

O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos

4.1

Introdução

A descentralização fiscal constitui uma das tendências mais relevantes e generalizadas dos processos de desenvolvimento econômico contemporâneos. Países desenvolvidos, em desenvolvimento e principalmente economias em transição ou ex-socialistas, têm experimentado movimentos de devolução de autonomia política e econômica para os governos regionais e locais. Esta tendência geral vem dando lugar a um renovado interesse pela descentralização e o federalismo fiscal.

Na literatura sobre o tema, a identificação dos benefícios e custos potenciais da descentralização é uma tarefa não isenta de polêmica (Bird, 1993). Inicialmente, podem-se observar duas visões aparentemente conflitantes sobre os benefícios e custos da descentralização fiscal. A primeira é um enfoque que aborda a descentralização desde uma perspectiva microeconômica. Esta visão favorável à descentralização destaca que a desconcentração do poder de obtenção de tributação e das responsabilidades de gasto produz ganhos de bem-estar devido ao aumento de eficiência na provisão de bens e serviços públicos, à maior visibilidade da relação entre benefícios e custos dos bens públicos (melhora da accountability) e à maior adequação da oferta de bens públicos às preferências locais.

Deve se reconhecer no entanto que a materialização dos benefícios microeconômicos da descentralização depende de um conjunto de condicionantes políticos e institucionais que vigoram numa determinada estrutura federativa.

Por exemplo, processos de descentralização preponderantemente baseados em transferências intergovernamentais diminuem os ganhos de eficiência advindos da descentralização, já que, a não correspondência entre custos e benefícios dos bens

públicos para os beneficiários locais leva à provisão ineficiente de bens e serviços públicos. Da mesma forma, os ganhos da descentralização devem ser menores quando existe uma baixa participação da cidadania, o que torna as esferas inferiores de governo mais vulneráveis à influência de grupos de interesse locais e/ou regionais que nem sempre têm objetivos compatíveis com os da maioria da população.

O segundo enfoque sobre os efeitos da descentralização tem uma conotação negativa no sentido em que alerta para os custos associados à perda de controle da política macroeconômica por parte do governo central. (Fukasaku e Mello, 1999; Shah, 1998, Prud'homme, 1995).

A descentralização fiscal reduz o grau de manobra do governo federal tanto no lado da receita como no da despesa. Tanzi (1996) destaca três canais de transmissão pelos quais a descentralização fiscal pode agravar as dificuldades fiscais do governo: a perda de bases de tributação importantes que limita a capacidade do governo central de fazer ajustes ou expansões pelo lado da receita fiscal; o sistema de transferências intergovernamentais (*revenue-sharing*) gera incentivos perversos para os níveis inferiores de governo, levando-os a reduzir o esforço de arrecadação de receita própria; e a ausência de *hard budget constraints* para os governos subnacionais dificulta o controle do gasto dos níveis inferiores de governo com a conseqüente transmissão de pressões fiscais expansionistas para a política monetária. (Von Hagen et al, 1996)

Não há dúvida que para o Brasil esta discussão é atual e relevante por vários motivos. Durante as duas últimas décadas, a federação brasileira vem experimentando o aprofundamento do seu grau de descentralização fiscal. Na década de 90, os governos subnacionais absorveram 40% da receita disponível do setor público. Pelo lado das responsabilidades de gasto, na última década observou-se uma gradual absorção de funções por parte destes níveis de governo, que se expressou no aumento da participação de sua despesa não financeira no gasto consolidado do governo de 40% nos anos oitenta para mais de 45% nos noventa. Na atualidade, os níveis inferiores de governo executam a maior parte da despesa social do setor público.

Em segundo lugar, os custos em termos de administração macroeconômica citados acima estiveram e ainda estão presentes no processo de descentralização fiscal no Brasil. A descentralização baseada principalmente na ampliação do sistema de transferências intergovernamentais, gerou uma excessiva rigidez da estrutura de despesas do governo federal, impedindo-o de fazer ajustes pelo lado da despesa. Por sua vez, a participação das transferências intergovernamentais na estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo explica a ausência de vinculação mais efetiva entre impostos e gastos, condição necessária para o exercício da accountability e da co-responsabilidade fiscal. Finalmente, a recorrência de operações de *bail-outs* das dívidas estadual (três, entre 1989 e 1998) enfraqueceu a restrição orçamentária dos níveis de governo beneficiados por tais operações, estimulando comportamentos fiscais irresponsáveis por parte destes. (Bevilaqua, 2000)

Depois de mais de uma década da Constituição de 1988, torna-se necessário avaliar os efeitos do processo de descentralização e associa-los à redemocratização do país iniciada em 1985. Nesse sentido este estudo pretende contribuir para a compreensão do comportamento fiscal dos estados brasileiros. Em particular, este ensaio tem dois objetivos. O primeiro é caracterizar a postura fiscal dos estados brasileiros a partir da evolução das principais categorias de receita e despesa estadual durante o período 1985 – 97. O segundo objetivo é explicar estas posturas com base nas características do sistema político de cada estado, analisando sua influência sobre o desenho e implementação da política fiscal.

Além desta seção introdutória, o presente capítulo contém três partes. Na segunda identificam-se as posturas fiscais adotadas pelos governos estaduais durante o período 1985-97. Na terceira parte são analisados os determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados. Na última seção formulam-se as principais conclusões e implicações.

4.2

A postura fiscal dos Estados: definição, critério de classificação e identificação das posturas fiscais adotadas pelos estados brasileiros no período 1985 - 97

O objetivo desta parte do trabalho é identificar e caracterizar as posturas adotadas pelos governos estaduais durante a década de 90. Para tanto, é necessário definir uma medida de comportamento fiscal ou impulso fiscal que possa refletir o comportamento fiscal destes governos. Depois criar um critério para ser usado como parâmetro de classificação de tal comportamento. E finalmente inferir as características mais importantes de cada uma das posturas fiscais adotadas pelos estados.

Duas medidas de impulso fiscal serão utilizadas na avaliação do comportamento fiscal dos estados. A primeira é simplesmente a variação observada no resultado primário como proporção do PIB estadual de um ano em comparação ao ano anterior, isto é¹:

$$(1) \quad IO_t = \Delta \text{Resultado Primário} = (R_t - G_t) - (R_{t-1} - G_{t-1})$$

onde:

$IO_t = \text{Impulso Fiscal Observado no ano } t$

$R_t = \text{Receita Total como proporção do PIB no ano } t$

$G_t = \text{Despesa Primária como proporção do PIB no ano } t$

Esta medida tem como vantagem principal sua enorme simplicidade. No entanto, o fato de não levar em consideração a influência de flutuações cíclicas sobre as distintas categorias de receita e despesa que definem o resultado primário, constitui uma limitação séria quando se pretende analisar o componente discricionário da política fiscal de um determinado governo. (Alesina e Perotti, 1995b)

¹ . Utiliza-se o resultado primário com vistas a eliminar o efeito de exercícios fiscais anteriores que se refletem no serviço da dívida.

Na verdade, dado que o objetivo básico desta seção é avaliar o comportamento fiscal dos estados, isto é o impulso fiscal cuja responsabilidade recai exclusivamente nas distintas administrações estaduais, torna-se necessário considerar a influência de flutuações cíclicas sobre as diversas categorias de receita e despesa.

Existem diversas metodologias para eliminar o componente cíclico das variáveis fiscais. A mais popular é decompor a trajetória do produto em tendência e ciclo, para estimar resultados fiscais estruturais com base na primeiro componente do produto. No entanto, tal decomposição não está isenta de problemas e críticas com relação à definição da trajetória de longo prazo do produto. Para evitar esses problemas, Blanchard (1990) postulou uma medida mais simples é menos polemica que é calcular o resultado fiscal que se deveria esperar se o produto tivesse sido o mesmo do ano anterior e compará-lo com o efetivamente observado no ano anterior. A diferença entre ambos seria o impulso fiscal.

No caso dos estados brasileiros, é importante salientar que a nível estadual a receita tributária, especialmente a do ICMS, está sujeita a variações cíclicas, fato que deve ser considerado na hora de avaliar o impulso fiscal dos estados. Na mesma direção, a forte dependência nas transferências federais, cuja base de arrecadação são a renda (IR) e consumo (IPI), faz com que as receitas estaduais sejam sensíveis às flutuações do nível de atividade nacional.

Da mesma forma, sabe-se que a taxa de inflação exerce uma forte influência nas categorias de despesa e receita fiscal. Durante grande parte do período de análise, a economia brasileira experimentou taxas de inflação elevadas e voláteis que afetaram de forma significativa os resultados fiscais das distintas esferas de governo. Bacha (1993) salientou que a inflação tinha efeitos positivos sobre o resultado fiscal no sentido em que, o atraso nos pagamentos do governo (por exemplo, folha salarial e fornecedores) permitia a redução do valor real das despesas. A implicação desse resultado é que a redução da inflação levaria à deterioração da situação fiscal, o que terminou acontecendo com o sucesso da estabilização iniciada em 1994.

Na mesma direção, para analisar a evolução da postura fiscal na esfera federal, Bevilaqua e Werneck (1998) salientaram essa indexação assimétrica de receita e despesa fiscal com relação à inflação: as receitas, especialmente as tributárias tinham um maior grau de indexação enquanto que a inflação diminuía o valor real das categorias de despesa, já que estas não possuíam o mesmo grau de indexação. Portanto, uma boa parte das variações do resultado primário pode ser explicada pela inflação.

A medida de impulso fiscal proposta por esses autores é uma variante da medida de Blanchard (1990), no sentido em que esta elimina não apenas os efeitos das flutuações do nível de atividade, mas também os efeitos da inflação sobre as categorias de receita e despesa estadual. A medida de Bevilaqua e Werneck (1998) é a que será utilizada a seguir na mensuração do impulso fiscal dos estados:

$$(2) \quad IBM_t = Resultado\ Fiscal_t(PIB_{t-1}, INF_{t-1}) - Resultado\ Fiscal_{t-1}$$

ou substituindo o resultado fiscal:

$$IBM_t = (R_t(PIB_{t-1}, INF_{t-1}) - G_t(PIB_{t-1}, INF_{t-1})) - (R_{t-1} - G_{t-1})$$

onde:

IBM = Impulso Fiscal - Blanchard Modificado

$Resultado\ Fiscal_t(PIB_{t-1}, INF_{t-1})$ = Resultado Fiscal no ano t , mantendo o produto e a inflação do período anterior.

$R_t(PIB_{t-1}, INF_{t-1})$ = Receita Total em proporção do PIB, mantendo o produto e a inflação do período anterior.

$G_t(PIB_{t-1}, INF_{t-1})$ = Despesa primária em proporção do PIB, mantendo o produto e a inflação do ano anterior.

O procedimento para calcular esta segunda medida de impulso fiscal consiste nos seguintes passos: i) estimar coeficientes para medir a influência das duas variáveis (produto e inflação) na receita e despesa primária; ii) usar esses coeficientes para calcular o resultado primário que se deveria esperar se o nível de atividade e a taxa de inflação

tivessem sido os mesmos do ano anterior; iii) finalmente, obter o impulso fiscal como a diferença entre esse resultado primário e o efetivamente observado no ano anterior².

Para as duas medidas de impulso fiscal, o critério de classificação usado para avaliar a postura fiscal dos governos estaduais é idêntico ao de Alesina e Perotti (1995a), isto é:

Tabela 4.2.1: Critério de classificação da postura fiscal	
Postura Fiscal é considerada:	Se Δ Resultado Primário e o IBM (%PIB estadual) é:
Contração Forte (C.F) Contração Média (C.M) Política Neutra (P.N) Expansão Média (E.M) Expansão Forte (E.F)	Maior que 1.5% do PIB Entre 0.5% e 1.5% do PIB Entre 0.5% e -0.5% do PIB Entre -0.5% e -1.5% do PIB Maior que -1.5% do PIB

4.2.1

O comportamento fiscal dos estados brasileiros

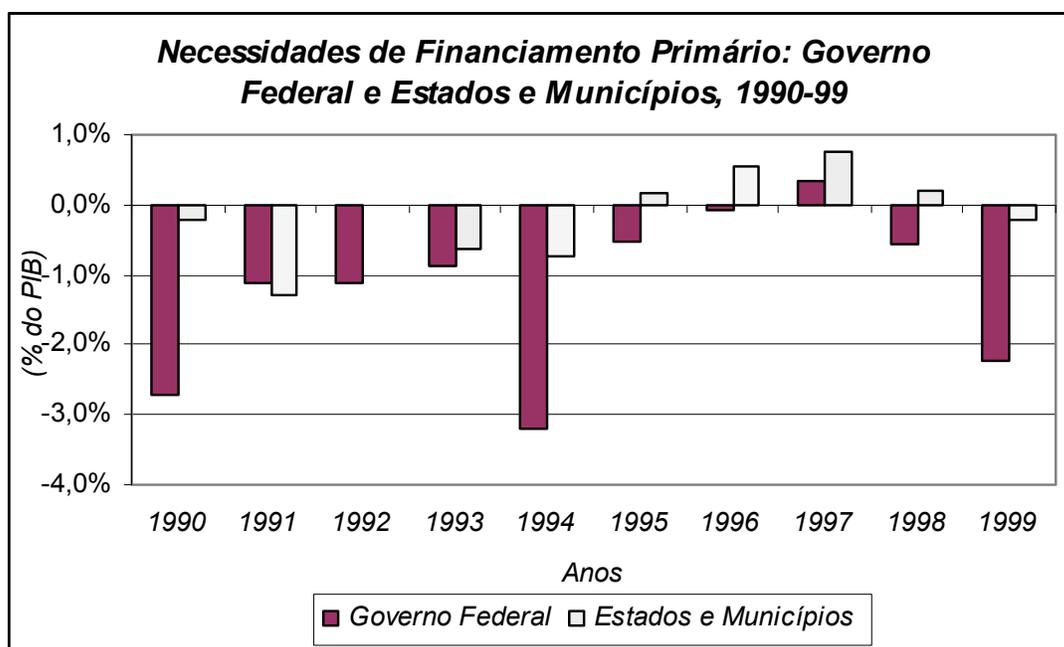
A Figura 4.1 mostra a evolução das necessidades de financiamento do governo federal e dos governos subnacionais. Dois fatos interessantes podem ser destacados. O primeiro é o contraste entre a postura contracionista no período 1991-94 e o comportamento expansivo no período 1994-97 (período pós Real). O segundo é que durante toda a década, com exceção de 1991, o comportamento de Estados e Municípios sempre foi mais expansionista que o da União. Portanto, pode-se afirmar que nos anos noventa a obtenção de superávits primários na esfera federal não foi acompanhada pelas outras esferas de governo, especialmente a partir de 1994, quando houve o aumento de receita fiscal. Somente em 1999, devido à crise cambial os governos subnacionais acompanharam o esforço de ajuste fiscal do governo federal e voltaram a gerar superávit

² . Para a estimação da receita e despesa primária em função do nível de atividade e da taxa de inflação, foi utilizado um painel de dados anuais para os 27 estados durante o período 1985-97.

primários, mas novamente, menos significativos que o gerado pelo governo federal. Em 2000, implementação da **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** em 2000 permitiu a consolidação da disciplina fiscal dos governos estaduais. O estabelecimento de regras a serem obedecidas pelos administradores públicos com relação a programação orçamentária, o estabelecimento de metas para controlar despesas e receitas, e a limitação da ação dos governantes em períodos pré-eleitorais incluídas nessa lei inibem de forma eficiente comportamentos fiscais irresponsáveis.³

Especialmente a partir de 1994 e com o fim do regime inflacionário, a situação fiscal de vários estados sofreu uma forte deterioração. Durante o Plano Real o desequilíbrio das finanças estaduais foi se agravando ainda mais, tanto pela impossibilidade de diminuir o valor real das despesas (fim da inflação) mas também como resultado de políticas fiscais expansionistas, que deram lugar à geração de sucessivos déficits primários de 1994 a 1998.

Figura 4.1



³ . Os compromissos derivados da renegociação das dívidas estaduais com o governo federal contribuíram também para o controle fiscal dos Estados em 1999.

Entretanto, cabe lembrar que a situação descrita acima corresponde à informação agregada. É claro que uma análise desagregada deve inferir que a falta de disciplina fiscal não foi um comportamento que pode ser generalizado. Para identificar e analisar a postura fiscal de cada um dos 27 estados brasileiros durante o período 1985-97, utilizou-se a metodologia de classificação descrita na subseção anterior.

As figuras 4.2a a 4.2c, mostram as duas medidas de impulso fiscal para cada um dos estados durante o período de análise. Vale lembrar que em ambos os casos, variações negativas do resultado primário (impulsos fiscais negativos) significam políticas expansionistas enquanto que impulsos positivos implicam políticas de contração fiscal.

A primeira constatação que se pode inferir dessas figuras é que, para a grande maioria dos estados, não é possível a identificação de regularidades no seu comportamento individual. Observa-se alternância entre posturas expansionistas e contracionistas. Portanto, não apenas não é possível fazer inferências generalizantes sobre o comportamento fiscal dos estados como também não é possível identificar estados com determinadas posturas fiscais permanentes. Assim, nem todos os estados adotaram políticas fiscais expansionistas e nenhum estado em particular adotou posturas expansionistas ou contracionistas durante todo o período de análise.

Entretanto, pode-se observar que a partir de 1994 os casos de expansão média e forte foram mais comuns, fato que estaria indicando que o fim da inflação determinou a impossibilidade de redução do valor real das despesas com o atraso do pagamento das obrigações dos governos estaduais. Na realidade, a maior ocorrência de episódios de expansão quando se usa a medida corrigida de Blanchard, mostra que a corrosão inflacionária das despesas e o efeito das flutuações do nível de atividade faziam com que posturas fiscais expansionistas aparecessem como sendo posturas neutras ou contracionistas. No que se refere à influência do nível de atividade, observa-se uma diferença substancial entre as duas medidas. Nos anos de expansão da atividade econômica, a medida de Blanchard identifica um menor número de casos de posturas fiscais expansionistas e uma maior número de episódios de contração fiscal do que o indicador impulso fiscal observado. Ao contrário, em períodos recessivos a medida de

Blanchard identifica mais casos de expansão fiscal e menos posturas contracionistas do que o impulso fiscal observado. Essa diferença torna evidente o fato que o nível de atividade econômica exerce um efeito inverso sobre os resultados fiscais: recessões levam à piora da situação fiscal dos estados e expansões promovem melhoras da mesma.

Figura 4.2.a: Impulso Fiscal por Estado, 1986-1997
(Observado vs Blanchard-Modificado)

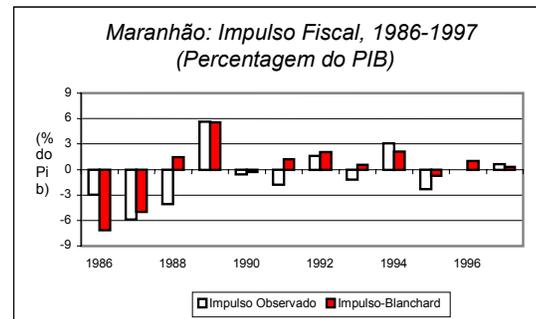
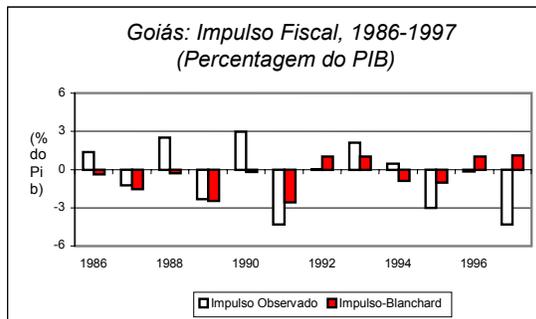
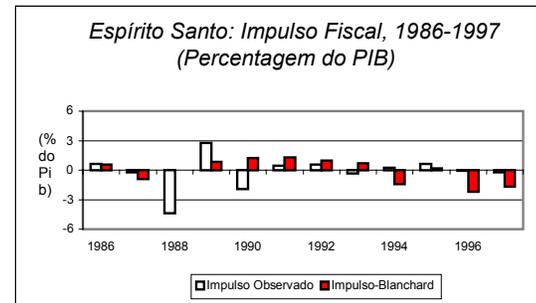
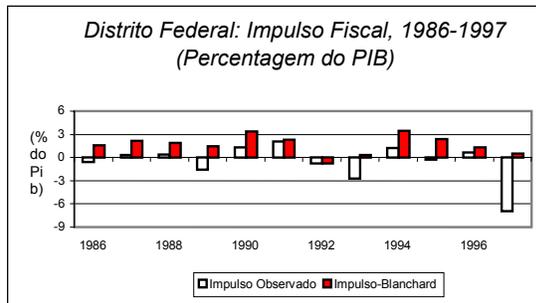
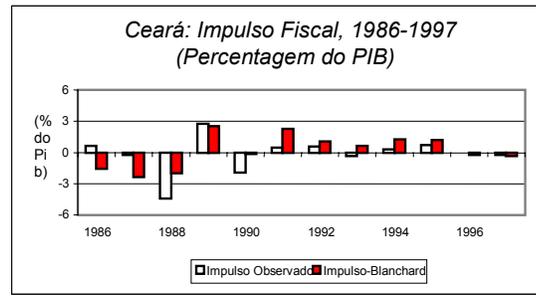
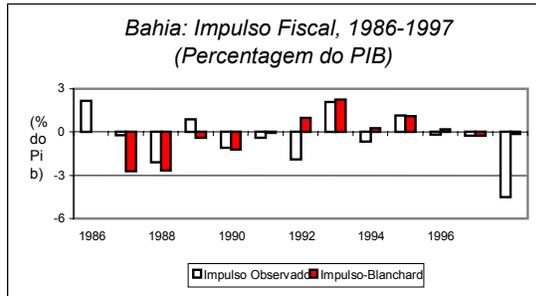
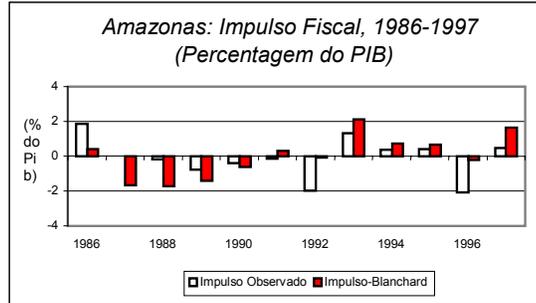
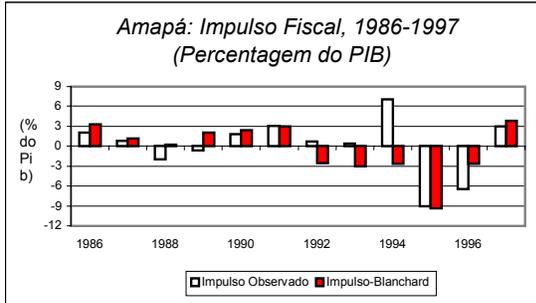
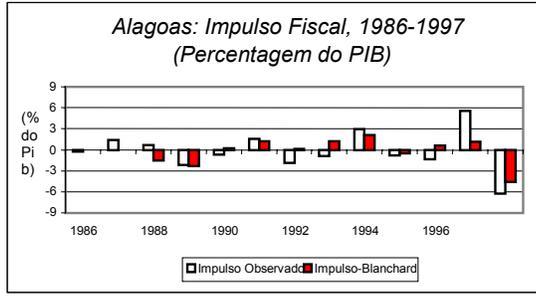
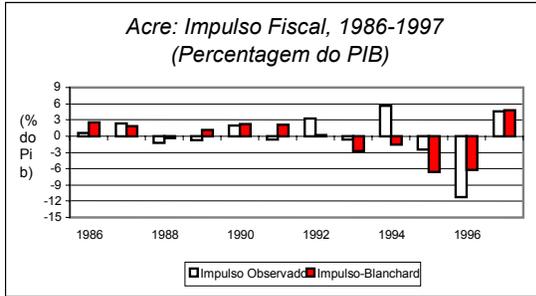
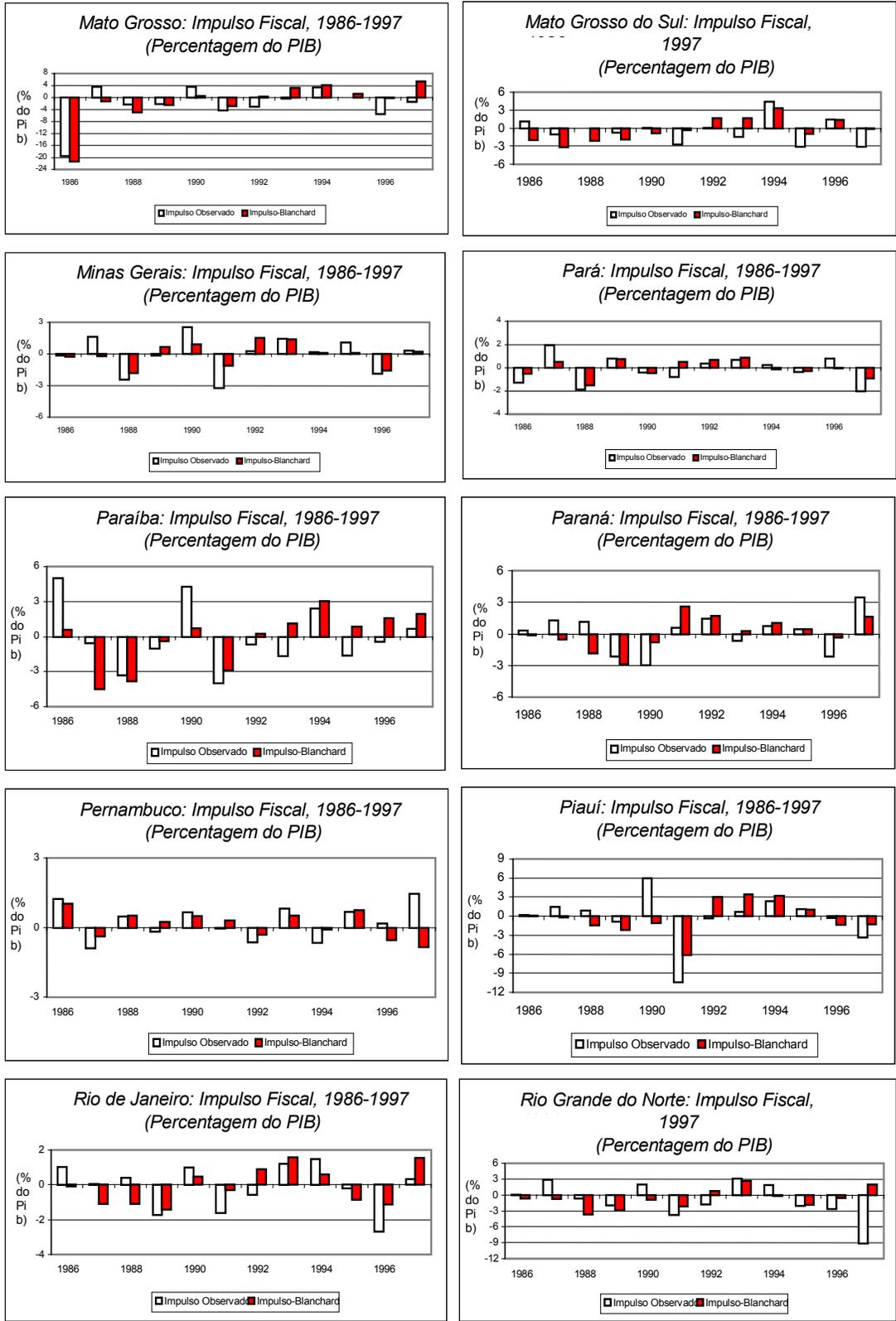
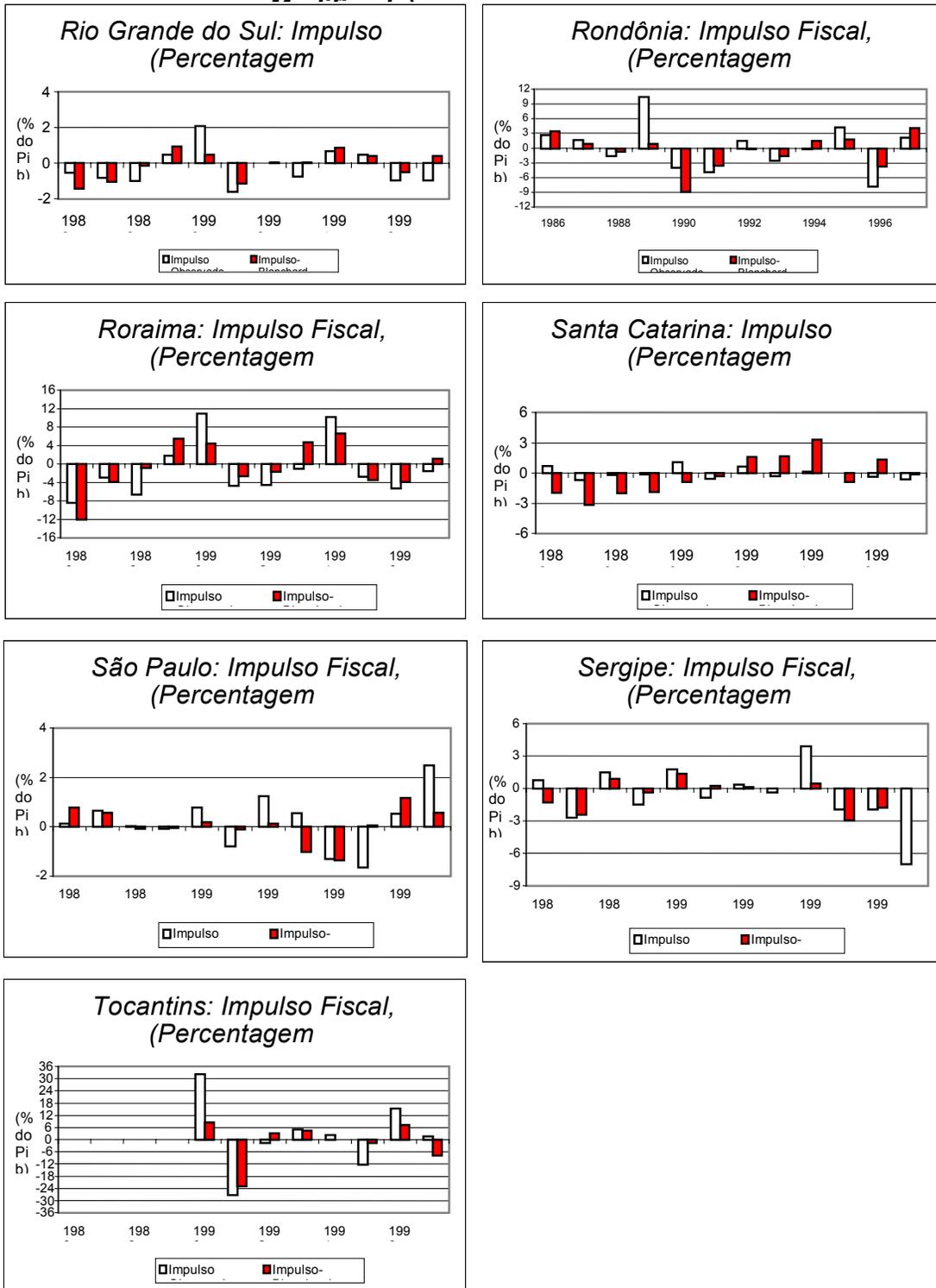


Figura 4.2.b: Impulso Fiscal por Estado, 1986-1997 (Observado vs Blanchard Modificado)



**Figura 4.2.c: Impulso Fiscal por Estado,
(Observado vs Blanchard -**



A tabela 4.2.2 apresenta informações básicas sobre os cinco tipos de postura fiscal adotadas pelos governos estaduais durante o período 1985-97, segundo o *impulso fiscal observado* e o de *Blanchard modificado (IBM)*. Em primeiro lugar, cabe destacar que existem diferenças importantes entre as duas medidas: enquanto que, segundo o *impulso fiscal observado (IO)*, o número de episódios de contração (médias e fortes) é maior que o de expansões (médias e fortes), 132 contra 115, a medida de *Blanchard modificada (IBM)* mostra a situação oposta, já que, segundo esta medida, os episódios de expansão foram mais freqüentes do que os de contração, 122 contra 108. Associada a este fato, há uma divergência significativa com relação ao número de eventos caracterizados como política neutra (77 de acordo ao *impulso observado* e 94 segundo a medida de *Blanchard modificada*). Em suma, esta diferença permite afirmar que a postura fiscal dos estados, uma vez considerada a influência das flutuações do nível de atividade e dos preços, foi mais expansiva que a observada.

Com relação às médias de cada uma das posturas fiscais, ambas as medidas não apresentam grandes diferenças. Nos dois casos, a postura de contração (expansão) forte representa em média uma melhora (piora) de 3 a 4 pontos percentuais do PIB; a contração (expansão) média significa uma melhora aproximada de 1 ponto percentual, enquanto que a política neutra, como era de se esperar, tem uma variação média praticamente nula em ambos os casos.

Apesar da similaridade com relação à media das posturas fiscais sob os dois indicadores, pode se observar que o *impulso fiscal observado* é mais pronunciado nos casos extremos de contração e expansão fortes. Mais importante ainda, é notar que na década de 90 o indicador de *Blanchard modificado* aponta mais episódios de expansão (83) e menos casos de contração forte e média (53) do que o *impulso fiscal observado* que contabiliza 65 casos de políticas expansionistas e 91 casos de contração forte e média. A partir de 1994, essas diferenças são maiores. Conclui-se portanto, que a política fiscal dos estados nos anos 90 foi ainda mais expansiva que em geral se imagina.

Um outro fato interessante que se destaca na tabela 4.2.2 é a maior ocorrência de expansões fiscais nos anos eleitorais (1986-85, 1990-89 e 1994-93). Nesses anos o

impulso observado e de *Blanchard modificado* mostram, respectivamente, 49 e 32 episódios de expansão frente a 14 e 21 casos de contração. Portanto, verifica-se preliminarmente que, em anos eleitorais, os governos estaduais tendem a adotar uma política fiscal expansionista.

**Tabela 4.2.2: Impulso Fiscal Observado contra Impulso Fiscal de Blanchard:
Estatísticas Básicas
(variações médias em percentagem do PIB)**

	Contração Forte				Contração Média				Política Neutra				Expansão Média				Expansão Forte			
	Observado		Blanchard		Observado		Blanchard		Observado		Blanchard		Observado		Blanchard		Observado		Blanchard	
Anos	Obs	Média	Obs	Média	Obs	Média	Obs	Média	Obs	Média	Obs	Média	Obs	Média	Obs	Média	Obs	Média	Obs	Média
1986-85	3	-10,32	6	-7,80	3	-0,79	3	-1,14	7	0,05	10	-0,07	10	1,03	4	0,74	4	2,88	4	2,70
1987-86	4	-3,39	10	-2,85	7	-0,85	7	-0,86	5	0,03	5	-0,03	5	0,98	3	0,83	6	2,34	2	2,00
1988-87	10	-3,07	9	-2,68	4	-0,92	5	-1,11	8	0,11	9	-0,09	4	1,09	3	0,94	1	2,52	1	1,91
1989-88	6	-1,98	6	-2,46	9	-0,90	3	-1,34	7	-0,05	7	0,03	1	0,76	6	0,85	4	5,14	5	3,44
1990-89	3	-2,96	1	-8,92	1	-0,53	5	-0,83	4	-0,30	11	0,13	6	0,89	5	1,09	13	5,67	5	4,20
1991-90	15	-5,21	8	-5,69	5	-0,71	2	-1,11	4	-0,04	8	0,03	1	0,58	4	1,00	2	2,58	5	2,45
1992-91	5	-2,59	2	-2,09	5	-0,68	1	-0,72	8	0,15	10	0,06	6	1,01	7	0,94	3	2,33	7	2,17
1993-92	4	-2,11	3	-2,46	6	-0,78	2	-0,78	5	-0,19	5	0,19	7	0,95	8	0,86	5	3,08	9	2,86
1994-93	0		2	-2,12	4	-1,07	4	-1,04	7	0,21	7	0,03	5	1,06	7	1,00	11	4,24	7	3,69
1995-94	11	-3,82	6	-4,28	1	-1,29	4	-0,86	9	0,03	8	0,13	4	0,89	7	0,91	2	2,94	2	2,06
1996-95	11	-4,52	7	-3,14	2	-0,75	6	-0,76	8	-0,16	6	-0,21	4	0,84	6	1,17	2	10,44	2	4,46
1997-96	10	-4,81	3	-4,70	3	-1,02	3	-0,99	5	0,14	8	0,01	4	1,07	4	0,84	5	3,11	9	2,98
Total	82	-4,03	63	-3,94	50	-0,90	45	-1,03	77	0,03	94	-0,03	57	1,01	64	1,02	58	3,75	58	3,05

Tabela 4.2.3: Variação média das principais categorias de receita e despesa estadual sob as diferentes posturas fiscais (em percentagem do PIB)

Categorias	Contração Forte		Contração Média		Política Neutra		Expansão Média		Expansão Forte	
	Observado	Blanchard	Observado	Blanchard	Observado	Blanchard	Observado	Blanchard	Observado	Blanchard
Receita Total (excl. Op. de Crédito)	0,70	-0,20	0,61	0,64	0,24	0,30	-0,41	0,43	0,08	0,29
Receita Tributária	-0,07	-0,05	0,15	0,23	0,29	0,21	0,20	0,29	0,52	0,18
Despesa Primária	-3,38	-3,41	-0,24	-0,01	0,26	0,14	0,57	0,89	3,71	2,09
Despesa Corrente (excl. Juros)	-1,26	-0,80	0,1	0,32	0,47	0,40	0,63	0,82	2,36	0,94
Despesa de Capital (excl. Amortizações)	-2,12	-2,61	-0,33	-0,39	-0,12	-0,26	-0,12	0,18	1,35	2,18

A tabela 4.2.3 foi construída para ajudar a deduzir padrões de comportamento das receitas e despesas fiscais nas cinco posturas fiscais. Para tanto calcularam-se as variações médias observadas em cinco categorias de receita e despesa sob as distintas posturas fiscais. A primeira constatação que se pode fazer é a maior variação das categorias de despesa com relação às observadas nas receitas. Em todos os regimes, sejam estes expansionistas ou contracionistas, a variação média da despesa primária é bem maior que a da receita total, a sua categoria correspondente pelo lado da receita. Ainda mais sugestivo, observa-se a quase nula variação da receita tributária nas cinco posturas fiscais, o que mostra a rigidez dos instrumentos tributários usados pelas administrações estaduais.

Associado a esta característica, a comparação entre o comportamento da receita total e da receita tributária demonstra que grande parte da variação das receitas fiscais (aumento ou diminuição) nos eventos de contração forte e média, deve-se em grande medida ao aumento das transferências federais e não a aumentos da receita de impostos. Pelo contrário, nos eventos de expansão (forte e média) observa-se que a deterioração da situação fiscal deve-se também principalmente à redução das transferências, já que, a receita tributária longe de diminuir, aumenta nos episódios expansionistas.

Um terceiro fato interessante é a diminuição mais forte da despesa de capital nos episódios de contração e a expansão maior dos gastos correntes nas posturas expansionistas. Este fato tem implicações perversas com relação ao grau de manobra que possuem os estados para realizar ajustes fiscais: a única possibilidade de se fazer ajustes parece ser através do corte de gastos de capital, enquanto que as expansões se caracterizam não pelo aumento deste tipo de gasto, mas sim pelo aumento com gastos de pessoal que têm demonstrado uma excessiva rigidez.

Em suma, da descrição dos cinco tipos de postura fiscal pode-se inferir que as diferenças entre elas estão principalmente associadas às variações de despesa e em menor medida a variações de receita fiscal. Assim, durante o período de análise, os estados brasileiros usaram a despesa como seu principal instrumento para promover contrações e expansões. Isto é válido não somente em episódios de contração (redução de 4% do PIB) e expansão forte (aumento superior a 3%), mas também nas experiências de contração e expansão média (+/-1 do PIB). Em particular, a caracterização das distintas posturas

mostra a baixa importância da receita tributária na utilização como instrumento de contração ou expansão fiscal dos governos estaduais.

Esta observação ganha maior importância quando se considera que, pelo lado da receita, o único instrumento fiscal a disposição dos estados pelo lado da receita é justamente sua receita tributária, já que as outras categorias de receita incluem as transferências federais sobre as quais os estados não possuem nenhuma influência.

Por sua vez, a baixa utilização da receita poderia ser considerada um resultado óbvio, já que em regimes federativos há restrições a que se altere alíquotas por parte das unidades inferiores de governo. No entanto, Blanco e Reis (1996), Schwengber e Ribeiro (2000) apresentam evidências da sub-utilização das bases de tributação estaduais e da presença de um esforço de arrecadação reduzido na maioria dos estados brasileiros. Portanto, as restrições à utilização de políticas de receita por parte dos governos estaduais são menos importantes do que comumente se supõe.

A maior utilização da despesa primária como instrumento de expansão ou contração fiscal também pode ser confirmada pela análise de regressão cujos resultados são apresentados na tabela 4.2.4. Neste exercício, as variações da receita não financeira e da despesa primária são regredidas nas variações do PIB e da taxa de inflação e nas cinco variáveis *dummies* que correspondem às cinco posturas fiscais. Este exercício foi realizado para os dois indicadores de impulso fiscal⁴.

Assim, estima-se as seguintes equações:

$$\begin{aligned}\Delta R_t &= \beta_0 \cdot \Delta PIB_t + \beta_1 \cdot \Delta INF_t + \beta_2 \cdot EF + \beta_3 \cdot EM + \beta_4 \cdot PN + \beta_5 \cdot CM + \beta_6 \cdot CF \\ \Delta G_t &= \beta_0 \cdot \Delta PIB_t + \beta_1 \cdot \Delta INF_t + \beta_2 \cdot EF + \beta_3 \cdot EM + \beta_4 \cdot PN + \beta_5 \cdot CM + \beta_6 \cdot CF\end{aligned}$$

O sinal e grau de significância dos coeficientes β de cada uma das variáveis *dummies* mostram como se comportam a receita total e a despesa primária sob as distintas posturas fiscais. Os sinais destas variáveis ratificam os principais resultados derivados da tabela 4.2.3. Em primeiro lugar, a despesa primária é muito mais sensível ao regime

⁴ . Para este exercício econométrico, utilizou-se o mesmo painel de dados usados na estimação do impulso de Blanchard modificado.

fiscal, enquanto que a receita total se ajusta menos ao tipo de postura fiscal (o R^2 é maior nas equações de despesa tanto no caso *do impulso observado* como o de *Blanchard modificado*; além disso a estatística *t-Student* é sempre mais significativo na equação de despesa primária). Em segundo lugar, os sinais das variáveis *dummies*, confirmam o padrão deduzido acima no sentido de que as expansões fortes levam a aumentos de despesa primária e as contrações fortes a diminuições da mesma. Por sua vez, apesar de não terem coeficientes significativos, as expansões fiscais médias implicam diminuição de receita enquanto que as contrações médias, refletem-se em aumentos de receita total.

Finalmente, pode se observar que o aumento do PIB tem um impacto maior na despesa que na receita e, portanto, esta variável tem um efeito negativo no resultado primário. Esta constatação confirma o caráter anticíclico da política fiscal dos estados.

Ao contrário, e em concordância com estudos anteriores (Bevilaqua e Werneck, 1998), a aceleração inflacionária tem um maior impacto sobre a receita fiscal, e portanto, um efeito positivo sobre o resultado primário, o que permite compreender de que forma o fim do processo inflacionário incidiu na deterioração da situação fiscal dos estados.

Tabela 4.2.4: Respostas da Receita e Despesa de acordo à Postura Fiscal

	IMPULSO FISCAL OBSERVADO		IMPULSO FISCAL DE BLANCHARD – MODIFICADO	
Variáveis dependentes:	Variação da Receita Total (excl. Op. de Crédito)	Variação da Despesa Primária	Variação da Receita Total (excl. Op. De Crédito)	Variação da Despesa Primária
Variáveis Explicativas:				
VARIAÇÃO DO PIB	0,88 (10,13)	0,90 (10,11)	0,85 (9,51)	0,96 (9,85)
VARIAÇÃO DA INFLAÇÃO	0,43 (5,83)	0,36 (4,73)	0,32 (4,39)	0,56 (7,08)
EXPANSÃO FORTE	-0,02 (-1,25)	0,16 (8,00)	-0,01 (-0,49)	0,07 (3,20)
EXPANSÃO MÉDIA	-0,02 (-1,28)	0,06 (3,17)	0,03 (1,87)	0,08 (3,96)
POLÍTICA NEUTRA	0,04 (2,10)	0,03 (2,15)	0,04 (2,41)	0,02 (1,40)
CONTRAÇÃO MÉDIA	0,04 (1,95)	-0,03 (-1,58)	0,06 (2,59)	-0,01 (-0,48)
CONTRAÇÃO FORTE	0,09 (5,15)	-0,12 (-7,22)	0,02 (0,87)	-0,10 (-5,10)
R²	0,29	0,49	0,24	0,39
R² AJUSTADO	0,27	0,48	0,22	0,38
F-ESTATÍSTICO	20,21	48,71	16,03	31,92
DURBIN WATSON	2,25	2,24	2,25	2,19
Períodos	12	12	12	12
Estados	27	27	27	27
Observações (painel não balanceado)	317	306	317	306

4.3

Os determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados brasileiros

A análise dos efeitos das características do sistema político sobre o comportamento fiscal é um tema que tem adquirido um crescente interesse nos últimos anos. A partir da década de 80, muitos países vêm experimentando desequilíbrios fiscais que na década de noventa se refletiram em trajetórias explosivas de dívida pública. Os distintos governos estaduais têm encontrado dificuldades para a implementação de políticas de contração fiscal, fato que tem levado a pesquisas sobre a natureza dessas dificuldades que podem ser divididas em econômicas e político institucionais.

Entre as primeiras, a rigidez da estrutura da despesa constituiu o maior obstáculo para a implementação do ajuste fiscal dos três níveis de governo. No caso dos estados, os gastos com pessoal ativo e inativo levaram ao comprometimento de mais de 60% dos seus recursos disponíveis durante a década de 80. A extensão dos benefícios dos funcionários públicos contratados sob o regime único (RJU) para o resto de funcionários públicos (CLT), estabelecido pela Constituição de 1988, determinou a impossibilidade para diminuir esses gastos. Por sua vez, a inclusão de diversas vinculações de receita para gastos em áreas específicas reduziu a margem de manobra para diminuir despesas dos governos estaduais.

A estrutura do sistema político partidário é identificada como causa importante das dificuldades de natureza político-institucional. Determinantes de caráter político-institucionais, tais como as regras eleitorais, as formas de governo, a orientação ideológica dos governantes, o marco institucional que regula as relações entre os poderes Executivo e Legislativo e entre níveis em estruturas descentralizadas de governo, a fragmentação da representação política que dá lugar a inexistência de maiorias sólidas e a necessidade de governos de coalizão, constituem sérios obstáculos para a implementação de políticas de contração fiscal. (Tabellini, 2000)

Na década de noventa, com a persistência das situações de desequilíbrio fiscal, os estudos teóricos e empíricos sobre este tema têm-se multiplicado. Especialmente em

países desenvolvidos e particularmente na Itália, a gravidade e persistência do desequilíbrio fiscal têm estimulado numerosos estudos sobre a influência do sistema partidário na performance macroeconômica dos distintos governos europeus. (Roubini e Sachs, 1989, Roubini, 1991, Alesina e Rosenthal, 1995, Alesina, et al, 1997)

Na América Latina, apesar destes estudos serem escassos, percebe-se um crescente interesse pela relação entre o sistema político e o desempenho econômico. A continuidade do processo democrático na região e a maior disponibilidade de informação estatística estão estimulando esforços de análise mais rigorosas sobre a relação entre as instituições políticas e a política fiscal. Ressaltem-se, por exemplo, recentes trabalhos sobre as características institucionais do orçamento público e o déficit fiscal (Alesina, e outros, 1999; Jones e outros, 1999 e Dillinger e Webb, 1999).

No Brasil, esta linha de pesquisa é praticamente inexplorada. Até onde se sabe, existem apenas análises de natureza descritiva (estudos de caso) sobre a relação entre a estrutura político-institucional e a política fiscal. (Kraemer, 1997, Mendes, 1998, Schneider, 2000). É nessa direção, que o presente ensaio visa iniciar uma agenda de análise sobre a economia política do comportamento fiscal dos estados brasileiros. A continuidade das eleições estaduais desde 1985 até nossos dias permite contar com um número razoável de observações temporais e a organização federativa que proporciona a possibilidade de trabalhar com observações transversais (*cross-section* de 27 estados), possibilitam mensurar de forma mais rigorosa os efeitos das diversas características político-institucionais sobre o comportamento fiscal dos governos estaduais.⁵

⁵ . Além disso, o Brasil, tem várias das características que tornam o tema particularmente relevante: persistência do desequilíbrio fiscal, alto grau de heterogeneidade nas variáveis socioeconômicas, fiscais e políticas, elevado grau de descentralização fiscal, sistema político amplamente fragmentado, existência de um grande número de governos de coalizão, entre outras, são condições que facilitam a avaliação da influência dos determinantes políticos da política fiscal a nível estadual

4.3.1

Seis perguntas sobre a relação entre o sistema político e o comportamento fiscal dos estados brasileiros

O objetivo desta parte do trabalho é analisar como o comportamento fiscal dos estados brasileiros é influenciado pela presença de fatores de natureza política. Para tanto, tornam-se necessárias algumas indagações para organizar a discussão.

4.3.1.1

Existem ciclos eleitorais?

Em teoria, num sistema democrático caracterizado pelo pluralismo e competição eleitoral, os cidadãos comparam as plataformas políticas dos diversos candidatos e escolhem a sua preferida. Nestes modelos de concorrência eleitoral, a proposta escolhida pela maioria (ou plataforma de equilíbrio) é aquela que se aproxima mais à preferência do eleitor mediano. (Downs, 1957, Mc Kelvey, 1975)

O problema deste tipo de enfoque é que considera que a relação entre votante e candidato tem um caráter estático (considera-se uma única eleição), o que elimina a possibilidade de punição por parte dos eleitores na próxima eleição. Assim, estes modelos de concorrência política ignoram considerações de caráter estratégico entre eleitorado e candidatos.

Num contexto dinâmico (de eleições repetidas), a escolha eleitoral baseia-se mais na gestão das autoridades atuais (escolhidas na última eleição) e menos nas promessas eleitorais dos distintos candidatos. Portanto, se os eleitores podem premiar ou punir a suas autoridades com base no seu desempenho no governo, então a população possui um certo controle sobre suas autoridades através do voto nas próximas eleições.

Desta forma, o caráter estratégico da relação entre eleitores e autoridades baseia-se no fato que a escolha dos cidadãos depende da avaliação do comportamento das autoridades no exercício do seu mandato e que, conscientes daquilo, as autoridades se antecipam a essa escolha, adotando políticas cujo objetivo central visa a sua reeleição ou sua manutenção no poder. Nessa perspectiva, as autoridades atuam no sentido de melhorar a

sensação de bem estar da população em períodos eleitorais com o intuito de aumentar suas chances de reeleição. (Ferejohn, 1986).

Estudos analíticos sobre ciclos eleitorais mostraram a relação entre períodos eleitorais e variáveis macroeconômicas tais como desemprego, inflação, crescimento da renda disponível, distribuição de renda e taxa de câmbio. (Nordhaus, 1975, Tufte, 1978 e Chappell e Keech, 1985, Bonomo e Terra, 1999)⁶.

A maioria dos estudos que fornecem evidências empíricas da existência destes ciclos eleitorais, concentra-se na relação entre eleições e política macroeconômica do governo central. No que tange a política fiscal, resultados similares se aplicam às políticas de gasto e receita pública. O aumento de despesas ou o adiamento de aumentos de impostos antes das eleições são instrumentos de política fiscal que podem criar a percepção de uma boa performance por parte do governo em exercício e favorecer os candidatos da situação. (Tabellini e Persson, 1999).

Entretanto, este tipo de oportunismo tem limites, já que políticas fiscais expansivas podem ter efeitos inflacionários não desejáveis para os políticos interessados em reeleição. Esta restrição não está presente para os níveis inferiores de governo. As políticas dos governos subnacionais têm, em geral, efeitos percebidos como pouco significativos sobre a inflação. Além disso, e ainda mais relevante, a própria divisão de funções entre níveis de governo em estruturas federativas, faz com que a avaliação do desempenho dos governos subnacionais tenha pouco a ver com a evolução dos principais indicadores macroeconômicos. Dado que a quantidade e qualidade da provisão de bens e serviços públicos são critérios de avaliação das autoridades dos governos estaduais e locais, as chances de reeleição estão associadas ao nível de despesa realizada por estas unidades inferiores de governo. Assim, livres de responsabilidade pelo desempenho macroeconômico do país, os administradores subnacionais têm fortes incentivos para gastar além dos seus meios e exportar o custo de suas decisões para o resto da federação para garantir resultados eleitorais favoráveis.

⁶ . Uma crítica comum as teorias de ciclos eleitorais é que a informação imperfeita por parte dos eleitores é uma hipótese cuja validade é passageira, e que, agentes racionais e com informação perfeita não poderiam ser por sempre enganados por políticos oportunistas. Alesina e Persson (1995b) e Alesina e Cukierman (1990) e outros mostraram que a existência de ciclos eleitorais não é necessariamente incompatível com eleitores racionais.

Ademais, problemas de ilusão fiscal (informação imperfeita) de parte dos eleitores / contribuintes e a percepção de *soft-budget constraints* nas decisões de gasto por parte dos governos subnacionais, são dois fatores que ajudam a explicar por que a avaliação dos governos estaduais baseia-se apenas no nível de despesa realizada e não no resultado fiscal.

Devido a que as diferentes categorias de despesa são os instrumentos privilegiados da política fiscal dos governos estaduais brasileiros (vide seção 2) é razoável esperar que em períodos eleitorais as principais categorias de despesa estadual experimentem elevações pouco comuns.

4.3.1.2

A participação da população é relevante?

Em teoria, a participação da população no processo político reduz a chance de ter um eleitorado cativo, limita as aspirações de caudilhismo de alguns candidatos e faz com que a política pública seja menos vulnerável ao ativismo de grupos de interesse, limitando o poder da burocracia e desestimulando comportamentos do tipo rent seeking por parte desses grupos de interesse.

Entretanto, o maior controle da população sobre o comportamento dos seus governantes não permite inferir nenhuma conclusão sobre seu efeito sobre o nível de despesa pública. Portanto, o resultado em termos de política fiscal deve ser ambíguo. Assim, a accountability como resultado da maior participação da população na tomada de decisões sobre a provisão de bens e serviços públicos não garante expansão ou contração fiscal.

Por um lado, Peltzman (1992) mostra de forma analítica uma tendência conservadora do eleitorado com relação à política fiscal. Portanto, poderia se esperar que uma maior participação de um eleitorado dito conservador leve a uma política fiscal austera.

Por outro, um alto nível de concentração de renda combinado com o pleno exercício democrático, isto é uma ampla participação da sociedade (expresso em que a política fiscal reflete as preferências da maioria) podem justificar expansões fiscais com objetivos redistributivos. Alesina e Rodrick (1994), argumentam em outro contexto

(crescimento e desigualdade) que uma distribuição desigual de renda deve estimular o crescimento do governo, no sentido em que o eleitor mediano preferiria uma carga tributária elevada. No Brasil, Lledo e Ferreira (1997) encontraram uma relação positiva entre desigualdade e tamanho das despesas estaduais para a década de 80⁷.

4.3.1.3

O grau de competitividade política é um fator que explica o comportamento fiscal?

Um dos efeitos possíveis do aumento da competitividade do sistema partidário, entendido como a existência de um número maior de opções políticas, é a melhora da qualidade das ofertas eleitorais apresentadas à população. O grau de informação da população, e portanto a própria transparência da gestão de governo devem ser maiores com o aumento da competitividade do sistema político.

Em suma, a ampliação do leque de opções políticas oferecidas deve implicar na elevação do grau de sofisticação do eleitorado para a avaliação dessas ofertas bem como da própria gestão das autoridades atuais. Por outro lado, um maior número de opções de escolha deve limitar as possibilidades de manutenção de hegemonias políticas e do exercício do monopólio da representação política através da preservação da lealdade política, através da compra de votos ou outras formas de distorção da vontade popular.

Nesse sentido, o aumento da competitividade do sistema político pode atuar como um fator disciplinador da política fiscal no sentido em que as decisões de gasto do governo são mais transparentes e as chances de punição através do voto são maiores quando a população dispõe de um número maior de opções para sua escolha. Portanto, espera-se uma relação inversa entre o grau de competitividade política e as variáveis de despesa pública estadual.

⁷ . Entretanto a maioria dos estudos empíricos tem mostrado resultados ambíguos sobre o efeito da distribuição de renda na política fiscal. (Coughlin, 1986)

4.3.1.4

A fragmentação do sistema partidário implica uma posição fiscal mais expansiva?

A fragmentação partidária do sistema político implica a necessidade da formação de governos integrados por mais de um partido político. Isto implica a necessidade de negociação política para a formação da base de apoio parlamentar dos governos de coalizão.

Em geral esta negociação não é apenas programática mas também consiste na concessão de benefícios e no atendimento de reivindicações dos distintos grupos de interesse que barganham apoio político em troca de favores do Estado. Desta forma, a fragmentação do sistema partidário estimula comportamentos de caráter clientelista, conhecidos na literatura especializada como *logrolling* ou *pork barrel* que se caracterizam pela troca de favores entre as partes envolvidas.

Em certo sentido, a fragmentação política guarda uma relação estreita com a competitividade do sistema partidário. Fragmentação e maior competitividade implicam ausência de hegemonia e maior dispersão do poder político. Entretanto os seus efeitos devem ser diferenciados. Enquanto que a maior competitividade do sistema político, pode melhorar a gestão pública, é razoável esperar que a maior fragmentação política torne imprescindível negociações em troca de favores que envolvem a utilização de recursos públicos. Portanto, uma estrutura política fragmentada, ao contrário de um sistema altamente competitivo, deve criar tendências expansivas na política fiscal.

As evidências empíricas sugerem que governos compostos por vários partidos ou governos divididos (Executivo e Legislativo comandados por diferentes partidos) têm maiores dificuldades para realizar ajustes fiscais e que em geral, uma vez implementada a contração esta tem uma baixa chance de ter sucesso. (Alt e Lowry, 1994 e Alesina e Rosenthal, 1995)

No Brasil, Schneider (2000) argumenta que estados que exibem uma maior fragmentação política, Pernambuco e o Rio Grande do Sul por exemplo, têm confrontado

maiores dificuldades orçamentárias que estados com elites políticas mais coesas como a Bahia e o Paraná.

4.3.1.5

A ideologia é importante?

Esta quinta pergunta está associada à reputação atribuída às diferentes opções partidárias por parte do eleitorado com relação ao grau de intervenção do Estado. Em geral, a literatura que trata este tema ressalta a importância da orientação ideológica, assumindo que os partidos da esquerda são mais favoráveis a uma maior intervenção pública quando comparados com os partidos de direita⁸. (Bosch e Suarez, 1995)

Supõe-se que os partidos de esquerda (social democratas, socialistas ou comunistas) têm uma maior preocupação com os problemas sociais – distribuição de renda, pobreza, educação, dentre outras – e consideram que estes problemas podem ser resolvidos no âmbito das políticas públicas ou podem ser amenizados com uma maior intervenção do Estado.

De forma diferente, a maior confiança nos mecanismos de mercado e a menor preocupação com a situação social por parte dos partidos de direita (liberais ou conservadores), justificam sua preferência por um menor grau de intervenção do Estado na economia.

A nível empírico, Alt e Lowry (1994) mostraram evidências das diferenças no comportamento das despesas dos estados norte-americanos quando estes são governados por Democratas ou Republicanos para o período 1968-1987. Tanto impostos como nível de despesas são significativamente superiores em administrações democratas.

Novamente, devido a que as preocupações com a estabilidade macroeconômica têm uma menor influência nas decisões de gasto dos níveis inferiores de governo, o âmbito subnacional é um marco mais adequado que o federal para testar se as diferenças

⁸ . Entretanto deve-se destacar que a magnitude da influência da orientação ideológica varia segundo o contexto: esta influência pode ser maior em regimes bipartidários e com maior poder do Executivo na elaboração do orçamento, mas pode ser irrelevante em sistemas com governos multipartidários e regimes parlamentaristas.

ideológicas se refletem em diferenças na política fiscal das distintas administrações estaduais.

Portanto, dada a reputação das distintas opções políticas é razoável esperar que a despesa estadual correspondente a governos de esquerda deve ser maior daquela num governo administrado pela direita.

4.3.1.6

A afinidade política entre as administrações dos distintos níveis de governo explica o comportamento fiscal dos níveis inferiores de governo?

Um outro fator explicativo da política fiscal é a afinidade política entre as administrações dos distintos níveis de governo. Em estruturas federativas, o sistema de transferências intergovernamentais e o acesso a linhas de crédito entre níveis de governo são os canais pelos quais a “solidariedade ideológica” ou partidária entre o governo central e as administrações dos níveis inferiores de governo. Um maior volume de transferências de caráter voluntário e maiores oferta de crédito ou facilidades para operações de *bail-out* do governo central para estados com problemas de solvência devem-se refletir numa maior disponibilidade de recursos financeiros a disposição ou maiores chances de resgate financeiro dos governos estaduais ou municipais governados por aliados políticos da administração central.

Portanto, seja pelas transferências ou pelas operações de crédito, a identidade partidária ou da coalizão política a qual pertence o presidente e os governadores pode determinar um maior espaço para posturas fiscais expansivas por parte dos governos subnacionais⁹.

No entanto, os efeitos desta “afinidade política” entre administrações dos distintos níveis de governo podem ser limitados pelo marco institucional que estabelece as prerrogativas dos poderes Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento público. Em contextos onde o Executivo detém amplas faculdades legislativas, esta solidariedade

⁹ . Bevilaqua (2000), mostra que nas operações de *bail-out* de 1989 e 1993, a identificação ideológica entre o presidente, governadores e senadores teve um papel importante na determinação dos volumes de dívida a serem renegociados.

pode ser um fator importante. Entretanto, se o Congresso tem uma maior participação na elaboração do orçamento, a fragmentação política teria maior importância que a identidade ideológica entre administrações federais, estaduais e municipais.

Por outro lado, já se mencionou que durante a década de 90, o governo federal tentou fazer ajustes fiscais que nem sempre foram acompanhados pelos governos estaduais (ver Figura 4.1). No entanto, Remmer e Wibbels (2000) e Jones e outros (1999), mostraram que na experiência argentina, a coincidência partidária entre o governo federal e provincial, funcionou em direção oposta à postulada nos parágrafos anteriores, isto é, as contrações fiscais federais foram acompanhadas pelos governos provinciais governados pelo partido que controlava o governo federal. Assim, a afinidade política poderia se manifestar em esforços de ajuste das administrações estaduais aliadas ao governo federal.

4.3.2

Metodologia

Para responder as perguntas formuladas acima especificou-se um conjunto de equações que associam as variáveis fiscais às características do sistema político em cada estado (variáveis explicativas). As especificações propostas vão incluindo progressivamente o efeito das características do sistema de representação política sobre a despesa pública dos governos estaduais¹⁰.

Como variável dependente, utilizou-se a despesa primária per capita. A justificativa para a utilização desta variável baseia-se no principal achado da segunda seção do trabalho: a utilização quase exclusiva de variáveis de despesa como instrumento de política fiscal dos governos estaduais. Por outra parte, ao capturar apenas as ações presentes de política fiscal (o conceito primário exclui o pagamento de juros e amortização da dívida), a despesa primária constitui a categoria de despesa agregada mais

¹⁰ . Com exceção da primeira equação, que inclui as variáveis dependentes e explicativas em termos de variação, as demais estão expressas em níveis.

adequada para analisar a correlação contemporânea entre sistema partidário e comportamento fiscal.

Além das características do sistema político, cada uma das equações a serem estimadas inclui o PIB estadual e uma variável de tendência, para controlar o nível e evolução da variável dependente. Outras variáveis socio-econômicas estaduais poderiam ter sido usadas, tais como pobreza, distribuição de renda, grau de urbanização e industrialização. No entanto, como o interesse é avaliar os efeitos do sistema político sobre a política fiscal, essas variáveis devem ser consideradas como características específicas que não variam significativamente no tempo, e, portanto estão incluídas na termo constante correspondente a cada estado no modelo de efeitos fixos.

Desta forma, as equações propostas para responder as perguntas da seção anterior são as seguintes¹¹:

$$(1) \quad \Delta \text{DespPrim}_{i,t} = \alpha_i + \beta_1 \cdot \Delta \text{PIB}_{i,t} + \beta_2 \cdot \text{Tempo} + \beta_3 \cdot \text{Anoeleit}$$

$$(2) \quad \text{DespPrim}_{i,t} = \mu_i + \delta_1 \cdot \text{PIB}_{i,t} + \delta_2 \cdot \text{Tempo} + \delta_3 \cdot \text{Partic}_{i,t} + \delta_4 \cdot \text{Compet}_{i,t} + \delta_4 \cdot \text{Fragment}_{i,t}$$

$$(3) \quad \text{DespPrim}_{i,t} = \eta_i + \gamma_1 \cdot \text{PIB}_{i,t} + \gamma_2 \cdot \text{Tempo} + \gamma_3 \cdot \text{Partic}_{i,t} + \gamma_4 \cdot \text{Compet}_{i,t} + \gamma_5 \cdot \text{Fragment}_{i,t} + \gamma_6 \cdot \text{Esq} + \gamma_7 \cdot \text{Dir}$$

$$(4) \quad \text{DespPrim}_{i,t} = \rho_i + \theta_1 \cdot \text{PIB}_{i,t} + \theta_2 \cdot \text{Tempo} + \theta_3 \cdot \text{Partic}_{i,t} + \theta_4 \cdot \text{Compet}_{i,t} + \theta_5 \cdot \text{Fragment}_{i,t} + \theta_6 \cdot \text{Esq} + \theta_7 \cdot \text{Dir} + \theta_8 \cdot \text{Co.Gov.Fed}$$

onde:

$\Delta \text{DespPrim}$ = Variação da Despesa Primária per capita

ΔPIB = Variação do Produto Interno Bruto per capita

Desp Prim = Despesa Primária per capita

PIB = Produto Interno Bruto per capita

Tempo = Variável de Tendência

Anoeleit = Variável Dummy que corresponde a ano eleitoral

¹¹ . Note-se que cada equação inclui uma constante indexada por um identificador “i” que corresponde a cada um dos estados. Ao descrever o método de estimação poderá se inferir que a constante individual para cada estado corresponde ao efeito específico atribuído a cada observação transversal.

Partic = Participação da População nas eleições

Compet = Grau de Competitividade do Sistema Partidário

Fragment = Grau de Fragmentação do Sistema de Representação Política

Esq = Variável Dummy que Corresponde a Partido de Esquerda no Governo Estadual

Dir = Variável Dummy que Corresponde a Partido de Direita no Governo Estadual

Co.Gov.Fed = Variável Dummy que Corresponde à Existência de Afinidade entre as administrações estadual e federal

i = estado e t = ano

Para verificar se os governos estaduais aumentam os seus gastos em anos eleitorais, regrediu-se a variação da despesa primária numa variável *dummy* que discrimina os anos de eleição para governador, na variação do PIB e numa tendência temporal, estas duas últimas como variáveis de controle. Portanto, para validar a hipótese de ciclos eleitorais, o coeficiente de interesse é o correspondente à variável *dummy* de ano de eleição que deve ser positivo e significativo.

Para analisar a influência das características do sistema político na despesa fiscal estadual, especificou-se uma equação na qual, além do PIB e da tendência temporal, inclui-se a taxa de participação do eleitorado, o grau de competitividade do sistema político e a fragmentação partidária nas Assembléias estaduais. A primeira destas variáveis é simplesmente a proporção de comparecimento da população nas eleições estaduais¹², a segunda é a razão número de candidatos por cadeiras na Assembléia legislativa e finalmente a fragmentação é um índice de dispersão da participação de cada partido na Assembléia Legislativa.

¹² . Deve se reconhecer as limitações dessa variável para capturar a influência da participação política da população através da taxa de comparecimento da população nas eleições em regimes que estabelecem a votação obrigatória. Entretanto, nos dados usados observa-se surpreendentemente que a taxa de participação experimentou um constante crescimento de eleição em eleição e uma elevada variância interestadual. A falta de outros indicadores que capturem com maior precisão o participação da sociedade civil nas decisões do governo também deve ser salientada como outra limitação dessa variável.

A importância da orientação ideológica das administrações estaduais é testada com a inclusão de variáveis *dummy* esquerda - direita que refletem posições dentro do espectro ideológico esquerda – direita. Portanto, coeficientes significativamente distintos de zero para estas variáveis estarão indicando a relevância da orientação ideológica na explicação das posturas fiscais das administrações estaduais¹³.

Finalmente, o último questionamento é avaliado por intermédio da quarta especificação, onde além das variáveis explicativas anteriormente usadas (participação, competitividade, fragmentação e orientação ideológica) e das variáveis de controle já usadas nas outras especificações, incluiu-se uma variável *dummy* que expressa a coincidência partidária ou de coalizão entre as administrações estaduais e a federal.¹⁴

A tabela 4.3.1 descreve as variáveis políticas usadas e mostra os sinais esperados dos efeitos das variáveis políticas sobre o comportamento fiscal dos estados¹⁵:

¹³ . A classificação dos partidos políticos brasileiros que governaram os estados brasileiros durante o período 1985 – 97, foi orientada pelo trabalho de Kinzo (1993).

¹⁴ . Note-se que nas equações 2 a 4, a variável dependente é o nível de despesa primária e não sua variação. Tal diferença, se deve a que o período de administração estadual e de eleição das assembleias é de 4 anos. Assim, as características do sistema político (competitividade, fragmentação e taxa de participação), a orientação ideológica das administrações estaduais e a coincidência ou não das administrações estadual e federal, são variáveis que mudam somente de quatro em quatro anos. Alternativamente, poderia se regredir as variações das médias nos quatro anos de cada administração contra a variação das variáveis políticas de gestão em gestão, porém, o custo desse procedimento é a diminuição considerável do número de observações (só teríamos 3 períodos para as observações temporais).

¹⁵ (+) significa expansão fiscal e (–) representa contração fiscal.

Tabela 4.3.1. Variáveis explicativas da comportamento fiscal dos estados

Variável Explicativa:	Definição	Sinal esperado
Ano de eleição para Governador	<i>Dummy=1 ano eleitoral, 0 outro caso</i>	+
Taxa de Participação do Eleitorado	<i>No de Votantes / No de Eleitores</i>	+/-
Grau de Competitividade	<i>No de candidatos por cadeira na Assembléia Estadual</i>	-
Taxa de Fragmentação partidária	<i>Inverso do índice de Herfindahl de concentração</i>	+
Esquerda Direita	<i>Dummy=1 partido de esquerda, 0 outro caso</i>	-
Afinidade com o Governo Federal	<i>Dummy=1 partido de direita, 0 outro caso</i> <i>Dummy=1 partido ou coalizão do presidente, 0 outro caso</i>	+/-

Para estimar as equações acima utilizou-se análise econométrica baseada num painel de dados dos 27 estados brasileiros no período democrático (1985 até 1997) ¹⁶. Aproveitando a estrutura de painel do conjunto de dados, a amostra usada consta de aproximadamente 351 observações (os estados de Amapá, Roraima e Tocantins só foram criados em 1988) o que permite ter um maior número de graus de liberdade, atenuando os problemas de omissão de variáveis explicativas. (Hsiao, 1989)

O estimação realizada inclui, além das variáveis explicativas descritas nas equações anteriores, variáveis *dummy* para cada observação *cross-section* (isto é para cada estado) com a finalidade de capturar o efeito das variáveis omitidas que são específicas a essas unidades e que se assume constantes durante o período de análise. (pobreza, distribuição de renda, urbanização, industrialização, etc). Por outro lado, a presença de heteroscedasticidade, foi corrigida com a utilização do método de mínimos

¹⁶ . Os dados correspondentes às variáveis fiscais foram obtidos da Secretaria do Tesouro Nacional, enquanto que os correspondentes às variáveis políticas foram extraídos do Laboratório de Estudos Experimentais do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (LEEX-IUPERJ).

quadrados generalizados (GLS). As justificativas para a utilização de efeitos fixos (*fixed effects*) e não efeitos aleatórios (*random effects*) baseiam-se em que a amostra utilizada representa o próprio universo de observações (os 27 estados brasileiros) e portanto não tem caráter aleatório (Hsiao, 1989 e Greene, 1995)¹⁷.

4.3.3

Sistema político e política fiscal dos estados: respondendo às seis perguntas

Os resultados da estimação econométrica são mostrados na tabela 4.1. Em geral, as equações estimadas apresentam um elevado grau de ajuste resultante da utilização do método de efeitos fixos (*dummies* para cada estado). Esses resultados permitem, na maioria dos casos, responder os questionamentos formulados no início desta seção.

Com relação ao primeiro questionamento, a primeira coluna da tabela mencionada permite verificar de forma clara a existência de ciclos eleitorais: tanto pelo coeficiente como pelo t-estatístico (exibidos entre parênteses), a primeira coluna da tabela 4.1 mostra que em anos eleitorais deve se esperar um crescimento da despesa primária estadual 20% maior ao observado em anos normais.

Nas outras três colunas, a comparação dos sinais dos coeficientes correspondentes a cada uma das variáveis políticas permite salientar a consistência dos resultados. Com exceção do grau de competitividade política, a inclusão progressiva das características do sistema político não afeta os sinais das variáveis incluídas na segunda especificação.

No que se refere à participação do eleitorado, os resultados mostram com clareza que a maior participação de cidadania implica um menor nível de despesa estadual. A esse respeito é necessário comentar que o grau de urbanização condiciona fortemente o grau de comparecimento às eleições e, portanto, é a urbanização e não necessariamente a participação política a variável relevante para explicar o controle da população sobre os administradores públicos locais. De qualquer forma, aceitando que a urbanização facilita

¹⁷ . Por outro lado, o teste de Hausmann rejeitou a hipótese (nula) de efeitos aleatórios nos interceptos de cada estado.

a participação cidadã nas eleições, é claro que o maior poder da população constitui um fator que impõe disciplina no comportamento fiscal dos governos estaduais, o que corroboraria a hipótese de conservadorismo da população com relação à política fiscal. Cabe ressaltar que o sinal e o grau de significância desta variável mantêm-se inalterados nas três especificações o que mostra a consistência da relação inversa entre participação política da cidadania e despesa primária.

Não se pode afirmar o mesmo com respeito à influência da competitividade do sistema político, já que nas três equações o coeficiente desta variável não se mostrou significativamente diferente de zero, o que permite duvidar que esta variável não exerça alguma influência sobre a política de gasto dos estados.

Com relação ao grau de fragmentação política, confirma-se de forma convincente (já que nas três especificações, o sinal desta variável subsiste e o grau de significância é elevado em todos os casos) que a maior fragmentação do sistema partidário tem um efeito expansivo das variáveis de despesa estadual. A relação positiva entre fragmentação política e gasto fiscal constitui uma evidência indireta das dificuldades encontradas por governos que não possuem maiorias sólidas para a implementação de políticas de contração fiscal. Estruturas partidárias fragmentadas implicam a necessidade de negociação política para a formação de coalizões de governo, que em muitos casos, baseiam-se na concessão de vantagens mútuas entre os membros de ditas coalizões financiadas com recursos públicos.¹⁸

As colunas 3 e 4 não permitem fazer inferências conclusivas com relação à importância da orientação ideológica, já que nas duas especificações o sinal da variável *dummy* correspondente a governos de direita é insignificante e de sinal ambíguo, enquanto que o coeficiente correspondente a governos de esquerda é positivo e significativo (pelo menos na terceira equação), o que levaria a inferir que a esquerda tende a utilizar políticas fiscais mais expansivas. Entretanto, quando se inclui a variável

¹⁸ . Estudos similares na OECD mostraram resultados similares. Governos de coalizão enfrentam muitas dificuldades de implementar ajustes, isto é, a probabilidade de sucesso de políticas de ajuste é menor nos governos multipartidários. (Alesina e Pertti, 1995)

dummy de coincidência ideológica entre as administrações estadual e federal, conclui-se que a orientação ideológica não define a postura fiscal dos governos estaduais.

Finalmente, a quarta equação mostra que a coincidência partidária entre as administrações federal e estadual se reflete numa postura fiscal contracionista por parte dos estados, expressada num menor nível de gasto primário estadual, fato que pode ser verificado, pelo menos nos últimos anos, quando governos estaduais administrados pelos principais aliados da atual administração federal realizaram ajustes fiscais significativos (São Paulo, Bahia, Ceará, Maranhão e, dentre os casos mais notórios)¹⁹.

¹⁹ . No entanto, Minas Gerais e Rio Grande do Sul constituem contra-exemplos de governos aliados ao governo federal que tiveram uma postura fiscal expansionista.

Tabela 4.3.2 : Determinantes Políticos da Despesa Estadual				
Método de Estimação: <i>GLS-Efeitos Fixos</i>	Variável Dependente			
Variáveis explicativas	Δ Despesa Primária per capita (1)	Despesa Primária per capita (2)	Despesa Primária per capita (3)	Despesa Primária per capita (4)
Δ PIB per capita	0.75 (8.16)			
PIB per capita		0.91 (11.11)	0.80 (9.67)	0.72 (8.51)
Tempo	0.005 (1.75)	0,001 (0.19)	0,01 (0.27)	0.001 (0.28)
Ano de Eleição para Governador	0.19 (9.69)			
Taxa de Participação do Eleitorado		-0.29 (-1.80)	-0.28 (-1.65)	-0.38 (-2.19)
Grau de Competitividade Eleitoral		-0.03 (-0.32)	0.00 (0.01)	0.008 (0.85)
Taxa de Fragmentação Partidária da Assembléia Legislativa		0.41 (2.94)	0,36 (2.61)	0.40 (2.91)
Esquerda			0.06 (1.65)	0.04 (1.35)
Direita			0.00 (0.17)	0,01 (0.08)
Coincidência com a administração federal				-0.04 (-2.82)
No de Observações	306	322	314	314
R²	0.38	0.99	0.99	0,99
R² –Ajustado	0.32	0.99	0.99	0,99
F-estatística	83.97	290.27	173.32	214.48
Durbin Watson	2.58	1.45	1.51	1.57

4.4

Conclusões e Implicações

A caracterização do comportamento fiscal dos estados brasileiros e a análise dos seus determinantes políticos permitiram estabelecer as seguintes conclusões:

- A comparação entre as medidas de impulso fiscal observado e de Blanchard modificado confirma a hipótese sobre como o regime de alta inflação mascarava a verdadeira situação fiscal dos governos estaduais. O fato do indicador de Blanchard ter identificado um número maior de casos de expansão fiscal e menos episódios de contração indica que a inflação tinha um efeito positivo sobre o resultado primário dos estados. Como a medida de Blanchard elimina os efeitos da inflação sobre o resultado fiscal, a diferença entre os dois indicadores permite compreender como o fim da inflação desvelou a deterioração da situação fiscal dos estados no período pós estabilização de 1994.
- Por sua vez, a medida de impulso fiscal de Blanchard mostrou que expansões fiscais foram mais frequentes em períodos recessivos, enquanto que contrações fiscais foram mais adotadas em anos de flutuações positivas do nível de atividade. Este resultado implica que, os resultados fiscais dos governos estaduais dependem fortemente das flutuações do nível de atividade. Períodos recessivos pioram as contas públicas estaduais e melhoras do nível de atividade levam à gerar resultados fiscais positivos. Essa implicação contraria aquela que se obtém quando se usa o impulso fiscal observado, qual seja a prociclicidade da política fiscal dos estados.
- A caracterização da cada uma das cinco posturas fiscais tem mostrado que os governos estaduais utilizaram principalmente instrumentos de despesa tanto para promover contrações como para adotar expansões fiscais. Em particular, as contrações fiscais geralmente têm penalizado o investimento público estadual, enquanto que as posturas expansivas têm-se caracterizado pela elevação de despesas correntes. De forma oposta, aumentos ou diminuições de receita tributária têm sido pouco explorados como instrumentos de ajuste ou expansão fiscal.

- Com relação aos determinantes políticos, os resultados mostram sobretudo a relevância da estrutura política na determinação da política fiscal em nível estadual.
- Em particular foi possível estabelecer com consistência a existência de ciclos políticos eleitorais. Em anos eleitorais, a despesa primária dos estados aumenta em torno de 20% com relação à observada em anos normais. Esse resultado pode ser confirmado pela tabela 2.2 que mostra que em 1986, 1990 e 1994 foi detectado um número maior de episódios de expansão forte do que as encontradas em anos não eleitorais.
- A análise de regressão constatou a influência direta da fragmentação do sistema partidário sobre a política fiscal dos estados. Este resultado, clássico na literatura de economia política da política fiscal, estabelece que a maior fragmentação implica uma maior necessidade de negociação não apenas para a formação de governos mas principalmente para a obtenção de apoio parlamentar às políticas adotadas pelo executivo. É claro que essas negociações não são exclusivamente programáticas podendo envolver a distribuição de cargos e recursos públicos entre partidos que formam a base de apoio do governo, fato que tende a favorecer políticas de caráter expansionista.
- Por outra parte, evidenciou-se de forma convincente que a participação política da população exerce um papel disciplinador da política fiscal. Apesar de ser uma prova indireta, este resultado sugere que o eleitorado penaliza posturas fiscais expansivas por parte dos seus governos²⁰. Entretanto, este resultado não poderia justificar como essa suposta hostilidade do eleitorado a políticas expansionistas permitiu o crescimento do gasto público estadual nas últimas décadas.
- No que se refere à influência da orientação ideológica, os resultados foram menos fortes. A análise empírica provê indícios de uma tendência expansionista mais pronunciado em governos de esquerda. Dentre as causas para este resultado pouco robusto, pode-se mencionar que a identificação dos distintos partidos em cada um dos estados no espectro direita – esquerda não é homogênea, bem como a própria

²⁰ . Cortes 2002, provê evidências que mostram a penalização de políticas fiscais expansivas por parte do eleitorado.

fragmentação do sistema partidário que, ao criar a necessidade de formação de coalizões de governo (multipartidários), torna complicada a identificação ideológica das administrações estaduais.

- A correlação entre a coincidência partidária das administrações estaduais e o governo federal com a despesa primária, mostrou um resultado surpreendente no sentido em que pertencer ao partido ou aliança do presidente implica ter maiores chances de se adotar posturas fiscais contracionistas. Esse resultado contraria a suposição, normalmente aceita, de que essa coincidência permitiria ter acesso a um maior volume de recursos. Seja via transferências intergovernamentais ou através de operações de crédito, a maior disponibilidade de recursos justificaria elevações de despesa por parte dos governos estaduais aliados à coalizão governante em nível federal.

As conclusões derivadas acima têm implicações sobre a relação entre o tipo de ajuste fiscal a ser implementado pelos governos estaduais e o aprofundamento do processo de descentralização. Dado que a diminuição de despesa foi o mecanismo privilegiado para atingir o equilíbrio fiscal dos níveis de governo subnacional enquanto que o governo federal optou por um ajuste através de aumentos de receita, o ajuste fiscal implementado pelo Brasil implicou a retração do processo de descentralização. Portanto, esse tipo de ajuste fiscal implementado pelos distintos níveis de governo implicaria a renúncia aos potenciais ganhos de eficiência na provisão de bens e serviços públicos advindos do processo de descentralização fiscal²¹.

Por outro lado, a diferença encontrada entre os dois indicadores de impulso fiscal – o observado e o de Blanchard modificado - guarda estreita relação com a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos contemplados na Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a imposição de restrições ao comportamento fiscal dos estados.

Reconhecer a influência direta das flutuações do nível de atividade sobre o resultado fiscal dos estados deveria levar a estabelecer limites sobre resultados fiscais eliminando a influência das flutuações cíclicas da economia. A União Européia e, na

²¹ . Na mesma direção, a redução de gastos de capital por parte dos governos estaduais é outra mostra da baixa qualidade do ajuste experimentado na atualidade.

América Latina, o Chile e a Colômbia utilizam o Balanço Estrutural Ajustado (Structural Adjusted Balance - SAB) como o critério relevante sobre o qual devem-se estabelecer restrições. Assim as restrições se concentrariam apenas sobre o componente discricionário da postura fiscal dos estados.

Portanto, o estabelecimento de metas de gestão fiscal deve ser orientado pela consideração destes fatores. Nesse contexto, por exemplo, a geração de superávits primários por parte dos governos estaduais depende do aumento da capacidade de obtenção de recursos tributários, que por sua vez depende não somente da elevação do esforço de arrecadação por parte dos governos estaduais, mas em grande medida da melhora do nível de atividade e de outros fatores tais como a diminuição do desemprego, da pobreza e da informalidade.

A não consideração destes fatores estruturais na determinação de restrições ao comportamento fiscal dos níveis inferiores de governo poderá exacerbar o sentimento de repressão fiscal ao definir limites que dificilmente poderão ser respeitados, gerando descontentamento, rejeição e demandas para o afrouxamento, que no final deverão minar a credibilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, a credibilidade desta Lei baseia-se no estabelecimento de restrições realistas que considerem os condicionantes estruturais dos resultados fiscais.

Ainda mais importante, a consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal dependerá fortemente da eliminação das rigidezes da estrutura da despesa estabelecidas na Constituição de 1988. Em particular, o crescimento do peso dos gastos com pessoal ativo e inativo determinado pela concessão de benefícios excessivamente generosos de estabilidade do funcionalismo e pelas regras de aposentadoria constitui a maior ameaça para a continuidade do ajuste fiscal nas três esferas de governo. Assim, as determinações da Constituição de 1988 e as restrições estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o gasto com pessoal devem entrar em colisão devido à impossibilidade de corrigir a trajetória crescente dos gastos com pessoal. Portanto, para garantir o cumprimento e a consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal torna-se imprescindível a reformulação das determinações constitucionais que regulam o funcionalismo público.

Por sua vez, as conclusões da análise dos determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados estão relacionadas com a viabilidade do equilíbrio

fiscal em nível subnacional. As evidências apresentadas trazem implicações que podem ser separadas em três grupos de acordo a sua compatibilidade com o objetivo de equilíbrio e responsabilidade fiscal. Por um lado, a relação inversa entre participação da cidadania e despesas fiscais constitui um fato positivo no sentido em que o maior controle da população pode exercer um papel disciplinador sobre o comportamento fiscal dos seus governos.

Em segundo lugar, a verificação da existência de ciclos políticos eleitorais deve incentivar esforços pela regulamentação institucional da política fiscal dos três níveis de governo em anos eleitorais. Em qualquer caso, a utilização da despesa fiscal para a obtenção de resultados eleitorais favoráveis para o partido ou a coalizão situacionista, pode ser restrita com um marco institucional adequado. Portanto, esse resultado não é um obstáculo insuperável para atingir disciplina fiscal. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, deveria ser o instrumento pertinente para tal regulamentação.

De forma diferente, a relevância da fragmentação da representação política constitui um impedimento sério para limitar o comportamento fiscal, não apenas dos governos estaduais, mas também dos outros níveis de governo. A fragmentação e descentralização do poder político são características inerentes a toda democracia contemporânea. Suas conotações em matéria fiscal não são desprezíveis e os mecanismos propostos para atenuar seus efeitos não são óbvios e ultrapassam a área de estudo da economia.

Na atualidade, a experiência internacional está mostrando a importância da fragmentação da representação política no sucesso ou no fracasso de processos de descentralização fiscal. Por um lado, a alta concentração do sistema partidário na China (unipartidismo) tem sido considerada um fator favorável para o sucesso da descentralização desse país. Por outro, a experiência russa de descentralização tem mostrado que contextos de alta fragmentação partidária, onde o governo central deve negociar o apoio de partidos regionais, podem determinar o fracasso desse processo. (Blanchard e Schleifer, 2000)

No Brasil, o tema da excessiva fragmentação do sistema partidário vem cobrando importância. Institucionalmente, as propostas de reforma política sugerem a necessidade de limitar ou diminuir o número de partidos (seriam usados mecanismos de exclusão,

etc). Entretanto, críticos dessas propostas argumentam que estas medidas teriam um efeito limitado sobre a fragmentação da representação política já que o problema não é o número elevado de partidos existentes e sim o elevado número de partidos efetivos (no Brasil calcula-se que existem 7 partidos efetivos no Congresso Nacional de 1998 e uma média de 6 nas Assembléias estaduais enquanto que a média para os países da OECD é de 4 partidos). Dessa forma, uma reforma que limite o número de partidos, eliminaria partidos marginais porém não afetaria a dispersão das preferências eleitorais da população que, ao final, é a verdadeira fonte da excessiva fragmentação da representação política.

Portanto, postula-se aqui que o problema não é a própria fragmentação política, mas sim a vulnerabilidade da política fiscal com relação a sua influência. A necessidade da formação de governos de coalizão e de apoio parlamentar dos governos (que vai continuar sendo uma constante da política brasileira) não pode ser obtida em detrimento do equilíbrio e a responsabilidade fiscal. Nesse sentido, torna-se necessário restringir as possibilidades de utilização de políticas de gasto público para obter ou garantir apoio político seja no Congresso Nacional, nas Assembléias estaduais ou Câmaras de Vereadores.

A esse respeito, uma das limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal é que ignora a influência das relações entre os poderes Executivo e Legislativo no comportamento fiscal das unidades de governo, responsabilizando apenas ao primeiro pela geração de resultados fiscais, quando na realidade a participação dos legislativos na postura fiscal é decisiva.

Postula-se aqui que instrumentos como a Lei de Responsabilidade Fiscal, podem ser pouco eficientes para atingir os objetivos de equilíbrio fiscal quando se ignora essa relação entre poderes. Para tanto, os instrumentos de disciplina fiscal dos governos subnacionais deveriam estar também estabelecidos nas próprias legislações estaduais ou municipais e não ser impostas de acima para abaixo. Por sua vez, se as restrições

constitucionais são estabelecidas pelas próprias assembleias estaduais, a influência de sua fragmentação política poderá ser autoregulada²².

²² . Nos Estados Unidos 52 estados têm Constituições que estabelecem limites e proibições de endividamento e déficits orçamentários.