

Existe Influência da Ideologia sobre o Resultado Fiscal dos Governos Estaduais Brasileiros?*

PAULO ROBERTO ARVATE*

GEORGE AVELINO**

CLAUDIO RIBEIRO LUCINDA***

RESUMO

O objetivo deste artigo é estudar a relação entre a ideologia partidária e o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros entre os anos de 1986 e 2005. Para alcançar esses objetivos, construiu-se uma variável ideológica para representar a ideologia do Executivo e do Legislativo. Três resultados merecem destaque neste trabalho. Primeiro, existe influência da ideologia partidária na determinação do resultado fiscal dos governos estaduais. Segundo, governos classificados ideologicamente como de direita produziram melhores resultados primários, principalmente pelo aumento de receitas. Terceiro, as mudanças institucionais introduzidas pelo governo federal nos anos noventa influenciaram a relação entre a ideologia e o resultado primário: os governos de esquerda apresentaram melhores resultados fiscais depois de introduzida a legislação que reestruturou as suas dívidas; de forma similar, os Legislativos de esquerda passaram a apoiar melhoria nos resultados fiscais depois da adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os resultados deste trabalho foram alcançados usando a técnica de Panel Corrected Standard Errors (PCSE).

PALAVRAS-CHAVE

ideologia, governos estaduais, instituições orçamentárias

ABSTRACT

This paper focuses on the influence of party ideology on fiscal behavior in Brazilian states between 1986 and 2005. To carry out its objectives, the paper first builds up a new variable to measure party ideology of both the state Executive and Legislative. The paper, also considers the series of institutional changes, hardening budget constraints, which occurred during the period. Three results stand out. First, party ideology does influence fiscal behavior. Second, right wing governments showed better fiscal behavior, mostly by increasing revenues. Finally, institutional changes mediated the influence of party ideology over fiscal behavior: left wing government showed better fiscal results, mostly as a reaction to the debt restructuring process; similarly, left wing legislatures showed better fiscal results as a reaction the Fiscal Responsibility Law. The results were obtained with a Panel Corrected Standard Errors (PCSE).

KEYWORDS

ideology, states governments, budgetary institutions

JEL CLASSIFICATION

H720, H300

* Os autores agradecem o apoio financeiro do GVPesquisa e do Centro de Pesquisas da Escola de Economia.

* Membro do CEPESP/EAESP e EESP (FGV- SP). Endereço para contato: Rua Itapeva, 474 – 11o andar – São Paulo – SP. E-mail: paulo.arvate@fgv.br.

** Membro do CEPESP/EAESP e EESP (FGV- SP). E-mail: george.avelino@fgv.br.

*** Membro da EAESP e da EESP (FGV- SP). E-mail: claudio.lucinda@fgv.br.

(Recebido em abril de 2007. Aceito para publicação em abril de 2008).

1 INTRODUÇÃO

A influência da ideologia partidária no resultado primário dos governos subnacionais é controversa na literatura empírica. A leitura de dois trabalhos internacionais permite essa constatação. O primeiro deles, desenvolvido por Alt e Lowry (1994), mostra que a influência da ideologia partidária existe e ela é diferente quando se considera a gestão de democratas ou de republicanos nos governos estaduais americanos: governos democratas gostam de tributar e gastar mais do que governos republicanos. O segundo, desenvolvido por Seitz (2000), mostra que a ideologia partidária não apresenta nenhuma influência sobre o resultado primário dos governos estaduais na Alemanha.

Essa controvérsia pode ser estendida a trabalhos brasileiros que estudam o comportamento fiscal dos governos estaduais, mesmo que eles não tratem especificamente dessa influência.¹ Por exemplo, Cossio (2001) mostra que governos estaduais com orientação ideológica de esquerda realizaram política fiscal expansionista.² Botelho (2002), estudando os determinantes do ajuste fiscal nos governos estaduais, mostra que a ideologia não teve nenhuma influência sobre o ajuste ocorrido nesses governos.³ Bittencourt e Hilbrecht (2003), testando a questão dos ciclos na execução orçamentária dos governos estaduais, mostram que a ideologia não teve nenhuma influência nessa execução.⁴ Por fim, recentemente, Nakaguma e Bender (2006), estudando o impacto da emenda de reeleição (1997) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) sobre os ciclos políticos e a *performance* fiscal, mostram que a ideologia não teve nenhuma influência nesse resultado.^{5,6}

Apesar disso, na literatura de ciência política existem argumentos que podem justificar a controvérsia desses resultados. Mesmo contando com o risco de excessiva simplificação, a influência da ideologia partidária pode ser vista dentro de duas grandes linhas.⁷ A primeira remonta aos trabalhos de Downs (1957) e Nordhaus

1 A ideologia partidária entra nos resultados empíricos como variável de controle.

2 A inclusão e retirada de variáveis na estimação muda a significância da variável utilizada para sustentar esse resultado. A inclusão de uma *dummy* para expressar a coincidência ideológica entre o governo federal e estadual tornou a variável representativa da ideologia do governo de esquerda não significativa.

3 Botelho (2002) construiu uma *dummy* com valor um para os partidos de esquerda e zero para os partidos de direita.

4 Bittencourt e Hilbrecht (2003) construíram uma *dummy* com valor um para os partidos de esquerda e centro-esquerda e zero para os partidos de direita e centro-direita.

5 Nakaguma e Bender (2006) controlaram seus resultados apenas pela ideologia dos partidos de esquerda. As demais ideologias partidárias ficaram no resíduo.

6 De qualquer forma, é interessante destacar que, nos trabalhos existentes na literatura brasileira, a classificação ideológica dos partidos não segue nenhuma classificação de partidos encontrada na literatura de ciência política. Figueiredo e Limongi (1999), Kinzo (1993), Mainwaring (1995) e Coppedge (1997) fazem esse tipo de classificação. Talvez os resultados estejam condicionados por esse problema.

7 Boas resenhas, abrangendo a influência dos partidos políticos sobre as políticas públicas em geral, podem ser encontradas em Cusack (1997 e 1999).

(1975) e baseia-se na análise da importância das instituições democráticas para a determinação do comportamento dos políticos. De acordo com esta perspectiva, a competição partidária seria caracterizada não por distinções ideológicas, mas por uma busca pela sobrevivência política, e a influência da ideologia seria restrita àquele conjunto de políticas capazes de atrair parcela significativa do eleitorado. Em outras palavras, uma vez no governo, os partidos deveriam se comportar de forma similar, independente de sua coloração ideológica.

A segunda linha de argumentação considera a ideologia dos partidos como responsável por parcela significativa da variação encontrada nas políticas públicas, particularmente nas políticas orçamentárias. A ideologia determinaria a atenção privilegiada a determinados setores sociais que representariam o eleitorado do partido. Dessa forma, os partidos de esquerda, dando voz a grupos mais pobres, tenderiam a favorecer um Estado maior e mais ativo, regulando os mercados e usando os gastos públicos para restringir as desigualdades originadas pelo funcionamento de uma economia de mercado. Por seu lado, os governos de direita favoreceriam um Estado menor e menos ativo, preocupado apenas em manter a estabilidade econômica e interferir o mínimo possível no livre curso da economia de mercado. No que tange às decisões fiscais, autores como Hibbs (1977) e Tufte (1978), entre outros, argumentam que seria possível observar forte coloração ideológica nas escolhas de políticas econômicas, com os governos de esquerda mais preocupados em combater o desemprego e os governos de direita com o controle da inflação.

Apesar de não ser o objetivo direto deste trabalho, ao tratar a questão fiscal nos anos noventa, as mudanças institucionais implementadas com o objetivo de tornar mais rígida a restrição orçamentária dos governos estaduais não podem ser descartadas; essas mudanças restringiram o grau de liberdade dos governos estaduais em realizar gastos e financiar déficits com a ajuda do governo federal.^{8,9} Os dados do resultado primário dos governos estaduais ao longo do período analisado confirmam essa importância. Olhando-se o resultado primário médio dos 26 Estados brasileiros mais o Distrito Federal entre os anos de 1986 e 1994, período anterior ao início dessas mudanças, apenas cinco Estados apresentaram superávit fiscal. Entre os anos de 1995 e 2005, período dessas mudanças, em média 13 Estados apresentaram superávit fiscal. Além disso, entre as médias desses dois períodos é possível observar que 16 Estados realizaram algum esforço de ajuste (reduziram o déficit médio ou converteram o

8 Qian e Roland (1998) e Maskin (1999) mostraram que a definição sobre o tipo de restrição orçamentária existente no federalismo altera o custo de oportunidade dos resgates (*bailout*). Uma restrição orçamentária mais rígida é realizada com menos *bailout* porque os Estados sobrevivem com uma parcela maior de recursos próprios. Numa restrição orçamentária mais suave ocorre o contrário.

9 Cossio (2001), Botelho (2002) e Nakaguma e Bender (2006) incorporaram esse ponto nas suas investigações.

déficit médio em superávit).¹⁰ Com este esforço, os governos estaduais foram capazes de contribuir para a melhoria dos resultados consolidados do setor público como um todo após o Plano de Estabilização da inflação (Plano Real).

A partir dessa exposição, definiu-se o duplo objetivo deste trabalho. Primeiro, construir uma variável ideológica que represente a ideologia do Executivo e do Legislativo. Segundo, verificar de que forma o perfil ideológico dos partidos existentes dentro do poder constituído (Executivo e Legislativo) contribuiu na realização dos resultados fiscais apesar das diversas mudanças institucionais.

Este trabalho pretende contribuir em diversos pontos da literatura. Primeiro, para as investigações que se dedicam a estudar os determinantes políticos do resultado primário em governos subnacionais.¹¹ Segundo, para as investigações sobre a atuação dos partidos políticos em contextos de avaliação de democracias recentes, particularmente aqueles trabalhos que se dedicam à discussão do quadro partidário brasileiro.¹² E, por fim, nas análises sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo nos governos estaduais.¹³

Este trabalho organizou-se da seguinte forma: a segunda seção será dedicada à metodologia de construção das variáveis ideológicas utilizadas no trabalho; na terceira seção, apresenta-se a análise empírica do trabalho e, na última seção, são ressaltadas as principais conclusões.

2 A MENSURAÇÃO DA IDEOLOGIA PARTIDÁRIA NOS ESTADOS BRASILEIROS

Em grande parte dos trabalhos internacionais que estudam a influência da ideologia sobre o resultado primário,¹⁴ a ideologia da coalizão de governo é medida através de uma variável contínua, construída a partir da opinião de especialistas sobre a coloração ideológica dos partidos de cada país.^{15,16} A variável empregada para medir a

10 No critério de ajuste proposto por Tavares (2004) – 1,5% do PIB – encontramos entre as médias apenas nove Estados.

11 Ver, entre outros, os trabalhos citados na nota 9.

12 Ver, entre outros, Kinzo (1993 e 2004); Lima Jr. (1993 e 1997); Mainwaring (1995 e 1999); Meneguelo (1998) e Rodrigues (2002).

13 Ver o trabalho de Santos (2001) a esse respeito.

14 A grande maioria deles é sobre países. Ver De Haan e Sturm (1994), Volkerink e de Haan (2001) Perotti e Kontopoulos (2002) e Tavares (2004).

15 Exemplo desse tipo de construção pode ser encontrado nos trabalhos de Woldendorp, Keman e Budge (1993 e 1998).

16 Diferentemente desses autores, Poole e Rosenthal (1997) apresentaram uma outra forma de se mensurar a inclinação ideológica dos governos. Esses autores sugeriram que a inclinação ideológica deveria ser contabilizada a partir de votações consideradas cruciais.

ideologia partidária normalmente se baseia em uma escala que atribui valor 1 (um) para a esquerda e 5 (cinco) para direita, ou vice-versa. Os valores intermediários são identificados com de centro-esquerda, centro e centro-direita, respectivamente. Para os objetivos desta pesquisa, o emprego desse tipo de variável seria inadequado pelos motivos teóricos, empíricos e metodológicos a serem apresentados na sequência.

Do ponto de vista teórico, a classificação ideológica entre esquerda e direita assume o centro como categoria residual. Como salientado por Sartori (1982), embora seja o ponto de equilíbrio do sistema partidário, o espaço do centro é definido pelos extremos do *continuum* político: esquerda e direita. Assim, embora possa existir um partido que ocupe o centro político, não existe uma doutrina de centro, no sentido de representar uma opção tanto coerente acerca das prioridades de políticas públicas quanto autônoma em relação aos extremos.¹⁷ No caso da política fiscal, por exemplo, presume-se que um governo de esquerda seja maior, mais deficitário e com gastos prioritariamente voltados para a área social e que um governo de direita apresentaria tendência oposta. No entanto, o que presumir de um governo de centro, a partir da sua definição como intermediário entre os dois extremos? Tal procedimento torna-se insustentável quando são introduzidas as categorias de centro-esquerda e centro-direita, pois, nesse caso, não seria possível definir o centro político como residual.

Do ponto de vista empírico, o emprego de uma variável escalar para medir a ideologia dos partidos, impondo a necessidade de uma classificação mais fina dos partidos no espectro ideológico, traz dificuldades adicionais em sistemas partidários que apresentam diversidades regionais tal como o caso brasileiro, caracterizado por partidos do tipo *catch all*.¹⁸

Finalmente, do ponto de vista metodológico, embora a introdução das categorias de centro-esquerda e centro-direita aumente a dispersão na variável representativa da ideológica partidária, o emprego de uma variável escalar discreta somente se justificaria se as diferenças entre as escalas fossem similares.¹⁹

Como consequência dessas dificuldades, para verificar o efeito da ideologia partidária sobre os resultados fiscais nos governos estaduais brasileiros, este trabalho empregará variáveis dicotômicas (*dummies*) para partidos de esquerda e direita. Com isso, responde-se ao problema teórico, e assume-se o centro como categoria residual. Empiricamente, o emprego de *dummies* permite que se trabalhe melhor em

17 Ademais, o emprego deste tipo de variável para medir a ideologia dos partidos torna-se mais problemático numa época em que a definição desses extremos é questionada.

18 A definição clássica de partidos de tipo *catch-all* – ou “partido-ônibus”, como se convencionou chamar no Brasil este tipo de partido – é encontrada em Kirchheimer (1966).

19 Ver a crítica de Edin e Ohlson (1991) sobre a relação entre a métrica da magnitude de uma coalizão e os resultados fiscais encontrados no trabalho de Roubini e Sachs (1989).

contextos de partidos frágeis ideologicamente.²⁰ Do ponto de vista metodológico, embora exista perda de informação, existe ganho considerável na acuidade e confiabilidade das medidas, ao evitar-se a presunção de um comportamento escalar para a variável.²¹

A construção das *dummies* para governos de esquerda e de direita tomou como base a classificação realizada por Michael Coppedge (1997) para os partidos em 11 países latino-americanos. A classificação dos partidos brasileiros tem a vantagem de ser realizada em termos comparativos, o que ameniza eventuais traços idiossincráticos do caso brasileiro.²² Diferentemente das outras classificações de ideologia, determinadas pelo arbítrio dos autores, Coppedge baseou-se na opinião de um grupo de especialistas para cada país,²³ com os partidos sendo classificados em diversas categorias cobrindo o espectro que vai da esquerda à direita política. De acordo com o discutido acima, as categorias de esquerda e centro-esquerda foram reunidas na variável *dummy* denominada “esquerda”, sendo o mesmo procedimento adotado para a criação da variável *dummy* denominada “direita”. Dada a importância dos governadores no processo de decisão dos Estados brasileiros, resolveu-se adotar a identificação ideológica do Executivo pelo partido do governador.²⁴ A classificação de Coppedge vai apenas até 1994. Dessa forma, os dados com a mesma classificação foram mantidos no período coberto por este trabalho (2005).²⁵

Como já se salientou, a fragilidade do sistema partidário brasileiro pode levantar algumas questões, particularmente no caso da classificação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Pela sua importância no quadro partidário do período, esse partido merece atenção especial. Segundo Coppedge, esse partido é classifi-

20 Embora nem todos os problemas empíricos sejam resolvidos, como se verá mais adiante, ao tratar-se da localização ideológica do PSDB.

21 Apesar de não ser a sua preocupação central, nenhum dos trabalhos brasileiros voltados a estudar o resultado primário nos governos estaduais teve a preocupação de entender como deveria ser feita a construção da ideologia partidária como variável.

22 “Probably the only element that is common to all definitions is the association of ‘left’ with change and ‘right’ with either preservation of the status quo or a return to the past. Nevertheless, if the comparison is limited to one region a manageable span of time, the criteria for the left-right dimension can be made more specific than positions for or against change. The criteria I used, and asked the experts consulted to use, focus on social classes to which parties direct their appeals, as suggested by positions and rhetoric regarding the priority of growth and redistribution. These minimalist criteria for left and right resonate in every Latin American country during this century.” (COPPEDGE, 1997, p. 13).

23 Para o caso brasileiro, Coppedge contou com a colaboração dos seguintes especialistas, todos brasileiros: Barry Ames, David Fleischer, Scott Mainwaring e Timothy Power.

24 Escolhemos considerar o governador porque cabe ao Executivo estadual a iniciativa na confecção do orçamento.

25 Como a classificação ideológica dos partidos foi feita com coalizões eleitorais em função da disponibilidade das informações, na verdade, até 1998 não existem problemas porque a classificação de Coppedge de 1994 vale até 1998. Podem-se discutir problemas de classificação entre o ano de 1998 e 2005 (dois novos períodos de governo). De qualquer forma, para evitar problemas de endogeneidade na classificação ideológica dos partidos – na medida em que esta última depender da passagem do partido pelo governo entre 1998 e 2005 – preferimos manter a classificação feita por Coppedge.

cado como centro-esquerda.²⁶ Com a chegada do PSDB à presidência em 1994, após a formação da coalizão de governo com partidos de centro e centro-direita, alguns analistas foram levados a considerar a posição do PSDB no espectro ideológico como de centro.²⁷ Uma vez que tais argumentações que justificam essa classificação são de certa forma endógenas (consideram a classificação do partido depois que ele está governando), sempre existirão desencontros de classificação, especialmente nas regiões de fronteira entre as diferentes categorias. Dessa forma, a classificação original do PSDB como partido de centro foi mantida.²⁸

Seguindo essa orientação, apresenta-se a análise empírica deste trabalho.

3 A ANÁLISE EMPÍRICA

Os dados utilizados para a investigação empírica foram organizados sob a forma de painel. Como não existem observações em todos os anos e para todas as variáveis, o painel é desbalanceado. Um dos grandes problemas de se trabalhar nessa condição é sub-representar um dos Estados nos resultados das estimativas pela ausência de observações. Não é o caso nesse trabalho.²⁹

Antes de se apresentar os resultados finais, realizaram-se alguns procedimentos adicionais. Primeiro, verificou-se se seria apropriado apresentar os resultados em painel ou em *pooling*. Usou-se a metodologia desenvolvida por Breusch e Pagan (1980), e observou-se que o pressuposto necessário para apresentar as estimativas em *pooling* ($\sigma_u^2 = 0$) não seria válido. Segundo, verificou-se se seria apropriado apresentar também os resultados com efeito fixo ou efeito aleatório. O procedimento desenvolvido por Hausman rejeitou a hipótese da existência da diferença sistemática entre os coeficientes da estimativa com efeito fixo e aleatório. Assim, apresentaram-se os resultados com efeito aleatório.³⁰

26 O PSDB também é classificado desta forma, por exemplo, por Kinzo (1993) e Mainwaring (1995).

27 Ver, por exemplo, Figueiredo e Limongi (1999) e Meneguello (1998).

28 Ver a classificação dos partidos feita por Coopedge (1997) no apêndice.

29 Seguindo procedimento descrito por Wooldridge (2002, p. 581), verificou-se a existência de possível viés de seleção na estimativa pela ausência de observações. Construímos uma *dummy* S_i (atribuiu-se valor um a ela na ausência de observação tanto na variável dependente como na variável independente e zero em caso contrário) para incluí-la de maneira defasada na estimativa. A não significância dessa *dummy* ao nível de um por cento permitiu rejeitar a possibilidade de um viés de seleção por falta de observação em alguns Estados.

30 Ver Greene (2003).

Como todas as estimativas apresentaram problemas de heterocedasticidade,³¹ mas não de autocorrelação,³² optou-se por utilizar o procedimento de *Panel Corrected Standard Errors* (PCSE).³³ Poder-se-ia, também, ter reportado os resultados usando o procedimento de *Feasible Generalized Least Squares* (FGLS). Fez-se a escolha pelo PCSE porque a maioria dos trabalhos com estimativas em painel tem optado por esse procedimento em função da maior precisão nos desvios padrão calculados.³⁴

Não se controlaram as diferenças de tempo porque em alguns casos haveria colinearidade com a variável representativa do ciclo político (anos de eleição).³⁵ Testaram-se, também, diferentes configurações contendo variáveis socioeconômicas, institucionais e políticas.³⁶ Finalmente, apesar de implicar a perda de alguns graus de liberdade, optou-se por manter algumas variáveis de controle que não apresentaram significância mas que estavam no foco indireto desse trabalho (as variáveis representativas das mudanças institucionais).

A amostra total possui 26 Estados brasileiros e o Distrito Federal entre os anos de 1986 e 2005.³⁷

3.1 O Modelo Econométrico

O modelo básico utilizado nas estimativas é o seguinte:

$$X_{it} = \beta_0 + \beta_1 GRANTS_{it} + \beta_2 OVER60_{it} + \beta_3 UNDER15_{it} + \beta_4 ELECTION_{it} + \beta_5 GOV_PRES_{it} + \beta_6 BACHAEFFECT_{it} + \beta_7 DEBTRESTRUCTURE_{it} + \beta_8 RFL_{it} + \beta_9 GOVRIGHT_{it-1} + \beta_{10} GOVLEFT_{it-1} + \beta_{11} LEGIRIGHT_{it-1} + \beta_{12} LEGILEFT_{it-1} + f_i + e_{it}$$

31 O teste de Wald modificado detecta se o pressuposto da homocedasticidade é violado. Para uma discussão sobre os problemas relacionados à violabilidade da homocedasticidade da variância dos resíduos, ver Greene (2003).

32 Usou-se a metodologia proposta em Wooldridge (2002) para detectar a existência de autocorrelação em painel.

33 A técnica permite a correção da heterocedasticidade.

34 Ver Beck (2001) sobre as propriedades do PCSE e do FGLS.

35 Tentou-se introduzir, também, uma variável de tendência e ela apresentou colinearidade com uma das variáveis independentes.

36 Por exemplo, testou-se como controle o percentual de pessoas abaixo da linha de pobreza, a fragmentação da coalizão eleitoral e a Nova Constituição de 1988 que, em seu artigo 159, aumentou as transferências do governo federal para os Estados e municípios.

37 Não se controlou o resultado primário dos Estados pela sua dívida de maneira defasada porque só existem dados disponíveis para dívidas estaduais no Banco Central a partir de 1994. Gostar-se-ia, também, de ter controlado o resultado primário dos governos estaduais pelas taxas de inflação e de desemprego; entretanto, as taxas de inflação e de desemprego só estão disponíveis para algumas capitais dos Estados.

Em que $i = 1, 2, \dots, 27$ são os Estados, $t = 1986, 1988, \dots, 2005$ são os anos, f_i é o efeito individual e ε_{it} é o termo estocástico.

O termo X representa três variáveis fiscais: resultado primário (*RESPRIM* -receitas menos despesas primárias excluindo qualquer receita ou despesa financeira), gastos primários (*EXP*) e receitas primárias (*REV*). Todas as variáveis estão divididas pelo PIB de cada Estado, que foi calculado pelo valor adicionado.³⁸ A fonte dos dados fiscais é o *site* do Tesouro Nacional,³⁹ e a fonte dos dados do PIB é o *site* do IPEA.⁴⁰

A variável *GRANTS* representa o percentual das transferências do governo federal para cada Estado dividido pela sua receita total. A existência de um forte vínculo de gastos nos Estados com essas transferências⁴¹ e o peso exagerado da mesma na receita total de alguns Estados determinou a utilização dessa variável.⁴² Como o maior volume de transferências do governo federal para os Estados é estabelecido por lei e o sistema de distribuição dos recursos depende da renda *per capita*, do tamanho da população e da densidade demográfica, essa variável inviabilizou a utilização dessas variáveis. Não se tem intuição sobre qual seria o efeito dessa variável em termos de resultado primário pelos motivos destacados. A fonte primária de dados para a construção dessa variável é o *site* do Tesouro Nacional.

A variável *OVER60* representa o percentual da população nos Estados com idade superior a 60 anos. Essa é uma variável utilizada em diversos trabalhos, pois esse grupo usualmente “drena” grande volume de recursos nas áreas de saúde e de previdência. Da mesma forma, a variável *UNDER15* representa o percentual da população nos Estados com idade inferior a 15 anos. Esse grupo da população também demanda grande quantidade de recursos via educação. Portanto, espera-se que o aumento desses grupos, relativamente aos demais grupos da população como um todo, leve ao aumento nas despesas e piora no resultado primário. A fonte de dados primária para a construção dessas variáveis é a PNAD.

A variável *ELECTION* representa o ano de eleição. Ela é uma *dummy* com valor um para os anos de eleição e zero em caso contrário. Trabalhos como os de Alesina, Roubini e Cohen (1997), Blais e Nadeau (1992), Cossio (2001), Botelho (2002), Bittencourt e Hilbrecht (2003) e Nakaguma e Bender (2006) destacaram a influên-

38 A forma de apresentar todas as variáveis fiscais em termos do PIB é encontrada em todos os trabalhos que estudam o efeito de variáveis políticas sobre o resultado primário dos países. Ver Tavares (2004), Perotti e Kontopoulos (2002) como proporção do PIB potencial, Volkerink e de Haan (2001) e Ricciuti (2004), e em governos subnacionais por Seitz (2000) para a Alemanha e Cossio (2001) para o Brasil.

39 *Site* do Tesouro Nacional (www.tesouro.fazenda.gov.br).

40 *Site* do IPEA (www.ipeadata.gov.br).

41 Grande parte das transferências é vinculada a despesas preestabelecidas por lei.

42 Ver as estatísticas descritivas na Tabela 1 do texto.

cia do ciclo político em resultados fiscais. Basicamente, espera-se que nesses anos os gastos dos Estados aumentem e o resultado primário piore. Segundo Rogoff (1990), um dos motivos que justificaria esse resultado é a assimetria de informação existente. Governantes tentam mostrar competência aos seus eleitores em anos de eleição aumentando os gastos que produzam resultados imediatos. Os eleitores não conseguem observar se esses gastos são intertemporalmente sustentáveis e como beneficiários avaliam melhor eleitoralmente os governantes que os realizaram.⁴³ A fonte de dados para a construção dessa variável é o Tribunal Superior Eleitoral.

A variável *GOV_PRES* representa o vínculo partidário existente entre o governador do Estado e o presidente da República. Ela é uma *dummy* com valor um quando o governador e o presidente pertencem ao mesmo partido político e zero em caso contrário. Apesar de grande parte dos recursos de transferências do governo federal para os Estados ser estabelecida por lei, o vínculo entre o governador e o presidente pode representar “privilégios políticos”. Por exemplo, menor exigência no controle das obrigações estaduais, prazos maiores para pagamento dessas obrigações, privilégio na distribuição de bens públicos produzidos pelo governo federal que podem desonerar o governo estadual da produção desses bens etc. Existe uma extensa literatura que mostra a importância da estratégia montada entre o governo federal e os governos subnacionais com objetivos eleitorais. Cox e McCubbins (1986), Dixit e Londregan (1996) e Bittencourt e Hilbrecht (2003) mostraram a importância desse vínculo. Apesar de todas as mudanças institucionais ocorridas no Brasil nos anos noventa, para tornar a restrição orçamentária dos Estados mais rígida, espera-se que a existência desse vínculo piore o resultado primário do Estado.

Três variáveis representam as mudanças institucionais com impacto sobre a restrição orçamentária dos Estados: *BACHAEFFECT*, *DEBTRESTRUCTURE* e *RFL*. A partir de 1995, e ao longo dos seis anos seguintes, três mudanças, em momentos distintos no tempo, foram implantadas na administração orçamentária dos governos estaduais com o objetivo de tornar mais rígida a restrição orçamentária desses Estados: a partir de um orçamento realista, o desaparecimento do financiamento constante e ilimitado do desaparecimento do financiamento constante e ilimitado do governo federal a governos subnacionais e responsabilização fiscal da gestão.

Segundo Bacha (1994), antes de se iniciar o período de estabilização com o Plano Real (junho de 1994), o Executivo dos governos estaduais não fazia nenhuma restrição quanto aos valores nominais aprovados pelas suas respectivas Assembléias Legislativas. Isso tudo porque o Executivo realizava em termos reais aquilo que

43 Ashworth e Heyndels (2002) trabalharam também a possibilidade de ser encontrar assimetria de informação dos eleitores em momentos eleitorais pelo lado do tributo.

julgava adequado. Essa possibilidade existia em função da elevada inflação existente (em alguns meses alcançou o patamar de 80%). Nesse quadro, atrasos na execução orçamentária nominal geravam o desembolso real que o Executivo desejava. Com o fim da inflação, essa prática tinha que deixar de existir. O orçamento real teve que se aproximar do nominal pela negociação entre o Legislativo e o Executivo. Sem dúvida, a redução na inflação determinou uma grande mudança na prática de se fazer o orçamento. Por isso, o orçamento nominal aprovado para ser executado a partir de 1995 teve que se aproximar do orçamento real. A variável *BACHAEFFECT* representa essa mudança. Ela tem valor zero até 1994 e 1 a partir de 1995. Não se sabe intuitivamente qual será o efeito dessa mudança em termos de resultado primário.

Para Bevilacqua (2002) e Stein (1999), o fim da inflação também mostrou a impossibilidade de se continuar com o constante apoio do governo federal ao financiamento dos governos estaduais. Todos os governos estaduais tiveram que se adaptar a essa nova realidade. No caso brasileiro, esse apoio acontecia por via dos bancos que pertenciam aos governos estaduais. A grande maioria deles era sócia majoritária das instituições bancárias nas quais depositavam seus caixas e, por isso, financiavam seus déficits através desses bancos. A emissão de títulos da dívida pelo Tesouro dos Estados era rapidamente absorvida por essas instituições e, quando as mesmas enfrentavam problemas de liquidez, o Banco Central mantinha linhas de crédito extremamente baratas para financiá-las. Essa prática determinava uma emissão monetária indireta e criava, por consequência, um agente emissor em cada Estado. Assim, após 1994, o Banco Central realizou intervenções nas instituições que julgou necessárias para acabar com essa prática, o que em muitos casos levou à privatização dessas instituições, e o governo federal negociou acordos de reestruturação das dívidas dos Estados.⁴⁴ Segundo Bevilacqua (2002), a reestruturação foi iniciada com a intervenção no banco do Estado mais poderoso da federação (São Paulo) em dezembro de 1994 - o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA). Nas negociações que se sucederam, o banco foi privatizado e a dívida do Estado foi a primeira a ser reestruturada.⁴⁵ Um claro sinal do caminho a ser seguido em instituições similares. Basicamente, depois de consolidada esta dívida, esse “acordo” previa que os governos estaduais comprometeriam 12% de sua Receita Corrente Líquida (RCL)⁴⁶

44 Stein destacou que o comportamento dos bancos pertencentes aos governos estaduais é uma forma de “*bailout*”: “*Knowing this, state banks and governments may not be facing hard budget constraints. Central banks bailouts to state banks that are “too big to fail” have been important in some of the larger Brazilian states, such São Paulo and Rio de Janeiro*” (STEIN, 1999, p. 377).

45 A elevação da taxa real de juros no ano de 1995 também foi um dos motivos apontados por Bevilacqua (2002) para a reestruturação das dívidas estaduais. Muitos Estados não conseguiram suportar essa elevação.

46 Para se chegar ao conceito de Receita Corrente Líquida é necessário excluir das Receitas Correntes as contribuições previdenciárias dos funcionários públicos para aposentadoria e as transferências que o governo estadual faz para os municípios.

no pagamento de serviços. Em função da remuneração dos papéis públicos, se o pagamento do serviço fosse superior a este montante, a diferença seria capitalizada como dívida. Adicionalmente, alongou-se o perfil da dívida, e o Senado estabeleceu por meio de Resolução que os governos estaduais que não tivessem um patamar de endividamento limitado a duas vezes a sua RCL teriam 15 anos para se adaptar, reduzindo em 1/15 ao ano a diferença existente.⁴⁷ Deve-se considerar, ainda, que de todas as regras construídas nesse período, essa era a regra com maior *enforcement* para os governos estaduais. Caso os Estados não pagassem esse serviço, o governo federal tinha amparo legal para confiscar transferências com o intuito de cobrir automaticamente a falta de pagamento. Sem dúvida, isso representava uma penalidade muito alta. Dado que os impactos orçamentários dessa medida só foram sentidos a partir de 1998, a variável *DEBTRESTRUCTURE*, que representa essa mudança, tem valor zero até 1997 e um a partir de 1998. Espera-se que essa mudança na restrição orçamentária dos Estados produza melhores resultados fiscais.

Por fim, no de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal⁴⁸ estabeleceu normas de finanças públicas dirigidas à responsabilização na gestão fiscal no âmbito dos governos federal, estadual e municipal com abrangência estendida aos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e também ao Ministério Público. Mais do que punir os administradores públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal visa corrigir o rumo da administração pública em seus vários âmbitos, bem como limitar os gastos sobre as receitas. Tais objetivos deveriam ser alcançados adotando-se técnicas de planejamento, organização, controle interno e externo e, por último, transparência nas ações fiscais do governo junto à população. A lei tornou os administradores públicos responsáveis por seus atos quando no exercício da função pública. Dado que os impactos orçamentários dessa medida só foram sentidos a partir de 2001, a variável que representa essa última mudança, *RFL*, tem valor zero até 2000 e um a partir de 2001. Espera-se que essa mudança produza melhores resultados fiscais.

A discussão apresentada na seção anterior ajudou na construção da ideologia partidária no Executivo e no Legislativo. As variáveis com o prefixo *GOV* representam a ideologia partidária do Executivo e as variáveis com prefixo *LEGI* representam a ideologia partidária do Legislativo. A variável *GOVRIGHT* é uma *dummy* com valor um se o partido do governador eleito for de direita ou centro-direita e zero em caso contrário. A variável *GOVLEFT* é uma *dummy* com valor um se o partido do governador eleito for de esquerda ou centro-esquerda e zero em caso contrário.

47 Apesar da negociação com o Estado de São Paulo ter acontecido entre os anos de 1995 e 1996, foi a Lei 9.496, de setembro de 1997, que estabeleceu os critérios para disciplinar a renegociação das dívidas entre os governos subnacionais e o governo federal.

48 Lei Complementar n. 101, de maio de 2000.

Pelo resultado encontrado em Cossio (2001), espera-se que governos estaduais com orientação ideológica de esquerda tenham uma política fiscal expansionista.

Em vista de Tsebelis (1995) argumentar que largas diferenças ideológicas dentro de uma coalizão dificultam a realização dos compromissos assumidos previamente porque cada membro pode se tornar um potencial *veto player*, resolveu-se verificar se a existência de diferenças ideológicas entre o Executivo e o Legislativo determina “um empecilho” na influência ideológica dos governadores sobre o resultado primário. A idéia é de que Executivo e Legislativo alinhados facilitam a implantação do resultado primário escolhido pela ideologia partidária existente no Executivo. A ideologia do Legislativo será representada pelas variáveis *LEGIRIGHT* e *LEGILEFT*. Para classificar o Legislativo com direita ou esquerda usou-se a regra da maioria. Depois de classificar os partidos eleitos para a Assembléia segundo Coppedge (1997), verificou-se se existe dominância de uma classificação ideológica. Se 51% ou mais dos representantes pertencem a partidos classificados como de centro-esquerda ou esquerda, considerou-se o Legislativo definido ideologicamente como de esquerda. Da mesma forma, se 51% ou mais dos representantes pertencem a partidos classificados como de centro-direita ou direita, considerou-se o Legislativo definido ideologicamente como de direita. Havendo empate na dominância entre esquerda e direita na classificação (50% para cada), o voto de Minerva foi dado pelo partido do governador eleito. Adotou-se esse procedimento em função da importância dos governadores na definição da agenda das Assembléias Legislativas. Por consequência, qualquer outra dominância fica no resíduo da estimativa.

As variáveis representativas da ideologia do Executivo e do Legislativo encontram-se defasadas ($t-1$). Tanto no governo federal, estadual ou municipal, o Executivo tem prazo fixado (agosto) para enviar sua proposta de orçamento para o respectivo Legislativo. Entre agosto e, no mais tardar, dezembro, o Executivo e o Legislativo negociam a manutenção ou mudanças na proposta encaminhada pelo Executivo. Após aprovação, a proposta orçamentária torna-se lei e é sobre ela que se podem realizar os gastos no ano seguinte. É por isso que se escolheu trabalhar com a ideologia de maneira defasada.

As estatísticas descritivas das variáveis utilizadas desse trabalho encontram-se na tabela a seguir:

TABELA 1 - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS NAS ESTIMATIVAS

Variáveis	Observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
RESPRIM	536	-0.005	0.02	-0.32	0.094
REV	536	0.17	0.12	0.00005	0.70
EXP	536	0.18	0.12	0.00005	0.817
GRANTS	536	0.39	0.23	0.029	0.99
OVER60	428	0.06	0.019	0.17	0.12
UNDER15	428	0.34	0.059	0.20	0.49
GOV_PRES	524	0.29	0.45	0	1
GOVRIGHT ₋₁	523	0.25	0.43	0	1
GOVLEFT ₋₁	523	0.07	0.25	0	1
LEGIRIGHT ₋₁	523	0.26	0.44	0	1
LEGILEFT ₋₁	523	0.08	0.27	0	1

3.2 Resultados

A Tabela 2 deste trabalho apresenta a influência da ideologia (governadores e Legislativos) na determinação do resultado primário dos governos estaduais do Brasil.

A primeira variável na tabela, *GRANTS*, foi significativa apenas para explicar o comportamento dos gastos e das receitas primárias. Como a influência sobre os gastos e receitas foi positiva e os coeficientes das variáveis são rigorosamente iguais, talvez a legislação que vincula receitas de transferências a despesas justifique esse resultado.

A segunda e terceira variáveis da tabela, *OVER60* e *UNDER15*, apresentaram resultados surpreendentes. Os idosos, representados pela variável *OVER60*, não tiveram nenhuma influência sobre o resultado primário, mas à medida que esse grupo aumentou sua participação relativa na população total dos Estados, tanto as despesas quanto as receitas diminuíram. Apesar da estrutura etária da população brasileira ter uma concentração de idosos menor quando comparada a países mais desenvolvidos, esperava-se que esse grupo da população forçasse uma expansão nos gastos – menos pela explicação relativa à previdência e mais pelos gastos ocorridos na área de saúde.

TABELA 2 - EFEITO DA IDEOLOGIA SOBRE O RESULTADO PRIMÁRIO, GASTOS PRIMÁRIOS E RECEITAS PRIMÁRIAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS DO BRASIL: 1986-2005

	RESPRIM	RESPRIM	RESPRIM	EXP	EXP	EXP	REV	REV	REV
GRANTS	0.005 (0.81)	0.003 (0.62)	0.003 (0.53)	0.34*** (14.18)	0.34*** (14.15)	0.34*** (14.19)	0.35*** (17.81)	0.35*** (15.14)	0.35*** (15.17)
OVER60	0.035 (0.51)	0.015 (0.22)	0.02 (0.29)	-0.98*** (-3.93)	-1.05*** (-4.11)	-1.03*** (-3.93)	-0.97*** (-6.2)	-1.04*** (-4.23)	-1.01*** (-4.03)
UNDER15	0.07*** (2.79)	0.06** (2.38)	0.05** (2.29)	-0.20** (-2.04)	-0.16* (-1.63)	-0.16* (-1.68)	-0.12 (-1.40)	-0.10 (-1.10)	-0.10 (-1.17)
ELECTION	-0.012*** (-4.03)	-0.01*** (-3.46)	-0.01*** (-3.51)	0.02** (2.22)	0.02** (2.07)	0.02** (2.07)	0.01 (1.18)	0.01 (1.21)	0.01 (1.19)
GOV_PRES	-0.003 (-1.52)	-0.003 (-1.37)	-0.002 (-1.27)	-0.02*** (-3.45)	-0.02** (-2.55)	-0.02** (-2.47)	-0.03*** (-4.21)	-0.02*** (-3.16)	-0.02*** (-3.05)
BACHA EFFECT	0.0006 (0.17)	0.0008 (0.24)	0.0004 (0.12)	0.01 (1.13)	0.01 (0.84)	0.007 (0.55)	0.01 (1.27)	0.01 (0.96)	0.007 (0.62)
DEBT RESTRUCTURE	0.0015 (0.34)	0.0003 (0.07)	0.0008 (0.19)	0.002 (0.13)	0.002 (0.14)	0.004 (0.27)	0.003 (0.24)	0.002 (0.17)	0.005 (0.34)
RFL	0.02*** (5.31)	0.02*** (5.43)	0.02*** (5.44)	0.02** (2.00)	0.02** (2.08)	0.02** (2.11)	0.04*** (3.73)	0.05*** (3.86)	0.05*** (3.90)
GOVRIGHT ₋₁		0.005* (1.78)	0.005* (1.71)		0.01 (1.18)	0.01 (1.48)		0.01* (1.77)	0.02** (2.10)
GOVLEFT ₋₁		-0.0009 (-0.16)	-0.001 (-0.19)		0.01 (0.72)	0.01 (0.69)		0.01 (0.76)	0.01 (0.71)
LEGIRIGHT ₋₁			-0.001 (-0.6)			-0.01 (-1.25)			-0.01 (-1.53)
LEGILEFT ₋₁			-0.005 (-1.43)			-0.002 (-0.19)			-0.007 (-0.71)
CONSTANT	-0.036*** (-3.14)	-0.032*** (-2.76)	-0.03*** (-2.63)	0.16*** (3.9)	0.15*** (3.63)	0.16*** (3.70)	0.13*** (3.23)	0.12*** (3.06)	0.13*** (3.18)
Nº DE OBSERVAÇÕES	419	409	409	419	409	409	419	409	409
GRUPOS	27	27	27	27	27	27	27	27	27
R ²	0.19	0.20	0.20	0.55	0.56	0.56	0.59	0.61	0.61
Wald Test - χ^2	93.99	94.76	97.58	275.88	285.55	291.79	346.18	362.77	372.24

Nota: *** significância a 1% , **5%, * 10%. Os valores em parênteses são as estatísticas *t*. O Wald teste é para verificar se todos os coeficientes são iguais a zero.

Já com relação aos jovens, representados pela variável *UNDER15*, os resultados mostraram que um aumento da participação dessa faixa etária na população como um

todo melhorou o resultado primário e reduziu os gastos. Esperava-se que esse grupo pressionasse os gastos para cima e conseqüentemente determinassem uma piora dos resultados primários, uma vez que o mesmo demanda grande parte dos recursos orçamentários por via da área de educação.

A variável *ELECTION* apresentou o resultado esperado. Nos anos de eleição os governos estaduais aumentaram as despesas e pioraram o resultado primário. O resultado primário dos governos estaduais segue o ciclo eleitoral. Os resultados encontrados no vínculo partidário entre o governador e o presidente (*GOV_PRES*) não foram os esperados. Os governadores que eram do mesmo partido do presidente não tiveram maior facilidade orçamentária. Os resultados mostram que eles tiveram, tudo o mais constante, menos despesas e receitas em montantes mais ou menos iguais dado que os coeficientes dessas variáveis são equivalentes.

Focando agora no resultado das mudanças institucionais, observou-se que nem a questão de mudar a prática orçamentária após o Plano Real (*BACHAEFFECT*), nem a reestruturação do débito dos Estados (*DEBTRESTRUCTURE*) influenciou o resultado primário, as despesas e as receitas dos governos estaduais. A única variável que influenciou o resultado primário dos Estados foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (*RFL*). Ela provocou um aumento no resultado primário e, pelos coeficientes apresentados, tudo o mais constante, apesar de um aumento de despesa, os governos estaduais tiveram um aumento maior de receitas. Esperava-se que a lei levasse ao resultado alcançado.

Por fim, têm-se os resultados centrais desse trabalho: a influência da ideologia partidária no resultado primário. Sempre na segunda coluna das estimativas do resultado primário, das despesas e das receitas, observa-se apenas o resultado da ideologia dos governadores (direita e esquerda). Na terceira coluna das estimativas observa-se, adicionalmente à ideologia dos governadores, a ideologia do Legislativo estadual (direita e esquerda). Pelos resultados alcançados, os governadores de direita (*GOVRIGHT*) produziram um resultado primário maior por via do aumento de receitas.

Contrariando os argumentos de Tsebelis (1995), percebe-se também que a ideologia do Legislativo não influenciou o resultado primário, despesa ou receita primária.

Resultados da ideologia no Executivo e no Legislativo à parte, é interessante mencionar que, diferente de outros trabalhos,⁴⁹ encontrou-se um R^2 desproporcional

49 Volkerink e de Haan (2001), tentando explicar o efeito da fragmentação de governo sobre o resultado primário e seus componentes em países da OECD, inclusive com controle da ideologia dos governos, não apresentam grandes mudanças de poder explicativo quando se salta do resultado primário para seus componentes.

entre a estimativa do resultado primário e as estimativas das despesas e receitas primárias. O poder de explicação do modelo é muito maior na despesa e na receita do que no resultado primário. Isso ocorre porque os coeficientes de variáveis idênticas na equação de despesa e receita são muito próximos (veja que os coeficientes na equação do resultado primário se aproximam de zero).

3.2.1 Robustez e Sensibilidade

Apesar dos resultados apresentados, investigou-se se os mesmos são sensíveis a um Estado e se as mudanças institucionais (Efeito Bacha, Reestruturação dos Débitos e a Lei de Responsabilidade Fiscal) provocaram um efeito distinto na influência da ideologia apresentada. É normal indagar se um dos Estados está atuando como uma força particular na produção dos resultados (mesmo que se tenha considerado o efeito idiossincrático aleatório). Da mesma maneira, apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal ser a única mudança institucional a apresentar significância na produção dos resultados, como ela faz parte de um conjunto de mudanças e ela foi a última das mudanças realizadas pelo que se descreveu, seria importante verificar se, nas diferentes mudanças institucionais, houve diferenças de comportamento na influência da ideologia de governadores ou dos Legislativos.

*Existe um Estado Afetando os Resultados Gerais?*⁵⁰

Para responder a essa questão, as estimativas da tabela anterior foram reestimadas omitindo um Estado de cada vez usando a equação do modelo básico (segundo o procedimento do teste Chow Preditivo). A tabela a seguir apresenta o resultado do teste F apenas com as estimativas da ideologia do governador e do Legislativo:

A primeira coluna de cada uma das variáveis (RES PRIM, EXP e REV) apresenta o resultado do teste com a ideologia dos governadores. A segunda coluna apresenta o resultado com a ideologia dos governadores e do Legislativo. Os destaques indicam todos os Estados onde o *p-value* apresentou significância acima de 10%. Eles devem ser interpretados como exercendo pouca influência sobre o resultado geral.

50 Ashworth e Heyndels (2002) utilizaram o mesmo procedimento para verificar se um dos países estava condicionado a turbulência tributária (movimentação da estrutura tributária) nos países da OECD.

TABELA 3 - RESULTADO DO TESTE F PARA VERIFICAR SE ALGUM ESTADO EM PARTICULAR INFLUENCIOU O RESULTADO GERAL DOS ESTADOS

Estados Excluídos	RESPRIM		EXP		REV	
	F-statistic	F-statistic	F-statistic	F-statistic	F-statistic	F-statistic
Rondônia	65.72	75.48	82.34	87.74	84.72	90.89
Acre	10.41	11.07	7.50	11.89	9.90	14.20
Amazonas	75.93	75.85	89.38	84.77	89.16	84.77
Roraima	14.16	18.10	7.28	10.70	6.85	10.21
Pará	25.31	38.64	32.10	46.73	36.16	46.72
Amapá	19.67	16.03	25.54	24.45	30.30	28.90
Tocantins	35.67	36.42	37.82	37.48	40.47	44.16
Maranhão	36.35	41.81	23.85	28.04	45.96	39.31
Piauí	17.45	31.86	10.28	18.06	9.39	16.25
Ceará	4.99	9.99	12.53	14.33	30.49	18.09
Rio Grande do Norte	14.72	19.14	7.94	10.62	7.58	8.72
Paraíba	25.99	29.31	18.73	23.06	17.86	21.79
Pernambuco	26.50	30.33	27.87	29.98	29.70	31.97
Alagoas	110.14	102.17	79.31	69.52	72.40	63.52
Sergipe	33.41	42.71	61.49	62.31	66.48	66.45
Bahia	9.66	13.69	13.80	16.87	11.24	13.87
Minas Gerais	18.58	31.67	21.40	39.25	22.74	41.79
Espírito Santo	130.21	174.18	114.13	152.88	116.67	149.96
Rio de Janeiro	13.16	16.51	8.43	11.96	6.74	7.61
São Paulo	18.64	17.96	17.89	16.75	17.94	17.65
Paraná	5.96	11.16	15.45	19.33	15.13	18.95
Santa Catarina	98.01	133.37	75.98	113.67	75.75	116.30
Rio Grande do Sul	6.10	7.13	13.05	13.17	12.17	12.69
Mato Grosso	187.50	174.81	173.75	152.86	165.86	149.76
Mato Grosso do Sul	32.22	27.15	56.83	45.14	56.10	44.94
Goiás	9.11	15.95	7.28	12.08	6.12	9.12
Distrito Federal	365.26	607.01	411.44	587.09	399.31	602.49

Obs.: Cada um dos Estados mencionados na primeira coluna revela o Estado que foi excluído na estimativa.

Como se pode observar, os Estados do Acre e do Rio Grande do Sul estão entre aqueles que menos influenciaram os resultados gerais. Outro Estado, como o Paraná, influenciou apenas o resultado primário (RESPRIM). Por fim, Estados como Roraima, Rio Grande do Norte e Goiás não influenciaram as despesas e receitas (EXP e REV). Observou-se também no resultado das estimativas que o sinal, a magnitude e a significância do coeficiente das variáveis ideológicas foram os mesmos encontrados no resultado principal.⁵¹

Seria interessante, ainda, tentar verificar, nesses casos, o porquê dessa não influência. O número reduzido de observações de cada um (16) não permite esse tipo de investigação. Por outro lado, fica claro que os resultados gerais não são fruto de um Estado específico, nem de Estados localizados em uma região específica. Existem Estados do Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul com poder de influenciar o resultado geral.

A influência da ideologia partidária dos governadores e do Legislativo estaria sendo mudada a cada mudança institucional?

A investigação sobre o efeito conjunto de variáveis é algo bastante comum na literatura de economia política. Trata-se de uma tradição iniciada por Roubini e Sachs (1989) e vista recentemente em Tavares (2004).

A Tabela 4, a seguir, apresenta o impacto isolado de cada uma das três mudanças institucionais na ideologia dos governadores e do Legislativo sobre o resultado fiscal. Resolveu-se não apresentar as variáveis de controle apesar de mantê-las nas estimativas.

Nas três primeiras colunas da tabela, mostra-se o efeito de cada uma das mudanças institucionais sobre a ideologia dos governadores. Nas três últimas colunas, adiciona-se a essas mudanças a ideologia do Legislativo.

Por esses resultados, certamente a ideologia partidária dos governadores e do Legislativo encontrados na Tabela 1 foram influenciados de maneira diferente por cada uma das mudanças institucionais.

51 Como existem 162 reestimativas, optou-se por não colocá-las no texto. Elas podem ser solicitadas aos autores.

TABELA 4 - O IMPACTO DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS (EFEITO BACHA, REESTRUTURAÇÃO DAS DÍVIDAS E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL) NA INFLUÊNCIA DA IDEOLOGIA EM TERMOS DE RESULTADOS FISCAIS

	RESPRIM	EXP	REV	RESPRIM	EXP	REV
GOVRIGHT ₋₁	0.001 (0.26)	0.02 (1.18)	0.02 (1.41)	0.002 (0.43)	0.01 (1.14)	0.02 (1.42)
GOVLEFT ₋₁	-0.01* (-1.82)	0.04 (1.30)	0.02 (0.81)	-0.02* (-1.92)	0.05 (1.52)	0.03 (1.02)
GOVRIGHT ₋₁ * BACHA EFFECT	0.001 (0.15)	0.009 (0.26)	0.01 (0.32)	-0.0005 (-0.06)	0.01 (0.49)	0.01 (0.51)
GOVRIGHT ₋₁ * DEBT RESTRUCTURE	0.01 (1.55)	-0.03 (-0.68)	-0.01 (-0.31)	0.01 (1.06)	-0.03 (-0.71)	-0.02 (-0.49)
GOVLEFT ₋₁ * DEBT RESTRUCTURE	0.03** (2.33)	-0.04 (-0.9)	-0.007 (-0.18)	0.03** (2.33)	-0.05 (-1.05)	-0.01 (-0.35)
GOVRIGHT ₋₁ * RLF	-0.01* (-1.72)	0.007 (0.19)	-0.009 (-0.26)	-0.009 (-1.00)	0.01 (0.27)	0.001 (0.03)
GOLEFT ₋₁ * RFL	-0.008 (-0.63)	-0.009 (-0.20)	-0.01 (-0.44)	-0.007 (-0.52)	-0.008 (-0.19)	-0.01 (-0.40)
LEGRIGHT ₋₁				-0.005 (-1.56)	-0.008 (-0.15)	-0.07 (-0.67)
LEGLEFT ₋₁				-0.0008 (-0.10)	-0.01 (-0.71)	-0.01 (-0.75)
LEGRIGHT ₋₁ * BACHA EFFECT				0.001 (0.26)	0.02 (0.90)	0.02 (1.07)
LEGLEFT ₋₁ * BACHA EFFECT				-0.005 (-0.56)	0.05 (1.60)	0.05 (1.42)
LEGRIGHT ₋₁ * DEBT RESTRUCTURE				0.008 (0.87)	-0.02 (-0.71)	-0.02 (-0.54)
LEGLEFT ₋₁ * DEBT RESTRUCTURE				-0.01 (-1.35)	-0.03 (-0.89)	-0.04 (-1.35)
LEGRIGHT ₋₁ * RLF				-0.005 (-0.56)	-0.02 (-0.64)	-0.02 (-0.83)
LEGLEFT ₋₁ * RFL				0.02** (2.00)	-0.02 (-0.88)	-0.003 (-0.13)
CONSTANTE	-0.03*** (-2.99)	0.10*** (3.70)	0.12*** (3.07)	-0.03*** (-2.95)	0.18*** (3.91)	0.14*** (3.33)
Nº DE OBSERVAÇÕES	409	409	409	409	409	409
GRUPOS	27	27	27	27	27	27
R ²	0.23	0.56	0.61	0.25	0.56	0.61
Wald Test - χ^2	130.93	297.76	373.93	142.69	322.12	399.41

Nota: *** significância a 1% , **5% , * 10%. Os valores em parênteses são as estatísticas *t*. O Wald teste é para verificar se todos os coeficientes são iguais a zero. Os resultados apresentados nesta tabela foram controlados pelas mesmas variáveis da tabela anterior: GRANTS, OVER60, UNDER15, ELECTION, GOV_PRES, BACHA EFFECT, DEBT RESTRUCTURE e RFL. Os resultados da variável GOLEFT₋₁* BACHA EFFECT não foram reportados porque essa variável apresentou colineariedade com uma das variáveis independentes.

Alguns resultados são interessantes e mostram que essa preocupação era importante. O primeiro resultado importante mostra que a resposta dos governadores de esquerda antes e depois da Reestruturação dos Débitos ($GOVLEFT * DEBTRESTRUCTURE$) foi diferenciada. Os governadores de esquerda antes da Reestruturação dos Débitos produziam um resultado primário pior (veja o resultado da ideologia de governadores de esquerda - $GOVLEFT$ - na coluna do resultado primário). Renegociadas as dívidas, esses governadores passaram a responder de maneira distinta: produziram melhores resultados primários. Para se chegar a esse resultado basta fazer uma conta de adição com o coeficiente do governador de esquerda e o coeficiente da variável $GOVLEFT * DEBTRESTRUCTURE$. Esse resultado é complementar aos efeitos gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre todos os governos estaduais indistintamente. Todos os Estados tiveram melhoras no resultado primário com a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas os governadores de esquerda já haviam iniciado essa mudança na reestruturação de suas dívidas.

O segundo resultado complementar a ser destacado é a tendência de um ajuste maior no resultado primário onde se encontra Legislativos de esquerda após a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal (veja a variável $LEGILEFT * RFL$ na coluna do resultado primário).

4 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho foi construir uma variável que pudesse representar a ideologia partidária do Executivo (governador) e do Legislativo e verificar a sua influência na determinação do resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros entre os anos de 1986 e 2005.

Este trabalho mostrou que a influência da ideologia, tanto dos governadores quanto dos Legislativos, é importante para explicar o resultado fiscal. Em outras estimativas, como a apresentada por Seitz (2000) para governos estaduais da Alemanha, ou Botelho (2002), Bittencourt e Hilbrecht (2003) e Nakaguma e Bender (2006) para os governos estaduais brasileiros, não se observou essa possibilidade com a inclusão de variáveis ideológicas.

Este trabalho mostrou, também, que os governadores de direita promovem melhores resultados fiscais com maiores receitas primárias. Esse foi um resultado robusto, dado que os testes adicionais mostraram que em nenhum momento um dos Estados estaria influenciando o resultado geral da amostra.

Como parte dos resultados principais, mas numa linha de investigação complementar, o trabalho mostrou que as diferentes mudanças institucionais implantadas com o objetivo de tornar mais rígida a restrição orçamentária dos governos estaduais tiveram efeitos sobre o comportamento da ideologia partidária. A Reestruturação dos Débitos provocou uma mudança comportamental nos governadores de esquerda, enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal provocou mudança comportamental nos Legislativos de esquerda. Os governadores de esquerda, antes da reestruturação dos débitos, tinham piores resultados primários. Após essa mudança, esses resultados passaram a ser melhores. Depois da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Legislativos de esquerda passaram a apoiar resultados primários melhores.

Como resultado secundário, observou-se que, de todas as mudanças institucionais apresentadas, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi a mudança que realmente promoveu uma ordem geral em todos os governos estaduais indistintamente. Apesar de não se conseguir saber ao certo qual o efeito final das transferências do governo federal sobre o resultado fiscal dos governos estaduais, percebe-se que essas transferências são relevantes na definição das receitas e despesas dos Estados.

Observou-se, também, que as finanças estaduais seguem um ciclo eleitoral. Existe um aumento de despesas e piora do resultado primário em anos de eleição. Ainda, talvez como fruto do novo momento institucional, governadores alinhados partidariamente com o presidente da República produziram melhores resultados primários nos seus Estados. Não era o que se esperava, dado que uma troca de apoio mútuo entre eles poderia gerar benefício a esses governadores ante os governadores não-alinhados. Por fim, ainda merecem melhor investigação os efeitos da população acima de 60 anos e abaixo de 15 anos no resultado fiscal. Esperava-se que esses grupos levassem a uma piora nos resultados fiscais por drenarem recursos na área de previdência, saúde ou educação. Não foi isso que se observou.

Do ponto de vista técnico, vale ainda uma menção de que o modelo escolhido para as estimativas apresenta melhor poder de explicação nas receitas e nas despesas primárias do que no resultado primário em geral. Isso não é um resultado comum em países, como se pode observar no trabalho de Volkerink e de Haan (2001). No caso dos Estados brasileiros, isso ocorre porque os coeficientes das mesmas variáveis que aparecem na receita e na despesas são muito próximos. O resultado dessa coincidência faz com que os coeficientes dessas variáveis se aproximem de zero na estimativa do resultado primário. Como decorrência, as variáveis perdem significância para explicar o resultado primário isoladamente.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, A. ROUBINI, N.; COHEN, G. *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.
- ALESINA, A.; HAUSMAN, F.; HOMMES, R.; STEIN, E. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Inter-American Development Bank Office of the Chief Economist, Working Paper Series 394*, 1999.
- ALT, J.E.; LOWRY, R.C. Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence from the states. *The American Political Science Review*, v. 88, n. 4, p. 811-828, 1994.
- ASHWORTH, J.; HEYNDELS, B. Tax Structure in OECD countries. *Public Choice*, v.111, n. 3-4, p. 347-376, 2002.
- BACHA, E. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 1, jan-mar. 1994.
- BECK, N. Time-Series-Cross-Section Data: what have we learned in the past few years? *Annual Review of Political Science*, n. 4, p. 271-293, 2001.
- BEVILACQUA, A. S. State Government Bailouts in Brazil. *Inter- American Development Bank Working Paper R- 441*, 2002.
- BITTENCOURT, J. L.; HILBRECHT, R. O. Ciclo político na economia brasileira: um teste para a execução orçamentária dos governos estaduais: 1983-2000. *Trabalho apresentado na reunião anual da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia*, 2003.
- BLAIS, A.; NADEU, R. The electoral budget cycle. *Public Choice*, v. 74, n. 4, p. 389-403, 1992.
- BOTELHO, F. *Determinantes do ajuste fiscal dos Estados brasileiros*. 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.
- BREUSCH, T. S.; PAGAN, A. R. The Lagrange Multiplier Test and its applications to model specification in econometrics. *Review of Economic Studies*, v. 47, n. 1, p. 239-367, 1980.
- COPPEDGE, M. A classification of Latin American political parties. *The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper Series # 244*, 1997. (ver também <http://www.nd.edu/%7Ekellogg/WPS/244.pdf>)
- COSSIO, F. A. B. Comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros: determinantes políticos e efeitos sobre o bem-estar dos seus Estados. *Prêmio Tesouro Nacional*. 2001.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. Electoral politics as a redistributive game. *Journal of Politics*, v. 48, n. 2, p. 370-389, 1986.

- CUSACK, T.R. Partisan politics and public finance: changes in public spending in the industrialized democracies, 1955-1989. *Public Choice*, v. 91, n. 3-4, p. 375-395, 1997.
- _____. Partisan politics and fiscal policy. *Comparative Political Studies*, v. 32, n. 4, p. 464-486, 1999.
- DIXIT, A.; LONDREGAN, J. The determinants of success of special interests in redistributive politics. *Journal of Politics*, v. 58, n. 4, p. 659-668, 1996.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper Collins Publishers, 1957.
- EDIN, P.A.; OHLSSON, H. Political determinants of budget deficits: coalition effects versus minority effects. *European Economic Review*, 35, p. 1597-1603, 1991.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- GREENE, W.H. *Econometric analysis*. Fifth Edition. Prentice Hall, 2003.
- HIBBS, D. A. Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, 1977.
- KINZO, M. D. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1993.
- _____. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, p. 23-41, 2004.
- KIRCHHEIMER, O. The transformation of Western European party system. In: LA PALOMBARA, J.; WEINER, Miron (Ed.). *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- LIMA JR., O. B. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Ed. Loyola, 1993.
- _____. *O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.
- MAINWARING, S. *Brazil: weak parties, feckless democracy*. In: Mainwaring, Scott; SCULLY, Timothy R. (Ed.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- _____. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MASKIN, E.S. Recent theoretical work on the soft budget constraint. *The American Economic Review*, v. 89, n. 2, p. 421-425, 1999.
- MENEGUELLO, R. *Partidos e governo no Brasil contemporâneo, 1985-1997*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- NAKAGUMA, M.Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). *Revista de Economia Aplicada*, v. 10, n. 3, p. 377-397, 2006.

- NORDHAUS, W. The political business cycle. *Review of Economic Studies*, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.
- PEROTTI, R.; KONTOPOULOS, Y. Fragmented fiscal policy. *Journal of Public Economics*, v. 86, n. 2, p. 191-222, 2002.
- POOLE, K. T.; ROSENTHAL, H. *Congress: a political-economic history of roll call voting*. New York: Oxford University Press, 1997.
- QIAN, Y.; ROLAND, G. Federalism and the soft budget constraint. *The American Economic Review*, v. 88, n. 5, p. 1143-1162, 1998.
- RICCIUTI, R. Political fragmentation and fiscal outcomes. *Public Choice*, v. 118, n. 3-4, p. 365-388, 2004.
- RODRIGUES, L. M. *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp, 2002.
- ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, v. 80, n. 1, p. 21-36, 1990.
- ROUBINI, N.; SACHS, J. Political and economic determinants of budget deficits in the industrial economies. *European Economic Review*, v. 33, n. 5, p. 903-938, 1989.
- SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.
- SARTORI, G. *Partidos políticos e sistemas partidários*. Brasília: Ed. UnB, 1982.
- SEITZ, H. Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: the case of the German Laender. *Public Choice*, v. 102, n. 3-4, 2000.
- STEIN, E. Fiscal decentralization and government size in Latin America. *Journal of Applied Economics*, v. II, n. 2, p. 357-391, 1999.
- TAVARES, J. Does right or left matter? Cabinets, ideology and fiscal adjustments. *Journal of Public Economics*, v. 88, p. 2447-2468, 2004.
- TSEBELIS, G. Decision making in political system: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartism. *British Journal of Political Science*, v. 25, p. 289-326, 1995.
- TUFTE, E. R. *The Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- VELASCO, A. The model of endogenous fiscal deficits and delay of fiscal reforms. *The National Bureau of Economic Research Conference*, n. 6336, 1999.
- VOLKERINK, B.; DE HAAN, J. Fragmented government effects on fiscal policy: new evidence. *Public Choice*, v. 109, n. 3-4, p. 221-242, 2001.
- WOLDENDORP, J.; KEMAN, H.; BUDGE, I. Party government in 20 democracies: an update (1945-1990). *European Journal of Political Research*, v. 24, p. 1-119, 1993.

_____. Party government in 20 democracies: an update (1990-1995). *European Journal of Political Research*, v. 33, p. 125-164, 1998.

WOOLDRIDGE, J. *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge: The MIT Press, 2002.

APÊNDICE

TABELA A1 - CLASSIFICAÇÃO IDEOLÓGICA DOS PARTIDOS BRASILEIROS

Sigla	Nome do Partido	Definição Ideológica
PDS	Partido Democrático Social	Direita
PFL	Partido da Frente Liberal	Direita
PL	Partido Liberal	Direita
PPB	Partido Progressista Brasileiro	Direita
PPR	Partido Progressista Renovador	Direita
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional	Direita
PRP	Partido de Representação Popular	Direita
PSD	Partido Social Democrático	Direita
PDC	Partido Democrata Cristão	Centro-direita
PP	Partido Progressista	Centro-direita
PSL	Partido Social Liberal	Centro-direita
PST	Partido Social Trabalhista	Centro-direita
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	Centro-direita
PTR	Partido Trabalhista Renovador	Centro-direita
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	Centro
PSC	Partido Social Cristão	Centro
PDT	Partido Democrático Trabalhista	Centro-esquerda
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro	Centro-esquerda
PCB	Partido Comunista Brasileiro	Esquerda
PC do B	Partido Comunista do Brasil	Esquerda
PPS	Partido Popular Socialista	Esquerda
PSB	Partido Socialista Brasileiro	Esquerda
PT	Partido dos Trabalhadores	Esquerda

Fonte: Coppedge (1997).