

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO**

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA, CENTRALIZAÇÃO DOS GOVERNOS E  
POLÍTICA FISCAL DA AMÉRICA DO SUL (1985 – 1999)**

**Patrícia Esteves Pericão**

**Nº de matrícula: 9516570**

**Orientador: Fernando Andrés Blanco Cossio**

**Dezembro de 2001**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO**

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA, CENTRALIZAÇÃO DOS GOVERNOS E  
POLÍTICA FISCAL DA AMÉRICA DO SUL (1985 – 1999)**

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realiza-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.”

---

**Patrícia Esteves Pericão**

**Nº de matrícula: 9516570**

**Orientador: Fernando Andrés Blanco Cossio**

**Dezembro de 2001**

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.”

### Agradecimentos:

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais e ao Ian pelo apoio, carinho e compreensão sempre presentes nas horas mais difíceis.

Agradeço também ao professor, Fernando Blanco, por ter me orientado e auxiliado em diversos momentos durante o período em que estagiei ao seu lado e na realização deste trabalho.

<b>I - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>II - TEORIA - FATORES POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DO DÉFICIT FISCAL .....</b>	<b>9</b>
II.1 GRAU DE CENTRALIZAÇÃO E O COMPORTAMENTO FISCAL.....	9
II.2 FRAGMENTAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO PARTIDÁRIO E SUAS CONSEQÜÊNCIAS FISCAIS.....	13
<b>III - CENTRALIZAÇÃO FISCAL E FRAGMENTAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA NOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL, 1985-1998.....</b>	<b>17</b>
<b>IV – COMPORTAMENTO FISCAL E DESEMPENHO MACROECONÔMICO NOS PAÍSES SUL AMERICANOS, NO PERÍODO DE 1985 À 1998.....</b>	<b>26</b>
<b>V – CENTRALIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E DÉFICIT. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS.....</b>	<b>37</b>
V.1 - EVIDÊNCIAS PRELIMINARES .....	37
V.2 - ÍNDICADORES OPERACIONAIS DA VARIÁVEL DEPENDENTE E DAS VARIÁVEIS EXPLICATIVAS PRESENTES NO MODELO ESTIMADO.....	39
V.3 - PRINCIPAIS RESULTADOS OBTIDOS NAS REGRESSÕES .....	41
<i>Modelo I : Equação Econométrica.....</i>	<i>41</i>
<i>Modelo II: Equação Econométrica ( incluindo o pagamento de juros) .....</i>	<i>43</i>
<b>VI - CONCLUSÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>48</b>

## ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS:

### TABELAS:

<i>Tabela 3.1: Grau de Centralização por países (OECD e América do Sul),1995</i>	18
<i>Tabela 3.2: Grau de Centralização dos Países da América do Sul (1985/98)</i>	19
<i>Tabela 3.3: Grau de Fragmentação por países</i>	22
<i>Tabela 3.4 : Grau de Fragmentação Partidária dos países da América do Sul</i>	23
<i>Tabela 4.1: Balanço Primário dos países da América do Sul, 1985-98</i>	27
<i>Tabela 4.2: Taxa de Inflação dos América do Sul,1985-98</i>	30
<i>Tabela 4.3: Taxa de Crescimento do PIB na América do Sul, 1985-98</i>	34
<i>Tabela 5.1: Resultados da Estimação - modelo I</i>	42
<i>Tabela 5.2: Resultados da Estimação – modelo II</i>	44

### FIGURAS:

<i>Figura 3.1: América do Sul: Grau de Centralização Fiscal, 1985/98</i>	20
<i>Figura 3.2: América do Sul: Grau de Fragmentação Partidária, 1985/98</i>	24
<i>Figura 4.1América do Sul: Balanço Primário do Governo, 1985/98</i>	28
<i>Figura 4.2: América do Sul: Taxa de Inflação, 1985/98</i>	32
<i>Figura 4.3: América do Sul: Taxa de crescimento do PIB, 1985/98</i>	35
<i>Figura 5.1 Fragmentação X Déficit</i>	38
<i>Figura 5.2 Centralização X Déficit</i>	38

## **I - INTRODUÇÃO**

O desempenho econômico observado nos países da América do Sul, durante os anos 80 e 90, foi medíocre, em função da drástica redução do crescimento do PIB, do desequilíbrio financeiro do setor público e notavelmente as elevadas taxas de inflação.

Vários acontecimentos contribuíram para a alta turbulência externa e interna na região como um todo, tais como o segundo choque do petróleo, as elevadas taxas de juros internacionais e a crise do financiamento externo, que contribuíram para o fracasso do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelos países da região.

Além disso o panorama fiscal encontrado nesta época era bastante desolador, ou seja toda os países da América do Sul apresentavam déficits elevados, devido a grande incerteza a cerca do valor exato desse déficit, pela grande dificuldade de mensuração deste. E por último, devido ao problema da ausência de instrumentos efetivos de controle do gasto público. Isto é, os instrumentos utilizados para se fazer uma política contracionista estavam muito longe dos desejados.

Assim, tais desequilíbrios foram tratados com excessiva tolerância ou benevolência pelas economias Sul americanas, atrasando a necessidade de um ajustamento fiscal. Cabe ressaltar aqui que durante o período em questão a maioria dos países da América do Sul passavam por um processo de redemocratização. A substituição de um governo militar por um civil foi entendida pelas lideranças da época como estando associada à necessidade de “mudar” a política econômica seguida até então.

Apesar da crise ter afetado toda a região, sem exceção, a reação dos países da América do Sul não foram muito iguais, principalmente no que diz respeito aos diversos sistemas políticos. Observa-se diferentes posições fiscais ao aliviar as conseqüências das turbulências na região.

Isto leva a comparar as diferentes características políticas adotadas pela sucessão de governos democráticos, nas décadas de 80 e 90 com sua influência no cenário econômico Sul Americano.

Estudos tradicionais sobre a política macroeconômica, ignoraram os novos sistemas de governo. Porém, recentes pesquisas, que relacionam o desempenho econômico com o perfil ideológico dos governos, estão voltados para uma análise em países desenvolvidos. Este trabalho tem então por objetivo, avaliar as possíveis conseqüências que os diferentes graus de descentralização e fragmentação partidária observados nos governos dos países da América do Sul, exercem sobre o déficit público. Pode-se dizer, que o fenômeno de descentralização das duas últimas décadas na América do Sul, esteve relacionado ao objetivo mais amplo de reforma do Estado e ao processo de redemocratização da região.

O período aqui analisado, vai de 1985 à 1998. Nove países serão estudados, tais como: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela.

O primeiro capítulo é um marco teórico que compara os diferentes efeitos de governos fragmentados e unitários na performance econômica e fiscal. Onde se espera que governos que possuem um número elevado de partidos efetivos tendem a ter maiores dificuldades de formar maiorias sólidas, desta maneira este tipo de estrutura política enfrenta grandes obstáculos na implementação de ajustes fiscais e respondem mais lentamente aos desequilíbrios macroeconômicos. Esta situação política leva a necessidade de formar governos de coalizão. Um argumento descrito nesta seção é a de que países mais fragmentados tendem a adotar posturas fiscais mais expansionistas. Neste capítulo também foi abordado um outro argumento de que governos que são mais centralizados estão associados a menores déficits, explicando algumas razões pelas quais a descentralização pode causar um impacto negativo na administração macroeconômica.

O segundo capítulo, faz uma análise comparativa das variáveis Centralização e Fragmentação entre países da América do sul e países industrializados para um determinado ponto no tempo (ano de 1995). Uma análise temporal também faz parte deste capítulo, o período analisado vai de 1985 à 1998, para os nove países mencionados anteriormente que pertencem ao continente sul americano. Este capítulo mostra também as novas tendências políticas adotados pelos países da região.

O comportamento fiscal e o desempenho macroeconômico assistido nas duas últimas décadas na América do Sul são assuntos deste terceiro capítulo, que exhibe tabelas com dados de taxa de inflação, taxa de crescimento do PIB e déficits, donde se pode verificar

que o início dos anos 80, foram marcados por significativos déficits fiscais, elevadas taxas de inflação e taxas de crescimento do produto bastante reduzidas. Já a partir dos anos 90 esta estrutura econômica vem se estabilizando, principalmente no que diz respeito as taxas de inflação.

No quarto capítulo, serão realizados alguns testes econométricos, para avaliar as evidências empíricas dos efeitos da fragmentação e Centralização no gasto público. Com o objetivo de verificar a validade da teoria descrita no primeiro capítulo, deve-se fazer duas perguntas básicas para confirmar as expectativas descritas neste trabalho: Quanto maior a fragmentação partidária, maior o déficit? E governos mais centralizados, tem a capacidade de gerar baixos déficits fiscais? Neste capítulo esses assuntos serão discutidos através de análises econométricas da relação encontrada entre o balanço primário com as variáveis políticas e socioeconômicas.

Na última seção serão avaliados os resultados obtidos ao longo do trabalho. Concluindo que diferentes características políticas dos governos sul americanos, levam a diferentes disciplinas fiscais. Este capítulo tem como tema, a descrição dos principais efeitos dos determinantes políticos e institucionais nos resultados econômicos do orçamento público e desempenho fiscal. Mostrando as causas da perda de controle macroeconômica por parte do governo central, que limitam a capacidade deste no que concerne à implementação de políticas de estabilização e ajustes fiscais.

## **II - TEORIA - FATORES POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DO DÉFICIT FISCAL**

Recentes estudos tem sido desenvolvidos, mostrando como as diferentes estruturas políticas exercem efeitos sobre as decisões de gastos do orçamento público. Surgindo então, a questão a respeito de quais são os fatores responsáveis pela falta de disciplina fiscal por parte do governo central.

Neste capítulo, serão utilizados alguns argumentos teóricos, sobre como o grau de fragmentação e Centralização influenciam no resultado fiscal.

### **II.1 Grau de Centralização e o Comportamento Fiscal**

É importante destacar os possíveis efeitos da descentralização na performance fiscal.

Esta seção mostrará o fenômeno da descentralização de recursos e de poder, dando uma noção de como o sistema tributário, de repartição de receitas e de execução de gastos, deve se ajustar a variedade de demandas que têm que ser minimamente satisfeitas.

De acordo com as pesquisas tradicionais, existem custos e benefícios para a economia decorrentes do grau de descentralização.

Os benefícios estão relacionados com efeitos microeconômicos. Economistas e cientistas políticos têm sugerido que governos descentralizados asseguram uma maior eficiência na distribuição e provisão de bens e serviços públicos. Trazendo as decisões políticas mais próximas às preferências dos cidadãos, encorajando a criação e manutenção de mercados mais eficientes.

Desta forma a descentralização leva a uma maior adequação da oferta de bens públicos às preferências locais. Havendo então, um ganho de bem estar. Pode-se concluir que em um contexto de descentralização, principalmente no caso em que há uma alta participação da cidadania, as preferências locais serão mais levadas em consideração do que, sobre uma centralização. Em suma, deve-se esperar que a função alocativa de responsabilidade do governo seja melhor exercida em contextos de descentralização fiscal.

Porém tais benefícios, só serão alcançados quando um conjunto de condicionantes políticos e institucionais forem respeitados. Por exemplo, as preferências locais devem ser homogêneas, pois caso contrário levará a uma ineficiência dentro de um sistema descentralizado. Quando as estruturas políticas tem baixa participação da cidadania, existe uma maior vulnerabilidade das esferas inferiores de governo que dá espaço para o predomínio de interesses particulares.

A descentralização estimula a competição de bases tarifárias e investimentos entre as unidades subnacionais. Governos descentralizados ajudam os eleitores a disciplinar o comportamento dos agentes locais, que são desencorajados a agir de forma leviana, uma vez que indivíduos e firmas tem a capacidade de mudar para uma outra jurisdição que ofereça um pacote mais atrativo de impostos e serviços. “Vote with their feet”.

Desta maneira investidores e eleitores podem mudar-se para outras regiões onde seus impostos serão usados de forma mais eficientes. Assim, a descentralização exerce um efeito potencialmente importante na performance fiscal agregada.

Um governo descentralizado pode contribuir para reduzir os problemas de agências governamentais pela introdução de elementos de competição que aumenta os incentivos para o governo agir de forma correta. A descentralização aumenta a responsabilidade das ações do governo havendo desta forma uma maior disciplina pública.

A competição intergovernamental pode ocorrer de duas maneiras: vertical ou horizontal. A vertical é uma competição existente entre diferentes níveis de governo; como por exemplo, entre o governo Central e os governos subnacionais, ou entre estados e municípios. Já a competição horizontal acontece entre unidades da mesma esfera de governo; por exemplo, entre dois municípios ou entre dois estados.

Recentemente, as seguidas crises de dívida pública, incluindo os excessivos empréstimos dos governos subnacionais observados em muitos países, mostram que políticas descentralizadas exercem impactos negativos na administração macroeconômica.

A tentativa de equilibrar o orçamento público e garantir a estabilidade de preços precisa incluir esforços conjuntos e simultâneos para os diferentes níveis de governo. Logo pode-se dizer que os custos estão associados a falta de mecanismo de controle da política macroeconômica e perda de coordenação da política fiscal por parte do governo central.

As relações financeiras e institucionais entre níveis de governo, sob um regime descentralizado, geram uma maior facilidade destes adquirirem créditos. Tornando também possível a transferência de ônus do financiamento para níveis superiores, que estimulam financiamentos consistentes e contínuos, sendo pouco eficientes para elevar o bem estar das populações locais.

Infelizmente um cenário bastante comum, são governos subnacionais efetuando gastos além de suas receitas, na expectativa de que o governo Central em última instância, seja forçado a financiar estes gastos através de empréstimos ou transferências especiais quando seus níveis de endividamento se tornam insustentáveis. Desta maneira, uma parte substancial das receitas tributárias do governo federal são transferidas para os governos estaduais e municipais. Surgindo então um maior espaço para a adoção de posturas fiscais expansionistas por parte dos governos subnacionais.

Em resposta à um choque inesperado de receita, agentes subnacionais, não estariam dispostos a aumentar seus próprios impostos com medo de se expor a uma mobilidade de votos e capitais, ou seja teria receio de perder seu prestígio político. Alternativamente eles não estariam dispostos a suportar uma política que forçasse cortes dos gastos. Essa situação levaria aos burocratas a tentar externalizar os custos de ajustamento para o governo Central. Esse comportamento gera uma pressão sobre o déficit global do setor público e sobre a taxa de inflação.

Estudos empíricos tem demonstrado alguns caminhos onde a dívida dos governos subnacionais afeta a política fiscal do governo central. Encontrando uma relação significativa entre déficit subnacional e a elevada despesa e o déficit do governo Central.

Tanzi (1996) aponta três vias pelas quais um governo descentralizado pode gerar desequilíbrios fiscais: A perda de bases de tributação importantes que restringe a capacidade do governo Central de exercer ajustes e expansões pelo lado da receita tributária. O sistema de transferências intergovernamentais leva a uma ineficiência, no sentido de que níveis inferiores de governos são desestimulados a se esforçarem para arrecadar suas próprias receitas. Outro aspecto levantado por Tanzi é a falta de *hard budget constraints* para os governos estaduais e municipais que dificulta a fiscalização dos gastos

dos governos subnacionais e conseqüentemente aumenta a pressão expansionista para a política monetária.

Ainda que os governos regionais tenham uma despesa relativamente pequena, eles possuem, no entanto, a habilidade de minar a administração macroeconômica, dificultando as decisões do governo Central na tentativa da criação de uma reforma fiscal.

Sob um governo descentralizado, as decisões se tornam trabalhosas, pelo simples motivo de que é muito difícil fazer um acordo sobre a distribuição dos custos por região. Por essa razão, deve-se esperar que a provisão de bens público e a administração da política macroeconômica deve ser mais custosa em governos descentralizados do que em governos com estruturas unitárias.

O tema exibido nesta literatura teve o mesmo argumento utilizado em governos fragmentados, onde partidos de coalizão levam a ajustes fiscais mais lentos frente a choques negativos inesperados, elevados déficits e persistentes dívidas públicas.

Rodden e Wibbels (2001) descrevem duas hipóteses para os resultados macroeconômicos decorrentes de uma descentralização fiscal.

Hipótese 1: A capacidade de controlar o déficit e a inflação diminui, quando o grau de descentralização aumenta.

Agentes subnacionais, possuem um fraco incentivo em conter suas despesas autônomas para evitar prejudicar a tentativa do governo Central em estabilizar a política macroeconômica. Desta maneira parece plausível que este problema aumentará com o nível de descentralização fiscal. A política monetária também pode ser comprometida quando é descontado do Banco Central os débitos locais, aumentando a oferta de moeda.

Hipótese 2: A capacidade de controlar o déficit e a inflação caem, quando o desequilíbrio fiscal vertical aumenta.

Existe uma forte razão para suspeitar que a proposição acima seja verdadeira e que a descentralização fiscal cause uma pressão inflacionária e expansiva nos gastos dos governos subnacionais.

Wildasin (1997) sugere que os governos dos estados estão sujeitos a uma ilusão fiscal, onde uma pequena percentagem de suas despesas são financiadas por seus próprios esforços de receitas. A ilusão fiscal ocorre quando o elo entre os impostos e benefícios é quebrado e existe uma substancial divergência entre os verdadeiros custos de bens e serviços providos pelos governos estaduais e municipais. Os governos de níveis inferiores são em grande parte pela receita global do governo Central.

Em cenários mais centralizados, o governo Central tem mais controle nas despesas do setor público e neste caso, a disciplina fiscal é mais rígida.

## **II.2 Fragmentação do Sistema Político Partidário e suas conseqüências fiscais**

Outra variável política analisada no trabalho é a fragmentação do sistema político, Apresentarei a relação existente entre o déficit público e a instabilidade do sistema político institucional.

Um sistema político caracterizado por um elevado número de partidos relevantes num regime presidencialista, pode gerar sérios problemas. Uma vez que o presidente não tenha apoio de um partido majoritário, ele perde o controle da agenda legislativa. Criando assim, constantes conflitos entre o presidente e o legislativo. Com o poder mais fragmentado, há grandes dificuldades de se formar maiorias sólidas e homogêneas.

Desta forma, surge então a necessidade de formar governos de coalizão, com o objetivo de induzir a legislatura a aceitar as propostas do presidente, e conseqüentemente reduzir os custos de negociação entre vários grupos partidários. Essas negociações são muitas vezes baseadas em concessão de benefícios e atendimento de reivindicações de determinados grupos de interesse que barganham apoio político em troca de favores. Estimulando o comportamento de logrolling, caracterizada pela troca de favores entre as partes envolvidas. Essas trocas são viabilizadas com recursos públicos. Logo este tipo de estrutura política, gera tendências expansivas na política fiscal.

Amplios poderes de barganha levam a altos custos políticos e econômicos decorrente da necessidade de distribuir pagamentos colaterais em troca da manutenção do poder.

Estudos anteriores mostram que um governo que apresenta um elevado índice de fragmentação não provoca necessariamente um déficit público. Pois se os partidos políticos possuem um suficiente grau de coesão interna, os conflitos gerados no processo decisório seriam mais brandos. (Figueiredo e Limongi, 1999)

Já outros estudos mostram que países com maior fragmentação legislativa colaboram para explicar posturas fiscais de caráter expansionista. Levando em conta que a necessidade de formação de maiorias por meio de coalizão aumentam os custos de transação no processo decisório. Sob a hipótese de que quanto maior a fragmentação legislativa, menor o balanço primário.

Roubini e Sachs (1989) concluíram através de estudos feitos sobre países da OECD, que os déficits encontrados nas economias industrializadas durante a última década são maiores, em governos de coalizão multipartidárias do que em governos majoritários.

Esse fato é observado pela razão de que em governos multipartidários existe a dificuldade de realizar acordos entre parceiros de coalizão governamental. Os autores deduzem ainda que mais difícil será alcançar a cooperação entre os parceiros na coalizão quanto menor for o mandato governamental.

A instabilidade resultante dos governos de coalizão e o curto mandato governamental diminuem os incentivos dos membros a agir de forma cooperativa.

Existem diferentes interesses entre parceiros de coalizão sob um sistema multipartidário. Podemos comparar as ações relacionadas aos cortes de gasto público com o exemplo tradicional dado pela teoria dos jogos, “o dilema dos prisioneiros”. A teoria dos jogos pode ser utilizada para estudar jogos de negociações políticas. Onde todos os membros da coalizão irão preferir um corte sobre o orçamento agregado do que continuar com uma situação deficitária. Agindo desta forma encontraríamos um melhor resultado para todos. Porém, cada membro da coalizão tem um incentivo de desviar e não cooperar, com o objetivo de garantir sua fração particular no orçamento. O equilíbrio neste jogo será então um resultado não cooperativo. Ou seja, não cortar os gastos públicos.

O dilema dos prisioneiros se aplica a um amplo espectro de fenômenos políticos e sociais. Este exemplo retrata um problema com o Equilíbrio de Nash, Em que o equilíbrio encontrado não leva necessariamente a resultados Pareto Eficientes.

Considere um jogo onde existam apenas dois partidos da Coalizão: A e B. Cada partido tem a escolha de cortar gastos no orçamento agregado ou não. Os dois jogadores têm expectativas racionais. Ou seja, cada jogador faz o que é melhor para si, dado o que o outro está fazendo.

A matriz de ganhos desse jogo é apresentada a seguir:

		<i>Jogador B</i>	
		não cortar	cortar
<i>Jogador A</i>	não cortar	(-3;-3)	(0;-6)
	cortar	(-6;0)	(-1;-1)

Esses payoffs são os payoffs originais do dilema dos prisioneiros . Neste caso as estratégias: Confessa e Não Confessa é interpretado como não cortar e cortar despesas públicas. Ou seja, implementar ou não o ajuste fiscal.

Coloque-se na posição do jogador A. Se o jogador B cortar o gasto, então certamente será melhor não cortar o gasto, uma vez que seus recursos não serão limitados e ainda poderá gastar aquilo que o jogador B, deixou de gastar. De forma similar, se o jogador B não cortar, então o jogador A estará melhor não cortando também. Portanto, qualquer coisa que B faça, A estará melhor se não cortar o gasto público.

A mesma coisa ocorre com o jogador B. Ou seja ele Também estará melhor se não cortar o gasto no orçamento público.

O único equilíbrio de Nash neste jogo, para ambos os jogadores é não cortar. Esse equilíbrio é um equilíbrio de Estratégia dominante, uma vez que cada jogador possui a mesma escolha ótima independente do que faz o outro jogador.

No entanto, se eles pudessem entrar em acordo, onde ambos estivessem certos de que o outro cortaria o gasto, eles estariam melhores, pois desta forma haveria um ajuste fiscal que reduziria o déficit no orçamento do setor público. A estratégia (Cortar, Cortar) é Pareto Eficiente, não há outra escolha que faça com que ambos os jogadores melhorem, enquanto a estratégia (Não Cortar, Não Cortar) é Pareto Ineficiente.

O problema é que não há meios dos partidos da Coalizão coordenarem suas ações; Se cada um pudesse confiar no outro, então poderiam ambos melhorarem.

Quanto maior for a fragmentação, maior o número de partidos envolvidos. Consequentemente, a responsabilidade da disciplina fiscal será mais dividida. Isto implica uma maior ação não cooperativa. Neste exemplo, foi citado apenas 2 jogadores, ou seja dois partidos, porém em uma estrutura multipartidária, este jogo não será apenas de 2. Muitos outros partidos irão participar do jogo, dificultando o ajuste fiscal.

“Governos compostos por vários partidos ou governos divididos (executivo e legislativo comandados por diferentes partidos ) têm maiores dificuldades para realizar ajustes fiscais e que, em geral, uma vez implementada a contração, esta tem uma baixa chance de ter sucesso”(Blanco 2001)

Através da teoria encontramos a hipótese de que quanto maior a fragmentação legislativa, maior o déficit nas contas públicas.

A influência da fragmentação legislativa está sujeita ao número de partidos significativos na Assembleia Legislativa. Se a existência do número de partidos for baixo, os recursos públicos em troca de apoio político serão menores. Nos últimos anos observamos que governos mais fragmentados tem enfrentado expressivas dificuldades orçamentárias.

### **III - CENTRALIZAÇÃO FISCAL E FRAGMENTAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA NOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL, 1985-1998.**

Tendo como objetivo a descrição e o acompanhamento das tendências das estruturas políticas nos países da América do Sul, neste capítulo será feita uma análise comparativa do grau de Centralização Fiscal e Fragmentação do Sistema de Representação Partidária entre os países da América do Sul e da OECD e da evolução temporal de ambas variáveis nos países pertencentes ao continente sul americano para o período que vai de 1985 à 1998.

A América do Sul é caracterizada por uma longa e tradicional estrutura fiscal centralizada. Ainda hoje, quando comparada com o mundo industrializado, a região como um todo permanece altamente centralizada (Stein, 1998). Porém a tendência em direção a descentralização também é forte.

A tabela 3.1 exibe o grau de Centralização dos Países da OECD e dos países da América do Sul, para o ano de 1995. O grau de Centralização é mensurado pela participação do Governo Central na receita tributária Global. Pode-se observar que os governos dos países da América do Sul exibem um grau de Centralização maior do que os governos dos países industrializados da OECD.

A média calculada para os nove países da América do Sul para o ano de 1995 foi de 87%, já para os países industrializados o governo central responde por 75% da arrecadação tributária. Isto é, uma diferença de 12 pontos percentuais. Entre os países da OECD, destaca-se o Canadá, Japão e Estados Unidos como os países que apresentam uma menor participação dos governos Centrais, com 49% e 64% e 68% na receita tributária total, respectivamente. No sentido oposto pode-se observar que a Inglaterra, Espanha e França

são países altamente centralizados, com um participação do governo central próximo a 96%.

No continente Sul americano a tabela 3.1 mostra um grau de Centralização relativamente baixo para o Brasil de 56% e Argentina de 60%, quando comparada com outros países da região. Dado que países como a Colômbia, Equador, Uruguai e Venezuela possuem governos com estrutura unitária, é lógico que seu grau de Centralização seja 100%.

**Tabela 3.1: Grau de Centralização por países (%), 1995**

Países da América do Sul	Grau de Centralização	Países OECD	Grau de Centralização
Argentina	60	EUA	68
Bolívia	80	Canadá	49
Brasil	56	Alemanha	71
Chile	93	França	90
Colômbia	100	Inglaterra	96
Equador	100	Espanha	95
Peru	98	Itália	74
Uruguai	100	Japão	64
Venezuela	100	Suécia	68
América do Sul	87	OECD	75

Fonte: Government Finance Statistics, 1999. Cálculos da autora.

A tabela 3.2 mostra a evolução do grau de Centralização dos países da América do Sul para o período de 1985-97. Durante esse período, a região como um todo apresenta uma tendência de descentralização, passando de uma média de 96% em 1985 para outra de 88% em 1998. Portanto, ao longo do período ocorreu uma queda acumulada de 9 pontos percentuais. No entanto, apesar da evolução para uma maior descentralização, esse dado mostra que os Governos dos países da América do Sul ainda se encontram em uma posição fortemente Centralizada quando comparada com a de países desenvolvidos.

Além de ser o país mais descentralizado da América do Sul, o Brasil exibiu uma tendência à descentralização no período democrático, 1985-1997. Esta descentralização foi

impulsionada pela constituição de 1988. O grau de Centralização do país passou de 74% para 58 %. Para Argentina observa-se também um forte avanço da descentralização. A tabela 3.2 mostra que em 1985 o grau de centralização argentino era de 98 %, já em 1997 o valor encontrado foi de 59 %, apresentando uma queda acumulada de 40 pontos percentuais. Assim, Argentina vem atravessando uma forte tendência à descentralização durante o período analisado.

Este fato mostra a crescente importância dos governos subnacionais no orçamento do Setor Público no país. Desta maneira tem-se que os países que apresentaram uma maior inclinação em direção a um governo descentralizado no período estudado foram a Argentina, o Brasil e a Bolívia. No entanto a tabela 3.2 mostra que os governos dos demais países da América do Sul, permaneceram bastante Centralizados.

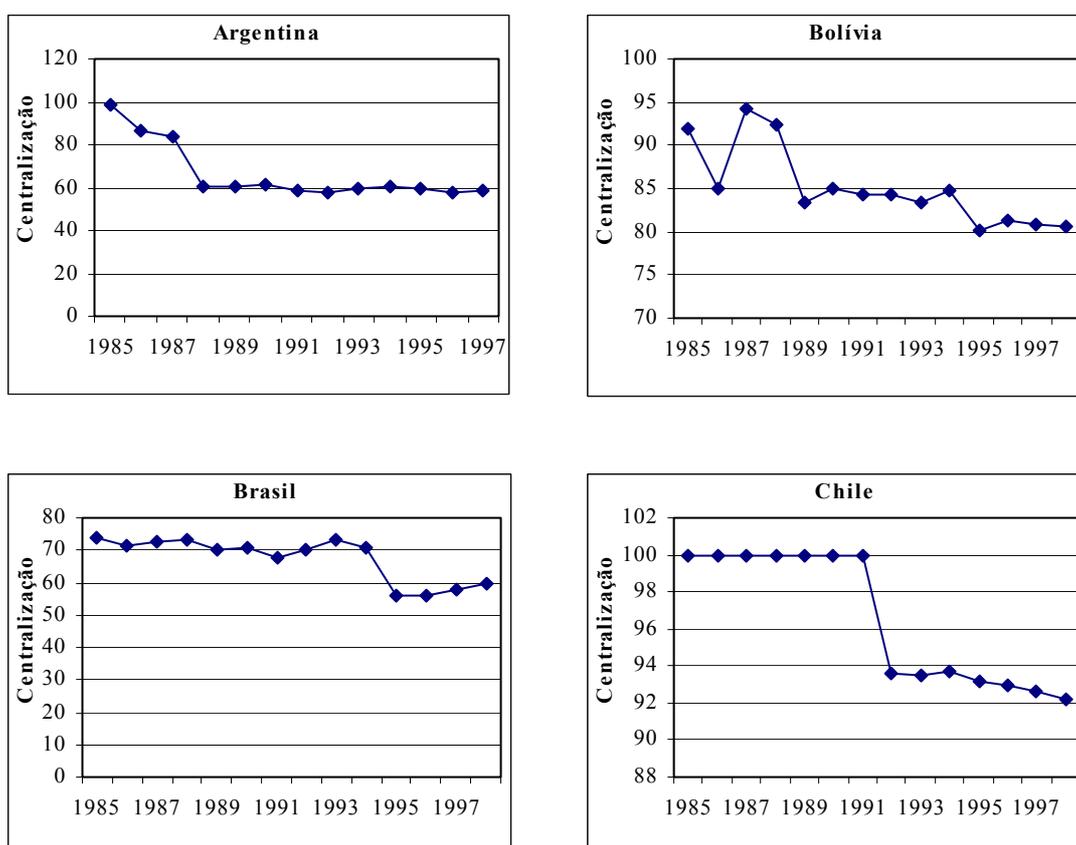
<b>Tabela 3.2 : Grau de Centralização dos Países da América do Sul, 1985-98 ( Em %)</b>					
<b>Países</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>
Argentina	98	61	59	60	59
Bolívia	92	92	84	85	81
Brasil	74	73	68	71	58
Chile	100	100	100	94	93
Colombia	100	100	100	100	100
Equador	100	100	100	100	100
Peru	100	100	97	98	98
Uruguai	100	100	100	100	100
Venezuela	100	100	100	100	100
<b>América do Sul</b>	<b>96</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>88</b>

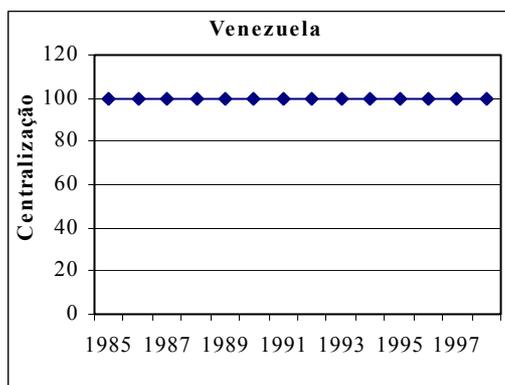
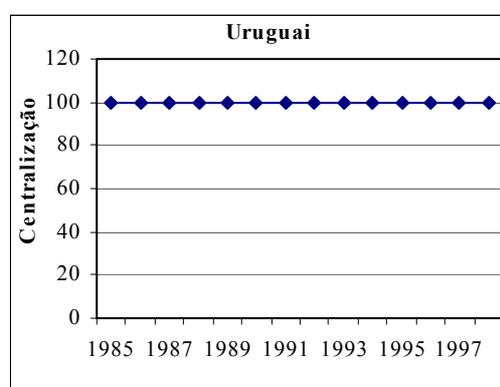
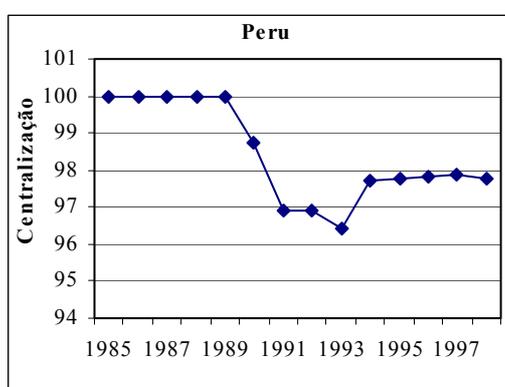
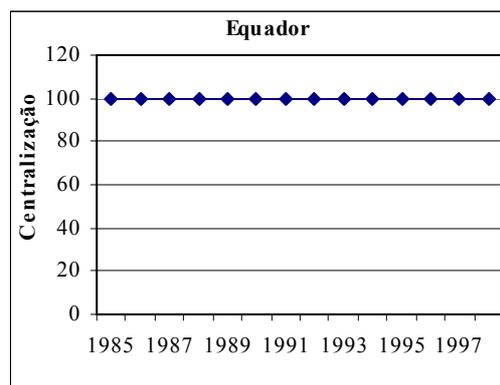
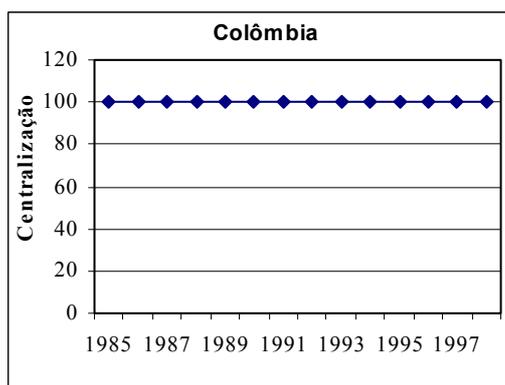
Fonte: Government Finance Statistics, 1999. Cálculos da autora.

Em suma, as tabelas 3.1 e 3.2 permitem inferir que i) a América do Sul apresenta um maior grau de centralização fiscal que os países de maior desenvolvimento e ii) têm-se observado um aumento da descentralização no Continente, principalmente nos dois países mais importantes da Região, Brasil e Argentina.

Existe uma grande variabilidade do grau de Centralização fiscal no continente sul americano. Os dados da tabela 3.2 podem ser observados de uma outra forma através de gráficos para cada país em particular.

**Figura 3.1**  
**América do Sul: Grau de Centralização Fiscal, 1985/98**





Com relação ao grau de fragmentação do sistema de representação partidária, a tabela 3.3 revela que o grau de fragmentação partidária dos países da OECD e da América do Sul para os últimos ano de eleição em cada país (este varia de 1994 a 1998). O grau de fragmentação é medido pelo número de partidos efetivos nas câmaras de deputado, ou seja o número de partidos que realmente são representativos nas votações.

Podemos observar que existe uma diferença não desprezível com relação a média do grau de fragmentação calculada para os países industrializados de 3,3 para os países da América do Sul de 4,3. Para os países desenvolvidos observa-se que EUA e a Inglaterra mostram um baixo grau de fragmentação de 2,0 e 2,3 respectivamente, já a Itália e o Japão são países altamente fragmentados com um número de partidos efetivos de 7,5 e 4,2 respectivamente.

Na América do Sul, a Argentina e a Venezuela se destacam com um número efetivos de partidos inferior da média calculada para a América do Sul, a tabela 2 apresenta valores de 2,9 e 2,8 para os respectivos países. Por outro lado, Brasil e Equador contribuem para a alta fragmentação na América do Sul, com um grau de 8,2 para o Brasil e 6,2 para o Equador.

**Tabela 3.3: Grau de Fragmentação por países**

Países da América do Sul	Grau de Fragmentação	Países OECD	Grau de Fragmentação
Argentina	2.9	EUA	2.0
Bolívia	3.8	Canadá	2.4
Brasil	8.2	Alemanha	2.7
Chile	5.2	França	3.0
Colômbia	3.0	Inglaterra	2.3
Equador	6.2	Espanha	2.7
Peru	3.0	Itália	7.5
Uruguai	3.3	Japão	4.2
Venezuela	2.8	Suécia	3.5
América do Sul	4.3	OECD	3.3

Fonte: Leex- Laboratório de estudos experimentais - UCAM

A tabela 3.4 mostra a evolução do grau de Fragmentação Partidária na América do Sul e dos países que a compõe, para o período de 1985 à 1997. Essa tabela mostra que a região tem experimentado um aumento da fragmentação do sistema de representação partidária, passando de 3 em 1985 para 4 partidos efetivos nas câmaras baixas em 1997/98, apresentando desta forma, um crescimento acumulado de 30 % .

A região é bastante heterogênea, marcada por diferenças entre o multipartidarismo brasileiro, boliviano e o tradicional bipartidarismo da Colômbia . Observa-se que no Brasil o Grau de Fragmentação sofreu um aumento significativo durante 1985-97, apresentando um crescimento acumulado de mais de 100 % , como pode ser visto na tabela 3.4. A Venezuela, como o Brasil, foi caracterizada, durante o período por uma tendência fortemente fragmentada . Em 1985 o número de partidos efetivos que existiam no país era de 2,40, para o ano de 97, este número aumentou para 4,70, este fato foi representado por uma taxa de crescimento acumulada de 96%.

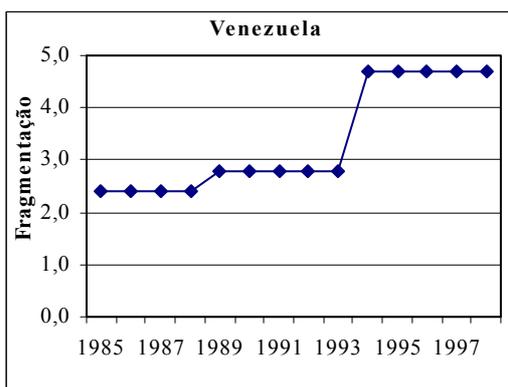
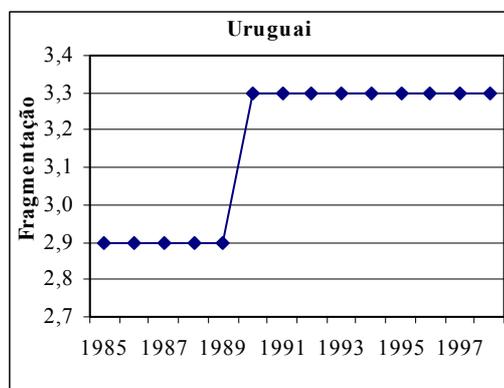
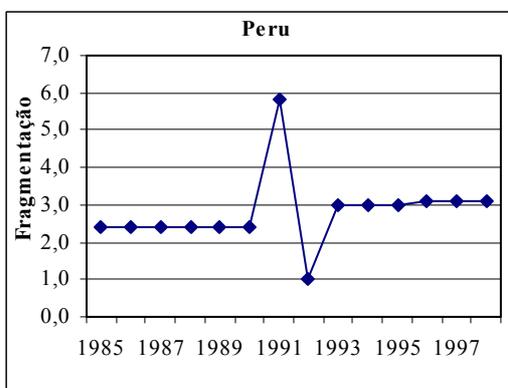
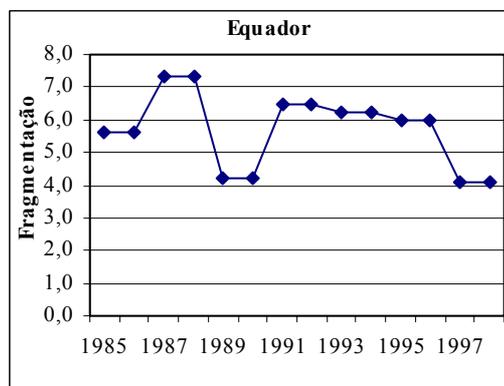
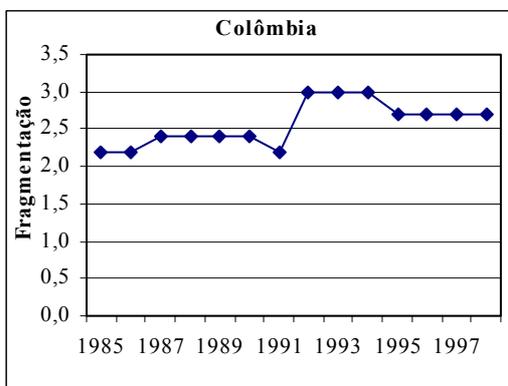
A Argentina também apresenta uma tendência de aumento da fragmentação partidária, para os anos 1985 e 1997 a tabela 3.4 fornece dados do grau de fragmentação para o país de 2,20 e 2,70 para os respectivos anos.

Devido ao alto grau de fragmentação e a seu aprofundamento, os países da América do Sul tem experimentado a necessidade de combinar sistemas presidencialistas com sistemas multipartidários. Assim os sistemas políticos da América do Sul, vem convergindo para um presidencialismo de coalizão.(Blanco, Borsani e Amorim, 2000).

<b>Tabela 3.4 : Grau de Fragmentação Partidária dos países da América do Sul</b>					
<b>Países</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>
Argentina	2,20	2,57	2,70	2,90	2,70
Bolívia	4,10	4,30	3,90	3,80	3,80
Brasil	3,20	4,10	8,70	8,20	6,90
Chile	-	-	5,30	5,20	5,20
Colombia	2,20	2,40	2,20	3,00	2,70
Equador	5,60	7,30	6,50	6,20	4,10
Peru	2,40	2,40	5,80	3,00	3,10
Uruguai	2,90	2,90	3,30	3,30	3,30
Venezuela	2,40	2,40	2,80	4,70	4,70
<b>América do Sul</b>	<b>3,13</b>	<b>3,55</b>	<b>4,58</b>	<b>4,48</b>	<b>4,06</b>

Fonte: Government Finance Statistics, 1999. Cálculos da autora.





#### **IV – COMPORTAMENTO FISCAL E DESEMPENHO MACROECONÔMICO NOS PAÍSES SUL AMERICANOS, NO PERÍODO DE 1985 À 1998.**

O capítulo a seguir examinará o comportamento fiscal, a inflação e o nível de atividade dos países da América do Sul, ao longo da segunda metade da década de oitenta e a década de noventa.

Durante a segunda metade dos anos oitenta, os países da região experimentaram um decepcionante desempenho macroeconômico, caracterizado por significativos déficits fiscais, elevadas taxas de inflação e taxas de crescimento do produto bastante reduzidas quando comparadas às da década de 1970.

Os desequilíbrios internos e as dificuldades econômicas enfrentadas pela região durante o período analisado podem ser explicados pelos choques externos decorrentes do segundo choque do petróleo em 1979. A duplicação dos preços do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais no início dos anos 80 tornaram mais difícil a obtenção de recursos externos.

A excessiva tomada de empréstimos na década de 70 pelos governos dos países da América Latina, a posterior elevação das taxas de juros nos mercados mundiais e as dificuldades para a rolagem da dívida externa, fizeram com que, no início dos anos oitenta os serviços da dívida se constituíssem numa carga cada vez mais difícil de honrar e seu pagamento gerava tendências deficitárias nas contas públicas.

A redução do nível de atividade econômica foi outro fator que alimentou a geração de déficits fiscais, no sentido em que tal redução diminuía as receitas dos governos. Assim, aumento de despesas e redução de receitas foram enfrentadas com o aumento do financiamento inflacionário do déficit.

Por sua vez, um outro fator que explica os movimentos da inflação foi que o preço das matérias-primas exportadas caiu bruscamente. Para os países sul americanos isto significou uma grande queda na renda real e nas receitas do governo. Além disso, a necessidade de gerar saldos comerciais favoráveis estimulou desvalorizações cambiais que tiveram reflexos inflacionários nas economias mais dolarizadas da região.

Uma reforma fiscal, tendo como alvo o desequilíbrio interno, certamente deveria ter feito parte dos esforços de ajustamento do período para os países sul americanos. Os desequilíbrios internos e as elevadas taxas de inflação, foram tratados pelos países da América do Sul nos anos 80 e princípio das anos 90 com excessiva tolerância.

A trajetória do Balanço Primário dos governos da América do Sul no período 1985/1998 pode ser vista na tabela 4.1.

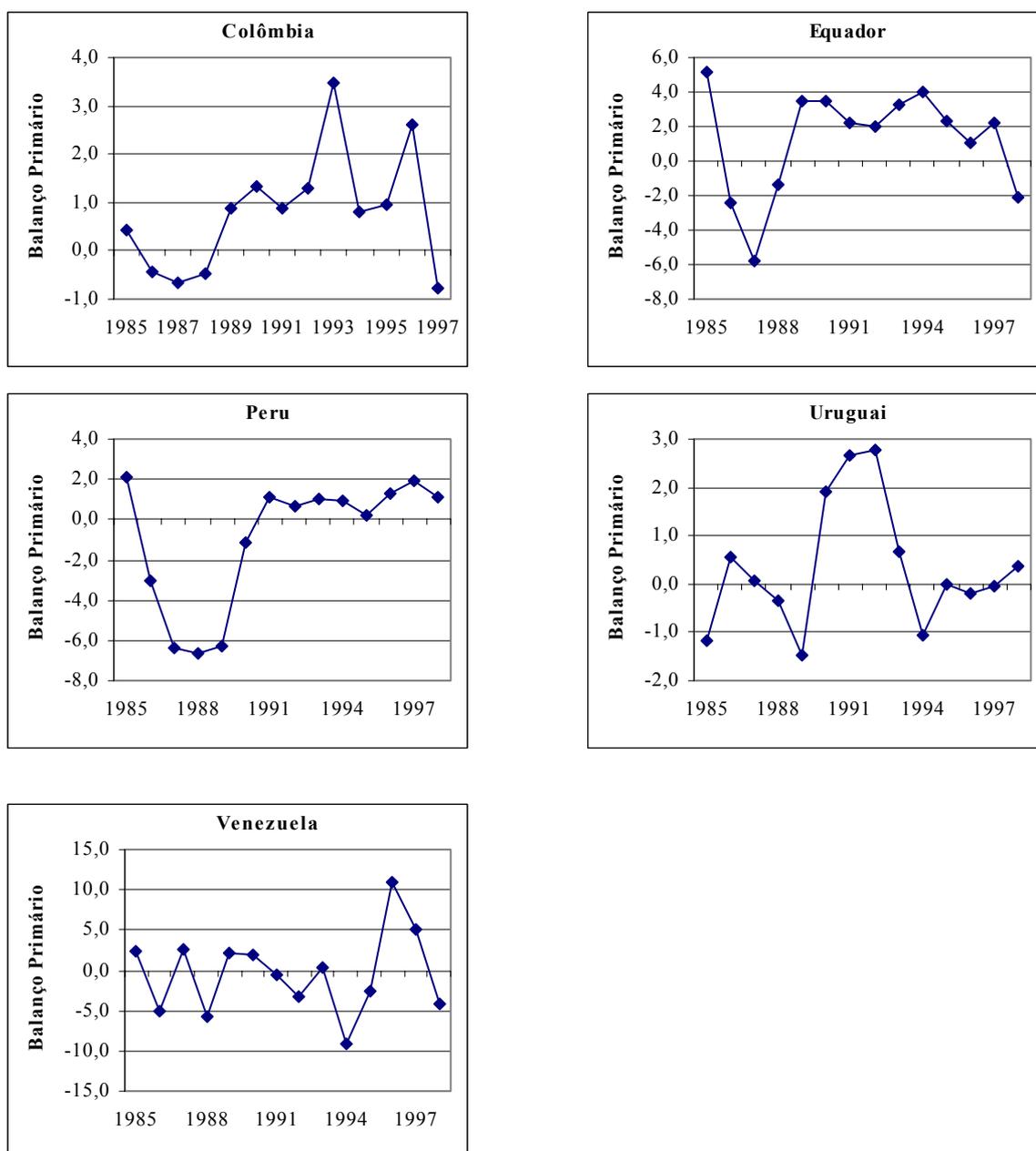
***Tabela 4.1: Balanço Primário dos países da América do Sul, 1985-98 (Em % do PIB)***

<b>Países</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Argentina	-1,9	-5,2	1,0	1,1	-	-
Bolívia	-	-	-0,9	-1,4	-2,3	-
Brasil	2,6	0,9	2,8	5,1	-1,0	0,0
Chile	-	-	3,7	3,1	1,3	0,0
Colômbia	0,4	-0,5	0,9	0,8	-0,8	-
Equador	5,2	-1,4	2,2	4,0	2,2	-2,1
Peru	2,1	-6,6	1,1	0,9	1,9	1,1
Uruguai	-1,2	-0,4	2,7	-1,1	0,0	0,4
Venezuela	2,4	-5,9	-0,7	-9,1	5,0	-4,3
América do Sul	1,4	-2,7	1,4	0,4	0,8	-0,8

Fonte : IADB

A figura 4.1 apresenta a evolução dos resultados primários de cada um dos países que pertencem ao continente. Para os nove países analisados, quatro deles tiveram médias negativas, a Argentina, a Bolívia, o Peru e a Venezuela. A Bolívia foi marcada por déficits persistentes e elevados ao longo dos anos 1985-98. Por outro lado o Chile se destaca dos demais países por ser o mais bem comportado, exibindo superávits permanentes por todo o período analisado, como mostra a figura 4.1.





Na figura 4.2 podemos observar a taxa de inflação de cada país da América do Sul. A combinação das fatores mencionados acima instaurou uma espiral inflacionária na Bolívia em 1985 que forçava o aumento da depreciação da moeda boliviana e abria um hiato ainda maior entre as despesas do governo e suas receitas. A tabela 4.2. exibe uma hiperinflação na Bolívia em 1985 de 11.749%.

**Tabela 4.2: Taxa de Inflação dos América do Sul, 1985-98 (%)**

<b>Países</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Argentina	672,18	342,95	171,67	4,18	0,53	0,92
Bolívia	11749,64	16,00	21,44	7,87	4,71	7,67
Brasil	225,99	629,12	432,78	2075,89	6,93	3,20
Chile	29,46	14,68	21,78	11,44	6,14	5,11
Colômbia	24,04	28,11	30,39	23,84	18,86	20,35
Equador	27,98	58,22	48,80	27,44	30,64	36,10
Peru	163,40	667,02	409,53	23,74	8,56	7,25
Uruguai	72,22	62,19	101,97	44,74	19,82	10,81
Venezuela	11,38	29,47	34,21	60,82	50,04	35,78
América do Sul	14414,81	205,31	141,40	253,33	16,25	14,13

Fonte: IADB

Em agosto - setembro de 1985 um novo governo subiu ao poder e, em um curto espaço de tempo, impôs um drástico plano de estabilização. A criação de moeda foi reduzida e a taxa de câmbio foi estabilizada. Em 1986 as taxas de inflação haviam caído para 276,3%, para 1988, a inflação continuou caindo para 16%, como mostra a tabela 4.2. O ganho na desinflação continuou e em 1997, a taxa de inflação era de 4,7%. Enquanto a Bolívia estava obtendo sucesso no controle da inflação, em muitos países da América Latina a inflação estava explodindo, como se pode ver na figura 4.2. As tentativas de estabilização ocorreram inúmeras vezes, em 1985-98, na Argentina e no Brasil. No entanto foram fracassadas. Na tabela 4.2 observa-se altas taxas de inflação para esses dois países. Em 1985 com 672,2% para Argentina e 226,0% para o Brasil.

Para os anos de 89 e 90, a tabela 4.2 revela um aumento significativo da taxa de inflação. Para Argentina, Peru e Brasil com valores de 3079%, 3398% e 1430%. Apesar da ênfase da política econômica no combate à inflação no início dos anos 90 para estes países, a taxa anual de inflação aumentou muito de 1985 para 1990.

A partir de 1986, a economia brasileira passou por diversos planos de estabilização, baseado em âncoras cambiais, congelamento de preços ou ambos, com elevado conteúdo de intervenção governamental direta ou indireta, na determinação dos preços. Os planos cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II atingiam algum sucesso inicial, mas depois fracassavam, ou seja, não produziam mais do que um represamento temporário da

inflação, uma vez que não foram solucionados quaisquer dos desequilíbrios naturais da economia, que poderiam ser considerados focos de pressão inflacionária a médio prazo.

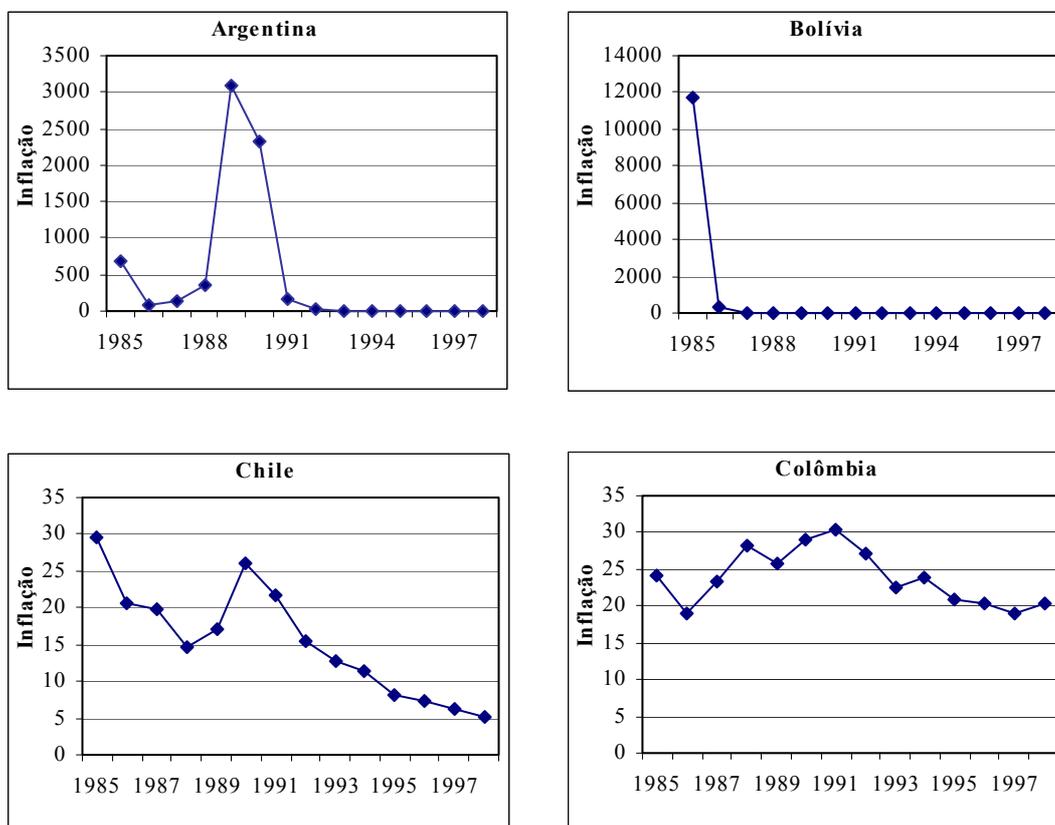
Também em 1986, na Argentina, foi adotado o primeiro plano para controlar as elevadas taxas de inflação, que recebeu o nome de Plano Austral desde então, sucederam-se vários planos de estabilização, que da mesma forma que os planos brasileiros, não obtiveram resultados muito eficientes. Em 1991 com a implementação do Plano Cavallo, a inflação no país foi mantida sob o controle do governo. A paridade cambial fixa, de um peso para um dólar, garantido pela constituição Argentina faz parte deste plano.

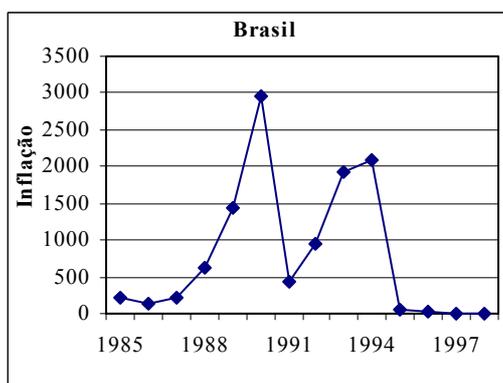
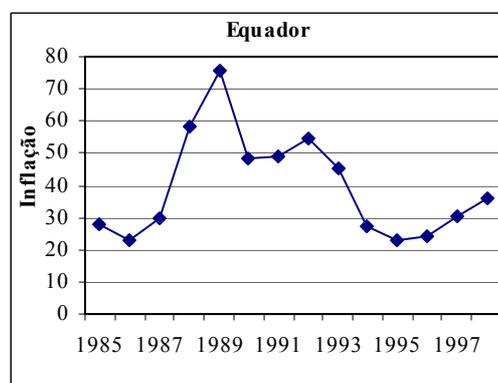
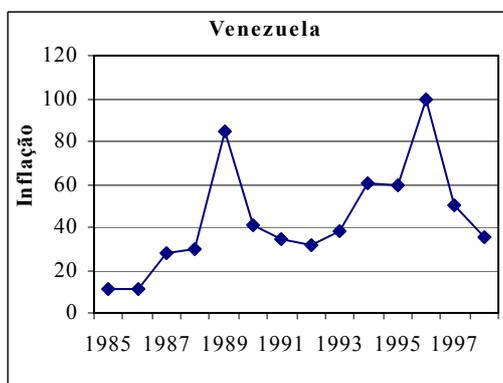
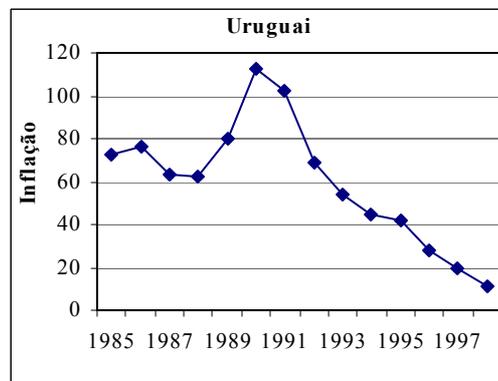
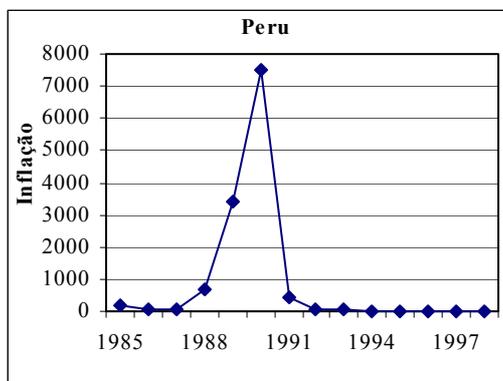
A partir de 1992, ocorreu uma mudança no patamar inflacionário, onde todos os países da América do Sul, exceto o Brasil, obtiveram uma relativa estabilidade da taxa de inflação com dois dígitos, o valor encontrado para o Brasil neste ano era ainda de 951,6%. Para a Argentina no mesmo ano, encontra-se uma taxa de inflação de 24,9%. Em 1993 e 1994 as taxas de inflação anuais para o Brasil ainda permaneciam elevadas, a tabela 4.2 revela dados de 1928% e 2075% para os respectivos anos.

Em 1994, foi implementado no Brasil o plano Real que permitiu a acomodação dos preços relativos antes do plano e implementado em condições mais favoráveis, com elevadas reservas internacionais e maior abertura às importações, teve um êxito duradouro.

Em 1995 a taxa de inflação de todos os países da América do Sul estava com duas casas decimais e parecia controlada, depois de um prolongado período de explosão inflacionária para os anos anteriores. Desde então a taxa de inflação se manteve relativamente estável, como se observa na figura 4.2.

**Figura 4.2**  
**América do Sul: Taxa de Inflação, 1985/98**





A região como um todo mostrou um baixo crescimento durante os anos analisados. A desaceleração do ritmo de crescimento dos países da América do sul pode ser vista através da tabela 4.3

A tabela 4.3 mostra a taxa de crescimento do PIB para os países da América do Sul.

***Tabela 4.3: Taxa de Crescimento do PIB para os países da América do Sul, 1985-98***  
(%)

<b>Países</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>
Argentina	-1,0	-8,1	0,4	-3,0	1,1
Bolívia	-14,5	2,0	2,7	5,9	4,8
Brasil	8,4	-5,4	1,1	11,5	2,1
Chile	6,9	5,2	8,7	11,7	1,4
Colômbia	5,4	3,6	6,8	-0,8	-
Equador	1,3	-2,5	2,3	2,6	-0,1
Peru	6,2	-30,7	-2,9	10,2	-0,9
Uruguai	5,5	-1,3	2,3	-2,3	3,7
Venezuela	-1,7	-8,0	3,5	-1,4	-11,2
América do Sul	1,8	-5,0	2,8	3,8	0,1

Fonte : IADB

Na Argentina em 1985 o PIB apresentava a uma taxa negativa de  $-1,0\%$  ao ano, em 1988 ocorreu uma forte recessão no país, o PIB decresceu a uma taxa de  $8,1\%$ , como mostra a tabela 4.3. Em 1997 o PIB argentino cresceu a uma taxa de  $1,1\%$ . Em 1991 a economia manteve-se estagnada com uma taxa de crescimento de  $0,4\%$ . A figura 4.3 mostra melhor essa variação do PIB no tempo. A taxa de crescimento do PIB da Argentina sofreu uma melhora ao longo do período analisado.

Em 1985, o PIB do Brasil crescia a uma taxa de  $8,4\%$  ao ano, no final do período analisado essa taxa era de  $2,1\%$ . A taxa de crescimento do PIB se reduziu entre os anos aqui estudados. O Peru atravessou uma forte recessão com uma queda na taxa do PIB em 1988 de  $-30,7\%$ .

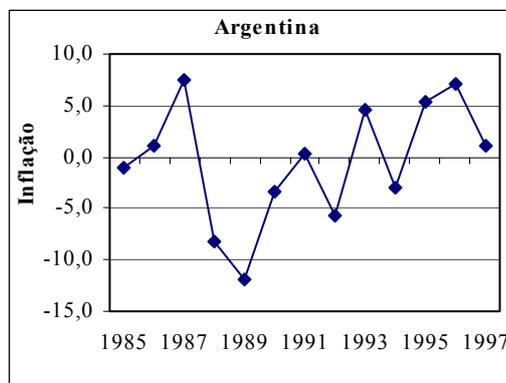
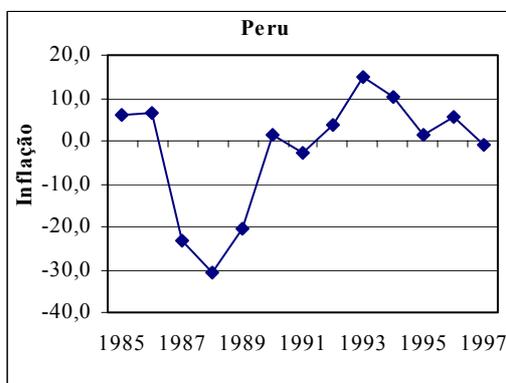
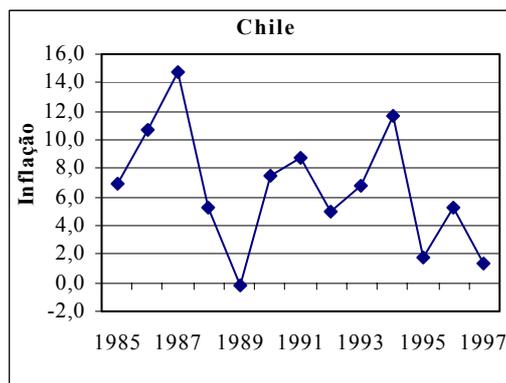
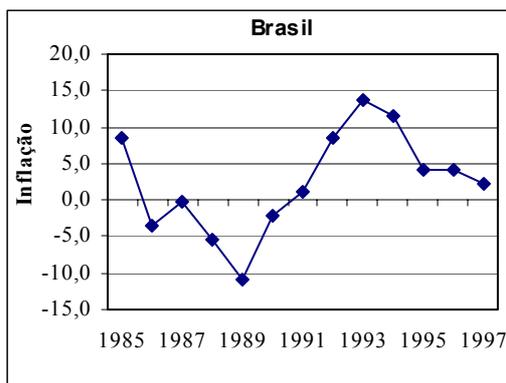
No ano de 1994, três países da região apresentaram taxas de crescimento do PIB elevadas, pode-se destacar o Brasil com uma taxa de  $11,5\%$ , o Chile com uma taxa de

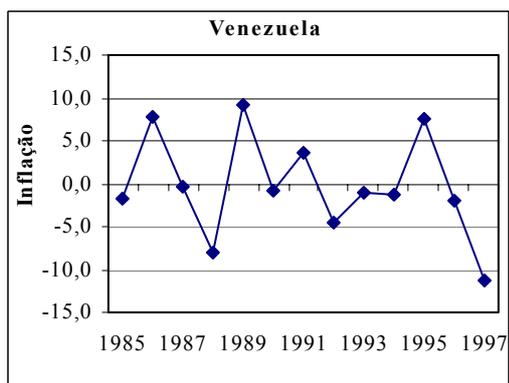
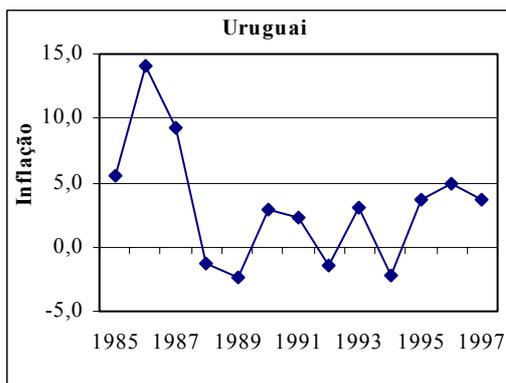
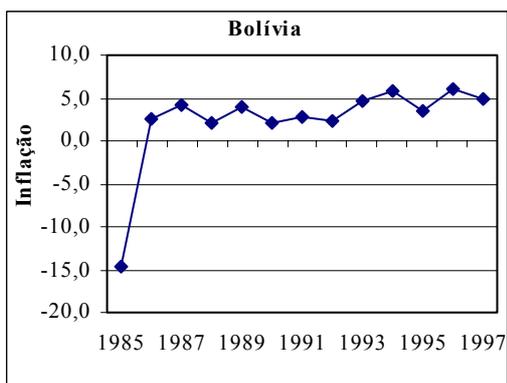
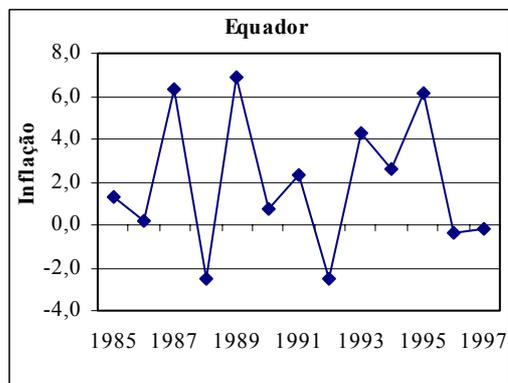
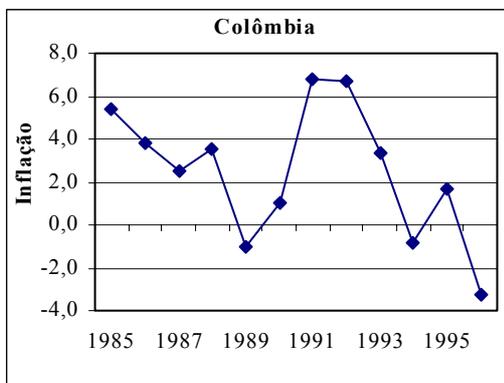
11,7% e o Peru que recuperou sua economia apresentando para este ano uma taxa de crescimento de 10,2%.

O Chile é caracterizado por exibir em todos os anos que aparecem na tabela 4.3 taxas positivas de crescimento do PIB.

A região foi marcada durante as últimas décadas, por constantes quedas no nível de atividade. A figura 4.3 mostra a evolução da taxa de crescimento do PIB, separadamente para cada país sul americano. Pode-se verificar que todos os países passaram por dificuldades na economia, marcada por períodos de recessão. Com exceção do Chile

**Figura 4.3**  
**América do Sul: Taxa de crescimento do PIB, 1985/98**





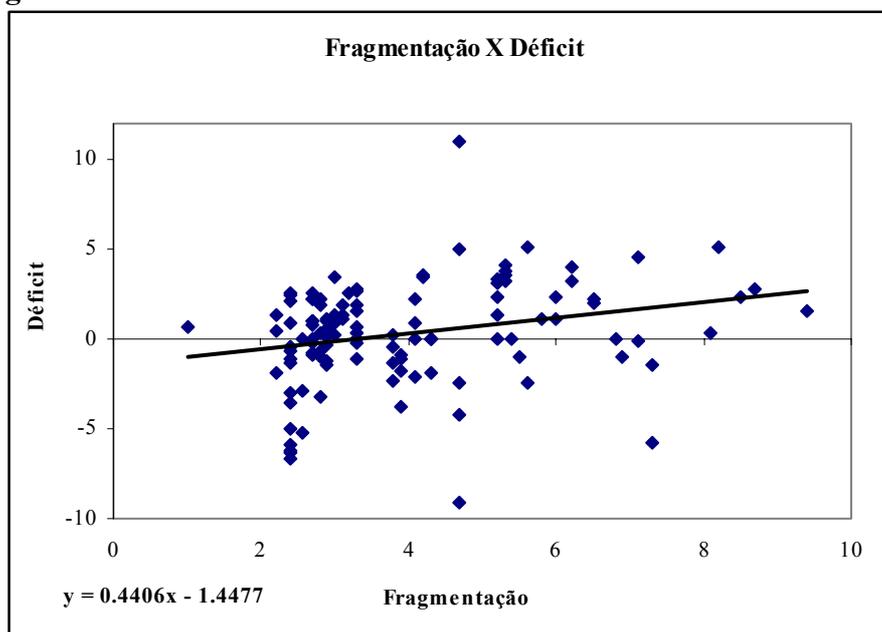
## **V – CENTRALIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E DÉFICIT. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS.**

O presente capítulo tem a finalidade de apresentar evidências Empíricas da teoria descrita nos capítulos III e IV. Nesses capítulos se postulam que os persistentes déficits encontrados na maioria dos países da América do sul podem estar relacionados com os sistemas políticos implementados durante o período de redemocratização. Pode-se assim verificar as hipóteses de que governos descentralizados e fragmentados enfrentam maiores desequilíbrios orçamentários e dificuldades na implementação de ajustes.

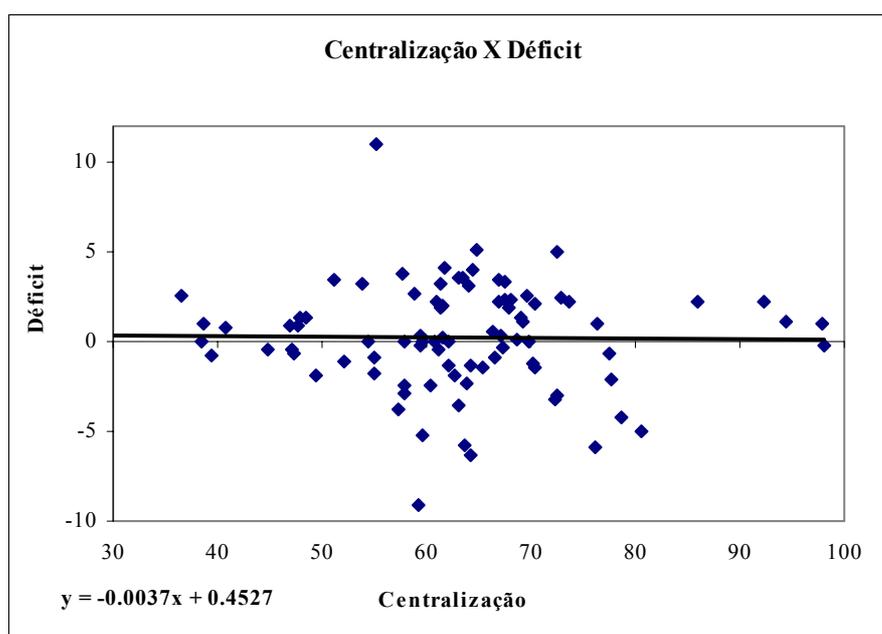
Esta seção será dividida em três partes: A primeira mostra inicialmente a correlação simples existente entre o grau de fragmentação e o grau de Centralização com o Déficit Público. A Segunda descreve os indicadores operacionais das variáveis incluídas nos modelos estatísticos que serão estimados. A terceira parte apresenta os principais resultados da análise econométrica.

### **V.1 - Evidências Preliminares**

As figuras 5.1 e 5.2 mostram graficamente as correlações simples entre a fragmentação política e Centralização Fiscal com o déficit fiscal. A figura 5.1 apresenta uma forte relação positiva entre o grau de fragmentação e o déficit primário. Ou seja quanto maior for a fragmentação partidária, maior o déficit. No presente trabalho o grau de fragmentação é medido pelo número de partidos efetivos na Câmara de Deputados, conseqüentemente quanto maior for este número maior será o déficit no orçamento público. O coeficiente angular da equação descrita foi de (+0.447).

**Figura 5.1**

A figura 5.2 não mostra uma relação tão evidente quanto aquela encontrada na figura 5.1. Foi encontrada uma linha tendência quase constante para esta variável política. Desta forma nada se pode concluir, uma vez que dados para o mesmo grau de Centralização apresentam tanto déficit como superávit. Como se verifica no gráfico abaixo. A equação econométrica calculada, apresenta uma inclinação negativa de (-0,004). No entanto este valor foi considerado muito baixo.

**Figura 5.2**

Logo pode-se concluir que o coeficiente de correlação simples, que mede o grau de associação da variável Fragmentação com o Déficit, foi consistente com teoria descrita anteriormente, na qual a capacidade de controlar o déficit público e a inflação diminui à medida que o grau de Fragmentação aumenta. Em relação ao coeficiente de Centralização com o déficit, nada se pode declarar.

Cabe ressaltar aqui que a inclinação da reta de regressão mostra a tendência da relação entre as variáveis apresentadas. No entanto essas conclusões são ainda preliminares, por isso se faz necessário, utilizar métodos econométricos para encontrar resultados mais robustos.

## **V.2 - Indicadores Operacionais da variável dependente e das variáveis explicativas presentes no modelo estimado.**

Com o interesse em estudar a dependência do resultado fiscal dos países sul americanos em relação as variáveis políticas descritas anteriormente, o balanço primário em percentagem do PIB, foi usado como variável dependente. O conceito primário exclui os pagamentos financeiros da dívida pública, permitindo assim que se eliminem os efeitos de déficits anteriores sobre o atual. Este cálculo se torna ainda mais importante em regimes com elevadas taxas de inflação, comuns na América do Sul durante o período de análise. Uma vez que a correção monetária da dívida pública ocasionada pela inflação leva a juros mais altos, o que torna a utilização do déficit nominal um indicador equivocado do comportamento fiscal contemporâneo.

Com o objetivo de controlar a heterogeneidade estrutural dos países da América do Sul, foram selecionadas as seguintes variáveis socioeconômicas: PIB real, PIB per capita em dólares, taxa de inflação, grau de urbanização, taxa de desemprego.

A inclusão do PIB Real permite controlar a influência do nível de atividade no orçamento fiscal.

A taxa de inflação foi incluída no modelo, porque a aceleração da inflação foi usada pelos governos dos países sul americanos para reduzir o valor de suas despesas e como uma forma de financiar o orçamento público através do imposto inflacionário.

E finalmente o PIB per capita, a taxa de desemprego e o grau de urbanização afetam o déficit fiscal em menor grau, no entanto a inclusão dessas variáveis servem para controlar os diferentes desenvolvimentos sócio econômicos.

A seguir serão apresentadas a variável dependente e as variáveis explicativas usadas no modelo estimado.

#### **A. Variável Dependente:**

- 1) DPRIPB – Balanço Primário/PIB, Balanço Primário = Balanço Nominal + Pagamento de juros. Déficit (-) ou superávit (+).

#### **B. Variáveis Explicativas:**

- 1) CENTR1 - Centralização Fiscal, medido pela participação do governo Central na Receita Pública Global.
- 2) FRAGM - Fragmentação, medido pelo número efetivo de partidos nas Câmaras de Deputados. Laakso e Taagepera (1979), cuja a fórmula é: 
$$N = \frac{1}{\sum_i x_i^2}$$
 onde  $x_i$  é o percentual de cadeiras na câmara baixa ou câmara única que possui o  $i$ -ésimo partido. ( Amorim, 2001)
- 3) PIBPC – PIB per Capita, PIB ( Totalidade da renda obtida internamente ) / População Total.
- 4) PIB Real – Valor de bens e serviços medidos em preços constantes.
- 5) DESEMP - Taxa de Desemprego, Número de Desempregados / Força de Trabalho.
- 6) URBAN – Grau de Urbanização, proporção da população que vive no perímetro urbano. População Urbana/População Total.
- 7) INFLA - Taxa de Inflação, mede o aumento do nível geral de preços, medido pelo IPC ( Índice de Preço ao Consumidor) de cada país.

Para estimar a influência das variáveis políticas e socioeconômicas no comportamento fiscal nos países da América do Sul foram utilizados dados de corte vertical com dados longitudinais. O presente trabalho está interessado em avaliar o período que vai de 1985 á 1998, no entanto, para ganhar observações, a regressão apresentada nas tabelas 5.1 e 5.2 utilizam um período maior que vai de 1980 á 1998. Desta forma, a amostra de observações inclui nove países da América do Sul classificados como democráticos, porém para cada

país foi-se capaz de obter dados políticos e econômicos em diferentes períodos de democracia:

Argentina (1984-1997), Bolívia ( 1983-1997), Brasil( 1985-1998), Chile ( 1990-1997), Colômbia (1980-1998), Costa Rica ( 1980-1997), Equador(1980-1996), Peru(1980-1991),Uruguai(1985-1998), e Venezuela( 1980-1998).

Além das variáveis explicativas já descritas, as estimações incluem variáveis do tipo dummy para cada país. Com o objetivo de capturar o efeito de variáveis omitidas que são específicas de cada país e que se supõem constante ao longo do tempo. Para todas as variáveis explicativas foram tirado os logs (logarítimo).O método econométrico utilizado foi o GLS com os erros-padrão corrigidos para a análise de dados de painel, disponível no programa Eviews.

### V.3 - Principais Resultados obtidos nas regressões

#### *Modelo I : Equação Econométrica*

$$(\text{Balanço Primário/PIB})_{it} = \beta_{i0} + \beta_1 \ln \text{Frag}_{it} + \beta_2 \ln \text{Centr1}_{it} + \beta_3 \ln \text{PIB pc}_{it} + \beta_4 \ln \text{PIB real}_{it} + \beta_5 \ln \Pi_{it} + \beta_6 \ln \text{Despr}_{it} + \beta_7 \ln \text{Urban.}_{it}$$

onde  $i$  = país

$t$  = anos

A tabela 5.1 mostra a primeira regressão estimada no trabalho, pode-se observar que tanto o grau de Centralização como o grau de fragmentação são estatisticamente significantes, ao nível de significância de 10%. No entanto, o sinal do coeficiente da variável Fragmentação é positivo, contrário do esperado ( 2,26). Esperaríamos um sinal negativo como mostrou o cálculo do coeficiente de correlação simples, no início do capítulo. A fragmentação partidária deveria levar a resultados negativos no Balanço Primário como mostra a teoria descrita no capítulo II.

<b>Tabela 5.1</b>			
<b>Resultados da Estimação:</b>			
<b>Variável Dependente: DPRIPB = (+) superávit ou (-) Déficit</b>			
Método: MQO - Efeitos Fixos			
Período: 1981 1998			
Total de observações do painel 97			
Variáveis Explicativas	Coeficiente	t-Estatístico	P-Valor
<i>LnCENTRI</i>	9.41	3.99	0.00
<i>LnFRAGM</i>	2.26	1.81	0.07
<i>LnPIBPC</i>	1.06	1.06	0.29
<i>LnPIB Real</i>	-4.70	-2.67	0.01
<i>LnDESEMP</i>	0.70	0.64	0.52
<i>LnURBAN</i>	1.32	0.10	0.92
<i>LnINFLA</i>	0.14	0.43	0.66
$R^2$	0.58	Somatório do resíduo ao Quadrado	439.46
$R^2$ Ajustado	0.51	F- estatístico	18.81
<i>Log Verosimilhança</i>	-197.18	Prob(F-estatístico)	0.00
<i>DW</i>	1.73		

O efeito positivo da Centralização Fiscal no Balanço Primário confirmou as previsões da discussão teórica da terceira seção deste trabalho. Como era de se esperar Países mais Centralizados tendem a ter um melhor comportamento fiscal porque o grau de Centralização permite que os Governos Federais tenham maior controle nas decisões sobre as despesas e receitas públicas.

Analisando as variáveis socioeconômicas da regressão, temos que em sua maioria, seus coeficientes se revelam não significativos e positivos. Com efeito, não verifica-se uma forte influência destas no resultado primário. Com exceção da variável PIB real, que apresenta um coeficiente significativo, com um sinal negativo no Balanço Primário. A tabela exibe um bom ajuste apresentando um  $R^2$  corrigido de 0.51

***Modelo II: Equação Econométrica ( incluindo o pagamento de juros)***

$$(\text{Balanço Primário/PIB})_{it} = \beta_{i0} + \beta_1 \ln \text{Frag}_{it} + \beta_2 \ln \text{Centr1}_{it} + \beta_3 \ln \text{PIB pc}_{it} + \beta_4 \ln \text{PIB real}_{it} + \beta_5 \ln \Pi_{it} + \beta_6 \ln \text{Despr}_{it} + \beta_7 \ln \text{Urban.}_{it} + \beta_8 \text{Juros (-1)}_{it}$$

onde  $i$  = país

$t$  = anos

A tabela 5.2 mostra os resultados de uma nova regressão, onde a variável pagamento de juros é incluída no modelo (II), como outra variável explicativa. No entanto a variável utilizada aqui foi o juros defasado de um ano. O pagamento de juros é uma variável que detecta o efeito do passado no comportamento fiscal corrente. O sinal dessa variável é indeterminado. Se, por um lado, os governos que pagam altos juros têm incentivos para implementar ajustes fiscais a fim de preservar a sustentabilidade da dívida pública, quando os governos se encontram bastante apertados financeiramente, uma política contracionista é implementada. Por outro lado, governos sob a pressão de juros altos podem se ver levados, no curto prazo, a comprometer cada vez mais sua saúde fiscal para pagar os juros devidos. Com o objetivo de controlar esse efeito no Balanço primário, a despesa com juros foi inserida no modelo.

Temos então uma oitava variável: Juros (-1) – Pagamento de Juros, Juros /Receita do Governo.

<b>Tabela 5.2</b>			
<b>Resultados da Estimação:</b>			
<b>Variável Dependente: DPRIPB = (+) superávit ou (-) Déficit</b>			
Método: MQO - Efeitos Fixos			
Período: 1981 1998			
Total de observações do painel 94			
Variáveis Explicativas	Coeficiente	t-Estatístico	P-Valor
<i>LnCENTRI</i>	8.89	3.61	0.00
<i>LnFRAGM</i>	2.57	1.97	0.05
<i>LnPIBPC</i>	0.68	0.58	0.56
<i>LnPIB Real</i>	-4.26	-2.26	0.03
<i>LnDESEMP</i>	1.35	1.12	0.27
<i>LnURBAN</i>	-3.74	-0.26	0.79
<i>LnINFLA</i>	0.08	0.24	0.82
<i>LnJuros (-1)</i>	-0.35	-0.46	0.65
<i>R<sup>2</sup></i>	0.59	Somatório do resíduo ao Quadrado	422.24
<i>R<sup>2</sup> Ajustado</i>	0.51	F- estatístico	16.28
<i>Log Verosimilhança</i>	-187.10	Prob(F-estatístico)	0.00
<i>DW</i>	1.80		

Os sinais e o grau de significância do coeficiente das variáveis Centralização e Fragmentação, nesta regressão confirmam os resultados anteriores, encontrados na tabela 5.1. Ou seja o grau de Centralização dos governos e fragmentação partidária afetam positivamente o Balanço Primário. O coeficiente de inclinação para ambas as variáveis são (8.89) e (2.57) e t-estatístico de (3.61) e (1.97) respectivamente. Com relação as variáveis socioeconômicas, apenas o PIB real continua influenciando o Balanço. A tabela 5.2 apresenta um coeficiente negativo de (-2,26) para esta variável.

Este capítulo mostra a validade da literatura clássica onde o grau de Centralização afeta positivamente o Balanço Primário. Já o grau de Fragmentação, mostra uma direção contrária à teoria, pois sistemas partidários altamente fragmentados aumentam consideravelmente o custo de formação de maiorias, enfrentando desta maneira maiores

dificuldades na implementação de reformas fiscais e respondendo mais lentamente a desequilíbrios orçamentários do Setor Público que governos unipartidários. Sob tais governos, os custos de tomada de decisão são mais baixos do que sob um regime fragmentado. Por que possuem uma força política necessária para fazer valer unilateralmente suas preferências. Desta maneira existe uma expectativa de que quanto maior a fragmentação, maior o déficit, ou um sinal negativo no balanço Primário.

## VI - CONCLUSÃO

Neste trabalho estudamos as conseqüências da Fragmentação e Centralização no que diz respeito aos resultados fiscais dos países da América do Sul. O presente estudo compreendeu o período entre 1985 à 1998. A variável fragmentação foi operacionalizada pelo número de partidos efetivos nas câmaras de deputado. A centralização foi medida pela participação do Governo Central na receita tributária Global.

Quanto ao grau de centralização, quando comparamos os países da OECD com a América do sul pode-se concluir que governos dos países sul americanos são mais centralizados que os governos dos países industrializados. Entre os países da OECD o Japão e o Canadá são fortemente descentralizados, por outro lado a Inglaterra, a Espanha e a França apresentam governos mais centralizados , com maior participação do governo central na receita tributária global. Para a região sul americana, temos a Colômbia, Equador, Uruguai e Venezuela caracterizados por apresentar governos com estruturas unitárias. Porém o Brasil e a Argentina se destacam por possuir governos com poderes mais descentralizados.

Em relação à fragmentação, pode-se verificar que países da OECD são menos fragmentados quando comparados com o continente sul americano como um todo. Entre os países industrializados, os mais fragmentados são a Itália e o Japão. No entanto os EUA e a Inglaterra são fragmentados em menor grau. Já para os países da América do sul encontra-se o Brasil e o Equador como países fortemente fragmentado, com um número elevado de partidos com representação nas votações. Pode-se concluir, que a região possui significativas diferenças quanto aos números de partidos existentes, quando se compara um país com outro. Como por exemplo o tradicional bipartidarismo da Colômbia com o multipartidarismo brasileiro.

Pode-se observar um aumento do grau de descentralização fiscal e do grau de fragmentação do sistema partidário para a região sul americana como um todo, ao longo do período aqui estudado.

O início dos anos 80 e meados de 90, foram marcados por elevadas taxas de inflação, baixo crescimento econômico e persistentes déficits. Muitos planos de estabilização foram criados pelos governos dos países sul americanos, na tentativa de controlar a taxa de inflação e os desequilíbrios no déficit fiscal. Porém a inflação só apresentou sinais de melhoras a partir de 1995. O Chile merece um destaque especial, por ser país que melhor se comportou entre os demais países pertencentes da região.

Da análise realizada pode-se concluir inicialmente que os resultados negativos no balanço primário pode ser explicado, dentre outros fatores, pela recente mudança dos sistemas políticos implementados pelos governos dos países sul americanos, em direção a uma fragmentação e descentralização destes. assim pode-se constatar que a dispersão de poder exerce uma influência adversa no orçamento público, levando a adoção de políticas expansionistas. Governos multipartidários possuem maiores dificuldades em realizar ajustes fiscais, uma vez implementados, as chances de alcançar algum sucesso que se sustente por um bom tempo são pequenas. A descentralização exerce um impacto negativos na administração macroeconômica. Pois a tentativa de equilibrar o orçamento público e garantir a estabilidade de preços precisa incluir esforços conjuntos e simultâneos para os diferentes níveis de governo.

Com objetivo de comprovar as hipóteses acima, empreguei o método econométrico GLS com os erros-padrão corrigidos para a análise de dados de painel, disponível no programa Eviews. A variável utilizada como a variável dependente foi o Balanço primário e as variáveis explicativas foram compostas pelas duas variáveis políticas Centralização e Fragmentação e outras variáveis socioeconômicas. Contudo é importante ressaltar aqui que o Paraguai foi retirado da análise por dois motivos: falta de dados disponíveis e por Ter sido durante muitos anos uma ditadura.

Dessa forma, pode-se afirmar que a Centralização afeta positivamente o Balanço Primário. Confirmando o argumento de que governos mais centralizados atuam de maneira mais efetiva, controlando os gastos públicos e gerando um maior equilíbrio fiscal. Já o grau de Fragmentação, mostra uma direção contrária à teoria, apresentando também um sinal positivo no balanço primário. Ou seja se verifica desta maneira que , quanto mais fragmentado o sistema partidário, menor o déficit fiscal.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes e Ernesto Stein.1999. “*Budget Institutions and Fiscal Performace in Latin America*”. Working Paper Series #394. Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank.

Amorim, Otávio e Hugo Borsani. 2001. “*Os Determinantes Políticos do Comportamento Fiscal na América Latina*”. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).NPPP – Projeto de Execução Nacional – Contrato de Serviço

Blanco, Fernando.2001. “*Comportamento Fiscal dos Governos Estaduais Brasileiros: Determinantes Políticos e efeitos sobre o bem-estar dos seus Estados*”. Finanças Públicas, V Prêmio Tesouro Nacional.

Carneiro, Dionísio e Eduardo Modiano. *Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno:1980 – 1984*. A ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana. Org. Abreu M.Ed.Campus.

Coppedge, Michael e Andrés Mejía Acosta.2001. “*Political Determinants of Fiscal Discipline in Latin America,1979-1998*”. Paper prepared for the International Congress of the Latin America Studies Association.

Dillinger, William e Steven B. Webb. 1999. “Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil”. Mimeo, World Bank.

Gavin, Michael e Roberto Perotti, 1997. “*Fiscal Policy in Latin America*”. Inter-American development bank; and columbia university and CEPR. In NBER Macroeconomic Annual. Org. Bernanke B. e Rotemberg J. Cambridge, MA: MIT Press.

Giambiagi, Fabio e Ana Cláudia Além. 2000. “*Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*”. Ed.Campus.

Stein, Ernesto, Ernesto Talvi, e Alejandro Grisanti.1999. “*Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin America Experience*”. In Fiscal Institutions and Fiscal Performance, eds. JamesPoterba and Jurgen Von Hagen. Chicago: The University of Chicago Press.

Stein, Ernesto.1998. “*Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*”. Working Paper Series #368. Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank.

Rodden, Jonathan e Erik Wibbels.2001 “*Federalism and Macroeconomic Management*” Prepared for Presentation at the Meeting of the Latin American Studies Association. Washington, DC.