

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

**MARCEL GUEDES LEITE**

**ECONOMIA POLÍTICA DAS FINANÇAS SUBNACIONAIS:  
TEORIA E ANÁLISE EMPÍRICA PARA OS VINTE E SETE ESTADOS  
BRASILEIROS NA DÉCADA DE NOVENTA**

São Paulo  
2005

**ECONOMIA POLÍTICA DAS FINANÇAS SUBNACIONAIS:  
TEORIA E ANÁLISE EMPÍRICA PARA OS VINTE E SETE ESTADOS  
BRASILEIROS NA DÉCADA DE NOVENTA**

**Banca Examinadora**

Prof. Orientador: Marcos Fernandes Gonçalves da Silva  
Prof. Adriano Henrique Rebelo Biava (FEA/USP e PUC/SP)  
Prof. Nelson Marconi (FGV/EAESP e PUC/SP)  
Prof. Paulo Fernandes Baia (PUC/SP)  
Prof. Paulo Roberto Arvate (FGV/EAESP e PUC/SP)

Dedico esta tese a Márcia  
e a meus filhos Yuri e Gilles,  
três entes queridos que dão sentido maior a minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Algumas pessoas não podem ser esquecidas quando conseguimos terminar um trabalho, especialmente uma tese como esta, que por diversos percalços demorei tanto para finalizar. Sem essas pessoas, as dificuldades enfrentadas certamente impediriam que a mesma pudesse ser executada, seja pela contribuição intelectual, pelo companheirismo, pelo apoio e até mesmo pelo incentivo à sua conclusão.

Dentre essas pessoas, devo especial agradecimento ao professor Dr. Paulo Arvate, parceiro em alguns trabalhos e que se inicialmente me instigou a desenvolver o tema, por diversas vezes não me deixou desistir de concluí-lo.

A meu orientador, Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, por sua paciência e compreensão dos problemas por mim enfrentados, mas que em momento algum esteve ausente. Ao contrário, muito me auxiliou com sua sagacidade e capacidade de transformar um pensamento complexo em algo facilmente perceptível. Agradeço sobremaneira sua intermediação junto à Instituição, obtendo as tão necessárias prorrogações de prazo de entrega da tese.

Agradeço à CAPES pelo financiamento, por quatro semestres consecutivos, dos créditos cursados e à EAESP/FGV, por permitir a prorrogação do prazo de entrega por dois semestres.

Finalmente, agradeço de todo meu coração à minha esposa Márcia, pela insistência, compreensão e carinho dedicados e por se constituir, para mim, numa referência intelectual, cuja convivência torna a vida mais estimulante, provavelmente a razão maior pela qual eu tenha conseguido finalizar mais esta etapa de minha vida acadêmica.

**MARCEL GUEDES LEITE**

**ECONOMIA POLÍTICA DAS FINANÇAS SUBNACIONAIS:  
TEORIA E ANÁLISE EMPÍRICA PARA OS VINTE E SETE ESTADOS  
BRASILEIROS NA DÉCADA DE NOVENTA**

Tese apresentada ao Curso de Pós-  
Graduação em Economia de Empresas  
como requisito para a obtenção do título de  
Doutor em Economia de Empresas

Orientador: Prof. Marcos Fernandes  
Gonçalves da Silva

**São Paulo  
2005**

Leite, Marcel Guedes.

Economia política das finanças subnacionais : teoria e análise empírica para os vinte e sete estados brasileiros na década de noventa / Marcel Guedes Leite. - 2005.

117 f.

Orientador: Marcos Fernandes Gonçalves da Silva.

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Déficit fiscal – Brasil. 2. Finanças públicas – Brasil. 3. Finanças públicas – Processo decisório. 4. Setor público – Brasil I. Silva, Marcos Fernandes Gonçalves da. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 336.1/.5(81)

**Resumo:**

O trabalho investiga os elementos condicionantes das finanças públicas dos governos estaduais brasileiros nos anos noventa, partindo da hipótese de que, a despeito dos elementos econômicos serem relevantes, a concepção neoclássica de gestão das finanças públicas não é adequada para tratar a questão fiscal em toda sua extensão, exigindo que ela seja entendida como um problema de economia política. A partir da análise da literatura disponível sobre o tema, é proposto um modelo para se investigar a importância efetiva de variáveis não econômicas sobre o déficit público e sobre os gastos dos estados brasileiros.

Para analisar a influência das variáveis políticas e institucionais escolhidas – ideologia do partido no governo estadual, coincidência ideológica com o partido no poder executivo federal, fragmentação da representação política do poder executivo, e do poder legislativo, grau de competitividade eleitoral, participação do eleitorado no pleito e ciclo eleitoral – os modelos foram estimados através da técnica econométrica para dados de painel, com dados dos vinte e seis estados e Distrito Federal no período de 1990 a 2000. Para representar os gastos públicos foram utilizadas as despesas correntes não financeiras divididas pelo PIB estadual e para representar o déficit público, o resultado fiscal primário (despesas e receitas não financeiras) dividido pelo PIB estadual.

Para os gastos públicos o trabalho econométrico evidenciou a existência de influência significativa de todas as variáveis propostas, enquanto para o resultado fiscal primário, apenas as variáveis: ciclo eleitoral, fragmentação partidária do poder executivo e coincidência ideológica de partidos no poder executivo estadual e federal mostraram-se estatisticamente aceitáveis.

Palavras-chave: Gasto e Déficit Público Estadual, Economia do Setor Público, Finanças Públicas Subnacionais, Economia política das finanças públicas.

## **Abstract:**

The work investigates the determinants of the public finances of the Brazilian state governments in the Nineties, starting from the hypothesis that, despite the economic elements will be prominent, the neoclassical conception of management of the public finances is not adequate to treat the fiscal question as a whole, requiring it be understood as a political economy problem. From the analysis of available literature on the subject, a model is considered to investigate the effective importance of non-economic variables on the public deficit and on the expenses of the Brazilian states.

To analyze the influence of the political and institutional variables chosen – the ideology of the party in the state government; ideological coincidence with the party in the federal executive; fragmentation of the political representation of the executive, and of the legislative power; electoral competitiveness; participation of the electorate in the elections; and electoral cycle – the models were estimated through the econometrical technique for panel data, with data of the twenty-six states and the Federal District in the 1990 to 2000 period. To represent the public expenses, it was been used the not financial current expenses divided by the state GDP and to represent the public deficit, the primary fiscal result (not financial expenditures and revenues) divided by the state GDP.

For the public expenses, the econometrical work showed up the existence of significant influence of all the proposed variables, while for the primary fiscal result only three variables (electoral cycle, fragmentation of the executive power and ideological coincidence of parties in the state and federal executive) revealed acceptable in statistical terms.

**Keywords:** State Expenditures and Public Deficit, Public Sector Economics, Sub-national Public Finance, Political Economy of the Public Finance.



# SUMÁRIO

Introdução .....	11
1 – Evolução do Resultado Fiscal Primário Brasileiro nos Anos Noventa .....	20
2 – Economia Política do Gasto e do Déficit Público: Estado, Bens Públicos e Federalismo .....	29
3 – Os Determinantes Não Econômicos dos Gastos Públicos .....	43
4 – Um Modelo de Avaliação dos Gastos Públicos e do Resultado Fiscal Primário para os Estados Brasileiros .....	66
5 – Evidências Empíricas para as Finanças dos Estados Brasileiros nos Anos Noventa .....	79
5.1 – Análise da Evolução das Variáveis do Modelo nos Anos Noventa .....	79
5.1.1 – Resultado Fiscal Primário .....	79
5.1.2 – Despesas Correntes Não-Financeiras .....	80
5.1.3 – Despesa com Serviço da Dívida Pública .....	81
5.1.4 – Evolução do PIB Estadual .....	79
5.1.5 – Estrutura Etária .....	81
5.1.6 – Fragmentação do Poder Executivo e do Poder Legislativo .....	83
5.1.7 – Competitividade Eleitoral .....	83
5.1.8 – Participação Política do Eleitorado .....	84
5.2 – Resultados Econométricos .....	84
5.2.1 – Despesa Corrente Não-Financeira como Proporção do PIB .....	84
5.2.2 – Resultado Fiscal Primário como Proporção do PIB Estadual .....	88
Conclusão .....	93
Apêndice .....	96
Referências Bibliográficas .....	109

## LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

GRÁFICO 1 – Necessidade de Financiamento Primário – Governo Federal e Estados e Municípios – 1990 a 2000 .....	20
TABELA 1 – Evolução do Resultado Primário, Receita e Despesa como Proporção da Receita Corrente Líquida dos Estados Brasileiros E Distrito Federal, segundo Regiões – 1990 a 2000 .....	22
TABELA 2 – Evolução da Participação Percentual das Receitas Fiscais na Receita Total dos Estados Brasileiros e Distrito Federal, segundo Regiões – 1990 a 2000 .....	24
TABELA 3 – Evolução das Transferências a Municípios e das Despesas de Pessoal e Encargos como Proporção da Receita Corrente Líquida dos Estados Brasileiros e Distrito Federal – 1990 a 2000 .	27
QUADRO 1 – Sinais Esperados dos Coeficientes das Variáveis Políticas e de Controle sobre o Resultado Primário e a Despesa Primária dos Estados Brasileiros .....	78
TABELA 4 – Modelos de Regressão Estimados para a Despesa Corrente Não Financeira como Proporção do PIB (DCNFPIB) para os Estados Brasileiros e Distrito Federal – 1990 a 2000 .....	87
TABELA 5 – Modelos de Regressão Estimados para o Resultado Fiscal Primário como Proporção do PIB (RFPPIB) para os Estados Brasileiros e Distrito Federal – 1990 a 2000 .....	92

# INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo investigar os elementos condicionantes das finanças públicas dos governos estaduais brasileiros nos anos noventa. Diferentemente do observado na esfera federal, na qual os governos assumiram a tarefa de geração de superávits fiscais primários, os governos estaduais continuaram apresentando déficits primários ao longo de toda a década, assim como, contínua expansão dos gastos públicos.

Como ponto de partida para se alcançar tal objetivo, parte-se de duas hipóteses fundamentais para se entender e tratar a questão:

- a) A concepção neoclássica de gestão das finanças públicas não se mostra adequada para se conhecer e tratar a questão fiscal em toda sua extensão, a despeito dos elementos econômicos serem muito importantes; e
- b) A questão fiscal deve ser entendida dentro do campo da economia política da administração pública, na medida em que não é condicionada apenas por elementos econômicos, mas que também concorrem para sua determinação elementos de natureza política e institucional, os quais caracterizam as relações sociais.

Uma vez investigadas as hipóteses básicas deste trabalho procura-se:

- 1º desenvolver um modelo teórico que dê conta de explicar, mesmo que parcialmente, a evolução das finanças públicas subnacionais e, na seqüência,
- 2º proceder a uma verificação empírica do modelo teórico proposto para os estados brasileiros nos anos noventa com base na estimação e verificação deste modelo por técnicas econométricas adequadas à investigação proposta.

A relevância deste trabalho está em contribuir para o desenvolvimento de um campo de atuação da ciência econômica aplicada, ainda não plenamente investigado no caso da economia brasileira, além de se constituir numa questão ainda não resolvida, mas constantemente colocada na agenda de discussão do Congresso e dos governos federal e estadual das últimas décadas, especialmente após as mudanças estabelecidas na Constituição de 1988 na área de descentralização fiscal.

De fato, muito se tem desenvolvido no campo da economia política das finanças públicas em todo o mundo, especialmente para os países desenvolvidos, mas muito pouco da questão foi investigado no caso brasileiro.

Assim, torna-se escopo deste trabalho trazer essa sistematização de estudos internacionais para o contexto da economia brasileira, em particular na abrangência dos governos subnacionais e, em especial, usá-las na investigação empírica de um modelo econométrico para os estados brasileiros, além de incorporar os trabalhos desenvolvidos especificamente para a economia brasileira.

Para o Brasil, a literatura sobre finanças subnacionais existente abrange os trabalhos de BAIA (2001), de BITTENCOURT e HILLBRECHT (2003), de COSSIO (2000), de MENDES (1998), de SIMPSON (2000), de TEIXEIRA (2003) e de VELOSO (2001). O trabalho de Baia centra sua preocupação na compreensão da dívida pública dos governos subnacionais e apesar de propor um modelo bastante complexo não chega a estimá-lo. Os trabalhos de Bittencourt e Hillbrecht e de Mendes, por sua vez, sem se preocupar com a formalização de modelo, restringem-se a investigar a importância do ciclo eleitoral sobre a execução orçamentária dos governos estaduais. Já o trabalho de Simpson investiga apenas o impacto da fragmentação política sobre os gastos públicos estaduais, assim como o de Veloso restringe-se ao Estado do Rio Grande do Sul. Finalmente os trabalhos de Cossio e de Teixeira, apesar de mais gerais e de desenvolverem um modelo estimado econometricamente, voltam-se, no caso do primeiro, a uma preocupação mais centrada nos impactos de uma medida de impulso fiscal sobre a variação dos gastos públicos estaduais e, no caso do segundo, a uma explicação da composição dos gastos públicos dos estados brasileiros.

Nesse sentido, o presente trabalho se caracteriza como um complemento desses existentes, na medida em que avança, em relação a eles, na obtenção um modelo mais geral, para todos os estados brasileiros e absorvendo uma gama mais ampla de fatores políticos e institucionais determinantes do comportamento do déficit e dos gastos públicos. Além disso, buscar estimar econometricamente o modelo definido, através de técnica de painel, mais adequada ao propósito e às características desse modelo.

...

Desde a década de oitenta tem-se observado na maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento uma crescente preocupação com a descentralização fiscal. A maior autonomia das esferas subnacionais para o atendimento dos anseios de suas comunidades tem sido a tônica geral do mundo contemporâneo. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, apresentado pelo Banco Mundial, ressalta que o mundo atual estaria vivendo a “era da descentralização” do poder político, proliferando os estados federais em substituição aos estados centralizados bastante comuns até os anos setenta.

A administração das finanças públicas brasileiras foi durante muito tempo conduzida de forma descuidada e sem um compromisso sério com a saúde financeira tanto do país como, em especial, dos estados e municípios.

As mudanças nas atribuições de arrecadação e de gastos embutidas na Constituição Brasileira de 1988, deram maior autonomia a essas últimas esferas do poder público, mas que na falta de regras claras de captação e utilização dos recursos públicos acabou por gerar um surpreendente crescimento dos gastos públicos e dos déficits dos estados e municípios.

De fato, fica evidente na Constituição de 1988 a preocupação com os princípios da descentralização e da municipalização conduzidos pela descentralização fiscal, redefinindo as relações intergovernamentais.

Como afirma MENEZES (2003), apesar de se observar uma certa acomodação na arrecadação de receitas fiscais pelos estados e municípios,

especialmente pela busca, por parte da União, de obtenção de superávits primários, permanece, entretanto, os estados e municípios encarregados de uma série de competências, anteriormente conduzidas pela União e que foram sendo transferidas para outras esferas de governo sem o devido planejamento. Esse processo conduziu a uma expansão acelerada dos gastos dos estados e principalmente municípios e conseqüente deterioração dos resultados fiscais dessas unidades de governo.

Neste cenário, a aprovação da Lei Complementar número 101, em 4 de maio de 2000, que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), colocou em foco a preocupação com a adequada administração dos recursos públicos, tanto que logo no Parágrafo primeiro do Artigo primeiro fica expresso que:

*“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”*

Regulamentando a Constituição de 1988, a LRF busca estabelecer as regras de conduta da administração pública no intuito da obtenção de superávits primários, através de limites aos gastos com pessoal, privatização de empresas e programas de demissão voluntária, assim como a transparência na gestão do orçamento governamental voltado à busca do equilíbrio fiscal.

Entretanto, observa-se que a preocupação com o equilíbrio das contas públicas focado na condução da política fiscal, como expresso na Lei de Responsabilidade Fiscal, confere à busca desse equilíbrio um caráter não apenas econômico, mas também político e institucional. Isto se caracteriza pelo fato de que a política fiscal reflete o comportamento dos participantes políticos no que diz respeito à administração dos recursos públicos.

A princípio, a descentralização fiscal deve ser benéfica à utilização mais racional dos recursos públicos, uma vez que a maior autonomia decisória aos governos subnacionais permite que as necessidades municipais ou estaduais sejam melhores percebidas pelos governantes, levando-os a oferecer bens públicos mais adequados às demandas do eleitorado. No entanto, os benefícios da descentralização dependem da estrutura política e institucional, assim como das relações intergovernamentais na organização federativa (OATES, 1999).

Fica claro, portanto, que a questão não pode ser entendida de acordo com os princípios neoclássicos das finanças públicas, a partir dos quais a solução dos problemas fiscais se resumiria, de modo simplificado, à troca de administradores públicos ou na criação de instrumentos políticos de controle (grande parte, papel atribuído à Lei de Responsabilidade Fiscal) que condicionassem a atuação dos governantes subnacionais.

Para esta abordagem bastante simplificadora da questão, o gestor dos recursos públicos seria um agente benevolente que, conhecendo as preferências da sociedade, aloca os recursos fiscais existentes de modo a maximizar o bem-estar dessa sociedade. Dessa forma, a condução das finanças públicas seria uma questão técnica de tentar conduzir a produção e distribuição de bens e serviços públicos em direção à fronteira de possibilidade de bem-estar social.

Nesse sentido, se os problemas fiscais continuam presentes, então trata-se apenas de trocar os gestores dos recursos públicos, na medida em que os atuais estariam se mostrando ser míopes, incapazes de conhecer toda a extensão das preferências sociais.

Uma concepção oposta a esta, mas que conduziria a soluções semelhantes, pode ser observada em trabalhos que julgam não ser o problema fiscal originário de uma incapacidade de percepção das preferências sociais dos gestores dos recursos públicos, mas sim por serem estes administradores mal intencionados e corruptos, transformando assim a questão fiscal num problema moral. Tal entendimento poderia levar a crer que soluções como combate à corrupção resolveriam o problema, e nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal serviria como elemento

disciplinador da gestão fiscal impedindo os excessos dos administradores públicos. No entanto, há que se entender melhor os fatores condicionantes da administração das finanças públicas pois muitos elementos concorrem para influenciar as decisões, mas que muitas vezes não se encontram sob controle dos próprios gestores, mas sim que fazem parte do universo de relações em que as mesmas são tomadas.

Nesse sentido, o comportamento das finanças subnacionais (bastante diferenciado entre as Unidades da Federação, na década de noventa) não pode ser plenamente compreendido apenas através dos fatores econômicos que as influenciam, assumindo papel tão ou até mais importante os aspectos políticos e institucionais inerentes às relações entre as diversas esferas de governo, no processo decisório.

A análise da importância dos aspectos institucionais e políticos sobre os resultados fiscais tem sido uma constante na literatura envolvendo a descentralização fiscal. No entanto, se isto pode ser observado para os países desenvolvidos desde os anos oitenta, as publicações envolvendo a questão para os países subdesenvolvidos são muito raras e praticamente inexistentes para o Brasil, sendo os poucos trabalhos envolvendo os estados brasileiros todos extremamente recentes.

Essa tendência tem promovido o surgimento, nos últimos anos, de uma crescente literatura abordando as relações entre a descentralização e o federalismo fiscal. O desenvolvimento de pesquisas sobre o funcionamento do setor público, decorrente dessa nova condição, se deve em grande parte à necessidade de se verificar as vantagens e desvantagens proporcionadas pela descentralização fiscal.

A literatura proveniente dessas pesquisas tem-se mostrado polêmica, com visões bastante distintas sobre os benefícios e custos dessa descentralização.

De um lado observa-se uma corrente favorável a esse processo, a qual destaca os benefícios advindos do fato de que, ao atribuir às esferas subnacionais o poder de tributar mais e ao mesmo tempo fazê-las assumir a responsabilidade do



gasto, torna-se possível a obtenção de maior eficiência na oferta de bens e serviços públicos, pois estes governos, por se encontrarem mais próximos da população, conseguem perceber mais claramente tanto as necessidades da sociedade, e, portanto, atendê-la melhor, como verificar mais adequadamente a relação entre custos e benefícios de sua atuação (BIRD, 1993). Nesse sentido, os benefícios da descentralização dependem da participação dos cidadãos. Se esta for baixa, os governos tornam-se mais sujeitos à influência de grupos de interesse locais não necessariamente compatíveis com a maioria da população. Além disso, se houver excessiva fragmentação da representação política dos governos, corre-se o risco de que a alocação de recursos públicos venha a atender mais às necessidades de suporte político ao governo que aos critérios de eficiência econômica.

Ainda na literatura sobre a descentralização observa-se um segundo grupo para o qual, os custos da perda de controle da política macroeconômica pelo governo central podem agravar os problemas fiscais deste último, na medida em que ao arrecadar menos e o fato de ter menor controle dos gastos efetuados pelos governos subnacionais podem gerar pressões fiscais expansionistas aos governos centrais (SHAH, 1998, TANZI, 1996, PRUD'HOMME, 1995).

Como não poderia deixar de ocorrer, essa discussão também vem ocorrendo no Brasil, se bem que ainda de forma restrita. Um fato que chama atenção é a existência de poucos estudos que tenham a perspectiva de observar empiricamente, a partir de variáveis políticas e econômicas, os resultados fiscais dos estados brasileiros.

Este trabalho se insere neste contexto e pretende dar uma contribuição à compreensão da evolução e desenvolvimento dessa importante área das finanças públicas do Brasil. Ao construir as variáveis políticas e institucionais, por estado, tendo como referência a metodologia encontrada na literatura mencionada e, através da técnica de painel, verifica como essas variáveis influenciaram o resultado fiscal dos estados brasileiros nos anos noventa, discutindo a relevância e a forma como as variáveis políticas e institucionais determinaram o comportamento das finanças subnacionais do país, nos anos noventa.

Ainda em relação ao resultado fiscal, este trabalho está centrado na discussão dos determinantes políticos e institucionais apenas do déficit fiscal primário e das despesas correntes, não abordando a questão da dívida pública por se tratar um outro enfoque se bem que não menos importante e significativo, na medida em que mesmo a União tendo assumido a responsabilidade pela dívida acumulada pelos estados ao longo dos anos setenta e oitenta, não se percebe, por parte dos beneficiários destas medidas um comportamento fiscal mais responsável. Mesmo sabendo que a partir da Constituição de 1988, os estados e municípios passaram a contar com recursos fiscais adicionais, os mesmos continuaram a se endividar, exigindo novas negociações com o Governo federal.

Atenção especial é dada à questão do efeito da fragmentação política sobre os resultados fiscais primários. Sabendo que os déficits fiscais são gerados em grande parte a partir dos conflitos de objetivos entre os partidos políticos ou de grupos sociais com influência sobre decisões de política fiscal, busca-se aqui determinar os efeitos sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros da disputa de diferentes grupos da coalizão política pela distribuição dos gastos.

Para tanto, o trabalho está subdividido em cinco partes, além dessa introdução. No primeiro capítulo pretende-se observar a evolução das finanças públicas no Brasil nos anos noventa, com especial atenção ao comportamento das receitas e despesas do Governo Federal e dos Governos Subnacionais, destacando as alterações de comportamento observadas ao longo da década. Também será dada atenção às despesas centradas na transferência de recursos da União às demais esferas de governo, e dos gastos, em grande parte pré-determinado por vinculação de transferências. Em seguida, o próximo capítulo destina-se à discussão das funções do Estado enquanto agente de alocação, distribuição e estabilização, mas que por ser gerido por instituições políticas estabelece uma extensa e complexa rede de interesses e poder a qual caracteriza e é caracterizada pelo processo de produção de bens públicos e de organização. Busca-se, assim, resgatar uma economia política dos gastos e dos déficits públicos, os quais para serem corretamente compreendidos, envolvem as particularidades que a tomada de decisões assume em organizações federativas, particularmente num contexto de

regime político democrático. No capítulo três, subsequente, mesmo tendo conhecimento prévio da parca literatura existente, executa-se um levantamento exaustivo da bibliografia disponível sobre os determinantes dos gastos públicos, seja no que diz respeito às finanças nacionais como, principalmente, às finanças subnacionais. No capítulo seguinte descreve-se o modelo de avaliação dos gastos públicos subnacionais proposto, tendo por base a literatura existente, as características próprias deste tipo de análise, ressaltando as limitações e potencialidades dos instrumentos disponíveis, assim como, os cuidados necessários a serem adotados no seu desenvolvimento. Finalmente, no quinto e último capítulo, a aplicação dos dados, referentes aos estados brasileiros nos anos noventa, ao modelo proposto, adotando-se, para este fim, a técnica de painel, única adequada ao tratamento da questão, face à limitação do período abordado e, a guisa de conclusão, esta última parte também se destina a discutir as principais evidências empíricas para as finanças dos estados brasileiros, nos anos noventa, obtidas com o modelo e os dados disponíveis.

Finalmente, espera-se que este trabalho contribua para que, ao se conhecer os principais determinantes econômicos, políticos e institucionais dos déficits fiscais primários e dos gastos públicos, isto possa dar origem a medidas mais claras, simples e efetivas no combate à “irresponsabilidade fiscal”; que estudar os condicionantes dessa “irresponsabilidade fiscal” possa conduzir a um combate à essência dos problemas observados no passado e aos recorrentes desajustes dos estados brasileiros; e que o alvo central de políticas voltadas ao controle das finanças públicas não devem ser os gestores dos recursos fiscais dos estados brasileiros, mas sim para as características da estrutura institucional existente, que conduzem a resultados fiscais indesejados.

Espera-se, por fim, contribuir para melhor compreensão do problema, no caso brasileiro, dando uma perspectiva mais abrangente ao papel da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual foi aprovada em 2000 sem que tenha conhecimento de estudos mais amplos e adequados da realidade econômica, histórica, política e institucional, tenham sido desenvolvidos.

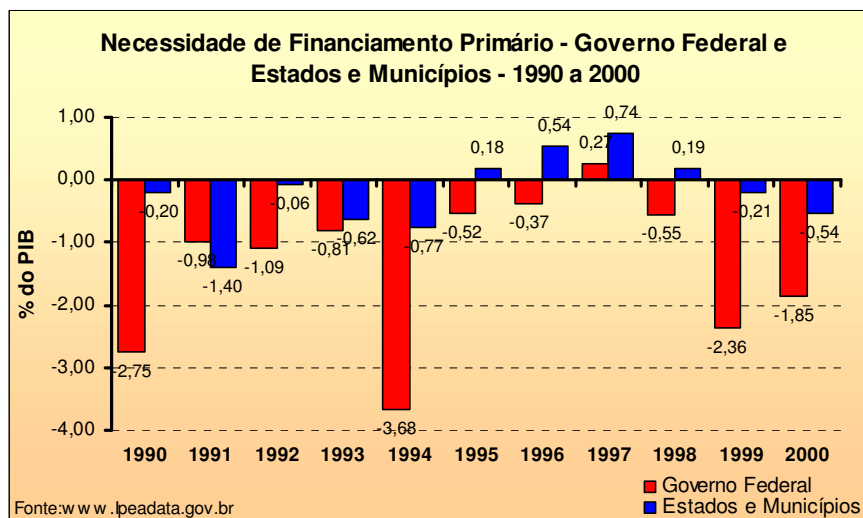
## 1 – EVOLUÇÃO DO RESULTADO FISCAL PRIMÁRIO BRASILEIRO NOS ANOS NOVENTA

Para uma compreensão adequada do comportamento fiscal dos estados brasileiros nos anos noventa verifica-se a necessidade de entender como as finanças evoluíram ao longo do tempo, estabelecendo sua história fiscal recente, para que se possa contextualizar a discussão teórica e empírica proposta por este trabalho.

A descentralização fiscal que tem sido, nos anos recentes, a tônica da administração dos recursos públicos em praticamente todos os países do globo, no Brasil, ela foi induzida a partir da Constituição de 1988, pela qual aumentou-se as atribuições fiscais aos níveis inferiores de governo e ampliou suas participações tanto na receita tributária como na despesa do setor público.

Ao analisar a evolução das necessidades de financiamento primário do governo federal brasileiro e dos estados e municípios, nos anos noventa (ver GRÁFICO 1), observa-se três períodos com comportamento bastante distintos. Até o Plano Real, em 1994, o período foi caracterizado pela contínua geração de superávits primários nas três esferas de governo. No período seguinte houve uma reversão, incorrendo em déficits primários até 1998 e, finalmente, pelo retorno dos superávits fiscais primários a partir de então.

GRÁFICO 1



Com a redução drástica da inflação a partir da adoção do Plano Real, verifica-se uma deterioração dos resultados das finanças públicas brasileiras. O desequilíbrio fiscal observado, deveu-se aos efeitos diferenciados do fim da inflação sobre as receitas e despesas, gerando um efeito redutor maior sobre as primeiras que sobre às segundas (BEVILÁQUA e WERNECK, 1998), foi agravado pela incapacidade dos estados reduzir as despesas, com os compromissos assumidos com a descentralização fiscal.

Um outro aspecto do comportamento das necessidades primárias de financiamento dos diversos níveis de governo que chama a atenção nos anos noventa está no fato de que, em praticamente todos os anos do período, os estados e municípios apresentaram um comportamento menos contracionista que o governo federal. Exceto em 1991, em todos os demais anos os superávits primários do governo federal foram maiores que os obtidos pelos governos subnacionais e, enquanto estes geraram déficits primários nos anos de 1995 à 1998, o governo federal só o apresentou em 1997 e assim mesmo inferior ao dos estados e municípios. Com isso, percebe-se um comportamento mais expansionista dos governos subnacionais que da União.

A partir de 1999 os estados e municípios voltaram a gerar superávit primário, mas assim como em toda a década, muito menor que o gerado pelo governo federal. A princípio, a contração fiscal observada a partir de 1999 se deve em grande medida à crise externa, aos acordos com o FMI e aos compromissos assumidos com a renegociação das dívidas estaduais com a União.

No caso específico dos estados brasileiros, os déficits fiscais primários foram constantes durante toda a década, passando a gerar superávit apenas a partir de 1999, como pode ser visto na TABELA 1 a seguir. Percebe-se, também que ao longo da década as despesas primárias decresceram de forma gradual até 1998 e de forma mais contundente em 1999. Nas regiões Nordeste e Sul ainda permaneciam, em 2000, acima dos valores de 1990. No entanto, a receita primária manteve-se praticamente inalterada até 1999, apresentando, então, em 2000, um vertiginoso crescimento em todas as regiões. Na Região Norte, entretanto, a receita primária era inferior à gerada em 1990.

TABELA 1

**Evolução do Resultado Primário, Receita e Despesa como Proporção da Receita  
Corrente Líquida dos Estados Brasileiros e Distrito Federal, segundo Regiões  
1990 - 2000**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Em % 2000
<b>Receita Primária / RCL</b>											
<b>Brasil</b>	<b>111</b>	<b>115</b>	<b>108</b>	<b>119</b>	<b>114</b>	<b>111</b>	<b>112</b>	<b>112</b>	<b>114</b>	<b>111</b>	<b>127</b>
Norte	126	120	113	112	113	114	113	113	110	106	115
Nordeste	103	113	112	114	107	108	103	133	108	111	129
Sudeste	117	117	108	129	123	115	116	125	121	121	128
Sul	99	111	105	107	99	103	112	120	104	77	136
Centro-Oeste	108	116	107	109	111	108	107	126	108	108	112
<b>Despesa Primária / RCL</b>											
<b>Brasil</b>	<b>129</b>	<b>118</b>	<b>116</b>	<b>134</b>	<b>128</b>	<b>118</b>	<b>115</b>	<b>108</b>	<b>126</b>	<b>102</b>	<b>118</b>
Norte	140	126	115	114	122	122	114	110	119	104	103
Nordeste	109	102	109	114	111	109	106	113	127	112	112
Sudeste	144	125	124	163	145	125	120	127	124	94	122
Sul	98	101	104	97	99	110	115	122	137	117	122
Centro-Oeste	127	128	112	114	127	111	111	114	123	106	108
<b>Resultado Primário / RCL</b>											
<b>Brasil</b>	<b>-17</b>	<b>-2</b>	<b>-8</b>	<b>-14</b>	<b>-14</b>	<b>-7</b>	<b>-4</b>	<b>3</b>	<b>-12</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
Norte	-13	-6	-2	-2	-10	-7	0	2	-9	2	12
Nordeste	-6	11	3	0	-4	-1	-3	19	-19	-1	17
Sudeste	-27	-8	-16	-33	-22	-10	-4	-2	-3	27	6
Sul	1	10	2	10	0	-7	-3	-2	-33	-40	14
Centro-Oeste	-19	-12	-5	-5	-15	-3	-4	11	-15	1	4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Obs.: Em 1997 as informações sobre São Paulo não foram incluídas.

Analizando o comportamento fiscal dos estados brasileiros através de duas medidas de impulso fiscal: a variação do resultado primário como proporção do PIB estadual de um ano em relação ao ano anterior e o impulso fiscal de Blanchard modificado (IBM), COSSIO (2000) conclui que a maioria dos estados brasileiros praticou uma política de “*stop and go*” (contrações seguidas de expansões fiscais e vice-versa), impedindo que se possa definir um padrão generalizado de comportamento fiscal dos estados.

Entretanto, em sua análise do comportamento das receitas e despesas fiscais em cinco posturas fiscais (contração forte, contração média, política neutra, expansão média e expansão forte), deixa claro que tanto para induzir expansão como contração fiscal, os governos dos estados praticamente só fizeram uso dos instrumentos de despesa, com muito pouca atenção às receitas fiscais.

*“Em suma, da descrição dos cinco tipos de postura fiscal pode-se inferir que as diferenças entre elas estão principalmente associadas a 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.” (COSSIO, 2000, p.15)*

O baixo uso das receitas fiscais na administração das finanças públicas dos estados está associado a dois fatores. Primeiro porque os estados não têm autonomia para fazer uso das alíquotas de modo discricionário e segundo, porque a receita tributária é praticamente o único instrumento fiscal disponível a eles, haja vista não terem influência sobre as demais categorias de receitas, como as transferências federais e as operações de crédito.

No entanto, a despeito de todas essas limitações, elas devem ser melhor consideradas, na medida em que existem evidências de que os estados nunca fizeram uso de todo o seu potencial tributário, observando-se, na maioria deles, uma significativa falta de esforço de arrecadação.

*“... a despeito de termos chegado à conclusão de que o FPE não é o único determinante para o comportamento preguiçoso por parte dos estados, cabe reforçar que os resultados empíricos permitem inferir que este mecanismo institucional de transferências regulares através dos Fundos de Participação, em média, ocasiona um alívio tributário para os estados, pois a natureza deste mecanismo permite exportar para a federação o ônus político da arrecadação de impostos.” (SCHWENGBER e RIBEIRO, 2000, p 49).*

Na esfera estadual, a autonomia dessas unidades da federação em termos de arrecadação foi se reduzindo, ao menos até 1997, haja vista a redução da receita própria no total de recursos orçamentários disponíveis, passando, na totalidade dos estados brasileiros, de 63% em 1990 para 36% em 1997 (ver TABELA 2 a seguir). A partir de 1998, no entanto, a receita própria voltou a crescer continuamente, chegando a responder, em 2000, por 57% da receita total. Interessante notar que a importância da receita própria é maior nos estados da Região Sudeste, exatamente

na mais rica do País, evidenciando a capacidade tributária desses estados. As demais receitas correntes, provenientes, em sua maioria de convênios firmados pelos estados com empresas, fundações ou autarquias somente ganharam importância ao longo da década, para os estados das regiões Sudeste e Sul. Nas demais regiões sua relevância em termos de fonte de recursos orçamentários manteve-se inalterada ou até mesmo decrescente, como no caso dos estados do Nordeste.

TABELA 2

**Evolução da Participação Percentual das Receitas Fiscais na Receita Total  
dos Estados Brasileiros e Distrito Federal, segundo Regiões.  
1990 - 2000**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Em % 2000
<b>% da Receita Própria</b>											
<b>Brasil</b>	<b>63</b>	<b>64</b>	<b>57</b>	<b>52</b>	<b>63</b>	<b>63</b>	<b>60</b>	<b>44</b>	<b>48</b>	<b>53</b>	<b>57</b>
Norte	41	40	36	34	42	46	47	42	33	35	40
Nordeste	45	47	43	39	50	49	47	39	35	40	44
Sudeste	73	71	63	59	71	72	71	47	58	63	68
Sul	69	72	61	57	63	61	50	45	40	45	49
Centro-Oeste	50	55	49	40	52	49	47	42	45	41	51
<b>% das Transferências Correntes</b>											
<b>Brasil</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>21</b>
Norte	42	44	47	47	50	45	41	44	43	43	47
Nordeste	39	37	35	39	37	39	35	33	34	37	36
Sudeste	13	9	7	8	10	10	10	12	11	15	11
Sul	12	12	11	12	12	14	13	14	13	14	15
Centro-Oeste	37	33	32	32	33	37	33	31	36	42	35
<b>% das Demais Receitas Correntes</b>											
<b>Brasil</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>13</b>
Norte	5	8	12	15	6	5	6	8	7	7	5
Nordeste	8	12	17	15	6	4	4	5	5	6	5
Sudeste	5	8	11	8	3	6	5	3	10	10	17
Sul	5	9	18	19	11	12	13	14	15	15	12
Centro-Oeste	5	7	13	20	11	8	7	7	9	9	11
<b>% das Receitas de Capital</b>											
<b>Brasil</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>9</b>
Norte	13	8	5	4	2	3	7	6	17	15	8
Nordeste	8	5	5	7	6	8	14	23	26	17	15
Sudeste	10	12	18	26	16	11	14	38	21	12	4
Sul	15	7	9	11	15	12	24	26	31	27	23
Centro-Oeste	9	5	6	8	5	6	13	19	11	8	3

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Obs.: Em 1997 as informações sobre São Paulo não foram incluídas.

Complementarmente, observa-se no Brasil, especialmente a partir de 1994, uma crescente redistribuição das receitas fiscais em benefício dos governos subnacionais com deterioração da participação da União na arrecadação de receita



própria, agravada ainda mais após as transferências constitucionais aos estados e municípios.

No entanto, como pode ser visto na tabela anterior, no que diz respeito ao total dos estados brasileiros, as transferências provenientes da União não se alteraram ao longo da década, pois se respondia por 21% de toda a receita dos estados em 1990, em 2000 esse percentual foi exatamente o mesmo. A exceção ficou por conta dos estados da Região Norte cuja dependência das transferências, que já representa o maior percentual entre todas as regiões, aumentou ainda mais, superando inclusive, de modo significativo, a arrecadação própria como principal fonte de recursos fiscais disponíveis para os estados. Observa-se nas demais regiões até mesmo um certo declínio da participação das transferências na receita total dos estados. Isto implica que a grande mudança nas transferências da União se deu em direção aos municípios, em decorrência da descentralização inserida na Constituição de 1988.

Além disso, observa-se que as transferências não constitucionais passaram a ser distribuídas no orçamento da União em benefício de alguma região (ALÉM e GIAMBIAGI, 1999). Assim, por deterem representação privilegiada no Congresso Nacional, os estados financeiramente mais afetados por eventuais choques econômicos passaram a fazer uso desse poder político para pressionar o Governo Federal por ajuda econômica. Desta forma, as instabilidades regionais acabaram por se transmitir a toda a federação na medida em que os estados perceberem o poder de barganhar recursos financeiros para a aprovação de projetos do Governo Federal no Congresso (MENDES, 1998).

No entanto, uma vez que a verba federal é limitada, este contexto incentivou a geração de conflitos interestaduais oriundos dos processos de barganha por recursos públicos entre governos estaduais e prefeituras. Estas últimas, ao se reconhecer como unidades da federação em igualdade de condição com os estados quanto a direitos e obrigações, passaram a exercer influência na atração de recursos para seus municípios. Desta forma, observa-se que o aumento acelerado do número de novos municípios foi incentivado pela garantia constitucional de transferência de

recursos federais para a região, acentuando o poder político das prefeituras no processo decisório.

Devido a essa redistribuição de poder político nas esferas decisórias estaduais e municipais, percebe-se a crescente demanda por maior disponibilidade de recursos públicos. Assim, ao longo dos anos noventa, a estrutura federalista brasileira tendeu a estender a influência dos desequilíbrios estaduais para a esfera nacional.

No âmbito do federalismo fiscal, uma questão importante a se destacar está em que, como as decisões sobre a distribuição dos gastos são tomadas pelos estados e municípios e financiadas com transferências pelo governo central, os governos subnacionais não internalizam totalmente os efeitos de suas decisões de gasto sobre todo o orçamento. Assim, parte da responsabilidade pela arrecadação de impostos acaba por não ser internalizada na execução orçamentária, gerando, por vezes, um comportamento fiscal irresponsável por parte desses governos.

Os gastos com pessoal e encargos, que consomem parte substancial das receitas disponíveis pelas esferas de governo subnacionais, cresceram continuamente em todos os estados e em todas as regiões do Brasil durante a década de noventa (ver TABELA 3 adiante), apresentando um ajuste drástico para baixo apenas em 2000, quando foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas ainda não por causa dela. No caso dos estados da Região Centro-Oeste, no entanto, diferentemente do que ocorreu com todas as demais regiões, a queda não foi suficiente para ficar abaixo do comprometimento ocorrido em 1990.

No que diz respeito a transferências dos estados aos municípios, as mudanças constitucionais de 1988 parece não ter afetado significativamente as finanças dos estados, ao menos ao longo da década de noventa. Assim como as transferências da União aos estados permaneceram praticamente inalteradas nos anos noventa, também as transferências dos estados aos municípios permaneceram quase que as mesmas nesse período.

No caso brasileiro, a atuação do governo federal, assumindo diversas vezes, o ônus da dívida pública dos estados e municípios, através de constantes refinanciamentos, agravou esse comportamento irresponsável dos governos subnacionais, gerando um ambiente de risco moral, já que estes tenderam a não se importar com o déficit fiscal. A pressão de estados e municípios por mais recursos da União resultou muitas vezes numa restrição orçamentária fraca para os primeiros (como nos casos recentes da federalização das dívidas estaduais e do programa de recuperação financeira dos bancos estaduais), impedindo um controle mais sério das finanças públicas subnacionais. A idéia central dos governos subnacionais foi a de que os custos desse comportamento seriam repassados para a sociedade como um todo, enquanto os benefícios permaneceriam restritos à região que incorreu no déficit.

TABELA 3

**Evolução das Transferências a Municípios e das Despesas de Pessoal e Encargos como Proporção da Receita Corrente Líquida dos Estados Brasileiros e Distrito Federal, segundo Regiões. 1990 - 2000**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Em % 2000
<b>Transferências a Municípios / RCL</b>											
<b>Brasil</b>	<b>21%</b>	<b>22%</b>	<b>20%</b>	<b>19%</b>	<b>21%</b>	<b>22%</b>	<b>23%</b>	<b>18%</b>	<b>21%</b>	<b>19%</b>	<b>20%</b>
Norte	13%	12%	11%	10%	12%	13%	13%	14%	12%	13%	9%
Nordeste	10%	15%	13%	12%	10%	13%	17%	15%	15%	16%	17%
Sudeste	28%	28%	26%	27%	29%	30%	32%	28%	29%	22%	25%
Sul	18%	18%	17%	16%	19%	18%	17%	16%	16%	16%	17%
Centro-Oeste	14%	14%	13%	10%	12%	11%	12%	11%	11%	9%	11%
<b>Despesas de Pessoal / RCL</b>											
<b>Brasil</b>	<b>45%</b>	<b>40%</b>	<b>51%</b>	<b>56%</b>	<b>53%</b>	<b>62%</b>	<b>66%</b>	<b>65%</b>	<b>63%</b>	<b>57%</b>	<b>40%</b>
Norte	50%	51%	47%	49%	59%	58%	54%	56%	54%	51%	41%
Nordeste	43%	37%	45%	49%	48%	62%	62%	58%	55%	56%	43%
Sudeste	48%	42%	53%	65%	56%	58%	66%	70%	65%	55%	39%
Sul	39%	34%	58%	55%	53%	71%	70%	69%	68%	61%	35%
Centro-Oeste	41%	37%	44%	41%	45%	75%	73%	66%	67%	65%	45%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Obs.: Em 1997 as informações sobre São Paulo não foram incluídas.

No entanto, para a obtenção do equilíbrio fiscal macroeconômico nacional, torna-se essencial se obter uma adequada administração dos recursos públicos nas esferas subnacionais. Assim, a correta avaliação do comportamento das finanças públicas dos estados e municípios implica a necessidade de se estudar essas unidades da federação como elementos distintos e diferentes entre si, tendo em vista as características políticas e institucionais peculiares a cada deles.

Na medida em que o processo de negociação política por recursos públicos constitui fator de extrema relevância na construção do sistema federal, este processo pode não ser percebido se essas unidades forem tomadas como um único agente coletivo no processo de negociação política (MAY, 1969).

Uma vez descrito o comportamento das finanças públicas estaduais brasileiras nos anos noventa, passamos a investigar a essência deste comportamento. Acreditamos que por trás dos processos democráticos de escolha da organização política da sociedade encontram-se as razões primeiras a permitir a compreensão do comportamento dos gastos públicos, assim como da tendência à geração de déficits fiscais nos governos estaduais.

## **2 – ECONOMIA POLÍTICA DO GASTO E DO DÉFICIT PÚBLICO: ESTADO, BENS PÚBLICOS E FEDERALISMO**

Muito já foi discutido e apresentado na literatura internacional sobre os motivos determinadores do comportamento das relações sociais. Neste sentido busca-se aqui fundamentar a conveniência analítica de se utilizar para o caso brasileiro modelos de economia política para interpretação e descrição da política fiscal.

Ao longo do tempo, fica claro que qualquer concepção voltada a explicar a decisão humana, pelo menos a de cunho econômico, não se sustenta se não considerar que o ser humano age sempre racionalmente, buscando obter vantagens pessoais que contribuam para satisfazer seus desejos.

Nesse sentido, a ação de indivíduos, através de grupos com interesses comuns, não pode ser compreendida como um todo autônomo, no qual seus componentes atuam em benefício do bem comum do mesmo, mas sim que seus membros agem motivados por interesses pessoais, ou seja, quando envolve questões econômicas, o comportamento centrado nos interesses individuais se seus participantes é a regra geral dos grupos.

Como afirma OLSON (1999),

*“A noção amplamente difundida, presente em todas as ciências sociais, de que os grupos tendem a promover seus interesses é, portanto, injustificável, pelo menos quando se baseia, como geralmente ocorre, na pressuposição (às vezes implícita) de que os grupos agem em interesse próprio porque os indivíduos também o fazem. ... Portanto, a costumeira visão de que grupos de indivíduos com interesses comuns tendem a promover esses interesses parece ter pouco mérito, se é que tem algum.”*  
(p. 15)

Com base nessas considerações, qual seria então a lógica da existência do Estado, ou da união de uma sociedade sob a égide de um Estado? Do Estado espera-se que promova os interesses comuns de seus cidadãos. Essa noção remonta a Aristóteles, em sua *Ética*, para quem, assim como os homens cumprem suas jornadas unidos, objetivando uma vantagem particular e como forma de prover produtos essenciais aos propósitos da vida, a associação política se constituiu e continua a existir, pelas vantagens gerais que traz.

A lógica da atuação em grupo se faz sentir quando, isolada e independentemente, o indivíduo não consegue atender de forma eficiente, ou adequada, seus interesses puramente pessoais ou individuais. É por esta razão que as organizações são criadas, mas, embora a característica básica delas seja sua faculdade de promover interesses comuns de grupos de indivíduos, freqüentemente elas também servem para atender interesses individuais e só por esta razão é que sobrevivem.

Uma ideologia como a democracia ou o comunismo, uma religião, uma língua, ou mesmo uma herança cultural comum aos seus cidadãos funciona como elemento de aglutinação de muitas nações, pelas quais extraem sua unidade e apoio à justificar a manutenção do Estado. Além disso, esse Estado também é importante do ponto de vista econômico, pois sem a lei e a ordem por ele proporcionada não há condições para o desenvolvimento de qualquer atividade econômica mais organizada. No entanto, apesar de sua importância, não se observa no mundo moderno a existência de qualquer Estado que tenha se mantido através de contribuições voluntárias de seus cidadãos, o que passa a exigir, para sua subsistência a cobrança de impostos (pagamentos compulsórios).

A cobrança de impostos pelo Estado torna-se questão fundamental para a sua existência na medida em que ele se constitui numa organização que oferece bens públicos a seus cidadãos. Como os serviços por ele prestados têm elevado custo de produção, haja vista seu caráter não excludente, isto é, para estarem disponíveis para alguém deverão estar disponíveis a todos os seus participantes, eles têm que ser financiados. No entanto, deve-se destacar que como os benefícios proporcionados pelos serviços prestados pelo Estado são essencialmente públicos,

ou seja, não podem ser negados a nenhum dos cidadãos, não há incentivo a contribuições voluntárias, pois mesmo que o indivíduo não tenha participado de seu financiamento, ele não poderá ser alijado do consumo. Nesse sentido, nos grandes grupos não se percebe qualquer possibilidade de surgimento da cooperação entre seus participantes, pois mesmo tendo objetivos comuns, suas ações são de tal forma limitadas e descoordenadas que não são percebidas individualmente nem coletivamente.

No entanto, em grupos com pequeno número de membros, a participação individual tende a ser mais ativa, de forma cooperada, no sentido sua atuação para o sucesso do grupo pode ser percebida por qualquer um, fazendo com que a busca racional e voluntária de um interesse individual gere comportamento grupal. Nesse sentido, os interesses comuns dos pequenos grupos são providos de forma mais eficiente pelos pequenos grupos que pelos grandes, pois neste último, a busca do interesse individual só pode ser atendida por coerção externa ao próprio grupo.

É neste contexto que se percebe a importância dos partidos políticos, visto conformarem grupos menores, com interesses próprios, em que a ação individual permite atingir mais adequadamente seus objetivos. Seus objetivos podem ser mais facilmente alcançados, visto que os políticos, ao serem eleitos, usam o poder outorgado de modo a legislar e produzir as condições para a alocação política dos recursos econômicos.

Dessa forma, como afirma SILVA (1998),

*“... os políticos e burocratas representam seus interesses dentro do Estado e agentes privados se organizam coletivamente para agir sobre a máquina governamental para conseguir algum tipo de alocação política de recursos econômicos. Estas alocações, geralmente representadas por transferências de renda, são acompanhadas de conflitos entre diversos grupos de interesse que competem entre si para garantir maiores benefícios.” (p.41)*

Esta visão de Estado contraria frontalmente a concepção tradicional presente na teoria neoclássica, que ao desconsiderar aspectos institucionais, históricos e culturais, gerou excessiva generalização com pouca aderência ao mundo real.

Segundo a concepção neoclássica tradicional, o governo se constitui num agente benevolente que conhece a função utilidade da sociedade e atua, oferecendo bens públicos, no sentido de maximizá-la. Nesse sentido, a princípio não haveria condição para a geração de excesso de oferta de bens públicos ou de déficit fiscal. No entanto, assim como o mercado que muitas vezes falha, ao prover eficientemente bens aos consumidores, também o Estado não consegue atender eficientemente os interesses da sociedade de forma ótima (PRZEWORSKY, 2003). Dessa forma, percebe-se que a existem falhas de mercado que freqüentemente impedem a alocação ótima de recursos na oferta de bens públicos, com impactos significativos na geração de déficits orçamentários governamentais.

Na teoria neoclássica do setor público ao tomar o governo como um agente benevolente que busca maximizar o bem-estar da sociedade, estão implícitos dois pressupostos: a) existe um sistema político capaz de revelar as preferências dos cidadãos e b) o governante conhece essas preferências e buscará atendê-las.

No entanto, mesmo numa concepção de modelo neoclássico, a alocação Pareto-Ótima de recursos pelo Estado, só seria possível em se tratando de bens públicos puros, ou seja, cujo consumo é rigorosamente não-rival e não excludente, mas que segundo OAKLAND (1987) raramente são percebidos ou encontrados no mundo real. A maioria dos bens públicos envolve características de não-rivalidade e não-exclusão próprias as quais passariam a exigir uma análise específica para cada uma delas, já que as condições de equilíbrio microeconômico seriam diferentes para cada tipo de bem (BAIA, 2001). Nestes casos, as falhas de mercado conduzem a:

- a) Subconsumo, se os bens públicos forem não-rivais e como forma de financiar sua produção for cobrado um preço (por outro lado, se não houver cobrança pelo uso do bem e não tendo como financiá-lo, observar-se-á uma sub-oferta do mesmo); e



- b) Consumo excessivo, se for oferecido gratuitamente (o que deverá ocorrer caso o custo de transação seja superior ao custo de produção), ou se for provido uniformemente a toda a sociedade, pois a quantidade consumida será maior que aquela consumida se for oferecida pelo mercado tanto para bens passíveis de exclusão como não excludentes.

Com isso, percebe-se que o excesso de provisão de bens públicos conduz naturalmente a um gasto crescente e à geração contínua de déficits públicos. No entanto, apesar de dar conta de explicar as crescentes demandas por bens fornecidos pelo Estado, a abordagem neoclássica torna-se bastante parcial, na medida em que não consegue explicar a alternância de períodos de equilíbrio e de desequilíbrios fiscais.

Além disso, várias falhas existentes no sistema político impedem que o governo possa atender eficientemente os interesses da sociedade. Segundo TULOCK (1998), uma vez que as preferências agregadas não são transitivas, elas não podem ser ordenadas unidimensionalmente e, portanto, não é possível a obtenção de uma situação de equilíbrio estável, gerando ciclos políticos. No entanto, as soluções são determinadas por agentes que no governo determinam a ordem em que as preferências deverão ser atendidas.

Mesmo a democracia não representando um sistema perfeito de revelação das preferências sociais, configura-se, na prática, como a mais desejável e adequada existente, na medida em que, se constitui na forma de organização política que mais consegue se aproximar das referências reais, apesar de apresentar *“um viés para o excesso de gasto em bens públicos, em razão das falhas de mercado e das falhas do sistema político”* (BAIA, 2001, p. 31).

Como pode ser deduzido de PRZEWORSKY (1995), não apenas as teorias econômicas da democracia, mas todas as teorias que vêem as decisões governamentais como respostas a demandas externas falham em considerar que os governos podem ter capacidade institucional e que os dirigentes estatais podem ter vontade de agir independentemente de influências externas. Em vez de atender às demandas, o Estado pode ofertar políticas autonomamente, seja no auto-interesse

dos próprios governantes, seja no interesse público, conforme interpretação dos governantes.

Num regime democrático, o eleitor escolhe seu representante de forma racional, ou seja, analisando o custo e o benefício privado de se votar num candidato, maximizando seu retorno pessoal em termos de bens públicos, transferências de renda e a alocação política de recursos econômicos disponíveis pelo governo. Entretanto, como mostra DONWS (1999), dentro do processo de escolha coletiva, o eleitor tem pouco incentivo a obter informações sobre os candidatos. Duas são as razões: primeiro por que esse procedimento tem custo e, segundo, por que tendo consciência da pouca importância de seu voto individual na decisão coletiva, o custo de oportunidade de um voto inadequado aos seus interesses, por falha ou falta de informações, é bastante reduzido. Gera-se assim, a chamada ignorância racional.

A falha no processo de escolha política, provocada pela ignorância racional, permite que o Estado seja pressionado pela formação de *lobbies* e por atividades de *rent-seeking* de grupos particulares de interesses. Se para OLSON (1999) a competição entre os diferentes grupos de interesse pode criar um conflito distributivo severo para o Estado, para SCHUMPETER (1984), a atuação de grupos de pressão e dos próprios políticos, que representam grupos cujos membros se propõem a agir de forma combinada para obtenção do poder político para uso de seus próprios interesses privados afastam a democracia do interesse público.

Os modelos baseados na escolha racional demonstram que nos sistemas democráticos existe uma tendência natural à geração de oferta e demanda de bens públicos acima da quantidade limite ótima, pois independentemente de quais forem os interesses pessoais dos governantes públicos, seu objetivo será sempre a utilidade privada. Dessa forma, os agentes políticos agindo racionalmente, objetivam a maximização de sua própria carreira política, estabelecendo, para tanto, suas prioridades de decisão. Logo, quanto maior o orçamento disponível maiores serão as chances de evolução de sua carreira política.

Teoricamente deve-se esperar a existência de um ponto ótimo de oferta de bem público, na medida em que essa oferta comporta benefício marginal decrescente e custo marginal de produção crescente. Aqui, a quantidade ótima seria correspondente à igualdade entre o custo e o benefício marginal.

No entanto, várias situações podem justificar a oferta de bens públicos acima do ponto ótimo. Primeiro, do ponto de vista do gestor político ou também da burocracia estatal os custos de produção devem ser encarados como benefícios políticos, pois sua produção permite a geração de renda e emprego aos eleitores. Nesta circunstância, na ausência de restrições institucionais, a quantidade ofertada tenderá sempre a superar o nível Pareto-ótimo. Segundo, a ocorrência de interesse mútuo entre os produtores dos insumos adquiridos para a produção de bens públicos e os próprios políticos, também concorre para reduzir o custo de produção desses bens percebido pelo político, gerando, assim, renda adicional que amplia as possibilidades para desenvolver sua carreira política. Em terceiro lugar, ainda dentro de um regime político democrático, antevendo que a reeleição não ocorrerá e que o atual governo será sucedido por um outro com interesses divergentes, em termos de prioridades e representação, e, portanto, com mudanças nos bens públicos ofertados e, na ausência de restrições institucionais, o político no poder pode ampliar a oferta do bem público, que provavelmente terá sua oferta futura reduzida, ou então pode antecipadamente comprometer os recursos existentes disponíveis para o futuro governo. Em ambos os casos, a oferta de bens públicos tenderá a superar a quantidade ótimo-paretiana.

A Escola da Escolha Pública pressupõe que a decisão do candidato e dos partidos políticos, para atingir seus objetivos, é pautada nas preferências do eleitor mediano. Essa seria, assim, a maneira adequada para vencer as eleições.

Do lado da demanda de bens públicos, considerando a abordagem do eleitor mediano, tradicional nos modelos de escolha pública racional, especialmente em se tratando de um país pobre, com concentração de renda e que pratique tributação progressiva, o eleitor sendo pobre e isento de tributação, agindo racionalmente, assumirá a despesa pública como um benefício, pois implica aumento de emprego e renda, sem custo adicional sob a forma de impostos e com isso, tende a eleger o

político gastador. Nessa situação, a quantidade demandada de bens públicos tenderá a superar a quantidade Pareto ótimo.

Ainda por esta Escola do pensamento econômico, o eleitor pode sofrer de alguma ilusão fiscal, na medida em que não tem informações suficientes para perceber que o bem público demandado deve ser financiado com impostos. Para ele esse financiamento pode ser postergado sob a forma de endividamento a ser pago por gerações futuras e assim, sente-se como se houvesse ocorrido um aumento da riqueza nacional.

Complementarmente, como afirma BAIA (2001), a abordagem institucionalista, da chamada Nova Economia Institucional, absorve completamente as conclusões dos modelos de escolha pública racional, para a geração de uma oferta e demanda de bens públicos acima do nível Pareto-Eficiente, mas acrescenta base histórica a essas conclusões. Assim, essa situação decorre do fato do Estado ter atingido, no século XX, proporções inéditas face às transformações tecnológicas (transporte, comunicação e saúde), demográficas (aumento da expectativa de vida e urbanização), políticas (*Welfare State* e burocracia weberiana) e culturais (keynesianismo, socialismo e desenvolvimentismo).

No entanto, apesar dos últimos anos, em especial a partir do início dos anos noventa, ter se caracterizado pela redefinição do papel e das atividades do Estado, não há ainda hoje sinais claros de que o tamanho absoluto do mesmo venha se reduzindo.

Um outro elemento importante para entender a geração de gastos públicos excessivos na produção de bens públicos e, por conseguinte, explicando a geração freqüente de déficits fiscais encontra-se na organização federativa do Estado.

Segundo OLSON (1999), os incentivos econômicos não são os únicos possíveis à formação de grupos de interesse e pressão. Muitas vezes as pessoas são motivadas por objetivos de cunho social e psicológico, denominados, por vezes, de “status socioeconômico”, estabelecendo um elo entre posição econômica e

posição social, mas que se traduz como prestígio pessoal e auto-estima (benefícios individuais e não coletivos), que induz a atuação grupal.

*“Há um caso em que os incentivos sociais podem ser perfeitamente capazes de provocar a ação grupal em um grupo latente. É o caso do grupo “federativo”: um grupo subdividido em uma série de pequenos grupos, cada um dos quais com suas razões para se unir aos outros em uma federação que represente o grande grupo como um todo. Se a organização central ou federativa prover algum serviço para as pequenas organizações constituintes, estas poderão ser induzidas a utilizar seus incentivos sociais para fazer com que os membros de cada pequeno grupo contribuam para a consecução das metas coletivas do todo grupal. Portanto, as organizações que empregam incentivos sociais seletivos para mobilizar um grupo latente interessado em um benefício coletivo têm de ser federações de grupos menores. O ponto mais importante, contudo, é que os incentivos sociais são importantes principalmente no pequeno grupo e só desempenham um papel de certa importância no grande grupo quando este é uma federação de grupos menores.”*

*“Os grupos pequenos o bastante para serem classificados como “privilegiados” e “intermediários” são, portanto, duas vezes abençoados: eles têm ao seu dispor não somente incentivos econômicos como, talvez, incentivos sociais que podem levar seus membros a trabalharem para a consecução de benefícios coletivos.” (p. 75)<sup>1</sup>*

Federação, sob o aspecto político constitui um regime em que há vários níveis de governo – nacional e subnacionais, que têm algum nível de autonomia legislativa e administrativa. Nesse sentido, a descentralização, caracterizada pela autonomia para eleger seus poderes executivos e legislativos e de poder criar suas próprias leis (desde que não entrem em conflito com as do nível central) e certa autonomia fiscal,

---

<sup>1</sup> Para Olson, existem três tipos de grupos de pressão para obter bens públicos e transferências: os privilegiados, os intermediários e os latentes, pequenos, médios e grandes, respectivamente. O grupo privilegiado caracteriza-se por contar com pelo menos um componente que é tão beneficiado pelo bem público que pode chegar a oferecê-lo por iniciativa privada. O intermediário, por sua vez, é composto por um número de membros não suficientemente grande que impeça que cada participante mantenha-se ciente das ações dos outros, de forma a permitir a atuação cooperada entre seus membros. Já o grupo latente caracteriza-se por um número tão grande de membros que não surge a cooperação entre eles, apesar de terem interesses comuns, mas sua atuação é totalmente descoordenada.

torna-se o aspecto mais relevante da federação. Já sob o aspecto econômico, federalismo fiscal compreende um desenho institucional de distribuição de receitas e encargos entre diversos níveis de governo, ou seja, pressupõe certa descentralização no poder de cobrança de impostos e na provisão de bens públicos, com relativa autonomia orçamentária.

A principal razão para a existência de diversos níveis de governo e, portanto, de uma organização federativa, deve-se ao fato de que: 1) os bens públicos têm abrangência geográfica diferente e devem, portanto, serem oferecidos pelo nível compatível e 2) os habitantes de diferentes locais (regiões, estados e municípios) podem ter preferências diferenciadas em relação aos bens públicos e sua provisão pelo governo central de forma uniforme pode resultar em menor satisfação geral e, portanto, menor eficiência que se ofertados pelos governos locais.

Em relação à eficiência da oferta de bens públicos entre os diversos níveis de governo, MUSGRAVE e MUSGRAVE (1980), desenvolvendo em trabalho seminal uma teoria econômica do federalismo, alertam que a oferta centralizada de todos os bens públicos não seria eficiente e, num desdobramento da teoria neoclássica das funções do Estado e da teoria dos bens públicos, propõem uma tipologia das funções do Estado. Segundo eles, de forma geral, três são as funções do Estado: 1) função alocativa, que visa à provisão de bens públicos; 2) função distributiva, voltada à geração de uma distribuição de renda mais adequada que aquela que o mercado por si mesmo faria; e 3) função estabilizadora, através da condução de políticas de estabilização de preços e emprego. Nos casos de países não desenvolvidos ou subdesenvolvidos, pode-se incluir, também, 4) função de desenvolvimento, com o objetivo de crescimento com alterações estruturais e elevação do padrão de vida da sociedade como um todo.

Para assegurar uma estrutura institucional eficiente, os autores acima sugerem que as funções de distribuição de renda e de estabilização devem ser deixadas a cargo do governo federal. Essa atribuição se justifica na medida em que as unidades subnacionais apresentam “vazamentos” por se tratarem de unidades mais sujeitas aos fluxos de fatores de produção. Se a estas unidades fossem atribuídas essas funções, políticas de transferência ou de estabilização de renda e

preços promoveriam a migração de famílias e firmas, como também, muitas vezes, a exportação de impostos locais, impedindo ou ao menos dificultando a racionalização das políticas públicas adotadas.

No que diz respeito às atividades ligadas à função de desenvolvimento, parece claro que políticas orientadas pelo governo central são mais indicadas, especialmente se houver necessidade de elevado volume de recursos para investimento. No entanto, para os casos em que sejam necessários experimentos e maior adequação dos projetos à realidade local, a função de desenvolvimento será melhor desempenhada pelos níveis inferiores de governo, podendo haver supervisão do governo central, ou parceria entre os diversos níveis de governo e até mesmo com o setor privado.

A principal razão de existência da estrutura federativa encontra-se na função alocativa. A questão central está na provisão de bens e serviços públicos compatíveis com as preferências dos habitantes da região beneficiada e que por eles seja financiada. Alguns bens e serviços públicos, como segurança nacional e a política externa, beneficiam toda a população do país e, portanto, devem ser providos pela União. Por outro lado, existem serviços, como iluminação pública, coleta de lixo e saneamento básico, que beneficiam diretamente um grupo restrito, sendo, assim, bens públicos locais. Portanto, se levarmos em consideração a eficiência de todo o setor público, cada nível de governo deve ser responsável pela provisão dos bens e serviços públicos cujos benefícios são auferidos apenas dentro de sua jurisdição. Caso contrário, incorrer-se-á em ineficiências. Se a provisão do bem ou serviço público não atender toda a comunidade algumas famílias pagarão impostos sem, no entanto, consumir o bem, reduzindo o benefício total percebido por elas e levando também a um aumento da demanda por aqueles que o consomem, visto não pagarem totalmente por esses bens e serviços públicos. Por outro lado, se a provisão do bem ou serviço extrapolar os limites da jurisdição do nível de governo, aqueles que estão fora de sua jurisdição extrairão benefícios sem qualquer custo, desincentivando sua produção.

Teoricamente, contudo, isto implicaria na existência de tantos níveis de governo quanto fossem as áreas contendo população em usufruto dos benefícios

proporcionados pelos bens e serviços públicos ofertados, incluindo um aparato burocrático próprio<sup>2</sup>. No mundo real, entretanto, observa-se que um número reduzido de instâncias governamentais é suficiente para atender a provisão necessária de bens e serviços públicos. Talvez a principal razão desse limitado número de instâncias governamentais esteja associada ao elevado custo fixo de se manter uma estrutura administrativa e burocrática exigida para cada nível de governo.

Para GRAMLICH (1993), a função alocativa evidencia constante tensão entre os mecanismos de cooperação e competição dentre as localidades e entre as esferas inferiores de governo e o governo central. Esses conflitos entre o governo federal e os locais ocorrem pois cada um dos níveis de governo representa os interesses de diferentes grupos de eleitores e de pressão.

Por outro lado, a racionalidade indica que os bens e serviços públicos devem ser providos e financiados pelo mais baixo nível de governo possível, de forma que os benefícios sejam absorvidos pela comunidade local e que eventuais vazamentos devem ser corrigidos através de transferências.

*“I agree that public services should be provided by the lowest level of government possible, or the jurisdiction spanning the smallest area over which benefits are distributed. If those outside the jurisdiction receive some of the marginal benefits of these public services, the best cure against underspending is open-ended matching grants, with the matching rate equal to the share of the marginal benefits received by outsiders.”* (GRAMLICH, 1993, p. 234)

Assim, somente os poucos bens e serviços públicos existentes, cujos vazamentos fossem grandes demais para serem corrigidos localmente, seriam oferecidos pelo governo federal.

Nesse sentido, caberiam aos governos locais os tributos sobre a propriedade de bens imóveis, os quais, no entanto, não geram receita adequada, por dificuldades

---

<sup>2</sup> A formalização de um modelo de escolha do tamanho ótimo do grupo de consumidores de determinado nível de serviço e, o seu inverso, de um modelo de determinação do nível ótimo de provisão de bens e serviços para determinado grupo de consumidores, pode ser encontrado em Buchanan (1965).



políticas, econômicas e administrativas, ficando os impostos pessoais (por sua capacidade de alterar a distribuição de renda e políticas de estabilização) sob competência federal. Entretanto, como muitos bens e serviços públicos seriam de competência dos governos locais surge, então o problema do desequilíbrio das finanças subnacionais.

Uma vez que as esferas subnacionais competem todas elas por transferências provenientes dos níveis superiores de governo, percebe-se que o comportamento *rent-seeking* da burocracia e dos governos locais.

As ligações entre atuação dos grupos de pressão, orçamento público e desequilíbrio fiscal podem ser entendidas a partir de um esquema de teoria dos jogos, desenvolvido de modo bastante simplificado e didático por SILVA (1998), segundo o qual, existe grande incentivo aos estados para competirem por transferências de renda. Dessa forma, o comportamento dos grupos de pressão ou dos caçadores de renda que competem entre si por recursos provenientes do governo federal configura uma ação racional e, portanto, natural e recorrente num ambiente de competição política por transferências.

Dada a existência de transferências num sistema federativo, a restrição aos gastos públicos estaria em princípio mais flexibilizada gerando maiores condições para um aumento do déficit ótimo (WERNECK, 1995), justificando assim o comportamento *rent-seeking* dos governos locais.

A questão das transferências foi estudada não só a partir da eficiência e da equidade, mas também sob o enfoque político. Segundo GROSSMAN (1994), o político federal é um maximizador de votos, que usa seu controle sobre as transferências federais para influenciar as decisões eleitorais dos estados ou municípios, seja através dos políticos ou de grupos de pressão regionais, representados pelos burocratas locais que também demandam aumento de transferências de modo a ampliar seu poder local.

Além disso, como salienta GRAMLICH (1993),

*“with these grants, government officials at lower levels of government become primarily grant procurers or rent seekers rather than economical managers of public affairs. With all these caveats, it is unclear how important a rationale for general purpose grants is provided by the vertical imbalance argument.” (p. 230)*

Com base nessas observações, pode-se concluir que apesar do federalismo se constituir na organização política mais democrática, por incentivar a participação do cidadão na administração dos destinos do Estado, especialmente em países territorialmente muito extensos ou histórica e culturalmente muito diversificados, ele encerra muitos riscos de ineficiência alocativa. Cabe assim, ao governo federal estabelecer as regras institucionais básicas que garantam a preservação da eficiência econômica geral da federação.

*“Que sentido há em cobrar de governadores e prefeitos um senso de responsabilidade macroeconômica que não é sua função e não está na sua agenda? Certamente eles se preocupam com essas questões na qualidade de cidadãos. O que não se pode perder de vista é que a função estabilizadora é, por natureza, federal e cabe à União estabelecer as restrições cabíveis.” (BAIA, 2001, p. 158)*

Dessa forma, a concepção de uma Lei de Responsabilidade Fiscal, não deve ser entendida como uma forma de exigir um comportamento dos gestores das esferas subnacionais do regime federativo que não lhe compete a princípio, mas sim como o estabelecimento de restrições fiscais que se caracterizam como regras de coordenação da função estabilizadora do governo federal, que se torna sua execução mais eficiente e transparente quando definidas por lei geral.

Estabelecidas as bases para a compreensão do comportamento do déficit e dos gastos públicos estaduais como uma questão de economia política, deve-se verificar a significância dos fatores históricos, políticos e institucionais para a investigação deste comportamento.

### **3 – OS DETERMINANTES NÃO ECONÔMICOS DOS GASTOS PÚBLICOS**

A fundamentação da análise empírica proposta, a ser apresentada mais adiante no presente trabalho, pode ser encontrada na literatura, caracterizada pela existência de diversos estudos que buscam estudar e explicar o papel das variáveis não econômicas no comportamento fiscal dos governos nacionais e subnacionais.

Observa-se, nos últimos anos um crescente avanço nos estudos, efetuados tanto por economistas como por cientistas políticos, que buscam relacionar o sistema político com o desempenho econômico.

A maior parte da literatura sobre o tema, mas não sob o aspecto fiscal, baseia-se nos modelos teóricos desenvolvidos em meados da década de setenta, dentre os quais destacam-se os trabalhos de NORDHAUS (1975), segundo o qual os partidos governantes definem a sua permanência no poder como objetivo máximo e HIBBS (1977), para quem o objetivo de alcançar o poder por parte dos partidos políticos é o de poder conduzir as políticas macroeconômicas de sua preferência, considerando suas bases eleitorais. Assim, enquanto os partidos de direita prefeririam o controle da inflação, mesmo que à custa de maior desemprego, os partidos de esquerda fariam a opção oposta.

Entretanto, a partir do desenvolvimento da teoria das expectativas racionais, passou-se a aceitar a idéia de que se o eleitor consegue antecipar racionalmente as conseqüências das decisões governamentais, então isso impõe limite ao poder de manipulação das variáveis econômicas por parte dos governantes, introduzindo na literatura novos conceitos teóricos, como da assimetria de informações e da competência administrativa (PERSSON e TABELLINI, 1990).

Baseados na noção de expectativas racionais, ALESINA (1987) e ALESINA e ROSENTHAL (1995) investigaram a influência de governos majoritários e

minoritários no desempenho econômico dos EUA. Nesses trabalhos, encontraram-se evidências de que nas eleições legislativas realizadas no meio do mandato presidencial, os eleitores tendem a entregar a maioria parlamentar ao partido de oposição, como forma de moderar as políticas do governo quando estas tendem a ser muito inflacionárias ou recessivas. Assim, com a perda da maioria parlamentar pelo chefe do Executivo, observa-se que, na parte final do mandato presidencial, as políticas econômicas executadas refletem uma combinação das preferências de democratas e republicanos.

ALESINA, ROUBINI e COHEN (1997), estudando uma amostra de dezoito países desenvolvidos, observam relação causal significativa entre diferenças ideológicas dos governantes e a evolução da inflação e do desemprego nos primeiros anos de um governo. No entanto, essa influência parece ser mais forte em países bipartidários, ou com dois grupos de partidos com ideologia bem definida, que em países caracterizados por sistemas multipartidários.

Ainda analisando simultaneamente o efeito da orientação ideológica dos governos e do tipo das organizações sindicais sobre o desempenho macroeconômico, estudos como os de ALT e LOWRY (1994) e de BLAIS, BLAKE e DION (1993) confirmam as concepções tradicionais sobre a relação que existe entre redução da inflação em governos de direita e redução do desemprego quando em governos de esquerda. No entanto, outros trabalhos como o de GARRET (1998) demonstram que na verdade é a interação entre ideologia do governo e tipo de estrutura sindical que influencia os resultados macroeconômicos. Países governados por partidos de esquerda, caracterizados por disporem de organizações sindicais fortes e centralizadas, geralmente estimulam o crescimento econômico, através da redução da inflação e do desemprego. Já os melhores desempenhos econômicos para países governados por partidos de direita estão associados a estruturas sindicais fracas e descentralizadas.

Especificamente para a América Latina, os poucos trabalhos existentes que investigam a importância das instituições políticas sobre o desempenho macroeconômico mostram que governos de esquerda gastam mais do que governos

de direita (AMES, 1987) e que o desemprego aumenta menos sob governos de esquerda ou de centro do que sob governos de direita (BORSANI, 2000).

Quanto às relações entre política e o resultado fiscal, os trabalhos existentes (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997 e ALESINA e ROSENTHAL, 1995) concluem que governos unipartidários conseguem responder mais rapidamente a eventuais desequilíbrios orçamentários e também apresentam maior capacidade para implementar ajustes fiscais necessários.

Além disso, trabalhos nesta linha de pensamento, evidenciam a importância da instabilidade política na determinação de resultados fiscais diferentes entre países, na medida em que se observa maior incidência de déficits fiscais em países caracterizados por governos de curta duração.

*“During the period 1979-85, there is a clear tendency for larger deficits in weaker governments, where weakness is indicated by a short average tenure of government and by the presence of many political parties in the coalition.” (ROUBINI e SACHS, 1989, p. 33).*

Dessa forma, observa-se na literatura corrente sobre a economia política da administração dos recursos fiscais por parte dos governos o consenso de que não é possível compreender a evolução dos resultados fiscais apenas a partir dos elementos econômicos a eles subjacentes. Fatores de natureza política e institucional, como mudanças de regime institucional, legislação eleitoral e instituições orçamentárias são tão importantes quanto os fatores econômicos na determinação do déficit público.

Assim, para se compreender adequadamente o comportamento do déficit primário dos estados brasileiros nos anos noventa, torna-se necessário não se limitar aos aspectos econômicos envolvidos, mas incorporar ao estudo elementos analíticos de natureza política e institucional.

No entanto, não se encontram na literatura modelos voltados especificamente à explicar o comportamento das finanças públicas subnacionais (Von Hagen, 1992).

O que se percebe é que os trabalhos desenvolvidos transferem, para o nível regional ou local, os modelos desenvolvidos para explicar o comportamento das variáveis fiscais de um país.

Esses trabalhos, voltados para a investigação da condução da política fiscal no contexto da escolha pública estão baseados em modelos referenciais desenvolvidos por BARRO (1979 e 1989), segundo os quais os déficits são conseqüências naturais de elevação temporária dos gastos públicos (causada por fatores imprevisíveis). Da mesma forma, ainda segundo os modelos desse autor, os déficits fiscais são plenamente justificáveis em momentos em que são observadas reduções temporárias da receita, devido ao ciclo recessivo da atividade econômica nacional ou regional, pois eles funcionariam como instrumento de política fiscal contra-cíclica.

Nesta linha de pesquisa, ISSLER e LIMA (1999), estudando o caso brasileiro, no período 1947-1992, concluem que o equilíbrio orçamentário é obtido no longo prazo a custa da manutenção de elevadas taxas de inflação no país, pois apesar de existir uma restrição intertemporal de recursos do governo, os déficits fiscais públicos são eliminados por aumento dos impostos quando foram gerados por redução de impostos e quando é gerado por aumento dos gastos, o re-equilíbrio se dá pelo corte de gastos adicionais e por aumento dos impostos, especialmente através de senhoriagem.

Pode-se classificar a literatura existente sobre as causas políticas e institucionais do déficit público a partir dos trabalhos de ALESINA, ROUBINI e COHEN (1997); ALESINA e PEROTTI (1996) e ALESINA e PEROTTI (1995), em agrupamentos distintos entre si, segundo seu enfoque mais específico.

Assim, num primeiro grupo, observa-se que o elemento central de análise está no comportamento oportunista do gestor dos recursos públicos, que percebendo dispor de informações privilegiadas, faz uso de seu poder discricionário para obter vantagens políticas. Esse grupo, denominado de abordagem oportunista, pode ser subdividido em três frentes diferentes de abordagens. A primeira frente relaciona o déficit público à idéia de que o eleitor está sujeito a ilusão fiscal.

Baseados em NORDHAUS (1975), os trabalhos deste grupo argumentam que o uso do déficit fiscal pelos governantes aumenta suas possibilidades de reeleição, na medida em que os eleitores percebem os efeitos das despesas mas não enxergam os aumentos de impostos no futuro (FIORINA e NOLL, 1978; e MILESI-FERRETI e SPOLAORE, 1994). Contrariando as conclusões dos estudos desta frente, em recente trabalho, MENEGUIN e BUGARIN (2001) encontram evidências de que na medida em que existe a possibilidade de reeleição, os governantes não se sentem propensos a aumentar o endividamento do estado, pois teriam que arcar com a dívida resultante num segundo mandato.

Uma segunda frente deste primeiro grupo, fazendo uso de modelos intertemporais de alocações de recursos, estabelece que a geração de déficit fiscal pelo governante atual está associada à busca de sua preservação no poder por ampliar sua capacidade de condicionar a escolha do seu sucessor (PERSSON e SVENSSON, 1989 e ALESINA e TABELLINI, 1990).

Já num enfoque do tipo *tax smoothing* dos déficits fiscais, a terceira frente enfoca a questão concebendo que os encargos tributários decorrentes do déficit público podem ser distribuídos através de gerações, podendo se constituir para as futuras gerações numa herança negativa. Desta forma, os efeitos de políticas orçamentárias do presente sobre as gerações futuras, mediante programas de seguridade social e políticas de endividamento, podem ter implicações na poupança privada, investimentos ou distribuição de riqueza entre gerações (AYAGARI, 1989 e BALL, ELMENDORF e MANKIW, 1995).

De forma diferente do primeiro grupo, o segundo grupo aborda o déficit orçamentário como decorrente de interesses distribuídos geograficamente. Analisa-se neste enfoque, os aspectos relacionados à jurisdição beneficiada e à ineficiência decorrente de distribuições de cunho político e eleitoral (RICH, 1989; WEINGAST, SHEPSLE e JOHANSEN, 1991; e NOVAES e ROSENBLAT, 1991).

O terceiro grupo, sobre os aspectos políticos dos déficits fiscais e da condução da política fiscal, ressalta os conflitos entre *policymakers* ou partidos políticos que exercem influência simultânea sobre as decisões orçamentárias, o

comportamento oportunista do governo e a habilidade dos partidos políticos de exercerem manipulações estratégicas com propósitos eleitorais (ALESINA e TABELLINI, 1990; ALESINA e DRAZEN, 1991; MILESI-FERRETI e SPOLAORE, 1992; VELASCO, 1997; e HALLERBERG e VON HAGEN, 1997). Neste grupo, apesar de racional, o eleitor dispõe de informação imperfeita e assim, por possuírem mais informações, os governadores sentem-se mais livres para conduzir a política fiscal de forma distorcida próximo às eleições, visto que os efeitos dessa atitude só serão percebidos após o pleito (ROGOFF, 1990). Entretanto, conforme afirmam BESLEY e CASE (1995), se houver possibilidade de um governo não se reeleger, torna-se muito mais freqüente a ocorrência de aumento de tributação em seu estado.

Finalmente, o último grupo enfatiza as instituições orçamentárias, entendidas como o conjunto de regras e regulamentações por intermédio do qual o orçamento é definido, aprovado e implementado, tais como: procedimentos orçamentários (SANGUINETTI e TOMMASI, 1997); sistemas políticos, política eleitoral e processo eleitoral (FISHER e KAMLET, 1984; LEIBFRITZ, ROSEVEARE e van den NOORD, 1994; POTERBA, 1994; e ALESINA e PEROTTI, 1996); influência da composição partidária e dos partidos políticos (ALT e LOWRY, 1994; ALESINA e PEROTTI, 1995; e POTERBA, 1996); competição entre partidos e a influência dela no resultado fiscal (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997); as diferenças de resultados decorrentes de um governo ser de partido único ou de coalizão partidária (HALLERBERG e VON HAGEN, 1997); influência do legislativo (KREHBIEL, 1990 e ALESINA e PEROTTI, 1996); e finalmente regras de controle ou metas como variável explicativa de resultados fiscais (VON HAGEN, 1991 e POTERBA, 1994).

Os estudos que buscam verificar como as instituições orçamentárias podem determinar as diferenças observadas nos resultados fiscais entre países têm evidenciado que as próprias instituições parecem ser endógenas. A princípio, as instituições podem ser alteradas como um resultado de desempenho fiscal insatisfatório. Assim, as escolhas de diferentes instituições podem se dar em função de certas variáveis sócio-políticas, as quais podem, por sua vez, exercer influência sobre o resultado fiscal e à própria escolha institucional. Normalmente, estados em que os eleitores desejam limites para gastos e impostos são também os mesmos em



que seus eleitores demandam pouco gasto público, tornando-se, assim, explícito o problema da endogeneidade. Alertam, portanto, para os perigos de se usar as instituições como variáveis explicativas na determinação de resultados fiscais.

Alguns estudos, no entanto, ressaltam que existe lentidão e custos altos para se promover mudanças institucionais e que, dessa forma, estas mudanças não seriam muito freqüentes, podendo, portanto, serem consideradas exógenas a curto e médio prazo.

Segundo ALESINA e DRAZEN (1991), um ajuste fiscal tem importantes implicações distributivas, tais como o aumento de impostos ou decidir como efetuar o corte de despesas, alguns grupos socioeconômicos podem tentar empurrar os custos do ajuste para outros grupos. Induzindo a uma guerra de interesses (*war of attrition*), onde cada grupo espera que os outros grupos façam concessões primeiro, esse processo conduzirá a um retardamento do ajuste proposto. Assim, a implementação de um ajuste fiscal não pode ser entendida assumindo que o governo tenha a capacidade de maximizar o bem-estar de um agente representativo da sociedade. Ao contrário, perceber que a diversidade de interesses dessa sociedade torna-se fundamental para se explicar a dificuldade para se promover o ajuste fiscal necessário. O consenso em torno da promoção de um plano de ajuste ocorreria quando uma consolidação política induzisse a uma resolução do conflito distributivo. Se isso se mostrar muito difícil de ocorrer, os ajustes fiscais não ocorrerão, mantendo o custo para a sociedade (VELASCO, 1997).

ROUBINI e SACHS (1989), estudando os determinantes políticos e econômicos dos déficits orçamentários de diversos países da OCDE, concluem que governos de coalizão apresentam maior expansão fiscal devido a três fatores:

*“First, the individual coalition partners in multi-party governments have distinctive interests and distinctive constituencies, ... so ... in the absence of strong coordination between members of the coalition to produce the “cooperative” outcome, the non-cooperative solution of no-budget-cutting is quite likely to arise. Second, individual coalition partners will often have enormous power to prevent a change in the status quo, though they will not typically have the power by themselves to implement a positive program of*

*change. In other words, coalition members will have a veto against change. Third, the enforcement mechanisms among coalition partners to assure the cooperative outcome will often be very weak.” (ROUBINI e SACHS, 1989, p.24).*

Desta forma, em governos de coalizão, a instabilidade política e o curto mandato governamental reduzem os incentivos para que os membros da coalizão ajam de modo cooperativo. Assim, o número de atores envolvidos no processo decisório e a sua percepção no que concerne à permanência dentro do jogo político interferem na condução da política fiscal tanto federal quanto estadual.

Trabalhando com informações para vinte países da OCDE no período de 1960-1995, PEROTTI e KONTOPOULOS (1998) concluem que, uma vez no poder, cada unidade política ao tomar decisões possui tendência a sempre gastar mais, visto que a sua decisão de gasto beneficia-a diretamente e o custo desta decisão não fica integralmente com ela, pois pode atribuir a todos os participantes da sociedade o fardo de pagar esta conta. Assim, a consequência na multiplicação destas unidades políticas na coalizão é a de expansão dos gastos totais visto que existe uma tendência de se preservar as escolhas de gastos de cada unidade política participante da coalizão.

VOLKERINK e HANN (2001) refazem o trabalho de PEROTTI e KONTOPOULOS (1998) e, com algumas modificações, investigam a posição do governo vis-à-vis a posição do governo no parlamento e à fragmentação política do mesmo. A idéia central consiste em verificar se existe uma coesão entre a decisão do governo e a decisão do parlamento. Os autores concluem que se o governo possuir maioria no parlamento, as decisões de ambos serão no mesmo sentido gerando o mesmo resultado sobre as variáveis macroeconômicas de um governo menos fragmentado politicamente. Caso ocorra o contrário, observa-se um resultado oposto a este, não bastando assim, analisar apenas as variáveis de fragmentação de política.

*“We find evidence that more fragmented governments have higher deficits, but governments that have a large majority in parliament have lower*

*deficits and so, ... political fragmentation does not seem to influence either revenues or expenditures, leaving the government's budget deficit unaffected." (VOLKERINK e HANN, 2001, p. 237).*

Ainda nessa linha de investigação, ARVATE e LEITE (2003) estudando a relação entre as diferenças de objetivos existentes dentro do governo e a composição de gastos específicos no total da despesa pública com a finalidade de verificar o resultado desta relação na variação do gasto total, encontram evidências de que a fragmentação política não necessariamente conduz à expansão dos gastos, na medida em que se observa o remanejamento de recursos entre os gastos públicos. Tal remanejamento, entretanto, não é totalmente possível para todos os tipos de gastos, os quais caso tenham sua participação ampliada no total dos gastos, conduzirá a uma expansão do gasto total.

Assim, pode-se concluir que a situação fiscal do país depende do número de participantes do processo decisório. Quanto mais fragmentado o poder de decisão, maior a necessidade de negociação política para se obter sustentação parlamentar ao governo. O problema é que esse apoio geralmente se expressa através da utilização crescente de recursos públicos e, portanto, induzindo à geração de déficit público orçamentário e muitas vezes conduzindo à ineficiência econômica.

Entretanto, se a quase totalidade dessa extensa literatura existente se refere à economia nacional como um todo e praticamente toda ela desenvolvida para os países da OCDE, o mesmo não ocorre em relação aos países não desenvolvidos, especialmente da América Latina e muito menos para os níveis subnacionais de governo.

Os trabalhos sobre este tema para os países latino-americanos ainda são raros. Entretanto, recentemente, percebe-se um crescente interesse nessa área, devido ao fato de que após o segundo choque do petróleo e da crise da dívida externa no início dos anos 80, diferentes respostas fiscais dos países da região para enfrentar os choques externos adversos foram colocadas em prática.

Em relação à região, uma ampla investigação recente – sobre a qual me detenho mais atentamente a explicar, por servir como referência central para o desenvolvimento do presente trabalho – pode ser encontrada no estudo de AMORIM e BORSANI (2003) sobre os determinantes políticos dos déficits públicos nas economias Latino Americanas nos anos oitenta e noventa. Os autores investigam o impacto de variáveis sociais, econômicas, políticas e institucionais sobre o desempenho fiscal dos países latino-americanos, desempenho este mensurado de quatro formas: tamanho e variação do déficit fiscal primário e tamanho e variação dos gastos públicos correntes.

As variáveis investigadas incluem o *ciclo eleitoral* (índice linear entre zero – primeiro ano de mandato – e um – último ano do mandato presidencial); a *transição democrática* (dummy para os anos referentes ao primeiro governo democrático do país no período analisado), a *força parlamentar do partido do presidente* (participação percentual das cadeiras do partido do presidente na câmara); a *ideologia do presidente* (assume-se como sendo a mesma do seu partido, com tendência à direita ou à esquerda); o *custo de manutenção das coalizões de governo* (medido pela participação da diferença da participação das cadeiras da coalizão e das cadeiras do partido do presidente no total das cadeiras da coalizão); *ideologia do gabinete* (média ponderada da ideologia dos partidos que integram o gabinete do presidente); a *estabilidade ministerial* (duração média, em dias, da permanência de todos os ministros que passaram pelo governo num dado ano dividida por 365); e o *grau de centralização das instituições orçamentárias* (índice criado por ALESINA, HAUSMANN, HOMMES e STEIN (1999) que mede se o país tem restrições à capacidade legal de ampliar o tamanho do orçamento e do déficit, se existem métodos de decisão orçamentária centralizada num ministro, limitando a atuação de ministros gastadores e se existem transparência e controle do orçamento). Esta última variável não foi tratada em conjunto às demais visto permanecer constante ao longo do tempo, variando apenas de país para país, mas foi investigada separadamente mediante regressões bivariadas.

As variáveis utilizadas para controlar a diversidade estrutural entre os países e poder assim estabelecer estatisticamente os efeitos das variáveis políticas

estudadas, são aquelas sugeridas por ALESINA, HAUSMANN, HOMMES e STEIN (1999), no estudo que estes fizeram sobre as instituições orçamentárias e o desempenho fiscal nos países desta mesma região, a dívida externa pública, o produto da variação anual dos termos de troca com o grau de abertura da economia, a percentagem da população com menos de quinze anos de idade e a percentagem da população com mais de sessenta e cinco anos de idade, incorporando também ao estudo o crescimento real do produto, como forma de capturar o efeito pró-cíclico dos gastos públicos

Algumas conclusões importantes foram obtidas neste trabalho. Diferentemente dos resultados encontrados por ALESINA e PEROTTI (1995b), para os países da OCDE, segundo os quais era evidente a importância das motivações ideológicas dos governantes sobre o comportamento fiscal dos países, os autores não conseguiram encontrar evidências dessa influência sobre o nível de gastos públicos, apesar de serem extremamente relevantes na determinação do nível do balanço fiscal primário para os países da América Latina.

Se na determinação do resultado fiscal primário, o ciclo eleitoral, o custo de manutenção das coalizões, a ideologia do gabinete, a estabilidade ministerial e o grau de centralização das instituições orçamentárias mostraram ser determinantes significativos, na avaliação dos determinantes da variação dos resultados primários apenas o ciclo eleitoral pôde ser identificado como importante.

Por outro lado, se não foram encontrados sinais significativos de influência das variáveis políticas sobre a determinação dos gastos públicos, verificou-se que a ideologia do presidente, a força parlamentar do partido do presidente e o custo da coalizão exercem influência importante sobre a variação dos gastos públicos.

A ausência de determinantes políticos sobre o tamanho dos governos encontra sustentação na afirmação da própria CEPAL (1998) de que a rigidez excessiva dos orçamentos dos países latino-americanos impede a livre atuação dos governos, sem capacidade de alocar discricionariamente os recursos disponíveis segundo suas preferências políticas, uma vez que existem leis orçamentárias muito detalhadas que pré-determina ou vincula os gastos constitucionalmente. Este fato

observado em relação aos países da América Latina se contrapõe ao encontrado por HALLERBERG, STRAUCH e VON HAGEN (2001) para onze dos quinze países da União Européia, onde os governos dispõem de ampla liberdade de alocação dos recursos orçamentários.

Questionando o fato encontrado de que variáveis políticas influenciam significativamente o déficit fiscal primário, mas não os gastos públicos correntes, os autores concluem que:

*“Como o balanço primário é a subtração do nível de gastos do nível de receitas, então, tal resultado indica que as variáveis políticas afetam especialmente a capacidade de arrecadação dos governos latino-americanos e que estes tendem a fazer ajustes fiscais mais por meio do aumento de impostos do que através de cortes de gastos.” (AMORIM e BORSANI, 2003, p. 46)*

Outros três resultados encontrados pelos autores chamam atenção.

Contrariamente ao observado por ALESINA, ROUBINI e COHEN (1997) para os países da Europa, entre 1960 e 1993, a ideologia dos governantes se mostrou um fator importante na determinação do comportamento fiscal dos países latino-americanos. A justificativa encontrada está no provável tardio despertar dos governos de esquerda dessa região para a sua responsabilidade em relação à estabilidade macroeconômica. Assim, sua influência fica restrita temporalmente ao período estudado e talvez não seja o que se observaria atualmente.

Aparentemente, agravada pela elevada fragmentação do sistema partidário, a coalizão política representa uma força política mais importante, em relação à política fiscal, que o presidente nos países da América Latina, visto que

*“... o uso de cargos ministeriais para fazer acordos políticos e compor maiorias legislativas é um fundamental mecanismo de governança no nosso subcontinente, acarretando sérias conseqüências para o desempenho macroeconômico.” (AMORIM e BORSANI, 2003, p. 48),*

ou seja, quanto mais fragmentado for o sistema partidário, maior a deterioração das contas públicas, gerando maiores déficits.

Finalmente, nas análises feitas, seja para o nível ou variação, tanto dos gastos públicos como do déficit fiscal primário, a dívida do setor público mostrou ser um determinante econômico significativo. Em todos os casos observa-se uma correlação temporal, com o valor da variável observada no período imediatamente anterior.

Na mesma linha dos trabalhos de POTERBA (1994), de ALESINA e PEROTTI (1995), de VOLKERINK e HANN (2001) e de AMORIM e BORSANI (2003), desenvolvido para a América Latina, STEIN, TALVI e GRISANTI (1998) investigaram a relação entre variáveis políticas e os resultados fiscais para países dessa região, incorporando, entretanto, o efeito das instituições neste resultado, a partir do índice estruturado por ALESINA, HAUSMANN, HOMMES e STEIN (1999).

STEIN, TALVI e GRISANTI (1998) analisaram, para um grupo de países latino-americanos, o impacto de duas variáveis institucionais: sistema eleitoral e procedimentos orçamentários, sobre quatro medidas de desempenho fiscal: tamanho do governo (nível de gastos governamentais), tamanho dos déficits orçamentários e da dívida pública, e o grau de influência das políticas fiscais nas oscilações do ciclo de negócios, isto é, se durante o período de expansão da economia os gastos públicos crescem e os impostos são reduzidos, enquanto o oposto ocorre durante as recessões.

Concluem que alto grau de fragmentação política tende a gerar governos muito grandes, grandes déficits e uma alta resposta dos ciclos econômicos às políticas fiscais, assim como, procedimentos orçamentários mais transparentes e hierárquicos conduzem a dívidas e déficits públicos menores. Os efeitos das variáveis institucionais, em termos econômicos, tendem a ser muito fortes. Contrariamente às conclusões de HALLEBERG e VON HAGEN (1997) para os países europeus, os autores não verificaram, para os países latino-americanos, evidências de que a centralização orçamentária neutralize o potencial impacto

negativo de um elevado grau de proporcionalidade do sistema eleitoral sobre o déficit fiscal.

*“... the evidence suggests that electoral institutions are a significant determinant of fiscal performance in Latin America. Countries with a large district magnitude, a large number of effective parties represented in the legislature, and weak support for the governing party in Congress, tend to be associated with higher levels of government expenditures, larger fiscal deficits and a more procyclical response to the business cycle.” (STEIN, TALVI e GRISANTI 1998, p. 29).*

Se trabalhos que buscam estudar as influências existentes da política e suas instituições sobre o desempenho econômico e fiscal, para os países da América Latina, são bastante escassos, estudos que estendam esse tema para as esferas subnacionais, enfocando, especialmente a importância da descentralização fiscal, são muito raros, para o Brasil, então, a literatura é quase inexistente.

Na literatura sobre estudos dos componentes políticos e institucionais dos déficits fiscais primários dos estados brasileiros, identificam-se quatro trabalhos com características bastante distintas entre si, sobre os quais nos deteremos com maior atenção.

Desses trabalhos, dois não investigam o déficit fiscal primário, restringindo-se aos gastos primários, analisando todos os estados brasileiros (COSSIO, 2001 e TEIXEIRA, 2001). Na mesma linha, um terceiro trabalho investiga os determinantes econômicos, políticos e institucionais da política fiscal do Estado do Rio Grande do Sul (HILBRECHT e VELOSO, 2001). Finalmente, o quarto estudo, focado no déficit fiscal dos estados brasileiros, restringe sua investigação à fragmentação legislativa enquanto determinante do déficit fiscal primário (SIMPSON, 2000).

Para investigar os determinantes da composição dos gastos públicos, para os estados brasileiros nos anos oitenta e noventa, sendo estes divididos em quatro categorias a saber: despesas sociais, despesas com infra-estrutura, despesas de *overhead* e outras despesas, TEIXEIRA (2003) não se limitou a verificar a relação



entre elementos políticos e a existência de déficit fiscal. Apesar de não encontrar referência em outros estudos de natureza teórica ou empírica, do efeito de variáveis políticas sobre a composição dos gastos públicos, para efetuar essa análise, a autora usou as mesmas variáveis obtidas na literatura sobre os efeitos das características do sistema político no comportamento do nível da despesa pública. Assim, o trabalho investigou a influência de três variáveis que caracterizariam o sistema de representação política (a taxa de participação do eleitorado, o grau de fragmentação e de competitividade do sistema partidário); de uma variável que capturaria a influência sobre o comportamento do governante próximo às eleições (o ciclo eleitoral); e uma última para evidenciar as preferências ideológicas dos governantes (orientação ideológica) sobre a política e a composição dos gastos públicos.

Em relação à taxa de participação do eleitorado nas decisões de gasto, esperava-se que quanto maior taxa de participação política da população, melhor a qualidade dos gastos públicos, especialmente em sociedades caracterizadas por uma má distribuição da renda, pois aqui as chances do eleitor mediano ser mais pobre são maiores e esse eleitor deverá eleger como governante o candidato que se mostrar mais propenso a adotar uma política re-distributiva. No entanto, segundo BOSCH e SUAREZ (1995), testando a hipótese de existência de uma relação significativa entre alta participação do eleitor no processo político (baixa possibilidade de existir eleitorado cativo) e aumento dos gastos em momentos próximos a eleições, essa relação não pôde ser constatada.

Quanto ao grau de competitividade do sistema partidário, o modelo de DOWNS (1999), baseado na concepção de que a competição entre os partidos políticos na busca da eleição conduz os gastos públicos na direção dos interesses do eleitor mediano, evidencia que quanto maior essa competitividade mais próxima do nível ótimo de gasto estará a sociedade, pois também reduz a chance de que candidatos a futuros governantes apresentem comportamento do tipo *rent-seeking* (PÓLO, 1998).

No que diz respeito à fragmentação política do sistema de representação partidária, o trabalho de SIMPSON (2000) confirma a hipótese de que existe uma

relação direta entre maior fragmentação partidária e maior nível de despesa. Segundo essa concepção de conformação política e institucional, a fragmentação política geraria não só uma excessiva expansão de gastos como uma alocação ineficiente dos recursos públicos. No caso brasileiro, a influência da fragmentação política deve ser potencializada pela descentralização fiscal embutida na Constituição de 1988, que ampliou a autonomia fiscal dos estados em poder tributar e gastar. Vários estudos, entretanto, lembram que essa maior autonomia fiscal dos estados brasileiros não foi acompanhada por igual transferência de responsabilidade aos mesmos.

Quanto à variável ciclo político, SIMPSON (2001) esclarece que apesar de existir diversos trabalhos empíricos sobre o efeito dessa variável sobre os gastos públicos, estes são sempre apresentados de forma agregada, não havendo evidências claras, na literatura, de influência desta variável sobre a composição dos gastos, de forma desagregada. Entretanto, VAN DALEN e SWANK (1996), obtiveram evidências (ao menos para a Holanda) de que todas as categorias de despesas por eles investigadas aumentaram no período de eleições, de que só os gastos com defesa e seguro social ocorreram antes das eleições e de que gastos em educação e infra-estrutura aumentaram depois das eleições. Corroborando essas conclusões, BUGARIN e MENEGUIN (2001), mostram que existem indícios de que a possibilidade de reeleição influencia não só o nível de gastos como também a sua composição.

Assim, como diz TEIXEIRA (2003),

*“Caso o governante tenha chances de permanecer no cargo, deverá aplicar uma maior parcela dos recursos públicos em despesas que geram votos. Caso não haja reeleição na legislação eleitoral, o governante deverá privilegiar categorias de gasto que gerem algum retorno privado.” (p. 15).*

Finalmente, quanto à ideologia do governante, a referência causal encontra-se em ALESINA e PEROTTI (1995b), segundo os quais, há maior possibilidade de governos de esquerda levarem adiante uma política fiscal contracionista do que

governos de direita e de centro (ao menos para os países da OCDE, pois essa mesma relação não foi confirmada por AMORIM e BORSANI (2003) para os países da América Latina). Para VAN DALEN e SWANK (1996), os gastos com seguro social e saúde são maiores em governos de esquerda que de direita e o oposto ocorrendo com despesas com defesa e infraestrutura.

Para o trabalho econométrico, TEIXEIRA (2003) usou como variáveis de controle da heterogeneidade estrutural de cada estado brasileiro as seguintes variáveis sócio-econômicas: PIB, grau de industrialização, grau de urbanização, índice de Gini, proporção de pobres, intensidade de pobreza, taxa de desemprego e de inflação.

Finalmente, os resultados encontrados por ela confirmaram a existência de uma relação significativa e direta entre as variáveis, participação política do eleitorado, grau de competitividade política, ciclos políticos (ano eleitoral e pré-eleitoral) e orientação ideológica (apenas para partido de centro) e os gastos totais. Diferentemente do esperado, a variável fragmentação política não se mostrou significativa em nenhuma situação proposta, assim como a ideologia do partido quando bem definida (direita ou esquerda).

O trabalho de COSSIO (2001), por sua vez, procura investigar a relação entre o sistema político e o comportamento fiscal (leia-se gastos primários) dos estados brasileiros através de algumas variáveis de natureza político-institucionais:

- ciclos eleitorais – o autor parte da percepção de que se torna aceitável que em períodos eleitorais as principais categorias de despesa estadual apresentem elevações pouco freqüentes, pois podem se constituir em instrumentos privilegiados da política fiscal dos governos estaduais brasileiros;
- taxa de participação do eleitorado – a inclusão desta variável se deveu à controvérsia existente na literatura sobre seus efeitos sobre a política fiscal, pois apesar de, em teoria, maior participação da população no processo eleitoral conduzir a um freio ao surgimento de comportamento do tipo *rent*

*seeking* por parte do governador, os resultados empíricos não têm sido totalmente favorável a esse tipo de influência;

- grau de competitividade política – alta competitividade política funciona como elemento disciplinador da política fiscal, na medida em que as decisões de gasto tornam-se mais transparentes e a possibilidade de uma reprovação no pleito aumenta se houver maiores opções de escolha;
- Fragmentação do sistema partidário – governos de coalizão exigem maior negociação política para assegurar uma base de apoio parlamentar. Muitas vezes essa negociação envolve concessão de vantagens a grupos que barganham favores em troca de apoio político. Assim, governos muito fragmentados tenderão a induzir comportamentos expansionistas na condução da política fiscal;
- Ideologia – aceitando a visão tradicional de que partidos de esquerda devem conduzir a maiores gastos que os de direita, o autor antevê serem as esferas subnacionais mais adequadas que a federal para averiguar se as diferenças ideológicas se refletem na condução da política fiscal adotada pelas distintas administrações estaduais; e
- Identidade partidária com o governo federal – a idéia subjacente é de que por solidariedade ideológica ou partidária, os estados com essa característica tenderiam a ser beneficiados através de maior volume de recursos disponíveis, adotando postura fiscal mais expansionista. Por outro lado, dada essa identidade, esses estados tenderiam também a seguir mais de perto a direção da política fiscal adotada pelo governo federal, numa atitude mais colaborativa com os objetivos macroeconômicos do governo central.

Como variável de controle das diferenças entre os estados, foi utilizado o PIB estadual além de uma tendência temporal para controlar o nível e a evolução da despesa primária ao longo do tempo.

O resultado econométrico evidenciou a existência de ciclos eleitorais; a importância da participação do eleitorado como elemento disciplinador da

administração dos recursos públicos; a não importância da competitividade do sistema partidário na definição da política fiscal; a relevância da fragmentação política como elemento indutor da expansão dos gastos primários; a orientação ideológica de esquerda como indutora de gastos, mas não se observando influência significativa sobre os gastos para governos de direita e de centro; e a ausência de qualquer influência da “solidariedade ideológica” sobre a postura fiscal dos governos estaduais.

HILBRECHT e VELOSO (2001) estudaram os determinantes econômicos, políticos e institucionais do resultado fiscal para o Estado do Rio Grande do Sul no período 1964-98 usando, diferentemente dos trabalhos anteriores, a técnica VAR (vetor auto-regressivo) para variáveis co-integradas. Para os autores, o marco central a justificar o método usado, está na aceitação de uma relação de equilíbrio de longo prazo entre a receita e a despesa *per capita*, fato confirmado estatisticamente, verificando ser esta última a variável de ajuste fiscal utilizada pelo governo estadual, no período analisado. Além disso, encontraram indícios de influência de fatores de ordem política e institucional, como tamanho do governo (número de órgãos da administração direta com dotação orçamentária); coalizões partidárias (número de partidos políticos da base governista); ciclo político (ano eleitoral); e falta de controle do legislativo pelo executivo, sobre a utilização de recursos públicos orçamentários e a co-determinação da endogeneidade do déficit público nominal.

Por último, o trabalho de SIMPSON (2001), examinou mais especificamente o impacto da fragmentação no resultado fiscal dos estados brasileiros. A ênfase na política fiscal deve-se, em primeiro lugar, à constatação de que tal problema vem, há muito, preocupando o país, sem se ter chegado ainda a uma solução e em segundo que o controle das contas fiscais das subunidades de uma federação se constitui num dos principais fatores para alcançar o equilíbrio macroeconômico nacional.

A autora adverte que os sistemas partidários dos estados brasileiros, caracterizados, a partir de 1986, pelo multipartidarismo, tanto por elevado número de legendas concorrentes no pleito a cargos estaduais, como pelo aumento do número efetivo de partidos das Assembléias Legislativas (NICOLAU, 1996), representam um

campo fértil para a análise proposta, na medida em que existe grande variabilidade da fragmentação legislativa, a qual dificulta, a princípio, a existência de governos unipartidários majoritários, exigindo do partido do governador a construção de coalizões de apoio para garantir suporte para aprovação de seus projetos nas Assembléias Legislativas.

Analisando a influência da fragmentação política no resultado do balanço primário dos estados brasileiros durante o período compreendido entre 1987 e 1997, o trabalho testou a hipótese de que quanto maior a fragmentação legislativa, maior o déficit primário incorrido.

No trabalho, partiu-se da idéia de que a grande fragmentação encontrada em alguns estados brasileiros constitui barreira para a obtenção de resultados eficientes, já que a multiplicação de participantes no processo de barganha política pela distribuição de recursos públicos torna economicamente ineficiente o processo decisório, uma vez que as ineficiências das unidades federativas acabam sendo contornadas pelo governo federal.

Além disso, a fragmentação legislativa tende a favorecer a formação de governos de coalizão, com conseqüências para o processo decisório, por tornar mais complexa a negociação política. Em geral, esta negociação não se limita a ser apenas programática mas consiste também na concessão de benefícios e em atendimento a reivindicações dos distintos grupos de interesse, os quais, em troca de apoio político, demandam recursos públicos, estimulando comportamentos de caráter clientelista, não cooperativo.

Além da fragmentação, o trabalho investigou também o efeito do ciclo político, incluindo na análise a variável “ano eleitoral”.

O trabalho, no entanto, não encontrou evidência significativa de influência do ciclo político sobre os resultados fiscais primários dos estados brasileiros.

Este resultado contraria a conclusão alcançada por AMORIM NETO e BORSANI (2003) para os países da América Latina, segundo os quais, o ciclo eleitoral só exerce efeito significativo sobre o resultado do balanço primário e de sua

variação de um período para outro, sem qualquer influência aceitável sobre o nível de gastos públicos e se suas variações temporais.

Por outro lado, entretanto, foi de encontro às conclusões obtidas por PREUSSLER e PORTUGAL (2002). Estes autores não encontraram evidências de ciclos oportunistas no déficit fiscal brasileiro, como seria de se esperar a partir dos modelos teóricos, mas por usarem o critério de caixa, para a análise do déficit fiscal, acreditavam que essa abordagem não seria adequada para captar o efeito dos ciclos eleitorais. Mesmo que o governo não incorresse em déficits fiscais nos meses anteriores ao pleito, uma atitude oportunista poderia acontecer mas não seria captada pelo regime de caixa, visto que os efetivos pagamentos ocorreriam após o ano eleitoral.

De forma complementar, a partir dos testes realizados para os instrumentos de política fiscal, ficou caracterizada, no trabalho feito, a ocorrência de oportunismo político em relação à despesa total do governo federal. Como os dados utilizados para proceder ao estudo foram contabilizados pelo critério de caixa, ao invés de investigar o aumento dos gastos públicos no período que precede a eleição, verificou-se no trabalho o seu comportamento após o pleito. Constatando aumento da despesa total nos meses subseqüentes às eleições, concluíram que os governantes tendem a empenhar suas despesas antes da votação, postergando seu pagamento para o mandato seguinte. Para confirmar os resultados obtidos, os autores vêem na Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída para coibir esse tipo de comportamento, um indício de ser essa prática comum na administração pública dos anos noventa.

Por fim, SIMPSON (2000) confirmou a influência da fragmentação política sobre o resultado fiscal, indicando que quanto maior o número efetivo de partidos nas Assembléias, maior é a persistência de déficits fiscais no caso dos estados brasileiros. No entanto, verificou um comportamento bastante peculiar para esta variável. Sendo a influência da fragmentação do legislativo, sobre o balanço primário, melhor descrita por uma função de segundo grau, concluiu que níveis intermediários de fragmentação (existência de aproximadamente 4,3 partidos nas Assembléias Legislativas) tendem a gerar déficits elevados, enquanto baixa ou

elevada fragmentação conduz a baixos déficits ou mesmo superávits fiscais primários.

A partir dos estudos analisados sobre a importância de fatores políticos e institucionais na determinação do comportamento das finanças públicas, em especial aqueles voltados a entender a questão no Brasil, podemos a partir de uma determinação dos fatores não econômicos, a princípio, mais relevantes propor um modelo de investigação do desempenho fiscal dos estados brasileiros nos anos noventa.



## **4 – UM MODELO DE AVALIAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS E DO RESULTADO FISCAL PRIMÁRIO PARA OS ESTADOS BRASILEIROS**

Para estudar os determinantes políticos e institucionais dos resultados fiscais dos estados brasileiros, são propostos aqui, dois modelos, a serem investigados através da técnica econométrica de análise de painel, estruturados a partir da análise da literatura existente.

Através do primeiro modelo, apresentado na equação [1] a seguir, verifica-se como as variáveis políticas e econômicas afetaram o comportamento do tamanho do governo, ou seja, na extensão dos gastos públicos e, do segundo, equação [2], utilizam-se as mesmas variáveis, mas agora para verificar esta influência no déficit público primário.

A utilização da técnica de análise de painel está ligada a diversos fatores:

O foco do trabalho está em encontrar, através da análise do comportamento fiscal de todos os estados brasileiros, um padrão que possa qualificá-los como um todo.

Restringindo-se a análise apenas ao período proposto, as técnicas disponíveis para análise de séries temporais encontram séria limitação para obtenção de resultados satisfatórios, visto dependerem de informações num espectro temporal bastante longo, especialmente em estimação de modelos multivariados, como é o objetivo deste trabalho. Além disso, os modelos a serem estimados separadamente para cada unidade da federação, assumiriam o caráter de serem aparentemente não correlacionados, o que não é verdade, em princípio, visto tratarem de elementos determinantes comuns, dificultando a possibilidade de se alcançar resultados conclusivos para o conjunto das equações.

A adoção de modelo estimado a partir de dados obtidos em *cross-section*, implicaria na estimação do mesmo modelo para cada ano do período analisado, o

que além de se mostrar limitado em sua capacidade de gerar modelos significativos, por restringir a dimensão dos dados usados ao total de vinte e sete unidades federadas, dificilmente permitiria alcançar conclusões para o período analisado como um todo.

A grande vantagem da utilização de dados em painel está em que esta técnica permite observar simultaneamente três comportamentos distintos envolvendo as unidades da federação investigadas: primeiro, as influências de variáveis, tidas como constantes, para todos os estados, através do tempo, mas que variam entre eles; segundo, os impactos de variáveis que, num determinado instante do tempo, exercem a mesma influência sobre cada uma das unidades em *cross-section*, mas que se modificam ao longo do tempo; e terceiro, o comportamento de variáveis cujas influências não permanecem constantes entre cada um dos estados analisados, mas que também simultaneamente não ficam inalteradas ao longo do tempo (INTRILIGATOR, BODKIN e HSIAO, 1996).

Como se encontra disponível uma substancial base de dados para os 26 estados brasileiros, além do Distrito Federal, para todos os anos do período compreendido entre 1990 e 2000, a combinação dos mesmos pode gerar uma quantidade substancial de observações. Essa combinação de informações permite obter conclusões simultâneas a todas as unidades da federação e para todo o período de análise, o que não seria possível se trabalhássemos com as técnicas tradicionais. Além disso, ela também apresenta a vantagem técnica de ampliar a confiabilidade dos modelos estimados, por aumentar substancialmente os graus de liberdade do processo de estimação, reduzindo assim, os problemas derivados de colinearidade entre as variáveis explicativas adotadas e de atenuar significativamente os problemas decorrentes de eventual omissão de variáveis explicativas.

Finalmente, a literatura sobre os componentes econômicos, políticos e institucionais tanto dos resultados fiscais como também, de forma mais ampla, do desempenho macroeconômico, tem consagrado a abordagem econométrica em painel, para essa investigação (AMORIM NETO e BORSANI, 2003), especialmente quando relacionada ao comportamento dessas relações em níveis subnacionais

(TEIXEIRA, 2003), por isso permitir mensurar, de modo mais rigoroso, os efeitos das diversas variáveis político-institucionais investigadas sobre o comportamento fiscal dos governos estaduais.

Do mesmo modo, a literatura corrente indica a adoção do método de mínimos quadrados generalizados (GLS) na presença de heterocedasticidade, isto é, em modelos nos quais a variância residual estimada não é constante. Segundo a teoria econométrica, a utilização do método de mínimos quadrados ordinários, quando o modelo estimado é heterocedástico, conduz a modelos não eficientes, mesmo permanecendo consistentes e não tendenciosos. No entanto, o método dos mínimos quadrados generalizados pode ser explicitado como o próprio método de mínimos quadrados ordinários, mas após ser submetido a algumas transformações nas variáveis do modelo, que tornam a variância residual homocedástica, gerando assim estimadores eficientes (HILL, GRIFFITHS e JUDGE, 2003), daí porque também é denominado de método de mínimos quadrados ponderados.

Deve-se observar que a técnica de painel permite captar as diferenças institucionais que possam existir entre os estados, evitando a necessidade de se criar uma *dummy* institucional para captar diferenças de regras, procedimentos e gestão. A princípio, deve-se atentar para a escolha de efeito fixo ou aleatório, para estimação da constante, usando para essa definição de escolha, o teste de Hasmussen. No entanto, há fortes justificativas para se dar preferência ao uso de efeito fixo para capturar as influências das variáveis omitidas, como pobreza, distribuição de renda, urbanização, industrialização, desemprego, inflação etc, e que não estejam correlacionadas às variáveis explicativas explicitadas nos modelos, assumindo-se esses efeitos como invariáveis ao longo do período estudado. Na medida em que os dados utilizados representam o próprio universo de observação, todas as unidades da federação estarão representadas, não tendo, portanto, característica aleatória (MADDALA, 2003 e GREENE, 1997). Assim, a criação de uma *dummy* para cada estado, permanecendo constantes, permitirá a elas representar as especificidades de cada uma das unidades da federação.

O método econométrico de mínimos quadrados generalizados (GLS), com correção de erros-padrão para a análise de dados em painel, empregado neste trabalho, foi desenvolvido através do programa Econometric Eviews (versão 4.0).

As equações investigadas podem ser descritas como se segue:

$$[1] \text{DCNFPIB}_{it} = f(\text{VARPIB}_{it}, \text{VELHOS}_{it}, \text{JOVENS}_{it}, \text{SERVICO}_{it}, \text{FRACEXEC}_{it}, \text{FRACLEGI}_{it}, \text{COMPET}_{it}, \text{PARTICIP}_{it}, \text{ELEICAO}_{it}, \text{IDEOEXEC}_{it}, \text{SOLIDAR}_{it}, \xi_{it})$$

em que

$\text{DCNFPIB}_{it}$  representam as despesas correntes não financeiras divididas pelo PIB estadual;

$\text{VARPIB}_{it}$  representa a taxa de crescimento do produto interno bruto estadual;

$\text{VELHOS}_{it}$ , o percentual de pessoas com mais de sessenta e cinco anos de idade no total da população;

$\text{JOVENS}_{it}$ , o percentual de pessoas com menos de quinze anos de idade no total da população;

$\text{SERVICO}_{it}$ , a participação da parcela de serviço da dívida no PIB estadual;

$\text{FRACEXEC}_{it}$ , a fracionalização do poder no executivo estadual. Sua formula é dada por:

$$\text{FRACEXEC}_{it} = 1 - (\sum x_{it}^2)$$

em que  $x_{it}$  é o percentual de votos do total de cada candidato a governador no primeiro turno da eleição.

$\text{FRACLEGI}_{it}$  é o fracionamento do poder no legislativo. Sua formula é a mesma que a usada para o executivo, só que aqui  $x_{it}$  representa o percentual de cadeiras ocupadas por cada partido. Objetiva medir a dispersão partidária de um parlamento e indica qual a

probabilidade de se tomar ao acaso dois parlamentares que pertençam a partidos diferentes<sup>3</sup>;

COMPET<sub>it</sub> representa o grau de competitividade eleitoral, medida através do número médio de candidatos por cadeira na Assembléia Estadual, através da seguinte fórmula:

$$\frac{N}{2B} - 1 \quad \text{onde, } N = \text{número real de candidatos e } B = \text{tamanho da bancada}^4$$

PARTICIP<sub>it</sub> representa a taxa de participação do eleitorado nos pleitos, medida através da fórmula: nº de votantes / nº de eleitores;

ELEICAO<sub>it</sub>, trata-se de uma dummy para representar o ano em que haja eleição para governador (1 para ano eleitoral – 1990, 1994 e 1998 – e 0 para os demais);

IDEOEXEC<sub>it</sub> é uma dummy para diferenciar o partido do governador como sendo de esquerda ou não (1 para partidos de esquerda e 0 para de outra tendência);

SOLIDAR<sub>it</sub> é uma outra dummy para explicitar a coincidência ou não do partido do governador com o do executivo federal (1 se do partido ou da coalizão do presidente e 0 se não);

$\xi_{it}$  é o termo aleatório; e

“i” refere-se a cada uma das unidades da federação e “t” a cada um dos anos estudados, variando de 1990 a 2000.

$$[2] \text{ RFPPIB}_{it} = f(\text{VARPIB}_{it}, \text{VELHOS}_{it}, \text{JOVENS}_{it}, \text{SERVICO}_{it}, \text{FRACEXEC}_{it}, \text{FRACLEGI}_{it}, \text{COMPET}_{it}, \text{PARTICIP}_{it}, \text{ELEICAO}_{it}, \text{IDEOEXEC}_{it}, \text{SOLIDAR}_{it}, \xi_{it})$$

<sup>3</sup> Esta formula em alguns trabalhos é conhecida como número efetivo de partidos na coalizão, tanto no Executivo como no Legislativo. Veja SANTOS (2002)

<sup>4</sup> Veja SANTOS (1997)

em que

$RFPPIB_{it}$  representa o déficit primário, ou melhor, resultado fiscal primário, composto pelas despesas e receitas não financeiras divididas pelo PIB estadual.

A escolha das variáveis incluídas nos modelos foi baseada na literatura existente, com atenção especial aos estudos de AMORIM NETO e BORSANI (2003), de TEIXEIRA (2003) e de COSSIO (2001).

Já a razão fundamental para não se limitar a investigação apenas à análise do déficit fiscal primário, mas estendendo-a também para a avaliação dos gastos pode ser encontrada nos argumentos utilizados por MEJÍA ACOSTA e COPPEDGE (2001) para fazer uso de tal procedimento na análise que desenvolvem para estudar os condicionantes da disciplina fiscal para os países da América Latina.

*“The theoretical reason is that a deficit, by definition, is the difference between revenues and expenditures. If we can explain levels of revenue and expenditure, we should automatically have an explanation for deficits (Harrinvirta and Mattila, 2001). Yet the determinants of revenues are probably quite different from the determinants of expenditures, and there are good reasons to believe that politics has more of an impact on the latter than on the former. Politicians care deeply about spending. It is the best evidence that they are doing their job, so they are always trying to increase spending on their favorite projects and claiming credit for doing so. They care less about revenues, especially in Latin America. Of course, in some countries tax cuts and balanced budgets can be potent issues, but they are short-lived and quickly forgotten. In countries that depend less on income taxes and where few citizens pay much income tax, as in most Latin American countries, tax cuts and budget balancing are less salient issues. We should expect, then, that political forces exert a more powerful influence on spending and a more indirect influence, through spending, on the budget balance. (p. 2).*

TEIXEIRA (2003), COSSIO (2001) e SIMPSON (2000) investigam o comportamento das variáveis fiscais tomadas em nível, ou seja, expressas em

termos monetários. Este procedimento exigiu a transformação das variáveis em seus logaritmos (TEIXEIRA 2003) e também, a incorporação ao modelo, das próprias variáveis dependentes, de forma defasada (SIMPSON, 2000), ou do tempo (COSSIO, 2001), a fim de eliminar o processo auto-regressivo decorrente, já que ambas se apresentaram não estacionárias, ao longo do tempo, especialmente se considerarmos que nos diversos períodos de análise envolvidos nestes trabalhos um significativo processo inflacionário esteve presente.

Tal com o proposto por AMORIM NETO e BORSANI (2003), optou-se por trabalhar com as variáveis despesas correntes não financeiras e déficit fiscal primário como proporção do PIB de cada estado, pois com isso neutraliza-se o efeito inflacionário existente no período de análise e se tem um indicador mais adequado do comportamento fiscal.

Para complementar, observou-se na década de 1990 uma modificação singular no processo de controle do endividamento e dos déficits primários dos níveis subnacionais sob a égide da União. Após uma aceleração no processo de privatização do setor produtivo estatal, no início da década, foi aprovada em 11/09/97 a Lei Federal 9.496 que estabelecia as condições para refinanciamento das dívidas mobiliárias estaduais e municipais.

O primeiro grande acordo, sobre a negociação das dívidas dos estados e dos municípios foi celebrado entre a União e o governo do Estado de São Paulo, em 23 de dezembro de 1997, quando 77% da dívida contratual e mobiliária do Estado foi totalmente reestruturada, a ser paga em 30 anos e com a possibilidade de prorrogação por mais dez anos, pondo um fim num processo explosivo de crescimento da dívida estadual, que vinha se tornando virtualmente impagável, e, com isso, revertendo a relação entre o estoque da dívida e a receita líquida. A esse acordo, seguiu-se uma contínua renegociação das dívidas dos demais estados, exceto Amapá e Tocantins e de diversos municípios.

Tal estratégia, por parte da União, se constituiu na forma encontrada pelo Governo Federal de permitir aos estados o controle de suas finanças e alcançar o

objetivo de geração de superávits fiscais primários, posteriormente negociado com o FMI, para toda a economia brasileira.

Essa renegociação das dívidas estaduais afetou as finanças públicas dos estados e assim, a análise da evolução do resultado fiscal dos estados brasileiros certamente encontra-se prejudicada. Objetivando evitar esse problema, optou-se por trabalhar com as despesas correntes não financeiras e com o resultado fiscal primário.

Para controlar a heterogeneidade existente entre os estados brasileiros, o modelo conta com as seguintes variáveis de controle: o crescimento real do PIB estadual (VARPIB), o percentual da população com mais de 65 anos (VELHOS), o percentual da população com menos de 15 anos (JOVENS) e a participação do serviço da dívida no PIB de cada estado (SERVICO).

Vários são os estudos, como o de GAVIN e PEROTTI (1997), por exemplo, que justificam a importância do crescimento do PIB tanto na determinação dos gastos públicos como para o déficit fiscal primário, evidenciando a natureza pró-cíclica dos gastos públicos (aumentam quando o PIB cresce e diminuem quando ele se reduz). Desta forma aguarda-se que o modelo evidencie um impacto positivo da taxa de crescimento real do PIB estadual sobre os gastos públicos e o déficit fiscal primário dos estados brasileiros.

Quanto às duas variáveis ligadas à estrutura etária, espera-se uma influência positiva sobre os gastos públicos e sobre o déficit primário, na medida em que quanto maior for a participação dessas faixas etárias no total da população, maiores serão as demandas por gastos específicos e menor o contingente contribuinte do sistema tributário.

*“These variables are expected to result in larger deficits due to higher social security and education expenditures, and to a lower proportion of tax payers.” (ALESINA, HAUSMANN, HOMMES e STEIN, 1999, p. 15).*



Finalmente, em relação à variável que mede a participação das despesas com serviços da dívida no PIB estadual, sua inclusão deve-se à importância que ela pode ter na alocação de receitas orçamentárias dos governos estaduais, visto ser possível que parcela significativa desses recursos se encontrem comprometidos anteriormente à própria geração do processo orçamentário. Assim, espera-se que seja observada uma relação positiva dela sobre os gastos públicos e sobre a geração de déficits fiscais primários.

As expectativas de influência das variáveis políticas sobre as variáveis dependentes seguem argumentação lógica e encontra referência na literatura pesquisada.

Em relação às variáveis que medem a fragmentação política do governo, seja no executivo ou no legislativo, utilizou-se o conceito tradicional de fragmentação definido pelo Índice de RAE, segundo o qual, o índice de fragmentação representa a probabilidade de que dois eleitores escolhidos aleatoriamente tenham votado em partidos diferentes numa eleição (SANTOS, 2002). O índice de Rae,  $F$ , é calculado a partir do somatório dos quadrados das frações dos votos recebidos ou cadeiras em mãos de cada partido, e oscila entre zero (concentração absoluta, isto é, um único partido controla todas as cadeiras) e 1 (dispersão máxima das cadeiras). A rigor, o índice  $F = 1$  é apenas teórico, pois só é alcançado se infinitas cadeiras estão distribuídas entre infinitos partidos (RAE, 1967).

Como afirma TEIXEIRA (2003),

*“O grande problema de governos compostos por vários partidos ou governos divididos (Executivo e Legislativo comandados por diferentes partidos) é que esses acabam por atender às reivindicações de diversos grupos de interesse e por conceder benefícios em troca de apoio político.”*  
(p. 34).

Desta forma, conforme visto anteriormente, na literatura corrente, aguarda-se uma relação direta significativa entre o índice de fragmentação do Legislativo e o aumento dos gastos públicos e priora nos resultados do balanço fiscal primário dos

estados brasileiros, pois quanto mais elevada for a fragmentação do poder do governador na Assembléia Legislativa, maiores serão as demandas de recursos em troca de apoio político e, portanto, pior o desempenho fiscal do estado.

Quanto à fragmentação do Executivo, não foi encontrada na literatura recente, nenhuma referência em relação à sua importância na determinação do desempenho fiscal dos governos. No entanto, é de se esperar que governos eleitos com baixa representação, ou seja, que tenham recebido proporcionalmente poucos votos, tendam a encontrar dificuldades para montar seu Gabinete, devendo ceder postos importantes na administração pública e, portanto, com poder de interferência sobre as alocações de recursos orçamentários. Existem evidências empíricas (ALT e LOWRY, 1994 e ALESINA e ROSENTHAL, 1995) de que governos divididos (em que o Executivo e o Legislativo são comandados por diferentes partidos) ou compostos por vários partidos apresentam sérias dificuldades para implementar ajustes fiscais e, mesmo que o façam, dificilmente obtêm sucesso. Com isso, espera-se resultados semelhantes ao da fragmentação do Legislativo, ou seja, que haja uma relação positiva entre maior fragmentação do Executivo e maiores gastos públicos e uma relação negativa com o resultado fiscal primário.

Ainda em relação às variáveis que medem fragmentação, deve-se considerar, as evidências encontradas por SIMPSON (2000) de que a relação entre elas e o desempenho fiscal tem relação representada por uma função de segundo grau, ou seja, que o efeito da fragmentação sobre o comportamento fiscal dos estados brasileiros varia de acordo com a dimensão do índice de fragmentação do Legislativo, sendo o pior desempenho do balanço fiscal primário observado nos estados com nível de fragmentação intermediário e os melhores para baixa e elevada fragmentação legislativa. Esta constatação é justificada porque

*“... no caso de baixo número de partidos, é mais fácil tornar a interação cooperativa e, assim, o partido do governo tende a dissipar menos recursos públicos em troca de apoio político. Em caso inverso – se houver número demasiadamente elevado de partidos –, o poder de barganha torna-se inexpressivo.” (p. 10)*

No que diz respeito à competição partidária, percebe-se um elo muito forte com a fragmentação política, visto que ambos conduzem a falta de hegemonia e maior dispersão do poder político. No entanto, seus efeitos são opostos, pois enquanto a fragmentação política envolve negociação de recursos, um sistema partidário altamente competitivo tende a representar um fator disciplinador da gestão pública. Na medida em que dispõe de mais opções políticas, o eleitor passa a ter poder de escolha efetiva, de acordo com seus interesses pessoais ou coletivos. O mesmo efeito disciplinador deve ser percebido em relação à política fiscal. Quanto maior o número de partidos concorrendo ao pleito eleitoral, maiores as chances de uma reprovação à conduta de um governo que está no poder e tenta preservá-lo, caso este não tenha efetuado uma gestão responsável e transparente dos recursos públicos disponíveis. Assim, espera-se que maior competitividade partidária conduza a maior grau de informação ao eleitor, com decisões de gasto mais transparentes e, portanto, menores gastos públicos e melhores resultados fiscais primários. Deve-se lembrar, no entanto, que o grande número de partidos no Brasil certamente não se deve à existência de fortes divergências ideológicas, mas sim à forma como se caracteriza o sistema político-partidário brasileiro.

Atuando no sentido complementar à competitividade partidária e oposta à fragmentação política, o índice de participação política do eleitorado representa uma cobrança mais estreita da população pelos destinos da gestão dos recursos públicos. A maior participação eleitoral reduz o poder de pressão de grupos de interesse (e, portanto, da vulnerabilidade do governo estadual) para exigir benefícios (comportamento tipo *rent seeking*) em troca de apoio político. Apesar de reconhecer que maior participação da população nas eleições, por si, não assegura um efeito que se possa pré-determinar na condução da política de gastos, pois ser expansionista ou contracionista depende do interesse do eleitorado, COSSIO (2001) encontra evidências significativas, para os estados brasileiros, de um efeito disciplinador desta variável. Quanto maior a participação eleitoral menor devem ser as despesas primárias observadas para o estado.

Outro fator político considerado é o ciclo eleitoral, no trabalho representado pela variável ELEICAO. Se considerarmos que o eleitor mantém uma relação

dinâmica com os candidatos, especialmente com aqueles que pretendem a permanência no poder, verificamos que o eleitor, ao efetuar a sua escolha política, considera mais a qualidade da gestão atual que as promessas de campanhas dos candidatos, podendo puni-lo ou premiá-lo de acordo com a postura adotada pelo governo atual. Sabendo disso, o governador, ou partido, que pretende se manter no poder se antecipa à eleição e, faz uso oportunista dos recursos disponíveis, assim como de seu relativo poder discricionário, para assegurar a reeleição.

Uma vez que nas esferas subnacionais a avaliação da gestão dos recursos públicos pelo eleitor é feita essencialmente a partir da provisão, quantitativa e qualitativa, de bens públicos, torna-se perfeitamente previsível o uso da política fiscal para fins eleitorais.

*“... livres da responsabilidade pelo desempenho macroeconômico..., os administradores (públicos) têm fortes incentivos para gastar além dos seus meios e exportar esses custos para o resto da federação.” (COSSIO, 2000, p. 27).*

O governo, no exercício de seu mandato pode usar os instrumentos fiscais disponíveis, aumento de despesas e, em certa medida, adiamento da arrecadação tributária, para gerar a percepção, pelo eleitor, de uma boa condução da política fiscal, favorecendo a sua manutenção no poder. Com isso, espera-se que em anos de eleição as despesas orçamentárias cresçam além do ritmo normal. Além disso, caso exista informação imperfeita, o eleitor poderia estar sujeito a ilusão fiscal, passando a avaliar o governo mais pelo comportamento da despesa que pelo equilíbrio fiscal.

A questão da ideologia do governo como determinante político dos gastos públicos, bastante freqüente na literatura, sobre economia política do comportamento fiscal, também é tratada no modelo proposto através da variável IDEOEXEC. A noção básica deste enfoque está em que, ao menos em princípio, partidos de esquerda, por defenderem uma intervenção mais ampla do poder público na sociedade, como forma de corrigir problemas sociais através de políticas públicas

compensatórias, tendem a gerar uma política fiscal mais expansionista, e, portanto, com gastos maiores. Já partidos de direita, por aceitarem melhor o poder de determinação das forças de mercado, são mais refratários à intervenção do setor público na economia, e, portanto, devem conduzir a gastos menores (BOSCH e SUAREZ, 1995). A relação entre a base ideológica do governo e a geração, ou não, de déficits fiscais primários não fica perfeitamente bem definida, apesar de, em princípio, se poder esperar resultados fiscais piores em gestão de governos de esquerda. De qualquer forma, estando menos responsável pelos problemas macroeconômicos, as esferas subnacionais apresentam as melhores condições para se verificar as diferenças comportamentais da variável ideologia sobre a condução da política fiscal do estado.

Finalmente, a identificação partidária do governo estadual com o federal foi acrescentada ao modelo como variável explicativa (SOLIDAR). Esta coincidência, conhecida como comportamento solidário dos governos subnacionais relativamente às diretrizes políticas e macroeconômicas do governo federal, baseia-se na afinidade ideológica entre governos de diferentes níveis. No entanto, essa afinidade pode funcionar em sentidos contrários, no que tange à condução da política fiscal. Através do uso das transferências de recursos entre governos de diferentes esferas, torna-se possível disponibilizar recursos que permitam os governos subnacionais executar gastos, que a princípio não haveria recursos para cobrir. Por outro lado, a solidariedade ideológica, ou partidária, pode se explicitar na direção contrária, ou seja, através do apoio dos estados às políticas de ajustes promovidas pelo governo federal, podendo exercer um efeito redutor dos gastos públicos. A construção desta variável dicotômica se deu pela comparação entre a tendência do partido ou coligação partidária do Governador dos estados brasileiros e a do partido ou coligação do Presidente da República.

No quadro a seguir se encontram resumidos os efeitos esperados, para os parâmetros estimados das variáveis políticas e de controle, sobre o resultado primário e sobre a despesa primária.

QUADRO 1

<b>Sinais Esperados dos Coeficientes das Variáveis Políticas e de Controle sobre o Resultado Primário e a Despesa Primária dos Estados Brasileiros - 1990-2000</b>			
<b>Variável</b>	<b>Descrição</b>	<b>Resultado Primário</b>	<b>Despesa Primária</b>
VarpiB	Taxa real de crescimento do PIB estadual	-	+
Velhos	Percentagem da população com mais de 65 anos na população total	-	+
Jovens	Percentagem da população com menos de 15 anos na população total	-	+
Serviço	Despesas com serviço da dívida estadual como proporção do PIB	+	-
Fracexec	Fragmentação do Poder Executivo	-	+
Fraclegi	Fragmentação do Poder Legislativo	-	+
Compet	Grau de competitividade eleitoral	+	-
Particip	Taxa de participação do eleitorado nas eleições	+	-
Eleicao	Ciclo eleitoral	-	+
Ideoexec	Identifica se o partido no poder é de esquerda ou não	?	+
Solidar	Solidariedade partidária do Governo Estadual com o Governo Federal	?	?

Fonte: Elaboração própria do autor.

## **5 – EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS PARA AS FINANÇAS DOS ESTADOS BRASILEIROS NOS ANOS NOVENTA**

Antes de analisar os resultados empíricos obtidos com a estimação dos modelos propostos veremos a seguir uma descrição do comportamento das variáveis determinantes escolhidas, a fim de termos uma noção da sua evolução e, em certa medida, se podem ser observadas similaridades comportamentais entre elas e as variáveis gastos públicos e déficit orçamentário, alvo de nossa investigação.

### **5.1 – Análise da Evolução das Variáveis do Modelo nos Anos Noventa**

#### **5.1.1 – Resultado Fiscal Primário**

A evolução do resultado fiscal primário dos estados brasileiros, como percentual do PIB estadual, no período compreendido entre 1990 e 2000 (ver Tabela 1, no Apêndice), apresenta uma reversão no resultado agregado. Após uma contínua geração de déficits primários até 1998, os anos de 1999 e 2000 apresentaram superávits. Especialmente neste último ano, praticamente todos os estados obtiveram resultado positivo na execução de seus orçamentos, ao menos no conceito primário. Apesar de não estar diretamente ligada a esse conceito, a renegociação das dívidas estaduais com a União a partir de 1998 auxiliou na obtenção desses resultados. Apesar dos mesmos não computarem os serviços das dívidas, os acordos firmados permitiram maior transparência e seriedade na administração das contas públicas estaduais.

Dos estados que renegociaram suas dívidas, apenas o Ceará e o Rio Grande do Sul ainda não haviam conseguido gerar superávits até 2000. Dos demais, Acre, Alagoas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Pará, Paraná, Rio Grande do Norte e

Sergipe obtiveram sucesso apenas no ano de 2000 e todos os outros já o haviam alcançado a partir de 1998. O período que gerou os maiores déficits fiscais primários compreende os anos de 1993 e 1994, com déficits de 1,15% e 1,05% do PIB, respectivamente, enquanto os anos 1999 e 2000 os resultados apresentados foram superávits de 1,05% e 0,99 % do PIB, respectivamente.

### **5.1.2 – Despesas Correntes Não-Financeiras**

Como pode ser visto na Tabela 2, no Apêndice, as despesas correntes não financeiras dos estados brasileiros que, no agregado permaneceram abaixo de 10% do PIB até 1994, passaram a crescer a partir de então, situando-se em torno de 11% do PIB nos últimos anos da década, exceto em 1997 quando a queda ocorrida deveu-se fundamentalmente à redução observada no Estado de São Paulo, fruto da renegociação da dívida estadual com a União, que restringiu os gastos correntes a um nível bastante aquém dos efetuados nos anos precedentes.

A tendência crescente das despesas correntes não financeiras ao longo da década é claramente perceptível em diversos estados (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Pará, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo), entretanto, em diversos destes estados, no entanto, apesar de crescente, observa-se relativa estabilização da relação nos últimos anos (Rondônia, desde 1992; Espírito Santo e Goiás, desde 1994; Ceará e Pará, desde 1995; e Mato Grosso, desde 1996), ou mesmo tendência decrescente da relação (Santa Catarina e Minas Gerais, desde 1996, sendo que neste último volta a ocorrer significativa elevação em 2000; Amazonas, desde 1997; e Bahia, desde 1999). Chama atenção o elevado percentual existente nos Estados do Acre, do Amapá, de Roraima e de Tocantins enquanto nos estados mais ricos, como Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, além do Amazonas, os percentuais são significativamente menores.

Entretanto, se unirmos a tendência crescente das despesas como proporção do PIB estadual, ao longo da década, à melhora dos resultados fiscais primários dos



estados brasileiros, conclui-se que isto só foi possível com a elevação das receitas. Com isso, delineia-se um crescimento acelerado da carga tributária estadual ao longo dos anos noventa.

### **5.1.3 – Despesa com Serviço da Dívida Pública**

Se até 1993 apenas três estados comprometiam mais que 2% do PIB estadual com os serviços da dívida pública, em 1997 esse percentual já era superado em dezesseis Unidades da Federação (Tabela 3, no Apêndice). Em 1997 a média dos estados brasileiros atingiu seu maior valor em toda a década, alcançando 5,87% do PIB estadual total. Este valor, no entanto, encontra-se superavaliado em função da renegociação da dívida do Estado de São Paulo com a União, o qual executando uma amortização extraordinária, fez com que os percentuais do Estado anualmente ao redor de 1,5% do PIB subissem para 12,68%, mas retornando ao valor histórico no ano subsequente. Desconsiderando-se esse fato, o percentual médio dos estados brasileiros em 1997, continuou sendo o maior da década, atingindo 2,13%. Nos anos seguintes percebe-se uma contínua redução deste percentual, aproximando-se dos valores observados no início da década, quando o efeito da descentralização fiscal presente na nova Constituição ainda não se fazia sentir. Entretanto, em praticamente todos os estados, os maiores comprometimentos com o serviço da dívida pública são percebidos após 1996.

### **5.1.4 – Evolução do PIB Estadual**

A evolução do PIB dos estados brasileiros reflete o desempenho da economia brasileira como um todo, no entanto, a média daqueles diverge do valor oficial desta última por não considerar a esfera do governo federal. Assim, como pode ser visto na Tabela 4 do Apêndice, os anos correspondentes ao Governo Collor, de 1990 a 1992 apresentaram desempenho bastante fraco, repetindo-se nos anos de 1998 e 1999. Estes últimos anos foram bastante comprometidos pela crise cambial, que conduziu à mudança do regime cambial brasileiro, passando do sistema de câmbio

fixo (administrado em banda cambial) para o sistema de câmbio flexível. Nos demais anos do período estudado o desempenho do PIB estadual foi significativo, na média dos estados, ultrapassando em vários momentos o percentual de 4% ao ano.

Considerando todos os anos analisados, apresentaram desempenho abaixo da média nacional os seguintes Estados: Amazonas, Amapá, Bahia, Pará, Paraná, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo; sendo que Minas Gerais manteve praticamente a mesma média brasileira. No entanto, os Estados de Amazonas, Amapá, Bahia, Pará, Roraima e Santa Catarina apresentaram um crescimento em 2000 muito acima da média nacional. Destacam-se por mostrarem desempenho superior à média dos estados brasileiros, em todos os quatro sub-períodos analisados, as seguintes Unidades da Federação: Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Paraíba e Tocantins.

#### **5.1.5 – Estrutura Etária**

A estrutura etária brasileira vem se alterando ao longo do tempo, com redução da participação da população com menos de 15 anos no total, passando de 35,35% em 1990 para 29,60% em 2000. No entanto, ela ainda responde por quase um terço na maioria dos estados brasileiros, sendo menor nos estados das regiões Sul e Sudeste, além do Distrito Federal, no Centro-Oeste (ver Tabela 5 no Apêndice). Por outro lado, o envelhecimento da população brasileira ficou evidente nos anos noventa em todos os estados brasileiros, passando a média brasileira de 4,75% em 1990 para 5,85% em 2000 (ver Tabela 6 no Apêndice). Os estados com maior participação da população com mais de 65 anos no total são, por ordem decrescente, Rio de Janeiro, Paraíba, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Ceará, Pernambuco e São Paulo. Já os estados com menor participação encontram-se na Região Norte, e aqueles com crescimento demográfico acelerado, como Mato Grosso e Distrito Federal.

### **5.1.6 – Fragmentação do Poder Executivo e do Poder Legislativo**

Em paralelo à consolidação do processo político democrático no País, observa-se ao longo dos anos noventa movimentos opostos em relação à fragmentação do poder executivo e do poder legislativo nos estados brasileiros.

Analisando as tabelas 7 e 8, no Apêndice, fica evidente a maior fragmentação do legislativo que do executivo. Mas ao mesmo tempo percebe-se que enquanto no Legislativo a dispersão do poder se ampliou, com conseqüente aumento da fracionalização partidária, subindo, na média dos estados brasileiros, de 0,809 no início da década para 0,834 ao final da mesma, no Executivo, a representação do Governador eleito tornou-se mais fortalecida, com menor divisão do poder e necessidade de coalizões, reduzindo o índice de fracionalização partidária (ou como também referenciado na literatura, menor o número efetivo de partidos no poder) de 0,6193, para a média brasileira nos primeiros anos da década, para 0,5768 em 2000.

Ao longo de toda a década, observa-se nos quatro estados da região Sudeste uma fracionalização partidária, do Poder Legislativo, superior à média dos estados brasileiros, sendo substancialmente inferior à média no Rio Grande do Norte, no Piauí, na Paraíba, no Ceará e em Tocantins. Já em relação ao Poder Executivo, a fracionalização partidária foi muito maior que a média brasileira no Estado do Amapá, de Minas Gerais, de Rondônia e de São Paulo e muito menor no Estado de Alagoas, do Amazonas, de Mato Grosso e de Pernambuco.

### **5.1.7 – Competitividade Eleitoral**

Os índices de competitividade eleitoral das Assembléias Estaduais nas eleições dos anos noventa demonstraram alto grau de competitividade, exceto em alguns estados da região nordeste, especialmente na eleição de 1994, quando o Estado do Piauí apresentou índice inferior a 1, classificando-se como de baixa competitividade. Comparando-se à média nacional, observa-se que os estados do Sudeste apresentaram todos eles índice superior ao agregado dos demais estados

brasileiros, nas três eleições analisadas (1990, 1994 e 1998). Merecem destaque pelos elevados índices de competitividade, o Estado do Rio de Janeiro e de São Paulo, além do Distrito Federal. Com comportamento oposto, os estados do Nordeste apresentaram todos eles índices inferiores à média brasileira. A princípio, estados que apresentam maior competitividade eleitoral devem gerar gastos públicos mais adequados, por dificultar o comportamento *rent seeking* de candidatos a futuros governantes (DOWNS, 1999 e PÓLO, 1998). De fato, exceto no caso o Espírito Santo, os demais estados do Sudeste apresentaram nos anos noventa gastos correntes não-financeiros como proporção do PIB inferiores à média nacional. Já o Distrito Federal, apesar de sua elevada competitividade eleitoral, apresentou gastos muito acima das demais unidades da federação.

### **5.1.8 – Participação Política do Eleitorado**

A taxa de participação do eleitorado brasileiro nos pleitos apresentou redução sistemática ao longo dos anos. Para a média dos estados brasileiros, observa-se que a taxa de participação política caiu de 86% em 1990, para 82% no pleito de 1994 e para 79% na eleição de 1998. Este comportamento é percebido em todos os estados do país, exceto no Amapá e em Tocantins, que apresentaram elevação surpreendente no pleito de 1998. Em toda a década analisada, apenas no Distrito Federal, no Rio Grande do Sul, em Santa Catarina e em São Paulo a taxa de participação manteve-se acima da média brasileira; em diversos outros estados, especialmente na região Nordeste, a taxa esteve sempre aquém da média nacional.

## **5.2 – Resultados Econométricos**

### **5.2.1 – Despesa Corrente Não-Financeira como Proporção do PIB**

Todas as variáveis do modelo foram testadas individualmente e mostraram-se significativas a 1%, exceto VARPIB que o foi a 5%, justificando a inclusão de todas nos modelos estimados (ver Tabelas 14 e 15 no Apêndice). As únicas variáveis que

não se mostraram significativas, quando colocadas simultaneamente nos modelos, foram as duas referentes à estrutura etária, as quais, por apresentarem grande correlação, tornam-se redundantes. Desta forma, uma delas foi retirada dos modelos analisados, sem prejuízo para a qualidade (má especificação) dos mesmos, até porque se trata de variáveis de controle, muito correlacionadas entre si.

A variável Jovens (proporção da população com menos de 15 anos no total) foi mantida nos modelos pois permitiu ajustamento um pouco superior em relação aos modelos com a variável Velhos (proporção da população com mais de 65 anos no total). Além disso, o modelo apenas com a variável Velhos apresentou coeficiente fixo de quatro estados não significativo a 10% (Ceará, Distrito Federal, Pernambuco e Santa Catarina), o que não ocorreu com o modelo apenas com a variável Jovens. Entretanto, todas as conclusões obtidas são válidas para modelos com esta última variável.

A variável FRACLEGI (Fracionalização do Legislativo) mesmo tendo gerado em coeficiente fixo não significativo a 10% para diversos estados brasileiros foi mantida nos modelos analisados pois seu coeficiente mostrou-se bastante significativo. Para todas as demais variáveis, nos modelos estimados contendo apenas uma das variáveis, por vez, os coeficientes fixos dos estados foram todos significativos.

Os três modelos estimados (MA, MB e MC) diferenciam-se pela sistemática e gradativa inclusão de variáveis políticas e institucionais. Assim, no primeiro modelo, foram adicionadas às variáveis de controle as variáveis ELEICAO, COMPET E PARTICIP, que estão diretamente ligadas às características do processo eleitoral em si. A esse modelo foram agregadas as variáveis ligadas à ideologia do partido vencedor do pleito e à coincidência deste com o partido do Governo Federal (IDEOEXEC e SOLIDAR), gerando o segundo modelo. Finalmente, estimou-se um terceiro modelo acrescentando-se ao anterior as variáveis que medem a solidez partidária do Legislativo e do Executivo estadual (FRACLEGI e FRACEXEC).

Como pode ser visto nos modelos estimados (TABELA 4), ao se acrescentar as variáveis aos modelos as mesmas mantiveram-se significativas, tiveram os valores de seus coeficientes pouco modificados, assim como também os sinais

destes coeficientes permaneceram inalterados, o que permite inferir uma relativa baixa correlação entre as variáveis. Os coeficientes fixos dos estados também se apresentaram significativos a 1% nos três modelos estimados, além de seus valores pouco mudarem. Apesar de não serem muito diferentes, o poder explicativo dos modelos é bastante elevado, situando-se acima de 96%.

Quanto ao sinal dos coeficientes das variáveis dos modelos estimados, em duas variáveis de controle percebeu-se uma inversão em relação ao sentido esperado da relação delas com a Despesa Corrente Não-Financeira como Proporção do PIB. Para a variável que mede o crescimento do PIB, o sinal obtido não confirmou o esperado caráter pró-cíclico dos gastos públicos. Ao menos durante os anos noventa, houve uma tendência de redução dos gastos correntes não-financeiros nos anos em que o PIB estadual cresceu e uma elevação em anos de queda do PIB estadual.

Já para a variável que mede o impacto da participação da faixa de população inferior a 15 anos nos gastos correntes (JOVENS), também se percebe um sinal oposto ao previsto quando da geração do modelo teórico. O sinal estimado para esta variável indica uma relação inversa com os gastos correntes, o que contraria a idéia primeira de que esta faixa por demandar maiores gastos específicos, como educação, por exemplo, deveria estar diretamente relacionada com os gastos correntes dos estados. Deve-se notar, entretanto, que a variável VELHOS – que representa a proporção de maiores de 65 anos na população total do estado – apresentou comportamento oposto, e, portanto, de acordo com o esperado, ou seja, um coeficiente positivo, segundo o qual, quanto maior a proporção de idosos no estado, maiores serão as demandas por saúde e previdência que exercerão sobre os governos estaduais.

Os sinais dos coeficientes das demais variáveis dos modelos estimados, para os gastos correntes não-financeiros, dos estados brasileiros, estiveram de acordo com o sentido esperado, nos anos noventa.

TABELA 4

**Modelos de Regressão Estimados para Despesa Corrente Não Financeira  
como Proporção do PIB para os Estados Brasileiros e Distrito Federal  
1990 a 2000**

**Dependent Variable: DCNFPIB?**

**Method: GLS (Cross Section Weights)**

**One-step weighting matrix**

**White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance**

Variable	M A	M B	M C
DCNFPIB?(-1)	0,23	0,22	0,21
VARPIB?	-0,03	-0,03	-0,03
JOVENS?	-0,25	-0,22	-0,20
VELHOS?			
SERVICO?	0,18	0,19	0,14
ELEICAO?	0,16 **	0,18 **	0,25
COMPET?	-0,22	-0,22	-0,25
PARTICIP?	-11,37	-11,39	-10,39
IDEOEXEC?		0,44	0,69
SOLIDAR?		0,28 *	0,47
FRACLEGI?			6,01
FRACEXEC?			-26,33
FRACEXEC?^2			21,94
Fixed Effects			
_AC--C	45,77	44,77	46,68
_AL--C	29,57	28,59	29,46
_AM--C	26,36	25,09	26,45
_AP--C	43,10	42,16	43,75
_BA--C	25,56	24,70	26,39
_CE--C	26,83	25,80	27,66
_DF--C	33,59	32,72	34,37
_ES--C	26,95	25,79	26,99
_GO--C	26,74	25,93	27,65
_MA--C	29,95	28,98	30,55
_MG--C	25,05	24,07	25,23
_MS--C	26,80	25,92	27,52
_MT--C	28,46	27,53	29,07
_PA--C	26,18	25,05	26,52
_PB--C	28,36	27,54	29,53
_PE--C	26,00	25,01	26,71
_PI--C	32,99	31,95	34,24
_PR--C	23,07	22,32	23,81
_RJ--C	24,30	23,28	24,59
_RN--C	29,83	29,02	31,20
_RO--C	31,37	30,23	31,32
_RR--C	49,85	48,93	50,73
_RS--C	24,16	23,49	25,21
_SC--C	24,07	23,33	25,21
_SE--C	31,40	30,37	31,71
_SP--C	25,02	24,18	25,36
_TO--C	39,75	38,89	41,42
<b>Weighted Statistics</b>			
R-squared	0,960	0,961	0,967
Adjusted R-squared	0,954	0,955	0,962
Durbin-Watson stat	1,914	1,911	2,055
Total panel (balanced) observations:	269	269	269

( ) significativo a 1%

(\*) significativo a 5%

(\*\*) significativo a 10%

(\*\*\*) não significativo a 10%

O ciclo eleitoral parece estar presente no caso brasileiro, uma vez que nos anos de pleito estadual os gastos correntes se elevaram. Por outro lado, quanto mais competitivas se apresentaram as eleições estaduais, nos anos noventa, menores foram os gastos correntes executados pelos governos dos estados. Além disso, a relação inversa entre participação do eleitorado nos pleitos estaduais e os gastos correntes, também foi verificada. Os gastos correntes como proporção do PIB cresceram durante a década, mudando de patamar entre 1995 e 2000, estabilizando-se, em média, 1% acima em relação aos anos anteriores. Já a participação dos eleitores nos pleitos reduziu-se continuamente na década.

Os coeficientes das variáveis IDEOEXEC e SOLIDAR foram ambos positivos, confirmando assim, nos anos noventa, as expectativas de que governos de esquerda tendem a efetuar mais gastos correntes que os governos de direita ou mesmo de centro. Confirma também que governos estaduais que pertençam ao mesmo partido que tenham assumido o poder na esfera federal, mantêm um comportamento mais de afinidade ideológica com a Presidência que de solidariedade partidária às políticas de ajustes das contas públicas do Governo Central. O sinal positivo do coeficiente de SOLIDAR evidencia a prática de gastos maiores para estados que mantenham afinidade partidária com o Executivo Federal, que aqueles estados cujos governadores pertençam a partidos políticos diferentes.

Por fim, os coeficientes das variáveis ligadas à fragmentação partidária do poder executivo e do legislativo estadual, confirmaram a idéia original de que quanto mais fragmentado forem os poderes, maiores serão os gastos correntes, pois quanto mais fraco o governo for, maiores serão as demandas de recursos, como contrapartida ao apoio político necessário à governabilidade.

### **5.2.2 – Resultado Fiscal Primário como Proporção do PIB Estadual**

Assim como foi feito para as despesas correntes não-financeiras, inicialmente cada uma das variáveis propostas foi regredida em relação à variável RFPPIB (resultado fiscal primário como proporção do PIB) a fim de avaliar a real importância das mesmas para os modelos propostos (ver Tabelas 16 e 17 no Apêndice). Das



doze variáveis duas (IDEOEXEC E PARTICIP) não se mostraram significativas a 10% e foram, portanto, retiradas dos modelos. Das demais, duas somente (SERVICO e FRACEXEC) somente se mostraram significativas a 10%, uma (FRACLEGI) a 5% e as outras (DCNFPIB, VARPIB, JOVENS, VELHOS, ELEICAO, COMPET e SOLIDAR) a 1%. Tal como ocorrido anteriormente, os modelos não admitiram a inclusão simultânea das variáveis JOVENS e VELHOS, tendo sido mantida a primeira por similaridade aos modelos estimados para despesa corrente não-financeira.

A análise do efeito provocado pelo crescimento do PIB sobre o resultado fiscal primário, através da variável VARPIB, indicou que apesar de não ser observável qualquer influência se tomadas no mesmo momento, percebe-se uma relação significativa entre ambas se confrontadas com um hiato temporal. Desta forma, analisou-se a relação existente entre o RFPPIB e VARPIB defasada em um período. Assim, apesar da defasagem da relação não ser compatível com a expectativa de observar a natureza pró-cíclica do resultado fiscal, ainda assim, percebe-se que o crescimento do PIB num ano qualquer, tende a induzir a geração de déficit fiscal primário no ano subsequente.

Diferentemente do ocorrido com a despesa corrente não-financeira como proporção do PIB, a variável JOVENS apresentou coeficiente com sinal compatível com o esperado, isto é, quanto maior a parcela da população com menos de 15 anos, maior a tendência à geração de déficits fiscais. Assim, apesar de não terem sido encontradas evidências de que esta faixa da população exerça pressão por maiores gastos (gastos específicos) em relação às outras faixas etárias, percebe-se que, por não participar do universo contribuinte do sistema tributário acaba por gerar gastos não compensáveis com maiores receitas.

A despesa com serviço da dívida estadual, ao contrário do que se observou na sua relação com as despesas correntes não-financeiras, esteve diretamente associada à geração de resultados fiscais primários favoráveis, conforme esperado na proposição do modelo de análise. Assim, apesar de sua significância ser percebida apenas a 10%, quanto maior a participação da parcela do serviço da

dívida no PIB estadual, menor a disponibilidade de recursos para outros gastos, restringindo, assim, a capacidade de gastar dos governos estaduais.

O ciclo eleitoral foi confirmado pelos dados, haja vista que nos anos de eleição não só os gastos correntes são maiores, como também a geração de déficits se faz presente. Por outro lado, os efeitos disciplinadores da maior competitividade eleitoral sobre a gestão pública também foram observados. Assim, quanto mais competitivos foram os pleitos estaduais dos anos noventa melhores foram os resultados fiscais primários obtidos pelos governos dos estados brasileiros. Já os efeitos da coincidência partidária entre os governos estadual e o federal sobre o resultado fiscal primário confirmaram a prática de apoio dos estados às políticas de ajustes promovidas pelo governo federal quando os partidos são os mesmos nos dois níveis de governo. Assim, estados em que essa coincidência está presente tendem a gerar resultados fiscais mais favoráveis à gestão dos recursos públicos, mesmo tendendo a gerarem mais gastos que os demais estados.

Procedendo de maneira semelhante ao executado para a explicação das despesas correntes não-financeiras, os modelos estimados para o resultado fiscal primário foram sendo desenvolvidos adicionando-se grupos de variáveis. No modelo “MD” da Tabela 2 foram acrescentadas às variáveis de controle as duas referentes ao processo eleitoral, não sendo incorporada a variável PARTICIP por não ter sido significativa a 10%. Como neste modelo três variáveis ( $VARPIB_{t-1}$ , SERVICO e COMPET) não se mostraram significativas a 10%, procedeu-se a um tratamento no qual foram excluídas a primeira e a última, permanecendo apenas SERVICO que passou a ser significativa a 5%. A eliminação das duas variáveis do modelo não comprometeu o modelo “ME” gerado, dado que o poder explicativo ajustado do modelo (35,2%) apresentou sensível aumento em relação ao anterior (30,3%). Ainda neste último modelo, apenas o coeficiente fixo referente ao Estado de Tocantins não se mostrou significativo a 10%.

Em seguida, estimou-se o modelo “MF” acrescentando ao anterior a variável SOLIDAR (IDEOEXEC não foi incluída por não ter sido significativa isoladamente). O modelo estimado resultante foi superior ao “ME” pois além de apresentar poder

explicativo ajustado superior (37,8%), todos os coeficientes também se tornaram significativos.

Como passo seguinte, gerou-se um novo modelo – MG – adicionando-se as variáveis FACLEGI e FRACEXEC, ambas sob a forma quadrática, mas que geraram diversos problemas inexistentes no modelo anterior. Os coeficientes da variável FRACLEGI não se apresentaram significativos a 10% assim como os coeficientes fixos de todos os estados brasileiros. Corrigindo os problemas observados, estimou-se um novo modelo – MH – eliminado-se a variável FRACLEGI, e o resultado obtido apresentou significância de todos os parâmetros estimados e um poder explicativo ajustado, apesar de não muito grande, superior aos anteriores, atingindo 38,4%.

De um lado, os modelos referentes às despesas correntes não-financeiras apresentaram elevado poder explicativo (acima de 95%), decorrente em grande parte do fato de que os gastos tendem a se manter num patamar mais ou menos constante, ou até mesmo crescente, já que o crescimento da economia e da população é natural e paulatino e, em consequência, as demandas por gastos públicos também tendem a crescer. Por outro lado, os modelos referentes ao resultado fiscal primário evidenciam baixo poder explicativo, o que em si já poderia ser esperado, haja vista a oscilação dos resultados de um ano para o outro ou mesmo entre os estados. Por vezes, déficits e superávits se sucedem, gerando um comportamento mais errático desta variável, não guardando relação, ou memória significativa de seu passado mais imediato (de fato, a regressão entre  $RFPPIB$  e  $RFPPIB_{t-1}$  não se mostrou significativa a 10%).

No modelo final sobre os resultados fiscais primários, os sinais dos coeficientes estimados para todas as variáveis se comportaram conforme esperado teoricamente.

TABELA 5

**Modelos de Regressão Estimados para Resultado Fiscal Primário como Proporção  
do PIB para os Estados Brasileiros e Distrito Federal - 1990 a 2000**

Dependent Variable: RFPPIB?

Method: GLS (Cross Section Weights)

One-step weighting matrix

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors &amp; Covariance

Variable	M D	M E	M F	M G	M H
DCNFPIB?	-0,35	-0,36	-0,44	-0,45	-0,44
VARPIB?(-1)	-0,01 ***				
JOVENS?	-0,34	-0,31	-0,34	-0,37	-0,37
VELHOS?					
SERVICO?	0,24 ***	0,29 *	0,31 *	0,30 *	0,30 *
ELEICAO?	-1,38	-1,26	-1,29	-1,25	-1,25
COMPET?	0,07 ***				
PARTICIP?					
IDEOEXEC?					
SOLIDAR?			0,76	0,73	0,73
FRACLEGI?				36,08 ***	
FRACLEGI?^2				-21,90 ***	
FRACEXEC?^2				-2,22 *	-2,38 *
Fixed Effects					
_AC--C	23,00	22,15	25,97	11,99 ***	26,25
_AL--C	18,06	16,95	19,09	5,32 ***	19,80
_AM--C	17,59	16,61	18,46	4,64 ***	19,10
_AP--C	24,03	23,46	26,72	12,70 ***	27,02
_BA--C	15,74	14,71	16,48	2,27 ***	16,76
_CE--C	15,76	14,96	16,41	2,40 ***	16,86
_DF--C	16,81	16,77	18,72	4,27 ***	18,72
_ES--C	13,21	12,65	14,26	-0,16 ***	14,30
_GO--C	13,60	12,71	14,40	0,04 ***	14,54
_MA--C	21,42	20,33	22,58	8,62 ***	23,03
_MG--C	13,33	12,50	13,93	-0,66 ***	13,79
_MS--C	15,30	14,23	16,05	1,76 ***	16,27
_MT--C	15,60	14,31	16,14	2,23 ***	16,69
_PA--C	17,18	16,18	17,63	3,45 ***	17,89
_PB--C	17,21	15,92	17,99	4,22 ***	18,38
_PE--C	15,23	14,38	16,14	2,02 ***	16,49
_PI--C	20,54	18,89	21,45	7,62 ***	21,78
_PR--C	12,13	11,63	13,01	-1,41 ***	13,13
_RJ--C	11,52	11,09	12,20	-2,46 ***	12,05
_RN--C	16,50	15,37	17,49	3,47 ***	17,78
_RO--C	16,05	15,21	17,67	3,23 ***	17,59
_RR--C	25,02	24,05	28,32	14,25 ***	28,56
_RS--C	12,23	11,41	12,86	-1,78 ***	12,78
_SC--C	12,94	12,11	13,59	-0,89 ***	13,63
_SE--C	17,54	16,60	18,48	4,54 ***	18,98
_SP--C	12,05	11,41	12,52	-2,27 ***	12,23
_TO--C	18,34	14,83 ***	20,64	7,12 ***	21,16
<b>Weighted Statistics</b>					
R-squared	0,386	0,418	0,444	0,453	0,451
Adjusted R-squared	0,303	0,352	0,378	0,381	0,384
Durbin-Watson stat	2,273	2,130	2,183	2,207	2,208
Total panel (balanced) observations:	269	296	292	292	292

( ) significativo a 1%

(\*) significativo a 5%

(\*\*) significativo a 10%

(\*\*\*) não significativo a 10%

## CONCLUSÃO

A investigação das finanças públicas dos estados brasileiros nos anos noventa, efetuada neste trabalho, através de modelos econométricos construídos a partir da extensa literatura internacional existente sobre a questão, permitiu extrair algumas conclusões bastante interessantes.

Foram encontradas evidências estatísticas que confirmaram ser a administração dos recursos fiscais um campo de atuação que não pode se restringir a uma questão meramente econômica. Observou-se que fatores políticos e institucionais concorrem para definir e explicar o desempenho fiscal dos governos subnacionais. Nesse sentido, confirmou-se o pressuposto inicial de que a concepção neoclássica, que assume ser o gestor público um agente benevolente o qual conhecendo a estrutura de preferências da sociedade buscará maximizar sua satisfação, não é suficiente para dar conta de entender e explicar a questão fiscal ainda em aberto, no caso brasileiro.

Assim, pode-se afirmar que se trata de uma questão atinente ao campo da economia política, só podendo ser melhor compreendida se considerarmos também o ambiente histórico, social, político e institucional em que ela se insere.

No modelo estimado para investigar os gastos públicos, medidos através da despesa corrente não financeira como proporção do PIB (DCNFPIB), observou-se a influência significativa de todos os fatores políticos e institucionais propostos.

Constatou-se a existência de influência do ciclo eleitoral, ou seja, de que conforme as eleições se aproximam as despesas do setor público estadual crescem a um nível acima dos demais anos da gestão, evidenciando uma utilização oportunista dos recursos disponíveis com o objetivo de vencer as eleições. Também exercem influência significativa sobre os gastos públicos dos governos estaduais brasileiros os graus de competitividade eleitoral e de participação do eleitorado no pleito. Os resultados evidenciam que a maior competitividade entre os partidos

(concorrendo ao cargo executivo) e a maior participação dos eleitores no processo eleitoral funcionam como elementos disciplinadores da gestão dos recursos públicos, seja por pressionarem por maior transparência nas decisões de gastos ou mesmo por conduzirem a menor poder de pressão dos grupos de interesse para exigir benefícios em troca de apoio político, reduzindo assim os gastos públicos. Da mesma forma, foram encontradas evidências de impacto significativo da fragmentação partidária sobre a expansão dos gastos públicos, já que estados com poderes executivo e legislativo mais fracionalizados apresentam sistematicamente gastos maiores. Também foi confirmada a tendência de partidos de esquerda, por defenderem maior intervenção governamental na sociedade, gastarem mais que os demais partidos com outras orientações ideológicas. Por último, observa-se durante os anos noventa, a inexistência de comportamento solidário dos governos estaduais pertencentes ao mesmo partido no poder no governo federal às políticas do governo central. Ao contrário, esses governos tendem a apresentar uma postura oportunista, com gastos maiores, por se sentirem beneficiados por eventual maior facilidade na obtenção de recursos federais.

Já no modelo estimado para investigar os determinantes dos resultados fiscais dos governos estaduais brasileiros nos anos noventa, poucas foram as variáveis que se mostraram estatisticamente significativas em sua influência sobre a variável resultado fiscal primário sobre o PIB estadual.

De todas as variáveis propostas apenas uma de cada um dos três grupos de fenômenos se mostrou significativa, evidenciando, assim, a importância dos elementos políticos e institucionais no desempenho fiscal dos governos subnacionais. O fenômeno do ciclo eleitoral fez-se presente, demonstrando tendência a piores resultados fiscais com a aproximação das eleições. Também foram confirmados os impactos negativos da maior fragmentação do poder executivo sobre os resultados fiscais primários. Finalmente, de modo diferente do que se observou em relação aos gastos públicos, o impacto da coincidência partidária entre o governo estadual e o federal sobre o resultado fiscal primário mostrou-se ter natureza efetivamente solidária com as políticas do governo central, haja vista a

tendência a gerar resultados favoráveis nos casos em que essa coincidência se faz presente.

Confirmando a expectativa original, não é natural que se observe um comportamento solidário dos governos subnacionais à política macroeconômica do governo federal, visto que na atribuição das funções do Estado, cabe à esfera estadual e municipal a função de alocação dos recursos públicos, restando ao nível de governo federal as funções de distribuição e de estabilização. Assim, os governos estaduais tendem a gerar maus resultados fiscais, visto sua atuação estar naturalmente voltada a gastos excessivos. Assim, até a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal não havia porque esperar qualquer desempenho mais “responsável”, em termos macroeconômicos, dos gestores públicos dos governos subnacionais.

## **APÊNDICE**



Tabela 1

**RFPPIB - Evolução do Resultado Fiscal Primário dos Estados Brasileiros  
como Percentual do PIB Estadual - 1990 a 2000**

Estado	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Acre	-4,03	-1,84	-1,98	-4,18	-6,58	-7,72	-3,07	-0,77	-2,05	-2,86	4,46
Alagoas	-0,67	0,23	2,05	-0,95	-0,08	1,23	-4,97	2,95	2,91	-0,07	0,51
Amazonas	0,08	-1,99	2,21	0,48	0,00	-0,60	1,73	1,10	-0,60	0,77	2,24
Amapá	0,34	-2,79	-3,57	-0,68	-11,17	-2,13	4,33	0,39	1,68	2,16	4,91
Bahia	-0,68	2,47	0,17	0,56	-0,25	-0,15	-0,14	3,36	-5,35	0,38	0,76
Ceará	1,80	1,28	-1,28	-2,16	-0,67	-0,22	0,17	-0,16	3,14	-2,47	-0,29
Distrito Federal	0,32	-1,95	-1,24	1,18	0,09	0,04	-0,87	-0,30	-0,23	0,44	0,29
Espírito Santo	-0,51	-0,30	-1,42	-3,60	-0,71	-2,29	-1,12	-1,93	-3,03	-1,04	0,52
Goiás	-4,86	-0,98	-0,30	-3,82	-4,24	-0,17	-0,36	3,63	-4,32	-2,03	1,11
Maranhão	2,03	3,90	3,17	3,31	0,19	2,37	0,74	3,75	4,94	-2,21	8,56
Minas Gerais	-1,86	1,28	1,09	-0,39	-0,68	-1,71	0,22	0,46	-2,80	1,32	1,04
Mato Grosso do Sul	-2,08	0,51	0,69	1,97	-2,28	0,76	-1,92	2,04	-2,15	1,24	0,11
Mato Grosso	-7,26	-3,61	-1,64	-1,50	-3,67	-3,51	1,19	2,08	-2,27	2,15	1,05
Pará	0,41	1,16	-0,54	0,23	0,21	0,16	-0,53	0,17	0,93	-0,58	0,79
Paraíba	-4,45	-0,42	-0,21	1,78	-0,25	0,85	0,92	0,61	-0,11	0,19	2,74
Pernambuco	-0,22	-0,36	0,28	-0,40	0,27	-0,50	-0,87	0,09	-4,97	0,91	5,20
Piauí	-8,73	1,80	2,21	1,41	-0,88	-1,92	1,00	2,98	0,99	1,51	3,85
Paraná	2,53	1,96	0,49	0,92	-0,04	-0,44	-0,24	-1,61	-4,19	-8,71	3,61
Rio de Janeiro	-1,71	0,19	0,77	-0,43	-1,92	-1,71	-2,08	-1,82	-2,57	9,21	0,07
Rio Grande do Norte	-3,60	0,29	0,80	-1,14	-3,04	-1,16	-1,42	7,62	-7,86	-0,05	1,17
Rondônia	-7,16	-2,43	-3,68	-1,40	-1,92	-5,18	-1,18	-0,44	-12,73	0,86	1,76
Roraima	-10,88	-6,18	4,52	-0,23	-9,89	-7,18	-2,07	-0,42	1,73	2,11	-2,31
Rio Grande do Sul	-1,48	0,22	0,26	1,08	0,22	-0,58	-0,12	0,70	-2,75	-0,51	-0,19
Santa Catarina	-0,66	-0,11	-0,77	-0,41	-0,56	-0,63	-0,33	0,31	-0,34	0,06	0,31
Sergipe	-0,15	0,76	0,44	-0,49	-3,23	-1,48	-0,21	7,57	-6,89	-0,64	2,19
São Paulo	-2,35	-1,40	-2,40	-3,18	-1,82	-0,10	0,14	-0,57	1,32	1,29	0,65
Tocantins	-32,24	-4,85	-8,05	-7,23	-12,73	-1,14	-15,88	-2,03	0,61	3,16	5,61
Brasil	-1,57	-0,19	-0,66	-1,17	-1,20	-0,64	-0,32	0,00	-1,15	1,05	0,99

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. (Elaboração Própria)

Obs. Sinal negativo representa déficit fiscal

Tabela 2

**DCNFPB - Evolução das Despesas Correntes Não Financeiras dos Estados, Exceto  
Pagamento de Juros e Encargos, como Proporção do PIB Estadual - 1990 a 2000**

Estado	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Acre	36,60	34,08	34,85	38,01	38,40	34,95	32,45	30,33	34,67	29,37	35,90
Alagoas	13,32	11,85	11,20	12,99	12,25	14,29	20,50	11,99	13,36	16,95	17,41
Amazonas	9,02	7,94	6,19	5,94	7,54	11,58	12,02	10,04	9,49	9,32	9,28
Amapá	29,62	29,48	25,53	20,35	43,60	43,34	31,48	25,07	26,80	26,96	24,60
Bahia	7,65	8,68	9,63	9,73	9,71	10,11	10,29	12,19	12,31	11,59	9,40
Ceará	11,91	9,24	9,33	11,05	10,64	11,62	11,94	11,04	11,86	11,99	13,19
Distrito Federal	25,27	15,12	15,84	19,94	21,00	21,37	19,74	18,28	15,18	27,37	17,39
Espírito Santo	9,94	9,48	9,56	10,98	12,29	12,16	11,79	11,69	12,87	12,00	11,93
Goiás	17,40	11,55	11,13	9,76	12,51	12,34	11,98	12,08	12,04	13,03	12,39
Maranhão	13,38	10,90	12,80	14,02	16,12	16,36	15,53	12,87	14,29	18,16	16,58
Minas Gerais	9,14	8,60	8,55	8,34	9,39	11,46	9,61	9,22	9,16	8,80	11,09
Mato Grosso do Sul	12,82	12,33	11,76	10,54	10,26	11,31	11,68	11,63	12,54	12,58	13,72
Mato Grosso	19,46	14,51	11,63	10,99	13,70	18,39	15,71	16,19	15,74	14,60	15,16
Pará	7,38	8,49	8,55	6,59	7,82	10,62	11,17	10,84	12,34	11,56	11,60
Paraíba	16,50	12,49	12,47	13,98	13,35	12,59	11,98	13,49	17,74	17,42	16,09
Pernambuco	10,28	8,95	9,47	10,32	10,07	10,79	10,77	10,74	12,04	11,65	11,92
Piauí	24,19	16,33	16,48	19,31	18,47	22,52	19,61	21,06	20,39	21,42	18,29
Paraná	5,34	5,29	5,32	5,29	5,64	6,94	7,08	7,73	8,59	7,86	10,27
Rio de Janeiro	8,90	6,56	6,81	6,76	8,44	8,93	9,74	8,58	9,88	10,78	10,04
Rio Grande do Norte	15,82	10,99	11,50	12,44	14,45	14,99	15,30	15,05	20,13	18,38	16,69
Rondônia	25,49	18,97	15,95	16,16	14,96	18,24	15,99	14,94	27,98	15,02	16,11
Roraima	51,52	50,32	44,01	30,30	34,43	40,33	40,29	43,86	41,75	39,32	37,16
Rio Grande do Sul	8,76	7,84	8,33	7,26	8,02	9,16	9,99	9,27	10,39	10,16	10,02
Santa Catarina	9,09	7,19	6,91	7,27	8,30	8,77	9,26	9,18	9,16	8,75	8,63
Sergipe	11,80	10,95	11,28	11,54	13,94	21,17	17,94	18,62	19,17	19,18	19,03
São Paulo	9,51	8,24	8,43	10,23	9,37	9,04	9,05	7,68	9,35	9,51	9,81
Tocantins	20,42	26,08	24,82	30,15	31,40	29,26	28,10	27,04	27,92	25,74	25,75
Brasil	9,96	8,57	8,65	9,29	9,67	10,35	10,30	9,55	10,65	10,87	10,95

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. (Elaboração Própria)

Tabela 3

**SERVICO - Evolução das Despesas com Serviços da Dívida Pública  
(juros e encargos + amortizações) como Proporção do PIB Estadual - 1990 a 2000**

Estado	Em %										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Acre	1,72	1,02	1,50	1,16	4,97	2,17	3,59	2,98	2,25	2,75	3,19
Alagoas	1,21	0,93	0,56	0,69	1,30	1,56	3,41	2,01	1,91	2,12	1,51
Amazonas	0,39	0,30	0,67	0,41	0,71	0,84	0,90	0,79	0,87	1,76	0,84
Amapá	0,27	0,25	0,40	0,44	0,61	0,52	0,60	0,59	0,67	0,91	0,79
Bahia	1,57	1,05	1,67	1,15	1,30	2,54	1,84	1,49	2,67	1,99	1,45
Ceará	2,73	1,04	1,19	1,30	1,42	1,53	1,34	1,89	1,40	4,17	2,07
Distrito Federal	0,28	0,21	0,33	0,46	0,60	0,67	0,70	0,56	0,68	0,52	0,68
Espírito Santo	0,70	0,28	0,49	0,22	0,89	0,86	1,97	0,90	0,73	1,16	0,93
Goiás	3,08	1,03	1,17	0,87	1,05	1,90	2,54	2,03	2,29	1,28	1,27
Maranhão	2,49	2,00	2,04	2,18	1,82	1,94	2,45	2,50	1,99	2,73	4,23
Minas Gerais	1,44	2,15	2,85	2,76	2,35	2,52	1,95	3,81	3,22	1,38	1,63
Mato Grosso do Sul	2,97	3,40	1,48	1,72	3,61	2,35	1,55	1,21	1,54	1,23	1,18
Mato Grosso	3,05	2,12	1,56	1,58	2,31	2,83	4,52	2,04	2,81	1,94	1,99
Pará	0,16	0,47	0,29	0,63	0,46	0,74	0,97	0,76	1,17	1,01	1,08
Paraíba	1,37	0,79	1,31	1,34	1,95	2,89	1,89	2,05	1,95	1,92	1,93
Pernambuco	0,53	0,54	0,98	0,43	0,68	0,81	0,97	0,72	2,60	1,13	1,32
Piauí	0,43	0,94	0,54	0,47	2,62	2,61	3,43	2,53	2,27	2,37	3,03
Paraná	1,11	0,49	0,47	0,43	0,44	0,68	0,75	0,41	0,84	0,81	3,54
Rio de Janeiro	1,47	1,22	1,84	1,38	1,29	1,06	1,42	2,69	2,37	2,45	0,83
Rio Grande do Norte	1,87	0,15	0,25	0,30	0,94	1,19	1,00	2,97	1,18	1,70	1,12
Rondônia	0,56	0,44	0,26	0,36	0,35	0,75	1,14	0,55	1,00	1,58	2,33
Roraima	0,23	0,18	0,13	0,11	0,14	0,81	1,31	2,46	2,29	2,88	2,24
Rio Grande do Sul	1,33	1,51	2,05	2,73	2,77	2,34	1,99	2,52	2,55	1,01	1,00
Santa Catarina	1,88	1,31	1,70	0,61	2,45	1,29	2,24	2,52	0,86	0,82	2,11
Sergipe	0,67	0,76	0,58	1,55	2,05	1,23	2,86	4,52	2,40	1,53	1,49
São Paulo	0,77	1,00	1,51	1,29	1,59	1,42	1,36	12,68	1,58	1,54	0,89
Tocantins	0,20	0,28	0,14	0,15	0,82	1,55	1,73	2,09	2,56	2,51	2,60
Brasil	1,15	1,12	1,54	1,38	1,60	1,54	1,57	5,87	1,88	1,56	1,32

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. (Elaboração Própria)

Nota: Excluindo, em 1997, o Estado de São Paulo (renegociação) o percentual referente ao Brasil é de 2,13%

Tabela 4

**VARPIB - Evolução da Taxa de Crescimento Anual do Produto Interno  
Bruto (PIB) dos Estados Brasileiros no Período 1990 a 2000**

Estado	Em %										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Acre	0,55	-2,23	7,43	3,35	16,55	2,21	-1,78	5,74	5,53	1,36	0,91
Alagoas	14,28	1,73	1,00	-3,71	9,10	-4,73	7,02	4,83	1,75	-0,95	0,81
Amazonas	-3,86	-6,44	-6,60	25,56	-5,86	5,33	9,16	-5,52	-0,02	-2,58	11,97
Amapá	-16,30	0,89	8,68	-2,34	15,80	11,40	-7,63	5,24	-6,20	-0,17	14,68
Bahia	-7,04	-1,08	-0,85	3,70	4,69	0,70	4,96	3,67	-0,15	2,62	5,80
Ceará	-1,77	14,23	-0,41	4,33	9,48	6,89	6,62	3,88	2,13	-2,00	-1,62
Distrito Federal	-2,24	45,23	-13,04	0,14	6,32	9,95	6,46	11,24	20,29	-16,17	22,68
Espírito Santo	-8,86	0,92	1,19	2,65	17,09	13,70	-1,24	0,37	2,27	2,25	5,85
Goiás	12,65	8,61	-7,77	9,59	13,11	-1,79	4,65	1,45	3,72	-2,72	11,58
Maranhão	-4,07	3,01	-1,46	1,42	11,32	-0,34	15,61	-0,40	-7,03	3,71	7,30
Minas Gerais	-9,30	3,49	-0,31	3,67	11,72	2,06	6,31	2,47	-2,12	-0,89	4,51
Mato Grosso do Sul	-4,11	4,08	-5,17	7,83	20,39	2,39	1,28	3,20	3,15	2,63	0,42
Mato Grosso	-7,28	10,54	3,78	17,13	10,00	-5,03	3,95	6,44	3,15	11,81	5,91
Pará	-6,98	-0,01	-13,71	40,13	6,42	-17,88	-2,32	-1,88	0,92	1,31	4,68
Paraíba	13,39	1,08	-12,76	7,26	13,36	5,75	4,76	-1,41	-0,91	3,40	7,42
Pernambuco	-1,66	9,80	-8,24	1,48	6,25	8,80	4,34	1,22	0,95	-0,77	3,30
Piauí	11,93	2,79	-9,95	14,07	9,11	10,92	4,51	0,03	-0,39	1,50	3,90
Paraná	-5,44	-6,46	-0,76	5,96	9,10	1,44	5,93	2,31	2,50	2,82	-1,37
Rio de Janeiro	-1,67	14,24	-2,19	2,30	2,00	5,81	-0,70	4,00	-1,72	7,55	11,21
Rio Grande do Norte	-11,00	10,42	-9,09	13,53	2,03	1,88	5,87	4,85	-2,12	5,72	12,14
Rondônia	-14,06	-13,08	-6,11	16,27	4,76	9,39	4,74	6,56	4,76	3,07	3,34
Roraima	-0,44	-15,49	-9,71	-16,16	6,24	10,88	-0,79	4,97	14,56	3,59	26,10
Rio Grande do Sul	-7,15	-3,84	10,17	9,43	5,50	-2,92	0,42	1,08	-2,81	1,19	4,14
Santa Catarina	-16,77	-5,47	10,09	-3,53	8,97	3,89	6,42	-0,03	-2,95	4,09	9,73
Sergipe	-0,99	12,32	-1,52	8,82	-5,70	-2,57	3,76	3,95	-0,93	2,21	0,55
São Paulo	-8,43	-3,79	0,12	3,12	3,64	8,25	1,09	4,89	0,08	-0,68	0,57
Tocantins	0,98	16,07	-8,65	11,18	13,65	4,16	6,54	3,62	7,64	2,64	7,37
Brasil	-6,58	1,03	-0,54	4,92	5,85	4,22	2,66	3,27	0,13	0,79	4,36

Fonte: IPEA ([www.ipeada.gov.br](http://www.ipeada.gov.br))

Tabela 5

**JOVENS - Evolução da Participação Percentual da População com Menos de 15 anos  
no Total da População dos Estados Brasileiros - 1990 a 2000**

	Em %										
<b>Estado</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Acre	44,74	44,11	43,49	42,88	42,27	41,68	41,09	40,51	39,94	39,37	38,82
Alagoas	40,88	40,26	39,65	39,05	38,45	37,87	37,29	36,73	36,17	35,62	35,08
Amazonas	44,34	43,76	43,19	42,62	42,07	41,51	40,97	40,44	39,91	39,39	38,87
Amapá	46,11	45,39	44,68	43,98	43,29	42,61	41,94	41,28	40,63	40,00	39,37
Bahia	40,66	39,69	38,75	37,83	36,93	36,05	35,20	34,36	33,54	32,75	31,97
Ceará	39,28	38,66	38,05	37,46	36,87	36,29	35,73	35,17	34,62	34,07	33,54
Distrito Federal	34,55	33,88	33,23	32,58	31,96	31,34	30,73	30,14	29,56	28,99	28,43
Espírito Santo	35,63	34,87	34,12	33,39	32,68	31,98	31,29	30,62	29,97	29,33	28,70
Goiás	35,04	34,42	33,81	33,21	32,63	32,05	31,49	30,93	30,38	29,85	29,32
Maranhão	44,92	44,09	43,28	42,48	41,69	40,92	40,17	39,42	38,70	37,98	37,28
Minas Gerais	34,57	33,89	33,23	32,58	31,94	31,32	30,70	30,10	29,51	28,94	28,37
Mato Grosso do Sul	36,34	35,72	35,11	34,52	33,93	33,36	32,79	32,23	31,69	31,15	30,62
Mato Grosso	38,43	37,71	37,00	36,30	35,62	34,95	34,29	33,65	33,01	32,39	31,78
Pará	43,17	42,52	41,88	41,25	40,63	40,01	39,41	38,82	38,23	37,66	37,09
Paraíba	38,71	37,92	37,14	36,38	35,64	34,90	34,19	33,49	32,80	32,13	31,47
Pernambuco	37,60	36,89	36,20	35,52	34,85	34,20	33,56	32,93	32,31	31,70	31,11
Piauí	41,91	40,99	40,09	39,21	38,35	37,51	36,69	35,88	35,09	34,32	33,57
Paraná	33,86	33,31	32,77	32,23	31,71	31,19	30,68	30,18	29,69	29,21	28,73
Rio de Janeiro	28,75	28,37	27,99	27,62	27,25	26,89	26,53	26,18	25,83	25,49	25,15
Rio Grande do Norte	38,03	37,33	36,65	35,98	35,32	34,67	34,04	33,41	32,80	32,20	31,61
Rondônia	41,14	40,42	39,71	39,02	38,33	37,66	37,00	36,36	35,72	35,09	34,48
Roraima	39,11	39,05	38,99	38,92	38,86	38,80	38,74	38,68	38,61	38,55	38,49
Rio Grande do Sul	30,54	30,06	29,59	29,12	28,66	28,21	27,77	27,33	26,90	26,48	26,06
Santa Catarina	33,70	33,10	32,51	31,94	31,37	30,82	30,27	29,73	29,21	28,69	28,18
Sergipe	39,89	39,18	38,49	37,80	37,14	36,48	35,83	35,20	34,57	33,96	33,36
São Paulo	31,26	30,73	30,20	29,69	29,18	28,68	28,19	27,71	27,23	26,77	26,31
Tocantins	42,49	41,70	40,92	40,16	39,41	38,68	37,96	37,25	36,56	35,88	35,21
<b>Brasil</b>	<b>35,35</b>	<b>34,73</b>	<b>34,12</b>	<b>33,52</b>	<b>32,93</b>	<b>32,35</b>	<b>31,78</b>	<b>31,22</b>	<b>30,67</b>	<b>30,13</b>	<b>29,60</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 1991 e 2000.

Obs.: Os dados relativos aos anos intercensitários foram estimados por interpolação geométrica.

Tabela 6

**VELHOS - Evolução da Participação Percentual da População com Mais de 65 anos  
no Total da População dos Estados Brasileiros - 1990 a 2000**

	Em %										
<b>Estado</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Acre	3,09	3,15	3,21	3,27	3,33	3,39	3,45	3,52	3,59	3,65	3,72
Alagoas	4,35	4,41	4,47	4,53	4,59	4,65	4,71	4,78	4,84	4,90	4,97
Amazonas	2,70	2,73	2,78	2,84	2,89	2,95	3,01	3,07	3,13	3,19	3,25
Amapá	2,58	2,59	2,60	2,61	2,62	2,63	2,65	2,66	2,67	2,68	2,69
Bahia	4,68	4,78	4,88	4,98	5,08	5,19	5,29	5,40	5,51	5,62	5,74
Ceará	5,28	5,36	5,45	5,53	5,62	5,71	5,80	5,89	5,99	6,08	6,18
Distrito Federal	2,35	2,43	2,51	2,60	2,69	2,78	2,88	2,97	3,08	3,18	3,29
Espírito Santo	4,22	4,34	4,46	4,58	4,71	4,83	4,97	5,10	5,24	5,38	5,53
Goiás	3,55	3,65	3,75	3,86	3,97	4,08	4,19	4,31	4,43	4,55	4,68
Maranhão	4,13	4,20	4,27	4,34	4,42	4,49	4,57	4,64	4,72	4,80	4,88
Minas Gerais	4,85	4,97	5,09	5,22	5,35	5,49	5,62	5,77	5,91	6,06	6,21
Mato Grosso do Sul	3,69	3,81	3,93	4,05	4,18	4,31	4,45	4,59	4,73	4,88	5,03
Mato Grosso	2,59	2,68	2,77	2,87	2,97	3,08	3,19	3,30	3,42	3,54	3,66
Pará	3,15	3,21	3,27	3,34	3,41	3,48	3,55	3,62	3,69	3,76	3,84
Paraíba	6,44	6,51	6,58	6,66	6,74	6,81	6,89	6,97	7,05	7,13	7,21
Pernambuco	5,31	5,39	5,47	5,55	5,63	5,71	5,79	5,88	5,96	6,05	6,14
Piauí	4,44	4,55	4,67	4,79	4,91	5,04	5,17	5,30	5,44	5,58	5,72
Paraná	4,24	4,36	4,49	4,62	4,75	4,89	5,04	5,18	5,33	5,49	5,65
Rio de Janeiro	5,80	5,95	6,10	6,25	6,41	6,57	6,73	6,90	7,07	7,25	7,43
Rio Grande do Norte	5,87	5,92	5,97	6,03	6,08	6,13	6,19	6,24	6,30	6,35	6,41
Rondônia	2,16	2,23	2,33	2,43	2,54	2,65	2,77	2,90	3,02	3,16	3,30
Roraima	2,04	2,09	2,14	2,19	2,25	2,30	2,36	2,42	2,48	2,54	2,60
Rio Grande do Sul	5,71	5,84	5,98	6,12	6,26	6,41	6,56	6,71	6,87	7,03	7,20
Santa Catarina	4,26	4,36	4,46	4,57	4,68	4,79	4,90	5,02	5,13	5,26	5,38
Sergipe	4,76	4,80	4,84	4,87	4,91	4,94	4,98	5,02	5,05	5,09	5,13
São Paulo	4,88	4,97	5,09	5,20	5,32	5,45	5,57	5,70	5,84	5,97	6,11
Tocantins	3,70	3,78	3,86	3,94	4,02	4,10	4,18	4,26	4,35	4,44	4,53
<b>Brasil</b>	<b>4,75</b>	<b>4,83</b>	<b>4,93</b>	<b>5,04</b>	<b>5,15</b>	<b>5,26</b>	<b>5,37</b>	<b>5,49</b>	<b>5,61</b>	<b>5,73</b>	<b>5,85</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 1991 e 2000.

Obs.: Os dados relativos aos anos intercensitários foram estimados por interpolação geométrica.

Tabela 7

**FRACLEGI - Evolução do Índice de Fracionalização Partidária do Legislativo  
nos Estados Brasileiros - 1990 a 2000**

Estados	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Acre	0,747	0,747	0,747	0,747	0,767	0,767	0,767	0,767	0,854	0,854	0,854
Alagoas	0,842	0,842	0,842	0,842	0,850	0,850	0,850	0,850	0,856	0,856	0,856
Amazonas	0,830	0,830	0,830	0,830	0,837	0,837	0,837	0,837	0,861	0,861	0,861
Amapá	0,847	0,847	0,847	0,847	0,824	0,824	0,824	0,824	0,879	0,879	0,879
Bahia	0,787	0,787	0,787	0,787	0,846	0,846	0,846	0,846	0,823	0,823	0,823
Ceará	0,804	0,804	0,804	0,804	0,770	0,770	0,770	0,770	0,753	0,753	0,753
Distrito Federal	0,861	0,861	0,861	0,861	0,806	0,806	0,806	0,806	0,875	0,875	0,875
Espírito Santo	0,864	0,864	0,864	0,864	0,882	0,882	0,882	0,882	0,871	0,871	0,871
Goias	0,797	0,797	0,797	0,797	0,858	0,858	0,858	0,858	0,795	0,795	0,795
Maranhão	0,803	0,803	0,803	0,803	0,872	0,872	0,872	0,872	0,889	0,889	0,889
Minas Gerais	0,871	0,871	0,871	0,871	0,886	0,886	0,886	0,886	0,900	0,900	0,900
Mato Grosso do Sul	0,823	0,823	0,823	0,823	0,854	0,854	0,854	0,854	0,826	0,826	0,826
Mato Grosso	0,747	0,747	0,747	0,747	0,847	0,847	0,847	0,847	0,840	0,840	0,840
Pará	0,836	0,836	0,836	0,836	0,826	0,826	0,826	0,826	0,879	0,879	0,879
Paraíba	0,775	0,775	0,775	0,775	0,656	0,656	0,656	0,656	0,699	0,699	0,699
Pernambuco	0,836	0,836	0,836	0,836	0,751	0,751	0,751	0,751	0,846	0,846	0,846
Piauí	0,687	0,687	0,687	0,687	0,707	0,707	0,707	0,707	0,764	0,764	0,764
Paraná	0,831	0,831	0,831	0,831	0,850	0,850	0,850	0,850	0,848	0,848	0,848
Rio de Janeiro	0,860	0,860	0,860	0,860	0,894	0,894	0,894	0,894	0,876	0,876	0,876
Rio Grande do Norte	0,736	0,736	0,736	0,736	0,701	0,701	0,701	0,701	0,802	0,802	0,802
Rondônia	0,847	0,847	0,847	0,847	0,885	0,885	0,885	0,885	0,879	0,879	0,879
Roraima	0,844	0,844	0,844	0,844	0,817	0,817	0,817	0,817	0,833	0,833	0,833
Rio Grande do Sul	0,809	0,809	0,809	0,809	0,835	0,835	0,835	0,835	0,827	0,827	0,827
Santa Catarina	0,813	0,813	0,813	0,813	0,770	0,770	0,770	0,770	0,800	0,800	0,800
Sergipe	0,764	0,764	0,764	0,764	0,833	0,833	0,833	0,833	0,879	0,879	0,879
São Paulo	0,863	0,863	0,863	0,863	0,855	0,855	0,855	0,855	0,879	0,879	0,879
Tocantins	0,722	0,722	0,722	0,722	0,674	0,674	0,674	0,674	0,698	0,698	0,698

Fonte: STE e SANTOS (2002)

Tabela 8

**FRACEXEC - Evolução do Índice de Fracionalização Partidária do Executivo  
nos Estados Brasileiros - 1990 a 2000**

Estados	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Acre	0,7517	0,7517	0,7517	0,7517	0,6454	0,6454	0,6454	0,6454	0,5761	0,5761	0,5761
Alagoas	0,5072	0,5072	0,5072	0,5072	0,3527	0,3527	0,3527	0,3527	0,5026	0,5026	0,5026
Amazonas	0,5406	0,5406	0,5406	0,5406	0,5159	0,5159	0,5159	0,5159	0,5111	0,5111	0,5111
Amapá	0,6995	0,6995	0,6995	0,6995	0,6381	0,6381	0,6381	0,6381	0,6511	0,6511	0,6511
Bahia	0,6284	0,6284	0,6284	0,6284	0,6653	0,6653	0,6653	0,6653	0,4714	0,4714	0,4714
Ceará	0,5619	0,5619	0,5619	0,5619	0,5506	0,5506	0,5506	0,5506	0,5391	0,5391	0,5391
Distrito Federal	0,6216	0,6216	0,6216	0,6216	0,6635	0,6635	0,6635	0,6635	0,6322	0,6322	0,6322
Espírito Santo	0,6538	0,6538	0,6538	0,6538	0,6740	0,6740	0,6740	0,6740	0,5774	0,5774	0,5774
Goias	0,5616	0,5616	0,5616	0,5616	0,6925	0,6925	0,6925	0,6925	0,5428	0,5428	0,5428
Maranhão	0,6299	0,6299	0,6299	0,6299	0,6418	0,6418	0,6418	0,6418	0,4907	0,4907	0,4907
Minas Gerais	0,7599	0,7599	0,7599	0,7599	0,6712	0,6712	0,6712	0,6712	0,6309	0,6309	0,6309
Mato Grosso do Sul	0,5423	0,5423	0,5423	0,5423	0,5898	0,5898	0,5898	0,5898	0,6690	0,6690	0,6690
Mato Grosso	0,5145	0,5145	0,5145	0,5145	0,4270	0,4270	0,4270	0,4270	0,5597	0,5597	0,5597
Pará	0,6335	0,6335	0,6335	0,6335	0,6799	0,6799	0,6799	0,6799	0,6401	0,6401	0,6401
Paraíba	0,6350	0,6350	0,6350	0,6350	0,5899	0,5899	0,5899	0,5899	0,3221	0,3221	0,3221
Pernambuco	0,5384	0,5384	0,5384	0,5384	0,5944	0,5944	0,5944	0,5944	0,5133	0,5133	0,5133
Piauí	0,5549	0,5549	0,5549	0,5549	0,6350	0,6350	0,6350	0,6350	0,6268	0,6268	0,6268
Paraná	0,7022	0,7022	0,7022	0,7022	0,5486	0,5486	0,5486	0,5486	0,5164	0,5164	0,5164
Rio de Janeiro	0,5722	0,5722	0,5722	0,5722	0,7357	0,7357	0,7357	0,7357	0,6385	0,6385	0,6385
Rio Grande do Norte	0,6011	0,6011	0,6011	0,6011	0,5690	0,5690	0,5690	0,5690	0,5726	0,5726	0,5726
Rondônia	0,8027	0,8027	0,8027	0,8027	0,6564	0,6564	0,6564	0,6564	0,7150	0,7150	0,7150
Roraima	0,6659	0,6659	0,6659	0,6659	0,6750	0,6750	0,6750	0,6750	0,6022	0,6022	0,6022
Rio Grande do Sul	0,7070	0,7070	0,7070	0,7070	0,6263	0,6263	0,6263	0,6263	0,5699	0,5699	0,5699
Santa Catarina	0,6401	0,6401	0,6401	0,6401	0,6535	0,6535	0,6535	0,6535	0,5739	0,5739	0,5739
Sergipe	0,3937	0,3937	0,3937	0,3937	0,5473	0,5473	0,5473	0,5473	0,6583	0,6583	0,6583
São Paulo	0,6935	0,6935	0,6935	0,6935	0,6956	0,6956	0,6956	0,6956	0,7617	0,7617	0,7617
Tocantins	0,6079	0,6079	0,6079	0,6079	0,5199	0,5199	0,5199	0,5199	0,5083	0,5083	0,5083

Fonte: STE e SANTOS (2002)

Tabela 9

**COMPET - Evolução do Índice de Competitividade Eleitoral dos  
Estados Brasileiros nas Eleições de 1990, 1994 e 1998**

<b>Estado</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Acre	2,96	2,96	2,96	2,96	2,50	2,50	2,50	2,50	3,56	3,56	3,56
Alagoas	3,80	3,80	3,80	3,80	1,11	1,11	1,11	1,11	2,31	2,31	2,31
Amazonas	6,52	6,52	6,52	6,52	3,85	3,85	3,85	3,85	5,17	5,17	5,17
Amapá	4,75	4,75	4,75	4,75	3,47	3,47	3,47	3,47	5,82	5,82	5,82
Bahia	4,34	4,34	4,34	4,34	2,84	2,84	2,84	2,84	2,34	2,34	2,34
Ceara	1,78	1,78	1,78	1,78	2,40	2,40	2,40	2,40	2,91	2,91	2,91
Distrito Federal	5,58	5,58	5,58	5,58	3,52	3,52	3,52	3,52	11,50	11,50	11,50
Espírito Santo	5,17	5,17	5,17	5,17	3,27	3,27	3,27	3,27	4,27	4,27	4,27
Goiás	3,89	3,89	3,89	3,89	3,48	3,48	3,48	3,48	3,84	3,84	3,84
Maranhão	3,82	3,82	3,82	3,82	3,57	3,57	3,57	3,57	4,87	4,87	4,87
Minas Gerais	6,34	6,34	6,34	6,34	3,66	3,66	3,66	3,66	4,21	4,21	4,21
Mato Grosso do Sul	2,56	2,56	2,56	2,56	1,40	1,40	1,40	1,40	2,83	2,83	2,83
Mato Grosso	3,56	3,56	3,56	3,56	1,83	1,83	1,83	1,83	3,65	3,65	3,65
Para	5,62	5,62	5,62	5,62	2,43	2,43	2,43	2,43	4,18	4,18	4,18
Paraíba	2,14	2,14	2,14	2,14	1,18	1,18	1,18	1,18	1,60	1,60	1,60
Pernambuco	3,04	3,04	3,04	3,04	1,74	1,74	1,74	1,74	2,91	2,91	2,91
Piauí	1,83	1,83	1,83	1,83	0,98	0,98	0,98	0,98	1,95	1,95	1,95
Paraná	4,31	4,31	4,31	4,31	2,32	2,32	2,32	2,32	2,90	2,90	2,90
Rio de Janeiro	9,80	9,80	9,80	9,80	6,19	6,19	6,19	6,19	8,13	8,13	8,13
Rio Grande do Norte	1,48	1,48	1,48	1,48	1,56	1,56	1,56	1,56	1,71	1,71	1,71
Rondônia	4,90	4,90	4,90	4,90	4,02	4,02	4,02	4,02	5,08	5,08	5,08
Roraima	3,90	3,90	3,90	3,90	2,50	2,50	2,50	2,50	5,62	5,62	5,62
Rio Grande do Sul	3,29	3,29	3,29	3,29	2,36	2,36	2,36	2,36	2,76	2,76	2,76
Santa Catarina	2,89	2,89	2,89	2,89	1,16	1,16	1,16	1,16	2,58	2,58	2,58
Sergipe	3,85	3,85	3,85	3,85	2,25	2,25	2,25	2,25	3,96	3,96	3,96
São Paulo	6,25	6,25	6,25	6,25	3,29	3,29	3,29	3,29	5,77	5,77	5,77
Tocantins	2,85	2,85	2,85	2,85	1,88	1,88	1,88	1,88	3,31	3,31	3,31
<b>Brasil</b>	<b>4,47</b>	<b>4,47</b>	<b>4,47</b>	<b>4,47</b>	<b>2,82</b>	<b>2,82</b>	<b>2,82</b>	<b>2,82</b>	<b>4,10</b>	<b>4,10</b>	<b>4,10</b>

Fonte: Laboratório de Estudos Experimentais - IUPERJ

Tabela 10

**PARTICIP - Evolução da Taxa de Participação Política dos  
Estados Brasileiros nas Eleições de 1990, 1994 e 1998**

<b>Estado</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Acre	0,80	0,80	0,80	0,80	0,78	0,78	0,78	0,78	0,75	0,75	0,75
Alagoas	0,78	0,78	0,78	0,78	0,85	0,85	0,85	0,85	0,72	0,72	0,72
Amazonas	0,76	0,76	0,76	0,76	0,73	0,73	0,73	0,73	0,71	0,71	0,71
Amapá	0,78	0,78	0,78	0,78	0,72	0,72	0,72	0,72	0,86	0,86	0,86
Bahia	0,79	0,79	0,79	0,79	0,73	0,73	0,73	0,73	0,68	0,68	0,68
Ceara	0,83	0,83	0,83	0,83	0,78	0,78	0,78	0,78	0,77	0,77	0,77
Distrito Federal	0,87	0,87	0,87	0,87	0,86	0,86	0,86	0,86	0,85	0,85	0,85
Espírito Santo	0,87	0,87	0,87	0,87	0,83	0,83	0,83	0,83	0,78	0,78	0,78
Goiás	0,84	0,84	0,84	0,84	0,81	0,81	0,81	0,81	0,79	0,79	0,79
Maranhão	0,72	0,72	0,72	0,72	0,70	0,70	0,70	0,70	0,69	0,69	0,69
Minas Gerais	0,86	0,86	0,86	0,86	0,84	0,84	0,84	0,84	0,80	0,80	0,80
Mato Grosso do Sul	0,84	0,84	0,84	0,84	0,82	0,82	0,82	0,82	0,79	0,79	0,79
Mato Grosso	0,76	0,76	0,76	0,76	0,73	0,73	0,73	0,73	0,71	0,71	0,71
Para	0,74	0,74	0,74	0,74	0,68	0,68	0,68	0,68	0,67	0,67	0,67
Paraíba	0,82	0,82	0,82	0,82	0,77	0,77	0,77	0,77	0,75	0,75	0,75
Pernambuco	0,84	0,84	0,84	0,84	0,79	0,79	0,79	0,79	0,74	0,74	0,74
Piauí	0,83	0,83	0,83	0,83	0,78	0,78	0,78	0,78	0,76	0,76	0,76
Paraná	0,86	0,86	0,86	0,86	0,83	0,83	0,83	0,83	0,79	0,79	0,79
Rio de Janeiro	0,90	0,90	0,90	0,90	0,82	0,82	0,82	0,82	0,80	0,80	0,80
Rio Grande do Norte	0,86	0,86	0,86	0,86	0,84	0,84	0,84	0,84	0,81	0,81	0,81
Rondônia	0,73	0,73	0,73	0,73	0,69	0,69	0,69	0,69	0,70	0,70	0,70
Roraima	0,80	0,80	0,80	0,80	0,78	0,78	0,78	0,78	0,78	0,78	0,78
Rio Grande do Sul	0,91	0,91	0,91	0,91	0,88	0,88	0,88	0,88	0,85	0,85	0,85
Santa Catarina	0,90	0,90	0,90	0,90	0,87	0,87	0,87	0,87	0,84	0,84	0,84
Sergipe	0,86	0,86	0,86	0,86	0,83	0,83	0,83	0,83	0,78	0,78	0,78
São Paulo	0,91	0,91	0,91	0,91	0,89	0,89	0,89	0,89	0,83	0,83	0,83
Tocantins	0,75	0,75	0,75	0,75	0,68	0,68	0,68	0,68	0,80	0,80	0,80
<b>Brasil</b>	<b>0,86</b>	<b>0,86</b>	<b>0,86</b>	<b>0,86</b>	<b>0,82</b>	<b>0,82</b>	<b>0,82</b>	<b>0,82</b>	<b>0,79</b>	<b>0,79</b>	<b>0,79</b>

Fonte: Laboratório de Estudos Experimentais - IUPERJ

Tabela 11

**Classificação dos Estados Brasileiros segundo  
a Ideologia do Partido Vencedor ao Cargo de Governador  
nas Eleições de 1986, 1990, 1994 e 1998**

Estado	1986			1990			1994			1998		
	Partido	Ideologia		Partido	Ideologia		Partido	Ideologia		Partido	Ideologia	
Acre	PMDB	Centro	0	PDS	Direita	0	PPR	Direita	0	PT	Esquerda	1
Alagoas	PMDB	Centro	0	PSC	Centro	0	PMDB	Centro	0	PSB	Esquerda	1
Amapá				PFL	Direita	0	PSB	Esquerda	1	PSB	Esquerda	1
Amazonas	PMDB	Centro	0	PMDB	Centro	0	PPR	Direita	0	PFL	Direita	0
Bahia	PMDB	Centro	0	PFL	Direita	0	PFL	Direita	0	PFL	Direita	0
Ceará	PMDB	Centro	0	PSDB	Centro	0	PSDB	Centro	0	PSDB	Centro	0
Distrito Federal				PTR	Direita	0	PT	Esquerda	1	PMDB	Centro	0
Espírito Santo	PMDB	Centro	0	PDT	Esquerda	1	PT	Esquerda	1	PSDB	Centro	0
Goiás	PMDB	Centro	0	PMDB	Centro	0	PMDB	Centro	0	PSDB	Centro	0
Maranhão	PMDB	Centro	0	PFL	Direita	0	PFL	Direita	0	PFL	Direita	0
Mato Grosso	PMDB	Centro	0	PFL	Direita	0	PDT	Esquerda	1	PSDB	Centro	0
Mato Grosso do Sul	PMDB	Centro	0	PTB	Direita	0	PMDB	Centro	0	PT	Esquerda	1
Minas Gerais	PMDB	Centro	0	PRS	Direita	0	PSDB	Centro	0	PMDB	Centro	0
Para	PMDB	Centro	0	PMDB	Centro	0	PSDB	Centro	0	PSDB	Centro	0
Paraíba	PMDB	Centro	0	PMDB	Centro	0	PMDB	Centro	0	PMDB	Centro	0
Paraná	PMDB	Centro	0	PMDB	Centro	0	PDT	Esquerda	1	PFL	Direita	0
Pernambuco	PMDB	Centro	0	PFL	Direita	0	PSB	Esquerda	1	PMDB	Centro	0
Piauí	PMDB	Centro	0	PFL	Direita	0	PMDB	Centro	0	PMDB	Centro	0
Rio de Janeiro	PMDB	Centro	0	PDT	Esquerda	1	PSDB	Centro	0	PDT	Esquerda	1
Rio Grande do Norte	PMDB	Centro	0	PDS	Direita	0	PMDB	Centro	0	PMDB	Centro	0
Rio Grande do Sul	PMDB	Centro	0	PDT	Esquerda	1	PMDB	Centro	0	PT	Esquerda	1
Rondônia	PMDB	Centro	0	PRN	Direita	0	PMDB	Centro	0	PFL	Direita	0
Roraima				PTB	Direita	0	PTB	Direita	0	PPB	Direita	0
Santa Catarina	PMDB	Centro	0	PFL	Direita	0	PMDB	Centro	0	PPB	Direita	0
São Paulo	PMDB	Centro	0	PMDB	Centro	0	PSDB	Centro	0	PSDB	Centro	0
Sergipe	PFL	Direita	0	PMDB	Centro	0	PSDB	Centro	0	PSDB	Centro	0
Tocantins				PMDB	Centro	0	PPR	Direita	0	PFL	Direita	0

Fonte: Laboratório de estudos experimentais - IUPERJ (Elaboração Própria)

Centro	10	15	13
Direita	14	6	8
Esquerda	3	6	6

Tabela 12

**Classificação dos Estados Brasileiros segundo  
a Ideologia do Partido Vencedor ao Cargo de Governador  
nas Eleições de 1990, 1994 e 1998**

Estado	ANO										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Acre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Alagoas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Amazonas	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Amapá	na	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bahia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ceará	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	na	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0
Espírito Santo	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Goiás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Maranhão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Minas Gerais	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0
Mato Grosso do Sul	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Mato Grosso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Para	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Paraíba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pernambuco	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0
Piauí	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0
Paraná	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rio de Janeiro	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1
Rio Grande do Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rondônia	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1
Roraima	na	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rio Grande do Sul	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santa Catarina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sergipe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
São Paulo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tocantins	na	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: IUPERJ e TSE (Elaboração Própria)

Nota: 1 = esquerda

0 = direita ou centro

Tabela 13

**SOLIDAR - Classificação dos Estados Brasileiros segundo Identidade Ideológica com o Partido ou Coligação do Presidente da República**

Estado	ANO											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Acre	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Alagoas	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Amazonas	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Amapá	na	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Bahia	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ceara	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	
Distrito Federal	na	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Espírito Santo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
Goiás	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
Maranhão	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Minas Gerais	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
Mato Grosso do Sul	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Mato Grosso	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	
Para	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	
Paraíba	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Pernambuco	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Piauí	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Paraná	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Rio de Janeiro	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	
Rio Grande do Norte	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Rondônia	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Roraima	na	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	
Rio Grande do Sul	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Santa Catarina	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Sergipe	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	
São Paulo	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	
Tocantins	na	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Fonte: IUPERJ e TSE (Elaboração Própria)

Nota: 1 = Partido do Governador é o mesmo do Presidente

0 = Partido do Governador é diferente do Presidente



Tabela 14

Dependent Variable: DCFPIB?

Method: GLS (Cross Section Weights)

One-step weighting matrix

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors &amp; Covariance

Variable	M 1a	M 2a	M 3a	M 4a	M 5a	M 6a
DCFPIB?(-1)	0,43					
VARPIB?		-0,02 *				
JOVENS?			-0,38			
VELHOS?				1,87		
SERVICO?					0,68	
ELEICAO?						0,41
COMPET?						
PARTICIP?						
IDEOEXEC?						
SOLIDAR?						
FRACLEGI?						
FRACEXEC?						
FRACEXEC?^2						
Fixed Effects						
_AC--C	19,55	34,59	50,41	28,15	32,81	34,40
_AL--C	8,33	14,25	28,64	5,48	13,12	14,08
_AM--C	5,11	8,98	24,78	3,04	8,41	8,83
_AP--C	16,75 *	29,76	45,97	24,78	29,34	29,60
_BA--C	5,99	10,15	23,90	0,39 ***	8,95	10,00
_CE--C	6,44	11,34	25,10	0,55 ***	10,01	11,14
_DF--C	10,58	19,87	31,65	14,45	19,33	19,57
_ES--C	6,64	11,41	23,55	2,25	10,77	11,22
_GO--C	6,57	12,49	24,62	4,72	11,23	12,27
_MA--C	8,57	14,70	30,26	6,22	13,00	14,52
_MG--C	5,46	9,44	21,35	-0,91 *	7,78	9,28
_MS--C	6,80	12,00	24,65	3,81	10,54	11,81
_MT--C	8,19	15,22	28,44	9,30	13,44	14,99
_PA--C	5,87	9,75	24,99	3,20	9,24	9,61
_PB--C	8,07	14,46	27,70	1,61 *	13,17	14,26
_PE--C	6,16	10,69	23,69	-0,07 ***	9,97	10,52
_PI--C	10,82	19,92	34,15	10,36	18,51	19,71
_PR--C	4,21	6,88	18,75	-2,35	6,23	6,74
_RJ--C	4,99	8,76	18,93	-3,66	7,56	8,56
_RN--C	8,60	15,14	28,30	3,58	14,28	14,95
_RO--C	9,55	18,20	32,54	13,07	17,58	18,05
_RR--C	22,32	41,26	56,00	36,88	40,42	41,10
_RS--C	5,22	9,05	19,78	-3,02	7,66	8,90
_SC--C	4,74	8,44	20,17	-0,58 ***	7,31	8,30
_SE--C	9,61	15,91	29,80	6,15	14,65	15,76
_SP--C	5,19	9,13	20,06	-1,12	8,37	9,00
_TO--C	16,00	27,10	41,74	19,28	26,06	26,86
Weighted Statistics						
R-squared	0,918	0,885	0,944	0,932	0,893	0,879
Adjusted R-squared	0,909	0,873	0,939	0,925	0,883	0,867
Durbin-Watson stat	2,103	1,359	1,439	1,416	1,416	1,346
Total panel (balanced) observations:	270	297	297	297	296	297

( ) significativo a 1%

(\*) significativo a 5%

(\*\*) significativo a 10%

(\*\*\*) não significativo a 10%

continua

Tabela 15

Dependent Variable: DCNFPIB?

Method: GLS (Cross Section Weights)

One-step weighting matrix

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors &amp; Covariance

continuação

Variable	M 7a	M 8a	M 9a	M 10a	M 11a	M 12a
DCNFPIB?(-1)						
VARPIB?						
JOVENS?						
VELHOS?						
SERVICO?						
ELEICAO?						
COMPET?	-0,43					
PARTICIP?		-25,98				
IDEOEXEC?			0,67			
SOLIDAR?				1,21		
FRACLEGI?					11,77	
FRACEXEC?						-34,96
FRACEXEC?^2						25,26
Fixed Effects						
_AC--C	35,79	54,75	34,39	34,40	25,29	46,46
_AL--C	15,24	34,69	14,07	14,08	4,20 **	24,67
_AM--C	11,19	28,05	8,58	8,83	-0,96 ***	20,31
_AP--C	31,70	49,97	29,72	29,72	19,74	41,77
_BA--C	11,52	29,29	10,12	10,01	0,49 ***	21,83
_CE--C	12,26	31,92	11,26	10,48	2,10 ***	22,85
_DF--C	22,48	42,05	18,86	19,12	9,74	31,70
_ES--C	13,17	32,92	10,85	11,00	1,07 ***	23,32
_GO--C	14,00	33,57	12,38	12,05	2,75 ***	24,17
_MA--C	16,38	32,94	14,64	14,53	4,62 *	26,39
_MG--C	11,47	31,12	9,15	9,07	-1,01 ***	21,42
_MS--C	12,88	33,20	11,80	11,81	2,10 ***	23,71
_MT--C	16,38	34,20	15,10	14,55	5,58 *	26,14
_PA--C	11,49	27,89	9,72	8,95	-0,21 ***	21,77
_PB--C	15,08	34,71	14,37	14,26	6,01	25,40
_PE--C	11,73	31,28	10,39	10,53	1,13 ***	22,21
_PI--C	20,50	40,42	19,58	19,71	11,41	31,69
_PR--C	8,24	28,41	6,85	6,74	-3,06 ***	18,54
_RJ--C	12,16	30,59	8,31	8,12	-1,64 ***	20,60
_RN--C	15,75	36,86	15,07	14,96	6,34	26,85
_RO--C	20,17	36,54	17,80	18,05	7,93	30,13
_RR--C	42,88	61,66	40,18	39,69	31,43	53,24
_RS--C	10,23	31,95	9,02	8,91	-0,67 ***	20,97
_SC--C	9,35	31,08	8,41	8,30	-0,93 ***	20,37
_SE--C	17,30	37,36	15,87	15,21	6,22 *	26,95
_SP--C	11,30	31,99	9,11	8,34	-1,06 ***	21,17
_TO--C	28,11	46,15	27,63	27,63	18,76	38,50
Weighted Statistics						
R-squared	0,876	0,941	0,898	0,906	0,867	0,889
Adjusted R-squared	0,863	0,935	0,888	0,896	0,853	0,877
Durbin-Watson stat	1,392	1,503	1,440	1,432	1,373	1,348
Total panel (balanced) observations:	297	297	293	293	297	297

( ) significativo a 1%

(\*) significativo a 5%

(\*\*) significativo a 10%

(\*\*\* ) não significativo a 10%

Tabela 16

Dependent Variable: **RFPPIB?**

Method: GLS (Cross Section Weights)

One-step weighting matrix

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors &amp; Covariance

Variable	M 1b	M 2b	M 3b	M 4b	M 5b	M 6b
DCNFPPIB?	-0,17					
VARPIB?(-1)		-0,01				
JOVENS?			-0,22			
VELHOS?				1,14		
SERVICO?					0,23 **	
ELEICAO?						-1,60
COMPET?						
PARTICIP?						
IDEOEXEC?						
SOLIDAR?						
FRACLEGI?						
FRACLEGI?^2						
FRACEXEC?^2						
Fixed Effects						
_AC--C	3,21 **	-2,63 *	6,53	-6,66	-3,35	-2,35
_AL--C	2,75	0,40 ***	8,75	-5,03	-0,07 ***	0,72 ***
_AM--C	2,05	0,54	9,77	-3,10	0,32 **	0,93
_AP--C	4,57	-0,68 ***	8,93	-3,60 *	-0,72 ***	-0,16 ***
_BA--C	1,86	0,19 ***	8,18	-5,83	-0,29 ***	0,54 **
_CE--C	1,88	-0,23 ***	8,04	-6,60	-0,50 ***	0,36 ***
_DF--C	3,22	-0,20 *	6,81	-3,39	-0,32	0,24 ***
_ES--C	0,57 ***	-1,47	5,76	-6,94	-1,59	-0,97
_GO--C	0,67 ***	-1,12 ***	5,68	-6,16	-1,87	-1,05 *
_MA--C	5,34	2,89	11,95	-2,33	2,25	3,23
_MG--C	1,45	0,00 ***	6,82	-6,47	-0,73 **	0,25 *
_MS--C	1,97	0,12 ***	7,36	-5,04	-0,56 ***	0,34
_MT--C	1,08 ***	-0,93 ***	6,28	-5,08	-2,10 *	-1,11 **
_PA--C	1,91	0,20	9,17	-3,76	0,06 ***	0,66
_PB--C	2,65	0,63	7,96	-7,63	-0,26 ***	0,59
_PE--C	1,80	-0,02 ***	7,60	-6,58	-0,27 ***	0,39 ***
_PI--C	3,83	1,33	8,78	-5,38	-0,06 ***	0,82 ***
_PR--C	0,67 ***	-0,81 ***	6,45	-6,13	-0,73 ***	-0,08 ***
_RJ--C	1,33 ***	-0,01 ***	5,83	-7,70	-0,56 ***	0,26 ***
_RN--C	1,86 ***	-0,46 ***	6,99	-7,76	-1,03 ***	-0,33 ***
_RO--C	0,11 ***	-2,62 ***	5,38	-6,15	-3,24 *	-2,61 *
_RR--C	4,36 ***	-1,99 ***	5,86 *	-5,44 *	-3,07 ***	-2,36 ***
_RS--C	1,28	-0,16 ***	6,02	-7,62	-0,74	0,15 **
_SC--C	1,18	-0,24	6,61	-5,76	-0,66	0,15 *
_SE--C	2,57 **	-0,18 ***	7,97	-5,84	-0,60 ***	0,24 ***
_SP--C	0,82 **	-0,60 *	5,65	-7,00	-1,08	-0,33 ***
_TO--C	-2,11 ***	-4,21 ***	1,86 ***	-11,48 ***	-7,10 ***	-6,36 ***
Weighted Statistics						
R-squared	0,213	0,202	0,225	0,226	0,189	0,279
Adjusted R-squared	0,134	0,113	0,148	0,149	0,108	0,207
Durbin-Watson stat	2,028	2,159	2,023	2,042	2,076	2,131
Total panel (balanced) observations:	297	270	297	297	296	297

( ) significativo a 1%

(\*) significativo a 5%

(\*\*) significativo a 10%

(\*\*\*) não significativo a 10%

continua

Tabela 17

Dependent Variable: RFPPIB?

Method: GLS (Cross Section Weights)

One-step weighting matrix

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors &amp; Covariance

continuação

Variable	M 7b	M 8b	M 9b	M 10b	M 11b	M 12b
DCNFPPIB?						
VARPIB?(-1)						
JOVENS?						
VELHOS?						
SERVICO?						
ELEICAO?						
COMPET?	0,07					
PARTICIP?		-2,60 ***				
IDEOEXEC?			0,03 ***			
SOLIDAR?				0,28 *		
FRACLEGI?					-87,33 *	
FRACLEGI?^2					55,54 *	
FRACEXEC?^2						-1,29 **
Fixed Effects						
_AC--C	-2,99	-0,76 ***	-2,79	-2,76	31,44 *	-2,21 *
_AL--C	0,12 ***	2,34 **	0,28 ***	0,31 ***	34,39 *	0,55 ***
_AM--C	0,14 ***	2,40 *	0,48 *	0,52	34,65 *	0,85
_AP--C	-0,91 ***	1,43 ***	-0,69 ***	-0,69 ***	33,50 *	-0,03 ***
_BA--C	-0,12 ***	2,02 ***	0,10 ***	0,13 ***	34,34 *	0,57 ***
_CE--C	-0,24 ***	1,99 ***	-0,08 ***	0,10 ***	34,22 *	0,31 ***
_DF--C	-0,65	2,04 ***	-0,27 **	-0,25	33,89 *	0,33 ***
_ES--C	-1,70	0,76 ***	-1,43	-1,33	32,51 *	-0,87 *
_GO--C	-1,74	0,63 ***	-1,49 *	-1,41 **	32,73 *	-1,01 ***
_MA--C	2,52	4,63	2,80	2,82	36,81 *	3,26
_MG--C	-0,51 *	1,99 ***	-0,20 ***	-0,11 ***	33,60 *	0,44 ***
_MS--C	-0,25 ***	2,03 ***	-0,11 ***	-0,08 ***	34,08 *	0,36 ***
_MT--C	-1,75 *	0,37 ***	-1,54 **	-1,41 ***	32,63 *	-1,22 ***
_PA--C	-0,06 ***	2,04 **	0,22	0,40	34,33 *	0,77 *
_PB--C	0,04 ***	2,18 **	0,15 ***	0,17 ***	34,02 *	0,54 ***
_PE--C	-0,23 ***	2,01 ***	-0,06 ***	-0,03 ***	34,15 *	0,34 ***
_PI--C	0,28 ***	2,44 ***	0,37 ***	0,41 ***	34,38 *	0,85 ***
_PR--C	-0,74 ***	1,64 ***	-0,52 ***	-0,49 ***	33,63 *	-0,05 ***
_RJ--C	-0,74 ***	2,01 ***	-0,20 ***	-0,05 ***	33,68 *	0,37 ***
_RN--C	-0,87 ***	1,42 ***	-0,76 ***	-0,74 ***	33,36 *	-0,33 ***
_RO--C	-3,37 *	-1,21 ***	-3,06 **	-3,02 **	30,88 *	-2,36 ***
_RR--C	-3,07 ***	-0,75 ***	-1,99 ***	-1,88 ***	31,41 *	-2,25 ***
_RS--C	-0,48	2,01 ***	-0,29 *	-0,26 *	33,96 *	0,25 ***
_SC--C	-0,44	1,98 ***	-0,29	-0,26	34,02 *	0,22 ***
_SE--C	-0,42 ***	1,96 ***	-0,19 ***	-0,04 ***	33,95 *	0,17 ***
_SP--C	-1,11	1,52 ***	-0,77	-0,59 **	33,22 *	-0,11 ***
_TO--C	-6,98 ***	-4,88 ***	-4,25 ***	-4,25 ***	27,07 **	-6,41 ***
Weighted Statistics						
R-squared	0,178	0,172	0,171	0,171	0,181	0,181
Adjusted R-squared	0,095	0,089	0,086	0,086	0,096	0,099
Durbin-Watson stat	2,094	2,122	2,088	2,072	2,060	2,089
Total panel (balanced)						
observations:	297	297	293	293	297	297

( ) significativo a 1%

(\*) significativo a 5%

(\*\*) significativo a 10%

(\*\*\*) não significativo a 10%

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALÉM, A. C. e GIAMBIAGI, F. (1999), *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Campus: Rio de Janeiro.
- ALESINA, A. and DRAZEN, A. (1991) Why are stabilizations delayed? *The American Economic Review*, v. 81, n. 5, p. 1170-1188, Dec.
- ALESINA, A., HAUSMANN, R., HOMMES, R. and STEIN, E. (1999). *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*. Inter-American Development Bank. Office of the Chief Economist. Working Paper Series, 394.
- ALESINA, A. and PEROTTI, R. (1995) The political economy of budget deficits. *IMF Staff Papers*, v. 42, n. 1, March.
- ALESINA, A. and PEROTTI, R. (1995b). Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *Economic Policy*.
- ALESINA, A. and PEROTTI, R. (1996). Budget deficits and budget institutions. *IMF Working Paper*, WP/96/52, May.
- ALESINA, A. and PEROTTI, R. (1996b). Fiscal discipline and the budget process. *American Economic Review*, p. 401-407, May.
- ALESINA, A. and ROSENTHAL, H. (1995). *Partisan politics, divided government and the economy*. Cambridge. Cambridge University Press.
- ALESINA, A., ROUBINI, N. and COHEN, G. D. (1997). *Political cycles and the macro-economy*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England. Ch. 9, p. 227-263.
- ALESINA, A. and TABELLINI, G. (1990). A Positive theory of fiscal deficits and government debt. *Review of Economic Studies*, n. 57, p. 403-414.

- ALT, J., LOWRY, R. (1994) Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence from the States. *American Political Science Review*, v. 88, n.. 4, p. 811-828, Dec.
- AMES, B. (1987). *Political survival politicians and public policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- AMORIM NETO, O. e BORSANI, H. (2003). *Os determinantes políticos do comportamento fiscal na América Latina*. PNUD.
- ARAUJO, E. A. (2001). *Carga tributária – evolução histórica: uma tendência crescente*. Rio de Janeiro: BNDES, julho.
- ARVATE, P. R. e LEITE, M. G. (2003). *Political fragmentation and variation in the total expenditure of central government from the starting point of its specific expenses*. Public Choice and Economic Science Association Meeting. Tennessee. March.
- AYAGARI, S. R. (1989). How Should taxes be set? Federal reserve of Minneapolis. *Quarterly Review*, v. 13, n.1.
- BAIA, P. F. (2001). *A Crise da dívida subnacional brasileira nos anos 1990: uma abordagem institucionalista*. Tese de doutorado de Economia de Empresas da EAESP/FGV. São Paulo.
- BALL, L., ELMENDORF, D. W. and MANKIW, N. G. (1995). *The Deficit gamble*. Harvard Institute of Economic Research, Harvard University (Discussion paper, 1710).
- BANCO MUNDIAL (1997). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*.
- BARRO, R. (1979) On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy*, v. 87. Oct.
- BARRO, R. (1989). *Modern business cycle theory*. Cambridge; Massachusetts: Harvard university Press. Ch. 5, p. 178-235.
- BESLEY, T., CASE, A. (1995), Incumbent behavior: vote seeking tax setting and yardstick Competition. *American Economic Review*, v..85, p.25-45.

- BEVILAQUA, A e WERNECK, R. (1998). *Delaying Public-sector reforms: Post stabilization Fiscal Strains in Brazil*. Working Paper Series nr 364. Office of the Chief Economist. Inter-American Development Bank.
- BIRD, Richard M. (1993) Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization. *National Tax Journal*, vol 46, n. 2, p. 207-227, june.
- BITTENCOURT, J. L. e HILLBRECHT, R. O. (2003) Ciclo político na economia brasileira: um teste para a execução orçamentária dos governos estaduais - 1983/2000. *Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia*. ANPEC.
- BLAIS, A.; BLAKE, D. e DION, S. (1993), Do parties make difference? Parties and the size of government in liberal democracies. *American Journal of Political Science*, 37:40-62.
- BORSANI, H. (2000). *Instituciones democráticas y resultados macroeconómicos en América Latina (1979-1998)*: un estudio comparado de ciclos políticos-económicos. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- BOSCH, N. e SUAREZ, J. (1995). Seven hypothesis about public choice and local spending. *Public Finance*, v.50, p.36-50
- BRASIL (1997). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. São Paulo: Atlas.
- BRASIL (2000). Senado Federal. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Brasília, maio.
- BUCHANAN, J. M. (1965) An economic theory of clubs. *Econometrica*, vol32, February, p. 1-14.
- CEPAL (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafios*. Santiago: CEPAL.
- COPPEDGE, M. (1997). District magnitude, economic performance, and party-system fragmentation in five latin american countries. *Comparative Political Studies*, v. 30, nº 2, April.

- COSSIO, F. A. Blanco (2000). Comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros: determinantes políticos e efeitos sobre o bem estar dos seus estados. V *Prêmio Nacional de Monografia. Tópicos Especiais de Finanças Públicas*. Brasília : Editora da UnB, 2000. 63 p.
- COSSIO, F. A. Blanco (2001). O Comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos. *Economia*, v.2, n.1, ANPEC, p. 207-258.
- DAO, M. (1995). Determinants of government expenditures: New evidence from disaggregative data. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, v.57 p.67-76.
- DOWNS, Anthony (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- EDIN, FIORINA, M. P.; NOLL, R. G. (1978), Voters, legislators and bureaucracy: institutional design in the public sector. *American Economic Review*, v. 68, n. 2, p. 256-260.
- FISHER, G. W. and KAMLET, M. (1984). Explaining presidential priorities: the competing aspiration levels model of macrobudgetary decision making. *The American Political Science Review*, v. 78.
- GARRET, Geoffrey (1998). *Partisan politics in the global economy*. Cambridge University Press.
- GAVIN, M. e PEROTTI, R. (1997). *Fiscal policy in Latin America*. NBER Macroeconomic Annual. MIT Press, Cambridge, MA.
- GRAMLICH, E. M. (1993), A Policymaker's guide to fiscal decentralization. *National Tax Journal*. Vol. 46, nº 2, june, pp. 229-35.
- GREENE, W. H. (1997). *Econometric analysis*. 3<sup>rd</sup> ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- GRIFFIYHS, W. E.; HILL, E. C. e JUDGE, G. G. (2003) *Econometria*. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva Editora.
- GRISANTI, A.; STEIN, E. e TALVI, E. (1998), *Institutional arrangements and fiscal performance: the Latin American Experience*. NBER working paper, 6358.



- GROSSMAN, P. J. (1994). A political theory of intergovernmental grants. *Public Choice*. Vol. 78(3-4). P. 295-303.
- GUJARATI, D. N. (2000). *Econometria básica*. 3ª ed. São Paulo: Makron Books.
- HALLERBERG, M. e von HAGEN, J. (1997). *Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union*. Disponível em: Mar. 1998. <http://www.nber.org/papers/w6341>. Dec.
- HALLERBERG, M., STRAUCH, R. and von HAGEN, J. (2001) *The use and effectiveness of budgetary rules and norms in EU member states*. Bonn: Center for European Integration Studies.
- HARRINVIRTA, Markku and MIKKO Mattila (2001). "The hard business of balancing budgets: A study of public finances in seventeen OECD countries". *British Journal of Political Science* 31, 497-521
- HIBBS, D. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *The American Political Science Review*, v.71, p. 1467-1487.
- INTRILIGATOR, M. D.; BODKIN, R. G. e HSIAO, C. (1996). *Econometric models, techniques, and applications*. Second edition. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- ISSLER, J. V.; LIMA, L. R. R. de O. (1999). Como se equilibra o orçamento do governo no Brasil? Aumento de receitas ou corte de gastos. *Finanças Públicas: III Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF.
- KREHBIEL, K. (1990), Are congressional committees composed of preference outliers? *American political Science Review*, vol. 84, n.1, p. 149-163. Mar.
- LEIBFRITZ, W.; ROSEVEARE, D.; e van den NOORD, P. (1994). Fiscal policy, government debt and economic performance. OECE/GD (94):51, (Working Papers, 144).
- MADDALA, G. S. (2003). *Introdução à econometria*. 3ª ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora.

- MAY, R. J. (1969). *Federalism and fiscal adjustment*. Oxford at the Clarendon Press.
- MEJÍA ACOSTA, A. E COPPEDGE, M. (2001). *Political determinants of fiscal discipline in Latin America, 1979-1998*. Trabalho apresentado no XXIII<sup>o</sup> Congresso Internacional da Latin American Studies Association. Washington, D. C., 5 a 8 de setembro.
- MENDES, J. M. (1998), "Incentivos eleitorais e desequilíbrio fiscal de estados e municípios". Instituto Braudel de Economia Mundial. Dezembro
- MENEGUIN, F., BUGARIN, M. (2001) Reeleição e política: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. *Economia Aplicada*, v.5 n.3, p.601-620.
- MENEZES, Ana Maria F. (2003). As relações intergovernamentais no Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Bahia Análise & Dados*, v.12, n.4, p.47-60, março.
- MILESI-FERRETTI, G. M. and SPOLAORE, E. (1994) How cynical can an incumbent be? Strategic policy in a model of government spending. *Journal of Public Economics*, v. 55,p.121-140.
- NORDHAUS, W. (1975). The Political business cycle. *Review of Economic Studies*, v. 42, p. 169-190.
- NOVAES, D.; ROSENBLAT, D. (1991) A note on regional voting power and budget allocation in the brazilian Congress. *Revista Brasileira de economia*, Rio de Janeiro,v. 45, n. 2, p.313-325, Abr./Jun.
- OAKLAND, W. H. (1987). Theory of public goods. In: AUERBACH, A. J. e FELDSTEIN, M. *Handbook of public economics*. Elsevier.
- OATES, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, p.1120-1149.
- OLSON, M. (1999). *A Lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- .
- PEROTTI, R. e KONTOPOULOS, Y. (1998). *Fragmented fiscal policy*. Discussion paper. Columbia University.

- PERSSON, T. e SVENSSON, L. E. (1989). Why a stubborn conservative could run a deficit: policy with time-inconsistent preferences. *The Quarterly Journal of Economics*, May.
- PERSSON, T. and TABELLINI, G. (1990). *Macroeconomic policy, credibility and politics*. Chur, Su. Horwood Academic Publishers.
- POLO, M. (1998). *Electoral competition and political rents*. IGIER e Bocconi University.
- POTERBA, J. (1994). State responses to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics. *Journal of Political Economy*. v. 102, n. 4.
- PREUSSLER, A. P. S. e PORTUGAL, M. S.(2002). *Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil*. Textos para Discussão. PPG/UFRGS. Porto Alegre.
- PRUD'HOMME, R. (1995) On the dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer* n. 10, p. 201-220.
- PRZEWORSKY, A. (1995). *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- PRZEWORSKY, A. (2003). *State and markets: a primer in political economy*. Cambridge University Press. Cambridge, UK.
- RAE, D. (1971). *The political consequences of electoral laws*. (2<sup>d</sup> ed.). Yale University Press. New Haven. NY.
- RICH, M. J. (1989). Distributive politics and the allocation of federal grants. *American Political Science Review*, v. 83, n. 1, p. 193-213, Mar.
- ROGOFF, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*. v.80 n.1 p. 21-35.

- ROUBINI, N., SACHS, J. (1989). Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. *European Economic Review*, v.33. North-Holand.
- SANGUINETTI, P.; TOMMASI, M. (1997). *Los determinantes económicos e institucionales de los deficits en los presupuestos provinciales: Argentina 1983-1996*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mar.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1997). Da oligarquia à poliarquia – competição eleitoral e processos não-encarceráveis. *Série Estudos*, nº 95. Rio de Janeiro: IUPERJ/SBI.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (2002). *Votos e partidos (Almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países)*. FAPERJ – FGV Editora.
- SCHUMPETER, J. A. (1984). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- SCHWENGBER, S. B. e RIBEIRO, E. P. (2000). O Impacto do fundo de participação (FPE) no esforço tributário dos estados: uma estimativa do potencial de arrecadação do ICMS. *IV Prêmio Tesouro Nacional, Monografias em Finanças Públicas*, p. 333-416.
- SHAH, A. (1998) *Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or worse?* World Bank Discussion Papers. Washington, DC.
- SILVA, M. F. G. da (1998). A moral da dívida pública. *Revista de Economia Política*. São Paulo. vol 18, nº 2(70), abril-junho, p. 31-48.
- SIMPSON, M. X. (2000). *Fragmentação legislativa e déficit fiscal: uma análise dos estados brasileiros no período entre 1987 e 1997*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, IUPERJ.
- TANZI, V. (1996) *Fiscal, federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects*. Annual World Bank Conference on Development Economics. 1995. The World Bank, Washington, DC.

- TEIXEIRA, M. F. F. (2003). Composição dos gastos dos estados brasileiros: 1983-1999. *Finanças Públicas: VII Prêmio Tesouro Nacional*. Brasília: Ed. UNB, p.331-382.
- TULOCK, G. (1998). Public debt. In: EATWELL, J. et al. *The New Palgrave: a dictionary of economics*. New York: Macmillan.
- VAN DALEN, H., SWANK, O. (1996). Government spending cycles: ideological or opportunistic? *Public Choice*, v.82, p.183-200.
- VELASCO, A. (1997). *A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms*. Cambridge, MA. NBER. Working Paper 6336
- VELOSO, G. de O. (2001). *Determinantes econômicos, políticos e institucionais da política fiscal do estado do Rio Grande do Sul entre 1964 e 1998*. Porto Alegre: UFRGS, Tese de Doutorado em Economia.
- VOLKERIN, P. e HANN, J. (2001) Fragmented government effects on fiscal policy: new evidence. *Public Choice Review*, (109):221-242.
- VON HAGEN, J. (1991). A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints. *Journal of Public Economics*, v. 44, p. 199-210.
- VON HAGEN, Jurgen (1992). *Budget procedures and fiscal performance in the european communities*. Economic Papers, nr 96. Commission of the European Communities DG for Economic and Financial Affairs, October.
- WEINGAST, B. R.; SHEPSLE, K. A.; JOHANSEN, C. (1991) The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, v. 89, n.41.
- WERNECK, R. L. F. (1995) Federalismo fiscal e política de estabilização no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, vol 49, nº 2, p. 375-390, abr/jun.