

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**INSTITUIÇÕES FISCAIS E DESEMPENHO
FISCAL: UMA RESENHA**

MILTON ANDRÉ STELLA

Porto Alegre, 2001

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**INSTITUIÇÕES FISCAIS E DESEMPENHO
FISCAL: UMA RESENHA**

MILTON ANDRÉ STELLA

ORIENTADOR(A):
PROF. RONALD HILLBRECHT

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Economia como
requisito parcial para a obtenção do
Grau de Mestre em Economia.

Porto Alegre, julho 2001

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Ronald Hillbrecht pelas inúmeras contribuições a esse trabalho. Agradeço também a todos os colegas e demais professores por suas contribuições.

Aos familiares, agradeço pela paciência e compreensão.

Não poderia deixar de agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, aos funcionários do Departamento de Pós-Graduação em Economia e à CAPES.

RESUMO

O estudo parte de duas constatações. A primeira é que países submetidos a choques econômicos similares apresentam resultados fiscais completamente distintos. A segunda é que o orçamento público tende a ser visto como um recurso comum em democracias representativas, e, sendo assim, acaba sendo superutilizado.

A proposta do trabalho é analisar se o arcabouço institucional dos países pode explicar suas diferentes performances fiscais ao serem submetidos a choques econômicos similares.

Para tanto, separamos as chamadas instituições fiscais (tratadas como regras do jogo) em dois grupos: (1) instituições políticas, e (2) instituições orçamentárias. O primeiro grupo trata dos impactos fiscais do sistema federalista, fragmentação política e polarização e instabilidade política. O segundo grupo trata dos impactos das regras de elaboração, aprovação e implementação do orçamento público.

Os resultados indicam que o arranjo institucional dos países pode influenciar no seu desempenho fiscal. O grau de influência das instituições varia bastante. Dentre as que mais se destacam estão a estrutura federalista e o grau de transparência do orçamento.

ABSTRACT

The study starts from two observations. The first one is that there are countries that in face of similar economical shocks, have completely different fiscal performances. The second, establishes that, in a representative democracy, the government budget tend to be seen as a common resource and for this reason is overused. The purpose of this work is to analyze whether countries institutional arrangements can explain the referred fiscal performance diversity.

To do this, we separate the fiscal institutions (treated as the game's rules) in two groups: (1) political institutions, and (2) budgetary institutions. The first group considers the impacts of fiscal federalism, political fragmentation and political instability and polarization. The second one treats the impacts of all rules and regulations according to which budgets are drafted, approved and implemented.

The results indicate that institutional arrangements can influence countries fiscal performances. The level of influence varies among them. Within those that seems to be the most relevants are the fiscal federalism and the budget level of transparency.

SUMÁRIO

| | |
|--|--|
| *RESUMO | 4 |
| *ABSTRACT | 5 |
| * SUMÁRIO..... | 6 |
| * FIGURAS | 7 |
| 1 INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 2 ABORDAGEM TEÓRICA: A TEORIA DA PROPRIEDADE COMUM DOS RECURSOS. | 12 |
| 3 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS..... | 19 |
| 3.1 IMPACTO DE SISTEMAS POLÍTICOS NO GASTO DOS GOVERNOS..... | 20 |
| 3.1.1 Federalismo | 20 |
| 3.1.2 Impacto da Instabilidade e da Polarização Política Sobre os Gastos | 40 |
| 3.2 O IMPACTO DE GOVERNOS DE COALIZÃO SOBRE OS GASTOS PÚBLICOS | 49 |
| 3.3 OUTRAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E SEUS IMPACTOS SOBRE OS GASTOS..... | 60 |
| 3.3.1 Regras Eleitorais..... | 6Erro! Indicador não definido. |
| 3.3.2 Regimes Políticos | 65 |
| 3.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO | 68 |
| 4 INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS..... | 73 |
| 4.1 ATRIBUIÇÃO DO CONTROLE DE AGENDA AO MINISTRO DAS FINANÇAS | 80 |
| 4.2 VOTAÇÃO DO ORÇAMENTO GLOBAL E SEU IMPACTO SOBRE OS GASTOS | 92 |
| 4.3 O IMPACTO DA REGRA DE VOTAÇÃO NA FASE DE APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO | 105 |
| 4.4 O EFEITO DA TRANSPARÊNCIA NA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO | 122 |
| 4.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO | 128 |
| 5 CONCLUSÃO..... | 132 |
| 6 APÊNDICE. | 1ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.7 |
| 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 143 |

FIGURAS

| | |
|----------------|-----|
| FIGURA 1 | 95 |
| FIGURA 2 | 96 |
| FIGURA 3 | 98 |
| FIGURA 4 | 108 |
| FIGURA 5 | 109 |

1 Introdução

A constatação da existência de um aumento significativo no tamanho do déficit público em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento nas últimas décadas, somado à necessidade dos países integrantes da União Européia respeitarem o acordo de Maastricht, colocaram as questões referentes a performance fiscal na linha de frente dos estudos econômicos. O interesse dos economistas no assunto produziu uma farta literatura abordando a questão das mais variadas formas possíveis.

Recentes pesquisas visando explicar por que governos mantêm grandes e persistentes déficits têm dado maior atenção a questões de ordem política e fatores institucionais, e seus efeitos sobre os resultados fiscais. Os resultados alcançados até o momento indicam que o estudo desses fatores pode ser um caminho promissor para explicar por que políticas fiscais em países expostos a choques econômicos similares alcançam resultados completamente distintos.

O efeito de instituições sobre os resultados de políticas fiscais tem sido objeto de muitos estudos teóricos e empíricos nas últimas décadas. Hoje, existe grande quantidade de literatura que busca modelar as interações entre instituições fiscais e performance fiscal, procurando oferecer evidências empíricas da importância dessa ligação. As pesquisas dessa área envolvem uma constante interação entre modelagem de política econômica, análise institucional e investigação estatística.

Recentemente, Alesina e Perotti (1995) elaboraram uma resenha crítica da literatura que trata das questões político-institucionais relacionadas com déficits fiscais. Os autores formulam duas perguntas e tentam encontrar quais são os modelos que as respondem de forma mais adequada. A primeira questão é: por que alguns, mas não outros, países da OCDE acumularam grandes déficits? A segunda, por sua vez, questiona por que esses descontroles fiscais ocorreram nos últimos vinte anos e não antes.

O trabalho inicia discutindo o modelo de *tax smoothing* proposto por Barro (1979) e Lucas e Stokey (1983). Os autores consideram que esses modelos servem

como modelos normativos de política fiscal, mas são incapazes de responder as questões propostas. O próximo passo foi analisar modelos de economia política que consideram fatores políticos, além dos puramente econômicos. Segundo os autores, esses modelos podem ser divididos em seis grupos: (1) modelos baseados em *policy makers* oportunistas e eleitores que sofrem de ilusão fiscal; (2) modelos de redistribuição de renda entre gerações; (3) modelos em que a dívida pública é considerada uma variável estratégica na sucessão entre governos; (4) modelos de governos de coalizão; (5) modelos de interesses geograficamente dispersos; e (6) modelos enfatizando os efeitos de instituições orçamentárias.

O resultado dessa análise conclui que os modelos que enfatizavam os efeitos de instituições orçamentárias foram os que deram as melhores respostas para as questões propostas. Essa constatação estimulou a elaboração do trabalho que estamos propondo.

Tomando como dada a capacidade das instituições fiscais de afetarem os resultados das políticas de gastos dos governos, propomos aqui uma terceira pergunta: Quais são as instituições fiscais que geram os melhores resultados no que tange ao nível agregado de gastos?

Essa pergunta não é original, uma vez que já foi feita por outros autores¹. Entretanto, percebe-se que, em geral, essa pergunta se limita à análise de uma característica isolada da estrutura institucional da amostra em estudo. Alguns exemplos são: A fragmentação política aumenta o déficit? O procedimento de aprovação do orçamento pode aumentar o déficit? O maior poder relativo do ministro das finanças em relação aos demais ministros pode reduzir o déficit? A gama de possibilidades é enorme, uma vez que há muitas características institucionais para serem analisadas. Quando os testes são feitos através de modelos econométricos, é praticamente impossível analisarmos todos os fatores relevantes. Nestes casos, fatalmente o pesquisador precisa fazer algumas simplificações e limitar o escopo do seu trabalho para que o modelo seja implementável. Não estamos fazendo nenhuma crítica a essa metodologia de trabalho, muito pelo contrário, reconhecemos a sua extrema importância para o avanço da pesquisa sobre o assunto. Inclusive, utilizaremos muitos dos seus resultados neste trabalho.

O objetivo desse estudo é um pouco mais amplo. Estaremos interessados em reunir, em um só trabalho, os resultados de trabalhos realizados por outros pesquisadores da área sobre os diversos arranjos institucionais e seus efeitos sobre as

decisões de gasto dos governos. Pretendemos verificar se existem arranjos institucionais que induzam os *police makers* a internalizarem os custos associados à superutilização dos recursos públicos. Nessa situação, estaria sendo eliminado o viés em direção à superutilização dos recursos públicos. Isso significa que os agentes deixam de perceber o orçamento como um bem comum, comportamento que é típico das democracias representativas.

É importante deixar claro que o trabalho não está buscando apresentar soluções para os problemas fiscais dos governos. O que se persegue é mapear, através da análise das diferentes instituições fiscais, as possíveis causas do descontrole dos gastos públicos.

Ao nos referirmos às instituições fiscais estamos indo um pouco além dos modelos considerados por Alesina e Perotti. Instituições fiscais englobam instituições políticas e não só instituições orçamentárias. O primeiro grupo refere-se a questões como os efeitos do sistema federalista, fragmentação política, grau de instabilidade e polarização política, entre outros. O segundo grupo refere-se às regras de elaboração, aprovação e implementação do orçamento.

O trabalho seguirá a seguinte estrutura. Feitas as considerações iniciais, a segunda parte será responsável pela apresentação da abordagem teórica proposta. Essa é chamada teoria da propriedade comum dos recursos. Tentaremos mostrar que a política fiscal agregada, em democracias representativas, são intrinsecamente viesadas em direção a orçamento maiores do que o ponto considerado eficiente.

Na terceira parte, será feita a análise do impacto das diferentes instituições políticas no resultado fiscal dos governos. Faremos a análise de três instituições políticas: (1) o impacto do sistema federalista, (2) o efeito da existência de graus elevados de instabilidade e polarização política, e (3) a existência de fragmentação política. Alguns comentários adicionais são feitos com relação aos impactos de regimes políticos e regras eleitorais distintas.

Na quarta parte, de forma análoga ao que foi feito na parte três, será analisado o impacto das diferentes instituições orçamentárias no resultado fiscal dos governos. Nesse capítulo, faremos a análise dos seguintes pontos: (1) efeitos da atribuição de maior poder ao ministro das finanças em relação aos demais ministros na fase de elaboração do orçamento; (2) determinação do valor global do orçamento, se de forma residual ou não, na sua fase de elaboração; (3) impactos da regra de votação na fase de

¹ Ver Campos e Pradhan (1996).

aprovação da proposta orçamentária; e (4) os efeitos do grau de transparência na fase de implantação do orçamento.

Por fim, na parte cinco, será apresentadas as conclusões do estudo. Tentaremos nesse momento apontar algumas características institucionais desejáveis para que a disciplina fiscal dos governos possa ser alcançada.

2 – Abordagem Teórica: a teoria da propriedade comum dos recursos.

A abordagem teórica adotada é a chamada teoria da propriedade comum dos recursos. Essa abordagem prega, basicamente, que bens cuja propriedade são direitos comuns tendem a ser superutilizados, principalmente, porque os benefícios gerados pelo consumo do bem são apropriados inteiramente pelo agente, mas o custo dessa utilização é distribuído entre todos os indivíduos, seja eles integrantes de uma pequena comunidade, seja eles habitantes ou de um país. Isso significa que os custos (do consumo) internalizados pelo agente são apenas parciais.

Vejamos o exemplo apresentado por Hardin (1968). Esse exemplo é extremamente simples, mas ilustra com muita clareza a idéia central da abordagem teórica que estamos seguindo.

Considere uma vila de agricultores na qual seus participantes colocam suas ovelhas (propriedade privada de cada agricultor) para pastar em um campo comunitário (dividida por todos os agricultores da vila). Estaremos preocupados com duas questões. A primeira, é determinar quantos animais deveriam estar pastando no local e, a segunda, verificar qual será o número de animais que vai efetivamente pastar nesse campo quando a propriedade é de toda a comunidade e o acesso é livre e irrestrito.

Considere n fazendeiros na vila. O número de ovelhas do i -ésimo fazendeiro é dado por g_i e o número total de ovelhas na vila é $G = g_1 + \dots + g_n$. O custo de comprar ou manter uma ovelha é c , independente do número de ovelhas que o fazendeiro possui. O valor que o fazendeiro consegue colocando uma ovelha pastando no pasto comunitário, quando G ovelhas estão pastando, é $v(G)$ por ovelha. Como cada ovelha precisa uma quantidade mínima de pasto para sobreviver, existe um número máximo de ovelhas que poderão pastar ali, $G_{\max} : v(G) > 0$ para

$G < G_{\max}$ e $v(G) = 0$ para $G \geq G_{\max}$. Enquanto poucas ovelhas estão no pasto, a entrada de um animal não provoca perdas significativas na produtividade das demais, mas à medida que o número se aproxima do limite máximo o dano aumenta drasticamente (isto é G logo abaixo de G_{\max}). Temos, portanto, que para $G < G_{\max}$, $v'(G) < 0$ e $v''(G) < 0$ (o valor decresce a taxas crescentes).

Em um determinado momento do ano, suponha primavera, os fazendeiros escolhem simultaneamente quantas ovelhas colocar no pasto. Suponha que as ovelhas são continuamente divisíveis. A estratégia do fazendeiro i é colocar uma quantidade g_i de ovelhas. Respeitando os pressupostos acima o *payoff* do fazendeiro i ao colocar g_i ovelhas no pasto quando o número de ovelhas determinadas pelos demais fazendeiros é $(g_1, \dots, g_{i-1}, g_{i+1}, \dots, g_n)$ é dado por

$$(2.1) \quad g_i v(g_1 + \dots + g_{i-1} + g_i + g_{i+1} + \dots + g_n) - c g_i$$

Considerando (g_1^*, \dots, g_n^*) o equilíbrio de Nash, então para cada i g_i maximiza (2.1) dado que os demais fazendeiros escolheram $(g_1^*, \dots, g_{i-1}^*, g_{i+1}^*, \dots, g_n^*)$.

A condição de primeira ordem para o problema de maximização é

$$(2.2) \quad v(g_i + g_{-i}^*) + g_i v'(g_i + g_{-i}^*) - c = 0$$

em que g_{-i}^* denota $(g_1^* + \dots + g_{i-1}^* + g_{i+1}^* + \dots + g_n^*)$. Substituindo g_i^* em (2.2), somando as condições de primeira ordem de todos os fazendeiro e depois dividindo por n , obtemos o seguinte resultado

$$(2.3) \quad v(G^*) + \frac{1}{n} G^* v'(G^*) - c = 0$$

em que G^* denota $g_1^* + \dots + g_n^*$.

O ótimo social é dado por G^{**} , que é a solução do problema de maximização abaixo:

$$\text{MAX}_{0 \leq G < \infty} G v(G) - G c$$

a condição de primeira ordem é $v(G^{**}) + G^{**} v'(G^{**}) - c = 0$ (2.4)

Comparando (2.3) com (2.4), concluímos que $G^* > G^{**}$. Isso significa que temos mais ovelhas pastando no equilíbrio de Nash do que a quantidade socialmente ótima.

Prova: Suponha o contrário, que $G^* \leq G^{**}$. Então $v(G^*) \geq v(G^{**})$, já que $v' < 0$. Da mesma forma, $0 > v'(G^*) \geq v'(G^{**})$, pois $v'' < 0$. Finalmente, $\frac{G^*}{n} < G^{**}$. Desta forma o lado esquerdo de (2.3) excede estritamente o lado esquerdo de (2.4), o que é impossível, uma vez que ambos os lados são iguais.

O ponto mais importante aqui é perceber que os agentes, ao tomarem suas decisões individualmente quanto ao investimento e utilização do campo, ignoraram os custos sociais que elas implicavam. Os custos sociais são a redução na produção de todas as ovelhas, em função da adição de uma ovelha além da quantidade socialmente ótima. Em resumo, teremos mais ovelhas do que é a quantidade socialmente ótima. Cada agente, individualmente, é estimulado a colocar uma ovelha adicional porque recebe todo o produto gerado por ela e absorve somente uma parte dos custos. Mas no momento em que todos pensam dessa forma ocorre uma super-utilização dos recursos e todos acabam perdendo riqueza.

No que se refere à política fiscal de governos, essa abordagem teórica já vem sendo utilizada há algum tempo sempre associada a ambientes institucionais diversos. O trabalho pioneiro de Weingast, Shepsle, and Jonhsen (1981)², por exemplo, lança mão da abordagem comum dos recursos para justificar a ineficiência de projetos com benefícios concentrados em uma região específica e custos de financiamento dispersos por todas as regiões, os chamados *pork barrel projects*, em uma democracia representativa. Os autores concluem que em democracias representativas, em que os gastos públicos são financiados por impostos que incidem de forma equivalente sobre todos os indivíduos, as decisões políticas são sistematicamente viesadas em direção a projetos mais dispendiosos do que o socialmente ótimo. As fontes do viés são basicamente três. A primeira é o que os autores denominam de “o mecanismo de contabilização de custos políticos” (*political cost-accounting mechanism*). A segunda fonte de viés é a divisão do território em distritos (ou estados se pensarmos em um

² Mendes (1999) utiliza esse modelo para explicar o comportamento da dívida pública no Brasil. O autor coloca que os mecanismos de controle do endividamento público (poder conferido ao Senado Federal)

país). A terceira, por sua vez é o mecanismo de taxaão. Essas três fontes precisam de um quarto componente para serem capazes de explicar a ineficiência desse tipo de política. O quarto elemento seria o mecanismo de eleição dos representantes do legislativo em conjunto com a possibilidade de reeleição desses representantes.

A primeira das três fontes de viés significa, de forma mais intuitiva, a contabilização dos custos políticos que os representantes fazem caso não consigam destinar projetos para seus redutos eleitorais. Segundo o modelo, os representantes têm como objetivo reelegerem-se e suas possibilidades estão positivamente relacionadas com os benefícios que conseguem direcionar para os seus eleitores. De acordo com esse mecanismo de reeleição, as decisões dos eleitores correspondem a uma avaliação da seguinte questão: “o que você fez para mim antes?”.

Análises semelhantes foram feitas por Chari e Cole (1993 e 1995), Velasco (1998, apud Jones, Sanguinetti e Tommasi, 1999, p.137) e Shepsle e Weingast (1981). Os referidos trabalhos chegam a conclusões que corroboram as apresentadas acima. Para todos esses autores, democracias representativas, que possuem um sistema de tributação que permite o repasse dos custos decorrentes do volume de gastos escolhido (mesmo que somente uma parte desse), possuem um viés em direção à escolha de orçamentos maiores do que o tamanho considerado eficiente.

Shepsle e Weingast (1981) acrescentam à discussão uma questão muito importante que diz respeito à regra de votação do orçamento vigente. A vigência da regra de maioria simples ou universalismo, por exemplo, são questões importantes quando analisamos as decisões de gastos dos governos. O primeiro significa um sistema em que um projeto de gasto é aprovado quando mais da metade dos representantes do legislativo o aceita. Os autores concluíram que em democracias bem estratificadas (com grupos de representantes bem definidos) essa regra pode ser implantada (mais do que isso, ela deve ser preferida em relação ao universalismo). Desta forma, os grupos que conjuntamente formam a maioria aprovam seus projetos de gasto e arcam somente com parte dos custos desses. A regra do universalismo é aquela que garante um número (o considerado ótimo pelo representante) de projetos para cada distrito ou estado. Quando existe um grau de incerteza muito grande quanto à composição do grupo majoritário, os representantes tendem a preferir a regra do universalismo. A adoção de regras como essas têm impacto direto no resultado fiscal dos governos.

são incapazes de gerar os resultados adequados. O Senado Federal não possui incentivos para limitar a emissão de dívida.

Modelos mais elaborados, como o modelo dinâmico de política fiscal desenvolvido por Velasco (1999), também constata a existência de viés em direção a déficits fiscais elevados. Esse déficit que é, a princípio, crescente pode ser eliminado, mas uma reversão da sua expansão só é possível quando esse alcança patamares extremamente elevados (nessa situação os custos ultrapassam os benefícios). Percebe-se, portanto, que existe um atraso no combate ao déficit que é intrinsecamente determinado. Adicionalmente, conclui-se que não só o tamanho do déficit é crescente em um ambiente de fragmentação elevada (número grande de distritos), mas também que a velocidade de deterioração do orçamento público é crescente em relação ao grau de fragmentação.

Estudos que consideram a dívida pública como uma variável estratégica no controle do comportamento dos gastos nas sucessões de governos, de certa forma também comungam da abordagem teórica da propriedade comum dos recursos. Modelos que consideram a dívida como uma variável estratégica na sucessão do governo atual pelo próximo são apresentados por Alesina e Tabellini (1990), Tabellini e Alesina (1990) e Persson e Svensson (1989). Esses modelos demonstram que em um ambiente político fragmentado (grupos políticos com preferências de gastos distintas), os governos atuais adotam a estratégia de aumentar o endividamento público quando percebem que estão com poucas chances de se reelegerem. O aumento do déficit corrente é feito para financiar gastos que aumentam a utilidade dos governantes atuais, ou seja, financiam políticas que esse governo julga serem as melhores. Fazendo isso, o governo sucessor encontra boa parte do seu orçamento comprometido com o pagamento de obras e ações com as quais muitas vezes não concorda. Em resumo, o governo sucessor tem sua capacidade de desenvolver políticas limitadas em função da possibilidade que governos têm de vincular receitas futuras.

É possível ver que, por trás dessa estratégia política, está um raciocínio típico da tragédia dos comuns. Os políticos utilizam essa estratégia pelo fato de terem plataformas políticas distintas, mas só a implementam porque não arcam com os custos dela. Portanto, quando temos grupos políticos distintos alternando-se no poder e existe uma restrição institucional que permite a vinculação de receitas futuras para financiar gastos correntes, o resultado que se espera é uma superutilização dos recursos públicos. Esse tema voltará a ser desenvolvido com mais detalhes neste trabalho.

Os trabalhos relacionados aqui são apenas alguns exemplos de estudos que comprovam, através da utilização de um instrumental analítico mais rigoroso, uma idéia

bastante antiga e até mesmo muito intuitiva que diz: bens públicos tendem a ser superutilizados. O mesmo raciocínio pode ser aplicado em relação ao orçamento público. Quando os recursos orçamentários são vistos como um bem público, a estrutura de incentivos que se cria conduz a uma superutilização desses recursos, principalmente pelo fato dos indivíduos não internalizarem totalmente os custos da extrapolação do gasto total.

Em resumo, a disciplina fiscal agregada é impedida pelo fato do orçamento público ser visto, em uma democracia representativa, como um bem comum. Existem diversos grupos de interesse como organizações pública e privadas, autoridades legislativas, ministros, entre outros, pressionando por uma parcela dos recursos. Como cada grupo tem diferentes preferências quanto a melhor aplicação dos recursos, cada um fará pressão para viesar os gastos em direção as suas preferências. Como os gastos são financiados através de impostos que incidem de forma equivalente entre todos os indivíduos, os custos percebidos pelos diferentes grupos de interesse são consideravelmente menores do que o custo social total implícito nos programas. Por outro lado, os benefícios dos programas de gasto são muito mais claros para os referidos grupos. Conseqüentemente, esses demandam gastos acima do montante socialmente ótimo.

As informações analisadas até agora não são nada animadoras. Estamos todos condenados a uma situação de déficits permanentes? A resposta é não. Durante a exposição inicial da nossa abordagem teórica deixamos escapar que existem condições especiais em que o problema do uso de recursos comuns é exacerbado. Essas condições são dadas pelas instituições fiscais a que nos referimos anteriormente. As instituições fiscais possuem um papel extremamente importante em relação ao comportamento de gastos dos governos.

A constatação da importância destas no desempenho fiscal dos governos estimulou o desenvolvimento de uma série de pesquisas e testes empíricos relacionados ao assunto. Campos e Pradhan (1996), Inman e Fitts (1990), Jones, Tommasi e Sanguinetti (1999), Kontopoulos e Perotti (1999), Qian e Roland (1998), são alguns exemplos. De maneira geral, o trabalho de Campos e Pradhan se aproxima do que estamos propondo nesse estudo. Os autores estabelecem um conjunto de instituições de acordo com seus impactos em três categorias ou níveis de gastos: (1) nível agregado de gastos, (2) a composição dos gastos e (3) a eficiência técnica no usos dos recursos orçamentários. Estabelecido o padrão considerado ótimo, uma série de análises é feita

para um conjunto de diferentes países selecionados pelos autores. Duas experiências de reforma institucional são destacadas como modelos a serem seguidos: Nova Zelândia e Austrália.

O nosso trabalho, por sua vez, se preocupará somente com o primeiro dos três pontos, ou seja, o nível agregado de gastos. Entretanto, tentaremos expandir a análise das diferentes instituições fiscais, adicionando outros fatores não considerados em Campos e Pradhan (1996) relevantes para o alcance da disciplina fiscal de governos. Outro ponto que distingue os dois trabalhos é que não utilizaremos, necessariamente, Austrália e Nova Zelândia como estruturas padrão a serem seguidas para alcançarmos disciplina fiscal. A literatura é extremamente vasta e devemos considerar o máximo de experiências e modelos teóricos possíveis para estabelecermos um padrão a ser seguido.

Seguindo a mesma linha de análise, Inman e Fitts (1990) desenvolveram um estudo centrado no impacto de instituições sobre os resultados fiscais. Esse estudo, porém, enfatiza questões relacionadas a instituições políticas. Os autores apresentam o problema como um jogo de coordenação para a alocação de recursos comuns. Eles sugerem que algumas instituições políticas, como partidos políticos fortes ou presidentes com bastante força política, são instituições capazes de corrigir as distorções na alocação dos recursos.

Os resultados indicam que partidos políticos fortes são incapazes de resolver o problema. A existência de partidos fortes não garante a internalização dos custos do aumento dos gastos pelos agentes. Presidentes fortes, por sua vez, são capazes de promover os incentivos corretos através da utilização de instrumentos como capacidade de veto e capacidade de coordenar e garantir o cumprimento de acordos visando ao controle dos gastos junto ao congresso. A criação de instrumentos que vinculem os custos as suas fontes geradoras (os eleitores poderem identificar quem propõe o gasto e onde ele será aplicado) é outra alternativa. A possibilidade de vinculação aumenta o custo marginal do aumento do gasto.

Os próximos capítulos desse trabalho irão expandir a análise das instituições fiscais. O primeiro deles se encarregará do que chamamos de instituições políticas e o segundo, de instituições orçamentárias.

3 Instituições Políticas

As pesquisas teóricas e empíricas mais recentes têm utilizado uma argumentação fundamentada na variação de instituições políticas (juntamente com instituições que afetam o processo de formação de políticas nacionais) para justificar diferenças referentes à política fiscal adotada por diferentes países. A literatura econômica têm considerado uma série de estruturas políticas que poderiam afetar a política de gastos dos governos. Em alguns casos, os resultados são bastante similares entre os diversos modelos testados. Existem outros, entretanto, que não possuem um resultado tão claro e por isso demandam novos trabalhos até que o consenso seja alcançado.

Jakob de Haan e Jan-Egbert Sturm³ classificam três classes de modelos que consideram o impacto de instituições políticas no resultado fiscal dos países. O primeiro grupo são os modelos que investigam como *sistemas políticos* afetam o comportamento dos governantes (*policy makers*). Os autores relacionam duas características dos sistemas políticos como sendo as mais relevantes: (1) instabilidade, que estaria diretamente relacionada com a possibilidade do governo atual não se reeleger e (2) polarização, que diz respeito ao grau de discordância de preferências entre os governos que se alternam no poder. No estudo que estamos desenvolvendo, iremos considerar mais uma questão que julgamos ser extremamente importante: o federalismo (captar o efeito da autonomia entre as regiões).

A segunda classe é dos modelos que focam na *desagregação* entre vários *decision makers*. Quanto maior o nível de conflito, menor a capacidade dos governos em reduzirem déficits. Esse tipo de problema é bastante comum em governos de coalizão. A Teoria dos Jogos sugere que a cooperação é mais difícil de ser alcançada quando o número de jogadores é grande. Uma série de estudos, que posteriormente serão apresentados, indicam que governos de coalizão apresentam déficits fiscais maiores do que governos majoritários (com um partido majoritário). Nesse ponto,

³ Ver de Haan e Sturm (1994).

questões como multipartidarismo e número de representantes no legislativo vêm à tona e devem ser analisadas com mais profundidade.

A terceira classe relacionada é a dos modelos que focam sua análise em *diferenças ideológicas*. A grande questão aqui é o impacto que pode ocorrer na política de gastos de um país caso partidos de esquerda assumam o controle. Mesmo que não assumam o poder, esses partidos podem afetar o déficit fiscal dependendo do número de cadeiras que possuem no legislativo. Existem alguns trabalhos que dão suporte a essa hipótese (Cameron, 1985; Roubini e Sachs, 1989a,b). Por outro lado, existem outros trabalhos que não corroboram essa conclusão (De Haan e Zelhorst, 1993). Neste trabalho, estamos tratando de instituições como “regras do jogo”. Por essa razão, não analisaremos com maiores detalhes esse ponto.

Neste capítulo, faremos nossa análise de maneira segregada. A separação seguirá a classificação dos modelos apresentada acima. O que pretendemos é apresentar um modelo teórico representativo do problema em questão e posteriormente estendermos a análise com base nos estudos empíricos encontrados na literatura.

3.1 Impacto de Sistemas Políticos Sobre o Déficit Público:

3.1.1 Federalismo:

Os incentivos dos governos para financiarem projetos ineficientes são determinados por um *trade-off* entre benefícios políticos e custos econômicos. O último depende do grau de descentralização dos governos. Duas questões são fundamentais para a análise do federalismo: a primeira é o impacto da competição fiscal entre os governos locais na política fiscal do governo central. O segundo ponto diz respeito à possibilidade de financiamento monetário (emissão de moeda pelo Banco Central) para financiar gastos públicos.

Recorreremos à apresentação do modelo desenvolvido por Qian e Roland (1998) para mostrar o grau de complexidade envolvido na análise do federalismo e a diversidade de resultados fiscais que podemos obter, dada uma determinada estrutura institucional. Será que federalismo fiscal induz à ocorrência de restrições orçamentárias frouxas?

Segundo Janos Kornai (1980, apud Qian e Roland, 1998, p. 1143) e Kornai (1986) uma empresa tem restrição orçamentária frouxa quando espera ser financiada caso enfrente problemas financeiros. Seguindo a mesma argumentação, Dewatripont e Maskin (1995) colocam que a razão fundamental para a ocorrência de restrição orçamentária frouxa é a incapacidade dos “socorrentes”, *ex ante*, fazerem uma promessa crível de não financiarem empresas endividadas.

A grande questão é expectacional. É criar estruturas institucionais capazes de criarem os incentivos corretos aos agentes que tomam as decisões de gastos a agirem de forma eficiente. Os agentes que tomam as decisões de gasto precisam acreditar que não terão nenhum tipo de socorro caso gastem mais do que arrecadam de forma a induzir que ajam eficientemente.

O modelo a que nos referimos, e que servirá de base para a análise do ponto proposto aqui, tem as seguintes características. Trata-se de uma economia com N regiões idênticas, cada região tem empresas estatais e privadas e existem três níveis de governo: (1) Governo Central, (2) N Governos Locais e (3) empresas. O modelo tem três datas.

Características das empresas estatais:

Na data zero, temos N empresas estatais (N grande), cada uma com um projeto. O retorno do projeto tem dois componentes: um é verificável (tributável) R e um não verificável (não tributável) que será chamado de benefício privado, B (esforço), acumulado pelos trabalhadores e administradores.

Existem dois tipos de projetos. Projetos do tipo 1 são implementados na proporção α e geram o resultado (R_q, B_q) na data 1, independentemente da relação de esforço trabalhador/administrador. Projetos do tipo 2 são implementados na proporção $(1-\alpha)$ e geram o produto (R_q, B_q) na data 1 se, e somente se, a empresa escolher o nível de esforço e_h , que pode ser interpretado como reestruturação ou privatização. Se o esforço for e_l (manter o status quo), o resultado é $(0,0)$ na data 1. Nesse caso, empresas e governo podem entrar em negociação: se uma unidade de recurso for injetada (subsídio), um projeto do tipo 2 gera (R_s, B_s) na data 2. Assume-se $R_s=0$. Além disso, assume-se também que $B_s > B_q > 0$. Isso implica que se todas as receitas forem taxadas, o administrador de um projeto tipo 2 preferirá e_l a e_h se, e somente se, espera receber algum auxílio (subsídio) do governo.

Característica das empresas privadas:

Surgem na data 1 e suas atividades na região i são descritas pela função de produção $f(K_i, I_i)$, em que K_i representa capital não estatal e I_i , investimento público em infra-estrutura, que é financiado pelo orçamento do governo na data 1.

As hipóteses básicas padrão são:

$$f_K(K_i, I_i) > 0, f_I(K_i, I_i) > 0$$

$$f_{KK}(K_i, I_i) < 0, f_{II}(K_i, I_i) < 0$$

$$\text{e } f_{KI}(K_i, I_i) > 0$$

Assim, o investimento público aumenta a produtividade marginal do capital não estatal. Por simplicidade assume-se: (1) total do capital não estatal é fixo $\sum_i K_i = K$; (2) perfeita mobilidade do capital; e (3) maior mobilidade do capital entre as regiões de um país do que entre países⁴.

O orçamento do governo:

O orçamento do governo entra no modelo na data 1. Em cada região, no lado da receita, temos $T_i - \tau_i$, que é a receita líquida de impostos proveniente das empresas estatais. T_i representa total de impostos e τ_i representa transferências para os empregados das empresas estatais.

No lado da despesa, o orçamento é usado para três propósitos: (1) subsídios, S_i , para projetos do tipo 2, (2) investimentos em infra-estrutura pública, I_i e (3) provisão de bens públicos, z_i . Temos, portanto:

$$T_i - \tau_i = S_i + I_i + z_i$$

Os verdadeiros valores da receita e dos gastos vai depender do comportamento das empresas em relação as suas restrições orçamentárias, se são rígidas ou frouxas, respectivamente e_h (ou seja, não subsidiar projetos do tipo 2) ou e_l (ou seja, dar subsídios a projetos do tipo 2).

Podemos escrever o orçamento governamental como:

$$\tau_i + I_i + z_i = T_i - S_i = E$$

⁴ Esse argumento é baseado em Feldstein e Horioka (1980), Gordon e Bovenberg (1996, apud Qian e Roland, 1998, p. 1147) e Bayoumi e Rose (1993, apud Qian e Roland, 1998, p. 1147).

onde $E = E^H = nR_q$ ou $E = E^S = \alpha nR_q - (1 - \alpha)n$, dependendo de quando a restrição orçamentária é rígida ou frouxa. Os autores assumem não tributação sobre os retornos do capital não estatal. Eles argumentam que na prática esse é de difícil implementação.

Função objetivo do governo:

Assume-se a hipótese de que o governo é maximizador do bem-estar social. O governo local i maximiza W_i . O governo central, por sua vez, maximiza $W = \sum_i W_i$.

Assume-se também que a população em i é dividida em dois grupos: (1) empregados das estatais e (2) empregados do setor privado.

O benefício privado total dos trabalhadores do setor privado é:

$$x_i = x(K_i, I_i) = f(K_i, I_i) - K_i f_K(K_i, I_i)$$

onde x_i é assumido como uma função crescente e côncava em I_i .

O benefício privado dos trabalhadores das estatais é:

$y_i = nB_q + \tau_i$: quando a restrição orçamentária é rígida, e
 $y_i = \alpha nB_q + (1 - \alpha)nB_s + \tau_i$, quando temos restrição orçamentária frouxa.

A utilidade total dos dois grupos derivada dos bens públicos locais é $u(z_i)$ e z_i é uma função côncava. Considerando K como capital doméstico não estatal, a função objetivo do governo local na região i é:

$$W_i = f(K_i, I_i) + y_i + u(z_i)$$

assumindo que o governo dá o mesmo peso para a renda dos empregados das empresas privadas e retornos do capital privado.

Considerando K capital externo, a função objetivo do governo local em i é: $W_i = x(K_i, I_i) + y_i + u(z_i)$. Isso significa que o governo só percebe a parcela dos empregados privados e não o retorno sobre o capital externo.

Equilíbrio:

Os autores definem os jogos sob instituições federais da seguinte forma:

Interação entre governos e empresas estatais:

Nessa interação seqüencial, um equilíbrio é definido por: (i) a escolha da ação e das empresas estatais na data zero de forma a maximizar os benefícios privados, dada a expectativa de escolha das variáveis τ_i, S_i, I_i e z_i pelo governo; (ii) a escolha do governo de τ_i, S_i, I_i e z_i , na data 1, de forma a maximizar o bem-estar social, dadas as escolhas das ações feitas pelas empresas estatais. Eles definem um equilíbrio com

restrição orçamentária frouxa como um equilíbrio subjogo-perfeito quando as empresas com projetos tipo 2 escolhem e^l e o governo escolhe dar subsídios. Um equilíbrio é de restrição orçamentária rígida quando empresas com projetos tipo 2 escolhem e^h e os governos escolhem não dar subsídios.

Interação entre os governos locais:

Com exceção do caso de centralização completa, os governos locais irão competir uns contra os outros, na data 1, para atraírem capitais de fora da sua região e financiamento do governo central. Os governos locais jogam simultaneamente e escolhem a alocação dos recursos orçamentários. O equilíbrio é um equilíbrio de Nash no qual os governos locais tomam as alocações dos orçamentos dos demais como dadas.

Interação entre o governo central e os governos locais:

A interação entre o governo central e os governos locais na data 1 está preocupada com a alocação de recursos do governo central e criação de moeda (exceto nos casos de completa centralização e completa descentralização). A interação é sequencial. No modelo, é considerada a situação em que o governo central toma suas decisões (quanto à alocação de recursos e criação de moeda) depois que os governos locais tomaram as suas. Isso dá a possibilidade do governo central efetuar políticas de acomodação das necessidades dos governos locais. Será considerado, também, o caso de não acomodação em que o governo central se move antes dos governos locais.

Os autores destacam dois pontos importantes do modelo. O primeiro é que o equilíbrio do jogo acima é definido como um comportamento estratégico das empresas estatais, governos locais e governo central de tal forma que nenhuma das partes tenha incentivos a desviá-lo unilateralmente. O segundo ponto diz respeito à simplicidade do modelo. A análise é simplificada porque o único fator que determina se uma empresa terá restrição orçamentária frouxa ou rígida é a relação entre o benefício do subsídio (B_s) e o custo de oportunidade de fazê-lo. Quando os benefícios superam os custos, temos como resultado a opção por restrições orçamentárias frouxas, caso contrário, temos restrições orçamentárias rígidas.

A primeira hipótese que será testada é a de que a competição fiscal entre os governos locais pode servir como uma estratégia para alcançarmos rigidez fiscal.

A- Solução *first-best*:

Inicia-se derivando a alocação de recursos considerada ótima, ou o que conhecemos como alocação de *first-best* (primeiro-ótimo). Nesse caso, todos os projetos ineficientes são eliminados ($S_i^{FB} = 0$) e o investimento em infra-estrutura (I_i^{FB}) e a provisão de bens público (z_i^{FB}) são escolhidos para maximizar o bem-estar social doméstico, $W = \sum_i W_i$.

A solução *first-best* (I_i^{FB}, z_i^{FB}) satisfaz

$$(3.1.1-1) \quad \partial x(K_i, I_i^{FB}) / \partial I_i = u'(z_i^{FB})$$

$$(3.1.1-2) \quad I_i^{FB} + z_i^{FB} = E^H.$$

B – Centralização fiscal:

O governo central recebe todas as receitas, tem toda a autoridade sobre seu orçamento e possui o controle sobre investimento público e subsídios. Neste caso, o modelo que originalmente tinha três níveis degenera-se para um caso de dois níveis⁵.

Definindo (I_i^C, z_i^C) como solução para

$$(3.1.1-3) \quad \partial x(K_i, I_i) / \partial I_i = u'(z_i)$$

$$(3.1.1-4) \quad I_i + z_i = E^S$$

A proposição abaixo descreve uma condição na qual a restrição orçamentária rígida não pode ser atingida com centralização fiscal.

Proposição 3.1.1-1: Sob o regime de centralização fiscal, existe um equilíbrio de restrição orçamentária frouxa com I_i^C e z_i^C , mas não existe um equilíbrio de restrição orçamentária rígida, dado $B_s > \partial x(K_i, I_i^C) / \partial I_i$. Além disso, temos como consequência, subinvestimento em infra-estrutura, $I_i^C < I_i^{FB}$, e a oferta de bens públicos é insuficiente $z_i^C < z_i^{FB}$.

⁵ Os governos locais não têm função, pois nessas condições não podem competir entre si para atraírem capitais privados.

C – Descentralização Fiscal

Nessa situação cada governo local é responsável pela totalidade dos recursos gerados na sua região. Cada governo tem completa autoridade sobre o seu orçamento, investimento público e subsídios na sua região. Como o número de regiões é grande, cada uma delas, quando olhada individualmente, tem uma estrutura idêntica a do governo central no caso de centralização completa. Tentaremos ver se a descentralização fiscal induz à competição entre as regiões quando estamos em um ambiente com mobilidade de capital.

Agora, além do jogo do governo central contra as empresas, temos um jogo entre os governos locais. Eles competem entre si através da oferta de investimento em infra-estrutura para atraírem capital externo.

Dadas as escolhas de todas as regiões j ($j \neq i$), o governo local i escolhe S_i, I_i , e z_i tal que

$$\text{Max } W_i = x(K_i, I_i) + y_i + u(z_i)$$

$$\text{s.a. } I_i + z_i = E \text{ (orçamento r\u00edgido).}$$

Dadas todas as escolhas (I_1, \dots, I_N) , a perfeita mobilidade do capital implica que $f_K(K_i, I_i) = f_K(K_j, I_j)$ para todo i e j .

Isso, juntamente com a condi\u00e7\u00e3o $\sum_i K_i = K$, determina a aloca\u00e7\u00e3o do capital $[K_1(I_1, \dots, I_N), \dots, K_N(I_1, \dots, I_N)]$ para cada (I_1, \dots, I_N) .

Como, por hip\u00f3tese, todas as regi\u00f5es s\u00e3o id\u00eanticas temos um equil\u00edbrio de Nash sim\u00e9trico. A complementaridade entre investimento em infra-estrutura e fluxo de capitais d\u00e1 o seguinte resultado:

Lema 1: Se $f_{KK}(K, I) < 0$ e $f_{KI}(K, I) > 0$, ent\u00e3o $dK_i/dI_i > 0$ e $dK_j/dI_i < 0$ para todo $j \neq i$.

Em fun\u00e7\u00e3o da competi\u00e7\u00e3o fiscal entre os governos locais a condi\u00e7\u00e3o de primeira ordem passa a ser⁶

⁶ Para essa condi\u00e7\u00e3o de primeira ordem fazer sentido, assume-se que o lado esquerdo, isso \u00e9, o valor marginal em infra-estrutura para a regi\u00e3o i , \u00e9 decrescente em I_i . Isso pode ser verificado caso a fun\u00e7\u00e3o de produ\u00e7\u00e3o tenha a forma de uma Cobb-Douglas.

$$(3.1.1-5) \quad \partial x(K_i, I_i^C) / \partial I_i + (\partial x(K_i, I_i) / \partial K_i)(dK_i / dI_i) = u'(z_i)$$

$$(3.1.1-6) \quad I_i + z_i = E^H$$

Definindo I_i^D e z_i^D como as soluções para (3.1.1-5) e (3.1.1-6) temos:

Proposição 3.1.1-2:

Se $\partial x(K_i, I_i^C) / \partial I_i < B_s < \partial x(K_i, I_i^D) / \partial I_i + (\partial x(K_i, I_i^D) / \partial K_i)(dK_i / dI_i)$ então as restrições orçamentárias são rígidas sob o regime de descentralização, mas frouxas sob o regime de centralização. Entretanto, a restrição orçamentária rígida sob descentralização vem ao custo de uma distorção alocativa: $I_i^D > I_i^C$ e $z_i^D < z_i^C$.

A intuição é a seguinte. A competição ente os governos locais gera uma externalidade quando temos mobilidade do capital. Isto aumenta a utilidade marginal regional do investimento em infra-estrutura acima do nível socialmente ótimo. Por essa razão, ocorre uma distorção na alocação dos recursos, muito investimento em infra-estrutura em detrimento da oferta de bens públicos. Esse fato aumenta o custo de oportunidade de financiar projetos do tipo 2 no setor público, juntamente com o aumento da utilidade marginal dos bens públicos. Quando o custo de oportunidade de subsidiar projetos do tipo 2 superam os seus benefícios (B_s), o fim de projetos desse tipo passa a ser crível. A consequência do subprovisionamento de bens públicos ser uma característica intrínseca da competição fiscal é confirmar que essa mesma característica torna robusta a conclusão de que a competição entre os governos locais torna as restrições orçamentárias rígidas.

Uma condição importante para que o resultado seja válido é a diferença no grau de mobilidade dos capitais externo e interno (mobilidade maior internamente do que entre países). “Sem essa condição poderia não existir diferença entre descentralização e centralização porque o governo central e os governos locais poderiam competir da mesma forma por capitais de fora do país” (Quian e Roland, 1998, pp. 1151).

Neste caso, o custo para se obter restrição orçamentária rígida é o provisionamento insuficiente de bens públicos, não só comparado ao resultado *first-best*, mas também comparado ao resultado alcançado sob centralização fiscal. Se o efeito renda, advindo do orçamento rígido, domina o efeito substituição (distorcivo) nas

escolhas de I_i e z_i , a descentralização fiscal gera uma utilidade total do investimento em infra-estrutura e gastos em bens público maior do que sob centralização fiscal.

Os autores destacam uma importante diferença existente entre acordos com vistas à descentralização e à restrição orçamentária rígida. Curiosamente, a diferença está baseada em uma característica comum delas, a irreversibilidade de decisões passadas. A incapacidade de se firmarem acordos visando garantir orçamentos rígidos se deve à irreversibilidade das decisões das empresas na data zero, que abre a possibilidade de subsídios na data 1. Por outro lado, em função da irreversibilidade dos gastos dos governos locais, um acordo visando à descentralização fiscal é auto-sustentado (*self-enforced*). O argumento é que, mesmo existindo a possibilidade de subsídios por parte do governo central na data 1, após as decisões de gastos dos governos locais, o governo central não teria incentivos para fazê-lo (“recentralização”), dado que o bem-estar total é maior sob o regime de descentralização. “Recentralização” é, portanto, ineficiente *ex post* e indesejável *ex ante*.

D – Descentralização fiscal parcial e competição por recursos:

Agora, os governos locais e o governo central dividem os recursos fiscais. Isso significa que uma parcela dos recursos recebidos pelos governos locais é transferida para o governo central que, por sua vez, realoca esses recursos nas diferentes regiões. Uma das atribuições das transferências fiscais é corrigir distorções causadas pela competição fiscal entre as regiões. Essas “correções”, por outro lado, podem ter conseqüências adversas em termos de incentivos.

Considere a seguinte situação:

- 1- Os governos locais transferem G para o governo central que realoca NG para os N governos locais.
- 2- Os recursos são destinados na forma de bens público e subsídios, mas não na forma de investimentos em infra-estrutura.

“Descentralização fiscal parcial induz à possibilidade de restrição orçamentária frouxas dos governos locais uma vez que as transferências que eles recebem *ex post* dependem das suas decisões de gastos *ex ante*” (Quian e Roland, 1998, pp. 1152, tradução e grifos nossos). Ao mesmo tempo induz competição entre os governos locais por recursos do governo central e do capital privado.

Dadas as escolhas das regiões j ($j \neq i$), o governo local i escolhe S_i^P, I_i^P e z_i^P para

$$\text{Max } W_i = x(K_i, I_i) + y_i + u(z_i + z_i^G)$$

$$\text{s.a. } I_i + z_i = E - G$$

Dadas as escolhas dos governos locais, o governo central escolhe (z_i^G, S_i^G) , $i=1, \dots, N$, de forma a

$$\text{Max } \sum_i \{x(K_i, I_i) + y_i + u(z_i + z_i^G)\}$$

$$\text{s.a. } \sum_i (z_i^G + S_i^G) = NG$$

O capital privado é alocado de forma a equalizar os retornos marginais:

$$f_K(K_i, I_i) = f_K(K_j, I_j) \text{ para todo } i \text{ e } j.$$

A alocação dos recursos do governo central não tem impacto na alocação do capital privado, pois esse só depende das decisões de investimentos em infra-estrutura (o governo central não investe em infra-estrutura no modelo). A alocação ótima de recursos do governo central tem de respeitar a condição abaixo:

$u'(E - G - I_i + z_i^G) = u'(E - G - I_j + z_j^G)$ para todo i e j . Isso significa que a utilidade marginal dos gastos do governo central é a mesma em todas as regiões. A condição acima, juntamente com $\sum_i z_i^G = NG$ (assumindo $S_i^G = 0$), determina a alocação de recursos $((z_1^G(I_1, \dots, I_N), \dots, z_N^G(I_1, \dots, I_N)))$ dados (I_1, \dots, I_N) .

Lema 2: Se $u'' < 0$ então $dK_i / dI_i > 0$ e $dK_j / dI_i < 0$ para todo $i \neq j$.

O mecanismo que está por trás da competição por transferências e capital é o mesmo. Distorcendo cada vez mais em direção de I_i , o governo local pode obter mais transferências do governo central, dadas as escolhas das demais regiões. Para todo equilíbrio de Nash simétrico com $S_i^G = 0$ iremos ter $z_i^G = G$ para todo i . Seja (I_i^P, z_i^P) a solução que satisfaz

$$(3.1.1-7) \quad \partial x(K_i, I_i^P) / \partial I_i + (\partial x(K_i, I_i^P) / \partial K_i)(dK_i / dI_i) + (\partial u / \partial z)(dz_i^G / dI_i)$$

$$\geq u'(z_i^P + z_i^G)$$

$$(3.1.1-8) \quad I_i^P + z_i^P = E^H - G$$

com uma desigualdade estrita quando $z_i^G = 0$.

Proposição 3.1.1-3: Sob a condição de descentralização fiscal parcial com a aplicação dos recursos em bens públicos e subsídios e sob as condições da proposição 2, existe um equilíbrio de restrição orçamentária rígida e não frouxa se e somente se $G < \underline{z}$ ⁷, onde $u'(z) = B_s$.

A competição por recursos do governo central leva os governos locais a investirem ainda mais em infra-estrutura, o que mantém as restrições orçamentárias das empresas rígidas, desde que o repasse do governo central não seja muito grande. Quando o valor das transferências é pequeno ($G < z_i^D - z_i^P$), o governo central é incapaz de prover o montante suficiente de bens públicos. A competição por repasses causa um maior distorção na alocação dos recursos. A oferta total de bens públicos é ainda menor do que no caso de descentralização completa e, por isso, o bem-estar total também é menor. Quando o valor das transferências é moderado ($z_i^D < G < \underline{z}$), a oferta de bens públicos pelo governo central aumenta, mas restrições orçamentárias rígidas ainda são mantidas pela preferência do governo central em ofertar bens públicos em relação a subsídios. O bem-estar é aumentado porque as distorções são parcialmente corrigidas.

A partir de agora, iremos considerar as questões referentes à descentralização fiscal, quando existe a possibilidade de financiamento dos gastos via emissão de moeda. Esse modelo é muito mais realista, pois os governos (centrais, no mínimo), na sua maioria, possuem instrumentos de financiamento via emissão de moeda.

Ao incorporarmos essa nova característica ao modelo, dois efeitos são automaticamente incorporados: (1) financiamento monetário aumenta o orçamento e tende a afrouxar a restrição orçamentária; (2) financiamento monetário pode induzir mais investimentos em infra-estrutura em função da competição por recursos monetários. Para que tenhamos um equilíbrio com orçamento rígido, o segundo efeito tem que dominar o primeiro.

⁷ O valor do repasse é inferior ao necessário para ofertar a quantidade ótima de bens públicos.

Tomemos R como nível de recursos reais advindos do imposto inflacionário. Como o financiamento inflacionário é distorcivo, assumimos que a perda de bem-estar social é igual ao montante de recursos absorto R mais um “peso morto” quadrático $(a/2)R^2$. Desta forma o governo central maximiza

$$W = \sum_i \{x(K_i, I_i) + y_i + u(z_i)\} - (R + (a/2)R^2).$$

A – Alocação Ótima (*first-best*):

Nesse caso, todos os projetos ineficientes são eliminados ($S^{FB} = 0$) e o financiamento monetário total (R^{FB}), investimento em infra-estrutura (I_i^{FB}), e provisão de bens públicos locais (z_i^{FB}) são escolhidos para maximizar o bem-estar social. Temos portanto:

$$(3.1.1-9) \quad \partial x(K_i, I_i^{FB}) / \partial I_i = u'(z_i^{FB}) = 1 + aR^{FB}$$

e

$$(3.1.1-10) \quad z_i^{FB} + I_i^{FB} = E^H + R^{FB} / N$$

B – Centralização fiscal e monetária:

O governo central mantém as autoridades fiscal e monetária, mas o número de projetos ineficientes é determinado endogenamente.

Seja $(I_i^{CC}, z_i^{CC}, R^{CC})$ a solução para

$$(3.1.1-11) \quad \partial x(K_i, I_i^{CC}) / \partial I_i = u'(z_i^{CC}) = 1 + aR^{CC}$$

e

$$(3.1.1-12) \quad z_i^{CC} + I_i^{CC} = E^S + R^{CC} / N$$

Proposição 3.1.1-4: Se restrições orçamentárias frouxas ocorrem sob centralização fiscal sem financiamento monetário, elas continuarão a ocorrer sob centralização fiscal e monetária. Mais do que isso, restrições orçamentárias frouxas têm efeitos inflacionários: $R^{CC} > R^{FB}$.

A possibilidade de financiamento monetário aumenta o orçamento do governo e reduz o custo de oportunidade do subsídio. A restrição orçamentária das empresas só será frouxa se o custo da inflação for baixo.

C – Descentralização fiscal e centralização monetária:

Aqui introduzimos o conceito de acomodação. Dizemos que o governo central adota uma política de acomodação, quando usa recursos monetários para corrigir decisões distorcidas dos governos locais.

No jogo que será proposto agora, os governos locais, primeiro, tomam suas decisões de gastos e depois o governo central escolhe o montante de recursos monetários que irá utilizar e distribuir para os governos locais na forma de bens públicos e subsídios.

Dadas as escolhas de I_i^{DA} e z_i^{DA} dos governos locais, o governo central determina simultaneamente, de maneira agregada, o financiamento monetário e a alocação de recursos z_i^G (e possíveis subsídios) para cada região de forma a resolver:

$$\text{Max } \sum_i \{x(K_i, I_i^{DA}) + y_i + u(z_i^{DA} + z_i^G)\} - (R + (a/2)R^2).$$

$$\text{s.a. } \sum_i (z_i^G + S_i^G) = R$$

A condição de primeira ordem para o governo central é:

$$(3.1.1-13) \quad u'(z_i^{DA} + z_i^G) = u'(z_j^{DA} + z_j^G) = 1 + aR^{DA} \text{ e}$$

$$(3.1.1-14) \quad \sum_i (z_i^G + S_i^G) = R^{DA}$$

Antecipando a decisão do governo central, os governos locais agem estrategicamente e fazem suas escolhas (I_i^{AD}, z_i^{AD}) de acordo com

$$(3.1.1-15) \quad \frac{\partial x(K_i, I_i^{DA})}{\partial I_i} + (\frac{\partial x(K_i, I_i^{DA})}{\partial K_i})(dK_i / dI_i) + (\frac{\partial u}{\partial z})(dz_i^G / dI_i) \\ \geq u'(z_i^{DA} + I^G)$$

$$(3.1.1-16) \quad I_i^{DA} + z_i^{DA} = E$$

Com uma desigualdade estrita valendo em (3.1.1-15), se $z_i^{DA} = 0$.

Proposição 3.1.1-5: Existe um equilíbrio com restrição orçamentária rígida, sob descentralização fiscal com acomodação monetária, se $a > (B_s - 1) / R^{DA}$.

Entretanto, isso está associado a uma inflação maior que a ocorrida sob centralização fiscal e monetária: $R^{DA} > R^{CC}$.

A proposição cinco mostra que, devido às competições fiscal e por transferências, a restrição orçamentária continua sendo rígida com centralização monetária e política de acomodação, desde que o custo da inflação seja alto (a grande). Por outro lado, restrições orçamentárias rígidas são, necessariamente, associadas a níveis de inflação superiores aos obtidos sob o regime de centralização fiscal e monetária. Como os governos locais agem estrategicamente investindo menos em bens públicos, o benefício marginal da inflação é maior para o governo central. É esse segundo ponto que provoca o aumento da inflação (ou seja, não é o fato de emitir moeda para corrigir distorções, mas o aumento do benefício marginal de ter inflação, que provoca o aumento). Quando o custo da inflação não é muito grande, surgem incentivos que podem levar a restrições orçamentárias frouxas.

O passo seguinte propõe a análise do caso em que o governo não adota uma política de acomodação. Nesse caso o governo central determina, *ex ante*, quanta moeda criar (R) e quanto repassar para cada região. O jogo passa a ser o seguinte: Primeiro, o governo central escolhe R . Segundo, os governos locais escolhem $I_i + z_i$ e S_i , dados os seus recursos. E, em terceiro, para um dado R/N um equilíbrio de Nash $I_i^{DN}(R/N)$ e $z_i^{DN}(R/N)$ satisfazendo

$$(3.1.1-17) \quad \partial x(K_i, I_i^{DN}) / \partial I_i + (\partial x(K_i, I_i^{DN}) / \partial K_i)(dK_i / dI_i) = u'(z_i^{DN}).$$

Antecipando-se à decisão dos governos locais, o governo central escolhe R para resolver:

$$\text{Max} \sum_i \{x(K_i, I_i^{DN}(R/N)) + y_i + u(z_i^{DN}(R/N))\} - (R + (a/2)R^2).$$

A condição de primeira ordem para o governo central é:

$$(3.1.1-18) \quad (\partial x(K_i, I_i^{DN}) / \partial I_i)(dI_i^{DN} / dR) + u'(z_i^{DN})(dz_i^{DN} / dR) = 1 + aR^{DN}.$$

Proposição 3.1.1-6: Comparada com a situação em que existe centralização fiscal e monetária, a restrição orçamentária só pode ser mais rígida sob descentralização fiscal sem acomodação monetária. Mais ainda, a inflação será mais baixa ($R^{DN} < R^{CC}$) dado dI_i^{DN} / dR suficientemente alto.

Em função da competição fiscal, os governos central e locais apresentam preferências quanto aos gastos diferentes, uma vez que o valor marginal do investimento em infra-estrutura regional é maior do que o valor marginal nacional (os governos irão utilizar seus recursos de forma diferente, os governos locais investirão mais em infra-estrutura e o governo central em bens públicos). O conflito de interesses entre os dois níveis de governo também diminui o benefício marginal da criação de inflação pelo governo central, e, assim, o governo central tem menos incentivos para criar moeda, mostrando que a competição fiscal induz respostas dos governos locais (isso é, dI_i^{DN} / dR suficientemente alto).

Comparando os resultados das proposições 3.1.1-5 e 3.1.1-6 com 3.1.1-4, pode-se ver que inflação elevada é obtida quando estamos sob descentralização fiscal e o governo central tem o poder de emitir moeda para corrigir distorções criadas pelos governos locais. Por outro lado, quando os governos locais têm total controle sobre os seus gastos e o governo central não tem o poder discricionário de distribuir receitas de *seigniorage* entre as regiões, tanto inflação baixa quanto orçamento rígido podem ser obtidos.

D – Descentralização fiscal e monetária:

Esse é o caso extremo em que tanto a política fiscal como a monetária são descentralizadas. Aqui, o governo central perde totalmente o poder sobre a oferta de moeda para os governos locais. “A descentralização monetária cria uma externalidade inflacionária como se cada governo local se apropriasse de todo o benefício da criação de moeda e repartisse os custos com as demais regiões, o que leva a um resultado da chamada tragédia dos comuns” (Qian e Roland, 1998, p.1156. Tradução e grifos nossos). Vejamos isso no modelo.

Como assumimos que todas as regiões são idênticas, quando a região i recolhe R_i através do financiamento inflacionário, ela paga somente $1/N$ do custo total. O governo local da região i age com o objetivo de

$$\text{Max } x(K_i, I_i) + y_i + u(z_i) - (R + (a/2)R^2) / N$$

$$\text{s.a. } S_i + I_i + z_i = E + R_i$$

tomando as decisões das demais regiões (incluindo $R_j, j \neq i$) como dadas. A condição de primeira ordem fica:

$$(3.1.1-19) \quad \partial x(K_i, I_i^{DD}) / \partial I_i + (\partial x(K_i, I_i^{DD}) / \partial K_i)(dK_i / dI_i) = u'(z_i^{DD}) = (1 + aR^{DD}) / N$$

Proposição 3.1.1-7: A inflação é sempre maior sob descentralização fiscal e monetária: $R^{DD} > R^{CC}$. Além disso, restrições orçamentárias frouxas também prevalecem enquanto $R^{DD} \leq NR^{CC} + (N-1)/a$.

Em função da externalidade inflacionária, a inflação é sempre mais alta. No que confere à restrição orçamentária, temos dois efeitos opostos: A competição fiscal tende a enrijecer a restrição, enquanto a expansão monetária tende a afrouxá-la. O segundo efeito tende a dominar o primeiro porque a externalidade inflacionária reduz o custo marginal da inflação, induzindo orçamentos maiores com I_i e z_i grandes e assim com baixo custo de oportunidade para subsídios.

Esse estudo nos deixa algumas mensagens muito importantes. A primeira é destacar que reformas de organizações governamentais, tais como descentralização fiscal, têm impactos profundos no comportamento dos governos.

O segundo ponto está relacionado aos efeitos da competição fiscal, que tende a mudar os incentivos dos governos e limitar seu comportamento. O modelo mostrou que, em um mundo com imperfeições (busca-se o segundo-ótimo), a competição fiscal pode servir como um acordo estratégico para prevenir o comportamento de gastos ineficiente dos governos.

O terceiro ponto, tenta clarear os efeitos da descentralização fiscal na composição dos gastos dos governos. Conclui-se que existe um viés em direção a gastos em infra-estrutura. Esse resultado pode ser resultado do fato do investimento em infra-estrutura ser o único fator que influencia o fluxo de capitais privados. Caso outras variáveis fossem relevantes, o resultado poderia mudar⁸.

O quarto, e último ponto, diz respeito à ligação entre as organizações institucionais monetárias e o grau de descentralização fiscal. Nesse modelo, descentralização fiscal e centralização monetária são associadas a restrições orçamentárias rígidas. Centralização fiscal e monetária pode levar a restrições

⁸ O viés em direção a gastos em infra-estrutura foram confirmados por estudos empíricos. Ver Estache e Sinha, 1994, apud Qian e Roland, 1998, p. 1158).

orçamentárias frouxas e inflação elevada. Por fim, descentralização monetária está associado a restrições orçamentárias frouxas e inflação elevada.

Esse modelo nos leva a aceitar que o federalismo fiscal pode ser um aliado na busca de rigidez fiscal dos governos. Entretanto, esse pensamento não é unânime. Weingast(1995), por exemplo, afirma que somente o federalismo que preserva o mercado (pró-mercado) pode gerar esse resultado positivo. Quando temos uma estrutura federalista “não preservadora de mercado”, os resultados são muito piores, principalmente no que se refere a crescimento econômico. Argentina, Brasil e Índia, são exemplos de federalismo “não preservador de mercado”. Nesses países, segundo o autor, a autoridade política do governo central compromete a independência dos governos locais⁹.

Gordon(1983), apesar de reconhecer que a competição entre os governos locais leva a aumento de eficiência e inovações, também faz críticas à estrutura federalista. Segundo ele, decisões descentralizadas podem ser a fonte de muitas ineficiências, uma vez que os governos locais ignoram os efeitos das suas decisões sobre a utilidade dos não residentes na sua região. Esse trabalho se dedica mais especificamente a questões relacionadas à tributação. Nesse caso, o federalismo pode gerar uma sobre-utilização de impostos que recaiam sobre não-residentes, comparando-se aos que recaem sobre residentes, o que é uma distorção (ineficiência) importante. Nós estamos mais preocupados com os incentivos que os governos têm a gastarem seus recursos. Quanto a isso, como foi colocado anteriormente, a conclusão do autor corrobora a do modelo apresentado.

Blanchard e Shleifer (2000) apresentam um estudo comparando as estruturas fiscais da Rússia e da China. Para os autores, a descentralização política presente no federalismo Russo é o principal fator para o fraco crescimento deste país. Em contrapartida, o grande crescimento da economia chinesa seria resultado da centralização política que lá vigora. Nesse sentido, a centralização política é que cria os incentivos corretos para o crescimento econômico. O modelo apresentado é bastante simplificado e suas conclusões são preliminares, não oferecendo evidências suficientes para refutarmos os resultados apresentados aqui, até porque a nossa análise refere-se a governos democráticos (eleitos via votação), o que não é o caso da China. Segundo os

⁹ A existência de transferência de renda entre as unidades subnacionais é apresentado por Nunes e Nunes (2000) como o principal problema do sistema federativo brasileiro.

autores, os governantes das unidades subnacionais, na China, são indicados pelo governo central.

Conforme dito anteriormente, segundo Weingast (1995) o sistema federalista desejável é o chamado pró-mercado. Esse sistema tem a capacidade de reduzir o risco político da ação oportunista dos governos, ou seja, faz com que esse crie um compromisso crível em direção à preservação dos direitos de propriedade dos indivíduos, fundamentais para a existência de mercados e geração de riqueza.

Uma análise bastante completa sobre o sistema federalista e seus reflexos no que tange à estrutura de incentivos à ação dos governos é apresentada em Hillbrecht (1997)¹⁰. O autor estabelece algumas condições para que o federalismo possa ser dito pró-mercado: é necessário que as unidades menores de governo (estados e municípios) tenham restrições orçamentárias rígidas, que exista um *locus* de autoridade econômica que requeira que a capacidade de regular mercados não esteja centralizada no governo federal e que os níveis de governo sejam impedidos de erigir barreiras à livre movimentação de bens, serviços, trabalho e capital entre os mesmos. As conseqüências econômicas das características são apresentadas por Hayek (1939, apud Hillbrecht, 1997, p.54) e Tiebout (1956).

As limitações à capacidade do governo federal de regular a economia, combinadas com a competição entre unidades menores de governo, implicam que nenhum nível de governo tem monopólio sobre regulamentação. A existência de restrições orçamentárias rígidas sobre os governos locais estimula uma administração fiscal eficiente, o que não ocorreria caso os governos estaduais e municipais pudessem receber auxílio do governo federal quando estivessem em dificuldades financeiras. Nesse último caso, como existe uma dissociação dos custos de uma determinada política dos seus benefícios, que se refletem em maior nível de gastos públicos naquela jurisdição, não apenas passa a existir um incentivo perverso à geração de maiores déficits como a qualidade dos gastos públicos tende a se reduzir.

Se a restrição orçamentária é tão importante sob o ponto de vista da eficiência alocativa e preservação de mercados, é importante sabermos o que torna tal restrição rígida. Segundo McKinnon (1994, apud Hillbrecht, 1997, p. 56) e McKinnon (1995), quatro fatores contribuem para isso em uma federação:

¹⁰ A exposição feita a partir de agora está baseada em Hillbrecht (1997).

1. inexistência de endividamento para financiar gastos em conta corrente. O déficit em conta corrente ou é limitado constitucionalmente, ou por racionamento no mercado de capitais, ou por alguma combinação dos dois;
2. separação fiscal. Transferências intergovernamentais devem inexistir ou ser apenas residuais. A base tributária própria dos estados deve ser aproximadamente igual à sua receita disponível;
3. inexistência de restrições à livre movimentação de capital, trabalho, bens e serviços entre governos;
4. determinação competitiva de impostos com o intuito de atrair fatores móveis de produção. Deve existir competição aberta por impostos com outros governos locais, todos eles sujeitos às mesmas restrições financeiras.

O modelo tradicional de finanças públicas de competição horizontal entre governos baseia-se nas condições 3 e 4 acima. Entretanto, como já foi colocado anteriormente, competição entre governos pode reduzir o bem-estar ao invés de melhorar a alocação de recursos e preservar mercados caso as condições 1 e 2 não sejam satisfeitas. Vamos considerar o caso em que 3 e 4 valem e analisar os resultados que alcançamos quando 1 vale e quando esse não vale. Posteriormente, faremos a mesma análise para a condição 2.

Primeiro, o caso quando a condição 1 vale. Nesse caso, não existe a possibilidade do governo federal resgatar estados em dificuldades financeiras. Se um determinado governo local começar a emitir títulos de dívida para financiar gastos correntes, impondo custos às gerações futuras como aumento de impostos e/ou redução de oferta de bens públicos, tanto o fator trabalho quanto o capital baseados neste estado procurarão mover-se para melhores ambientes onde o retorno por unidade de imposto pago seja maior. O mercado de capitais sabe disso *ex-ante* e não se disporia a financiar o endividamento de um estado que expulsa sua base tributária, aumentando o risco de insolvência (implica pagamento de juros cada vez maiores). Como o mercado de capitais possui títulos de outros estados fiscalmente mais saudáveis para investir, o referido governo local teria enormes dificuldades para se endividar excessivamente.

Vejam os que ocorrem, em termos de criação de mecanismos de incentivo às ações dos governos, quando a condição 1 não vale, ou seja, quando o governo central (ou outros governos locais) socorre um determinado governo em dificuldades financeiras (via aumento de transferências, monetização, etc.). O auxílio financeiro diminui o risco de insolvência do governo em “crise”, o racionamento do mercado de capitais deixa de ser efetivo, pois há uma redução da taxa de juros que o governo que está incorrendo em excesso de gastos deve pagar. O mercado de capitais não é mais eficaz em distinguir entre títulos de um governo em boas condições de liquidez de um virtualmente insolvente. Embora a ajuda financeira a um governo local em dificuldades resolva seus problemas de curto prazo, ela é temporalmente inconsistente, pois induz a um comportamento de *moral hazard* na condução de políticas fiscais dos governos locais. Isso ocorre porque sabendo (*ex-ante*) que alguma forma de socorro financeiro pode ser forçada, um governo local tem reduzidos seus incentivos para manter seus gastos sob controle, levando a excessivos déficits e dívida¹¹.

Analisemos, agora, o impacto da condição 2 (separação fiscal). O compartilhamento das receitas e transferências intergovernamentais podem produzir o que o autor chama de síndrome da restrição orçamentária frouxa. Se as transferências não forem vinculadas, e os governos locais puderem gastar esta receita livremente, seu nível de gastos torna-se independente da sua base tributária própria¹². Os governos locais não têm mais incentivos para expandir sua base tributária e a atividade política passa a visar, fundamentalmente, maiores transferências, configurando um comportamento tipo *rent-seeking*. Alternativamente, se as transferências passam a ser completamente vinculadas a independência dos governos locais praticamente desaparece. Essa situação também é ineficiente, pois elimina os incentivos à competição entre os governos para promover o desenvolvimento econômico, pois aumentos na atividade econômica não contribuem para financiar o aumento na oferta local de bens públicos, uma vez que toda a receita é determinada pelo governo central.

Após esta exposição, fica claro que cada governo local deve ter uma base tributária própria bem definida e aproximadamente igual a seus gastos na provisão de bens públicos para que a competição entre governos gere os benefícios esperados. O

¹¹ Lee J. Alston e Andrés Gallo (2000) fazem uma análise desses problemas na Argentina.

¹² O fundo de transferência de recursos do governo federal brasileiro para os municípios tem incentivado a proliferação de municípios pequenos. Na maioria dos casos, ao se separarem esses municípios

autor ainda acrescenta que, nesse sentido, a busca de equalização regional pode ser um sério entrave ao desenvolvimento econômico, pois espalha entre os governos locais a síndrome da restrição orçamentária frouxa.

3.1.2 Impacto da Instabilidade e da Polarização Política Sobre os Gastos:

Seguindo a classificação de De Haan e Sturm (1994), duas características do sistema político são especialmente importantes para a análise da influência do sistema político de um país e sua política de gastos. A primeira é o grau de instabilidade eleitoral. Mais especificamente, esse problema refere-se ao grau de rotatividade do controle político entre partidos com propostas antagônicas. Seriam situações onde, por exemplo, partidos de direita são sucedidos por partidos de esquerda e estes, por sua vez, sucedidos por partidos de direita e assim por diante.

A segunda característica é o grau de polarização política. Polarização política, aqui, tem uma conotação um pouco diferente da noção utilizada até o momento. Agora, polarização política significa, em termos mais técnicos, a diferença entre as funções objetivo dos partidos ou dos grupos que eles representam. Em outras palavras, diferenças entre as funções de preferência dos partidos.

Esse ponto do estudo aqui proposto é muito importante, por se tratar de uma variante bastante sutil da abordagem da propriedade comum dos recursos. A hipótese defendida aqui é a de que países com alto grau de polarização política e instabilidade devem apresentar déficits maiores do que países que não possuem essas duas características institucionais.

É bem verdade que as referidas características não são institucionais no sentido que estamos usando aqui, ou seja, de regras do jogo. Mesmo assim, apresentamos seus impactos por estarem intimamente relacionadas com a abordagem teórica que estamos utilizando. Os governantes aumentam seus gastos hoje porque internalizam somente uma parcela dos custos (os custos dos aumentos de impostos e redução de oferta de bens públicos só recairão sobre ele se esse for reeleito). Temos um problema de vinculação

conseguem aumentar a relação valor do repasse/ habitantes. Shikida (1998) faz uma boa análise do caso no estado de Minas Gerais.

de responsabilidades. *O componente institucional neste ponto é a possibilidade legal de vincular receita futura através da emissão de dívida pública hoje.* Vejamos um modelo para clarear essa idéia e posteriormente voltaremos a essa discussão:

O modelo proposto por Alesina e Tabellini (1990) tenta desenvolver uma teoria positiva de política de dívida pública. O artigo abandona a hipótese de que a política fiscal é controlada por um planejador central benevolente que visa maximizar o bem-estar do consumidor representativo. Ao invés disso, os autores consideram uma economia com dois *policymakers* com diferentes objetivos que se alternam no poder, dados os resultados das eleições.

Esse modelo, ao contrário dos modelos de déficits baseados em noções como ilusão fiscal e eleitores irracionais, estabelece que os indivíduos são racionais e completamente informados da sua condição de agente econômico e político. Além disso, o horizonte temporal dos políticos e o fator de desconto coincidem com os do resto da economia.

O principal ponto do artigo é perceber que, na presença de discordância entre os *policymakers* atuais e os *policymakers* futuros, a dívida pública é utilizada estrategicamente pelos governos para influenciar as escolhas do seu sucessor. Discordâncias entre governantes (*policymakers*) que se alternam no poder e a incerteza quanto a quem irá ocupar o cargo no futuro eximem o governante atual de internalizar todo o custo por deixar dívidas para o seu sucessor. Como resultado, o estoque de dívida pública de equilíbrio tende a ser maior do que o socialmente ótimo. Em outras palavras, é a discordância dos eleitores quanto ao tipo de governante que preferem no poder, e não sua miopia (por sofrer de ilusão fiscal, por exemplo), que gera déficits maiores.

Antecipando, os resultados do modelo sugerem que o nível de equilíbrio da dívida pública tende a ser maior quanto: (1) maior o grau de polarização entre as alternativas de governo; (2) maior é a chance do governo atual não ser reeleito; (3) mais difícil for para reduzir o nível de consumo do governo.

Vamos à apresentação do modelo propriamente dito. Os autores consideram uma economia fechada composta por um grande número de indivíduos agindo como consumidores, trabalhadores e eleitores. Todos eles são nascidos no início do período zero e têm o mesmo horizonte temporal. O indivíduo i tem a seguinte função objetivo:

$$(3.1.2-1) \quad w^i = E_0 \left\{ \sum_{t=0}^T \delta^t \left[u(c_t^i) + v(x_t^i) + \alpha_i h(g_t) + (1 - \alpha_i) h(f_t) \right] \right\}; \quad 1 > \delta > 0$$

em que c é consumo privado; x é lazer; g e f são dois bens públicos distintos em termos per capita; e δ é o fator de desconto. As funções $u(\cdot)$, $v(\cdot)$ e $h(\cdot)$ são contínuas, no mínimo três vezes continuamente diferenciáveis, estritamente crescentes e estritamente côncavas. Os indivíduos diferenciam-se somente pelas suas preferências em relação ao consumo dos dois bens públicos e sua discordância é parametrizada pelo coeficiente α_i .

Cada consumidor é dotado de uma unidade de tempo, que é dividida entre trabalho e lazer. O trabalho pode ser transformado na proporção de um para um em produto não estocável. O governo pode impor um imposto proporcional sobre a renda do trabalho, τ_t , idêntico entre os consumidores. Assim, a restrição orçamentária intertemporal do consumidor é:

$$(3.1.2-2) \quad \sum_{t=0}^T \bar{q}_t c_t \leq \sum_{t=0}^T \bar{q}_t (1 - \tau_t)(1 - x_t)$$

e \bar{q} é o valor presente no momento zero de uma unidade de produto no momento t , isto é, $\bar{q}_t = \prod_{i=1}^t q_i$, q_i sendo o inverso da taxa de juro real bruta no período i e $\bar{q}_0 = 1$. Sem perda de generalidade, os autores assumem, daqui por diante, que os consumidores não possuem dívida pública. Assumindo alíquota de imposto idêntica para todos os consumidores, o subscrito i de c e x podem ser abandonados, uma vez que todos os consumidores irão escolher os mesmos níveis de consumo privado e lazer.

Sem qualquer tipo de custo, o governo pode transformar produtos produzidos pelo setor privado em dois bens públicos não estocáveis g e f . Assim, em cada período, o governo escolhe o nível e a composição do consumo público, as alíquotas de impostos e o montante de recursos que tomará emprestado (ou emprestará) dos (aos) consumidores. O governo só pode emitir dívidas com taxa de juros fixa e com maturidade de um período¹³. Outro fato é a inexistência de risco de moratória, havendo o comprometimento de todo o governo a honrar as dívidas deixadas pelos seus antecessores. A restrição de recursos em termos per capita é:

$$(3.1.2-3) \quad c_t + x_t + g_t + f_t \leq 1 \quad t : 0, 1, \dots, T.$$

Dois partidos políticos, D e R, podem chegar ao poder. Esses partidos são vistos como representantes de diferentes grupos de pressão, isto é, diferentes grupos de consumidores. Como todos os consumidores fazem escolhas idênticas no que se refere a

¹³ Ver nota de rodapé 4, página 405.

consumo e lazer, os partidos diferem somente na composição do consumo público. As preferências dos partidos são representadas da seguinte forma:

$$(3.1.2-4) \quad W^D = E_o \left\{ \sum_{t=0}^T \delta^t [u(c_t) + v(x_t) + h(g_t)] \right\}$$

$$(3.1.2-5) \quad W^R = E_o \left\{ \sum_{t=0}^T \delta^t [u(c_t) + v(x_t) + h(f_t)] \right\}$$

Define-se o partido D como o partido do consumidor com $\alpha_i = 1$ e o partido R como o partido do consumidor com $\alpha_i = 0$. Essa hipótese simplifica a álgebra. Posteriormente, os resultados serão generalizados para o caso em que ambos os grupos consomem parcelas distintas dos dois bens. As preferências dos dois partidos não mudam ao longo do tempo e uma proibição imposta previne a entrada de um novo partido.

As eleições ocorrem no início de cada período, sendo assim, cada período é visto como um mandato. Os resultados das eleições são incertos: o partido D é eleito com probabilidade P e o partido R é eleito com probabilidade (1-P). Num primeiro momento, P é assumido como uma constante exógena. O artigo desenvolve o caso em que P é determinado endogenamente. Aqui não apresentaremos tal sofisticação.

O consumidor representativo (para o caso de decisões econômicas privadas) resolve (3.1.2-2) e (3.1.2-3) tomando o processo estocástico que determina $\{\tau_i\}$, $\{g_i\}$ e $\{f_i\}$ como dados. Como os impostos sobre a renda são os mesmos para todos os consumidores, a solução desse problema é caracterizada por:

$$(3.1.2-6) \quad u_c(c_t)(1 - \tau_t) = v_x(x_t)$$

$$(3.1.2-7) \quad q_t u_c(c_t) = \delta E_t u_c(c_{t+1})$$

em que u_c e v_x representam as derivadas de $u(\cdot)$ e $v(\cdot)$ com respeito aos seus argumentos. Em (3.1.2-7), o operador de esperança reflete a incerteza sobre a política de tributação futura.

Realizada a apresentação do modelo, mostraremos, a seguir, as suas primeiras conclusões. Os autores destacam que não existe outra forma para que o governo atual interfira nas políticas de tributação e gastos dos seus sucessores, a não ser via dívida pública. O modelo é resolvido via programação dinâmica para garantir que a solução é um equilíbrio seqüencialmente racional do jogo em que cada governo joga contra o seu sucessor e contra o setor privado.

Cada grupo maximiza sua própria função objetivo, (3.1.2-4) ou (-5), sujeitas às restrições dadas por (3.1.2-3), (-6) e (-7). Os resultados são: (1) o partido D oferta somente o bem g e o partido R, somente o bem f ; (2) para um dado déficit fiscal, ambos os partidos escolhem a mesma alíquota de impostos e o mesmo nível de consumo público, apesar de gastarem em bens diferentes. Assim, para um dado déficit, o consumo privado e o lazer são idênticos sob qualquer um dos partidos.

Estes dois resultados, juntamente com a restrição (3.1.2-3), permite-nos reescrever o problema de otimização estático encarado pelo partido que está no poder como segue: sendo b_t a dívida governamental no início do período t :

$$(3.1.2-8) \quad \text{Max}_{c_t, x_t} [u(c_t) + v(x_t) + h(1 - c_t - x_t)], \text{ sujeito a:}$$

$$(3.1.2-9) \quad H(b_{t+1}, b_t, c_t, x_t) = (c_t - b_t)u_c(c_t) + \delta u_c(c_{t+1})b_{t+1} - (1 - x_t)v_x(x_t) \geq 0$$

Esse problema é resolvido para os dados b_t e b_{t+1} . A restrição orçamentária dada por (-9) foi obtida pela substituição de (-6) e (-7) em uma forma dinâmica de (-2), para eliminar τ_t e todos os valores de c e x datados em $t+1$ ou depois. O governo não escolhe diretamente x e c : ele escolhe impostos e gastos públicos, afetando x e c indiretamente. No decorrer do artigo, os autores assumem que o ponto ótimo é um ponto interior do conjunto de possibilidades. A condição de primeira ordem (quando o partido D está no poder) implica:

$$(3.1.2-10) \quad H_x(h_g - u_c) = H_c(h_g - v_x),$$

e H_i denota a derivada de H com relação à variável i . A condição de segunda ordem é assumida para ser satisfatória (nota 9, página 407).

A condição de primeira ordem (-10) e as restrições (-3) e (-9) implicitamente definem as escolhas ótimas de consumo privado, consumo público e lazer no período t como funções de b_t e b_{t+1} , que são indicados como

$$c^*(b_t, b_{t+1}), x^*(b_t, b_{t+1}), g^*(b_t, b_{t+1}) \equiv f^*(b_t, b_{t+1}).$$

Sem perda de generalidade os autores assumem que, no ponto ótimo, a função de oferta de trabalho é positivamente inclinada. Essa hipótese é suficiente para garantir algumas propriedades de c^* , x^* , g^* e f^* ¹⁴.

¹⁴ A seção 1 do apêndice, no artigo original, apresenta resultados bastante úteis em relação a c^* , x^* , g^* e f^* .

A solução desse problema de otimização estático define a utilidade indireta de ambos os partidos no período t como uma função da dívida no início e no fim do período. Os autores indicam essa função para o partido que está no poder como $R^e(b_t, b_{t+1})$. Essa função é idêntica para os dois partidos, dado que $g^* = f^*$ e ambos os partidos escolhem a mesma alíquota de imposto. Seja $R^N(b_t, b_{t+1})$ a função utilidade do partido que não está no poder em t :

$$(3.1.2-11) \quad R^N(b_t, b_{t+1}) = u(c^*(b_t, b_{t+1})) + v(x^*(b_t, b_{t+1})) \\ = R^e(b_t, b_{t+1}) - h(g^*(b_t, b_{t+1})).$$

Essa análise culmina com o lema 3.1.2-1, a seguir.

Lema 3.1.2-1: $R^e(b_t, b_{t+1})$ é estritamente decrescente em b_t e estritamente côncava em b_t e b_{t+1} . $R^N(b_t, b_{t+1})$ é estritamente crescente em b_t . Ambos R^e e R^N são contínuos e diferenciáveis¹⁵.

A seguir, apresentaremos os resultados desse problema quando temos um planejador social no poder com as seguintes características: (1) ele é reeleito com probabilidade 1 em cada período; (b) ele adota como suas preferências a média ponderada das preferências dos cidadãos.

Proposição 3.1.2-1: Em equilíbrio, um planejador social segue a regra de orçamento equilibrado (balanced budget) em cada período, mesmo que não sejam possíveis acordos críveis (*binding*).

As questões referentes a preferências (característica b) não serão apresentadas por não serem o objeto central da análise que estamos fazendo aqui. Maiores detalhes podem ser vistos no artigo.

Nesse momento apresentaremos os impactos da alternância de governo na política de gastos do mesmo. Os autores apresentam dois casos. O primeiro com horizonte temporal limitado a dois períodos. O segundo é o caso de horizonte infinito. Ambos chegam ao mesmo resultado, portanto, só apresentaremos o primeiro caso.

No último período (período 1) ambos os partidos coletam a mesma receita de impostos, já que ambos herdaram a mesma dívida e precisam chegar ao fim do período com a dívida zerada. Assim, no período zero, encaram a incerteza a respeito de τ_1

¹⁵ A prova do lema 3.1.2-1 está disponível na seção dois do apêndice do artigo. Nós não a apresentaremos aqui.

(alíquota de imposto). Disto segue que a alíquota de imposto e as funções $R^e(\cdot)$ e $R^N(\cdot)$ definidas na seção 3, são independentes de P .

Suponha que o partido D está no poder no início do período zero. A quantidade de dívida que esse partido escolhe deixar no período 1, (b_1) pode ser encontrada resolvendo o seguinte problema (lembre-se que $b_0 = 0$):

$$(3.1.2-19) \quad \text{Max}_{b_1} V(0) = R^e(0, b_1) + \delta [PR^e(b_1, 0) + (1-P)R^N(b_1, 0)]$$

A condição de primeira ordem pode ser escrita como:

$$(3.1.2-20) \quad R_2^e(0, b_1) = -\delta [PR^e(b_1, 0) + (1-P)R_1^N(b_1, 0)].$$

Assume-se que as condições de segunda ordem são satisfatórias. O lado esquerdo de (-20) é a utilidade marginal de deixar dívidas para o futuro no período zero. O lado direito é o custo marginal esperado, amanhã, por ter herdado a dívida, descontado até o presente por δ . A equação (-20) implicitamente define o nível de equilíbrio da dívida, \bar{b}_1 , como uma função de P .

Proposição 3.1.2-2: \bar{b}_1 é uma função estritamente decrescente em relação a probabilidade do partido que está no poder no período zero ser reeleito.

Intuitivamente, o aumento da probabilidade de reeleição aumenta o custo marginal de emitir dívida (lado direito de (-20)). Para ver por que, note que o custo de deixar dívida para o governo seguinte é composto por duas parcelas: as distorções tributárias futuras associadas ao aumento de impostos e a redução do consumo. A segunda emerge somente se o governante que está no poder for reeleito e pode escolher o nível de consumo de bens públicos desejado. Assim, quanto maior a probabilidade de reeleição, maior é o custo associado à política de deixar grandes déficits para o sucessor, e, por isso, a dívida de equilíbrio é menor. Em outras palavras, deixar dívidas para serem pagas pelo seu sucessor é uma forma de forçar que esse pague a conta e gaste menos em bens públicos que o governo atual.

Agora iremos tratar do segundo ponto proposto nesta parte do capítulo: a polarização política ou, em outras palavras, as diferenças nas funções objetivos dos governantes. Os autores iniciam generalizando as funções objetivos dos dois grupos de forma que ambos tenham interesse em consumir dos dois bens públicos.

$$(3.1.2-21) \quad W^D = \sum_{t=0}^T \delta^t [u(c_t) + v(x_t) + \alpha h(g_t) + (1-\alpha)h(f_t)]$$

$$(3.1.2-22) \quad W^R = \sum_{t=0}^T \delta^t [u(c_t) + v(x_t) + (1-\alpha)h(g_t) + \alpha h(f_t)]$$

para qualquer $1 > \alpha > 0$. Os autores consideram o caso $1/2 < \alpha < 1$ (o caso alternativo é completamente simétrico). Os autores assumem um nível mínimo de $K > 0$ para a provisão dos dois bens públicos. Assim, eles impõem que $f \geq k > 0$ e $g \geq k > 0$. Essas restrições devem refletir limitações institucionais ou tecnológicas que restringem a flexibilidade do processo de decisões governamentais.

Os resultados são sumarizados pelos autores (não apresentam maiores detalhes) como segue:

- (1) Se as restrições sobre g e f são válidas, no sentido de que cada partido oferta a quantidade mínima do bem que gosta menos, o resultado é generalizado diretamente.
- (2) Se nenhuma das restrições são efetivas, um viés em relação ao déficit surge se a seguinte condição sobre a função $h(\cdot)$ vale: $\lambda(g) \equiv -h_{gg} / (h_g)^2$ é decrescente em g . Essa condição é mais forte, segundo os autores, do que aversão ao risco absoluto decrescente, mas é válida para uma grande variedade de funções de utilidade utilizadas, como a função poder.

Nos dois casos, os autores dizem que é possível mostrar que quanto maior for α , maior é o viés em direção ao déficit. Como valores elevados de α significam maior polarização política, pode-se estabelecer:

Proposição 3.1.2-3: Quanto maior é o grau de polarização entre os partidos maior é o viés em direção ao déficit (A prova não está disponível).

Provas mais detalhadas das implicações da polarização na estratégia de gastos dos governos podem ser vistas em Tabellini e Alesina (1990). Um segundo artigo que também apresenta um modelo estabelecendo relações entre diferenças nas funções objetivos dos grupos (aqui chamamos de polarização) e resultados fiscais é Persson e Svensson (1989). Entretanto, eles consideram um caso em que dois governantes (*policymakers*) divergem quanto ao nível de gasto e não quanto à sua composição, como no caso tratado aqui. Eles mostram que governos liberais (que desejam gastos públicos menores) podem optar por deixar dívidas como forma de forçar governos “trabalhistas” (que desejam gastar mais) a gastarem menos¹⁶. Por outro lado, os “trabalhistas” podem deixar um superávit para o seu sucessor liberal.

¹⁶ A terminologia Americana é invertida. Partidos com preferência por gastos públicos menores são ditos Conservadores. Partidos com preferência por gastos públicos elevados são ditos liberais.

No caso estudado aqui, quando a divergência é na composição dos gastos o viés em direção a maiores déficits é inevitável, independente de qual partido está no poder. Os resultados apresentados contribuem para explicar por que países diferentes perseguem políticas de gastos distintas, mesmo vivendo em condições econômicas similares. De forma mais geral, o que estamos tentando dizer aqui é que o déficit fiscal é um produto agregado resultante dos conflitos políticos entre diferentes grupos de pessoas. Alguns testes econométricos, como os apresentados por Roubini e Sachs (1989a,b) não rejeitam as hipóteses propostas nesse estudo.

Grilli, Masciandaro e Tabellini (1991) apresentam um teste econométrico que tenta confirmar algumas hipóteses. Uma delas é a de que a frequência com que governos são substituídos é negativamente correlacionada com o nível de gastos. As outras duas hipóteses se referiam à durabilidade e estabilidade dos governos. Num primeiro teste, somente a variável frequência confirma a hipótese. Após relaxar-se o conceito de “mudança significativa” de governo a variável estabilidade mostrou-se negativamente correlacionada, e significativamente diferente de zero, com o nível de gastos. Isso sugere que quanto mais estável for ambiente político, menor é o incentivo que os governos têm a gastar.

Como foi colocado no início da seção, o leitor pode se perguntar se características como polarização e instabilidade política podem ser vistas como instituições políticas. Realmente elas não podem ser vistas como instituições no mesmo sentido que aplicamos para o federalismo, multipartidarismo, etc. É válido lembrar que o componente institucional, visto como regra do jogo, é a possibilidade de vinculação de receita futura através da emissão de dívida no presente.

É bem verdade que pouco pode se fazer, em termos de política de governo, para solucionar esse tipo de problema¹⁷. Mas de qualquer forma, vale mostrar que, às vezes, uma parcela do déficit, ou da política de gastos adotada por um país ao longo do tempo pode ser resultado da estrutura de incentivos gerada por características como instabilidade e polarização política.

¹⁷ A lei de Responsabilidade Fiscal, implantada no Brasil, tenta agir neste ponto. Impedir que governos vinculem receitas futuras via emissão de dívida durante os seus mandatos.

3.2 O Impacto de Governos de Coalizão sobre os Gastos Públicos.

Assim, como alguns dos pontos apresentados anteriormente, os impactos do número de indivíduos envolvidos no processo de decisão dos gastos públicos está intimamente ligado à existência de um *trade-off* entre benefícios políticos e custos econômicos. Quando a eliminação do déficit fiscal exige políticas de aumento da carga tributária, ou outras políticas que tenham implicações distributivas, os diferentes grupos socio-econômicos agem no sentido de fazer com que a maior parte do custo do aumento de impostos recaia sobre os grupos aos quais ele não pertence. Esse processo leva a uma “guerra de atritos” em que aquele que resistir por mais tempo à disputa da divisão dos custos paga a menor parcela da conta.

Existem alguns testes empíricos que buscam comprovar a relação entre desagregação dos “tomadores de decisão” e aumentos dos gastos públicos. Posteriormente iremos apresentá-los e teceremos comentários sobre as suas conclusões. Num primeiro momento, o nosso interesse será apresentar um modelo que dê fundamentação teórica a nossa proposta.

Utilizaremos para o nosso propósito, o modelo apresentado por Alberto Alesina e Allan Drazen (1991). O modelo foi desenvolvido com o objetivo de estudar os determinantes político-econômicos que fazem com que governos posterguem a adoção de programas de ajustamento fiscal. Ao fazer isso, o modelo também capta a relação que queremos estabelecer aqui: de que conflitos de interesses entre os tomadores de decisão levem a déficits maiores. Em outras palavras, isso significa que governos de coalizão tendem a gerar maiores déficits do que governos majoritários.

Diferentemente de estudos relativos à dinâmica pré-estabilização, que assumem o momento da mudança de política como exógeno (ex. Sargent e Wallace, 1981; Drazen e Helpman, 1987, 1990), esse artigo argumenta que o momento da estabilização e, principalmente, o seu atraso não são facilmente entendidos em modelos nos quais os planejadores sociais são vistos como maximizadores do bem-estar do agente representativo. Muito pelo contrário, a heterogeneidade dos agentes é fundamental para explicar essa dificuldade na implementação de políticas de estabilização. Como foi dito anteriormente, o atraso na implementação de políticas de estabilização, em muitos casos, é resultado de uma “guerra de atritos” entre diferentes grupos socioeconômicos com objetivos conflitantes no que se refere a alocação dos

custos da estabilização. O programa de estabilização só é posto em prática quando os conflitos distributivos são resolvidos, ou seja, quando alguns grupos aceitam conceder poderes a outros grupos para decidirem sobre a divisão dos custos do programa. Obviamente os grupos que concedem pagam a maior parcela dos custos.

O modelo que será apresentado aqui visa mostrar o atraso nas políticas de estabilização devido à existência de uma “guerra de atritos” e deriva o tempo esperado da estabilização como função de várias características da economia, incluindo parâmetros que tentam capturar os efeitos da polarização política, efeitos causados por problemas na distribuição de renda, entre outros. Nós iremos nos ater na discussão relativa à polarização política. Espera-se que quanto mais polarizado for o ambiente político do país (utiliza-se o grau de concentração dos custos como indicador), maior é o período de instabilidade.

A abordagem teórica está relacionada à literatura de jogos dinâmicos entre autoridades fiscais e monetárias com objetivos conflitantes (Sargent, 1986; Tabellini, 1986,1987; Loewy, 1988). Nessa literatura, uma “guerra de atritos” é jogada entre as autoridades fiscal e monetária. Como resultado, obtém-se uma combinação de políticas fiscal e monetária instáveis, até que uma das partes conceda¹⁸. Essa opção, segundo os autores, é justificada por duas evidências. A primeira, refere-se à hipótese de independência entre autoridades fiscal e monetária. Isso não é uma verdade na maioria dos países que apresentam instabilidade fiscal elevada. A segunda é a diferença entre as funções objetivos das partes que constituem o governo. Aqui considera-se a heterogeneidade diretamente¹⁹.

Obviamente, nenhum modelo sozinho é capaz de explicar todas as questões que causam impacto no tempo necessário para um país alcançar seu equilíbrio macroeconômico. Entretanto, existem evidências históricas que suportam a idéia de que, em muitos casos de descontrole fiscal, as disputas referentes à alocação dos custos do programa de estabilização são as causas da postergação da adoção de uma mudança de política.

Evidências de casos ocorridos depois da Primeira Guerra Mundial são dadas por Alesina (1988, apud Alesina e Drazen, 1991, p. 1172) e Eichengreen (1990, apud Alesina e Drazen, 1991, p. 1172). Charles Maier (1975, apud Alesina e Drazen, 1991, p.

¹⁸ Ver Backus e Driffill (1985a,b), Tabellini (1988) e Kennam e Wilson (1988, apud Alesina e Drazen, 1991, p. 1171).

¹⁹ Ver Rogoff (1985).

1172) sugere que a Inglaterra conseguiu reagir se recuperando mais rapidamente do seu déficit fiscal do que a França, porque tinha um partido (Partido Conservador) com maioria absoluta. A França, por sua vez, tinha uma estrutura política extremamente fragmentada. Algumas evidências mais recentes podem ser vistas em Roubini e Sachs (1989a,b), Giavazzi e Pagano (1990) e Giavazzi e Spaventa (1988) para países da OCDE e em Dornbush e DePablo (1989, apud Alesina e Drazen, 1991) para países da América Latina.

Essa literatura também sugere que quando ocorre a estabilização, ela coincide com uma consolidação política. Uma das partes passa a ser politicamente dominante. Com isso, pode ocorrer da divisão dos custos da estabilização ser muito desigual. Normalmente, a maior parte do ônus recai sobre as classes mais pobres, tornando esse processo regressivo. Como é possível ver, existe tanto suporte teórico como empírico para a abordagem proposta pelos autores. O próximo passo é apresentarmos o modelo propriamente dito.

Os autores consideram uma economia como em Drazen e Helpman (1987, 1990) na qual o governo está operando com um déficit positivo (inclusive na conta de serviços) implicando uma dívida governamental crescente²⁰. A estabilização consiste em um aumento de impostos que elimina o déficit, a partir de então a dívida do governo passa a ser constante. Os autores assumem que até o momento em que se estabelece o acordo da repartição do ônus do aumento de impostos entre os grupos de interesse, as ações do governo estão limitadas a métodos de financiamento público altamente ineficientes. Em particular, monetização do déficit, gerando alta inflação. O nível de financiamento distorcivo e a perda de bem-estar associada ao aumento da dívida pública são percebidos de forma distinta entre os diferentes grupos socio-econômicos. Essa diferença na percepção dos custos da estabilização é o ponto chave da argumentação proposta pelos autores.

Um segundo tipo de custo associado à manutenção da “guerra de atritos” é o custo político. Para um grupo escapar de pagar a maior parcela do custo ele tem que mobilizar esforços que influenciem os resultados do processo legislativo.

Os benefícios da estabilização derivam do fato de políticas altamente distorcivas e ineficientes serem eliminadas. Nesse sentido, a estabilização beneficia a

²⁰ Como estão considerando uma economia com produto constante, isso é equivalente a uma taxa crescente de dívida/PIB.

todos. A diferença no benefício está no fato do aumento dos impostos não distorcivos não serem distribuídos de forma igualitária.

Consideremos então uma economia aberta e pequena que necessita de recursos externos para financiar seus gastos não cobertos pelas suas receitas. A economia é composta por um determinado número de grupos de interesse heterogêneos que diferem entre si na perda de bem-estar associada aos métodos de financiamento do governo antes da estabilização.

Até $t = 0$, o orçamento governamental é equilibrado, tendo o governo uma dívida externa constante ao nível $b_0 \geq 0$. Em $t = 0$, um choque ocorre, reduzindo as receitas disponíveis. De $t = 0$ até a data da estabilização, uma fração $(1 - \gamma)$ dos gastos do governo (inclusive o pagamento de juros) é coberta por emissão de dívida, e uma fração γ é coberta por impostos distorcivos. O importante aqui não é o fato de γ ser fixo, mas o fato de ser positivo. Chamando de g_0 o nível de gastos, de $t = 0$ até a mudança de política, a dívida $b(t)$ evolui de acordo com

$$(3.2.1) \quad b(t) = (1 - \gamma)[rb(t) + g_0]$$

onde r é a taxa constante de juros internacional. Os impostos, antes da data da estabilização, são

$$(3.2.2) \quad \tau(t) = \gamma[rb(t) + g_0].$$

A equação (3.2.1) pode ser resolvida de forma a gerar o seguinte resultado

$$(3.2.3) \quad b(t) = b_0 e^{(1-\gamma)rt} + \frac{g_0}{r} (e^{(1-\gamma)rt} - 1).$$

Isso implica que (3.2.2) pode se escrita como

$$(3.2.4) \quad \tau(t) = \gamma \bar{b}^{(1-\gamma)rt}$$

em que $\bar{b} \equiv b_0 + g_0 / r$, que pode ser visto como o valor presente descontado dos pagamentos futuros para qualquer valor de γ diferente de zero, antes e depois da estabilização.

A estabilização implica um aumento de impostos suficiente para coibir o crescimento da dívida. Sendo assim, os impostos praticados a partir da data da estabilização T são

$$(3.2.2') \quad \tau(T) = rb(T) + g_T$$

e g_T é o nível de gastos após a estabilização. Se, por simplicidade, assume-se $g_T = g_0$, (3.2.2') passa a ser

$$(3.2.4') \quad \tau(T) = r\bar{b}e^{(1-\gamma)rT}.$$

As equações (3.2.3 e .4) implicam que, antes da estabilização, tanto a dívida como os impostos distorcivos crescem exponencialmente. Do momento da estabilização em diante, o nível da dívida é constante. Em T, os impostos pulam para o patamar estabelecido em (3.2.4') e permanecem constantes dali por diante.

Um acordo que resulte em estabilização implica que os impostos $\tau(T)$ sejam repartidos entre os diferentes grupos de interesse. Por simplicidade, os autores assumem a hipótese de que existem somente dois grupos de interesse²¹. O perdedor assume uma parcela $\alpha > \frac{1}{2}$ do custo dos impostos em T. O vencedor assume uma fração $1-\alpha$. A fração, propriamente dita, não é barganhada, ela é um parâmetro dado que visa capturar o grau de polarização da sociedade. Um valor de α próximo de 1 representa um alto grau de polarização, ou falta de coesão política.

Os diferentes grupos de interesse diferem uns dos outros em relação às perdas de bem-estar que cada um sofre em função da incidência dos impostos. Os autores indexam a perda do grupo i através de θ_i , e θ é descrito por uma função distribuição $F(\theta)$, com limites inferior e superior $\underline{\theta}$ e $\bar{\theta}$; θ_i é conhecido somente pelo próprio grupo, os demais grupos só conhecem a função distribuição $F(\theta)$. Também por simplicidade, assume-se que a perda de utilidade gerada pelos impostos distorcivos, K_i , é linear no nível de impostos, qual seja

$$(3.2.5) \quad K_i(t) = \theta_i \tau(t).$$

Generalizações quanto a K_i poderiam ser feitas, mas os resultados qualitativos não seriam alterados. Desta forma, optou-se pela apresentação do modelo simplificado.

O fluxo de utilidade depende do consumo (c), gastos do governo (g), e dos custos. Os autores deixam a dependência em relação aos gastos do governo implícita, uma vez que g é constante ao longo do tempo. Essa dependência é importante para discussões referentes à viabilidade (*feasibility*). O nível de renda, y , é assumido, na maior parte do artigo, como sendo constante entre os indivíduos. Os possíveis efeitos de questões referentes à distribuição de renda no tempo de espera para a estabilização são abordados posteriormente no artigo. No presente trabalho, não efetuaremos tal

demonstração. O fluxo de utilidade do grupo i é, portanto, linear no consumo e é representado da seguinte forma

$$(3.2.6) \quad u_i(t) = c_i(t) - y - K_i(t).$$

A subtração de y na função de utilidade é simplesmente uma normalização. O nível de renda é assumido como sendo elevado em relação ao pagamento de juros sobre a dívida. A importância dessa hipótese será esclarecida posteriormente. Após a estabilização, $K_i = 0$, os impostos deixam de ser distorcivos. Por simplicidade, o subscrito da função u_i será suprimido.

Cada grupo maximiza a *utilidade presente esperada descontada* através da escolha de um comportamento de consumo ao longo do tempo e uma data para consentir e concordar em pagar uma parcela α dos impostos se outro grupo ainda não consentiu. O fluxo de utilidade antes da estabilização é denotado por $u^D(t)$ e a utilidade ao longo da vida do perdedor e do vencedor a partir da data da estabilização são $V^L(T)$ e $V^W(T)$, respectivamente. Se a estabilização ocorre na data T , as utilidades ao longo da vida do perdedor e do vencedor podem ser descritas como

$$(3.2.7) \quad U^j(T) = \int_0^T u^D(x) e^{-rx} dx + e^{-rT} V^j(T) \quad \text{e } j = W, L$$

onde a taxa de desconto iguala a taxa de juros r . A utilidade esperada, como função da data de concessão T_i é a soma de $U^W(X)$ multiplicado pela probabilidade de seu oponente consentir em X , para todo $X \leq T_i$, e $U^L(T_i)$ multiplicado pela probabilidade do seu oponente não conceder em T_i . Denotando por $H(T)$, a distribuição do momento ótimo do oponente conceder (isso é, obviamente, endógeno) e $h(t)$, a sua função densidade, a utilidade esperada como função de t é:

$$(3.2.8) \quad \begin{aligned} EU(T_i) &= [1 - H(T_i)] U^L(T_i) + \int_0^{T_i} U^W(x) h(x) dx \\ &= [1 - H(T_i)] \left[\int_0^{T_i} u^D(x) e^{-rx} dx + e^{-rT_i} V^L(T_i) \right] \\ &\quad + \int_{x=0}^{x=T_i} \left[\int_0^x u^D(z) e^{-rz} dz + e^{-rx} V^W(x) \right] h(x) dx. \end{aligned}$$

A trajetória de consumo e T_i são escolhidos para maximizar (3.2.8).

²¹ A generalização pode ser feita facilmente se mantemos a hipótese de parcela exogenamente fixas: se um grupo concorda em pagar um parte $\alpha > 1/n$, cada um dos outros grupos pagará $(1-\alpha)/(n-1)$ do custo. Ainda é possível sofisticar a análise. Comentários são feitos na nota 11, pg. 1176.

Denote por c^D, c^L , e c^W o consumo antes da estabilização, depois da estabilização para o perdedor e depois da estabilização para o vencedor, respectivamente. Assumindo que cada um dos grupos paga a metade dos impostos antes da estabilização, a restrição orçamentária ao longo do tempo é:

$$(3.2.9) \quad \int_0^T c^D(x) e^{-rx} dx + \int_T^\infty c^L(x) e^{-rx} dx = \int_0^T \left(y - \frac{1}{2} \gamma \bar{b} e^{(1-\gamma)rx} \right) e^{-rx} dx \\ + \int_T^\infty \left(y - \alpha \bar{b} e^{(1-\gamma)rT} \right) e^{-rx} dx$$

$$(3.2.10) \quad \int_0^T c^D(x) e^{-rx} dx + \int_T^\infty c^W(x) e^{-rx} dx = \int_0^T \left(y - \frac{1}{2} \gamma \bar{b} e^{(1-\gamma)rx} \right) e^{-rx} dx \\ + \int_T^\infty \left(y - (1-\alpha) r \bar{b} e^{(1-\gamma)rT} \right) e^{-rx} dx$$

As trajetórias de consumo abaixo são claramente possíveis (os autores impõem a condição que garante que o consumo é sempre positivo)

$$(3.2.11a) \quad c^D(t) = y - \frac{\gamma}{2} r \bar{b} e^{(1-\gamma)rT} \quad 0 \leq t \leq T$$

$$(3.2.11b) \quad c^L(t) = y - \alpha r \bar{b} e^{(1-\gamma)rT} \quad t \geq T$$

$$(3.2.11c) \quad c^W(t) = y - (1-\alpha) r \bar{b} e^{(1-\gamma)rT} \quad t \geq T$$

O fluxo de utilidade, antes da estabilização, pode ser descrito como:

$$(3.2.12) \quad u_i^D(t) = -\frac{\gamma}{2} r \bar{b} e^{(1-\gamma)rT} - K_i \\ = -\gamma \left(\frac{1}{2} + \theta_i \right) \bar{b} e^{(1-\gamma)rt}$$

que é o efeito renda dos impostos mais a perda de bem-estar crescente pelo fato dos impostos serem distorcivos.

Com consumo constante após a estabilização, a utilidade descontada V^j ($j = W, L$) é simplesmente o fluxo de utilidade constante para cada grupo, dividido por r . Usando (3.2.11) e (3.2.6) (onde $K_i = 0$ após a estabilização), obtém-se:

$$(3.2.13) \quad V^W(T) - V^L(T) = (2\alpha - 1) \bar{b} e^{(1-\gamma)rT}$$

que é o valor presente descontado do excesso de imposto que o perdedor tem que pagar comparado ao que está pagando o ganhador.

O momento ótimo de concessão, T_i , para um grupo que tenha custo θ_i , agora pode ser determinado²². Os autores resolvem primeiro para o caso em que os problemas dos serviços da dívida são ignorados e após mostram como a solução é modificada quando esse problema é explicitamente considerado.

Primeiro, assume-se que $\underline{\theta} > \alpha - \frac{1}{2}$. O sentido econômico dessa suposição será discutido no momento oportuno. Como a distribuição $H(T)$ não é conhecida, a equação (3.2.8) não pode ser utilizada diretamente. Entretanto, mostrando que T_i é monotônico em θ_i , pode-se derivar a relação entre $H(T)$ e o conhecido $F(\theta)$, em outras palavras, $1 - H(T) = F(\theta)$.

Lema 3.2.1: $T'_i(\theta_i) < 0$.

Intuitivamente, o lema nos diz que quanto maior for a percepção do custo pelo grupo i , antes este aceita conceder.

O que está se buscando agora é encontrar um equilíbrio de Nash simétrico, no qual o comportamento de concessão de cada grupo seja descrito pela mesma função $T(\theta)$. Nesse equilíbrio, se todos os grupos seguem o comportamento descrito por $T(\theta)$, o grupo i encontra o seu momento ótimo de conceder de acordo com $T(\theta)$. Assim, a data esperada para a estabilização é o T esperado mínimo, com as expectativas dadas por $F(\theta)$. É possível termos equilíbrio assimétrico, mas esse ponto não é objetivo do estudo e não será estendido (para maiores detalhes sobre o assunto ver Fudenberg e Tirole, 1986).

Proposição 3.2.1: Existe um equilíbrio de Nash simétrico, com o comportamento ótimo de cada grupo descrito por uma função de concessão $T(\theta)$, em que $T(\theta)$ é implicitamente definida por

$$(3.2.14) \left[-\frac{f(\theta)}{F(\theta)} \frac{1}{T'(\theta)} \right] \frac{2\alpha - 1}{r} = \gamma \left(\theta + \frac{1}{2} - \alpha \right)$$

e a condição inicial de fronteira

$$(3.2.15) T(\bar{\theta}) = 0$$

O lado direito da equação (3.2.14) é o custo sofrido por esperar mais um instante para conceder. O lado esquerdo é o ganho esperado por aguardar mais um momento para conceder, que é o produto entre a probabilidade condicional de que o

²² Essa derivação segue Bliss e Nalebuff (1984, apud Alesina e Drazen, 1991, p. 1178).

oponente conceda e o ganho apropriado caso o oponente conceda. A concessão acontece quando o custo de esperar de um dos grupos iguala o seu ganho esperado por aguardar mais um momento.

A importância da suposição $\underline{\theta} > \alpha - \frac{1}{2}$ deve ficar clara nesse momento. Se um grupo tem um custo θ , tal que $\theta + \frac{1}{2} < \alpha$, o grupo sempre preferiria esperar do que conceder, já que o custo de viver em uma economia instável (não estabilizada) e pagar metade (no caso de $n=2$) da carga tributária seria sempre inferior ao custo pago no caso de ser o perdedor. Ou seja, o momento ótimo de conceder desse grupo, $T(\theta)$, seria infinito. A condição acima garante que a estabilização ocorre em um horizonte finito com probabilidade 1.

Se relaxarmos a hipótese de que $\underline{\theta} > \alpha - \frac{1}{2}$, é possível que nenhum grupo conceda espontaneamente, implicando que a estabilização só ocorreria através de uma intervenção governamental. A intervenção citada aqui ocorreria em uma data limite estabelecida pelo governo (o governo ameaça impor impostos distorcivos de forma a incentivar que uma das partes conceda), um ponto limite T^* , associado a um custo θ^* , tal que $T^* = T(\theta^*)$. A existência de uma data limite em T^* significa que grupos com custos próximos a θ^* , mas acima deste (isso é, concederiam antes que T^*), agora podem esperar até T . Isto pode ocorrer porque nessa data, quando o governo aumentar os impostos para cobrir o déficit, existe uma probabilidade de $\frac{1}{2}$ da parcela maior da conta recair sobre o outro grupo. Essa regra cria incentivos ao grupo “mais fraco” (que concederia antes) a postergar a sua decisão de conceder. Formalmente, definida $\tilde{\theta} > \theta^*$ como o custo quando o grupo é indiferente entre ser o estabilizador (conceder) em $\tilde{T} = T(\tilde{\theta})$ e esperar até T^* para ser o estabilizador com probabilidade $\frac{1}{2}$ ²³.

Dadas as datas de concessão como funções de θ , a data esperada para a estabilização é o mínimo T possível, sendo as expectativas dadas por $F(\theta)$. Com n jogadores a probabilidade de que um θ seja o máximo (e portanto $T(\theta)$ o mínimo) é sua densidade, $f(\theta)$, multiplicada pela probabilidade de que nenhum outro θ seja maior,

²³ A adição da ameaça governamental não altera as estratégias dos grupos com $\theta > \tilde{\theta}$, uma vez que T^* é crescente em y e \tilde{T} é crescente em T^* , \tilde{T} é crescente em y .

$[F(\theta)]^{n-1}$, multiplicado por n . Com $n=2$, o T mínimo esperado (isso é, a data esperada da estabilização) é

$$(3.2.16) T^{SE} = 2 \int_{\underline{\theta}}^{\bar{\theta}} T(x) F(x) f(x) dx.$$

Realizada a apresentação do modelo, e antes de demonstrarmos o impacto da desagregação política na eliminação do déficit, algumas considerações quanto à importância da heterogeneidade dos agentes nesse modelo devem ser elucidadas. Em primeiro lugar, vale lembrar que se os agentes não fossem heterogêneos, cada um deles saberia antecipadamente que seria o estabilizador. Uma vez percebido isso, os agentes, ou grupos, optariam por estabilizar imediatamente, dado que existe um custo em postergar essa data. Para complementar, é importante destacar que a heterogeneidade sozinha não é suficiente para postergar a estabilização. É preciso que exista incerteza sobre o custo de espera dos outros grupos. Se um grupo sabe que possui o maior custo de espera, a estratégia ótima desse grupo é estabilizar imediatamente. Intuitivamente, a estabilização é postergada porque cada grupo de interesse acredita que um outro grupo irá conceder primeiro.

As demonstrações apresentadas e discutidas até o momento nos possibilitam extrair um subproduto deste modelo. Poderemos agora demonstrar o impacto da coesão política no processo de eliminação do déficit.

Proposição 3.2.2: Se $\alpha = \frac{1}{2}$, a estabilização ocorre imediatamente; quanto maior for a distância entre α e $\frac{1}{2}$, mais distante está a data esperada da estabilização.

A diferença na parcela paga por cada grupo de interesse no processo de estabilização pode ser interpretada como o grau de coesão política em uma sociedade. Países com α próximo de $\frac{1}{2}$ podem ser vistos como tendo alto grau de coesão política, pois cada um dos dois grupos aceita pagar a metade da conta. Quanto mais próximo de 1 for α , menos coesão política há, e maior é o ganho por esperar que algum grupo pague a maior parte do ônus.

Esse resultado, bastante intuitivo, sugere que existem relações entre o grau de instabilidade política e os resultados macroeconômicos. Alguns testes empíricos buscam confirmar essa suposição. A referência clássica é o artigo de Nouriel Roubini e Jeffrey Sachs (1989b). O artigo busca analisar a evolução do tamanho dos governos e dos déficits de países da OCDE. Os autores identificam três momentos distintos. O primeiro é o aumento dos gastos governamentais nos anos 70, seguido por uma segunda etapa de

aumento dos déficits dos governos após 1973. Por fim, o processo reverte a partir dos anos 80.

Os autores sugerem três fatores como os responsáveis pelo aumento nos gastos dos governos: (1) ajustamentos a metas de gastos de longo prazo; (2) efeitos negativos não antecipados, como os choques do petróleo de 73 e 79; e, por fim, o aumento na taxa de desemprego. Percebe-se, porém, que os países possuem metas de longo prazo para a relação gastos/produto muito distintas uma das outras. O que estaria causando essa diferença? Os autores sugerem dois fatores: (1) o grau de dispersão política (dada pelo número de partidos na coalizão governamental, por exemplo)²⁴; e (2) a participação relativa de representantes de partidos de esquerda no governo. O primeiro fator é importante, principalmente, porque, em governos de coalizão, os representantes agem através da estratégia de ajuda mútua para garantirem maiores gastos nos seus redutos eleitorais (*logrolling agreements*). Isto é, “eu voto na aprovação do projeto que visa gastos no seu reduto eleitoral e você vota no projeto que destina recursos para o meu reduto eleitoral”.

Existe um terceiro fator, que merece atenção, que é o grau de garantia de renda (assistência social) para grupos chaves da sociedade. Os autores sugerem que países com mecanismos de indexação salarial são aqueles que mantêm maiores programas de garantia de renda operando sobre o orçamento. Esse ponto não será alvo de estudos mais detalhados por julgarmos que ele não se enquadra corretamente em nenhum dos grupos segregados aqui. Entretanto, destacamos que a análise desse fator merece maior atenção em estudos futuros.

Não entraremos nos detalhes da apresentação do modelo testado, uma vez que esse não é o objetivo do trabalho. Para nós, o mais importante são os resultados obtidos. Vamos a eles então. Os resultados indicam, com alto grau de significância, que países com maior participação relativa de partidos de esquerda no governo apresentam uma parcela maior de gastos governamentais em relação ao seu produto. O grau de desagregação política também parece ter um efeito positivo no tamanho dos gastos do governo, assim como a variável que capta o grau de indexação salarial. Somente a regressão que contém as duas variáveis (índice de desagregação e índice de indexação salarial) juntas apresenta problemas de significância, mas isso provavelmente por essas variáveis serem correlacionadas, conforme interpretação dos autores. Roubini e Sachs

²⁴ A importância de instituições políticas nos resultados fiscais dos países já havia sido mencionada em Roubini e Sachs (1989a).

vão além, e dizem que essa correlação não parece ser casual. Ambos, os sistemas de representação proporcional e o alto grau de indexação salarial, sugerem uma divisão de poder político e social entre os vários grupos de interesse organizados que competem pelos recursos.

A importante conclusão desse estudo, que deve ser ressaltada, é que apesar do déficit ser afetado por fatores econômicos cíclicos como as crises do petróleo, por exemplo, o tamanho do déficit (metas de longo prazo) está relacionado com fatores políticos. As metas de gastos públicos em relação ao produto interno (gastos/PIB) variam bastante, dada a estrutura política dos países. A redução do déficit requer consenso político, pelo menos entre os membros do governo. É possível perceber que tal consenso é mais difícil de ser alcançado em uma coalizão governamental multipartidária, e que o fato de não alcançar esse consenso quanto ao uso dos recursos orçamentários pode explicar porque tais países experimentaram tamanho aumento na relação dívida/PIB.

Os resultados do estudo apresentado são criticados por Edin e Ohlsson em um artigo de 1991. Os autores ressaltam que, apesar de concordarem com as hipóteses do trabalho, não concordam com a implementação do modelo em dois pontos. O primeiro ponto refere-se ao índice de desagregação proposto por Roubini e Sachs. O segundo diz respeito à dificuldade na interpretação dos coeficientes de variáveis qualitativas como as propostas pelos autores (além disso teria um problema de medida dessas variáveis).

Edin e Ohlsson sugerem um novo método de estimação para o modelo e chegam à conclusão de que não existem evidências que suportem a hipótese de que o grau de desagregação política tenha algum impacto na capacidade dos governos para eliminar déficits. Para eles, o efeito captado pelo modelo de Roubini e Sachs é fundamentalmente devido ao fato de governos minoritários terem pouca capacidade para reduzirem déficits. Os mesmos ainda concluem dizendo que é a dificuldade de negociação no legislativo o maior obstáculo para se reduzir o déficit, e não a negociação no de governo (desagregação interna).

O resultado deste estudo não inviabiliza a conclusão de Roubini e Sachs. O que ele diz é que a maior parte do impacto sobre o déficit é dado pelo fato do governo ser minoritário. Outros estudos não aceitam nem essa hipótese. Esse é o caso do estudo realizado por De Haan e Sturm (1994).

Uma contribuição importante foi dada por Kontopoulos e Perotti (1999). Nesse estudo os autores questionam os métodos de medida de desagregação utilizados até

então. Roubini e Sachs associam valores progressivos a governos com maioria absoluta de um partido, coalizões pequenas, coalizões grandes (mais de quatro partidos) e, por fim, governos minoritários. Três críticas são feitas aos métodos correntes. O primeiro é que essa medida não tem suporte teórico e pode não estar relacionado com a noção de fragmentação. Não há garantia clara de que governos minoritários, formados por vários partidos, sejam necessariamente mais fragmentados do que governos em que um partido tem ampla maioria. A segunda crítica diz respeito à grande discrepância existente entre os métodos de medida utilizados até o momento (Ex. Roubini e Sachs (1989b) vs. De Haan e Sturm (1994)). A terceira é o fato de não mencionarem desagregação no executivo.

Kontopoulos e Perotti (1999) utilizam duas unidades de medida de dispersão facilmente mensuráveis e de interpretação mais fáceis (segundo eles). A medida de fragmentação política é dada pelo número de partidos políticos na coalizão e a medida de fragmentação no executivo, chamada de “tamanho do gabinete”, é dada pelo número do que os autores chamam de ministros de despesa (todos os ministros exceto o ministro da fazenda).

Os resultados, para um grupo de países da OCDE, apresentam uma relação forte e robusta entre o número de ministros de despesa e o nível de gastos dos governos, principalmente em períodos que incluem choques macroeconômicos grandes. O número de partidos na coalizão também é significativamente diferente de zero, mas um pouco menos robusto, mesmo assim confirma a hipótese proposta.

Podemos notar que, em essência, esses trabalhos (exceto De Haan e Sturm, 1994) chegam a resultados muito próximos, mesmo sendo estimados por métodos bastante distintos uns dos outros. Esses resultados, somados à conclusão do modelo teórico apresentado aqui, são evidências fortes que reforçam a veracidade das hipóteses propostas nesse estudo.

Em alguns momentos da nossa exposição fizemos referência a questões referentes a multipartidarismo. Quando falamos de governos de coalizão, multipartidarismo está relacionado ao processo de formação das coalizões e suas implicações para os resultados das ações políticas. Drazen (2000) distingue dois enfoques de análise do processo de formação de coalizões. O primeiro é o enfoque baseado em Teoria dos Jogos e o segundo é o que Laver e Schofield (1991) chamam de “tradição política européia”.

Os resultados alcançados, sob o enfoque baseado em Teoria dos Jogos, estão primordialmente relacionados ao trabalho seminal de Riker (1962), *The Theory of Political Coalitions*. Esse trabalho utiliza a teoria da barganha para estudar a formação de coalizões. Os resultados indicam que sistemas multipartidários irão de fato convergir para dois partidos ou duas coalizões de tamanhos similares. Um conceito fundamental para isso é o de formação de “coalizões vencedoras mínimas” (minimum winning coalition), justificadas pelo fato das coalizões vencedoras desejarem dividir os ganhos do poder com o menor número possível de participantes.

Austen-Smith e Banks (1988) consideram um modelo com três partidos competindo sob um sistema eleitoral de votação proporcional, em que coalizões podem ser formadas após a eleição. A principal característica do equilíbrio é que, dadas as posições políticas dos partidos, somente sua colocação relativa na votação (primeiro, segundo ou terceiro) é que importa para a formação da coalizão. Se nenhum partido obtém a maioria absoluta dos votos, os partidos que ficaram em primeiro e terceiro é que formarão a coalizão.

Sob esse enfoque, a existência de um sistema multipartidário não gera um resultado muito distinto de um sistema com apenas dois partidos. Entretanto, a análise tem que considerar com mais ênfase a diversidade de propostas políticas entre os partidos que formam a coalizão. É a discordância de objetivos políticos, ou dos grupos que cada partido representa, que pode gerar resultados econômicos distintos entre governos majoritários e de coalizão, como sugerem os resultados de alguns dos testes empíricos apresentados anteriormente (assim como o modelo de guerra de atrito).

Muitos modelos, pela necessidade de se impor restrições que permitam torná-los implementáveis, dão ênfase ao número de partidos e não consideram adequadamente as questões referentes à diversidade de projetos políticos entre os partidos que formam a coalizão. Essa simplificação pode resultar em resultados que vão de encontro ao que estamos argumentando aqui.

Se os partidos que formam a coalizão defendem grupos de interesses próximos, é bem provável que os resultados econômicos se aproximem bastante dos resultados alcançados por governos majoritários. Por outro lado, se os grupos de interesse forem distintos (não tão distintos que inviabilizem a coalizão), o conflito de interesses interno à coalizão pode acabar gerando resultados distantes dos alcançados sob governos majoritários (mais estáveis).

O segundo enfoque destaca que a formação de coalizões, conforme o enfoque da Teoria dos Jogos, só é possível se os partidos forem coesos, ou seja, se movimentarem em bloco (todos os seus integrantes participam ou não da coalizão). Caso os partidos ajam de forma fracionada, esse raciocínio pode não ser verdadeiro.

Quanto aos resultados econômicos, alguns autores, entre eles Laver e Schofield (1991) e Lupia e Strøm (1995) argumentam que estes variam de acordo com as preferências dos ministros que coordenam a coalizão. Eles argumentam ainda que a visão corrente que defende que governos de coalizão são mais instáveis do que governos majoritários é muito simplista, uma vez que existem diversos exemplos de governos de coalizão que têm se mantido estáveis desde o final da Segunda Guerra Mundial (Alemanha, Áustria e Luxemburgo, são os exemplos citados).

As conclusões quanto aos impactos de sistema multipartidários, tanto no que tange a formação das coalizões como seus impactos nos resultados econômicos, parece um pouco conturbada e indefinida. Admitimos, porém, que essa importância pode ser marginal, sendo mais ilustrativa a análise da estabilidade da coalizão.

3.3. Outras Instituições Políticas e Seus Impactos sobre os Gastos:

Existem outras instituições políticas que merecem referência. Os impactos de Instituições como Regras Eleitorais e Regimes Políticos ainda são alvo de debates que permanecem sem uma conclusão sólida. Nessa seção do trabalho, realizaremos alguns comentários e faremos uma breve análise destas instituições. A análise desenvolvida aqui está baseada no trabalho de Persson e Tabellini (2000).

3.3.1 Regras Eleitorais:

A análise de regras eleitorais é importante para esse trabalho porque afeta os mecanismos de incentivo dos políticos ao tomarem suas decisões de gastos. Os autores identificam duas regras de eleição: (1) eleições majoritárias e (2) eleições proporcionais.

Na discussão proposta pelos autores, a competição eleitoral se dá entre dois candidatos com comportamento oportunista e *rent-seeking* (tomadores de renda). Os candidatos elaboram suas estratégias de campanha tentando seduzir os eleitores com

promessas acerca de: produção de bens públicos, que beneficiam a todos, produção de bens públicos, que beneficiam a determinados grupos, ou ainda decidem se apropriar (eles mesmo) da renda. As questões principais, no que se refere a regras eleitorais, são: (1) como políticos interessados em vencer a eleição escolhem entre as estratégias acima?, (2) como as regras eleitorais moldam suas escolhas? E é precisamente sobre essa segunda questão que vamos centrar a nossa análise.

Os autores fazem uma distinção entre eleições em “distritos únicos” (single-districts) e “distritos múltiplos” (multiple-district). Para eles, o primeiro grupo tem eleições proporcionais e o segundo, eleições majoritárias, apesar dessa distinção ser diferente da comumente aceita na literatura sobre o assunto. Sistemas eleitorais variam muito entre si, cada qual com características próprias, dessa forma, o modelo de competição eleitoral com dois partidos apresentado, infelizmente, é incapaz de captar todas essas diferenças.

Em suas conclusões, os autores destacam que, sob qualquer uma das duas regras eleitorais analisadas, bens públicos são ofertados em quantidade menor do que a quantidade socialmente ótima, os políticos se apropriam de uma parcela positiva da renda e que eleitores influentes se beneficiam dos processos de redistribuição de renda. Entretanto, as regras eleitorais geram algumas diferenças. Eleições majoritárias induzem os políticos a prestarem mais atenção em eleitores de distritos eleitorais marginais. Comparado aos resultados sob eleições proporcionais, isso induz menos oferta de bens públicos, mas uma distribuição de renda em direção a distritos considerados marginais. Eleições majoritárias também reduzem o volume de renda apropriada pelos políticos (políticos são penalizados pelos eleitores em caso de gastos desnecessários). Do ponto de vista normativo, o resultado é ambíguo, uma vez que eleições proporcionais ofertam mais bens públicos, mas por outro lado, permitem que políticos se apropriem de mais renda, o que não é desejável.

A grande questão mostrada pelo modelo, no que se refere as políticas de gastos dos governos, é que os regimes eleitorais não causam nenhum tipo de impacto sobre a restrição orçamentária pública. Ou seja, as regras eleitorais, por si só, não são capazes de tornarem as restrições orçamentárias dos governos rígidas ou frouxas. Desta forma, o seu impacto recai puramente sobre a distribuição dos gastos. Isso é: entre bens público que beneficiam todos os cidadãos, bens públicos que beneficiam determinados grupos de interesse, ou apropriação de renda pelos políticos.

Vejam os resultados empíricos indicam. Persson e Tabellini (1999a) consideram uma amostra com mais de quinze democracias em 1990. Controlando outras variáveis econômicas e sociais, eles encontraram que os gastos em bens públicos (tais como educação, segurança, transporte e saúde), como percentual do produto, é menor em países com eleições majoritárias. Os resultados, entretanto, não são robustos, pois são afetados pela escolha da amostra e especificação do modelo. Persson e Tabellini (1999b) também encontraram evidências fracas quanto às diferenças entre os gastos totais dos governos com diferentes regras eleitorais. Resultados preliminares, para os mesmos dados, também controlando as outras variáveis econômicas e sociais, indicam que governos eleitos sob a regra majoritária gastam mais em consumo governamental e menos em transferências (como percentual do PIB) do que governos eleitos sob a regra de proporcionalidade.

Milesi-Ferretti, Perotti, e Rostagno (1999, apud Persson e Tabellini, 2000, p. 219) estudaram um modelo de dados de painel dos gastos de governos de países pertencentes à OCDE de 1960 em diante. Eles relacionaram o tamanho e a composição dos gastos governamentais a diferentes medidas de proporcionalidade, obtendo resultados que corroboram as hipóteses estabelecidas aqui. Ou seja, o grau de transferências é positivamente relacionado com o grau de proporcionalidade das eleições. Resultados similares foram encontrados por Baqir (1999, apud Persson e Tabellini, 2000, p. 219) para uma amostra de estados americanos.

Os resultados empíricos também nos levam a concluir que o impacto das regras eleitorais é muito mais forte no que se refere à alocação dos gastos do que ao tamanho dele. Tudo indica que o impacto no tamanho do gasto, se houver, é apenas marginal. A seguir faremos uma análise similar para regimes políticos.

3.3.2 Regimes Políticos

A análise dos impactos de regimes políticos na estrutura de incentivos dos governos e, mais especificamente, na política de gastos deste, da mesma forma, que a análise anterior, se dá em um ambiente onde existem três conflitos no processo de barganha política: (1) conflito entre eleitores e políticos, quanto à renda agregada; (2)

entre os eleitores, quanto à distribuição da renda; e (3) entre os políticos, quanto à distribuição da renda.

A análise recai sobre os diferentes resultados que são alcançados quando tentam-se resolver os conflitos mencionados acima, em diferentes estruturas institucionais, nesse caso, sob regimes políticos distintos. Os dois regimes analisados aqui são o presidencialismo-constitucional e o parlamentarismo. Os autores centram sua análise em duas características desses regimes: regras de alocação e manutenção de poder de propor políticas²⁵.

O presidencialismo é tido como um regime em que o poder de propor políticas é mais disperso, uma vez o congresso se organiza em comitês que detêm força nessa decisão. O parlamentarismo, por sua vez, tem esse poder concentrado nas mãos dos ministros. Desta forma, o poder pertence a pessoas ligadas à coalizão governamental.

No que se refere à manutenção do poder de propor, o parlamentarismo exige a formação de coalizões estáveis, uma vez que nesse regime político o congresso tem poderes para derrubar o governante (primeiro ministro). No presidencialismo, a manutenção do poder não depende tanto de coalizões estáveis, pois o congresso não detém poderes para derrubar o presidente eleito sob a alegação de discordância de políticas. Feitas estas observações, podemos ver que governos parlamentaristas possuem incentivos à formação de coalizões estáveis, ou seja, como chamam os autores, é um regime de coesão legislativa. O presidencialismo, por sua vez, não tem o mesmo incentivo para manter coalizões fortes.

Vejamos agora que tipo de impactos nas políticas governamentais são resultado de separação de poderes e das instituições que geram mais ou menos coesão legislativa. Os resultados, baseados nos modelos apresentados por Persson, Roland e Tabellini (1997, 1998) e Diermeier e Feddersen (1998), indicam que os dois regimes são associados a políticas bastante distintas. A separação de poderes no presidencialismo resulta em governos menores com menos desperdícios e menos redistribuição de renda, mas com gastos insuficientes (em relação ao ponto socialmente ótimo) em bens públicos. Intuitivamente, a separação de poderes permite que os eleitores controlem os políticos, e isso reduz os gastos e modera a carga tributária. O alto grau de conflito entre os políticos, por outro lado, impossibilita que estes internalizem os benefícios da provisão de bens públicos.

²⁵ Huber (1996) e Diermeier e Feddersen (1998) acrescentam a discussão questões referentes a manutenção da coalizão governamental.

A coesão legislativa no regime parlamentar, por sua vez, induz governos maiores, com mais impostos e mais gastos, mas também mais gastos em bens públicos e redistribuição de benefícios entre os diversos grupos de eleitores. Intuitivamente, existe agora mais cooperação entre os políticos, o que aumenta os gastos e a tributação.

Em termos normativos, o que se pode afirmar é que governos presidencialistas tendem a desperdiçar menos, pela sua capacidade de controlar os gastos dos políticos. Por outro lado, governos parlamentaristas tendem a prover bens público em quantidades mais próximas ao socialmente ótimo.

Persson e Tabellini (1999b) encontraram evidências empíricas de que governos parlamentares são maiores do que governos presidencialistas para uma amostra de mais de quinze países desenvolvidos e em desenvolvimento. Controlando renda per capita, grau de abertura da economia e a composição da idade, raça e língua da população, assim como outras variáveis socioeconômicas, o gasto público é menor em governos presidencialistas em torno de 10% do PIB, comparado aos governos parlamentaristas.

Dizer que governo parlamentares gastam mais, não significa que eles geram déficits sucessivos. Pela análise feita até o momento, tudo indica que diferentes regimes políticos, por si só, não possuem capacidade de afetar a restrição orçamentária dos governos. O que estamos querendo frisar nesse momento é que, aparentemente, não é o fato do governo ser presidencialista ou parlamentarista que lhe dá a condição de ter restrição orçamentária rígida ou frouxa, mesmo que o regime político afete os incentivos que os governos têm para gastar.

Outra conclusão a que o teste chegou é que governos parlamentares gastam mais em bens públicos do que governos presidencialistas. O teste confirmou, portanto, o que o modelo teórico proposto indicava.

Percebe-se, até o momento, que existe um *trade-off* entre as instituições. O resultados sob ambos os regimes políticos no que tange à oferta de bens públicos, rendas apropriadas pelos políticos, etc., diferem do ponto considerado ótimo. Enquanto um regime (presidencialismo) induz mais competição entre os políticos e maior controle de suas ações por parte dos eleitores gerando, como resultado, menor utilização de recursos pelos políticos e baixa oferta de bens públicos, o outro regime (parlamentarista) induz maior volume de gastos em bens públicos e permite, em contrapartida, uma apropriação de renda maior por parte dos políticos. Qual deles é melhor? Segundo os autores, depende da situação. O regime parlamentarista deve ser

preferido pelos eleitores em que o maior problema é a oferta de bens público, por exemplo.

O estudo que estamos desenvolvendo se preocupa primordialmente em analisar que tipo de instituições geram os incentivos e permitem que governos gerem déficits fiscais sucessivos e persistentes por perceber os recursos públicos como um bem comum. A análise feita nessa última seção do capítulo três trata sobre duas instituições políticas, regras eleitorais e regimes políticos, que influenciam as ações dos governos nas suas políticas de gastos. No que se refere às regras eleitorais, os modelos estudados (mesmo que não apresentados) e as evidências empíricas nos levam a concluir que o seu impacto é muito mais na alocação dos gastos (transferências ou bens públicos) do que propriamente no tamanho dele. Não existe suporte para afirmarmos que uma regra ou outra é a melhor para ser adotada por governos que visam reduzir seus déficits via mudança de incentivos no ambiente político. Se houver algum impacto, ele é marginal.

Quanto aos regimes políticos, o impacto no tamanho do gasto (mas não déficit) público é um pouco mais direto, tanto teoricamente quanto empiricamente há evidência disso. Constatou-se que governos parlamentares tendem a ser maiores do que governos presidencialistas. O que nos importa, porém, é sabermos se algum desses regimes permite que a restrição orçamentária do governo se torne frouxa, ou seja, permita que este gere déficit. A análise feita indica que não. Existe uma evidência empírica irrefutável que corrobora essa conclusão. Se analisarmos diversos governos, desenvolvidos ou em desenvolvimento, veremos que existem governos presidencialistas altamente deficitários e outros superavitários, da mesma forma governos parlamentares deficitários e governos parlamentaristas superavitários.

Isso tudo indica que, se pensarmos em termos de responsabilidade fiscal, tanto regras de eleição quanto regimes políticos possuem importância marginal, se comparados com os impactos analisados nos itens anteriores: federalismo, fragmentação política (multipartidarismo) e possibilidade de vinculação de receitas entre governos. A análise desenvolvida nesse capítulo sugere que as principais questões referentes ao impacto de instituições políticas na busca de disciplina fiscal dos governos passa pela compreensão dos impactos causados pela estrutura de incentivos gerada pelas instituições citadas acima.

3.4 Conclusão do Capítulo

Nesse capítulo, fizemos a análise de algumas instituições políticas e seus efeitos sobre as decisões de gasto dos governos. Consideramos três arranjos institucionais: (1) o impacto do sistema federalista; (2) a possibilidade de vinculação de receitas futuras em um ambiente de alta instabilidade e polarização política; e (3) a existência de fragmentação política. Uma breve análise também foi feita sobre o impacto de regras eleitorais e regimes políticos.

O impacto do sistema federalista deve ser analisado sob diversos ângulos. O modelo utilizado como base para a nossa análise faz uma série de segregações. Primeiramente, a preocupação é analisar os impactos gerados pelo grau de centralização fiscal. São diferenciadas três situações: (1) centralização fiscal (governo central responsável pela totalidade dos recursos), (2) descentralização fiscal (governos locais responsáveis pela totalidade dos recursos gerados na sua região), (3) descentralização fiscal parcial com competição por recursos. Num segundo momento, introduz-se na análise os impactos combinados do grau de centralização fiscal e monetário. A segregação é a seguinte: (1) centralização fiscal e monetária, (2) descentralização fiscal e centralização monetária, e (3) descentralização fiscal e monetária.

Temos dois grandes resultados. O primeiro refere-se à descentralização fiscal. A existência de autonomia administrativa e financeira, juntamente com a possibilidade de existir competição fiscal entre os governos locais, parece induzir à rigidez fiscal. O modelo mostrou que, em um mundo com imperfeições, a competição fiscal pode servir como um acordo estratégico para coibir a disposição do governo a efetuar gastos ineficientes.

O segundo resultado diz respeito à ligação entre o grau de centralização das instituições monetárias e fiscais. No modelo analisado, descentralização fiscal e centralização monetária são associados a restrições orçamentárias rígidas. Centralização fiscal e monetária pode levar a restrições orçamentárias frouxas e inflação elevada e descentralização monetária está associado a restrições orçamentárias frouxas e inflação elevada.

A descentralização fiscal, por si só, não garante rigidez fiscal. É necessário que não exista a possibilidade de financiamento dos governos locais via emissão monetária. O sistema federalista, quando respeita as características do federalismo pró-mercado,

parece ser um instrumento forte para induzir rigidez fiscal. Um país que permite a competição entre as suas regiões, estimulando a alocação eficiente dos recursos públicos, e mantém mecanismos que impeçam o afrouxamento das suas restrições orçamentárias (impossibilidade de emitir dívida e moeda), parece criar as condições necessárias para que os custos da superutilização dos recursos públicos sejam plenamente internalizadas pelos agentes econômicos.

O segundo ponto analisado se refere aos efeitos da possibilidade de vinculação de receitas entre diferentes mandatos em um ambiente com elevado grau de polarização (diferença nas funções de utilidade dos governos) e instabilidade política (grande rotatividade de partidos no poder). Em um ambiente institucional com essas características a dívida pública tende a ser utilizada estrategicamente pelos governos para influenciar as escolhas futuras do seu sucessor. A discordância entre governantes que se alternam no poder e a incerteza quanto a quem irá ocupar o cargo no futuro criam incentivos para que o governo atual não internalize todo o custo por deixar dívidas para o seu sucessor.

O resultado disto é o acúmulo de um estoque de dívida pública, no equilíbrio, maior do que o socialmente ótimo. As constatações empíricas são bastante contundentes, reforçando a idéia de que países com ambiente político estável e com políticas de gasto semelhantes entre os partidos tendem a ter déficits menores.

As implicações da fragmentação política aparecem quando a eliminação do déficit exige políticas de aumento de carga tributária, ou outras políticas que tenham implicações distributivas. Nesses momentos os diferentes grupos socioeconômicos agem no sentido de fazer com que a maior parte do custo do ajustamento recaia sobre os grupos aos quais ele não pertence. O resultado desse processo leva ao que se chama de “guerra de atritos”, em que aquele grupo que resistir por mais tempo à disputa da divisão dos custos paga a menor parcela da conta. As fontes de fragmentação podem ser duas: (1) número de partidos na coalizão (influenciado pela existência de vários partidos), e (2) grau de estabilidade intrapartidário. Além disso, as disputas podem se dar no nível interno de governo (disputa entre os ministros), entre o governo e o legislativo ou ainda entre os próprios membros do legislativo.

Aparentemente, o grau de fragmentação política não tem impacto direto no montante de recursos alocados no orçamento. O seu impacto está relacionado à possibilidade de resposta a choques que reduzem as receitas ou aumentam as despesas de forma surpreendente. Em um ambiente político pouco fragmentado (o governo é

majoritário, por exemplo), a resposta a esses choques tende a ser mais rápida do que em ambiente muito fragmentado. Como no modelo aceitamos a hipótese de que, antes do choque, o país está com suas contas equilibradas (receitas = despesas), a ocorrência deste implica o surgimento de déficit. Quanto mais tempo demorar o governo para reequilibrar as suas contas, maior é o custo para a sociedade em função do aumento do déficit.

O trabalho feito, neste capítulo, deve sofrer uma ressalva. Em termos práticos, é extremamente difícil e custoso para os países efetuarem mudanças na sua estrutura política. Mais ainda, existem características políticas que não podem ser alteradas simplesmente por ações de governos como, por exemplo, polarização e instabilidade política. Mesmo sabendo que essas variáveis afetam negativamente a estrutura de incentivos do governo quanto a sua política fiscal, pouco ou nada pode ser feito para solucionar esse problema. Nesse caso especificamente, a medida seria impedir que governos pudessem vincular receitas futuras através da emissão de dívida com vencimento na legislatura do próximo governante. Entretanto, existem casos onde dilatar os prazos das dívidas que estão sendo contraídas são positivos. Casos de financiamentos de obras de infra-estrutura, por exemplo, em que o volume de recursos é grande e as taxa de juros e condições de pagamento são boas.

A fragmentação política é outro ponto complicado. O que fazer para tornar as coalizões mais estáveis? Poderíamos pensar em uma reforma partidária. Muito da instabilidade das coalizões pode ser fruto de disputas e/ou discordâncias partidárias. Se existissem menos partidos, os acordos poderiam ser mais facilmente mantidos. Isso não é necessariamente verdadeiro. Existem casos em que coalizões entre diversos partidos distintos são estáveis e duradouras. Por outro lado, existem partidos que não conseguem gerar acordos estáveis nem mesmo internamente. A reforma partidária pode ser uma alternativa, mas, com toda a certeza, ela não é garantia de criação de coesão política.

Implementar o federalismo pró-mercado também não é uma tarefa fácil. Sair de um quase-federalismo, em que existe transferência de recursos entre as diferentes esferas de governo, para um federalismo pró-mercado, como o discutido aqui, envolve mudanças na legislação tributária, mudança na relação entre os governos locais, entre outras coisas. O fato de ser um processo complicado, entretanto, não impede que se busque progressivamente mudanças no sentido de melhorarmos as instituições vigentes.

Por estas e outras razões, Alesina e Perotti (1995) afirmam que a análise das instituições orçamentárias é um campo mais fértil de estudos relacionados ao

comportamento de gastos dos governos. No próximo capítulo, buscaremos trabalhar este aspecto.

4 Instituições Orçamentárias

Ao final da análise desenvolvida no capítulo anterior, concluímos que algumas instituições políticas podem ser responsáveis por parte da situação fiscal dos países. Ao mesmo tempo, verificamos que, para efeito de política econômica, é muito difícil para os governos agirem sobre essas variáveis. Alesina e Perotti (1995) reconhecem a importância das instituições políticas, mas destacam que, aparentemente, os modelos baseados em instituições orçamentárias foram aqueles que melhor responderam às questões que estes propuseram: (1) por que alguns países acumularam grandes déficits e outros não? (2) por que esse aumento no déficit ocorreu nos últimos vinte anos e não antes?

Mas o que são “instituições orçamentárias”? Segundo a definição dada em Alesina e Perotti (1996), instituições orçamentárias são todas as regras e regulações sob as quais o orçamento é preparado, aprovado e implementado. Nessa continuação da nossa análise, estaremos preocupados em ver se o procedimento orçamentário tem efeitos macroeconômicos significantes sobre o equilíbrio orçamentário. Mais uma vez, Alesina e Perotti propõem duas questões que servirão como metas para o nosso trabalho: (1) em que grau as instituições orçamentárias explicam os resultados de políticas fiscais? As instituições orçamentárias podem explicar porque alguns países têm maior dificuldade para ajustarem suas contas do que outros? (2) quais são os procedimentos orçamentários mais efetivos para garantir responsabilidade fiscal?

Podemos diferenciar entre dois grupos de instituições. O primeiro são leis que estabelecem metas numéricas para o orçamento. O segundo são regras que estabelecem os procedimentos a serem seguidos nas diversas etapas do orçamento. O melhor exemplo de lei que estabelece metas numéricas é a lei de orçamento equilibrado. Entretanto, alguns argumentos reforçam a idéia de que estas leis geram resultados subótimos. O primeiro está relacionado com políticas de estabilização. Políticas anticíclicas keynesianas pregam redução de impostos e aumento de gastos em recessões e aumento de impostos e redução de gastos em momentos de expansão econômica. Leis que estabelecem metas numéricas para o orçamento impossibilitam esse tipo de

“ajustamento fino”, por isso, a utilização desse tipo de arcabouço institucional para alcançar disciplina fiscal sofre algumas críticas dos defensores de políticas keynesianas.

O segundo argumento teórico contra essa idéia é a teoria de *tax smoothing*, apresentada por Barro (1979) e Lucas e Stokey (1983). Segundo essa teoria, déficits e superávites orçamentários poderiam ser utilizados para “suavizar” os custos associados à utilização de uma política tributária discricionária. Ou seja, déficits seriam permitidos nos momentos em que os gastos estão excepcionalmente elevados, como períodos de guerra, calamidades naturais, outras emergências ou quando a receita está momentaneamente baixa. Em compensação, em períodos normais superávites orçamentários seriam acumulados. Desta forma, diminui-se a necessidade de alterações constantes nas alíquotas de impostos ou na base tributária. Procedimentos como esses são extremamente custosos em função de toda a negociação política envolvida e dos custos econômicos decorrentes da dificuldade de planejamento de longo prazo para firmas e indivíduos. Assim, a utilização de metas numéricas restringiria muito a utilização do orçamento para fins de implementação de política do tipo *tax smoothing*.

Teoricamente, poderíamos pensar em uma lei de orçamento equilibrado “contingencial”, ou seja, com cláusulas que permitissem algum tipo de *tax smoothing*. Entretanto, um argumento bastante claro no debate de “regras vs discricção” é que regras devem ser simples para evitar que todo o aparato legal se torne inoperante. Além disso, existe um custo muito alto de monitoramento dos casos. No momento em que se dá a possibilidade de desvios à regra, abre-se a possibilidade ao comportamento oportunista dos agentes. Para evitar isso, faz-se necessária a criação de uma estrutura de monitoramento muito forte e portanto custosa.

Alesina e Perotti (1996) argumentam que leis de orçamento equilibrado não são necessárias nem suficientes para garantir disciplina fiscal. Eles defendem que procedimentos apropriados não requerem metas numéricas para alcançar disciplina fiscal, desta forma mantém-se a flexibilidade no orçamento para a implementação de políticas de *tax smoothing* e políticas de estabilização.

Esse argumento é reforçado, de certa forma, pelo trabalho apresentado por Poterba (1996). Nesse estudo, o autor examina os impactos fiscais de algumas mudanças na legislação americana visando diminuir os déficits crescentes da década de 70. As duas mudanças institucionais foram a lei de orçamento equilibrado proposta pelos senadores Phil Gramm, Ernest Hollings e Warren Rudman (Gramm-Rudman-Hollings bill) e o chamado *Budget Enforcement Act of 1990*. Após a introdução dessas

restrições legais, os resultados fiscais melhoraram significativamente. Esse resultado poderia, a princípio, induzir à conclusão de que leis de orçamento equilibrado são extremamente eficazes para controlar déficits fiscais. Entretanto, a abertura das conta do orçamento revelam que os gastos foram diminuídos, principalmente, em projetos que a lei (*GRH bill*) não tinha poder para controlar, conforme Gramlich (1990). Para este, o impacto da lei é marginal. Outros autores como Reischauer (1990) corroboram essa conclusão, porém, Hahn *et alli.* (1992, apud Poterba, 1996, p. 22) chegam a uma conclusão diferente. No que tange ao *Budget Enforcement Act of 1990*, Auerbach (1994, apud Poterba, 1996, p. 26) chega a conclusões mais otimistas, afirmando que as regulações dadas pelo ato deram muito mais poder de controle para o governo do que a *GRH bill*.

O que se vê é uma grande discordância de opiniões acerca do assunto. Poterba (1996) conclui que a teoria está pouco desenvolvida nessa matéria e que muito há de ser feito para que possamos tirar conclusões mais precisas quanto à influência das restrições legais.

Outra evidência empírica que contesta a capacidade de influência de leis que estabelecem metas fiscais é apresentado por von Hagen (1991). A conclusão geral desse estudo diz que o estabelecimento de limites de endividamento e gastos têm impacto somente na composição dos gastos e da dívida, mas não no valor total dessas variáveis. O que se verifica é que, em estados com regras mais rígidas de controle sobre gastos e emissão de dívida, existe em parcela maior do financiamento via dívida não garantida (*nonguaranteed debt*) em comparação com estados com baixo grau de limitação. Nos estados com maior liberdade de gastos e endividamento, existe uma parcela maior de dívidas garantidas (*guaranteed debt*). Esse resultado é consistente com o argumento de Bennett e DiLorenzo (1983, apud Von Hagen, 1991, p. 202) de que atividades extra-orçamentárias servem para desviar os resultados dos limites estabelecidos²⁶.

A ênfase, portanto, será dada para a discussão do que chamaremos “regras de procedimento”. Duas questões são cruciais para essa discussão. A primeira são os procedimentos de votação nas etapas de formulação e aprovação do orçamento. A segunda refere-se ao grau de transparência do orçamento. As regras de votação são claramente importantes porque determinam quem (e quando) tem influência no resultado final do orçamento. Transparência é igualmente importante, uma vez que

²⁶ Uma série de artigos tratam desse tema com mais profundidade, entre eles estão: Alesina e Bayoumi (1996), Alt e Lowry (1994), Poterba (1994, 1995a, 1995b, 1996).

“orçamentos criativos” podem “enganar” o mais rígido dos procedimentos de votação. Na realidade, os autores dizem que ambos estão intimamente ligados. Para eles, o procedimento de votação só tem impacto no resultado final do orçamento se esse pode ser monitorado e só é monitorado se é transparente.

No que se refere a “regras de procedimento”, iniciamos discutindo o *trade-off* entre dois tipos de instituições. Segundo a nomenclatura de Alesina e Perotti, as instituições podem ser hierarquizadas ou *collegial* (poder pulverizado ou colegiado). Instituições hierarquizadas são aquelas que atribuem fortes poderes para o primeiro ministro (em regimes parlamentaristas) ou ministro da fazenda (em regimes presidencialistas) em relação aos demais ministros, na fase de elaboração do orçamento, para evitar aumento de gastos na negociação intragovernamental. Essa também limita a capacidade do legislativo de propor emendas ao orçamento proposto pelo governo. Instituições *collegial* enfatizam regras democráticas em todos os estágios e, portanto, dão mais força (relativamente às instituições hierarquizadas) às minorias representadas no legislativo.

Os autores argumentam que instituições hierarquizadas são mais adequadas para garantir disciplina fiscal, evitar déficit persistente e implementar ajustes fiscais. Por outro lado, instituições *collegial* induzem a uma divisão mais justa da alocação dos recursos orçamentários, uma vez que, o voto das minorias representadas tem um impacto maior no resultado final do orçamento.

A análise do impacto dos procedimentos de votação segue pela discussão das implicações de votar-se primeiramente o orçamento global e, posteriormente, a distribuição dos recursos. Em outras palavras, primeiro vota-se o montante total de recursos disponíveis no orçamento e, posteriormente, vota-se a alocação desses recursos entre as diferentes pastas (saúde, educação, transporte,...). A análise reserva surpresas quando consideramos eleitores com capacidade de antecipação das ações do governo.

A regra de votação, na fase de aprovação do orçamento, também é importante. Existem duas regras: regra aberta e fechada, segundo a nomenclatura de Baron (1989, 1991) e Baron e Ferejohn (1989). Regra fechada é aquela na qual a proposta feita por um membro do legislativo tem de ser votada integralmente, aceita ou negada. Se for aceita, o processo termina. Se for negada, um novo membro do parlamento faz outra proposta que, da mesma forma, deve ser integralmente aceita ou negada, e assim por diante. A regra aberta é aquela na qual a proposta feita por um parlamentar pode sofrer emendas na sua origem. Mais especificamente, o primeiro membro faz a proposta, outro

membro é selecionado e pode propor a votação da proposta como ela está ou propor emendas a proposta original (na maioria dos casos não se escolhe um indivíduo, mas sim um comitê para avaliar o orçamento e enviá-lo com ou sem emendas ao legislativo).

É importante destacarmos que os procedimentos descritos rapidamente acima (votação do orçamento global e regra de votação de emendas) podem fazer com que o processo orçamentário, como um todo, seja hierarquizado ou *collegial*. Segundo Alesina e Perotti (1996), quanto mais hierarquizado, mais propenso a disciplina fiscal é o procedimento orçamentário. Existem estudos que não corroboram essa conclusão. Esses serão apresentados no momento oportuno.

Por fim, nossa análise recairá sobre a importância da transparência do orçamento para que governos alcancem disciplina fiscal. Alguns estudos, como os de Tanzi (1995, apud Alesina e Perotti, 1996, p. 26) e Alesina, Mare e Perotti (1996, apud Alesina e Perotti, 1996, p. 26), argumentam que a falta de transparência é o principal fator negativo do orçamento italiano, e este seria o maior responsável pelo fraco resultado, em termos de disciplina fiscal, das finanças públicas deste país.

A breve exposição das características institucionais que serão alvo do nosso estudo (poder relativo do ministro da fazenda em relação aos demais ministros; votação do orçamento de forma global ou residual na fase de elaboração da proposta orçamentária e possibilidade de emendas a proposta orçamentária original na fase de aprovação) revelam uma importante característica das decisões orçamentárias, o controle da agenda.

As diferentes instituições destacadas aqui, como já foi rapidamente dito, induzem incentivos distintos aos gastos públicos. Segundo Alesina e Perotti, por exemplo, um governo, cujo processo orçamentário é regido por um ministro da fazenda com amplos poderes frente aos demais ministros, vota o orçamento de forma global e não permite a proposição de emendas na fase de votação da alocação dos recursos pelo legislativo, teria uma estrutura hierarquizada de decisões e, portanto, seria mais disciplinado fiscalmente do que um governo com as características contrárias. A diferença nos incentivos gerados por essas instituições está intimamente ligada a posse do poder (ou controle) de agenda. O detentor do controle de agenda tem, em suas mãos, o poder de escolher quais as propostas serão levadas à votação e a sua ordem de prioridade.

Alguns podem se perguntar: “mas é só isso?”. Em um processo de votação, regido pela regra de maioria, deter o poder de escolher o que será votado e em que

ordem, representa um grande poder. Os seus efeitos repercutem de várias formas como, por exemplo, na formação de coalizões (necessidade de construir coalizões grandes ou pequenas), que, por sua vez, como já foi visto anteriormente, tem reflexos na política fiscal.

No caso específico das instituições orçamentárias relacionadas aqui, o controle de agenda pode ser alocado para o governo ou para o legislativo. Tudo indica que, ao possuir o poder de agenda, o governo está muito mais apto a implantar orçamentos menores do que na situação em que o legislativo detém esse poder (assumindo a intenção do governo em ser fiscalmente equilibrado).

Quando atribuem-se poderes ao ministro da fazenda (ou primeiro ministro) está-se dando o controle de agenda àquele que é o responsável pelo desempenho da economia e, portanto, quem internaliza a totalidade dos custos associados à política de gastos. O ministro da fazenda é o cargo de maior importância dentro de um regime presidencialista, assim como, o de primeiro ministro em um sistema parlamentarista, ou seja, são pessoas de inteira confiança do chefe de estado e afinados com suas políticas econômicas. Sendo assim, o poder de agenda está nas mãos do governo. Os demais ministros tendem a se comportar como os representantes do legislativo, buscando otimizar a alocação dos recursos para as suas pastas (seus domicílios eleitorais no caso do legislativo) não se importando com o impacto de suas decisões de gastos no orçamento global.

A opção por votar o orçamento global, ou seja, o tamanho do orçamento, em um primeiro momento e, posteriormente, promover uma votação para decidir a alocação dos recursos para as diversas necessidades existentes, também é uma forma de garantir o controle de agenda para o governo. O governo estipula o tamanho do gasto, em um primeiro momento, não permitindo que os membros do legislativo proponham gastos (situação em que teriam controle de agenda) e só posteriormente permite que o legislativo interfira para definir onde alocar os recursos. Se o valor final do orçamento fosse um valor residual, ou seja, cada membro do legislativo ou cada ministro propusesse os seus gastos independentemente dos gastos propostos pelos demais participantes, o orçamento tenderia a ser maior do que o seu valor ótimo pelo fato dos agentes estarem otimizando suas funções de utilidade individuais e não a função de utilidade social (problema dos comuns apresentado no capítulo 2 desse trabalho).

A regra de votação da alocação dos recursos pode ser aberta ou fechada. A regra aberta permite que a proposta originalmente feita pelo governo possa sofrer

emendas por membros do legislativo. Nessa situação, o controle de agenda que inicialmente era do governo (pois fez a proposta original) passa, em um segundo momento, a ser do legislativo. Esse pode fazer emendas na proposta original que a descaracterize, passando a representar a função de preferências do legislativo e não do governo como era inicialmente. A regra fechada, por sua vez, não permite que emendas sejam feitas a uma determinada proposta. Essa deve ser aprovada ou rejeitada na íntegra. Se for aceita, o processo termina. Se for rejeitada, uma nova proposta é enviada e novamente deve ser aceita na íntegra ou rejeitada. E assim continua o processo até que uma proposta seja aceita. O procedimento descrito aqui, refere-se ao sistema presidencialista, em que o executivo é quem propõe o gasto. Ao legislativo cabe aprovar ou não o orçamento proposto. Existem casos em que as emendas propostas podem ser aceitas ou vetadas pelo executivo. Além disso, existe a possibilidade desses vetos serem derrubados pelo legislativo, se obtiverem maioria absoluta dos votos.

Em resumo, instituições que mantenham o controle de agenda nas mãos do executivo tendem a gerar um controle mais hierárquico dos gastos públicos e, portanto, mais austero em termos fiscais. À medida que o controle da agenda vai passando para o legislativo, o controle sobre os gastos tende a ser diminuído.

Os principais motivos apresentados na literatura são os relacionados ao impacto dessas instituições sobre a formação de coalizões. Vejamos o impacto da possibilidade de emenda por parte do legislativo. Nesta situação, o governo, supondo que este não tem maioria no legislativo e portanto precisa formar coalizões para governar, tem que elaborar um orçamento que distribua recursos entre os membros do legislativo de tal sorte que reúna o número suficiente de votos para a aprovação da sua proposta na primeira rodada de votação. Caso o governo elabore um orçamento com menos gastos e, por isso, deixe muitos representantes de fora do bolo, ele corre o risco de não ter a sua proposta aceita, abrindo a possibilidade de emendas à sua proposta de forma a descaracterizá-la. Devemos notar que nessa situação o orçamento governamental deverá ser, desde a sua origem, maior do que poderia ser, caso outro arcabouço institucional estivesse vigorando.

Essa explanação é apenas uma prévia do que virá, de forma mais detalhada, nas próximas partes desse trabalho. O próximo passo é analisarmos o que a literatura nos apresenta em relação a importância do poder relativo do ministro da fazenda ou primeiro ministro em relação aos chamados ministros de despesa.

4.1 Atribuição do Controle de Agenda ao Ministro das Finanças

Nessa seção, estaremos preocupados em analisar os impactos do arranjo institucional no processo de negociação da elaboração da proposta orçamentária. O processo de elaboração do orçamento se dá através de uma disputa entre o ministro das finanças e os demais ministros que compõem o governo²⁷. Esses serão chamados doravante de ministros de despesa.

O poder relativo do ministro das finanças é resultado da consideração de três pontos: a forma como o parlamento lida com o orçamento, como esse é implementado e se existe algum tipo de controle *ex post*.

Desejamos mostrar que, conforme colocado por Alesina e Perotti (1996), atribuir algum poder de agenda para o ministro das finanças é uma forma de impor maior rigidez fiscal. Mark Hallerberg e Jürgen von Hagen, em um artigo de 1999, apresentam um modelo que demonstra esse resultado. Entretanto, os autores vão um pouco além. Eles estabelecem que existem duas formas de alcançar disciplina fiscal. Uma delas é o que eles chamam de delegação. Esse arranjo institucional representaria a atribuição de amplos poderes para o ministro das finanças. Por outro lado, acordos negociados para atingir metas fiscais seria outra alternativa para se alcançar disciplina. Nesse caso, o ministro das finanças não detém amplos poderes e precisa coordenar as negociações de forma a garantir que os ministros de despesa concordem em gastar o socialmente ótimo.

Seguindo este raciocínio, não seria necessário que o ministro das finanças tenha amplos poderes para que a disciplina fiscal seja atingida, mas que ele detenha, no mínimo, algum controle de agenda que lhe permita coordenar as negociações de gabinete (intragovernamental) de forma a induzir os demais ministros a colaborar.

Quando o arranjo institucional permite que os ministros de despesa escolham livremente quanto querem gastar, ou seja, maximizando somente as suas funções de utilidade individuais, o nível de gastos é maior do que o socialmente ótimo, alcançado quando há algum tipo de coordenação por parte do governo.

²⁷ Nos referiremos a ministro das finanças, ministro da fazenda ou primeiro ministro de maneira indistinta, uma vez que a denominação muda dependendo do sistema político. Como a nossa análise deseja ser geral, ou seja, válida para todos os casos, não faremos referência a qualquer um dos sistemas especificamente, a menos que seja expressamente necessário.

Para analisarmos, vejamos formalmente o modelo apresentado por Hallerberg e von Hagen (1999). O modelo de negociação de gabinete (interministerial) tem dois períodos que chamaremos de t_1 e t_2 . O governo consiste em n departamentos, cada qual com um chefe ou ministro de despesa. Os gastos do governo consistem em transferências, d_i , para os diversos grupos i , na sociedade. Em contrapartida a essas transferências, o governo recebe apoio político e todas as transferências são pagas a partir de um fundo de receita comum, ou seja, os recursos são comuns.

A receita advém de um imposto geral mais empréstimos e todo o empréstimo feito em t_1 deve ser pago em t_2 , acrescido dos juros. A taxa real de juros é dada por r . No período um, o governo tem τ_1 de receita proveniente de impostos. No período dois, o governo tem τ_2 de receita não tributária. Além disso, os impostos são estabelecidos endogenamente de forma a equilibrar a restrição orçamentária intertemporal.

O imposto não é do tipo *lump-sum*, ele cria uma perda econômica, ou excesso de gravame, que está relacionado ao montante do imposto cobrado. Assim, o orçamento implica um *trade-off* entre o benefício de operar maiores transferências, no primeiro período, e o custo da tributação no segundo período.

A função de utilidade do gabinete no primeiro período é

$$(4.1.1) \quad U = \frac{1}{2} \sum_{t=1}^2 \delta^{t-1} \left(\prod_{i=1}^n d_{i,z}^{\alpha_i} \right)^2 - \delta m \Gamma_2$$

$$\text{e } 0 < \alpha_i < 1, \quad 0 < \delta \leq \frac{1}{1+r} < 1$$

É uma função de utilidade do tipo Cobb-Douglas, assim, garante que cada grupo tem que receber uma transferência positiva, a utilidade marginal da transferência é decrescente e que o governo desejará dividir o orçamento em partes iguais α_i .

Na equação (4.1.1), o ponderador de utilidade, α_i , indica a parcela da transferência que o governo deseja fazer ao grupo i em um dado orçamento. Mais tarde, assumiremos que a diferença entre os partidos pode ser representada por diferenças nos α 's. Diferentes partidos, representam diferentes grupos da sociedade. A taxa de desconto do governo é $\delta = \frac{1}{(1+r)}$, m é a parcela do excesso de gravame dado pela

queda na arrecadação *on the government's constituency*.

O excesso de gravame da tributação é

$$(4.1.2) \quad \Gamma_t = \eta T_t + \frac{\theta}{2} T_t^2.$$

Ou seja, é positivo, e o seu custo marginal é crescente com o nível de tributação. Por simplicidade, assumimos, a partir de agora, que $i=2$, então $\alpha_2 = 1 - \alpha_1 = 1 - \alpha$, e que $\eta = 0$.

A restrição orçamentária do governo ao longo dos dois períodos é:

$$(4.1.3) \quad \sum_{i=1}^n (d_{i,1} + \frac{1}{1+r} d_{i,2}) = \tau_1 + \frac{1}{1+r} (T_2 + \tau_2).$$

Como ponto de referência, consideremos primeiro as decisões orçamentárias feitas por somente um ator maximizando a equação (4.1.1) sujeita às equações (4.1.2) e (4.1.3). Para a nossa intenção, precisamos considerar somente o nível de gasto do primeiro período, B_1 , e o déficit $B_1 - \tau_1$.

As decisões ótimas, do ponto de vista do gabinete, como um grupo, são:

$$(4.1.4) \quad B_1^c - \tau_1 = \frac{\theta m (\tau_2 - \tau_1) + \gamma \tau_1}{\theta m (1+R) - \gamma}, \quad \gamma = \alpha^\alpha (1-\alpha)^{1-\alpha}, R = 1+r$$

Uma condição suficiente para que o governo tome recursos emprestados no primeiro período é que os recursos não tributários sejam maiores em t_2 , $\tau_2 > \tau_1$, e que o parâmetro do custo marginal, θ , seja suficientemente elevado, o que assumiremos daqui para frente.

Mais dois parâmetros determinam o déficit em t_1 . m , a ponderação do custo da tributação no orçamento, e γ , a regra de repartição dos recursos de um dado orçamento entre os departamentos. Quanto mais desiguais forem as preferências do governo, maior será seu déficit.

Considere agora a decisão orçamentária de um ministro de gastos. Ele é responsável pelos gastos do seu departamento e só considera como custo a parcela do excesso de gravame que recai sobre o seu departamento.

Desta forma, a função de utilidade fica

$$(4.1.5) \quad U_i = \frac{1}{2} \sum_{t=1}^2 \delta^{t-1} \left(\prod_{i=1}^n d_{i,t}^{\alpha_i} \right)^2 - \delta m_i \Gamma_2, \quad m_i = \frac{m}{n}$$

Em um processo orçamentário completamente descentralizado, cada ministro de despesa decide seus gastos de forma a maximizar sua utilidade, dadas as decisões de gasto dos demais ministros.

O resultado no primeiro período é

$$(4.1.6) \quad B_1^d - \tau_1 = \frac{\theta m(\tau_2 - \tau_1) + \gamma \tau_1}{\theta m_i(1+R) - \gamma} > B_1^c - \tau_1$$

Isto ilustra o problema dos comuns associado as decisões orçamentárias. Ao tomarem suas decisões de gasto de forma individual, os ministros de despesa não consideram as externalidades associadas ao uso comum das receitas, sendo assim, tendem a gastar e tomar emprestado mais do que um único planejador faria. Existe uma grande literatura que estuda em que condições os participantes irão escolher cooperar uns com os outros (Olson, 1965; Hardin, 1982 e Ostrom, 1990, são alguns).

Agora, veremos dois mecanismos institucionais que induzem uma decisão cooperativa e alcançam orçamentos que se aproximam daquele que é considerado socialmente ótimo pelo governo. O primeiro mecanismo é o que os autores chamam de delegação. Chama-se delegação, porque o governo delega grandes poderes ao ministro das finanças, tornando-o relativamente mais forte do que os demais ministros. O segundo mecanismo é o estabelecimento de metas fiscais a serem alcançadas.

Vejamos os impactos da delegação de amplos poderes ao ministro da fazenda. Nesse caso, o governo atribui poderes para um *fiscal entrepreneur*, cuja função é garantir que os atores envolvidos no processo cooperem. Para ser efetivo, esse *entrepreneur* precisa ter poderes para monitorar os demais, possuir incentivos seletivos que lhe permitam punir “traidores” e recompensar aqueles que estão realmente cooperando e precisa ter algum incentivo para suportar os custos de monitorar a si próprio²⁸.

Normalmente, o ministro das finanças assume essa responsabilidade. Ele tem a responsabilidade de coordenar a formulação do orçamento, e, justo ou não, o tamanho do déficit orçamentário é, geralmente, o principal indicador usado pelos indivíduos para julgar sua eficiência. Os assessores do ministro das finanças lhe dão algum poder de monitoramento sobre os demais ministros. Como o seu prestígio e seus benefícios pessoais dependem do seu desempenho, o ministro das finanças tem incentivos para se autoregular. Sendo assim, o ministro das finanças é um agente indicado a receber o poder delegado pelo governo para controlar o processo orçamentário. A única questão em aberto é saber se este tem poder para conceder incentivos seletivos. Em muitos casos, existem restrições legais que impedem a utilização de mecanismos discricionários de incentivos.

O modelo de delegação assume que o ministro das finanças age como um *agenda setter* na negociação de gabinete em que as decisões orçamentárias estão sendo tomadas. Assim, o ministro das finanças tem o direito de fazer a primeira proposta do orçamento e tem o direito de restringir emendas que os demais ministros queiram fazer à proposta orçamentária original. O controle de agenda do ministro das finanças pode ser medido pela proximidade entre os resultados alcançados pela sua proposta orçamentária e a proposta considerada maximizadora da utilidade social. Quanto mais forte for o seu controle de agenda, mais próximos serão os resultados alcançados (através das negociações com os ministros de despesa) do orçamento considerado ideal.

Formalmente, o ministro das finanças irá submeter propostas para transferir d_i , de forma a maximizar a equação (4.1.1), sujeita à restrição de que cada ministro de despesa obtenha utilidade suficiente. Isso pode ser modelado assumindo que o ministro das finanças escolhe d_i , maximizando a função de utilidade ponderada

$$(4.1.7) \quad U_{mf} = \beta U + (1 - \beta)U_i, \quad \text{em que } \beta, 0 \leq \beta \leq 1, \text{ é uma medida}$$

de poder de barganha. O resultado, no primeiro período, é:

$$(4.1.8) \quad B_1^{mf} - \tau_1 = \frac{\theta m_{mf} (\tau_2 - \tau_1) + \gamma \tau_1}{\theta m_{mf} (1 + R) - \gamma}, < B_1^d - \tau_1, \quad m_{mf} = \beta m + (1 - \beta)m_i$$

Quanto maior o controle de agenda do ministro da fazenda, o resultado mais se aproxima daquele considerado como o ótimo social. Quando $\beta = 1$, a solução socialmente ótima é alcançada.

Os ministros de despesa têm incentivos para apoiarem um ministro da fazenda forte, uma vez que obtêm maior utilidade pela escolha orçamentária dada por (4.1.8) do que pela escolha de (4.1.6). Todos os membros do governo ganham aderindo à decisão do ministro das finanças. Entretanto, dado que n-1 ministros de despesas aderem à (4.1.8), é ótimo para o n-ésimo ministro de despesa divergir e aumentar os seus gastos, caso isso seja possível. Assim, além de ter o controle de agenda, o ministro das finanças precisa ter poder para garantir que (4.1.8) seja implementada. Mecanismos de controle como exigência de autorização para aumentar os gastos públicos durante o ano fiscal são exemplos de poder de regulação (*enforcement power*).

Vejamos agora os resultados, quando utilizamos a determinação de metas fiscais negociadas conjuntamente entre todos os ministros. Nesse caso, o governo estabelece um conjunto de metas fiscais coletivamente negociadas no início do processo

²⁸ Ver Olson (1965) e Cox e McCubbins (1993).

orçamentário. A ênfase aqui está na natureza multilateral da negociação, o que, implicitamente, força todos os participantes a considerar o gravame total criado pelo aumento de gastos. Usando uma *Nash-bargaining solution*, e assumindo que todos os membros do gabinete têm o mesmo poder de barganha, o primeiro período fica

$$(4.1.9) \quad B_1^n - \tau_1 = \frac{\theta m (\tau_2 - \tau_1) + \gamma \tau_1}{\theta m (1 + R) - \gamma} = B_1^c - \tau_1$$

Mais uma vez, o acordo alcançado na negociação deve ser sustentável (*enforced*). Note que a solução é igual a alcançada por um único indivíduo maximizador. Isso não poderia ser de outra forma, uma vez que assumimos que, através da coordenação do processo de negociação, todos os custos do aumento de impostos são considerados (internalizados). Esse resultado deve afastar-se do ponto ótimo à medida que a negociação não seja capaz de fazer com que todos os membros internalizem totalmente os custos da tributação elevada no período dois. Nesse caso, o déficit, $B_1^n - \tau_1$, tenderia a ser maior do que $B_1^c - \tau_1$. O teste empírico desenvolvido por von Hagen e Harden (1995) confirma essa suposição. Metas fiscais reduzem o viés em direção ao déficit, mas o déficit fiscal continua maior do que o socialmente ótimo, principalmente, em função dos benefícios que os ministros de despesa internalizam ao gastarem mais.

A discussão acima sugere a disponibilidade de duas estruturas institucionais (delegação e metas fiscais) capazes de eliminar o viés das decisões orçamentárias em direção ao déficit, quando o resultado é decidido por maioria. A questão é saber o que determina a escolha de um arranjo institucional ou outro. Para os autores, depende do tipo de governo.

Se o governo é composto por um único partido majoritário, delegação seria mais adequado, sendo metas fiscais indicado para governos de coalizão. A razão é simples. Membros do mesmo partido político, em geral, comungam das mesma visões quanto a política econômica. No modelo que acabamos de apresentar, isso significaria que os membros de um mesmo partido teriam os mesmos ponderadores α_i aplicados para os diferentes grupos de receptores de transferências. Em governo de coalizão, por outro lado, os membros do gabinete possuem visões diferentes quanto à distribuição dos recursos entre os diversos grupos da sociedade. Acordos orçamentários, desta forma, envolvem um compromisso entre os membros da coalizão no que se refere à distribuição dos fundos para um dado tamanho de orçamento.

Delegar controle de agenda para apenas um dos membros de uma coalizão é bem mais complicado do que para um membro de um governo majoritário. O ministro da fazenda é o representante de algum grupo ou partido que faz parte da coalizão. Desta forma, delegação, em um governo de coalizão, cria um problema de agente-principal. Os demais membros da coalizão terão um sentimento de que o ministro das finanças irá alocar mais recursos para atender os seus próprios interesses e distribuir o custo mais pesadamente sobre os outros. Sendo assim, esses membros relutarão a atribuir amplos poderes para um membro específico da coalizão. O problema de agente-principal não aparece quando utilizam-se metas fiscais como instituição de controle dos gastos, uma vez que as metas são negociadas entre todos os membros.

A constatação descrita acima é muito importante, pois considera diferenças na estrutura política antes de determinar que tipo de arranjo institucional será o mais adequado para induzir o comportamento fiscal adequado aos agentes envolvidos na elaboração do orçamento. Essa distinção, normalmente, não é considerada nos trabalhos econométricos que visam captar alguma relação entre poder relativo do ministro das finanças e o resultado fiscal. Uma exceção é o trabalho econométrico elaborado por von Hagen e Harden (1995). Os autores testam quatro características do processo orçamentário de doze países da União Européia. A primeira delas, é a estrutura de negociação intragovernamental (negociação de gabinete); a segunda, é a flexibilidade da execução orçamentária; a terceira, são as regras de votação do orçamento no parlamento; e, por fim, o grau de acesso as informações do projeto do orçamento (*budget draft*).

As hipóteses defendidas pregam que as seguintes características reduzem o viés de gastos dados pela ilusão fiscal:

- a) Uma posição forte do primeiro ministro em relação aos demais ministros, ou a existência de negociações internas ao governo estabelecendo metas limitando os gastos;
- b) Um processo de votação parlamentar com forte limite a emendas, como, por exemplo, procedendo a votação dos gastos item por item e votando o orçamento global antes do debate (quanto a alocação dos recursos) no parlamento;
- c) Grande grau de transparência do orçamento.

Para medirem as referidas características em cada país, os autores seguem o índice construído em von Hagen (1992). Quanto mais alto for o valor do índice, mais disciplinado fiscalmente tende a ser o país naquele item específico. As evidências

suportam a hipótese proposta. Quanto mais alto o índice, menor foi o déficit do país, sendo o efeito oposto, obviamente, também confirmado.

Quanto à escolha do arranjo institucional mais adequado a ser adotado (amplos poderes ao ministro da fazenda ou metas fiscais) o artigo introduz à discussão mais duas características que devem ser cuidadas, além do tipo de governo, como foi colocado anteriormente. A primeira, é o grau de assimetria na informação. Se existe uma incerteza muito grande quanto aos objetivos políticos do governo, o critério de metas fiscais negociadas parece ser o mais indicado. Se a maior fonte de incertezas provém das tecnologias administrativas dominantes, então a delegação de amplos poderes para o ministro da fazenda deve ser preferida.

A segunda característica que deve-se cuidar é o tamanho do país. Em von Hagen e Harden (1994, apud von Hagen e Harden, 1995, p. 778), os autores constataram que

“all governments of large states that successfully limited spending and deficits in the 1970 and 1980 (France, Britain, and Germany) are based on a procedure-oriented approach²⁹. In contrast, the budget processes of all governments of smaller countries (Denmark, the Netherlands and Luxembourg) that successfully limited spending and deficits are based on a target-oriented one”(von Hagen e Harden, 1995, p. 778).

Isso sugere, portanto, uma ligação sistemática entre o tamanho do país e a escolha do seu processo orçamentário, sendo esse decisivo para o resultado fiscal. Uma razão plausível para essa relação é que o tamanho do país está correlacionado com a complexidade administrativa deste, o que torna mais complicada a tarefa de monitorar metas fiscais numéricas em países grandes.

As principais conclusões desse modelo corroboram os resultados teóricos obtidos anteriormente. Ambos indicam que maior força relativa (controle de agenda) para o ministro das finanças implica menos gasto, em função da internalização total dos custos da elevação do déficit e do posterior aumento dos impostos. Metas fiscais também reduzem o viés em direção ao déficit, mas o déficit fiscal continua maior do que o socialmente ótimo, principalmente, em função dos benefícios que os ministros de despesa internalizam ao gastarem mais. Somente em uma situação limite (internalização

²⁹ Procedure-oriented approach é o nome dado pelos autores para a situação em que o ministro das finanças tem amplos poderes.

total dos custos por parte dos negociadores) é que o resultado alcançado, via negociação de metas fiscais, seria igual ao socialmente ótimo.

Alguns fatores adicionais devem ser levados em conta, como a habilidade de ministro das finanças ou do gabinete controlarem gastos suplementares ao estabelecido no orçamento e o grau de interação dos agentes durante as três fases do orçamento.

Essa posição, entretanto, não é unânime. Lars Feld e Gebhard Kirchgässner (1999), desenvolvem um modelo econométrico que chega a conclusões distintas da apresentada acima, usando como base de dados uma série de municípios da Suíça. Os autores iniciam a sua argumentação introduzindo um terceiro arranjo institucional (além de delegação de amplos poderes ao primeiro ministro e negociação de metas fiscais) capaz de induzir controle aos gastos públicos. Esse arranjo institucional seria a possibilidade do orçamento ser referendado pelo voto direto da população. Buchanan (1958, 1987, apud Feld e Kirchgässner, 1999, p. 153) supõe que governos democráticos (tanto democracia direta como representativa) apresentam um viés em direção a maiores déficits em função de desejarem mais gastos presentes, porém, sem a contrapartida em aumento de impostos. Desta forma, ele recomenda a existência de restrições constitucionais para combater essa tendência. Inman (1982) argumenta que limitações institucionais são instrumentos valiosos de política fiscal quando, via interferência direta, os agentes não são capazes de controlar adequadamente o comportamento do governo. Entretanto, Moak (1982, apud Feld e Kirchgässner, 1999, p. 153) considera que a democracia direta é o único instrumento confiável de proteção contra gastos excessivos. Se os eleitores agem com perfil conservador em relação à política fiscal, como no trabalho empírico apresentado em Peltzman (1992) para o caso americano, eles podem ser mais relutantes ao aumento de gastos públicos. Além disso, segundo os autores, a existência de referendo popular diminui o problema de agente-principal inerente às democracias representativas.

Alguns autores como Pommerehne (1978, 1990), Matsusaka (1995), usando dados da Suíça e Estados Unidos, respectivamente, encontraram evidências que suportam a hipótese defendida por Feld e Kirchgässner (1999), ou seja, os gastos governamentais são menores em democracias diretas do que em democracias representativas. Além disso, uma série de mudanças na estrutura pública ocorrem, como aumento da participação de impostos locais no financiamento dos gastos, entre outros.

Pommerehne e Weck-Hannemann (1996) mostram, também, que em regiões onde existe democracia representativa, o comportamento do primeiro ministro melhora

muito no que se refere à eficiência na coleta de recursos. E, por fim, Kiewiet e Szakaly (1996) mostram, através de uma análise de dados de painel, para um período que vai de 1961 a 1990, que a exigência de aprovação da emissão de dívida via referendo popular é a forma mais efetiva de restringir a disposição do governo a tomar recursos emprestado.

Pode-se notar, através desta breve exposição, que existem vários estudos apresentando uma nova possibilidade de estrutura institucional para controlar os gastos públicos. Essa alternativa vai de encontro ao que é defendido por Alesina e Perotti (1996). Enquanto esses (e vários outros autores referidos até agora) defendem uma estrutura hierarquizada para induzir austeridade fiscal, outros autores defendem uma estrutura com amplos poderes atribuídos a população. Essa posição se sustenta no argumento de que os indivíduos são fiscalmente mais conservadores do que seu representantes no governo e no legislativo.

A grande questão que deve ser levantada aqui é a respeito das hipóteses que os autores fazem a respeito do comportamento dos indivíduos. Existe quem defenda (como Moak, 1982 e Peltzman, 1992) que os indivíduos, de um modo geral, são menos propensos a gastar, e, portanto, atribuir o controle final dos gastos do governo à população, através de referendo, gera melhores resultados.

Por outro lado, há quem diga que os indivíduos (ou eleitores) possuem um viés em direção a mais gastos e empréstimos em função da vontade de consumir mais no presente (ver Buchanan, 1958 e 1987, apud Felp e Kirchgässner, 1999, p. 168). Desta forma, o referendo popular geraria resultados fiscais ruins.

O mesmo raciocínio pode ser feito quanto à habilidade do ministro das finanças em controlar os gastos públicos. Em todos os modelos assume-se que o ministro das finanças é um maximizador do bem-estar social. Desta forma, ele age no sentido de corrigir as distorções causadas pelo uso comum dos recursos orçamentários. Porém, podemos ter um ministro das finanças que não se comporte como um maximizador social. Se isso ocorrer, a nossa argumentação fica muito enfraquecida. Os resultados dos modelos, tanto o que prega as vantagens do sistema hierárquico, quanto o que defende o sistema *Collegial*, dependem fortemente das hipóteses que fazemos quanto ao comportamento dos detentores do controle de agenda: primeiro ministro e eleitores ou representantes do legislativo, respectivamente.

O ponto é descobrir se são, ou não, razoáveis as hipóteses de que os ministros das finanças e os eleitores, de um modo geral são fiscalmente responsáveis ou não. Os modelos econométricos nos auxiliam a encontrar algumas respostas para essa questão.

Os resultados dos testes de von Hagen (1992) e von Hagen e Harden (1995) indicam que os ministros das finanças dos países das amostras estudadas realmente possuem um comportamento fiscal que prima pelo controle dos gastos públicos e, portanto, mostram-se capazes de corrigir as distorções das decisões orçamentárias. Os resultados do teste econométrico implementado por Felp e Kirchgässner (1999), para a amostra estudada, indicam que os eleitores também são fiscalmente austeros. Desta forma, também estariam habilitados a desempenhar a função de “fiscal”, em última instância, dos gastos públicos, de forma a corrigir as distorções em direção a maiores déficits inerentes ao processo orçamentário.

As informações que temos até o momento não nos permitem estabelecer qual das estruturas institucionais é a melhor. Ao que parece, não existe o melhor arranjo institucional. Cada um deles se adapta melhor a um determinado conjunto de características presentes em cada país. Questões como o tipo de governo (majoritário ou de coalizão), tamanho do país e até mesmo fatores culturais que repercutam no comportamento de gastos dos agentes devem ser considerados.

Felp e Kirchgässner (1999), tomam o cuidado de não questionar a veracidade dos resultados encontrados em outros testes econométricos que divergem dos seus, mais especificamente os trabalhos de von Hagen (1992) e von Hagen e Harden (1995). O cuidado se deve, fundamentalmente, à relevância do tamanho da localidade na escolha do melhor arranjo institucional de controle do gasto público. Para Felp e Kirchgässner, o resultado encontrado no seu trabalho pode estar fortemente relacionado ao tamanho do país usado como base de análise, no caso a Suíça. Na análise das variações da escolha das instituições entre os municípios suíços já foi possível perceber um certo padrão que indicava uma relação positiva entre restrição institucional e tamanho dos municípios. O mesmo já havia sido constatado em relação a alguns países como mencionamos anteriormente.

Em países maiores, os custos de implementação de mecanismos de controle via referendo podem ser muito altos. É seguramente mais prático e efetivo, nesses casos, o poder de controle delegado ao ministro das finanças. A nível subnacional, o mecanismo de referendo popular pode ser uma boa opção.

É importante destacar que o processo orçamentário vigente na Suíça não deixa de ser, até certo ponto, um tanto hierarquizado. Isso porque o poder de propor o orçamento continua nas mãos dos secretários das finanças das regiões ou municípios. As etapas do processo são as seguintes: primeiro, o secretário das finanças elabora uma

proposta orçamentária. Esta, posteriormente, passa por uma negociação de gabinete, ou seja, uma discussão interna. O terceiro passo é encaminhar a proposta para o legislativo que pode aceitá-lo nos termos originais ou propor emendas. Só depois ele é referendado ou não pelos eleitores. A diferença em relação aos modelos analisados em von Hagen (1992) e von Hagen e Harden (1995) é que agora a última palavra é dada pelos eleitores. De fato, o ministro das finanças perde uma parcela do poder, o que torna o processo menos hierárquico.

Existem estudos que nem mesmo confirmam a eficácia das restrições impostas ao comportamento dos agentes pelas instituições orçamentárias. Poterba (1994), por exemplo, reconhece somente o impacto da estrutura institucional na velocidade de ajustamento do orçamento em resposta a crises fiscais. Para o autor, estruturas mais hierarquizadas tendem a responder mais rapidamente a crises fiscais do que estruturas onde o poder é mais pulverizado. O resultado é bastante intuitivo, uma vez que em um ambiente institucional hierárquico o primeiro ministro tem poderes para propor corte de gastos ou aumento de impostos com muito mais agilidade do que um processo de metas fiscais negociadas, por exemplo. No primeiro caso, o governo não precisa entrar em acordo em qual setor irá recair a maior parcela do custo do ajustamento, o que é necessário quando temos metas fiscais como o arranjo institucional vigente. Nem sempre a decisão tomada de forma centralizada pelo ministro é a mais justa, mas seguramente é a mais rápida.

Considerando todas as informações apresentadas e toda a diversidade de opiniões entre os autores, consideramos que a vigência de um dos três arranjos institucionais apresentados aqui é importante para garantir a rigidez fiscal dos governos. A importância dessa restrição institucional parece bastante clara, mesmo com toda a argumentação apresentada por Felp e Kirchgässner (1999). Como já colocamos anteriormente, a principal divergência entre esse estudo e os demais está em determinar quem deve ter o poder de controle do tamanho dos gastos públicos, se o ministro ou o eleitor, mas ambos reconhecem que precisa existir alguma forma de reduzir o viés deficitário das decisões coletivas.

A grande questão é saber qual deles escolher. A análise feita nos leva a concluir que essa escolha depende de vários fatores, entre eles, o tipo de governo, o tamanho do país e fatores culturais. Parece claro que não é o poder nas mãos do ministro das finanças que induz, exclusivamente, a rigidez fiscal. Podem existir

situações em que a utilização de metas fiscais negociadas geram melhores resultados, assim como o referendo popular pode ser o mais indicado em outras situações.

4.2 Votação do Orçamento Global e Seu Impacto Sobre os Gastos

Nessa seção iremos discutir a eficácia da introdução de duas etapas de votação na fase de elaboração do orçamento. Num primeiro momento, os agentes envolvidos no processo votam o tamanho do orçamento. Logo após, decidem qual vai ser a alocação dos recursos entre os diversos projetos sob apreciação do congresso.

Muitos dos que defendem este procedimento de aprovação do orçamento baseiam suas opiniões na crença que o processo orçamentário, nesses moldes, poderia resultar em níveis mais baixos de dispêndio público do que sob o regime em que o valor final dos gastos do governo é dado de forma residual, ou seja, pela soma das demandas individuais dos participantes. Em outras palavras, existe uma grande crença de que o valor global do orçamento é menor quando decidido no início do processo do que quando é dado pela soma das suas parcelas decididas individualmente.

Daqui para frente nos referiremos ao processo orçamentário decidido em duas etapas, primeiro votação do orçamento global e depois a alocação dos recursos nas diversas contas de despesa, de “orçamento processual” (*budget process*). O orçamento que tem seu valor total determinado residualmente (pela soma das parcelas de gastos dos diferentes departamentos decididos individualmente) será chamado de “orçamento apropriativo” ou “de apropriação” (*appropriations process*)³⁰.

Podemos iniciar apresentando a evidência histórica americana dada pela aprovação do *Impoundment Control Act of 1974*. Ferejohn e Krehbiel (1987) argumentam que a aprovação deste ato estava cercada de grande expectativa, uma vez que seus defensores acreditavam muito na sua capacidade de impedir o crescimento do déficit orçamentário. O que, a princípio, surgia como a grande solução dos problemas relacionados a políticas fiscais frouxas, logo demonstrou fraquezas, principalmente pelo surgimento de alguns eventos mais recentes que provocaram um enorme aumento no déficit. Pior do que isso, foi a constatação da persistente incapacidade, tanto do

³⁰ Essa nomenclatura é dada por Ferejohn e Krehbiel (1987).

congresso, quanto do presidente, para tomar atitudes fortes o suficiente para solucionar o problema.

Algumas pessoas defendem as reformas de 1974, alegando que a situação seria muito pior caso as reformas não tivessem sido feitas. O fato é que não existem evidências empíricas concretas que nos permitam afirmar a capacidade de “orçamentos processuais” serem mais eficazes no controle dos gastos públicos. A alegação de que a situação americana, no período analisado por Ferejohn e Krehbiel (1987), seria pior sem a aprovação das reformas de 1974 é muito difícil de ser confirmada de forma segura. Isso, por enquanto, não passa de um palpite³¹.

Ferejohn e Krehbiel (1987) tentam provar empiricamente a hipótese de que “orçamentos processuais” são mais rígidos do que “orçamentos de apropriação”. Para fazê-lo, os autores desenvolvem primeiramente dois modelos teóricos que visam estabelecer que tipo de equilíbrio orçamentário cada um dos processos é capaz de gerar, e em que situações cada um dos procedimentos alcança maior rigidez fiscal.

Cada modelo será um caso especial de uma teoria geral que consiste em duas intuições a respeito do congresso. A primeira, é que, em cada modelo, a tomada de decisão ocorre seqüencialmente. A diferença é que no “processo de apropriação” os agentes decidem suas solicitações de gastos cada um em um momento do tempo e o valor final do orçamento é dado pela soma dessas solicitações, ou seja, é dado residualmente. Por outro lado, sob “orçamento processual”, primeiramente, o tamanho do orçamento é estabelecido. Posteriormente, o processo de apropriação dos gastos se dá da mesma forma que no “orçamento de apropriação”, com a diferença de que agora a restrição orçamentária é conhecida.

A segunda característica da teoria geral compartilhada pelos dois modelos é que os atores são “sofisticados”. Dizer que os atores são sofisticados significa que seus votos, em cada etapa do processo, são influenciados pelas preferências dos demais participantes e pelas conseqüências que as suas decisões presentes terão sobre as suas escolhas futuras. Por exemplo, ao decidirem por apropriar grandes somas de recursos na primeira rodada de alocação de recursos, os membros estão cientes que isso representará menos recursos para as rodadas subseqüentes.

Em última análise, os autores determinam que essa teoria não permite somente previsões do comportamento individual dos agentes em um dado estágio do processo orçamentário, mas também, a previsão de resultados agregados, ou seja, o tamanho do

orçamento e a sua composição. Os resultados teóricos indicam que procedimentos orçamentários mais rígidos, como o “orçamento processual”, não garantem necessariamente orçamentos menores do que os gerados por procedimentos menos restritivos. O tamanho do orçamento dependerá muito mais do conjunto de preferências dos legisladores do que dos seus procedimentos.

A teoria geral apresentada por Ferejohn e Krehbiel (1987) é desenvolvida com base nas seguintes características: os gastos são alocados em dois grupos de despesas. Despesas ocorrem em recursos militares ou outros gastos domésticos. Desta forma, qualquer decisão orçamentária é um ponto em um espaço bidimensional. O gasto total do setor público é dado pela soma desses dois tipos de gastos. Cada ponto no espaço representa o tamanho e a composição dos gastos do orçamento.

Assume-se que os legisladores têm funções de preferência Euclidianas (curvas de indiferença circulares em um espaço bidimensional). Desta forma, cada membro, i , tem seu ponto preferido, x_i^* . Para qualquer duas alternativas, y e z , o ator prefere y a z se, e somente se, a distância entre x_i^* e y é menor do que a distância entre x_i^* e z . Com essas suposições a respeito das preferências dos membros do processo, estas (as preferências) são completamente descritas por seus pontos ótimos.

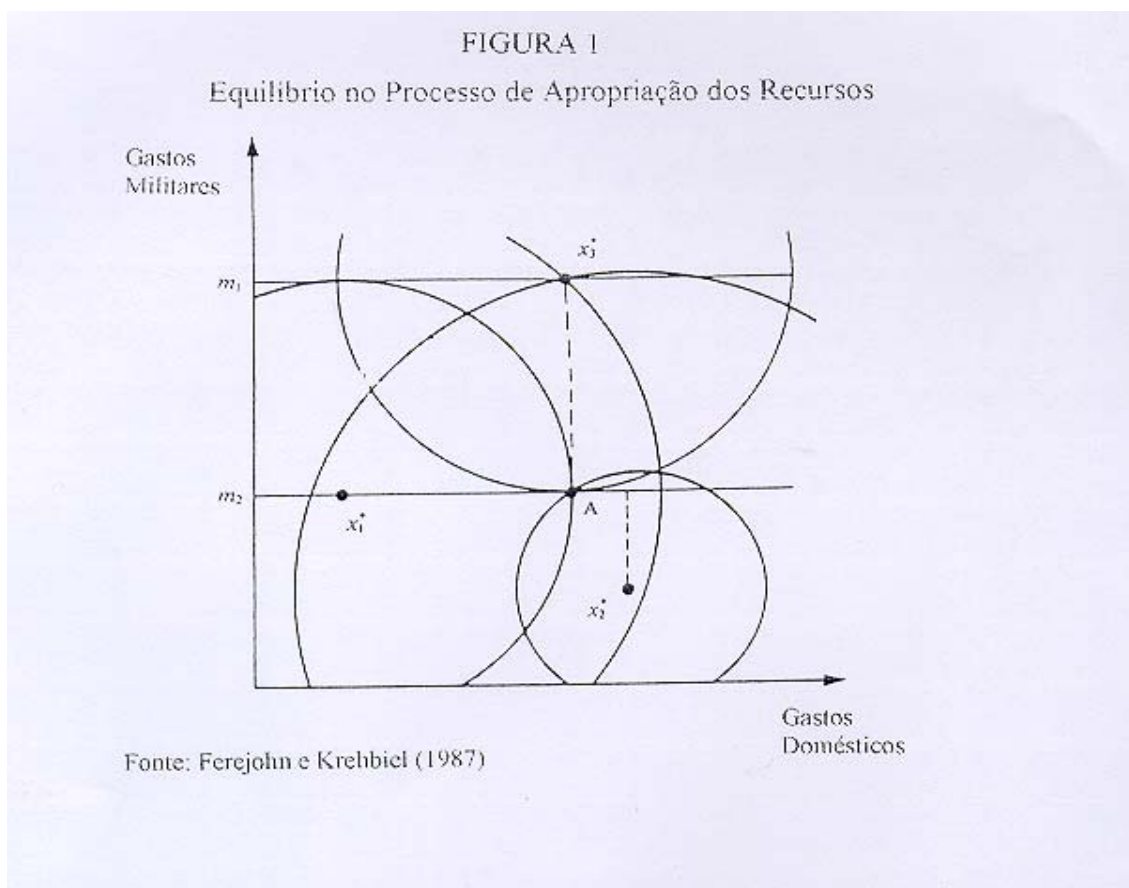
Os autores ainda colocam que, a menos que uma série de suposições restritivas sejam feitas sobre a distribuição dos pontos ideais, não existirá um equilíbrio de maioria pura. Entretanto, se as escolhas são restritas a um subconjunto unidimensional do espaço, as preferências nesse (subconjunto) possuem somente um ponto de ótimo, logo existe um único equilíbrio alcançado pela regra de maioria no subconjunto em questão.

Vejamos os resultados que alcançamos quando estamos sob um processo orçamentário dito “de apropriação”. Nesse caso, os legisladores tomam as suas decisões quanto à alocação dos recursos repartindo o problema em pedaços e decidindo sequencialmente quanto alocar para cada um dos seus componentes. Para qualquer ordem particular de votação dos projetos, os votos dos membros são determinados pelas suas antecipações quanto ao que vai ocorrer nas etapas subseqüentes, dado o que acontece no momento em que toma a sua decisão e o que aconteceu nas etapas anteriores.

Consideremos um mandato com três membros, suponhamos que o terceiro membro propõe um gasto em despesas militares igual a m_1 , que é representado pela

³¹ Shepsle (1984, apud Ferejohn e Krehbiel, 1987, p. 297).

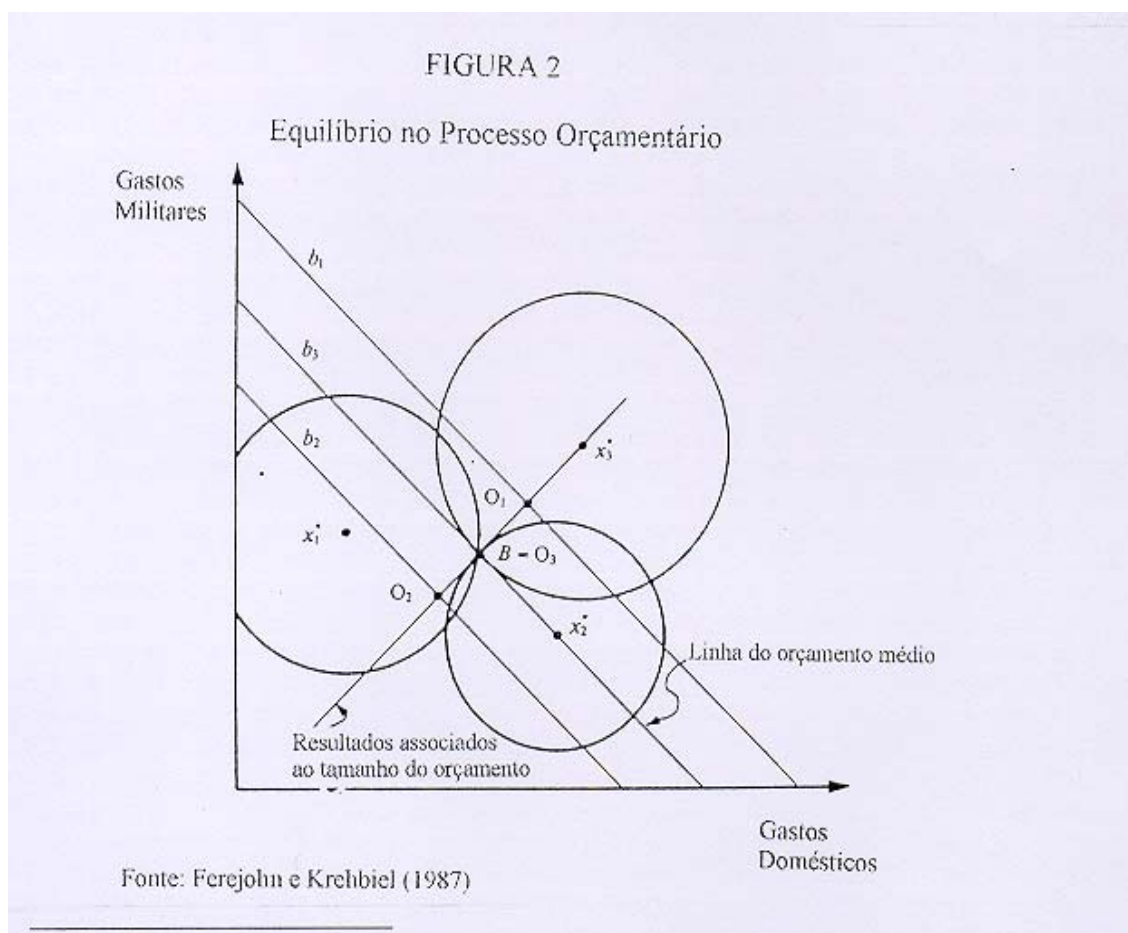
linha horizontal que passa pelo ponto ótimo do ator três, como mostra a figura 1. Ao votarem, os membros 1 e 2 examinam os impactos de aceitar gastos militares iguais a m_1 para a subsequente votação dos gastos domésticos. Se esses acham que m_1 representa um gasto excessivo em despesas militares, eles irão propor, em um segundo momento, gastos militares menores, que se aproximem dos seus pontos ótimos. Finalmente, o valor de gastos militares igual a m_2 , a média dos pontos ótimos projetados na dimensão dos gastos militares, é proposto e aceito no estágio 1. Enquanto que, no segundo estágio, a média dos pontos ótimos projetadas sobre m_2 é aceita. Os autores determinam que, com um número ímpar de legisladores, esse ponto é sempre a interseção das médias. Sob um arranjo institucional em que se permite somente mudanças em uma dimensão a cada instante de tempo, esse ponto é um equilíbrio, e é chamado de equilíbrio do processo de apropriação (*appropriations process equilibrium*) e identificado por A, na figura 1.



Se cada membro tem curvas de indiferença circulares, o processo de apropriação das despesas não depende da sua ordem de votação. Esse modelo é um caso especial do modelo apresentado por Kramer (1972, apud Ferejohn e Krehbiel, 1987, p.

300), que mostra condições suficientes para que um equilíbrio seja independente da ordem de apreciação das despesas³².

Agora veremos os resultados alcançados quando a regra de votação é mais rígida. Sob esta configuração, os membros inicialmente estabelecem o tamanho do orçamento de forma global. Somente num segundo momento eles decidem a alocação dos recursos entre gastos militares e domésticos. Dado um tamanho específico para o orçamento, representado por uma linha de 45° no espaço bidimensional, os problemas referentes a alocação passam a se dar em um espaço unidimensional, logo, quando o resultado é obtido através de maioria, existe um único equilíbrio. Esse fato permite que os membros escolham o tamanho do orçamento condicionando suas escolhas a composição dos gastos entre militares e domésticos que cada tamanho de orçamento lhes irá proporcionar. A figura 2 demonstra essa situação.



³² A existência de tal equilíbrio pode ser provada sob circunstâncias muito mais gerais. Se os membros possuem preferências estritamente convexas, então, para qualquer ordem particular ou comumente conhecida de votação dos gastos, existirá um equilíbrio. Mas desde que a localização do equilíbrio depende da ordem de votação (que pode não ser conhecida por todos com antecedência), o “cálculo” das estratégias de votação dos membros é impedido. Por essa razão, os autores utilizam preferências circulares e não introduzem mais a suposição no modelo de que a ordem de votação dos gastos é conhecida. Ver nota de rodapé 8 no texto original.

A grande questão a ser mostrada aqui é que para qualquer tamanho de orçamento escolhido existe um equilíbrio. Por exemplo, se b_1 foi o orçamento escolhido no estágio 1, então as decisões subseqüentes levarão a uma composição de despesas representada por O_1 , que é a média dos pontos ótimos projetados sobre a restrição orçamentária b_1 . Por razões similares, orçamentos de tamanhos b_2 e b_3 possuem resultados associados a O_2 e O_3 , respectivamente. Quando assumimos que os membros são “sofisticados”, estamos dizendo que eles não selecionam o tamanho do orçamento sem antecipar o efeito dessa escolha, no estágio 1, sobre a subseqüente escolha da divisão desse valor entre os possíveis projetos. Desta forma, b_1 não é escolhido, no primeiro estágio, porque os membros 1 e 2 preferem orçamentos associados a menores gastos, nem b_2 é escolhido porque os membros 2 e 3 preferem resultados associados a orçamentos maiores. O que se vê é que, se existe um equilíbrio sob condições especiais, o ponto precisa estar no conjunto dos possíveis resultados associados àquele tamanho de orçamento, entretanto, não precisa ser o mais votado dentre os possíveis pontos. Na figura 2, o conjunto de resultados associados ao tamanho do orçamento é representado por uma linha perpendicular às restrições orçamentárias, passando pelo ponto ótimo do eleitor mediano com respeito a essas retas (de restrição orçamentária). Nesse caso é o membro 3. A projeção dos pontos ótimos sobre a linha dos possíveis resultados, dado o tamanho do orçamento, revelam que o legislador 2 é o eleitor mediano no subespaço unidimensional (ele está sobre a restrição orçamentária média). Desta forma, o ponto O_3 é o único que respeita as condições necessárias (está sobre a linha dos possíveis resultados associados ao tamanho do orçamento e sobre a restrição orçamentária média) e, portanto, é o equilíbrio de processo orçamentário (*budget process equilibrium*) e será chamado de B.

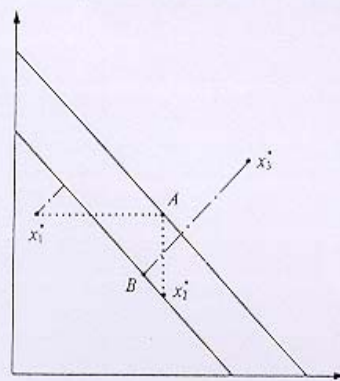
Ao descobirmos as condições de equilíbrio dos dois modelos podemos estabelecer em que situações o “orçamento processual” induz orçamentos menores do que o outro procedimento. As figuras 3.A. e 3.B. mostram que não existe uma regra geral. A figura 3.A. confirma a crença geral, ou seja, o processo orçamentário em dois estágios resulta em gastos públicos menores do que os alcançados via “processo de apropriação”. Entretanto, quando a configuração dos pontos ótimos é alterada (figura 3.B), os resultados mudam, isso é, a regra de orçamento mais rígida (em dois estágios) resulta em um orçamento maior.

A análise estabelece que não só o arranjo institucional influencia a escolha do orçamento, mas também as configurações das preferências dos membros são responsáveis pelo resultado. Essa constatação é muito importante, ela determina que de nada adianta um processo rígido de aprovação do orçamento se os membros envolvidos na votação possuem preferências por orçamentos grandes (acima do ponto socialmente ótimo). Aparentemente, ao menos do ponto de vista teórico, é a preferência dos agentes que determina o tamanho do orçamento.

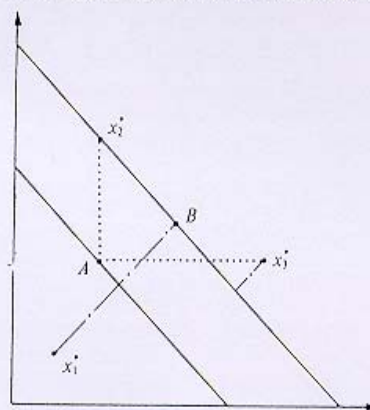
FIGURA 3

O processo Orçamentário e o Tamanho do Orçamento

A. Processo orçamentário resulta em um orçamento menor



B. Processo orçamentário resulta em orçamento maior



Legendas:

- Restrições orçamentárias
- - - Projeções sobre a restrição orçamentária média
- Projeções das médias dos gastos militares e domésticos sobre o ponto de interseção (A)

Fonte: Ferejohn e Krehbiel (1987)

A revisão teórica fica completa com a apresentação das características das configurações das preferências dos membros que fazem, ou não, com que o processo orçamentário rígido resulte em menores gastos do que o processo orçamentário menos rígido (em um estágio). Para o escopo deste estudo, entretanto, basta que se perceba a importância chave das preferências dos agentes para o resultado final do orçamento. As referidas condições são apresentadas em Ferejohn e Krehbiel (1987)³³.

Os autores colocam que um teste ideal para confirmar a teoria consistiria em estimar os pontos ótimos de cada um dos indivíduos envolvidos no processo em um espaço de dezesseis dimensões (uma dimensão para cada categoria funcional do orçamento)³⁴, calcular o equilíbrio desse processo orçamentário, observando os seus resultados na forma de apropriações feitas pelo congresso; e finalmente ver o quanto os resultados previstos se aproximam dos resultados efetivos. Entretanto, isso não é possível por uma série de razões. A principal delas é a inexistência de recursos técnicos que permitam a estimação dos pontos ótimos de cada membro em valores monetários.

De qualquer forma, Ferejohn e Krehbiel (1987) desenvolveram uma forma indireta de testar, pelo menos, se a teoria pode ser rejeitada. Em poucas palavras, o teste consiste em três etapas: a primeira, visa estimar pontos ótimos em um espaço bidimensional. O segundo passo trata da computação dos equilíbrios sob cada um dos dois modelos (processo em um ou dois estágios), e o terceiro passo tenta medir o grau com que os votos em cada um dos procedimentos é consistente com uma série de hipóteses.

O cálculo dos pontos ótimos é feito com base em alguns índices que revelam o comportamento dos indivíduos em relação a diferentes tipos de gastos. O valor final é dado pela fórmula abaixo:

$$x^* = [1 - (NTU / 200)]x.$$

O índice NTU (*National Taxpayer's Union score*) pode variar entre zero (menos conservadores em relação aos gastos) e 100 (mais conservadores). x representa o vetor de gastos $x = (x_1, x_2)$, e cada um dos elementos representa um dos possíveis grupos de alocação de recursos.

Dadas as estimações dos pontos ótimos, a identificação do equilíbrio para cada um dos processos é facilmente alcançada. O equilíbrio, sob a “regra de apropriação”, é

³³ O modelo é não cooperativo, ou seja, não está considerando explicitamente que ajam acordos que estabeleçam benefícios mútuos entre os participantes de forma a induzir déficits maiores.

dado pela interseção das médias dos gastos em cada um dos dois possíveis grupos de despesa, x_1 e x_2 . Por sua vez, o equilíbrio alcançado, via “orçamento processual” (mais rígida), é dado pela interseção das médias dos pontos ótimos projetados sobre o eixo de 45°.

As hipóteses testadas são:

Hipótese 1: Escolha racional dos arranjos institucionais. Os membros consideram tanto o tamanho como a composição do orçamento ao fazerem suas escolhas. As escolhas são determinadas pelas distâncias relativas entre os pontos ótimos de cada agente e os equilíbrios, A (processo em um estágio) ou B (processo em dois estágios).

Hipótese 2: Escolha racional do tamanho do orçamento. Os membros fazem suas escolhas de acordo com suas preferências quanto ao tamanho do orçamento.

Hipótese 3: Escolha racional da divisão do orçamento. Os membros escolhem os arranjos institucionais de acordo com suas preferências quanto à divisão dos recursos orçamentários. O tamanho do orçamento não é levado em conta.

Hipótese 4: Crença convencional: Acredita-se que o partido republicano é mais conservador do ponto de vista fiscal, ou seja, votam em orçamentos menores. Os democratas têm o comportamento oposto.

Hipótese 5: Crença convencional: Partidos e Regiões. Republicanos e Democratas do sul (considerados fiscalmente mais conservadores que os Democratas do norte) votam a favor da forma mais rígida de processo orçamentário. Os Democratas das demais regiões votam em formas mais fracas de processo orçamentário (se aproximam do “processo de apropriação”).

Devemos notar que a hipótese 1 tenta provar um modelo mais geral, em que os agentes consideram simultaneamente os impactos da escolha do tamanho e da composição dos gastos ao efetuarem suas escolhas. As hipóteses 2 e 3 são casos particulares da hipótese 1. As hipóteses 4 e 5 não têm nenhuma base teórica confirmada, mas baseiam-se em pronunciamentos recentes de analistas do comportamento orçamentário.

A análise empírica apresentada nos permite apresentar três resultados. Um deles, e que parece ser muito forte, é a inexistência de qualquer relação do resultado orçamentário com questões relativas a partidos ou regiões. Não há evidências que

³⁴ Esse é o número de categorias estabelecida em Fisher (1985, p. 20, apud Ferejohn e Krehbiel, 1987, p. 307), para o caso Americano.

confirmem a ocorrência de algum padrão de comportamento dos agentes dentro de um mesmo partido ou residentes em uma determinada região (rejeitam-se as hipóteses 4 e 5). O segundo resultado não é tão conclusivo, mas indica que os agentes escolhem o arranjo institucional de forma racional, desta forma confirmando indiretamente a teoria proposta aqui. Isso significa que existem evidências confirmando a influência tanto das instituições quanto das preferências dos agentes no orçamento escolhido (não podemos rejeitar as hipóteses 1, 2 e 3).

Duas condições estabelecidas nesse modelo podem ser consideradas fortes. Uma delas é o número de possíveis alocações dos recursos. No modelo, os autores assumem somente duas possibilidades. A outra refere-se às curvas de indiferença circulares. Os autores defendem-se alegando que a opção por somente duas contas de despesa é simplesmente uma forma de tornar a computação dos resultados mais fáceis, mas que seria perfeitamente possível generalizar esse resultado para mais contas. Quanto à utilização de curvas de indiferença circulares, a questão é mais complicada. Para termos uma solução única em um subconjunto unidimensional onde opera a regra de maioria, caso não fossem adotadas as curvas de indiferenças circulares, seria necessário que os agentes soubessem a ordem de votação dos projetos de despesa. Os autores acharam que a segunda suposição seria mais forte e, portanto, optaram por assumir essa configuração para as curvas de indiferença. Os pressupostos assumidos pelos autores visam somente tornar o modelo mais simples e torná-lo, desta forma, possível de ser testado.

Alguns dos pontos tratados aqui já foram alvo de estudos anteriores. Estudantes do comportamento dos eleitores, seguramente já viram referências à utilização da variável partidos políticos como *proxy* para preferências (Page e Jones, 1979, e Fiorina 1981, apud Ferejohn e Krehbiel, 1987, p. 317). Os efeitos combinados de preferências e instituições também foram tratados na literatura. Os melhores exemplos são os estudos teóricos que indicam a existência de “equilíbrios estruturais induzidos” (*structure-induced equilibria*) apresentados por Shepsle (1979, 1986) e Denzau e Mackay (1983).

O que deve ser destacado é que o modelo econométrico, mesmo com as suas limitações, é capaz de dizer se o processo orçamentário mais rígido (primeiro votando o seu tamanho e depois a sua composição) tem poder para restringir o tamanho final do orçamento. O resultado nos permite afirmar, com alto grau de confiança, que sim, para o período analisado. Em termos teóricos, o que se vê é que o arranjo institucional é

aparentemente neutro, sendo as preferências dos agentes que efetivamente determinam se o orçamento será maior ou menor.

Outros trabalhos econométricos foram realizados usando métodos completamente diferentes do apresentado acima. Um deles foi elaborado por Alesina, Hausmann, Hommes e Stein em 1996. Nesse trabalho, os autores visam explicar as diferenças nas condições fiscais entre os países da América Latina e Caribe, sob a ótica das instituições orçamentárias. Ou seja, pelas diferenças nos procedimentos de elaboração, aprovação e implementação do orçamento (a ênfase é nos dois primeiros pontos).

Os autores comentam os resultados de Ferejohn e Krehbiel (1987) que não garantem (apesar de aceitarem a possibilidade) a capacidade da votação em duas etapas reduzir o tamanho dos gastos públicos. Mesmo conhecendo essa importante conclusão, os autores assumem, nesse trabalho, que instituições que requeiram primeiramente à votação do orçamento global e posteriormente à votação da distribuição dos recursos é capaz de induzir rigidez fiscal (principalmente para a amostra que estão usando).

O método utilizado aqui é completamente distinto do utilizado por Ferejohn e Krehbiel (1987). Alesina, Hausmann, Hommes e Stein (1996) elaboram uma estrutura de índices que indicam o quanto o país aproxima sua instituição de um modelo hierárquico-transparente ou “collegial-não-transparente”. A construção dos índices é baseada nas respostas de dois questionários enviados aos responsáveis pela condução do orçamento nos países em questão. Para cada questão, em cada ano, as respostas recebem uma “nota” que vai de zero a 10. Se as respostas indicam uma estrutura hierárquico-transparente (pelos padrões estabelecidos pelos autores), a “nota” é 10. Obviamente, se as respostas indicam uma estrutura institucional “collegial-não-transparente” a “nota” é zero. Para os casos das questões cujas respostas não estão nos extremos das escalas de rigidez construídas pelos autores, esses atribuem escores intermediários que variam de acordo com o número possível de respostas. Se uma questão admite três respostas, as possíveis “notas” são zero, 5 e 10. Se forem quatro respostas possíveis, as “notas” são zero, 3,33, 6,66 e 10.

São formuladas dez questões que visam abranger todos os pontos relevantes relacionados às instituições orçamentárias como: restrições legais operando sobre o orçamento, poder relativo do ministro da fazenda frente aos demais ministros, poder relativo do governo frente ao legislativo e grau de transparência do orçamento. Para cada um destes subgrupos foi atribuído um número que vai de 1 a 4, respectivamente. O

subgrupo 1 é o que nos interessa nesse momento. Esse concentra três índices: um que mede a existência de leis de orçamento equilibrado, outro que mede a existência de metas macroeconômicas predeterminadas e, por fim, um índice que mede o grau de autonomia com que o governo pode tomar recursos emprestados.

Alesina, Hausmann, Hommes e Stein (1996, p.10) colocam que Von Hagen e Harden (1994) e Eichengreen, Hausmann e Von Hagen (1996) sugerem a criação de agências independentes que estabelecessem tetos para o endividamento público. Como nenhum país da amostra possui um instituição como essa, o índice mais alto será atribuído para os países que possuem algum controle da capacidade de endividamento do governo via “Congresso Nacional”. Para os autores, a existência desse tipo de controle, antes do orçamento ser aprovado, é equivalente a existência de um procedimento orçamentário que primeiro discute o tamanho do orçamento e depois a alocação dos seus recursos. Entretanto, os autores reconhecem que o controle, quando feito pelo congresso, pode gerar efeitos adversos, uma vez que existe a possibilidade de ocorrer barganha entre o executivo e o legislativo. Esse processo pode levar a uma alteração na relação de forças entre os dois poderes (executivo transfere poder para o legislativo).

O modelo ainda introduz uma série de variáveis econômicas que visam isolar, da melhor forma possível, os impactos das instituições orçamentárias nos resultados fiscais. Ambos os procedimentos de regressão apontaram a significância do índice. Esse resultado, entretanto, não diz muito, pois simplesmente reconhece a importância das instituições orçamentárias, como um todo, para a explicação dos resultados fiscais dos países da amostra. Para nós, o que importa é a desagregação desse índice em seus diversos grupos.

A desagregação do índice mostra que o subgrupo 1 tem o sinal correto, negativo, ou seja, quanto maior forem as instituições que restrinjam a capacidade de gastos do governo através de leis de orçamento equilibrado, metas macroeconômicas predeterminadas e grau de autonomia com que o governo pode tomar recursos emprestados, menor será o déficit fiscal. Além disso, o coeficiente é significativamente diferente de zero. Infelizmente, esse resultado não é o ideal, pois não nos permite afirmar se todos esses arranjos institucionais são eficazes ou se só um ou dois é que são. A significância pode ser, por exemplo, função somente das leis de orçamento equilibrado. Desta forma, a votação do orçamento em duas etapas não teria nenhum impacto nos resultados. Pode ser que a existência simultânea dessas instituições é que as

tornem efetivas. Ou seja, a existência de uma restrição torna a outra *binding*, e vice-versa.

O que efetivamente pode ser dito é que, para a amostra analisada, os resultados indicam que as características institucionais compreendidas pelo subgrupo 1 parecem ser eficazes para conter o gasto público excessivo. De qualquer forma, esse resultado não deixa de ser animador, uma vez que dá indícios confirmando a hipótese que estamos defendendo nesse estudo. Além disso, o resultado é alcançado por um método completamente distinto do proposto por Ferejohn e Krehbiel (1987), como já dissemos anteriormente, e isso reforça a idéia de que nossa hipótese é verdadeira.

A literatura, muitas vezes, assume que o legislativo tem poder de proposição do orçamento e o executivo tem poder de veto. Neste caso, o resultado teórico, permitindo que os agentes estrategicamente escolham orçamentos maiores, numa primeira etapa de votação, faz sentido. O mesmo raciocínio é válido quando existe alguma negociação de gabinete em que os ministros de despesa escolhem o tamanho do orçamento em um primeiro momento e a alocação dos recursos posteriormente.

Por outro lado, podemos considerar uma situação em que o executivo determine o tamanho do orçamento, sem nenhum processo de votação. Esse seria o caso em que estariam operando duas das restrições que estamos considerando: amplos poderes para o ministro das finanças e votação do orçamento global em um primeiro estágio. Agora, a decisão está centralizada nas mãos do ministro das finanças. Numa situação como essa, é pouco provável que tenhamos orçamentos superestimados.

Na prática, o que se percebe é que a decisão do tamanho dos orçamentos é determinada pelo executivo e não pelo legislativo. Esse tem, em muitos casos, o poder de propor emendas, de determinar o quanto será gasto em cada conta de despesa. O máximo de descentralização seria a existência de uma fase de negociação de gabinete entre os ministros de despesa e o ministro das finanças. Espera-se, entretanto, que os ministros de despesas estejam em consonância como o ministro das finanças, ou seja, seguindo uma política de gastos estabelecida por ele.

Apesar das considerações acima, devemos utilizar, no tratamento teórico, o caso mais geral possível. Esse é o apresentado por Ferejohn e Krehbiel (1987). O resultado teórico ganha importância quando tentamos estabelecer uma espécie de ranking das instituições orçamentárias que induzem comportamento fiscal rígido dos governos, quando utilizamos como informação suporte testes econométricos cujos métodos são questionáveis.

Testes econométricos que tentam introduzir variáveis qualitativas através da construção de índices podem provocar distorções nos resultados. Esse método foi utilizado por Sachs e Roubini (1989b), e foi alvo de críticas em Edin e Ohlsson (1991). Aliás, esse método é amplamente utilizado na literatura. Grande parte dos testes econométricos baseia a análise de variáveis qualitativas através da construção de índices que identificam cada característica avaliada.

Dadas as conclusões tanto teóricas quando econométricas, e principalmente pela fragilidade destas, não podemos afirmar, com certeza, que a existência de restrições institucionais que estabelecem um processo de votação do orçamento em dois estágios. O primeiro estágio busca determinar o tamanho do orçamento, e o segundo, determinar a alocação dos recursos nas suas várias contas de despesa, garantindo um orçamento global menor do que um processo orçamentário em que o seu tamanho é dado residualmente.

4.3 O Impacto da Regra de Votação na Fase de Aprovação do Orçamento

Na presente seção, iremos considerar a análise dos impactos provocados pelas regras de votação utilizadas na fase de aprovação do orçamento. A literatura apresenta duas formas possíveis. São as chamadas regras fechada e aberta.

A regra fechada é a mais rígida delas. Depois de elaborado por um dos membros do parlamento, o orçamento é votado e deve ser aceito ou rejeitado na íntegra. Isso significa que não aceita emendas. Se for aceito, o processo está acabado. Se não for aceito, outro membro do parlamento tem o direito de elaborar uma nova proposta orçamentária e colocá-la em votação. Da mesma forma, a proposta tem que ser aceita, ou não, na íntegra. E assim segue o processo até que alguma proposta seja aprovada. Algumas variações podem ser aceitas, como a definição de um número máximo de sessões (ou seja, o processo tem finitas sessões de votação), ou a atribuição do poder de agenda a um agente somente, por exemplo, ao ministro da fazenda. Nesse último caso, se a primeira proposta encaminhada pelo detentor do poder de agenda não for aceita, ele mesmo encaminha uma nova proposta de acordo com as suas preferências. Sendo assim, mantém o poder de agenda nas suas mãos.

A regra aberta, por sua vez, caracteriza-se pela possibilidade de proposição de emendas à proposta original. Nessa situação, um dos agentes envia sua proposta orçamentária para votação e se não for aceita na forma em que está, outro agente pode propor emendas à proposta. Após as emendas serem feitas, a proposta é submetida à outra sessão de votação, na qual pode ser aprovada ou não. Caso não seja aceita, outro agente é chamado a propor emendas, e assim segue o processo até a aprovação do orçamento. De forma análoga ao que foi dito para a regra fechada, existem variações no procedimento descrito acima. Ele pode ter um número máximo de sessões de votação, caso em que, se a última emenda proposta não for aceita, o orçamento do ano anterior é implementado. Nesse caso, não existe a possibilidade de manter o poder de agenda nas mãos de um agente somente. Aliás, essa é justamente a grande diferença existente entre as duas regras de votação. Por outro lado, surge a possibilidade de veto das emendas propostas. Esse elemento é importante, uma vez que as emendas podem descaracterizar totalmente a proposta orçamentária original.

Os modelos teóricos consideram fundamentalmente os modelos mais abrangentes, nos quais todos os agentes possuem uma probabilidade positiva de receber o poder de agenda e que em cada etapa de votação um novo agente tem esse poder em suas mãos. Entretanto, na realidade, o que se observa é que este poder, normalmente, está retido nas mãos do grupo majoritário no congresso. Alguns modelos consideram essas variações. No que tange ao número de sessões de votação, o que se vê são processos com prazos limitados.

Na nossa análise estaremos preocupados em analisar os impactos que as diferentes regras de votação poderão ter no “tamanho” do orçamento. Será que esse impacto é direto ou indireto? A análise prévia da literatura indica que o impacto é indireto. Isso significa que o tamanho do orçamento (o quanto se está gastando) independe da regra de votação adotada. O seu impacto mais importante está relacionado à formação das coalizões e, conseqüentemente, na distribuição dos recursos orçamentários. Como vimos na seção 3.2, dependendo do tipo de coalizão existente, as reações do governo a situações adversas (que implicam déficits) são diferentes. Coalizões grandes tendem a postergar o ajuste fiscal, em função da dificuldade de negociação entre os diversos grupos de interesse para decidirem quem vai pagar a conta do ajustamento.

Um trabalho teórico que nos auxilia muito a compreender os impactos das regras de votação no resultado do processo orçamentário é o apresentado por Baron e

Ferejohn (1989). A teoria apresentada no estudo está baseada na natureza seqüencial do processo de elaboração, proposição de emendas e votação do orçamento, sendo modelado como um jogo não cooperativo e com várias etapas. O trabalho permite mostrar que equilíbrios não cooperativos existem e que o resultado do processo de barganha legislativa é dependente da atribuição do poder de agenda e do mecanismo de votação.

Um dos principais pontos a serem investigados diz respeito ao tipo de equilíbrio que será alcançado em um sistema de votação decidido por maioria. O equilíbrio pode se aproximar da “teoria das coalizões vencedoras mínimas” (*minimal winning coalitions*) previsto por Riker (1962), ou seja, as coalizões têm o tamanho mínimo necessário para garantir a vitória no processo de barganha entre as diferentes partes envolvidas. A segunda possibilidade é que o equilíbrio se aproxime da “teoria do universalismo” previsto por Weingast (1979). Nesse caso, os benefícios do orçamento são divididos entre todos os participantes do parlamento de forma a evitar que a proposta orçamentária seja rejeitada. Como é de se esperar, o resultado dependerá da regra de votação empregada.

Sob a regra fechada, os autores dizem que o resultado concentra os benefícios na coalizão vencedora e, principalmente, no proponente do orçamento, ou seja, no detentor do poder de agenda. Sob a regra aberta, o resultado alcançado é o equilíbrio “universalista”, quando o legislativo é pequeno e os seus membros acham muito custoso esperar longos períodos para aprovar o orçamento. Quando o legislativo é grande, os resultados alcançados sob regras abertas se aproximam do equilíbrio dado pela regra fechada.

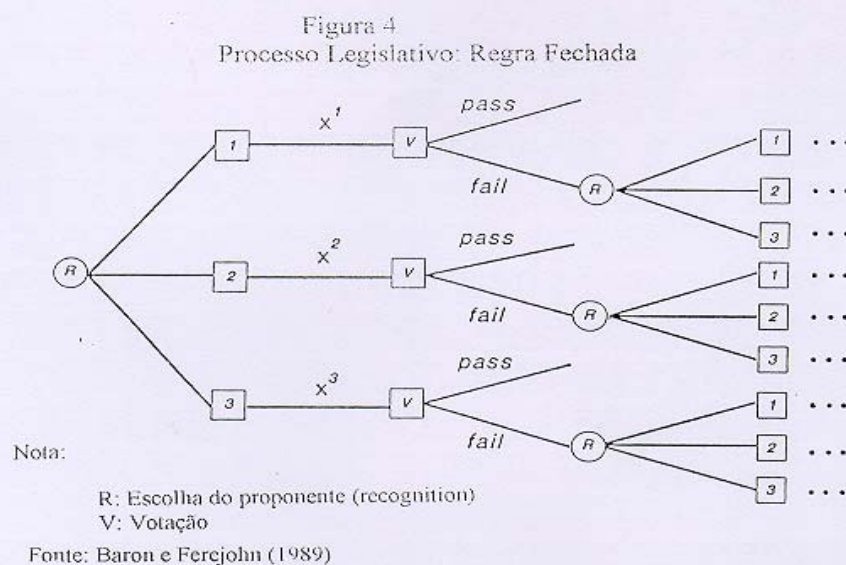
O modelo é baseado em uma estrutura legislativa com (1) n membros, cada um representando um distrito eleitoral ou grupo de interesse; (2) uma regra de atribuição de poder de agenda; e (3) uma regra de votação. Os membros podem ser indivíduos ou grupos com as mesmas funções de preferência.

Os agentes são neutros ao risco e suas decisões dependem somente da alocação dos benefícios entre os diferentes distritos. Como as funções de preferência são conflitantes entre os agentes, não existe um equilíbrio via decisão por maioria. As preferências e as regras legislativas são assumidas como de conhecimento comum e todas as ações são observáveis, ou seja, trata-se de um modelo de informação perfeita.

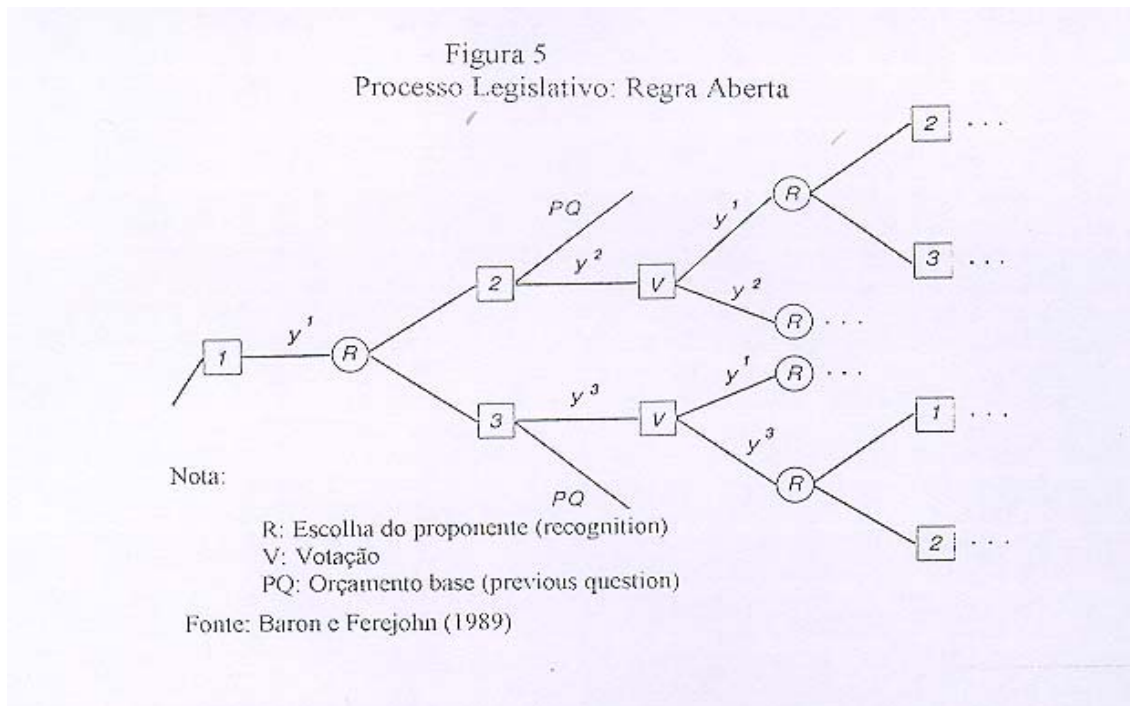
O processo legislativo é governado por uma regra de atribuição do poder de agenda. Isto é, uma regra que estabelece quem escolherá a proposta orçamentária que

será submetida à votação. Esse poder é disputado por todos os membros, dada a sua relevância para o processo em questão. Sendo assim, é preciso estabelecer uma regra de alocação desse poder. No modelo, a regra escolhida é a seleção aleatória. Sob esta regra, todos os participantes estão associados a uma probabilidade positiva de serem escolhidos como o proponente do orçamento. Essa é a regra mais neutra possível. Sendo assim, no início de cada sessão legislativa, um membro i tem uma probabilidade p_i de ser o escolhido. Se for o escolhido, ele escolhe um orçamento com a alocação dos recursos que está mais de acordo com a sua função de preferência. Chama-se de *proposta base* a primeira submetida a votação. Uma proposta orçamentária é simplesmente uma distribuição do tipo $x^i = (x_1^i, \dots, x_n^i)$, tal que $\sum_{j=1}^n x_j^i \leq 1$, sendo assim, o conjunto X das possíveis propostas é um simplex n -dimensional.

Sob a regra fechada, depois de elaborado por um dos membros do parlamento, o orçamento é votado e deve ser aceito ou rejeitado na íntegra. Isso significa que não aceita emendas. Se for aceito, o processo está acabado. Se não for aceito, outro membro do parlamento tem o direito de elaborar uma nova proposta orçamentária e colocá-la em votação. Da mesma forma, a proposta tem que ser aceita, ou não, na íntegra. E assim segue o processo até que alguma proposta seja aceita. Os membros não têm meios de fazer acordos para a alocação dos benefícios distribuídos pela proposta orçamentária que será submetida à votação. O processo é descrito como na figura 4.



Sob a regra aberta, existe a possibilidade da proposição de emendas à proposta base (a emenda é um elemento de X), isto é, em uma mesma sessão outro elemento, digamos j ($j \neq i$), pode ser escolhido com probabilidade $\frac{P_i}{\sum_{k \neq i} P_k}$ a propor uma emenda. As propostas já alteradas via emenda são votadas contra a proposta base (ou *previous question*). A estrutura desse processo legislativo pode ser vista na figura 5.



Nesse caso, diferentemente de outros em que o poder de agenda é determinado exogenamente, os membros precisam incorporar em suas expectativas às possíveis propostas futuras e a alocação dos recursos que farão. Ao escolher a proposta orçamentária que será submetida à votação, o agente precisa estar consciente de que, se escolher uma alocação dos recursos que seja muito concentrada nas mãos de poucos, corre o risco de ver sua proposta negada. Se isso ocorrer, um novo agente irá propor outra alocação dos recursos (via emenda) que pode deixar o proponente da sessão anterior sem nenhum benefício. A mudança do controle de agenda pode provocar alterações brutais na proposta orçamentária. Dada a possibilidade da alocação dos recursos ocorrer em outras sessões que não a primeira, assume-se que os membros têm um fator de desconto intertemporal $\delta \leq 1$, que indica a preferência por resoluções mais rápidas.

Os membros não são capazes de arranjar acordos críveis para votarem de uma mesma forma, nem para oferecerem uma proposta específica. Nesse sentido, a estratégia

traçada para alcançar um equilíbrio específico deve ser tal que garanta um resultado auto-sustável (*self-enforcing*). Isto significa que, em cada etapa de votação, o membro desejaria chegar no ponto que efetivamente alcançou. Sendo assim, o equilíbrio requerido é o chamado subjogo perfeito (a estratégia adotada é um equilíbrio de Nash em cada subjogo). Para qualquer equilíbrio sub-jogo perfeito, o valor $v(t, g)$ do subjogo g , após t sessões, é definido como o vetor de valores $v_i(t, g)$, com $i = 1, \dots, n$. O valor de continuação (*continuation value*) $\delta v_i(t, g)$ é o valor alcançado se o legislativo move-se para o subjogo g . O valor *ex ante*, dado no início de cada jogo, é denotado por $v_i, i = 1, \dots, n$.

As últimas características do modelo são: os votos são seqüenciais e de conhecimento geral, ou seja, todos os agentes sabem toda a história do jogo ao tomarem suas decisões. Os autores eliminam a possibilidade de existência de estratégias fracamente dominadas (quando o agente percebe que o resultado pode ser mudado pela alteração do seu voto).

Consideremos um modelo básico, caracterizado por ter n membros, duas sessões legislativas governadas pela regra de maioria, em que cada membro tem a mesma probabilidade de deter o controle de agenda e cuja regra de votação é a chamada regra fechada. Sob essa estrutura, caso nenhuma proposta tenha sido aprovada, o congresso é dissolvido e cada membro recebe zero de benefício (estamos considerando somente duas sessões). Assume-se que um membro votará na proposta se for indiferente entre a distribuição da proposta orçamentária e o valor de continuação dado no início da sessão seguinte. De forma análoga, se o agente percebe que o seu voto não é decisivo, ele só vota na proposta orçamentária em questão se a distribuição dos benefícios lhe garante no mínimo o seu valor de continuação.

Como o caso considera um horizonte temporal finito, chega-se ao equilíbrio resolvendo-se o jogo via indução retroativa. Sob tal arranjo institucional, chega-se a um equilíbrio subjogo perfeito no qual cada membro, quando escolhido proponente, irá fazer a mesma proposta distribuindo os benefícios entre uma “maioria vencedora mínima” (*minimal winning majority*). Essa conclusão resulta na primeira proposição dos autores:

Proposição 4.3.1: Uma configuração estratégica é um equilíbrio subjogo perfeito de um jogo com duas sessões, n membros no legislativo (com n ímpar), regra

de votação fechada e todos os membros tendo a mesma probabilidade de ser escolhido o proponente se, e somente se:

a) For reconhecido como proponente um agente que faça uma proposta distribuindo δ/n para qualquer um dos $(n-1)/2$ membros e alocar $1-\delta(n-1)/2n$ para o seu próprio distrito. Se for escolhido como proponente na segunda sessão, ele deve alocar todos os benefícios para o seu distrito (não existe possibilidade de retaliação)³⁵.

b) Cada membro vota para qualquer proposta feita na primeira sessão na qual receba, no mínimo, δ/n e vota a favor de qualquer proposta feita na segunda sessão (caso contrário ficam sem nenhum benefício).

A primeira proposta é aceita e o resultado é alcançado na primeira sessão. A prova está disponível no artigo original.

O equilíbrio descrito na proposição 4.3.1 deriva da imposição de cinco características: (1) ser equilíbrio subjogo perfeito, (2) legislatura finita, (3) proponente é escolhido aleatoriamente, (4) regra de votação do tipo fechada, e (5) decisão por maioria. As características (1) e (2) servem para definir o equilíbrio na sessão dois, as características (3) e (1) definem o valor de continuação de cada membro no subjogo. A regra fechada serve para impedir que sejam feitas emendas a proposta original e (5) implica que, na primeira sessão, o proponente só precisa conseguir os votos de mais $(n-1)/2$ membros e esses podem ser obtidos alocando, para cada um, benefícios iguais ao seus “valores de continuação”.

Alguns pontos importantes podem ser ressaltados. O primeiro é a distribuição de benefícios para uma “maioria mínima” dos membros, ou seja, somente uma parcela dos membros receberá algum benefício. O segundo ponto importante é perceber que o proponente (ou quem detém o controle de agenda) recebe a maior parcela dos benefícios. Esse poder do proponente é reforçado pela regra de votação ser do tipo fechada, não permitindo emendas à proposta base³⁶. O terceiro ponto refere-se ao fato do jogo ser definido na primeira rodada, ou seja, a primeira proposta orçamentária é aceita. Esse resultado depende mais da regra de maioria do que da impaciência dos agentes como nos modelos de barganha de Rubinstein (1982) e Binmore (1986, apud Baron e Ferejohn, 1989, p. 1182). Uma regra como a de maioria (bem como qualquer outra que não requeira unanimidade), somada à regra fechada de votação, permite que o

³⁵ Lembre-se que o horizonte temporal está limitado a duas sessões.

proponente construa uma maioria distribuindo benefícios entre alguns membros, excluindo outros dos referidos benefícios. A questão é que o proponente percebe que só precisa “convencer” mais $(n-1)/2$ membros distribuindo, para isso, o “valor de continuação” desses membros, podendo se apropriar do restante. Isso faz com que o proponente elabore uma proposta que será aceita pelo número necessário de participantes.

Segundo os autores, o fato do processo ser finalizado ao final da primeira sessão de votação se deve à regra de maioria e à impossibilidade dos demais agentes proporem emendas à proposta base. Posteriormente, veremos que sob a regra de votação do tipo aberta, que permite a proposição de emendas, a distribuição dos benefícios é mais equilibrada e o processo de votação pode não terminar ao final da primeira sessão de votação.

Apesar do resultado ser igual ao da teoria das “coalizões vencedoras mínimas” de Riker (1962), os modelos possuem duas diferenças fundamentais. A primeira é que a teoria desenvolvida por Riker é baseada em jogos cooperativos, e a apresentada por Baron e Ferejohn é baseada em jogos não cooperativos. É importante destacar que não existe nenhum tipo de conluio entre os agentes para alcançar o resultado apresentado. A segunda diferença é que a teoria dos jogos não-cooperativos permite fazer previsões quanto à distribuição dos benefícios entre os membros da maioria.

Esse resultado pode ser generalizado em diversas direções. Os resultados continuam valendo para jogos com qualquer número finito de sessões de votação, uma vez que a resolução continuará sendo via indução retroativa. Se a probabilidade de ser reconhecido como o proponente for diferente entre os membros, o resultado também se mantém. A diferença fica restrita aos valores que cada membro atribui para o jogo.

Quando tratamos de um modelo com infinitas sessões de votação, a técnica de resolução da indução retroativa não pode ser aplicada para descobrir qual é a alocação dos benefícios entre os membros. Quando o número de sessões é ilimitado, qualquer distribuição dos benefícios deve ser suportada como um equilíbrio subjogo perfeito se existe número suficiente de membros e se eles não são muito impacientes. Contrastando com o resultado único anterior, essa nova configuração de modelo permite uma enorme diversidade de equilíbrios. Disso resulta a proposição 4.3.2.

³⁶ Para aprofundar a discussão da importância do poder de agenda ver Baron e Ferejohn (1989).

Proposição 4.3.2: Para um jogo com n membros, regra de decisão por maioria, infinitas sessões de votação e regra de votação do tipo fechada, se $1 > \delta > (n+2)/[2(n-1)]$ e $n \geq 5$, qualquer distribuição x dos benefícios pode ser suportada como um equilíbrio subjogo perfeito. Para uma distribuição arbitrária $x \in X$, empreguemos a seguinte configuração estratégica: (1) sempre que um membro é escolhido o proponente, ele irá propor a distribuição de benefícios x e todos irão votar essa proposta; (2) se a maioria rejeita x , o próximo membro escolhido como proponente irá propor x ; (3) se um membro j é escolhido como proponente e decide desviar, propondo a distribuição $y \neq x$,

a) uma maioria $M(y)$ irá rejeitar y .

b) o membro k , escolhido como proponente na sessão seguinte irá propor $z(y)$ tal que para o membro j o benefício alocado é $z_j(y) = 0$, e todos os membros em $M(y)$ irão votar a favor de $z(y)$ contra y ;

(4) se na estratégia 3 item b, o membro k , quando escolhido como proponente, propõe $s \neq z(y)$, a estratégia 3 é repetida com s no lugar de y e k no lugar de j . A prova está disponível no texto original.

A idéia central aqui é simples: as configurações da estratégia adotada são tais que permitem que cada membro que desvie da distribuição, ou da punição prescrita, esteja certo de que será punido, uma vez que as estratégias do subjogo constituem um equilíbrio perfeito. Os membros acreditam que esta punição realmente ocorrerá porque acreditam que quem falha em punir um “traidor” será punido em seu lugar, e assim por diante. Quando mecanismos de punição desse tipo estão disponíveis, qualquer tipo de alocação dos benefícios pode ser suportada como um equilíbrio subjogo perfeito para $n \geq 5$ e δ suficientemente alto.

Deve ficar claro que o grau de impaciência dos agentes tem uma importância marginal para o resultado. À medida que os membros descontam pouco o futuro, qualquer distribuição pode ser suportada como o equilíbrio. Para legislativos pequenos essa restrição (grau de desconto do futuro) é trivial, à medida em que não podem ocorrer muitas sessões e, portanto, o desconto do futuro é pequeno. Entretanto, quando n aumenta, o δ requerido declina rapidamente para $1/2$. Se o grau de impaciência é inexistente, surge uma nova situação. Nesse caso, é interessante aos membros desviarem da proposta base, uma vez que um deles pode ser aleatoriamente reconhecido como o

proponente do orçamento na sessão seguinte e, nesse momento, alocar a maior parte dos benefícios para o seu distrito eleitoral.

Ao contrário do teorema da impossibilidade de Arrow (1951, apud Baron e Ferejohn, 1989, p. 1181), que dizia não existir solução de equilíbrio para esse tipo de problema de distribuição, a teoria apresentada aqui prevê que todas as distribuições de benefícios podem ser alcançadas como um equilíbrio não cooperativo em um modelo que captura a natureza seqüencial do processo de proposição e votação do orçamento.

O resultado estabelecido na proposição 4.3.2, entretanto, é tido como frágil, uma vez que é sustentado por uma estrutura de punições infinitas que nem sempre é eficaz. “*The equilibria in proposition 2 (4.3.2) thus suggests that infinitely nested punishment strategies might not actually be played in legislatures because members would be unwilling to rest their fates on such weak incentives*”. Baron e Ferejohn (1989), p. 1191.

Sendo assim, deveríamos encontrar o *equilíbrio estacionário* alcançado sob a estrutura institucional descrita. Um equilíbrio é estacionário se os “valores de continuação” para cada *subjogo estruturalmente equivalente* são os mesmos. Desta forma, as ações dos membros em cada um desses subjogos serão as mesmas. Procura-se um equilíbrio estacionário para determinar se as propriedades qualitativas do equilíbrio obtido quando o número de sessões é finito também valem quando o número de sessões de votação não é previamente determinado.

Para o caso em que cada membro i tem uma probabilidade $p_i = 1/n$ de ser reconhecido como o proponente, as propriedades qualitativas do caso com horizonte finito continuam a valer e são estabelecidas na proposição 4.3.3.

Proposição 4.3.3: Para todo $\delta \in [0,1]$, uma configuração de estratégias puras é um equilíbrio sub-jogo perfeito estacionário em um horizonte de sessões infinito, regra de decisão por maioria, n membros (sendo n ímpar), regra de votação do tipo fechada, se e, somente se: (1) o proponente do orçamento aloca para si $1 - \delta(n-1)/2n$ e oferece δ/n para os demais $(n-1)/2$ membros escolhidos aleatoriamente; (2) cada membro vota a favor de qualquer proposta que lhe garanta receber, no mínimo, δ/n . A primeira proposta feita recebe a maioria dos votos, assim, o processo legislativo é completado na primeira sessão. A prova está disponível no texto original.

O equilíbrio estacionário caracterizado pela proposição 4.3.3 não é o limite para todos os casos de processos legislativos com sessões finitas. Ele é, entretanto, o

limite para todos os casos em que o proponente da distribuição dos benefícios reconhece, no início de cada sessão, a possibilidade de atrair outros membros a votarem consigo.

Essa discussão, no entanto, não é muito relevante para o nosso propósito. O que nos importa saber é que tipo de equilíbrio será alcançado quando a regra de votação for do tipo aberta.

Como já colocamos anteriormente, a regra de votação do tipo aberta permite que a proposta orçamentária original seja emendada pelos demais membros do parlamento (todos exceto o proponente da proposta original, obviamente). Esse arranjo institucional permite que membros excluídos da distribuição dos benefícios na proposta original proponham emendas a esta. A possibilidade de fazer emendas é o equivalente a atribuir o controle de agenda, momentaneamente, a um outro membro diferente do proponente da distribuição original. O controle de agenda do proponente original é diminuído quando a regra de votação do orçamento permite emendas em cada etapa da votação. Sendo assim, o primeiro proponente terá que considerar essa possibilidade ao elaborar a distribuição dos benefícios na sua proposta.

Pelo processo legislativo descrito na figura dois, cada membro tem a probabilidade $1/n$ de ser o escolhido como o primeiro proponente. Cada um dos demais membros tem a probabilidade $1/(n-1)$ de ser escolhido a fazer emendas à proposta original ou aceitá-la na forma que está. Caso a aceitem nos termos originais, ela é votada, se for aceita, a distribuição dos benefícios é implementada. Se uma emenda é oferecida, essa nova proposta deve ser votada contra a proposta original antes que qualquer outra emenda seja feita, e assim o processo continua. Todo membro tem chance de ser escolhido (aleatoriamente) o proponente de emendas. Assume-se que um desconto intertemporal (em função da postergação da alocação dos benefícios) incide sobre os valores recebidos cada vez que o processo de votação entra em uma nova sessão de votação.

Sob a regra de votação aberta, o membro escolhido para fazer a proposta original encara um dilema: se ele deseja garantir que a sua proposta seja aceita (para não ceder o controle de agenda, e correr o risco de não receber nada na proposta subsequente), esta deve ser suficientemente atrativa de tal sorte que qualquer outra proposta que seja colocada em votação contra ela seja derrotada (isso significa que os membros irão preferir não aceitar as emendas e votarão na proposta original). Nesse

caso, o equilíbrio teria uma alocação dos recursos do tipo universalista (um pouco para cada membro, mas todos recebem uma parcela, não há excluídos do benefício). Fazer uma proposta atrativa para todos os membros é caro, desta forma, os membros escolhidos como proponentes preferem alocar benefícios somente para m dos $n-1$ demais membros. Então, se um dos m é escolhido para propor emendas e já tem alocado para si, no mínimo, tanto quanto receberia de benefícios ao propor uma emenda y (valor de continuação), ele não faz emendas e propõe a votação da proposta original, e se $m+1 \geq (n+1)/2$, uma maioria irá aprová-la. O referido “valor de continuação” será denotado por $\delta V_j^m(y)$, o qual é o valor descontado do jogo para j , quando j faz uma emenda bem sucedida y e o processo legislativo continua em uma nova sessão de votação (quando consegue postergar a definição da alocação dos benefícios). Se um dos $n-1-m$ membros (que não receberam nenhum benefício) é reconhecido como o proponente da emenda, ele irá propor uma emenda alocando os benefícios de tal sorte que derrube a proposta original. O proponente pode, ao escolher m , ter uma idéia da possibilidade de ter a sua proposta aprovada.

Segundo os autores, a intuição nos permite dizer que quanto menor for o fator de desconto δ , maior será o incentivo para oferecer uma proposta com alta probabilidade de ser aceita, uma vez que o custo de postergar a definição do processo é alto. Quanto maior for o fator de desconto, menos custoso é a continuação do processo e menor é a maioria m para os quais deverão ser alocados benefícios. A maioria m descrita na proposição a seguir é uma função (fracamente) decrescente em relação a δ ³⁷.

Proposição 4.3.4: Em um processo legislativo com n membros, regra de decisão por maioria, regra de votação aberta e probabilidades iguais de atribuição do poder de ser o proponente entre os membros, um equilíbrio estacionário é uma configuração estratégica na qual (1) o primeiro proponente faz uma proposta \hat{y} que aloca $\left[\frac{(1-\hat{y}^a)}{m(\delta, n)} \right]$ para os demais $m(\delta, n)$ membros, onde $(n-1)/2 \leq m(\delta, n) \leq n-1$, e aloca \hat{y}^a para si próprio; (2) se um dos $m(\delta, n)$ membros for escolhido como proponente na sessão seguinte, esse irá aceitar a proposta original e ela será aprovada pelos votos do próprio proponente de \hat{y} e dos demais $m(\delta, n)$; e (3) se um dos $n-1-m(\delta, n)$ membros (excluídos da distribuição de benefícios), for escolhido

³⁷ Assume-se que indivíduos indiferentes entre duas propostas irão votar na última a ser feita.

o proponente de emendas, esse membro irá oferecer uma emenda que alocará \hat{y}^a para ele próprio e $\left[(1 - \hat{y}^a) / m(\delta, n) \right]$ para os demais $m(\delta, n)$, excluindo o membro que elaborou a proposta anterior a sua. O referido grupo dos “demais membros” inclui aqueles que haviam recebido zero na proposta original mais outros $n - 1 - m(\delta, n)$, escolhidos aleatoriamente, para os quais será alocado $\left[(1 - \hat{y}^a) / m(\delta, n) \right]$ na proposta. Essa emenda derruba a proposta considerada original e passa a ser a proposta base (que competirá com outra proposta “emendada”). Então repetem-se as etapas (2) e (3). O número $m(\delta, n)$, definido na equação (4.3.4), é uma função fracamente decrescente de δ e é uma função fracamente crescente de n . A função $m(\delta, n)$ é dada por

$$(4.3.4) \quad m(\delta, n) \in \arg_m \max V^m(\hat{y}),$$

em que

$$V_1^m(\hat{y}) = \left(\frac{m}{n-1} \right) \left\{ 1 + \delta \left(\frac{m^2}{n-1} \right) - \delta^2 \left(1 - \frac{m}{n-1} \right) \left[\left(\frac{1}{n-1} \right) + \left(1 - \frac{m+1}{n-1} \right) \gamma(\delta, m, n) \right] \right\};$$

$$\gamma(\delta, m, n) = \frac{\delta}{B} \left[\left(\frac{m}{n-1} \right) + \delta \left(1 - \frac{m}{n-1} \right) \left(\frac{n-m-2}{m} \right) \left(\frac{1}{n-1} \right) \right];$$

e

$$B = 1 - \left(\frac{2m-n+2}{m} \right) \left(1 - \frac{m}{n-1} \right) \delta - \left(\frac{n-m-2}{m} \right) \left(1 - \frac{m+1}{n-1} \right) \left(1 - \frac{m}{n-1} \right) \delta^2.$$

Os benefícios retidos pelo autor da proposta vencedora são $\hat{y}^a = 1 - m(\delta, n) \delta V_1^m(\hat{y}^1)$. A prova está disponível no texto original.

O número $m(\delta, n)$ de membros que recebem benefícios na proposta de equilíbrio é uma função (fracamente) decrescente de δ , então quanto maior o fator de desconto, menor é a maioria que recebe benefício. Isto resulta porque quanto maior for δ , menor é a perda pela continuação do processo por mais uma sessão (o valor de continuação dos membros diminui). Os autores apresentam alguns resultados ilustrativos indicando que o processo legislativo será completado na primeira sessão de votação com probabilidade um, somente, se a proposta de equilíbrio for universalista. Isso só irá ocorrer se δ for baixo. Por isso, a maioria será maior do que o mínimo. Mesmo quando a maioria que recebe benefícios é de “tamanho mínimo”, a distribuição desses benefícios é mais igualitária entre os membros comparando-se com a distribuição sob regras fechadas. Fica evidente a perda de poder relativo do detentor do poder de

agenda quando a regra de votação é aberta comparada à situação com regra de votação fechada.

Em resumo, as principais características do equilíbrio estacionário sob a regra aberta de votação são as seguintes: a primeira, é que se a impaciência for suficientemente baixa, os benefícios são distribuídos entre uma “maioria mínima”, mas se a impaciência for grande, os benefícios podem ser repartidos entre uma “supermaioria”. A segunda característica é que à primeira proposta não é necessariamente aceita na primeira sessão de votação quando a impaciência é baixa. Existe uma possibilidade de ser oferecida uma emenda a proposta original e o processo legislativo se estender por mais sessões. Sendo assim, quando a impaciência é baixa, existe uma probabilidade positiva de que o processo legislativo não seja resolvido em um número finito de sessões. A terceira característica é que o valor recebido pelo proponente do orçamento (*agenda setter*) é maior, quanto maior for o nível de impaciência dos membros. A quarta característica refere-se ao fato da distribuição dos benefícios entre os agentes pertencentes à “maioria mínima vencedora” ser mais igualitária sob a regra de votação aberta do que sob a regra fechada. Por fim, a quinta característica diz que mesmo sendo possível a proposição de emendas ao orçamento, em equilíbrio, a proposta original (base) é vantajosa.

Dados os resultados, qual dessas regras de votação deveria ser adotada? Depende que resultado está se buscando. Se estabelecemos como prioridade uma divisão mais igualitária dos recursos, devemos optar por uma regra aberta. Para a proposta do nosso trabalho, que é a garantia de rigidez fiscal, a regra que parece ser a mais adequada é a fechada. Por quê? A regra fechada evita o atraso na definição da alocação dos benefícios. Esse atraso, em muitos casos é extremamente custoso. A regra fechada dá mais poder para o governo (sendo esse o *agenda setter*) reagir a choques que gerem aumentos no déficit.

O impacto da regra de votação na determinação do tamanho da coalizão nos faz lembrar da discussão apresentada na seção 3.2 deste trabalho. Segundo Baron (1989), o tamanho da coalizão, sob a regra fechada de votação, é o que chamamos de “maioria mínima”. Isso ocorre quando um dos seus membros detém o controle de agenda ou existe disciplina na coalizão. Na ausência de disciplina, a coalizão será maior do que a “maioria mínima” (aproximadamente 70% do legislativo). Sob a regra aberta de votação os resultados tendem a ser “piores”, ou seja, esse arranjo institucional induz à formação de coalizões maiores do que as dadas sob a regra fechada.

Como vimos na seção 3.2, governos fragmentados, que dependem da formação de coalizões, tendem a ter menor poder de reação a situações fiscais adversas. Quanto maior for o tamanho da coalizão, mais difícil é o processo de negociação no legislativo para determinar a alocação do ônus tributário (seja ele aumento de impostos ou corte de benefícios). Governos, cujos orçamentos são regidos pela regra de votação aberta, são forçados a formar coalizões maiores para aumentarem as chances de aprovação das suas propostas. Por outro lado, o processo de negociação intragovernamental (do governo com a sua base legislativa) é muito mais demorado e custoso.

No modelo tratado aqui, as emendas propostas só possuem poder para realocar os benefícios entre os membros, não sendo possível a proposição de aumento dos gastos. Essa discussão não será aprofundada, mas deve-se ter em mente as características das emendas e que tipo de poderes elas possuem.

Captar o impacto das regras de votação no resultado fiscal dos governos foi um dos objetivos de Alesina, Hausmann, Hommes e Stein (1996). Esse trabalho, cujas características principais já foram apresentadas anteriormente, considera no seu questionário duas questões referentes ao poder do governo durante as discussões do orçamento. A primeira questiona, especificamente, a possibilidade do legislativo propor emendas à proposta do governo (o governo é o *agenda setter*). Os países cujas emendas não podem aumentar o tamanho do orçamento recebem a pontuação máxima, 10 pontos. Se o legislativo precisa da aprovação do executivo para propor emendas que aumentem o tamanho do orçamento, recebe 7,5 pontos. Atribui-se 5 pontos para a situação em que o legislativo pode somente propor emendas que não aumentem o déficit (aumentam os gastos e os impostos). Mais pontos são atribuídos para a primeira situação pelo fato das mudanças no tamanho do orçamento estarem sujeitas à renegociação, uma vez que dependem da aprovação do executivo. O governo pode compensar o aumento dos gastos negociando, em contrapartida, a aprovação de alguma medida que julga importante. Para o caso sem nenhuma restrição é atribuído zero pontos. A questão seis do questionário tenta descobrir o que acontece caso o orçamento seja sempre rejeitado dentro do prazo determinado para a sua aprovação.

Os autores implementam regressões que tentam captar o índice de rigidez das instituições orçamentárias de forma global e de forma desagregada. Ambas indicam que um arranjo institucional rígido, nas diversas fases do processo orçamentário, induz a gastos menores. A regressão do índice de forma desagregada é a que mais entusiasma, pois mede o impacto específico dos índices construídos a partir das respostas às

questões 5 e 6, apresentadas acima. O resultado apresenta um coeficiente negativo e significativamente diferente de zero. Isso, obviamente, indica que quanto maior o índice, ou seja, mais na direção da regra fechada de votação, menor será o tamanho do orçamento, pelo menos para a amostra escolhida (países da América Latina).

Outros trabalhos que visam estimar o impacto de instituições orçamentárias nos gastos dos governos, como von Hagen e Harden (1995), consideram algum tipo de variável ou índice que tenta captar o efeito das regras de votação. Entretanto, poucos fazem a desagregação desse índice como o trabalho apresentado aqui. Analisar o índice de forma global só nos permite fazer afirmações que se refiram às instituições orçamentárias como um todo, não permitindo saber qual dessas instituições é a mais efetiva, se é que existe uma que se destaque.

Por fim, é importante que se chame a atenção para as hipóteses do modelo apresentado aqui, antes de afirmarmos qualquer coisa a respeito do impacto das regras de votação. O modelo considera uma situação que permite a atribuição do poder de agenda a membros do legislativo. Na maioria dos países, isso não ocorre. O controle de agenda está nas mãos do governo e esse poder não é transferido de mãos em cada etapa de votação. Infere-se, em alguns momentos, os resultados sob uma situação com horizonte temporal infinito (ou número de sessões de votação infinitas). Normalmente, a possibilidade de proposição de emendas ocorre uma vez só. Ou seja, não é um processo que pode continuar indefinidamente. Deve-se ter claramente a existência de algumas limitações, mas de maneira alguma desqualificar os resultados obtidos pelo modelo. Antes de qualquer julgamento precipitado, devemos ver se um modelo que considere o poder de agenda nas mãos do governo, com uma etapa de emendas e número de sessões finitas, gera resultados muito distintos dos obtidos pelo modelo de Baron e Ferejohn.

Pode-se considerar uma restrição adicional nesse modelo: o direito do governo de vetar emendas propostas pelo legislativo. Existe uma espécie de crença de que a instituição do poder de veto aos governantes poderia garantir a aprovação de orçamentos menos dispendiosos. Entretanto, não existem evidências empíricas fortes o suficiente para confirmar tal poder.

Algumas manifestações são superficiais como Ross e Schwengel (1982, apud Holt-Eakin, 1988, p. 271), que defende o poder do veto para reduzir despesas, mas não oferece nenhuma evidência disso e Zycher (1985, apud Holt-Eakin, 1988, p. 271), que argumenta em defesa da incapacidade do poder de veto de gastos específicos (*line-item*

veto) reduzir despesas, mas oferece evidências fracas. Outras, porém, utilizam instrumentais mais elaborados para suportarem suas posições.

Alguns trabalhos baseados em regressões múltiplas, como ACIR (1986, apud Holt-Eakin, 1988, p. 271), concluem que o poder de veto reduz significativamente os gastos. Porém, não distingue entre os diferentes tipos de veto (gastos específicos ou global). Abrams e Dougan (1986) encontram uma correlação negativa entre o tamanho do orçamento e a existência de veto a despesas específicas, mas no processo de estimação não controlam outras variáveis políticas que podem influenciar o efeito do veto.

Pela falta de qualidade dos testes feitos até então, Holtz-Eakin apresenta, em 1988, um teste econométrico bastante criterioso, usando como base de dados os estados americanos. O teste refere-se especificamente ao veto de gastos específicos (*line-item veto*). Os resultados indicam que o comportamento orçamentário de longo prazo não é alterado em função da existência de poder de veto. No curto prazo, a capacidade do veto reduzir despesas é influenciada por outros fatores políticos. Quando o governo tem um legislativo opositor, ele consegue mais poder para alterar a composição dos gastos, nos casos em que possui maioria suficiente para manter o veto.

Deve-se levar em conta as preferências dos agentes. Caso o governo tenha uma propensão a gastar maior do que o legislativo, o poder de veto pode gerar efeitos contrários. Além disso, se as preferências das duas esferas de governo são muito similares, a eficácia do poder de veto é reduzida brutalmente ou até mesmo perde a sua razão de existir.

Carter e Schap (1990) introduzem na análise agentes “sofisticados” (com expectativas racionais). Se o processo orçamentário é dado pela disputa entre uma proposta base (suponha o orçamento do ano anterior) e uma nova proposta de divisão dos benefícios (e valor total diferente também), a existência de agentes “sofisticados” torna o poder de veto ineficaz. Isso ocorre porque os agentes percebem que basta proporem emendas que aloquem os recursos de uma maneira estritamente preferível à distribuição e o tamanho do orçamento anterior para que o governo o aceite. Agindo dessa forma, o governo pode aceitar um orçamento maior do que o desejável, mesmo tendo poder para vetá-lo.

Tanto Holtz-Eakin (1988), como Carter e Schap (1990) chegam à mesma conclusão. Para os autores, o poder de veto do governo tem um impacto muito mais efetivo na alocação dos recursos do que no tamanho do orçamento.

4.4 O Efeito da Transparência na Fase de Implementação do Orçamento

O orçamento das economias modernas é extremamente complexo. Em muitos casos, desnecessariamente. Essa complexidade, parte inevitável, parte criada artificialmente, ajudam em várias práticas que “escondem” a real relação entre os custos e os benefícios que incidem sobre os contribuintes. Com essa argumentação, Alesina e Perotti (1996) destacam a importância da transparência do orçamento público.

Para os autores, no mínimo, dois argumentos teóricos suportam essa posição. A primeira, é a teoria da “ilusão fiscal”, ilustrada com muita clareza em Buchanan e Wagner (1977). De acordo com essa visão, os eleitores tendem a superestimar os benefícios dos gastos públicos e subestimar os custos dos impostos, tanto presentes como futuros. A falta de transparência pode aumentar a confusão dos eleitores e reduzir os incentivos para os políticos agirem com rigidez fiscal. Alesina e Perotti (1995) levantam algumas dúvidas referentes ao quanto dos desequilíbrios fiscais podem ser explicados pelo problema da ilusão fiscal.

O segundo argumento não se sustenta sobre a irracionalidade ou confusão dos agentes. Alguns artigos, como os de Cukierman e Meltzer (1991a)³⁸ e Alesina e Cukierman (1990), argumentam que os *policy makers* podem se beneficiar da existência de uma certa quantia de ambigüidade, mesmo quando encaram eleitores racionais (que não sofrem de ilusão fiscal). A idéia é que implementando um processo orçamentário confuso ou pouco claro, os *policy makers* podem manter alguma vantagem estratégica contra eleitores racionais, desde que não sejam plenamente informados. A vantagem informacional pode desaparecer em procedimentos transparentes, desta forma, os governantes, em muitos casos, optam por adotar procedimentos ambíguos ou obscuros. Em especial, quanto menos informados forem os eleitores a respeito do processo orçamentário, mais os políticos podem agir estrategicamente usando déficits fiscais e gastos excessivos para alcançarem metas oportunistas.

³⁸ O trabalho de Cukierman e Meltzer refere-se aos ganhos que os governos podem ter através de políticas monetárias ambíguas e não política fiscal. Entretanto, a argumentação continua valendo para o caso de política fiscal.

Os autores citam os resultados dos trabalhos de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), alcançados usando a mesma argumentação em um contexto de ciclos políticos. Eles mostram que, se os eleitores não podem observar facilmente a composição do orçamento, os governantes podem implementar políticas fiscais frouxas antes das eleições e aumentarem suas chances de reeleição.

Uma série de “truques” podem ser utilizados para influenciar as crenças dos contribuintes e eleitores:

1) Superestimar o crescimento esperado da economia: superestimando a receita fiscal, e subestimando a taxa de juros, de tal sorte que subestima as transferências. No final do ano fiscal, o déficit “inesperado” é atribuído a algum imprevisto no ambiente macroeconômico, sobre o qual o governo não tem responsabilidade.

2) Previsões super otimistas dos efeitos de várias políticas sobre o orçamento. Desta forma, um pequeno imposto tem a capacidade de gerar um grande impacto na arrecadação, e com isso justifica-se a postergação de um ajuste real da estrutura fiscal.

3) Manter vários itens extra-orçamentários, através do uso do orçamento de outras organizações públicas não incorporadas no orçamento geral (nacional).

4) Uso estratégico de projeções orçamentárias. Um exemplo é a manipulação da base de comparação das políticas (inflando a base quando se quer mostrar que não aumentou muito as despesas, por exemplo).

5) Uso estratégico do orçamento “multi-anual”, anunciando um ajuste em três anos, em que a maior parte do ajustamento fica para os anos dois e três. Com isso os políticos vão ganhando tempo para iniciar realmente o ajuste.

Também em um contexto de ciclos políticos, Cukierman e Meltzer (1991b) apresentam um modelo que identifica as possibilidades de ganho (no que se refere à probabilidade de reeleição) dos governos ao assumirem um certo grau de ambigüidade nas suas tomadas de decisões. Os autores colocam que, dependendo do nível de informação disponível para o governo e para os eleitores, os resultados da competição política dada pelo sistema democrático terá resultados distintos.

Quando o governo é “benevolente” (maximizador do bem estar social) e a informação é simétrica entre governo e eleitores, a competição política resulta na adoção de políticas econômicas socialmente ótimas. Quando os eleitores têm somente informações imperfeitas a respeito das ações do governo e do estado da economia, as

políticas econômicas socialmente ótimas nem sempre são implementadas. Em um ambiente com incerteza acerca dos instrumentos de política a serem adotados no futuro, o governo tende a desejar manter um determinado grau de flexibilidade para a escolha deste. O governo poder agir de forma discricionária ou seguir um regra preestabelecida que vise alcançar o ótimo social. Quando o governante tem como único objetivo a maximização do bem-estar social, qualquer uma das forma de atuação do governo levam à maximização do bem-estar social. Entretanto, quando o governante tem como objetivo a maximização da sua probabilidade de reeleição, a adoção de políticas discricionárias leva a resultados subótimos.

Como os eleitores não possuem informação completa das ações do governo, eles (considerados como eleitores racionais) usam o nível de bem-estar, experimentado durante esse governo, como um indicador da sua capacidade e do seu desempenho futuro. Sendo assim, as chances de reeleição do governante atual estão relacionadas com o bem-estar gerado durante a sua administração em curso. Logo, o governante, sendo candidato à reeleição, age de forma a aumentar o nível de bem-estar da população no final do seu mandato, mesmo que essa política envolva uma substancial perda de bem-estar após a eleição. Os autores chamam essa perda de bem-estar resultante da existência de eleições periódicas de “custo da democracia”.

Estabelecer restrições constitucionais para forçar que os governos adotem regras específicas na condução das suas políticas, de forma a alcançar a maximização do bem-estar social, pode eliminar o chamado custo da democracia. Por outro lado, cria sérios problemas de sustentabilidade (*enforcement*). Sem a completa transferência de informação sobre o governo para a agência reguladora, o governo não perde todos os incentivos a manter políticas discricionárias. Conseqüentemente, mesmo existindo restrições constitucionais, o governo tende a não obedecê-las.

A limitação informacional dos eleitores força-os a tomarem as suas decisões levando em conta somente o nível de bem-estar e suas variações em cada período de tempo. Entretanto, eles não são capazes de determinar quanto desse bem-estar é fruto de fatores “externos”, que fogem ao controle governamental, e quanto é resultado das ações do governo atual e do governo passado. *É essa dificuldade de atribuição de responsabilidades que torna a ação discricionária interessante para o governante.* Nessa situação, o governo atual pode tomar medidas que elevam o bem-estar social na véspera da eleição, aumentando a probabilidade de se reeleger, sob pena de provocar uma grande perda de bem-estar no período posterior ao pleito. Caso seja reeleito, o

governante pode atribuir a redução do bem-estar à ocorrência de fatores que fogem ao seu controle. Caso não se reeleja, os eleitores tenderão a atribuir a responsabilidade da perda de bem-estar ao novo governante.

Chega-se à conclusão que o governante não tem mais incentivos para agir de forma discricionária quando não existe diferencial de informação disponível para o governo e eleitores. Ou seja, quando ambas as partes envolvidas na competição política implícita no sistema democrático possuem as mesmas informações para tomarem as suas decisões, a melhor estratégia para o governo aumentar a sua chance de reeleição é adotar políticas maximizadoras de bem-estar social ao longo do seu mandato.

Em resumo, o que se tenta mostrar em Cukierman e Meltzer (1992b) é que o comportamento maximizador de um governante com pretensões políticas (reeleição) cria ineficiências na presença de assimetria de informação entre o governo e os eleitores. A ineficiência é independente da fonte da assimetria; a perda pode vir tanto pela demora de disseminação da informação pelo governo, como vir pela demora na compreensão ou recebimento da informação pelos eleitores, ou ainda uma combinação dos dois. Quando o eleitor toma informações referentes ao nível de bem-estar passado como critério para a avaliação do desempenho futuro do governo que visa à reeleição, a maximização da probabilidade de ser reeleito é incompatível com a maximização do bem-estar social.

O impacto da transparência do orçamento no total de gastos é destacado em Campos e Pradhan (1996). Nesse trabalho, os autores analisam as reformas institucionais implementadas na Nova Zelândia e Austrália. Essas duas experiências são consideradas os melhores exemplos de reformas bem sucedidas. O mais interessante é que mesmo colocando em prática modelos institucionais bastante distintos, os resultados, no que se refere à disciplina fiscal, são muito próximos entre os dois países.

Para obter disciplina fiscal agregada, a Nova Zelândia implementou algumas restrições das quais devemos destacar três: (1) “metas” macroeconômicas e mecanismos de coordenação; (2) amplos poderes para os ministros considerados centrais (aumenta a autonomia dos ministros); e (3) restrições formais. As “metas” macroeconômicas deveriam ser publicadas e, após o término do período em questão, os resultados eram reconciliados e as variações analisadas. Antes da reforma, os “ministros de despesa” tinham pouca autonomia. Não existia nenhum tipo de reconciliação entre as provisões recebidas e os resultados obtidos. Como tinham pouca autonomia, era difícil atribuir-lhes alguma responsabilidade pelos resultados fiscais. Com isso, esses ministros não

tinham incentivos a manter suas restrições orçamentárias rígidas, uma vez que não era possível impor nenhum tipo de sanção ao seu comportamento. Após a reforma, foi ampliada a autonomia dos ministros e introduziu-se a reconciliação entre os seus recursos e os seus gastos. Em caso de desempenho abaixo do desejável, esse poderia sofrer sanções e até ser demitido após o término do seu contrato (os ministros tinham contratos que previam a sua manutenção no cargo por cinco anos). A principal “restrição formal” foi a considerável abertura do mercado financeiro do país. Quando a abertura aos mercados internacionais é grande, o governo tem incentivos a manter as suas contas em dia, ou corre o risco de ser taxado como um país de risco elevado para o investimento externo. As informações referentes ao mercado financeiro eram veiculadas livremente pela imprensa.

Percebe-se claramente o grau de transparência das políticas públicas na Nova Zelândia, após a reforma institucional. Para um país que possuía uma estrutura de controle extremamente rígida (comparável aos países do leste europeu) essa liberdade de informação representou um grande avanço.

A reforma australiana teve como principal alicerce a implantação de um sistema de previsões de gastos, mais especificamente um sistema de previsão com horizonte temporal de três anos. Essas previsões visavam estabelecer os menores custos possíveis para a implementação das políticas e programas existentes. Esses valores eram automaticamente alocados no orçamento. Essa medida retira autonomia dos ministros quanto à alocação de recursos. À medida que as ações eram postas em prática, fazia-se a reconciliação entre os valores alocados no orçamento e os efetivamente gastos. Obviamente, as variações deveriam ser explicadas.

Uma segunda medida era a reconciliação entre os valores previamente previstos para o déficit agregado e o realmente ocorrido. Essas informações eram publicadas pela mídia e podiam sofrer penalidades impostas pelo mercado financeiro (fuga de capitais). Para aproveitar as vantagens de informação que os ministros de despesa têm dos seus respectivos ministérios, o governo atribuía-lhes a responsabilidade de identificar possibilidades de redução das despesas e oportunidades de alocação de recursos. Essas informações eram avaliadas por um comitê (*Expenditure Review Committee*) que tinha autonomia para utilizar as informações da forma que achasse melhor. Podia, por exemplo, simplesmente aceitar as indicações para a redução das despesas e diminuir o orçamento de um ministério, como podia fazer o contrário (não reduzir as despesas e ainda aumentar os seus recursos). Obviamente, podia propor ações

nos dois sentidos, redução de alguns gastos e aumento de recursos para outros programas dentro do mesmo ministério.

Essa medida alocou alguma autoridade para os ministros de despesa. Os seus programas eram constantemente avaliados para determinar se suas *performances* eram as previamente previstas ou não. Os autores destacam que essa medida teve pouco impacto orçamentário, mais criou uma cultura de valorização do desempenho dos programas de gasto.

As reformas tiveram um grande impacto no nível e na composição dos gastos. O orçamento agregado declinou de 29,8% do PIB em 1984-85 para 23,7% em 1989-90. Esse processo envolveu três anos consecutivos de crescimento negativo dos gastos (1987-88 até 1989-90) e quatro anos de superávit orçamentário (1986-87 até 1990-91). O déficit orçamentário passou de 4,1% do PIB em 1983-84 para um superávit de 2% do PIB em 1989-90.

Como ambas as experiências foram bem sucedidas, é interessante sabermos quais são as características comuns às duas reformas. Claramente, essas reformas implicaram uma mudança de incentivos na alocação e utilização dos recursos. Essa é a principal característica comum às duas experiências. Entretanto, em termos de mudanças institucionais, destaca-se a ênfase na transparência do processo orçamentário. A transparência dada pela existência de metas previamente determinadas, e posterior reconciliação com os resultados, torna extremamente custoso para os governantes o seu não cumprimento.

A possibilidade de identificar com clareza quais são as fontes de desvios das metas fiscais estabelecidas e a possibilidade de punir os seus responsáveis (diretamente via sanções ou indiretamente via eleição) criam fortes incentivos aos políticos usarem os recursos públicos com responsabilidade. Essa é a base das reformas implementadas tanto na Austrália, quanto na Nova Zelândia no que tange à busca de disciplina fiscal.

Outra característica compartilhada é uma certa liberdade aos ministros de despesas. Nos dois países, isso criou incentivos para que estes identificassem possíveis reduções de despesas e tivessem mais interesse, tanto na alocação, quanto na eficiência técnica do gasto público. Na Nova Zelândia, os “ministros” (*chief executives*) têm completa autonomia sobre alocação dos seus recursos para alcançar as suas metas, inclusive contratar e demitir funcionários. Na Austrália, todas as despesas dos ministérios são consolidadas em um único item, ou seja, cada ministério recebe uma dotação orçamentária predeterminada. Os ministros têm toda a liberdade de alocar os

recursos da forma que acharem mais conveniente, inclusive número de assessores e salários.

Por fim, outra característica comum é a existência de acordos críveis de disciplina fiscal. Cada país têm acordos públicos que estabelecem metas fiscais rígidas e instituem algumas medidas que incentivam o cumprimento desses objetivos. Duas medidas são: a manutenção de um mercado financeiro aberto e o livre acesso da mídia a essas informações. Isso significa que o grande suporte da política de controle de gastos é a transparência das ações e da situação do governo.

Afora as características apresentadas acima, as reformas da Austrália e Nova Zelândia são bastante distintas. A principal diferença é a ênfase dada à eficiência técnica (eliminação do problema de agente-principal) da alocação dos recursos na Nova Zelândia, e a ênfase no critério de seleção dos projetos e programas em que os recursos serão aplicados (priorização), na Austrália.

Se a transparência é um dos principais fatores para a manutenção da rigidez fiscal em alguns países, a falta dela é o principal fator do descontrole dos gastos públicos em outros. A Itália, segundo Tanzi (1995, apud Alesina e Perotti, 1996, p. 26) e Alesina, Mare e Perotti (1996, apud Alesina e Perotti, 1996, p. 26), é um país que possui boa estrutura institucional, sendo a falta de transparência a fonte do seu descontrole de gastos.

4.5 Conclusão do Capítulo

Nesse capítulo, estudamos o impacto (nas decisões de gastos dos governos) de quatro características institucionais que podem estar presentes no processo de elaboração, aprovação e implementação do orçamento público. As características foram: (1) atribuição de maior poder ao ministro das finanças em relação aos demais ministros, na fase de elaboração da proposta orçamentária; (2) a forma de determinação do valor total do orçamento, se estabelecido em uma etapa anterior à alocação dos recursos ou se determinado de forma residual, também na fase de elaboração; (3) a regra de votação, na fase de aprovação do orçamento, e (4) a transparência do processo de implementação.

Utilizamos na nossa análise, tanto modelos teóricos, como modelos econométricos e outras análises empíricas para suportar a nossa posição. Em alguns casos, conseguimos chegar a alguma conclusão mais definitiva da eficácia da instituição em promover redução nos gastos públicos. Ou seja, reduzir o viés em direção à gastos públicos acima do socialmente ótimo, que, ao nosso ver, são intrínsecos às democracias representativas. Outros arranjos institucionais, por sua vez, não demonstram com muita clareza os seus impactos nas decisões de gastos dos governos.

O primeiro ponto abordado, que se referia à capacidade de um ministro das finanças com amplos poderes em induzir rigidez fiscal, gerou algumas conclusões que merecem ser destacadas. A primeira é que há três arranjos institucionais que podem alcançar resultados similares. Um deles é o que os autores chamam de delegação, no qual o ministro das finanças detém amplos poderes em disputas com os chamados ministros de despesas. O segundo arranjo é o que estabelece metas fiscais negociadas entre todos os ministros. Nesse caso, o ministro das finanças não precisa ter amplos poderes frente aos demais ministros, mas sim, capacidade de coordenação das negociações de gabinete de forma a induzir os demais ministros a colaborarem com o governo evitando pressões de gastos. O terceiro seria a existência de referendo popular.

No sistema de delegação, o ministro das finanças é o agente que internaliza a totalidade dos custos associados ao excesso de gasto. Isso ocorre porque assumimos que o resultado fiscal é um dos itens considerados pelos eleitores para avaliar o desempenho do ministro das finanças. Desta forma, os custos causados por resultados ruins são associados a ele, logo o ministro tem incentivos a gastar o socialmente ótimo. No sistema de metas fiscais negociadas, o ministro das finanças induz os demais ministros a considerarem como custos as externalidades negativas associadas às suas decisões de gastos quando tomadas individualmente. No sistema de referendo popular, assumindo-se eleitores conservadores fiscalmente, esses tenderão ter propensão a gastar menor do que a dos seus representantes.

Conclui-se também que a escolha do arranjo institucional depende do tipo de governo. Se o governo é composto por um único partido majoritário, a delegação é o mais adequado. Em governos de coalizão, por outro lado, em função dos membros do gabinete possuírem visões diferentes quanto à distribuição dos recursos entre os diversos grupos da sociedade, acordos negociados parecem ser a melhor opção. Os resultados econométricos confirmam essas conclusões.

A conclusão, portanto, indica que não somente amplos poderes delegados ao ministro das finanças induz rigidez fiscal, mas também outros arranjos institucionais, como os mencionados anteriormente. Fatores como tipo de governo, tamanho do país e questões culturais devem ser considerados antes de se escolher qual dos arranjos institucionais deve ser utilizado.

A votação do orçamento em dois estágios, por sua vez, é a instituição que apresenta os piores resultados no que tange à indução de rigidez fiscal. As evidências, tanto teóricas, quanto empíricas indicam que a votação do “tamanho” do orçamento em uma etapa e a alocação dos recursos em outra não é capaz de reduzir os gastos de governos. Essa posição fica mais clara quando assumimos que os agentes são racionais. Nessa situação, os agentes, sabendo da regra de determinação do “tamanho” do orçamento, votam (na etapa de votação do orçamento global) estrategicamente em um orçamento no tamanho que julgam ideal, mesmo que esse seja maior que o socialmente ótimo. A votação de orçamento de forma global, em um primeiro momento, e a alocação dos recursos, em um segundo momento, parece não ter poder algum para reduzir o tamanho desse.

As regras de votação do orçamento na sua fase de aprovação, por outro lado, possuem fortes indícios confirmando a sua capacidade de induzir orçamentos menores. Se não induz orçamentos menores, no mínimo, permite a redução de déficits. Vimos que existem duas regras de votação. A chamada regra fechada que exige a aprovação ou rejeição do orçamento na íntegra, e a regra aberta, que permite a proposição de emendas à proposta orçamentária original. A regra fechada tem a qualidade de manter o controle de agenda sempre nas mãos do governo. Isso evita que o legislativo possa propor emendas que descaracterizem a proposta orçamentária.

Para induzir maior rigidez fiscal, a regra de votação do orçamento, na sua fase de aprovação, deve ser a fechada. Desta forma, o poder de agenda permanece sempre nas mãos do governo. A regra de votação fechada permite que o governo monte uma coalizão de maioria mínima. Isso torna a capacidade de reação do governo a choques externos mais rápida. A regra de votação aberta, implicaria a construção de coalizões maiores, que, como foi visto na seção 3.2, tendem a tornar o processo orçamentário menos ágil e mais dispendioso, principalmente, quando o governo precisa responder a choques que reduzem as receitas públicas. Por outro lado, a distribuição dos recursos tende a ser mais equitativa, uma vez que aumenta o poder de barganha das minorias representadas no congresso.

O impacto da transparência na fase de implementação do orçamento parece ser um dos pontos mais importantes para a obtenção de rigidez fiscal. As experiências da Austrália e da Nova Zelândia indicam que ao tornar o processo transparente os agentes políticos que decidem os gastos internalizam uma grande parcela dos custos associados à superutilização dos recursos públicos. Os agentes deixam de enxergar o orçamento como um bem comum.

Quando existe limitações informacionais dos eleitores, que os impeçam de atribuir os custos pelo excesso de gastos ao verdadeiro causador deste, os políticos têm incentivos para implementar políticas fiscais frouxas antes das eleições e, assim, aumentar as suas chances de manter o poder em suas mãos. Como o eleitor não consegue determinar quanto do aumento do bem-estar é função de fatores “externos”, que fogem à política governamental, e quanto é fruto das ações do governo atual e do governo passado, a ação discricionária torna-se atrativa. Caso seja reeleito, o governante pode atribuir a perda de bem-estar no período seguinte (posterior à eleição) à ocorrência de fatores que fogem ao seu controle. Caso não se reeleja, os eleitores tenderão a atribuir a responsabilidade da perda de bem-estar ao novo governo.

Quando os eleitores conseguem associar os custos de políticas discricionárias aos seus verdadeiros causadores, a melhor estratégia para aumentar a probabilidade de reeleição é adotar políticas maximizadoras do bem-estar social. A transparência do processo orçamentário parece ser, de fato, uma poderosa arma contra a ação de governos perdulários.

Por fim, conclui-se que, em termos práticos, parece bem mais fácil os governos agirem sobre as instituições orçamentárias do que sobre as instituições políticas para induzirem rigidez fiscal. A análise feita nos permite dizer que é mais simples promover mudanças institucionais no ambiente orçamentário do que uma reforma política para promover o uso adequado dos recursos públicos.

5 Conclusão

Nesse estudo, iniciamos a análise a partir de uma constatação apresentada por Alesina e Perotti (1995). Países que foram alvos de choques econômicos similares, nos últimos 20 anos, geraram resultados fiscais completamente distintos. Os autores formularam duas questões: (1) por que somente alguns países acumularam déficit; e (2) por que isso se deu somente nos últimos vinte anos e não antes. Eles analisaram esse fato sob diversos enfoques teóricos e concluíram que os modelos que se baseavam em restrições institucionais foram os que deram as melhores respostas aos seus questionamentos.

A segunda constatação que fizemos é que em democracias representativas o orçamento tende a ser visto como um bem comum. Segundo a teoria da propriedade comum dos recursos, situações como essa geram resultados ineficientes. Os recursos tendem a ser superutilizados quando não possuem direitos de propriedade bem definidos.

Juntando as duas constatações, resolvemos propor a seguinte questão: dado que democracias representativas tendem a enxergar o orçamento como um bem comum e dado que ao sofrerem choques econômicos similares geram resultados fiscais distintos, será que existe um arranjo institucional capaz de diminuir os efeitos causados pela percepção do orçamento como um bem comum? Em outras palavras, estamos analisando se as referidas diferenças fiscais são causadas pela existência de arranjos institucionais distintos entre os países, ou seja, se “as regras do jogo” podem influenciar no seu resultado.

A literatura mostra dois grandes grupos de instituições que podem ter efeito sobre o desempenho fiscal dos países. O primeiro grupo é o das chamadas instituições políticas. Diversos pontos são analisados na literatura, mas nós restringimos o estudo àquelas relacionadas com a abordagem teórica proposta. Foram objeto da análise os impactos do sistema federalista, a possibilidade de vinculação de receitas entre mandatos em um ambiente com polarização e instabilidade política, e efeitos

relacionados à fragmentação política. Consideramos de forma bastante simplificada questões relativas a regras eleitorais e regimes políticos.

O segundo grupo refere-se às instituições orçamentárias. Essas consideram as regras no processo de elaboração, aprovação e implementação do orçamento. Analisamos dois pontos relativos à fase de elaboração: (1) poder do ministro das finanças em relação aos demais ministros, e (2) a forma de determinação do valor total do orçamento, se de forma residual ou não. Da fase de aprovação, consideramos a regra de votação (aberta ou fechada). Por fim, analisamos os efeitos da transparência na fase de implementação do orçamento.

A análise foi feita sob dois aspectos. Primeiramente, fizemos uma análise teórica e, em seguida, complementamos com resultados de testes empíricos realizados por vários autores. Algumas das instituições apresentam resultados mais contundentes do que outras. Em relação às instituições políticas, os resultados são os seguintes:

O federalismo, quando respeita as características do chamado federalismo pró-mercado, parece influenciar fortemente o comportamento dos governos no sentido da obtenção de rigidez fiscal. O federalismo pró-mercado, por estimular a competição entre as unidades subnacionais, cria incentivos à alocação mais eficiente dos recursos públicos, evitando os desperdícios (subsídios). Esses incentivos só são corretos quando não existe possibilidade de afrouxamento da restrição orçamentária via emissão monetária.

A possibilidade de vinculação de receitas entre diferentes mandatos, via emissão de dívida com vencimento futuro, assim como o federalismo, gerou indícios que confirmam seus efeitos perversos quanto às decisões de gasto dos governos. Essa restrição institucional (possibilidade de vinculação de receitas) induz a maiores gastos quando o ambiente político é caracterizado por alta instabilidade e polarização. Quando não existe polarização e instabilidade, os efeitos são fortemente reduzidos.

A fragmentação política, aparentemente, tem impacto indireto nos resultados fiscais. A existência de fragmentação dificulta a reação dos governos a choques fiscais adversos (que reduzem as receitas ou aumentam as despesas). A existência de muitos ou poucos partidos parece não ter efeito. Alguns testes indicam que governos majoritários no poder tendem a gerar menores déficits porque dentro de um partido os agentes têm funções de utilidade similares, o que facilita a resposta às crises. Muitos assumem que as funções de utilidade entre os membros de diferentes partidos são muito distintas. Isso tornaria a decisão do ajuste mais demorada. Entretanto, a afirmação de que coalizões

entre vários partidos são mais fragmentadas (instáveis), do que governos majoritários, nem sempre é correta. Existem evidências empíricas que apontam casos de governos de coalizão extremamente estáveis e governos majoritários com grandes desavenças internas.

Regras eleitorais e sistemas políticos parecem não ter impactos significativos nas decisões de gasto dos governos. Alguns estudos indicam que o sistema parlamentarista induz gastos mais elevados, mas isso nem sempre implica em déficit.

Como colocamos na conclusão do capítulo três, a ação dos governos sobre as variáveis políticas é um tanto limitada. Promover reformas nessas variáveis é extremamente custoso e demorado. Isso implica negociações que duram anos e nem sempre geram os resultados esperados. Por isso, em termos práticos, a indução de rigidez fiscal via instituições orçamentárias parece ser mais promissora. Vejamos os resultados encontrados para essas variáveis.

A atribuição de maiores poderes ao ministro das finanças em relação aos demais ministros (ministros de despesas) apresenta algumas evidências, tanto teóricas como empíricas, que confirmam sua capacidade de indução à rigidez fiscal. Do ponto de vista empírico, existe uma evidência que nos faz refletir um pouco sobre o caso. Na Suíça, a votação final do valor do orçamento é dada pela população através de referendo popular. Nesse caso, o poder não está nas mãos de um agente só, mas sim de toda a população. Os redutos que adotam esse procedimento, em geral, geram resultados fiscais melhores. Esse fato nos permite dizer que, aparentemente, não é a figura do ministro com amplos poderes que induz rigidez fiscal, mas sim a existência de algum agente (seja ele o ministro ou os eleitores) capaz de internalizar os custos da superutilização dos recursos públicos. Como foi visto, o tipo de governo e fatores culturais devem ser considerados antes da adoção de um arranjo institucional específico. Governos majoritários parecem obter bons resultados quando adotam o mecanismo de delegação (amplos poderes ao ministro das finanças), enquanto que governos de coalizão parecem alcançar resultados melhores quando adotam o sistema de metas fiscal negociadas (o ministro das finanças coordena a negociação de metas com os demais ministros).

A regra de votação do orçamento na sua fase de aprovação parece ter influência nos resultados. As evidências empíricas e teóricas indicam que a chamada regra fechada induz resultados fiscais melhores. Isso ocorre, fundamentalmente, pelo impacto que esta regra tem na formação da “coalizão” governamental (número de

membros que precisam votar a favor da proposta orçamentária para que ela seja aprovada). A regra de votação fechada (que não permite a proposição de emendas) agiliza o processo e permite que as respostas a choques fiscais adversos sejam mais rápidas. Por outro lado, implica uma distribuição desigual dos recursos, uma vez que aloca os recursos à chamada “maioria mínima” dos membros. Não foi encontrada, entretanto, evidência que indique uma relação direta entre a regra de votação e o montante dos gastos públicos.

O efeito da transparência, na fase de implementação do orçamento, parece bastante claro. A manutenção de orçamentos transparentes induzem a internalização dos custos associados à má utilização dos recursos públicos. No momento que se torna possível atribuir a responsabilidade pelo excesso aos seus responsáveis, torna-se extremamente custoso incorrer nesses desmandos. As evidências empíricas corroboram essa posição. Os casos da Austrália e da Nova Zelândia são emblemáticos, assim como o caso da Itália. Os dois primeiros por terem orçamentos bastante claros e gerarem resultados fiscais muito bons, e o último por ter um orçamento bastante confuso e apresentar desequilíbrios fiscais que são referência internacional.

De todas as instituições orçamentárias analisadas, a que apresenta os resultados mais fracos é a que se refere à determinação do valor total do orçamento de forma global ou residual. Esperava-se encontrar evidências indicando que orçamentos votados em duas etapas; a primeira determinando o seu valor total e a segunda que a alocação dos recursos, gerassem orçamentos menos dispendiosos. Isso não se confirmou, principalmente do ponto de vista teórico. Quando consideramos na análise que os agentes são “sofisticados” (ou racionais), essa restrição institucional pode gerar tanto orçamentos maiores quanto menores ou iguais ao considerado ótimo.

O que temos até o momento são indícios de que alguns arranjos institucionais possuem a capacidade de reduzir os efeitos gerados pela percepção do orçamento como um bem comum. A construção de modelos teóricos sofre de um problema. Ou construímos modelos estáticos que incorporam características mais realistas ou, modelos dinâmicos mais simplificados. A utilização das variáveis institucionais como endógenas ou exógenas ainda gera discussões.

Os modelos econométricos também não são conclusivos. Os métodos utilizados para a incorporação de variáveis qualitativas são alvo de sérias críticas e carecem de aprimoramento. De qualquer forma, apresentam resultados que não podem ser desconsiderados.

Em resumo, algumas conclusões preliminares podem ser feitas. Entretanto, deve-se ter em mente que muito há de ser feito para que possamos tirar conclusões definitivas quanto aos efeitos das instituições fiscais no desempenho fiscal dos países.

6 Apêndice

Prova da Proposição 3.1.1-1: Como o custo de não subsidiar m projetos é mB_s , mas o benefício é menor do que $mu'(z_i^C)$, não subsidiar não é um desvio coerente com as condições especificadas. Comparando (3.1.1-1) com (3.1.1-3), $E^H > E^S$, juntamente com a concavidade de $u(z_i)$, implica que $I_i^C < I_i^{FB}$ e $z_i^C < z_i^{FB}$. A concavidade de $x(K_i, I_i)$ com respeito a I_i garante que $B_s > \partial x(K_i, I_i^C) / \partial I_i > \partial x(K_i, I_i^{FB}) / \partial I_i$.

Desta forma é impossível atingirmos um equilíbrio com restrição orçamentária rígida (que tem que ser $I_i = I_i^{FB}$).

Prova da proposição 3.1.1-2: A condição implica que subsídio não é vantajoso. Se existe um equilíbrio com restrição orçamentária frouxa com I_i^* , nós teríamos, considerando (3.1.1-5) e (3.1.1-6) e $E^H > E^S$,

$$\partial x(K_i, I_i^*) / \partial I_i + (\partial x(K_i, I_i^*) / \partial K_i)(dK_i / dI_i) =$$

$$u'(E^S - I_i^*) > u'(E^H - I_i^D) > B_s$$

então não subsidiar é preferível, o que é uma contradição. Comparando (3.1.1-3) com (3.1.1-5), nós temos $u'(z_i^C) < u'(z_i^D)$, assim, $z_i^C > z_i^D$. Finalmente, $E^H > E^S$ implica que $I_i^C < I_i^D$.

Prova da proposição 3.1.1-3: Quando (3.1.1-7) vale com igualdade, comparando (3.1.1-5) e (3.1.1-7), $dz_i^G / dI_i > 0$ implica para o mesmo orçamento $E^H = z_i^P + G = z_i^P + z_i^G < z_i^D$. Assim, $u'(z_i^P + z_i^G) > u'(z_i^D) > B_s$ pelas condições da proposição 3.1.1-2. Então nem o governo central nem os governos locais

têm incentivos para os subsídios. Quando (3.1.1-7) vale com desigualdade, se $z_i^P + z_i^G = G < z_i^D$, então o lado esquerdo de (3.1.1-7) é maior do que $u'(z_i^D)$ e B_s . Se $z_i^P + z_i^G = G > z_i^D$ nós precisamos ter $I_i^P < I_i^D$, então o lado esquerdo de (3.1.1-7) é maior do que $\partial x(K_i, I_i^D) / \partial I_i + (\partial x(K_i, I_i^D) / \partial K_i)(dK_i / dI_i)$, que por sua vez, é maior do que B_s . Nos dois casos os governos locais não têm incentivos para dar subsídios. Sob a condição $G < \underline{z}$, $u'(G) = B_s$, e, portanto, o governo central também não tem incentivos para dar subsídios.

Para mostrar que não existe equilíbrio com restrição orçamentária frouxa deve-se usar (3.1.1-7) e a prova da proposição 3.1.1-2.

Prova da proposição 3.1.1-4: Se $R^{CC} < R^{FB}$, $E^S + R^{CC} / N < E^H + R^{CC} / N$ dado que $E^S < E^H$. O menor orçamento implicaria $u'(z_i^{CC}) = 1 + aR^{CC} > u'(z_i^{FB}) = 1 + aR^{FB}$, ou $R^{CC} > R^{FB}$.

Prova da proposição 3.1.1-5: Tome “ a ” suficientemente grande, de forma que $R^{DA} > 0$ é arbitrariamente pequeno. Isso implica que (3.1.1-15) vale com igualdade, desde que $z_i^{DA} > 0$. Suponha $z_i^{DA} > z_i^D$. Como $I_i^{DA} + z_i^{DA} = I_i^D + z_i^D + R_i^{DA} / N$ e R^{DA} é pequeno, então $I_i^{DA} < I_i^D$. Isso poderia implicar que (3.1.1-15) vale com desigualdade. Mas isso é uma contradição. Daí $z_i^{DA} \leq z_i^D < \underline{z}$ e $z_i^{DA} + R_i^{DA} / N < \underline{z}$. Além disso, sob restrição orçamentária rígida, $u'(z_i^{DA} + z_i^D) > B_s > u'(z^{CC})$, usando (3.1.1-11) e (3.1.1-13). Isso implica que $R^{DA} > R^{CC}$.

Prova da proposição 3.1.1-6: $z_i^{DN} > z_i^{CC}$ implicaria $u'(z_i^{DN}) < u'(z_i^{CC})$, a restrição orçamentária permaneceria frouxa. Por (3.1.1-17), nós podemos obter $\partial x(K_i, I_i^{DN}) / \partial I_i < u'(z_i^{DN}) < u'(z_i^{CC})$. Usando $dI_i^{DN} / dR + dz_i^{DN} / dR = 1$ nós derivamos $1 + aR^{DN} = (\partial x(K_i, I_i^{DN}) / \partial I_i)(dI_i^{DN} / dR) + u'(z_i^{DN})(dz_i^{DN} / dR) < u'(z_i^{CC}) = 1 + aR^{CC}$.

Assim, $R^{DN} < R^{CC}$, que implicaria, $z_i^{DN} \leq z_i^{CC}$, uma contradição. Desta forma, $z_i^{DN} \leq z_i^{CC}$, isso é, a restrição orçamentária só pode ser mais rígida. Se $u'(z_i^{DN}) > B_s > u'(z_i^{CC})$, o orçamento é rígido.

Dado $u'(z_i^{DN}) > u'(z_i^{CC})$, nós estabelecemos, usando $dI_i^{DN} / dR + dz_i^{DN} / dR = 1$, (3.1.1-17) e (3.1.1-18),

$$R^{DN} < R^{CC}$$

se, e somente se,

$$[\partial x(K/N, I_i^{DN}) / \partial I_i - u'(z_i^{DN})](dI_i^{DN} / dR) < u'(z_i^{CC}) - u'(z_i^{DN}).$$

se, e somente se,

$$(dI_i^{DN} / dR) > \{u'(z_i^{DN}) - u'(z_i^{CC})\} / [\partial x(K/N, I_i^{DN}) / \partial K](dK_i / dI_i).$$

Prova da proposição 3.1.1-7: $R^{DD} < R^{CC}$ implicaria $1 + aR^{CC} > (1 + aR^{DD}) / N$, assim $u'(z_i^{CC}) > u'(z_i^{DD})$ e $z_i^{CC} < z_i^{DD}$. Como $B_s > u'(z_i^{CC}) > u'(z_i^{DD})$ a restrição orçamentária é sempre frouxa. Mas $R^{CC} > R^{DD}$ e $z_i^{CC} < z_i^{DD}$ implica $I_i^{CC} > I_i^{DD}$, que dá

$$\partial x(K_i, I_i^{DD}) / \partial I_i + (\partial x(K_i, I_i^{DD}) / \partial K_i)(dK_i / dI_i) > \partial x(K_i, I_i^{CC}) / \partial I_i,$$

isso é, $u'(z_i^{CC}) < u'(z_i^{DD})$, que é uma contradição.

Por (11) e (19), $R^{DD} \leq NR^{CC} + (N-1)/a$ se, e somente se, $u'(z_i^{CC}) > u'(z_i^{DD})$.

Então a restrição orçamentaria é frouxa se $R^{DD} \leq NR^{CC} + (N-1)/a$.

Prova da proposição 3.1.2-1: Com horizonte infinito, o planejador social encara o seguinte problema de programação dinâmica:

$$(3.1.2-12) \quad V^e(b_t) = \text{Max}_{b_{t+1}} \{R^e(b_t, b_{t+1}) + \delta V^e(b_{t+1})\}.$$

As condições de primeira ordem são:

$$(3.1.2-13) \quad R_2^e(b_t, b_{t+1}) + \delta V_b^e(b_{t+1}) = 0$$

$$(3.1.2-14) \quad V_b^e(b_t) = R_1^e(b_t, b_{t+1})$$

onde $R_i^e, i=1,2$, denota as derivadas parciais de R^e com respeito aos seus i -ésimos argumentos. Consideremos, primeiro, o equilíbrio (*steady state*). A partir de (3.1.2-13) e (-14) segue-se que no equilíbrio ($b_t = b_{t+1} = b$) temos:

$$(3.1.2-15) \quad R_2^e(b_t, b_{t+1}) + \delta R_1^e(b_t, b_{t+1}) = 0$$

Substituindo as expressões por:

$$(A.1) \quad \frac{\partial R^e}{\partial b_t} = R_1^e = \frac{(h_g - u_c)}{H_c} H_{b_t} = \frac{(h_g - u_c)u_c}{H_c} < 0$$

$$(A.2) \quad \frac{\partial R^e}{\partial b_{t+1}} = R_2^e = \frac{(h_g - u_c)}{H_c} H_{b_{t+1}} = \frac{(h_g - u_c)}{H_c} \delta [u_c(c_{t+1}) + b_{t+1}u_{cc}(c_{t+1})c_1^*(b_{t+1}, b_{t+2})]$$

em (-15), essa mesma equação se reduz a³⁹:

$$(3.1.2-16) \quad \frac{(h_g - u_c)}{H_c} \delta u_{cc} c_1^* b = 0$$

onde c_1^* é a derivada parcial de $c^*(b_t, b_{t+1})$ com respeito ao seu primeiro argumento. Como, genericamente $c_1^* \neq 0$, a equação (-16) pode ser satisfeita se, e somente se, $b = 0$. Os autores ainda colocam que uma pequena generalização desse argumento mostra que o resultado vale período por período e não só no equilíbrio, assim como no caso de horizonte finito.

Prova da proposição 3.1.2-2: Suponha que o partido D está no poder (relembre que P é a probabilidade de D ser eleito). Pelo teorema da função implícita e aplicado em 3.1.2-2, e pela condição de segunda ordem:

$$(3.1.2-23) \quad \text{sign} \left\{ \frac{\partial \bar{b}_1}{\partial P} \right\} = \text{sign} \left\{ (R_1^e(\bar{b}_1, 0) - R_1^N(\bar{b}_1, 0)) \right\} = \text{sign} \{ h_g g_1^*(\bar{b}_1, 0) \}$$

onde a segunda igualdade vem das equações (A.1) e (A.2), com g_1^* sendo a derivada de g^* com relação ao seu primeiro argumento. O lema 1.A⁴⁰ estabelece que $g_1^* < 0$. Desta forma, $\partial \bar{b}_1 / \partial P < 0$. A prova, para quando o partido R está no poder, é simétrica.

³⁹ A derivação completa está disponível no apêndice do artigo.

⁴⁰ Lema 1.A. Sejam $c_1^* = \partial c_1 / \partial b_t$, $c_2^* = \partial c_1 / \partial b_{t+1}$, $G_c = \partial G / \partial c_1$, e assim por diante; então:

$$(i) \quad g_1^* < 0 \text{ e } x_1^* > 0$$

$$(ii) \quad c_1^* > 0 \text{ e } g_1^*(b, b) + g_2^*(b, b) < 0 \text{ para } b \geq 0 \text{ se:}$$

Prova do lema 3.2.1: Diferenciando (3.2.8) com respeito a T_i , obtém-se

$$\frac{dEU}{dT_i} = e^{-rT_i} \left\{ h(T_i)[V^W(T_i) - V^L(T_i)] + [1 - H(T_i)] \left[u_i^D(T_i) - rV^L(T_i) + \frac{dV^L(T_i)}{dT_i} \right] \right\}$$

Usando as definições de $V^W(T)$, $V^L(T)$, e $u_i^D(t)$, a equação acima fica

$$\frac{dEU}{dT_i} = e^{-rT_i} \left\{ h(T_i)(2\alpha - 1)\bar{b}e^{(1-\gamma)rT_i} + [1 - H(T_i)] \left[\gamma r \left(\alpha - \frac{1}{2} - \theta_i \right) \bar{b}e^{(1-\gamma)rT_i} \right] \right\}.$$

Diferenciando com respeito a θ_i , obtemos

$$\frac{d^2EU}{dT_i d\theta_i} = \left\{ -[1 - H(T_i)]\gamma r \bar{b}e^{(1-\gamma)rT_i} \right\} e^{-rT_i} < 0.$$

A última equação significa que, quando os outros agem otimamente, dEU/dT é decrescente em θ_i . O momento ótimo de conceder, T_i , é, portanto, monotonicamente decrescente em θ_i .

Prova da Proposição 3.2.1: Suponha que o outro grupo de interesse esteja agindo de acordo com $T(\theta)$, o momento ótimo de concessão para um grupo com custo θ . Escolher uma data T_i , como feito acima, seria equivalente a escolher um valor $\hat{\theta}_i$ e concede na data $T_i = T(\hat{\theta}_i)$. Após as mudanças nas variáveis, a equação (3.2.8) passa ser

$$EU(\hat{\theta}_i, \theta_i) = F(\hat{\theta}_i) \left[\int_{\hat{\theta}_i}^{\bar{\theta}} -u^D(x)e^{-rT(x)}T'(x)dx + e^{-rT(\hat{\theta}_i)}V^L(T(\theta_i)) \right] \\ + \int_{x=\hat{\theta}_i}^{x=\bar{\theta}} \left[\int_x^{\bar{\theta}} -u^D(z)e^{-rT(z)}T'(z)dz + e^{-rT(x)}V^W(T(x)) \right] f(x)dx$$

Diferenciando com respeito a $\hat{\theta}_i$ e igualando a expressão resultante a zero, obtém-se (omitindo o subscrito i)

$$\frac{dEU}{d\hat{\theta}} = f(\hat{\theta}) \left[V^W(T(\hat{\theta})) - V^L(T(\hat{\theta})) \right] + F(\hat{\theta}) \left[u^D(\theta, \hat{\theta}) - rV^L + \frac{dV^L}{dT} \right] T'(\hat{\theta}) = 0$$

$$(C.1) \quad \left| h_{gs} \right| < \left| \frac{H_{xx}(h_g - u_c) + v_{xx}H_c + u_{cc}H_x(h_g - v_x)/u_c}{H_x - H_c} \right|.$$

A prova está disponível na seção 1 do apêndice do artigo original.

Que passa a ser, após as substituições

$$\frac{dEU}{d\hat{\theta}} = -f(\hat{\theta})(2\alpha - 1) - F(\hat{\theta})\gamma\left(\theta + \frac{1}{2} - \alpha\right)T'(\hat{\theta}) = 0.$$

Pela definição de $T(\theta)$ como sendo a data ótima de concessão do grupo com custo θ , $\hat{\theta} = \theta$ quando $\hat{\theta}$ é escolhido otimamente. A condição de primeira ordem (c.p.o) dada pela equação acima avaliada em $\hat{\theta} = \theta$, implica (3.2.14). [Substituindo $T'(\theta)$ avaliado em $\hat{\theta}$ a partir da equação (3.2.14) na condição de primeira ordem, é possível ver que a condição de segunda ordem é satisfeita uma vez que a (c.p.o) implica que $sign(dEU/d\hat{\theta}) = sign(\theta - \hat{\theta})$.]

Para derivar a condição inicial de fronteira, note primeiro que, para qualquer valor de $\theta \leq \bar{\theta}$, o ganho pelo fato do oponente ter concedido é positivo. Sendo assim, a medida que $f(\bar{\theta})$ for diferente de zero, grupos com $\theta < \bar{\theta}$ não irão conceder imediatamente. Isso, por sua vez implica que um grupo com $\theta = \bar{\theta}$, isso é, um grupo que sabe que esse é o seu custo máximo de espera, achará ótimo escolher $T(\bar{\theta}) = 0$.

Prova da Proposição 3.2.2: Um aumento na polarização política, ou em outras palavras, na falta de coesão política, significa um aumento em α . Fazendo um pequena transformação em (3.2.14), passamos a ter

$$(3.2.14') \quad T'(\theta) = \frac{f(\theta)}{F(\theta)} \frac{(2\alpha - 1)/r}{\gamma(\theta + \frac{1}{2} - \alpha)}$$

$$\tilde{T}'(\theta) = \frac{f(\theta)}{F(\theta)} \frac{(2\tilde{\alpha} - 1)/r}{\gamma(\theta + \frac{1}{2} - \tilde{\alpha})}$$

Como as condições iniciais de fronteira são as mesmas para α e $\tilde{\alpha}$, temos $T(\bar{\theta}) = \tilde{T}(\bar{\theta}) = 0$ para $\tilde{\alpha} > \alpha$. Como o lado direito de (3.2.14) decresce com o aumento de α , $\tilde{T}'(\theta) < T'(\theta)$, para todos os valores de θ . Logo temos que $\tilde{T}(\theta) > T(\theta)$ para $\theta < \bar{\theta}$. A equação (3.2.16) fecha a demonstração implicando $\tilde{T}^{SE} > T^{SE}$.

7 Referências Bibliográficas

ABRAMS, B. e DOUGAN, W.(1986). The effects of fiscal restraints on the Governmental Spending. *Public Choice*, Vol. 49, p. 101-116.

ACIR (1986) -Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Significant features of fiscal federalism 1985-86. United States Government Printing Office, Washington.

ALESINA, A.(1988). The end of large public debts. In: GIAVAZZI, F. e SPAVENTA, L.(eds.), High Public Debt: *The Italian Experience*, Cambridge University Press, p.34-79.

_____ e BAYOUMI, T.(1996). The costs and benefits of fiscal rules: evidence from the U. S. states. *NBER Working Paper n° 5614*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

_____ e CUKIERMAN, A.(1990). The politics of ambiguity. *Quarterly Journal of Economics*. November.

_____ e DRAZEN,A.(1991). Why are stabilization delayed? *The American Economic Review*, Vol. 81, n° 5, p.1170-1188.

_____ HAUSMANN, H., HOMMES, R. e STEIN, E.(1996). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. NBER, National Bureau of Economic Research, Working Paper 5586.

_____ e MARE, M. e PEROTTI, R.(1996). The Italian budget procedures: Analysis and proposal. Columbia University, Working Paper.

_____ e PEROTTI, R.(1995). The political economy of budget deficits. *IMF Staff Papers*. Vol. 42. N° 01. P. 1-31.

_____ e PEROTTI, R.(1996). Budget deficits and Budget institutions. NBER, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper n° 5556.

_____ and TABELLINI, G.(1990). A positive theory of fiscal deficits and government debt. *Review of Economic Studies*. Vol. 57. P. 403-414.

- ALSTON, L. e GALLO, A.(2000). Evolution and revolution in the Argentine banking system under convertibility: the role of crises and path dependence. *Mimeo*.
- ALT, J. e LOWRY, R.(1994). Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: Evidence from the states. *American Political Science Review*, vol. 88, n°4, December, p. 811-828.
- ARROW, K.(1951). Social choice and individual values. New Haven: Yale University Press.
- AUERBACH, A.(1994). The U.S. fiscal problem: where we are, how we got here, and where we are going. In: FISHER, S. e ROTEMBERG, J.(eds.), NBER Macroeconomic Annual, Vol. 9. Cambridge, Ma: MIT Press.
- AUSTEN-SMITH, D. e BANKS, J.(1988). Elections, coalitions, and legislative outcomes. *American Political Science Review*, vol. 82, p. 405-22.
- BACKUS, D e DRIFFILL, J.(1985a). Rational expectations and policy credibility after a change of regime. *Review of Economic Studies*, April, Vol.52, p. 211-222.
- _____ e _____.(1985b). Inflation and reputation. *American Economic Review*, June, Vol. 75, p. 530-8.
- BARON, D. e FEREJOHN, J.(1989). Bargaining in legislatures. *American Political Science Review*, vol. 83, p. 1181-1206.
- _____.(1989). A noncooperative Theory of Legislative Coalitions. *American Journal of Political Science*. Vol. 33, n° 04, Novembre. P. 1048-84.
- _____.(1991). Majoritarian incentives, pork barrel programs and procedural control. *American Journal of Political Science*, February, p. 57-90.
- BARRO, R.(1979). On the determination of public debt. *Journal of Political Economy*. Vol. 87. P. 940-71.
- BAYOUMI,T. e ROSE, A.(1993). Domestic savings and intra-national capital flow. *European Economic Review*, Vol. 37, n° 06, Spring, p. 1197-202.
- BAQIR, R.(1999). Districts, spillovers, and government overspending. University of California, Berkeley, (mimeo).
- BENNETT, J. e DILORENZO, T.(1983). Underground government: The off-budget public sector. The off-budget public sector (Cato Institute, Washington, DC).
- BINMORE, K.(1986). Bargaining and coalitions. In: ROTH, A.(ed.), Game-theoretic Models of Bargaining. Cambridge University Press.

BLANCHARD, O. e SHLEIFER, A.(2000). Federalism with and without political centralization: China versus Russia. NBER. National Bureau of Economic Research, Working Paper n° 7616.

BLISS, C e NALEBUFF, B.(1984). Dragon-Slaying and ballroom dancing: The private supply of a public good. *Journal of Public Economics*, January, Vol. 25, p. 1-12..

BUCHANAN, J.(1958). Public principles of public debt. Homewood, Ill.: Richard Irwin.

_____.(1987). The constitution of economic policy. *The American Economic Review*, vol. 77, p. 243-250.

_____ e WAGNER, R.(1977). Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes. New York: Academic Press.

CAMERON, D.R. (1985). Does government cause inflation? Taxes, spending and deficits. In: LINDBERG, L. e MAIER, C.(ed.), The politics of inflation and economic stagnation, 224-279. Washington: Brookings Institution.

CAMPOS, E. e PRADHAN, S.(1996). Budgetary institutions and expenditure outcomes: Binding governments to fiscal performance. *World Bank Policy Research*, Working Paper n° 1646.

CARTER, J. e SCHAP, D.(1990). Line-item veto: Where is thy sting? *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, n° 2, Spring, p. 103-118.

CHARI, V.V. and COLE, H.L.(1993). Why are representative democracies fiscally irresponsible?. *Federal Reserve Bank of Minneapolis*. Staff Report 163.

_____ and _____ (1995). A contribution to the theory of pork barrel spending. *Federal Reserve Bank of Minneapolis*. Staff Report 156.

COX, G. e McCUBBINS, M.(1993). Legislative leviathan. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

CUKIERMAN, A. e MELTZER, A.(1991a). A theory of ambiguity, credibility, and inflation under discretion and asymmetric information. In: CUKIERMAN, A. e MELTZER, A, RICHARD, S.(ed.). Political Economy. New York, Oxford. Oxford University Press.

_____ e _____ (1991b). A positive theory of discretionary policy, the cost of democratic governments, and the benefits of a constitution. In: CUKIERMAN, A. e MELTZER, A, RICHARD, S.(ed.). Political Economy. New York, Oxford. Oxford University Press.

DE HAAN, J. e ZELHORST, D.(1993). Positive theories of public debt: Some evidence for Germany. In: VERBON, H. e VAN WINDEN, F.(ed.), *The political economy of government debt*, Amsterdam: North Holland.

_____ e STURM, J.(1994). Political and institutional determinants of fiscal policy in the European community. *Public Choice* , 80; p. 157-172.

DENZAU, A. e MACKAY, R.(1983). Gatekeeping and monopoly power of committees: An analysis of sincere and sophisticated behavior. *American Journal of Political Science* 27, p. 740-761.

DEWATRIPONT, M. e MASKIN, E.(1995). Credit and efficiency in centralized and decentralized economies. *Review of Economic Studies*, Vol. 62, n° 04, october, p. 841-855.

DIERMEIER, D. e FEDDERSEN, T.(1998). Cohesion in legislatures and the vote of confidence procedure. *American Political Science Review*, Vol. 92, p. 611-21.

DORNBUSCH, R e DePABLO, J.(1987). Argentine debt and macroeconomic instability. NBER (Cambridge, MA) Working Paper n° 2378..

DRAZEN, A.(2000). Political economy in macroeconomics. *Princeton University Press*. Princeton. New Jersey.

_____ e HELPMAN, E.(1987). Stabilization and exchange rate management. *Quarterly Journal of Economics*, November, Vol. 52, p. 835-55.

_____ e HELPMAN, E.(1990). Inflationary consequences of anticipated macroeconomic policies. *Review of Economic Studies*, January, Vol. 57, p. 147-67.

EDIN, P. e OHLSSON, H.(1991). Political determinants of budget deficits: Coalition effects versus minority effects. *European Economic Review*, vol. 35, p. 1597-1603.

EICHENGREEN, B.(1990). The capital levy in theory and practice. In DORNBUSCH, R. e DRAGHI, M.(eds.), *Public Debt Manegment: Theory and History*, Cambridge: Cambridge University Press, p.191-220.

ESTACHE, A. e SINHA, S.(1994). Comparing the effect of decentralization on public infrastructure expenditure in developing and industrialized countries. *Working Paper*, Word Bank.

FELD, L. e KIRCHGÄSSNER, G.(1999). Public debt and budgetary procedures: Top down or bottom up? In PORTERBA and VON HAGEN (ed.). *Fiscal institutions and fiscal performance*. The University of Chicago Press. Chicago and London.

FELDSTEIN, M. e HORIOKA,C.(1980). Domestic savings and international capital flows. *Economic Journal*, June, Vol. 90, n° 358, p. 314-29.

- FEREJOHN, J. e KREHBIEL, K.(1987). The budget process and the size of the budget. *American Journal of Political Science* 31, p. 296-320.
- FIORINA, M.(1981). Retrospective voting in American national elections. New Haven: Yale University Press.
- FISHER, L.(1985). The budget act of 1974: reflections after ten years. Presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association.
- FUDENBERG, D. e TIROLE, J.(1986). A Theory of exit in duopoly. *Econometrica*, July, Vol. 54, 943-60.
- GIAVAZZI, F. e PAGANO, M.(1990). Can severe fiscal contraction be expansionary? Tales of two small European countries. In: BLANCHARD, O. e FISHER, S.(eds.), *NBER Macroeconomic Annual 1990*. Cambridge, MA: MIT Press, p. 75-111.
- _____ e SPAVENTA, L.(1988). High public debt: The Italian experience. *The Italian Experience*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GORDON, R.(1983). An optimal taxation approach to fiscal federalism. *The Quarterly Journal of Economics*, November.
- _____ e BOVENBERG, A.(1996). Why is capital so immobile internationally? Possible explanations and implications for capital income taxation. *American Economic Review*, Vol. 86, n° 05, December, p. 1057-75..
- GRAMLICH, E.(1990). U.S. federal budget deficits and Gramm-Rudman-Hollings. *The American Economic Review*, Vol. 80, p. 75-80.
- GRILLI, V., MASCIANDARO, D. e TABELLINI, G.(1991). Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries. *Economic Policy*. October.
- HAHM,S., KAMLET, S.,MOWERY, D. e SU, T.(1992). The influence of Gramm-Rudman-Hollings Act on federal budgetary outcomes, 1986-1989. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 11, p. 207-234.
- HALLERBERG, M. e VON HAGEN, J.(1999). Electoral Institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. In PORTERBA and VON HAGEN (ed.). *Fiscal institutions and fiscal performance*. The University of Chicago Press. Chicago and London.
- HARDIN, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science* 162:1243-48.
- HARDIN, R.(1982). *Collective Actions*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- HAYEK, F.(1939). The economic conditions of interstate federalism. In HAYEK, F.(1939). Individualism and economic order, chap. XII. Chicago: University of Chicago Press, 1948.
- HILLBRECHT, R.(1997). Federalismo e união monetária brasileira. *Estudos Econômicos*, São Paulo, Vol. 27, N° 01, p.53-67, Janeiro-Abril.
- HOLTZ-EAKIN, D.(1988). The line item veto and public sector budgets: evidence from the states. *Journal of Public Economics*, vol. 36, p. 269-292.
- HUBER, J.(1996). The vote of confidence in parliamentary democracies. *American Political Science Review*. Vol. 90, n° 2, p. 269-82.
- INMAN, R.(1982). The economic case for limits to government. *The American Economic Review: Papers and Proceedings*, vol. 72, p. 176-183.
- _____ e FITTS, M.(1990). Political institutions and fiscal policy: Evidence from the U.S. historical record. *Journal of Law, Economics, and Organization*. Vol. 6. P. 79-132.
- JONES, M., TOMMASI, P. e SANGUINETTI, M.(1999). Politics, institutions, and public-sector spending in the Argentine provinces. In PORTERBA e VON HAGEN (ed.). Fiscal institutions and fiscal performance. *The University of Chicago Press*. Chicago and London.
- KENNAN, J. e WILSON, R.(1988). Strategic bargaining methods and interpretation of strike data. Unpublished manuscript, New York University.
- KIEWIET, D. e SZAKALY, K.(1996). Constitutional limitations on borrowing: An analysis of state bonded indebtedness. *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 12, p. 62-97.
- KONTOPOULOS, Y. e PEROTTI, R. (1999). Government fragmentation and fiscal policy outcomes: Evidence from OECD countries. In PORTERBA e VON HAGEN (ed.). Fiscal institutions and fiscal performance. *The University of Chicago Press*. Chicago and London.
- KORNAI, J.(1980). Economics of shortage. Amsterdam: North-Holland.
- _____ (1986). The soft budget constraint. *Kyklos*, Março, 39 (1), p. 3-30.
- KRAMER, G.(1972). Sophisticated voting over multidimensional choice spaces. *Journal of Mathematical Sociology*, vol. 2, p. 162-80.
- LAVER, M. e SCHOFIELD, N.(1991). Multiparty government, the politics of coalition in Europe, Oxford: *Oxford University Press*.
- LOEWY, M.(1988). Reaganomics and reputation revisited. *Economic Inquiry*, July, Vol. 26, 253-64.

- LUCAS, R. e STOKEY, N.(1983). Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital. *Journal of Monetary Economics*. Vol. 12. P. 55-93.
- LUPIA, A. e STRØM, K.(1995). Coalition termination and the strategic timing of parliamentary elections. *American Political Science Review*, vol. 89, p. 648-65.
- MAIER, C.(1975). Recasting bourgeois Europe: Stabilization in France, Germany, and Italy in the decade after World War II. Princeton: Princeton University Press.
- MATSUSAKA, J.(1995). Fiscal effects of the voter initiative: Evidence from the last 30 years. *Journal of Political Economy*, vol. 103, p. 587-623.
- McKINNON, R.(1995). Intergovernmental competition in Europe with and without a common currency. *Journal of Policy Modeling*, Vol. 17, p. 135-154.
- _____ (1994). Market preserving fiscal federalism in the American Monetary Union. Stanford University, (mimeo).
- MENDES, M.(1999). Aspectos institucionais da performance fiscal de estados e municípios. *Revista de Economia Política*, vol. 19, n° 73, Janeiro-Março.
- MILESI-FERRETTI, G., PEROTTI, R. e ROSTAGNO, M.(1999). Electoral systems and the composition of the public spending. Columbia University, New York, (mimeo).
- MOAK, L.(1982). Municipal bonds: Planning, sale, and administration. Chicago: Municipal Finance Officer Association.
- NUNES, R. e NUNES, S.(2000). Revenue sharing: a problem of federalism in Brazil. *Revista de Economia Política*, vol. 20, n° 80, p. 137-155. October-December.
- OLSON, M.(1965). The logic of collective actions. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- OLSTROM, E.(1990). Governing the commons. Cambridge: Cambridge University Press.
- PAGE, B. e JONES, C.(1979). Reciprocal effects of party preferences, party loyalties, and the vote. *American Political Science Review*, vol. 73, p. 1071-89.
- PERSSON, T and SVENSSON, L.(1989). Why a stubborn conservative would run a deficit: policy with time-inconsistent preferences. *Quarterly Journal of Economics* vol. 104. P. 325-45.
- _____, ROLAND, G. e TABELLINI, A.(1997). Separation of powers and political accountability. *The Quarterly Journal of Economics*, November, p. 1163-1202.
- _____, _____ e _____.(1998). Comparative politics and public finance. In PERSSON, T. e TABELLINI, A.(2000). Political economics: Explaining economic policy. *The MIT Press*, Cambridge, Massachusetts.

_____ e TABELLINI, A.(1999a). Political economics and macroeconomic policy. In: TAYLOR, J. e WOODFORD, M.(eds.), *Handbook of Macroeconomics*. Amsterdam: North-Holland.

_____ e _____.(1999b). The size and scope of government: comparative politics with rational politicians. 1998 Marshall Lecture. *European Economic Review*. Vol 43, p. 699-735.

_____ e _____.(2000). *Political economics: Explaining economic policy*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

PELTZMAN, S.(1992). Voters as fiscal conservatives. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, p. 327-361.

POMMEREHNE, W.(1978). Institutional approaches to public expenditure: Empirical evidence from Swiss municipalities. *Journal of Public Economics*, vol. 9, p. 255-280.

_____.(1990). The empirical relevance of comparative institutional analysis. *European Economic Review*, vol. 34, p. 458-469.

_____ e WECK-HANNEMANN, H.(1996). Tax rates, tax administration, and income tax evasion in Switzerland. *Public Choice*, vol. 88, p. 161-70.

POTERBA, J.(1995a). Balanced budget rules and fiscal policy: Evidence from the states. *National Tax Journal*, vol. 48, p. 329-337.

_____.(1995b). Capital budgets, borrowing rules, and state capital spending. *Journal of Public Economics*, vol. 56, p. 165-187.

_____.(1996). Do budget rules work? National Bureau of Economic Research. Working Paper 5550.

_____ and VON HAGEN,J.(1999). Fiscal institutions and fiscal performance. *The University of Chicago Press*. Chicago and London.

QIAN, Y. e ROLAND, G.(1998). Federalism and the soft budget constraint. *The American Economic Review*, December, 1143-1162.

REISCHAUER, R.(1990). Taxes and spending under Gramm-Rudman-Hollings. *National Tax Journal*, Vol. 43, p. 223-232.

RIKER, W.(1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

ROGOFF, K.(1985). The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. *Quarterly Journal of Economics*, November, Vol. 100, p.1169-90.

_____.(1990). Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, vol. 80, p. 21-36.

- _____ e SIBERT, A.(1988). Election and macroeconomic policy cycles. *Review of Economic Studies*, LV, p. 1-16.
- ROSS, R. e SCHWENGEL. (1982). An item veto for the president. *Presidential Studies Quarterly*, 12, p. 66-79.
- ROUBINI, N. e SACHS, J.(1989 a). Political and economic determinants of budget deficits in industrial democracies. *European Economic Review*, 33; p. 903-938.
- _____ e _____.(1989 b). Government spending and budget deficits in the industrial countries. *Economic Policy*, N° 08; p. 99-132.
- RUBINSTEIN,A.(1982). Perfect equilibrium in a bargaining model. *Econometrica*, vol. 50, p. 97-109.
- SARGENT, T.(1986). Reaganomics and credibility. In SARGENT, T. (ed.), *Rational Expectations and Inflation*, New York: Harper and Row, p. 19-39.
- _____ e WALLACE, N.(1981). Some unpleasant monetarist arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, January, 5, 1-17.
- SHEPSLE, K.(1979). Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science*. Vol. 23, p. 27-60.
- _____.(1984).The congressional budget process: Diagnosis, prescription, prognosis. In: WANDER, W., HERBERT, T. e COPELAND, G.(eds.), *Congressional budgeting: politics, process, and power*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- _____.(1986). The positive theory of legislative institutions: An enrichment of social choice and spatial models. *Public Choice*, vol. 50, p. 135-78.
- _____ and WEINGAST, B.R.(1981). Political preferences for the pork barrel: a generalization. *American Journal of Political Science*, vol.25, n° 1, p. 96-111.
- SHIKIDA, C.(1998). Emancipação dos municípios em Minas Gerais (1995): uma abordagem Novo-Institucionalista e de Escolha Pública. Dissertação de mestrado, (não publicada).
- TABELLINI, G.(1986). Money, debt, and deficits in a dynamic game. *Journal of Economic Dynamics and Control*, December, Vol. 8, p. 427-42.
- _____.(1987). Central bank reputation and the monetization of the deficits. *Economic Inquiry*, April, Vol. 25, 185-201.
- _____.(1988). Centralized wage setting and monetary policy in a reputational equilibrium. *Journal of Money, Credit, and Banking*, February, Vol. 20, p. 102-18.
- _____ e ALESINA, A.(1990). Voting on the budget deficit. *The American Economic Review*. Março. P.37-49.

- TANZI, V.(1995). International systems of public expenditures: lessons from Italy. *Working Paper Bank of Italy*.
- TIEBOUT, C.(1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, Vol. 64, p. 416-24.
- VELASCO, A.(1998). The common property approach to the political economy of fiscal policy. In STURZENEGGER, F. e TOMMASI, M.(eds.), *The political economy of economic reforms*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- _____.(1999). A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms. In PORTERBA and VON HAGEN (ed.). *Fiscal institutions and fiscal performance*. The University of Chicago Press. Chicago and London.
- VON HAGEN, J.(1991). A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints. *Journal of Public Economics*, Vol.44, p. 99-110.
- _____.(1992). Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. Economic Papers n° 96, Commission of the European Communities.
- _____ e HARDEN, I.(1995). Budget procedures and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, Vol. 39, p. 771-779.
- WEINGAST, B.R., SHEPSLE, K.A., e JOHNSEN, C. (1981). The political economy of benefits and costs; a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy* 89, n° 4, p. 642-64.
- _____.(1979). Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science*, vol. 23, n° 1, February, p. 27-59.
- _____.(1995). The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics & Organization*. Vol.II , n° 1.
- ZYCHER, B.(1985). Institutional and mechanical control of federal spending. In: LOWELL HARIS (ed.), *Control of federal spending* (Academy of Political Science, New York) 137-145.