo de pesquisa, não pretendemos que as conclusões sejam taxativas, mas apenas indicativas das possíveis relações entre a Carta Magna e um conjunto de variáveis da economia.

A seguir estão quatro seções: a primeira faz breve apresentação da literatura sobre o tema da economia constitucional, a segunda trata do caso brasileiro no sentido do que se poderia esperar da mudança constitucional recente à luz dos resultados mencionados na literatura internacional, a terceira apresenta os resultados empíricos e a quarta, as conclusões.

2. A “economia constitucional” e seus resultados

Entende-se por “economia constitucional” o campo de estudo que trata da influência das constituições, dos procedimentos institucionais e do processo decisório governamental sobre a economia.

A “economia constitucional” tem enfoque diferente da “economia não constitucional”: esta se preocupa com a escolha racional (maximizadora) de determinados padrões de consumo ou produção sujeitos às diversas restrições orçamentárias, institucionais, culturais etc. Aquela se preocupa com a escolha das restrições – no caso, regras constitucionais – que maximizam determinados resultados econômicos eticamente desejáveis. Em ambos os casos, entretanto, há a utilização da teoria da escolha racional, conforme desenvolvida pela economia.

A área está dividida hoje em dois campos: um “normativo”, que se interessa por avaliar em que condições um determinado arranjo constitucional é bom ou justo, desse modo legitimando ou não o Estado e seus representantes, e outro “positivo”, interessado em explicar a emergência e modificação das regras constitucionais e os efeitos de tais regras sobre a economia¹.

A escola normativa é identificada com os trabalhos dos economistas norte-americanos James Buchanan e Gordon Tullock. Estes mesclaram a teoria do contrato social de Hobbes e Locke – o Estado como organização necessária para evitar a barbárie e assim permitir a vida em sociedade – com o chamado “individualismo normativo”, em que nenhum valor individual deve, a priori, ser caracterizado como superior a outro.

Isto posto, claro está que a base das constituições deve ser contratual, isto é, deve advir do consenso dos cidadãos. Assim como a voluntariedade da troca é a base para que o mercado funcione como mecanismo gerador de bem-estar para as partes contratantes, as regras constitucionais só podem ser tidas como vantajosas se cada membro da sociedade voluntariamente concordou com elas. Esse é o chamado “princípio da unanimidade”. Os eventuais desvios dessa regra devem estar previstos unanimemente (ou seja, constitucionalmente), e os indivíduos prejudicados por determinada mudança constitucional devem ser objetivamente compensados. Cria-se, assim, um campo para a avaliação normativa das constituições em que quanto mais consensual uma constituição, melhor.

A tese de que as constituições devem resultar do consenso entre os cidadãos, como no caso de contratos econômicos, é interessante, mas esbarra na evidência factual de que, diversamente dos mercados, as constituições são tecidas em meio a conflitos até violentos entre grupos, classes, estamentos, etnias, etc, o que pressupõe o poder diferencial de uns em relação a outros. Ou seja, raramente se verifica tal consenso, quanto mais uma unanimidade.

¹ Sobre os fundamentos das duas escolas, ver Voigt (1999).



Outro problema da teoria normativa é a escassez de conselhos práticos, o que ficou claro quando diversos países abandonaram o comunismo no início da década de 90. Nessa época, os governantes ansiavam por conhecimentos sólidos acerca dos efeitos econômicos de diferentes arranjos constitucionais e de seus respectivos méritos relativos que informassem a mudança de rumos.

Tais problemas reforçaram certo eclipse da escola “normativa” em proveito da escola “positiva” da economia constitucional. Esta tem, atualmente, como principais expoentes o economista sueco Torsten Persson e o italiano Guido Tabellini. Neste artigo, vamos nos ater aos principais resultados obtidos pela escola positiva e, momentaneamente, por esses autores².

Economicamente falando, é possível dizer que as constituições se preocupam com as regras e mecanismos para a produção dos bens públicos (justiça, defesa nacional, policiamento, etc) que garantam a vida pacífica em sociedade. Constituições globalizantes podem, inclusive, definir esses bens, mas a maioria estabelece apenas as “regras do jogo”, ficando as definições dos bens públicos a cargo dos parlamentos e inseridas em legislações infraconstitucionais.

Dessa definição emergem, naturalmente, as variáveis econômicas de interesse:

- i) Variáveis macroeconômicas: taxa de crescimento econômico, renda per capita, produtividade do trabalho, produtividade total dos fatores, etc.
- ii) Variáveis de política fiscal: receitas do governo, gastos do governo, déficit fiscal, composição dos gastos do governo, etc.
- iii) Variáveis de governança: grau de corrupção, grau de eficiência do governo, etc.
- iv) Outras: legitimidade da constituição, propensão à evasão de tributos, satisfação na vida, etc.

Em termos dos efeitos econômicos diferenciais dos sistemas eleitorais majoritários e proporcionais, a evidência clássica encontra-se no trabalho de Persson e Tabellini intitulado *“The Economic Effects of Constitutions”*:

- a. Nos sistemas eleitorais majoritários, os gastos do governo central são menores em cerca de 3% do PIB que nos sistemas proporcionais.
- b. Os gastos com serviços sociais (*welfare state*) são cerca de 2% a 3% menores em sistemas majoritários.

² Uma boa resenha da literatura empírica se encontra em Voigt (2009), de que nos valemos extensamente na descrição a seguir. Não entraremos na discussão econômica de como tais resultados foram obtidos. Os interessados devem consultar a resenha ou diretamente os artigos dos autores citados.

- c. O déficit fiscal em sistemas majoritários é cerca de 1% a 2% inferior ao de sistemas proporcionais.
- d. A maior proporção de candidatos eleitos individualmente, de fato, leva a níveis mais baixos de (percebida) corrupção.
- e. Países com distritos eleitorais menores tendem a apresentar mais corrupção.
- f. A maior proporção de candidatos eleitos individualmente leva a uma maior produção por trabalhador.
- g. Países com distritos eleitorais menores tendem a ser menos produtivos (produção por trabalhador).

No texto mencionado, tais autores analisam também os efeitos diferencias dos sistemas presidencialista e parlamentarista sobre as economias. Os principais resultados dessa pesquisa são os seguintes:

- a. As despesas governamentais são menores em cerca de 6% do PIB nos países com sistemas presidencialistas em comparação com os parlamentaristas.
- b. A despesa com assistência e previdência social (*welfare state*) é cerca de 2% a 3% menor nos sistemas presidencialistas.
- c. A influência da forma de governo no desempenho fiscal (déficit ou superávit) é marginal.
- d. Os sistemas presidencialistas apresentam menores níveis de corrupção. Entretanto, o resultado não é robusto, pois Treisman (2007) encontrou o inverso ao refazer o estudo inserindo variáveis de controle para “países católicos” e “países da América do Sul”.
- e. Não há diferença significativa no grau de eficiência governamental entre as duas formas de governo.
- f. Os sistemas presidencialistas parecem impor obstáculos maiores ao aumento da produtividade do trabalho, embora o resultado não seja muito significativo estatisticamente.

Posteriormente, Blume, Müller, Voigt e Wolf (2008) chegaram à conclusão de que a escolha do regime, se presidencialista ou parlamentarista, era pouco significativa em seus efeitos econômicos. Porém, confirmaram a importância dos sistemas eleitorais, conforme verificado por Persson e Tabellini.



Particularmente interessante para o Brasil, devido às grandes mudanças nas competências fiscais dos entes federados desde 1988, é a conclusão de Rodden (2003) sobre o fato de que as despesas governamentais são menores nos países mais descentralizados em capacidade fiscal. A conclusão foi reforçada pela pesquisa de Feld, Kirchgässner e Schaltegger (2003), que afirmaram que quanto maior a competição fiscal entre União, estados e municípios, menor o volume de receitas públicas. Com relação à produtividade, o estudo citado de Persson e Tabellini indica o seguinte: quanto maior o grau de federalismo fiscal, maior a produtividade total do trabalho. No que se refere aos efeitos do federalismo sobre corrupção e crescimento do produto, as pesquisas até o momento são inconclusivas.

A economia constitucional aborda também a questão da influência econômica dos direitos acolhidos nas constituições, tema de importância para o Brasil, tendo em vista a expansão dessas garantias na Constituição de 1988. Na literatura, distinguem-se três classes de direitos: a) os econômicos, que incluem o direito de propriedade e de empreendimento; b) os políticos e civis, como direito de ir e vir, de participação política e de expressão; e c) os sociais, como direitos ao bem-estar em áreas básicas, como educação, saúde, previdência social, lazer, etc.

Tradicionalmente, os economistas entendem que os países que enfatizam a defesa dos direitos econômicos atingem níveis mais elevados de renda, o oposto acontecendo com aqueles que privilegiam o alcance dos direitos sociais. Ou seja, haveria certa competição entre essas duas classes de direitos.

As investigações empíricas sobre o tema não são numerosas. Cita-se o estudo de Knack e Keefer (1995), que encontraram correlação significativa entre o respeito aos direitos econômicos e as taxas de investimento e de crescimento do PIB. Entretanto, adverte-se que é preciso diferenciar direitos constitucionais apenas formalmente garantidos e direitos formais realmente aplicados (*enforced*). No caso dos primeiros, como esperado, as pesquisas não chegaram a efeitos significativos sobre a taxa de crescimento e as demais variáveis econômicas.

Sobre isso, cabe notar a pesquisa de DeVanssay e Spindler (1994), em que o enunciado nas constituições dos direitos políticos e sociais não constituiu variável explicativa importante na determinação da renda per capita quando foram integradas nos cálculos variáveis como educação, liberdade econômica, crescimento populacional e taxa de poupança. Estas, em conjunto, explicam mais de 75% da variação da renda per capita entre países.

Tal fato, segundo os autores, sugere que “as ações falam mais alto que palavras”, e que, se variáveis econômicas como o PIB per capita são objetivos importantes, pode não ser aconselhável reunir esforços substanciais na tentativa de alcançar uma constituição abrangente, que lista e prevê a proteção de um sem-número de direitos.

Analogamente, a verbosidade constitucional foi objeto de estudo de Montenegro (1995). O autor nota que o nível de confiança mútua entre os indivíduos de uma sociedade, no sentido do respeito à lei, é fundamental no processo de crescimento econômico. Sua pesquisa demonstrou que, nas sociedades em que falta confiança, o estilo legal tende a ser verboso, com redação minuciosa de regras, de modo a prevenir a violação da lei. Assim, os custos de transação são elevados, de modo que o desempenho econômico tende a ser pior do que em sociedades onde a confiança mútua é a norma e, portanto, as constituições são mais concisas. Montenegro testou tal hipótese comparando o PIB per capita de um conjunto de países com o número de artigos das respectivas constituições e descobriu que, em média, quanto mais extensa a constituição, menos desenvolvido economicamente é o país.

Outra área de interesse são os impactos econômicos diferenciais entre autocracia e democracia. O resultado mais conhecido aponta vantagem das democracias na promoção do crescimento econômico. A ideia parece ser esta: a democracia desempenha espécie de seguro contra maus governos. A capacidade dos cidadãos de remover pacificamente os maus governantes levaria a um maior grau de estabilidade política que, por sua vez, aumentaria a renda e o investimento agregado.

Pondera-se, entretanto, que tal efeito pode ser neutralizado pela pressão por redistribuição de renda, notadamente comum nas democracias de países em desenvolvimento. Esta pode comprometer os direitos de propriedade e, portanto, reduzir o incentivo para investir. De fato, Tavares e Wacziarg (2001) descobriram que a democracia é nitidamente positiva para o crescimento da economia quando melhora a acumulação de capital humano, mas o resultado é menos robusto quando procura reduzir a desigualdade de renda. Quando prejudica o investimento em capital físico e aumenta o consumo do governo, o efeito é claramente negativo.

Um resultado interessante é o de Persson e Tabellini (2007) que, estudando as transições de autocracias para democracias, encontraram uma aceleração média de crescimento econômico de cerca de 1 ponto percentual em favor destas, enquanto as transições na direção oposta retardaram o crescimento em quase 2 pontos percentuais.

Enfim, se alguma conclusão emerge dessas pesquisas, é que, de fato, constituições têm efeitos econômicos.



3. Economia constitucional e a Constituição de 1988

Vejamos agora, com base na evidência empírica mencionada na seção anterior e nas características da atual Constituição brasileira, o que se poderia esperar em termos de seus impactos econômicos. Na seção seguinte, testamos empiricamente os resultados para o caso do Brasil.

Comecemos pelo sistema eleitoral. O sistema majoritário é usado atualmente no Brasil para eleger diretamente pelo voto popular o chefe do Executivo de todas as esferas (presidente, governador e prefeito), e também para as eleições ao Senado Federal. Já nas eleições para a Câmara dos Deputados e para os órgãos legislativos estaduais e municipais, a Constituição preconiza o uso do sistema proporcional de lista aberta, em que os votos são nominais aos candidatos e as listas partidárias são compostas pelos membros mais votados de cada partido.

Assinale-se a diferença em relação à Constituição de 1967 que, alterada por emendas oriundas do regime militar, fixava a eleição do presidente da República pelo sufrágio de um Colégio Eleitoral, o mesmo ocorrendo com os governadores que, por sua vez, indicavam os prefeitos das capitais³. O sistema eleitoral, entretanto, assegurava a representação proporcional dos dois partidos políticos legais (Arena e MDB) nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Na eleição dos demais prefeitos, adotava-se o princípio majoritário e o voto direto.

Portanto, no que se refere à representação legislativa (Congresso, Assembleias e Câmaras) o sistema eleitoral brasileiro é misto. Porém, prevalece o sistema proporcional devido ao papel relativamente menor do Senado. Como visto acima, o sistema proporcional está associado a maiores níveis de despesas públicas, de gastos sociais e de corrupção, além de se ligar a menores níveis de produtividade do trabalho.

Tratemos do sistema de governo. Desde o fim do Império, exceto o curto período de 1961 a 1963, as constituições brasileiras consagraram decididamente o regime presidencialista. Há, entretanto, que se considerar a opinião de especialistas de que, desde 1988, tal sistema foi enfraquecido pelo chamado “presidencialismo de coalizão”. Este diverge do modelo ideal em que, no parlamentarismo, o Executivo deriva da correlação de forças entre os partidos eleitos e, no presidencialismo, da eleição direta do chefe de Estado pelos cidadãos.

A prática da coalizão entre partidos é muito comum no sistema parlamentarista, no qual um grupo de partidos disputa as eleições para o Legislativo, visando a obter a maioria das cadeiras e, com isso, indicar o primeiro-ministro. No nosso atual sistema, conjuga-se o pacto interpartidário do parlamentarismo com a eleição direta do presidente, traço típico do presidencialismo. Ou seja, é um sistema misto na prática, pois se falta a “base aliada”, o presidente “reina, mas não governa”,

³ Até 1980, quando a Emenda n° 15 restabeleceu o sistema de voto direto nas eleições para governadores e senadores da República.

situação totalmente distinta do presidencialismo imperial (autoritário) da Constituição de 1967.

O que esperar de tal situação? O trabalho de Persson e Tabellini associa, internacionalmente, o presidencialismo, em oposição ao parlamentarismo, a menores gastos públicos e despesas sociais e a desincentivo à produtividade do trabalho. Os seus efeitos sobre déficit fiscal, corrupção e eficiência governamental são ambíguos. Entretanto, dada a patente irrealidade desses resultados para o caso do Brasil, estamos propensos a aceitar a ressalva da pesquisa de Blume, Müller, Voigt e Wolf mencionada acima. Ou seja, considerar a matização do presidencialismo no Brasil pela exigência das coalizões de partidos, o que o aproximaria, na prática, do parlamentarismo. Veremos isso na seção seguinte.

Outro dado a ser examinado na realidade constitucional brasileira é o federalismo fiscal. A Constituição de 1967 caracterizou-se por grande concentração de competências fiscais na União, mas instituiu como compensação um mecanismo de transferência de receitas para Estados e municípios menos desenvolvidos. A Carta de 1988 reduziu a competência tributária federal e ampliou as transferências intergovernamentais. Porém, a descentralização de receitas foi desacompanhada de concomitante descentralização de gastos, sendo esta uma das razões da expansão fiscal via fundos e contribuições ocorrida desde então.

Os especialistas na área parecem concordar que, não obstante tais mudanças, o federalismo fiscal continua um objetivo a ser atingido no Brasil, de vez que os Estados e municípios permanecem excessivamente dependentes da União por mecanismos diversos, como o das transferências constitucionais, das restrições ao endividamento e daí aos gastos, etc. Como visto, as consequências econômicas esperadas de tal regime – federativo no nome, mas quase unitário na realidade – são maior carga fiscal e menor produtividade do trabalho.

No que se refere à quantidade de direitos constitucionais formalmente declarados, houve grande aumento na Constituição de 1988, vis-à-vis à de 1967. Enquanto esta lista 35 direitos fundamentais e 21 direitos sociais, aquela elenca 78 direitos fundamentais (art. 5º) e 45 direitos sociais, dentre os quais 34 relativos aos trabalhadores (art. 7º) e os direitos que privilegiam “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados” (art. 6º).

A literatura inferiu que a ênfase nos direitos de propriedade implica níveis mais elevados de renda, o oposto acontecendo quando o relevo se dá no alcance dos direitos sociais. Porém, o simples enunciado de direitos não tem impacto econômico. No caso do Brasil, tem havido clara tentativa de tornar vigentes os direitos sociais da Constituição, com esse tipo de iniciativa até passando por sobre certos direitos de propriedade encarados como subsidiários à “função social da propriedade”. Isto posto, nossa expectativa é que tal característica da Constituição esteja correlacionada com taxas mais baixas de crescimento da renda.



A verbosidade da Constituição de 1988, com 250 artigos no texto definitivo e 97 nas disposições transitórias, é patente e, segundo Montenegro (1999), indicativa de baixa confiança no respeito à lei por parte dos cidadãos. Daí maiores custos de transação, que prejudicam o desenvolvimento econômico⁴.

O autor nota que, nos países de constituições mais longas (Bolívia, Paraguai, Brasil, Venezuela, Guatemala, Peru, Panamá, Uruguai, Colômbia, Índia e Iugoslávia), a presença latino-americana é forte. Tal fato deriva da experiência colonial ibérica de imposição de administração burocrática altamente centralizada na sociedade agrícola existente. Aduz que, nessas condições, o espírito empreendedor se dirige menos ao mercado como mecanismo e lócus para o aumento da riqueza e mais ao acesso à máquina burocrática geradora de privilégios.

Essa situação permaneceria até hoje, segundo Douglass North (1991):

[Na América Latina], as relações “personalistas” ainda são a chave para a maior parte das trocas políticas e econômicas. Elas são a consequência de um quadro institucional em evolução que produziu crescimento econômico errático, instabilidade política e frustração do potencial da tecnologia moderna (NORTH, 1991, p.111).

Há também a questão dos efeitos econômicos da transição do autoritarismo para a democracia. A transição é óbvia no Brasil, bastando notar que a Constituição de 1967 incorporava medidas estabelecidas pelos Atos Institucionais e Complementares e pela Lei de Segurança Nacional do regime militar, reduzindo os direitos políticos dos cidadãos e aumentando a influência do Executivo sobre os demais poderes. Foi, em grande medida, contra tais dispositivos que emergiu a Constituição de 1988, alcunhada de “cidadã”.

Porém, embora haja internacionalmente correlação positiva entre democracia e progresso econômico, vimos que pode ocorrer o oposto. A democracia é propícia ao progresso da economia quando respeita os direitos de propriedade e melhora a acumulação de capital humano, mas o resultado é menos robusto quando procura reduzir a desigualdade de renda e desfavorável quando prejudica o investimento e aumenta o consumo do governo. No caso brasileiro, é de se indagar se a atual democracia, fortemente preocupada com a oferta de direitos sociais e com a “função social da empresa”, é restritiva ao livre empreendimento, bem como permissiva em relação a uma carga tributária das mais

⁴ O autor chama a atenção para a congruência dessa explicação com a pesquisa realizada por Murphy, Schleifer e Vishny (1991), a qual demonstrou serem mais desenvolvidos economicamente os países cujos jovens se dirigem preferencialmente para a carreira de engenharia, com o inverso ocorrendo no caso dos países em que a advocacia – isto é, a solução ordenada de litígios – é relativamente mais procurada.

elevadas entre os países em desenvolvimento, permite aquele efeito benfazejo da liberdade política sobre a economia⁵.

No que se refere ao efeito das constituições sobre o mercado de seguros, a literatura internacional, salvo engano, é escassa ou inexistente. De fato, a economia constitucional trata basicamente dos impactos macroeconômicos e não dos microeconômicos. Entretanto, nada impede uma primeira aproximação, tendo em conta que aqueles sempre influenciam estes em algum grau.

Primeiramente, cabe observar que a transição da Constituição de 1967 para a de 1988 implicou evidente ênfase nas responsabilidades estatais sobre o mercado de seguros.

No que se refere aos seguros privados, a Constituição de 1967 estatuíra apenas que compete à União fiscalizar as operações de crédito, capitalização e de seguros, e legislar sobre normas gerais de direito financeiro, de seguro e previdência social. Quanto aos seguros estatais, a Constituição assegurava aos trabalhadores, visando a uma melhoria de sua condição social, direito à previdência social, seguro-desemprego e seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho (art. 8º e 158).

A Constituição vigente realça tais competências e outras. De fato, o direto ao seguro-desemprego e ao seguro de acidentes pessoais foi explicitamente concedido a trabalhadores urbanos e rurais, e o financiamento do primeiro foi atribuído ao PIS (art. 7º e 239). À União foi concedida competência especial para fiscalizar as operações de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada. A legislação sobre política de seguros e a instituição de impostos sobre operações de seguros também foram estabelecidas como competências privativas da União (art. 21 e 22). O seguro agrícola explicitamente passou a fazer parte da política agrícola, que deve ser “planejada e executada na forma da lei” (art. 139). O art. 192, revogado pela Emenda Constitucional nº 40, determinava que lei complementar tratasse da autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador, e da criação de fundo ou seguro com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor. A seção sobre previdência social (art. 201) obrigava o segmento a manter seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, a ser custeado por contribuições adicionais (extraído pela Emenda Constitucional nº 20).

⁵ Discutida e aprovada ainda sob a vigência internacional do comunismo de tipo soviético, são diversos os dispositivos nacionalistas e estatizantes no texto original da Constituição de 1988 inspirados nessa ideologia, em particular, os da ordem econômica e social, como a estatização da exploração do subsolo, da mineração, do petróleo, do gás e das comunicações, e os do sistema financeiro, como o pitoresco tabelamento da “taxa de juros real” em 12%.



Se adicionarmos a isso as disposições do art. 170, em que a “ordem econômica”, embora fundada na livre iniciativa, está acoplada e, logicamente, limitada pelos requisitos de soberania nacional, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte⁶, claro restará que o eventual impacto benéfico sobre o setor da transição do autoritarismo para a democracia (via acréscimos esperados do produto nesse último sistema) deve ser cotejado com o vezo econômico intervencionista e expansionista do Estado, portanto, prejudicial, de vários dispositivos constitucionais. Isto posto, desde logo, parece-nos no mínimo ambígua a influência da Constituição vigente sobre a indústria de seguros nacional.

4. Resultados empíricos

Passaremos à discussão dos resultados empíricos. Faremos isso em duas etapas: primeiramente, apresentaremos as médias de um conjunto de variáveis econômicas relevantes antes e depois de 1988, de modo a que se percebam mais facilmente as respectivas evoluções. Depois, com a ajuda do instrumental econométrico, avançaremos conclusões menos imprecisas quanto aos efeitos da nova Constituição sobre essas variáveis

Preferencialmente (e sempre que existam os dados históricos), tomamos como ponto de partida o ano de 1967, que coincide com a adoção da Constituição do regime militar, e como ano de transição, o de 1988, que assinala a promulgação da Constituição do período democrático. Visto que, como esperado, a implantação dos dispositivos constitucionais é gradual, calculamos também as médias para o período 1993-2012.

Assim, o primeiro período comprehende os anos de 1967 a 1988, o segundo, 1989 a 2012, e o terceiro vai de 1993 a 2012. A Tabela 1 apresenta os dados para três grupos de variáveis: macroeconômicas, sociais e do mercado de seguros.

⁶ Na Constituição de 1967, a “liberdade de iniciativa” estava adjudicada à valorização do trabalho, função social da propriedade, harmonia e solidariedade entre os fatores de produção, desenvolvimento econômico e repressão ao abuso do poder econômico (art. 157).

Tabela 1 – Variáveis econômicas: Desempenho antes e depois de 1988

	1967-1988	1989-2012	1993-2012
Crescimento do PIB*	6.3	2.7	3.2
Carga tributária**	24.8	30.9	31.7
IGP-DI*	131.8	354.8	198,3
Coeficiente de exportações**	8,5	11.0	11,4
Distribuição de renda (Índice de Gini)	0.60	0.58	0.58
Distribuição de renda (Índice de Theil)	0.75	0.69	0.68
Preço real da formação bruta de capital fixo***	113,0	130,1	126,2
Coeficiente de penetração de seguros**	0.9	1.9	2.0

(*) % a.a.; (**) % do PIB; (***) sobre deflator implícito do PIB.

Fonte: Ipeadata e Funenseg.

No que se refere às variáveis macroeconômicas, percebe-se que o período logo após 1988 está associado, em média, a menores taxas de crescimento do PIB, maior carga tributária e maior taxa de inflação, muito embora, neste último caso, a estatística seja enganosa, devido ao viés fortemente inflacionário do período imediatamente anterior ao bem-sucedido Plano Real (de 1994). Tais resultados mantêm-se no período 1993-2012, que podemos chamar de consolidação da nova Constituição.

Inserimos na análise macroeconômica o coeficiente de exportações de bens e serviços (exportações como porcentagem do PIB) como aproximação dos ganhos de produtividade que podem ocorrer na economia. Como visto antes, a produtividade dos fatores de produção pode ser afetada por dispositivos constitucionais.

A razão é simples: quanto mais produtiva uma economia, maior sua capacidade de ofertar bens e serviços com relação custo-benefício mais favorável frente aos parceiros comerciais e, portanto, maior sua capacidade de venda em mercados externos. Como se sabe, a ênfase exportadora está na raiz do desenvolvimento de diversos países, desde Alemanha e Japão no início do século XX até a Coreia do Sul, China e Índia na virada deste para o século XXI. Os dados da Tabela 1 indicam que o período pós-1988 está associado a uma maior participação das exportações no PIB do Brasil, ainda que o percentual de pouco mais de 11% nos coloque como uma das economias menos abertas do mundo⁷. Esses resultados continuam no período de 1993 a 2012 que, conforme vimos, corresponde à consolidação da nova Constituição.

⁷ China, Rússia, Coreia do Sul e Índia tiveram, em 2009-2013, coeficientes de exportação de, respectivamente, 27%, 29%, 57% e 24%, segundo o Banco Mundial. Os Estados Unidos, entretanto, tiveram apenas 14%.



O segundo grupo de variáveis tem relação com a área dita social. Os dois primeiros se referem à distribuição renda e são os índices de Gini e de Theil. Ambos variam de 0 a 1 e, quanto mais próximos de 1, pior a distribuição da renda, e vice-versa. A tabela mostra que houve consistente redução nos dois indicadores – portanto, melhora na distribuição de renda – no período que se deu após 1988, queda que se manteve após 1993

A terceira variável desse grupo é o preço real dos bens de capital (formação bruta de capital fixo), isto é, o índice de preço desses bens deflacionado por um índice geral de preços da economia, no caso, o deflator implícito do PIB, que é o mais geral de todos. Tal variável – custo real da formação bruta de capital fixo – é explicada por vários fatores, dentre os quais tributos, tarifas alfandegárias, barreiras à entrada e outras distorções que tornam o investimento mais caro. Nos países em desenvolvimento, a lista deve incluir o grau de corrupção existente na sociedade. Expliquemos.

A corrupção reduz a produtividade do investimento público e, em menor medida, do privado. Porém, no agregado, pode estar associada a valores monetários mais altos desse investimento, visto que o valor registrado inclui adicional pago como “comissão” ou superfaturamento. Esse adicional faz com que, para cada unidade monetária investida, o retorno em termos de obras, máquinas e equipamentos seja menor, e a oferta, inferior ao previsto pelo valor original. A consequência é a elevação do custo real do investimento, isto é, seu preço vis-à-vis à média dos demais preços da economia. A Tabela 1 mostra alta dessa variável no período de 1989 a 2012 em relação ao verificado em 1967-1988.

Finalmente, de interesse para o mercado de seguros, apresentamos a evolução do coeficiente de penetração dos seguros na economia, ou seja, os prêmios de seguros e capitalização e contribuições à previdência complementar aberta como porcentagem do PIB. A tabela mostra nítido aumento dessa variável depois de 1988 e 1993, em comparação com o período de 1967-1987, indicando associação positiva entre a Constituição de 1988 e o mercado segurador.

Passaremos agora à segunda fase da pesquisa empírica. Interessa-nos ir além das coincidências mostradas na Tabela 1 e investigar correlações e causalidades da Constituição de 1988 em relação às variáveis citadas. Obviamente, a mera associação entre médias de duas variáveis, como na Tabela 1, não implica correlação, isto é, relação entre fenômenos ou variáveis que evoluem em conjunto de um modo que parece ir além do acaso. A associação pode ser mera coincidência: os eventos acontecem ao mesmo tempo por acidente, sem qualquer conexão, e ambas – coincidência e correlação – diferem de causalidade, entendida como relação forte entre um evento (causa) e um segundo evento (efeito), em que este é entendido como consequência daquele.

A econometria, por meio da técnica de regressões estatísticas, tem alguns meios de investigar tais questões. Começamos pelas correlações. Dado o tema deste artigo e a exiguidade do tempo, interessa-nos menos verificar o conjunto de fatores “explicativos” (na verdade, correlacionados) das variáveis listadas na Tabela 1 e mais se a Constituição de 1988 faz parte desse conjunto, isto é, se é uma dessas variáveis “explicativas”. Por causa disso, limitamo-nos a estimar regressões do tipo:

$$Y_t = C_1 + C_2 \cdot CF_t + u_t$$

Onde Y_t é a variável de interesse, por exemplo, a taxa de crescimento do PIB real no ano t ; CF_t é uma variável binária, sendo 0 (zero) entre 1967 e 1989 e 1 (um) entre 1990 e 2012; u_t é o erro aleatório e C_1 e C_2 , os coeficientes que devem ser estimados. Trabalhamos, assim, com uma amostra de 46 observações anuais.

A variável binária CF objetiva comparar o período da Constituição de 1967 com o da Constituição de 1988 e observar em que medida esta teve efeito diferencial sobre as variáveis listadas acima. Mantivemos o valor zero para a variável CF em 1989, devido à natural defasagem de implantação das novas regras, lembrando que a Constituição foi promulgada em outubro de 1988.

Devido aos recorrentes problemas de correlação serial em regressões de séries de tempo, o erro aleatório u_t foi corrigido, conforme o caso, por termos autorregressivos ou de médias móveis⁸ do tipo:

$$u_t = \rho_1 \cdot u_{t-1} + \rho_2 \cdot u_{t-2} + \dots + \rho_n \cdot u_{t-n} + \epsilon_t$$

$$u_t = \epsilon_t + \theta_1 \cdot \epsilon_{t-1} + \dots + \theta_n \cdot \epsilon_{t-n}$$

Cremos que a utilização dessa técnica não será especialmente prejudicial às conclusões, pois em economia há, particularmente no chamado “setor real”, elevado grau de inércia, de modo que as variáveis num dado período são, em larga medida, influenciadas pelos seus valores anteriores e estes contêm o conjunto de fatores explicativos.

Não entraremos na discussão econometrística da qualidade das regressões, visto que escapa ao objetivo do texto e, muito provavelmente, à compreensão dos leitores não economistas⁹. Na Tabela 2 abaixo listamos as variáveis de interesse, os sinais dos coeficientes C_2 (que indicam correlação positiva ou negativa da atual Constituição com as variáveis escolhidas) e a significância desses coeficientes, ou seja, se são estatisticamente diferentes de zero e, portanto, se os coeficientes são “robustos”, estatisticamente falando.

⁸ Referimos o software econométrico E-Views para os leitores que quiserem se aprofundar no tema.

⁹ Nos Anexos I e II apresentamos os resultados das regressões e dos testes de Granger. Nos dispomos a oferecer aos eventuais interessados a base de dados utilizada e as regressões finais que informaram a pesquisa.



Tabela 2 – Efeitos da Constituição de 1988 sobre variáveis selecionadas

	Sinal do coeficiente C2	Significância estatística do coeficiente C2
Crescimento do PIB	Negativo	Significativo a 8%
Inflação (IGP-DI)	Negativo	Não significativo*
Carga tributária	Positivo	Significativo a 1%
Coeficiente de exportações	Positivo	Não significativo*
Índice de Gini	Negativo	Significativo a 2%
Índice de Theil	Negativo	Significativo a 4%
Preço real da formação bruta de capital fixo	Negativo	Significativo a 1%
Seguros: coeficiente de penetração**	Positivo	Significativo a 1%

(*) grau de significância abaixo de 10%; (**) Prêmios/PIB

Os resultados acima qualificam sobremaneira as informações da Tabela 1. Da atual Constituição, foram reafirmadas as influências:

- i. Negativa sobre a taxa de crescimento do PIB real;
- ii. Positiva sobre a carga tributária;
- iii. Positiva sobre o coeficiente de exportações;
- iv. Negativa sobre os índices de Gini e Theil, significando melhora da distribuição de renda; e
- v. Positiva sobre o coeficiente de penetração dos seguros.

Todos esses impactos foram estatisticamente robustos (significativamente diferentes de zero a menos de 10% de nível de significância), exceto a influência da Carta Magna sobre o coeficiente de exportações, nossa aproximação para os ganhos de produtividade.

Contrariamente ao que transparece na Tabela 1, a análise econométrica indicou que a atual Constituição teve influência negativa nos casos da inflação e do preço real da formação bruta de capital fixo (nossa proxy para o grau de corrupção), embora o efeito sobre a inflação não tenha sido estatisticamente diferente de zero.

A análise econométrica também permite pesquisar a causalidade entre variáveis – no caso, da Constituição Federal de 1988 para as variáveis já listadas. Uma das técnicas usadas para isso é o chamado teste de Granger. Simplificadamente, procura-se aferir quanto uma variável pode ser explicada por seus valores passados e quanto a consideração de valores defasados da variável tida como causal (no nosso caso, a binária *CF*) aumenta o poder explicativo da regressão. Causalidade, nesse sentido (Granger), mede precedência e, embora reforce a indicação de causalidade no uso comum do termo, não é idêntica a ela¹⁰.

¹⁰ Direcionamos o leitor interessado novamente ao software E-Views para a discussão dessa técnica. O teste é indicativo de causalidade, mas não funciona em todos os casos. Veja-se, por exemplo, Stern (2011).

A Tabela 3 apresenta os resultados dos testes de Granger para causalidade da Constituição de 1988 em relação às variáveis econômicas citadas. O teste é feito para várias estruturas de defasagens temporais (*lags*) que estão sumariamente reportadas na coluna da direita.

Tabela 3 – Testes de causalidade (Granger) da Constituição de 1988 para as variáveis selecionadas

	Causalidade no sentido de Granger	“Lags” de 2 a 8
Crescimento do PIB	Não aceita**	Todos de 2 a 8
Inflação (IGP-DI)	Aceita*	Todos de 3 a 8
Carga tributária	Aceita*	Todos de 2 a 8
Coeficiente de exportações	Não aceita**	Todos de 2 a 8
Índice de Gini	Ambígua	Aceita 4, 7 e 8
Índice de Theil	Ambígua	Aceita 4 e 5
Preço relativo da formação de capital fixo	Não aceita**	2 e 3 e 5 a 8
Seguros: coeficiente de penetração	Ambígua	Aceita de 5 a 8

(*) “aceita” significa estritamente “rejeição de que não causa”; (**) “não aceita” significa estritamente “não rejeição de que não causa”.

Tanto a análise de regressão quanto o teste de Granger foram consistentes nos resultados referentes à carga tributária: o efeito da Constituição de 1988 foi positivo, estatisticamente robusto e indicativo de causalidade desta para aquela.

As regressões anteriores demonstraram efeito negativo da Constituição sobre a taxa de crescimento do PIB real. Porém, o teste de Granger rejeitou a existência de causalidade em todas as defasagens pesquisadas.

Quanto à inflação, a análise de regressão indicou influência negativa da Constituição, mas estatisticamente indiferente de zero. O teste de causalidade, de certo modo, reverteu tal conclusão ao indicar que a adição da variável binária CF adicionou poder explicativo às equações que descrevem a evolução da inflação.

Quanto ao coeficiente de exportações (nossa variável *proxy* para os ganhos de produtividade), a regressão indicou efeito positivo da Carta Magna, mas não significativo estatisticamente. O teste de causalidade confirmou tal falta de significação ao indicar não aceitação de causalidade.



Os resultados do teste de Granger para a distribuição de renda são ambíguos. Somente se aceita causalidade da Constituição sobre tal variável nas estruturas de defasagens (*lags*) de 4, 7 e 8 anos, no caso do Índice de Gini, e de 4 e 5 anos no Índice de Theil, o que conflita com a análise de regressão e com o bom senso.

A análise econométrica indicou que o custo real dos bens de capital (nossa *proxy* para o nível de corrupção) está negativamente associado à Constituição, sendo o coeficiente de impacto significativo estatisticamente. O teste de Granger reverteu tal conclusão, ao não indicar impacto causal da Constituição sobre essa variável.

Quanto ao coeficiente de penetração dos seguros, a análise de regressão indicou efeito positivo e significativo estatisticamente da Constituição. Já o teste de causalidade apontou ambiguidade: apenas nas estruturas de *lags* de 5 a 8 anos foi constatada existência de causalidade.

5. Conclusões

Estamos, assim, em condições de concluir o artigo.

O impacto da Constituição de 1988 sobre a carga tributária foi positivo, causal e consistente com o sistema de representação majoritária, com o sistema presidencialista matizado pelo “presidencialismo de coalizão” e com a ênfase no alcance dos direitos sociais, todos reforçados na Carta de 1988 em comparação com a de 1967. O resultado é idêntico ao obtido nas pesquisas internacionais citadas. O aumento das receitas de tributos tem sido necessário para financiar o concomitante acréscimo de despesas públicas, em particular, as relacionadas com programas de aposentadoria e assistência social, redistribuição da renda e recuperação da capacidade fiscal da União.

Somente foi possível estabelecer correlação negativa da Constituição de 1988 com a taxa de crescimento do PIB, mas não causalidade. De todo modo, é o inverso do que seria de esperar de uma Carta que sacramentou o retorno à democracia. Porém, conforme dito, as pesquisas indicam que a democracia é propícia ao crescimento econômico quando respeita os direitos de propriedade e melhora a acumulação de capital humano, mas o resultado é menos evidente quando privilegia a busca de equidade de renda e francamente desfavorável quando prejudica o investimento em capital fixo e aumenta o consumo do governo. Ora, este tem sido, grosso modo, o caso brasileiro recente, ou seja, o resultado empírico negativo revelado pela regressão era o esperado a priori. A não causalidade indica a existência de outros fatores mais importantes que a Constituição na questão da determinação do produto real. De fato, o ano de 1980 assinala o fim do ciclo de expansão acelerada do PIB desde 1967, logo, muito antes da promulgação da Constituição de 1988.

A análise de regressão estimou correlação negativa da Constituição com a inflação, mas estatisticamente indiferente de zero. O teste de Granger contradisse tal indiferença, apontando existência de causalidade no sentido de influência precedente. As maiores taxas de inflação brasileiras da história ocorreram entre 1989 e meados de 1994, já na vigência da nova Carta. Os resultados favoráveis posteriores ao Plano Real dificilmente podem ser creditados, mesmo que em parte, à Constituição. Isto posto, preferimos manter o primeiro resultado, quer dizer, correlação negativa, mas fraca entre a atual Carta e a taxa de inflação.

A Tabela 2 mostrou que a Constituição de 1988 está correlacionada negativa e significativamente com a queda dos índices de Gini e de Theil, indicativos do sucesso da ênfase constitucional nos direitos sociais e consequente melhora na distribuição da renda. Porém, o teste de Granger mostrou resultados ambíguos no que se refere à causalidade. Cremos, entretanto, que o alcance de alguns desses direitos foi, de fato, consequência da Constituição, de modo que mantivemos o resultado da regressão, ou seja, de que a correlação negativa e significativa indica, sim, causalidade.

Portanto, no caso brasileiro, entendemos que o sistema político tem produzido um *trade-off*, envolvendo, de um lado, a oferta efetiva de tais direitos e a preocupação com a “função social da empresa” e, de outro, a aceleração da taxa de crescimento da renda. A falta de confiança dos cidadãos no respeito mútuo à lei, implícita na verbosidade constitucional, conforme referido acima, parece ser outro fator que reforça o impacto negativo da Constituição sobre o crescimento da economia via aumento dos custos de transação.

O efeito da Carta Magna sobre a produtividade do trabalho (aproximada pelo coeficiente de exportações) se revelou positivo, mas estatisticamente indiferente de zero, o que foi apoiado pelo teste de Granger, em que não se pode aferir causalidade. Isso indica que a redução no grau de centralização fiscal decidida pelos constituintes de 1988 foi, em larga medida, formal. Estados e municípios permanecem excessivamente dependentes da União, e a descentralização efetiva continua um objetivo a ser atingido no Brasil. Fosse o inverso, conforme as pesquisas internacionais aferiram, seria o caso de se esperar redução no tamanho do Governo (menores receitas e despesas públicas) e aumento da produtividade do trabalho e, daí, do coeficiente de exportações.

O efeito positivo e significativo da Constituição de 1988 sobre o faturamento do mercado de seguros é intrigante, mormente quando obtivemos correlação negativa da mesma sobre a taxa do acréscimo do PIB, variável crucial para o desenvolvimento desse mercado. O problema é que a Constituição, embora discutida e finalizada sob inspiração intervencionista, foi em seguida impactada pelo fim do comunismo e consequente liberalização das economias do bloco soviético.

Ou seja, malgrado a intenção dos legisladores, aquela inspiração estatizante foi quase coincidente com processo de liberalização que avançou no mundo desde o início dos anos 90 e, em certos setores e mercados brasileiros, se contrapôs ao estatismo constitucional.



Datam dessa época, por exemplo, a desregulamentação, estabilização monetária, privatização, e abertura da economia ao exterior, que são pouco congruentes com o espírito dos legisladores de 1988. O mercado de seguros se beneficiou em parte disso: desde o início da década de 90 o governo aboliu o sistema de tarifas mínimas elevadas em vários ramos, que premiava empresas ineficientes e restringia a concorrência¹¹, e permitiu forte entrada de capital estrangeiro (via Parecer da Advocacia Geral da União, que decidiu pela constitucionalidade da participação do capital estrangeiro em mais de 50% do capital, ou mais de um terço das ações de seguradora brasileira). Anos depois, o Executivo abriu o mercado de resseguro à atuação das empresas privadas (Lei Complementar 126/2007), acabando com o monopólio do IRB. Além disso, o fim da hiperinflação, em 1994, permitiu um horizonte maior de cálculo financeiro, o que viabilizou operações de prazos mais longos antes quase inexistentes, como seguros de pessoas, previdência complementar e crédito de bens de consumo duráveis e de capital.

Talvez, por isso mesmo, o teste de Granger tenha negado causalidade da Constituição de 1988 para o faturamento do mercado de seguros como proporção do PIB. Ou seja, outros fatores causais mais importantes atuaram na questão.

Finalmente, o citado teste não confirmou efeito causal negativo da Constituição sobre o preço real da formação bruta de capital fixo, que tinha sido encontrado na análise de regressão. Portanto, a relação negativa entre uma e outra variável deve ser encarada como uma correlação interessante que demanda investigação mais profunda. Uma possibilidade é a mesma aventada para o caso do mercado de seguros, ou seja, a Constituição de 1988 é quase coincidente com o processo de liberalização mundial desde o início dos anos 90 e, em certos mercados e setores, tal processo se contrapôs com sucesso à intenção estatizante dos constituintes. Assim, a variável binária utilizada para descrever a passagem da Constituição de 1967 para a de 1988 pode captar, em parte, o referido processo de liberalização que, ao promover abertura ao exterior, privatização e estabilização monetária, pode ter tido efeito baixista sobre o preço real dos ativos de capital fixo.

¹¹ O sistema objetivava o adimplemento das obrigações pelas seguradoras, mas gerava um mercado pouco eficiente. Não obstante, a SUSEP ainda mantém a necessidade de aprovação de produtos e do clausulado das apólices, conforme determina o Decreto-Lei 73/1966. Sobre isso, agradeço a crítica atenta do Prof. Walter Polido.

6. Referências Bibliográficas

ARAÚJO, J. C.; PEREIRA JÚNIOR, J. S.; PEREIRA, L. S.; RODRIGUES, R. J. P. (org.) **Ensaios sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade Brasileira**. 2v. Brasília: Edições Câmara, 2008.

BLUME, L.; MÜLLER, J.; VOIGT, S.; WOLF, C. The economic effects of constitutions: replicating and extending Persson and Tabellini. **Public Choice**, 139, p 197-225, 2009.

BUCHANAN, J. The domain of Constitutional Economics. **Constitutional Political Economy**, v.1, n 1, 1990.

CARDOSO, J. C. (org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: Recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: Ipea, 2009.

DEVANSSAY, X.; SPINDLER, Z. Freedom and growth: Do constitutions matter? **Public Choice**, 78, p. 359-372, 1994.

FELD, L. P.; KIRCHGÄSSNER, G.; SCHALTEGGER, C.A. Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments. **CESifo Working Paper**, 1087, November, 2003.

KNACK, S.; KEEFER, P. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. **Economics and Politics**, v.7, n.3, p. 207-27, 1995.

MONTENEGRO, A. Constitutional Design and Economic Performance. **Constitutional Political Economy**, Boston, 6, p. 161-169, 1995. Disponível em: <<http://www.ppgc.ufrgs.br/direito-economia/disciplinas/5/montenegro-1995.pdf>>.

MURPHY, K., SCHLEIFER, A. & VISHNY, R. The Allocation of Talent: Implications for Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 106, n. 2, p. 503-530, May 1991. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w3530.pdf?new_window=1>.

NORTH, D. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, winter, 1991.

PERSSON, T. & TABELLINI, G. **The Economic Effects of Constitutions**. Cambridge, MA: The MITPress, 2003.

PERSSON, T. & TABELLINI, G. **The Growth Effect of Democracy**: Is it Heterogeneous and How Can it Be Estimated? CESifo Working Paper, 2016.

VOIGT, S. **Constitutional Law**. Max-Planck-Institute for Research into Economic Systems, Jena (Germany). 1999. Disponível em: <<http://encyclo.findlaw.com/9100book.pdf>>.

VOIGT, S. Positive constitutional economics II: A survey of recent developments. **Joint discussion paper series in economics**, Marburg, n. 2009, 36, 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10419/30109>>.



Anexo I: Regressões

Resultados das regressões									
		Taxa de crescimento do PIB	Taxa de inflação	Carga tributária	Coeficiente de exportações	Índice de Gini	Índice de Theil	Preço real da formação bruta de capital fixo	Coeficiente de penetração dos seguros
CF	coeficiente	-3,71	49,96	4,76	0,02	-0,02	-0,09	-0,25	0,35
	estatística-t	-1,8	0,16		1,27	-2,60	-2,14	-3,89	5,09
IGP-DI (tx.)	coeficiente					9,52E-06		8,50E-05	
	estatística-t					2,86		4,03	
Plano Real (1994 = 1)	coeficiente								0,61
	estatística-t								16,10
AR(1)	coeficiente	0,34	1,04	0,91	0,68	0,93	0,79	0,93	1,11
	estatística-t	2,27	6,35		5,33	9,44	7,05	20,61	61,49
AR(2)	coeficiente	0,19	-0,76	-0,21					
	estatística-t	1,26	-3,64						
AR(3)	coeficiente		0,66	0,27					
	estatística-t		3,11						
AR(4)	coeficiente		-0,16						
	estatística-t		-0,99						
MA(1)	coeficiente				0,49	0,33			
	estatística-t				3,05	1,60			
MA(2)	coeficiente								-0,95
	estatística-t								-41,07
R quad.		0,35	0,63	0,90	0,77	0,90	0,69	0,86	0,98
Teste LM	Obs*R-sq	0,18	0,49	0,71	1,97	2,14	0,18	0,78	1,43
	Lag	2	4	3	2	2	2	2	3
Número de observações		44	43	44	45	36	36	42	45

Anexo II: Testes de Granger

Resultados dos Testes de Granger			
Causalidade no sentido de Granger* da Constituição de 1988 para:	Estatísticas F e Lags respectivos		
	3	5	8
Taxa de crescimento do PIB	0,08	0,26	0,45
Taxa de inflação	2,63	26,86	86,52
Carga tributária	4,74	4,29	4,73
Coeficiente de exportações	0,61	0,55	1,69
Índice de Gini	1,53	2,02	2,17
Índice de Theil	0,86	2,56	1,41
Preço real da formação bruta de capital fixo	0,94	1,66	0,75
Coeficiente de penetração dos seguros	0,38	7,92	6,04

(*) hipótese nula: "CF não causa ..."; 46 observações (1967-2012)

