

CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA – CORECONPR

30º PRÊMIO PARANÁ DE MONOGRAFIA

**AVALIAÇÃO DA INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO
RESULTADO PRIMÁRIO FISCAL NA AMÉRICA DO SUL: 1975-2017**

CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA – CORECONPR

30º PRÊMIO PARANÁ DE MONOGRAFIA

TÍTULO: AVALIAÇÃO DA INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
NO RESULTADO PRIMÁRIO FISCAL NA AMÉRICA DO SUL: 1975-2017

PSEUDÔNIMO DO AUTOR: Olavo Bilac

CATEGORIA:
ECONOMIA PARANAENSE ()
ECONOMIA PURA OU APLICADA (X)

RESUMO

Entender os fatores que influenciam o desempenho fiscal de um país se revela imperativo para alcançar uma política fiscal equilibrada e sustentável no longo prazo. Assim, com esse trabalho a proposta é responder essa questão analisando o impacto das instituições e regras fiscais sobre o resultado primário para uma amostra de países da América do Sul. Para tal objetivo foi utilizado procedimentos metodológicos de pesquisa bibliográfica e aplicação de modelo econométrico. O resultado revela o impacto das instituições e regras fiscais, e ainda de outras variáveis econômicas e políticas de controle. A conclusão é de que as instituições fiscais contribuem para a obtenção de resultados primários positivos, enquanto que as regras fiscais não apresentam impacto sobre tal variável, revelando que para os países aqui examinados o caminho a ser seguido é aperfeiçoar seu processo orçamentário por meio de instituições fiscais.

Palavras-chave: Política fiscal. Instituições fiscais. América do Sul. Econometria.

ABSTRACT

Understanding the variables which influence the fiscal performance of a country reveals itself imperative to achieve a balanced and sustainable fiscal policy in the long run. Therefore, this paper proposes to answer this question analysing the impact of fiscal institutions and rules over the primary balance for a sample of South America countries. To achieve this objective were used the methodology procedures of literature review and econometric model. The result shows the impact of fiscal institutions, fiscal rules and other economic and political control variables. The conclusion is that fiscal institutions contribute to the achievement of positive primary balances, while fiscal rules don't show a impact in that variable, revealing that for the countries here examined the way to be followed is to improve his budget process with fiscal institutions.

Keywords: Fiscal Policy. Fiscal Institutions. South America. Econometrics.

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	08
2 INSTITUIÇÕES, REGRAS E POLÍTICA FISCAL: CONCEITOS E RELEVÂNCIA.....	10
2.1 INTRODUÇÃO.....	10
2.2 O QUE SÃO INSTITUIÇÕES E SUA IMPORTÂNCIA.....	10
2.3 INSTITUIÇÕES FISCAIS: CONCEITO E SUA IMPORTÂNCIA.....	13
2.4 O QUE SÃO REGRAS FISCAIS? CONCEITO E SUA IMPORTÂNCIA.....	16
2.5 A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS.....	16
2.6 O PROBLEMA DOS BENS COMUNS.....	18
2.7 IMPACTO DAS VARIÁVEIS ELEITORAIS, POLÍTICAS E SOCIAIS NO DESEMPENHO FISCAL.....	19
2.7.1 FRAGMENTAÇÃO.....	21
2.8 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	22
3 DADOS E METODOLOGIA.....	24
3.1 INTRODUÇÃO.....	24
3.2 BASES DE DADOS E VARIÁVEIS UTILIZADAS.....	24
3.3 MODELO ECONOMETRICO UTILIZADO.....	27
3.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	29
4 CONTEXTO HISTÓRICO PARA OS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL: 1975-2017.....	30
4.1 INTRODUÇÃO.....	30
4.2 CONTEXTO HISTÓRICO ECONÔMICO DA ARGENTINA.....	30
4.3 CONTEXTO HISTÓRICO ECONÔMICO DA BOLÍVIA.....	31
4.4 CONTEXTO HISTÓRICO E ECONÔMICO DO BRASIL.....	32
4.5 CONTEXTO HISTÓRICO ECONÔMICO DO CHILE.....	34
4.6 CONTEXTO HISTÓRICO ECONÔMICO DA COLÔMBIA.....	36
4.7 CONTEXTO HISTÓRICO ECONÔMICO DO PARAGUAI.....	37
4.8 CONTEXTO HISTÓRICO ECONÔMICO DO PERU.....	39
4.9 CONTEXTO HISTÓRICO ECONÔMICO DO URUGUAI.....	41
4.10 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	42
5 ECONOMIA, POLÍTICA, INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS:1975-2017.....	44
5.1 INTRODUÇÃO.....	44

5.2 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DA ARGENTINA.....	44
5.2.1 DADOS ECONÔMICOS.....	44
5.2.2 DADOS POLÍTICOS.....	46
5.2.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS.....	48
5.3 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DA BOLÍVIA.....	48
5.3.1 DADOS ECONÔMICOS.....	48
5.3.2 DADOS POLÍTICOS.....	51
5.3.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS.....	52
5.4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DO BRASIL.....	52
5.4.1 DADOS ECONÔMICOS.....	52
5.4.2 DADOS POLÍTICOS.....	55
5.4.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS.....	56
5.5 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DO CHILE.....	58
5.5.1 DADOS ECONÔMICOS.....	58
5.5.2 DADOS POLÍTICOS.....	60
5.5.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS.....	61
5.6 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DA COLÔMBIA.....	63
5.6.1 DADOS ECONÔMICOS.....	63
5.6.2 DADOS POLÍTICOS.....	65
5.6.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS.....	66
5.7 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DO PARAGUAI.....	66
5.7.1 DADOS ECONÔMICOS.....	66
5.7.2 DADOS POLÍTICOS.....	68
5.7.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS.....	69
5.8 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DO PERU.....	70
5.8.1 DADOS ECONÔMICOS.....	70
5.8.2 DADOS POLÍTICOS.....	72
5.8.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS.....	74
5.9 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DO URUGUAI.....	74
5.9.1 DADOS ECONÔMICOS.....	74
5.9.2 DADOS POLÍTICOS.....	76
5.9.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS.....	78
5.10 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	79
6 RESULTADOS ECONOMÉTRICOS.....	80

6.1 INTRODUÇÃO.....	80
6.2 TESTES ECONÔMÉTRICOS.....	80
6.3 RESULTADOS.....	82
6.4 SÍNTESE DOS RESULTADOS.....	85
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
REFERÊNCIAS.....	90

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história e do desenvolvimento das sociedades foi se consolidando a convenção de que para o bom funcionamento dos Estados nacionais era necessária a arrecadação e gestão de recursos, de forma que fossem transformados em serviços como defesa nacional, infraestrutura, educação, saúde, entre outros serviços públicos. Assim, a política fiscal, que determina tanto a arrecadação quanto a utilização de recursos pelo governo, tornou-se papel fundamental para o funcionamento do poder público. E com isso, a saúde financeira (fiscal) do poder público assumiu papel crucial, já que a ausência de recursos suficientes ou recursos mal administrados poderiam resultar em mazelas econômicas, sociais e até a perda da soberania nacional.

Ao se observar a importância da saúde fiscal do poder público, a região da América do Sul tem sido objeto de diversos estudos e discussões acerca de tal tema, já que esses países apresentaram na segunda metade do século XX várias crises relacionadas à política fiscal, como os déficits fiscais (financiados por emissão monetária) que contribuíram para hiperinflação e o endividamento externo excessivo que influenciou na crise do balanço de pagamentos.

Dessa forma, esse estudo busca compreender como o desempenho fiscal dos principais países da América do Sul, isto é, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai, vem sendo influenciado, buscando caminhos para que eles alcancem soluções para melhorar seu desempenho, e prover de forma eficiente os serviços públicos. Para tal foi necessário entender a elaboração da política fiscal de cada país, ou seja, o processo orçamentário e as instituições e regras que o coordenam e restringem para o período 1975 a 2017.

Alguns países da América do Sul não foram abordados nesse trabalho (Venezuela, Equador, Guiana, Guiana Francesa e Suriname) devido à falta de informações para esses países, ou como no caso da Venezuela para os anos mais recentes, os dados disponíveis não são confiáveis.

Nesse trabalho, foi feita uma revisão de literatura (apresentada no capítulo 1) para entender como as instituições e regras que coordenam e restringem o orçamento afetam o desempenho fiscal de um país. Para tal são explicados os conceitos de instituições, instituições fiscais e regras fiscais, sua importância para a política fiscal e como outras variáveis (econômicas, políticas, eleitorais e sociais) afetam o desempenho fiscal.

No segundo capítulo são apresentadas as bases de dados (e variáveis) utilizadas, o modelo econométrico, as justificativas para a utilização de tal modelo, e ajustes das bases de dados. Posteriormente é feita uma breve revisão de literatura, no capítulo 3 para contextualizar historicamente cada país analisado, sua economia e política fiscal no período 1975-2017.

No capítulo 4 cada variável utilizada no modelo é descrita para o período 1975-2017 por país, sendo feita uma breve análise de como elas evoluem no período estudado. Por fim no capítulo 5, fazendo uso dos capítulos anteriores, são expostos os testes econométricos que foram empregados para testar e confirmar qual modelo econométrico seria utilizado e se a base de dados apresentava problemas econométricos. Além disso nesse capítulo é estimada a regressão e são exibidos os resultados da pesquisa, com a análise desses para compreender as causas do desempenho fiscal para os países da América do Sul examinados no trabalho.

2 INSTITUIÇÕES, REGRAS E POLÍTICA FISCAL: CONCEITOS E RELEVÂNCIA

2.1 INTRODUÇÃO

Como o presente trabalho busca estudar o impacto de instituições e regras fiscais no resultado primário para diversos países da América do Sul no período de 1975 a 2017 é crucial entender diversos conceitos: o que são instituições? O que são instituições e regras fiscais? Como instituições e regras fiscais afetam as contas públicas de um governo? As respostas dessas perguntas revelam conceitos fundamentais para a fundamentação teórica desse trabalho, além de formar a base conceitual que será o prisma para a análise das instituições e regras fiscais dos países da América do Sul examinados (no capítulo 4). Dessa forma esse capítulo irá responder as perguntas feitas acima, por meio da fundamentação teórica e revisão de literatura acerca de instituições e regras fiscais.

O capítulo está dividido em 7 seções em que as seções 1.2, 1.3 e 1.4 explicam o conceito de instituições na economia e sua importância, o que são instituições e o que são regras fiscais, respectivamente. A seção 1.5 apresenta qual é a importância de regras e instituições fiscais, mostrando seus efeitos e resultados indicados pela literatura econômica.

Já a seção 1.6 analisa o conceito de “problema dos bens comuns”, ideia que explica as causas das falhas distributivas no orçamento (e na política fiscal), e a relaciona com instituições e regras fiscais. A seção 1.7 demonstra como variáveis políticas, eleitorais e sociais impactam o orçamento (e até mesmo as instituições e regras fiscais), possuindo uma subseção 1.7.1 que apresenta o conceito de fragmentação e seu impacto no resultado fiscal. Por fim a seção 1.8 sintetiza o capítulo, mostrando os principais conceitos e como eles se relacionam com o restante do trabalho.

2.2 O QUE SÃO INSTITUIÇÕES E SUA IMPORTÂNCIA

As instituições, estruturas já bem conceituadas e estudadas pelas ciências econômicas, são definidas por North (2018) em seu célebre trabalho *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico* (2018) como:

regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência,

estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos. (NORTH, 2018, pg. 13)

Assim, as instituições são regras que organizam o funcionamento da sociedade, restringindo os comportamentos humanos de forma a tornar a cooperação humana e a vivência em sociedade viável. Como explica North (2018), essas regras podem ser tanto formais quanto informais, e surgem para trazer estabilidade e previsibilidade para a vida humana, resolvendo o problema de cooperação que surge quando há muitos indivíduos envolvidos com características heterogêneas. Já as mudanças institucionais, como descreve o autor, se dão normalmente de forma gradual, sendo efetuadas por um jogo de forças entre organizações dentro da sociedade de forma a melhorar os resultados do jogo institucional, sendo que quem tem o poder de barganha suficiente é capaz de implementar a mudança.

Acemoglu e Robinson (2012) seguem na mesma linha afirmando que as instituições políticas e econômicas são fruto da política, que consiste no jogo de forças entre grupos de interesse, sendo o grupo (ou coalizões) com maior influência que estabelece a regra do jogo, criando ganhadores e perdedores. Assim, segundo esses autores, a mudança institucional é dificultada e gradual por causa do atrito entre o grupo dominante e o resto da sociedade, sendo que o primeiro procura manter ou alterar a sociedade em seu benefício.

As restrições ou instituições informais consistem, segundo North (2018), em códigos de conduta, normas de comportamento e convenções que norteiam a atividade social sem estarem expressas formalmente. Elas procuram reduzir o custo de transações e mensuração de forma a melhorar a cooperação social. Exemplos disso apresentados pelo autor são: a resolução de disputas por meio de duelos na América do século XIX, o uso de códigos de conduta mercantis difundidos no final da Idade Média, pesos e medidas padronizados, entre outros. Essas instituições podem ocorrer de três formas: “(1) ampliações, aperfeiçoamentos e modificações de regras formais, (2) normas de comportamento sancionadas socialmente e (3) padrões de conduta impostos internamente” (North, 2018, p. 76).

Já as restrições ou instituições formais consistem em regras formalizadas e escritas como constituições, leis e contratos. O surgimento das instituições formais, conforme North (2018), se deu com o aumento da complexidade da sociedade, o que passou a exigir um sistema de regras formais para atender a sociedade mais complexa, no qual os agentes passam a desenvolver múltiplas interações econômicas nem sempre repetíveis ao longo

do tempo, o que impossibilita o acúmulo de informações sobre os diversos aspectos dos bens ou serviços transacionados. Para buscar mitigar as potenciais assimetrias de informações e seus efeitos surgem então as regras políticas, leis de propriedades, e contratos.

São vários os fatores que justificam a importância das instituições na economia: permitem a cooperação entre indivíduos com pouco ou nenhum conhecimento entre si, garantem estabilidade e previsibilidade para o mercado, e possuem a capacidade de reduzir os custos de transação e melhorar a produtividade da sociedade (NORTH, 2018). Além disso as instituições políticas e, consequentemente, econômicas geram incentivos à concorrência de mercado, inovação (a destruição criativa schumpeteriana), investimento e crescimento de longo prazo (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012). Assim, o rumo que as instituições de uma sociedade toma é importante, segundo Acemoglu e Robinson, pois essas instituições podem tanto gerar incentivos para a melhoria da produtividade quanto sua piora.

Acemoglu e Robinson (2012) mostram também que as instituições políticas, e as instituições econômicas derivadas dessas, são importantes por serem requisitos necessários ao crescimento econômico sustentado de uma nação, e para alcançar o desenvolvimento social e tecnológico. As instituições, segundo esses autores, revelam sua importância por serem o fator explicativo da diferença de desenvolvimento entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

As instituições informais, especificamente, são importantes pois elas definem o impacto das instituições formais na sociedade (NORTH, 2018). Como sua mudança é gradual isso implica na mudança gradual das instituições formais. Essas instituições informais estão inseridas dentro da cultura de um país, já que são códigos de conduta não expressos em lei ou de forma formalizada. Assim a cultura é fundamental pois ela gera essas instituições informais que determinam o impacto de uma instituição formal.

A trajetória de uma nação pode variar dependendo das instituições que possui, podendo levar ao desenvolvimento, se forem instituições político-econômicas inclusivas conforme Acemoglu e Robinson (2012) ou que reduzem os custos de transação nos ambientes político e econômico como sugere North (2018). Ambos os autores explicam que as instituições definidas por uma sociedade e as mudanças institucionais feitas por ela podem levar a uma trajetória de desenvolvimento (ou em uma trajetória contrária), de forma que as instituições presentes influenciam nos próximos passos da sociedade, limitando as possíveis trajetórias que essa sociedade pode seguir (conceito conhecido

como dependência da trajetória), reforçando a trajetória de desenvolvimento. Entretanto, os autores ressaltam que apesar de haver nas sociedades uma dependência da trajetória, ela pode ser revertida como explicam Acemoglu e Robinson (2012), a história humana é contingente e não pode ser encaixada em uma lógica determinista e previsível. Assim, a construção de instituições inclusivas é reversível, assim como seu contrário (instituições extrativas) são reversíveis, fazendo uso de exemplos como o Império Romano e Veneza para ilustrar essa tese.

Como vista nessa seção, foi feita uma exposição mais geral sobre o que são instituições e seu papel dentro das ciências econômicas. Na seção seguinte vamos analisar o que são instituições fiscais, utilizando da literatura científica especializada para tal.

2.3 INSTITUIÇÕES FISCAIS: CONCEITO E SUA IMPORTÂNCIA

Instituições fiscais (ou orçamentárias) servem para delinear e determinar as políticas fiscais. Podem ser definidas, como as instituições orçamentárias da seguinte forma: são todas as regras e regulações de acordo com a qual orçamentos são escritos, aprovados e implementados (ALESINA e PEROTTI, 1999). Outra definição seria a que segue o conceito dado por North (2018) de instituições em que instituições fiscais seriam formas de restrições à elaboração do orçamento e à política fiscal.

Na literatura acerca de instituições fiscais (ALESINA e PEROTTI, 1999; VON HAGEN, 2002; WYPLOSZ, 2013) não há um consenso sobre a definição de instituições fiscais, havendo trabalhos que definem as instituições como restrições, como faz North (2018) em seu trabalho, e autores que seguem a linha de Wyplosz (2013) e Von Hagen (2002), que apontam a diferença entre instituições e regras fiscais, apesar de ambas serem restrições à elaboração do orçamento e à política fiscal. Assim nesse presente trabalho as instituições e regras fiscais serão analisadas a partir da perspectiva dada por Wyplosz (2013) e Von Hagen (2002) em que regras e instituições fiscais são restrições de natureza distinta. Nesse contexto, as instituições fiscais são definidas como restrições à elaboração do orçamento e à política fiscal, possuindo a característica de serem restrições qualitativas e procedimentais.

Como explica Von Hagen (2002), as sociedades criam instituições fiscais para resolver os problemas distributivos relativos à elaboração do orçamento (a exemplo dado pelo autor do problema dos bens comuns, explicado na seção 1.6). Para resolver esse problema o autor pontua que três abordagens institucionais são particularmente

relevantes. A primeira é a imposição de regras fiscais a exemplo de exigências de orçamentos equilibrados e necessidade de referendo para aumento de impostos. A segunda é o desenho de regras eleitorais que promovam prestação de contas e competitividade, incentivando a entrega de políticas, pelos políticos, desejadas pelos eleitores (os efeitos eleitorais, políticos e sociais sobre o resultado fiscal é abordado na seção 1.6). E por fim, desenhar o processo decisório sobre as finanças públicas para que os agentes políticos reconheçam mais perfeitamente os benefícios e custos sociais marginais de suas políticas (que consistiria em instituições fiscais).

Uma característica importante das instituições fiscais é que possuem melhor aceitação pela literatura econômica e teoricamente teriam melhor desempenho do que regras por não sofrerem inconsistência temporal. Como um contrato não possui cláusulas que prevejam todas as situações possíveis, as regras fiscais também não possuem, assim estão vulneráveis a situações imprevistas. Situações imprevistas podem fazer com que não seja possível cumprir a regra fiscal, ou cumpri-la não seja vantajoso, resultando em situações subótimas. O fato de existirem situações não previstas em que a regra é incapaz de ser cumprida (ou cumpri-la é subótimo) é chamada de inconsistência temporal (WYPLOSZ, 2013). Outra característica importante das instituições fiscais é que elas podem ser modificadas, implicando em diferenças quanto ao nível de endividamento, déficit e tributação (WYPLOSZ, 2013; VON HAGEN, 2002; ALESINA e PEROTTI, 1999).

Von Hagen (2002) e Hallerberg e Von Hagen (1999) apontam que o nível de centralização das instituições fiscais (processo orçamentário), seja no nível executivo ou legislativo ou em diferentes fases do processo de aprovação do orçamento, impacta no resultado fiscal, mostrando que quanto maior o nível de centralização (seja no executivo ou legislativo) maior a disciplina fiscal, menores déficits e menor nível de endividamento. Essa centralização pode ocorrer, como mostra Von Hagen (2002) na forma de delegação ou contrato, na qual a delegação consiste na centralização do poder decisório sobre as questões fiscais em um indivíduo (geralmente o ministro das finanças), tendo autoridade para decidir impasses e cortar gastos. Já a forma de contrato, segundo Von Hagen (2002), consiste em um acordo entre os partidos membros de uma coalizão acerca de metas fiscais a serem atingidas, que no caso de descumprimento implica uma punição (queda do gabinete do governo).

Outras formas que poderiam ter as instituições seria a constituição de um conselho técnico (ou instituição fiscal independente) com mandatos fixos que teria poder seja para

aconselhar ou decidir sobre assuntos fiscais, sendo esse último poder o que possui pouca aceitação pelos governos e pela população devido à ausência de representatividade democrática (WYPLOSZ, 2013). Tal instituição dependeria, como mostram Hallerberg, Strauch, e Von Hagen (2009), e Von Hagen (2002) das instituições políticas, incluindo sistemas eleitorais e divergências ideológicas da sociedade (WYPLOSZ, 2013). Na seção 1.6 é explicada as relações políticas, eleitorais e sociais com o desempenho fiscal.

Esses conselhos técnicos teriam a função de aconselhar tanto a elaboração do orçamento quanto gerar controle sobre o orçamento. Eles possuem a vantagem de não sofrerem de inconsistência temporal, podendo tanto auxiliar a fazer cumprir as regras fiscais quanto permitir saídas para a inconsistência temporal e fazer o governo ser responsável fiscalmente, governo que, como veremos na seção 1.3, dificilmente consegue exercer autocontrole e contenção.

É preciso pontuar, como faz Wyplosz (2013), de que as instituições fiscais independentes vigoram em poucos países, sendo que, nos países em que existe (como mostrado nos países por ele analisados) elas apenas possuem função de aconselhar e fornecer dados.

Seguindo o exemplo dado por Wyplosz (2013) das Supremas Cortes como um possível modelo para os conselhos técnicos, este trabalho sugere uma alternativa que seja aceitável e mantenha a representação democrática para a política fiscal (orçamento). Essa alternativa consiste em uma Corte Fiscal, compostas por membros indicados pelo presidente e aprovados pelo Senado (como ocorre com ministros da Suprema Corte) para exercer mandatos fixos. Sua função seria garantir o cumprimento das regras fiscais elaboradas pelos deputados (com força de lei ou emenda constitucional), podendo declarar inválido (vetando) um orçamento que não esteja de acordo com as regras fiscais vigentes, da mesma forma que a Suprema Corte declara inconstitucional leis e ações que contrariem a constituição. Assim o Congresso poderia mudar as regras fiscais, que regem o orçamento, se necessário, ou poderia revogar o veto (da mesma forma que o presidencial), sendo necessária maioria qualificada (2/3 dos membros) nas duas casas legislativas, um patamar suficientemente alto para que as regras fiscais sejam cumpridas mas ainda mantendo a possibilidade de o Congresso ir contra as regras fiscais em momentos de emergência. Essa alternativa se mostra mais viável, pois mantém a representatividade dentro do orçamento, garante a imposição e efetividade das regras fiscais e resolve o problema de inconsistência temporal. Por seguir o modelo das

Supremas Cortes essa instituição teria uma aceitação mais ampla, já que as Supremas Cortes são amplamente aceitas pelas democracias consolidadas ao redor do globo.

2.4 O QUE SÃO REGRAS FISCAIS? CONCEITO E SUA IMPORTÂNCIA

Regras fiscais podem ser definidas, como mostra Wyplosz (2013), como regras que apesar de possuírem diversas formas, impõem restrições numéricas seja ao resultado fiscal, gasto público ou às receitas. Ou, como Von Hagen (2002) explica, regras fiscais são restrições anteriores à elaboração do orçamento (*ex ante*), como exigências de orçamento equilibrado e exigência de referendo para aumento de impostos. Assim, regras fiscais podem ser definidas como: restrições *ex ante* à elaboração do orçamento e à política fiscal, normalmente sendo restrições quantitativas. É preciso ressaltar que as regras fiscais apresentam um problema de inconsistência temporal, já que poderá haver situações em que seguir a regra será um resultado de decisão subótimo.

O problema de inconsistência temporal gera resultados subótimos pois as situações não previstas nas regras passam a exigir decisões fiscais que a regra é incapaz de oferecer. Exemplos disso podem ser uma regra que estipula metas de resultado primário que aplicada em um período de crise econômica impede que o governo gaste mais do que arrecade mesmo sendo necessário, ou ainda uma regra de orçamento ciclicamente ajustado aplicada em um período de guerra. Em ambas as situações é exigido que o governo gaste mais do que as regras permitem, resultando ou na completa anulação da regra ou em uma situação subótima para o país.

Outro problema que as regras fiscais apresentam é de comprometimento. Como sugere Wyplosz (2013), as regras fiscais podem ser facilmente mudadas por governos, caso não estejam definidas em normas constitucionais. É comum que governos contornem as regras fiscais (Von Hagen, 2002) por outras vias, ou ainda as desrespeitem, ou as revoguem. Wyplosz (2013) mostra como os governos que seguem as regras fiscais são governos que já são comprometidos com responsabilidade fiscal, ou seja, aqueles que menos precisam cumprir as regras são os que cumprem as regras.

2.5 A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS

A importância das instituições e regras fiscais se dá pelo seu impacto no desempenho fiscal de um Estado, podendo incentivar a saúde e a estabilidade fiscal

juntamente com a provisão de bens públicos necessários a população, ou pode incentivar instabilidade dentro do quadro fiscal. A falta de saúde fiscal, com níveis crônicos de déficits fiscais e dívida pública, como explica Hallerberg e Von Hagen (1999), resulta em média em maiores taxas de juros, menor crescimento econômico, à depreciação da moeda e restrição do gasto em bens e serviços públicos.

Esses efeitos sobre o desempenho fiscal causado pelas instituições fiscais provêm do fato de que as instituições e regras fiscais (de formas diferentes cada um) exercem controle sobre a elaboração do orçamento, restringindo o escopo de ação do governo (seja de forma procedimental ou quantitativa) e cria incentivos para um bom desempenho. Nessa linha Von Hagen (2002) apresenta que as regras e instituições fiscais são importantes em razão de restringirem a discricionariedade dos políticos e terem a capacidade de reduzir os efeitos do problema dos bens comuns, conforme apontado na seção 1.6. As vantagens das regras fiscais, segundo esse autor, é sua simplicidade e transparência, pois facilita a aceitação delas pela sociedade e sua compreensão.

A discricionariedade no campo fiscal foi debatida na literatura ao tentar resolver um dilema: “Regras versus discricionariedade”. Esse embate surgiu nos anos 1970 diante da constatação de que a discricionariedade dada aos políticos resultou em políticas fiscais não saudáveis e com alta tendência de endividamento, embora apresentasse como ponto positivo dar aos governos poder de reagir facilmente a crises. Já as regras fiscais tendem a resultar em políticas fiscais mais saudáveis, mas possuem pouca capacidade de reação a crises e outros problemas (inconsistência temporal).

Esse dilema se mostra problemático pelo fato de que não é a total discricionariedade nem a total vigência de regras que resolveria os problemas fiscais. Como vimos na seção 1.4, regras fiscais possuem problemas de inconsistência temporal e comprometimento, o que torna difícil a total adoção de regras e extinção de discricionariedade. Uma abordagem que ponderaria os dois extremos é a sugestão dada no fim da seção 1.3 da criação de uma corte fiscal.

Apesar dos problemas das regras fiscais vários trabalhos mostram com evidência empírica que as regras fiscais resultam em menores déficits e proporção da dívida em relação do PIB para os estados norte-americanos (STRAUCH, 1998 apud VON HAGEN, 2002; EICHENGREEN 1990). Porém, se considerado as dívidas de entidades públicas fora do orçamento (VON HAGEN, 1991 apud VON HAGEN, 2002), regras fiscais quantitativas (ex. limite numérico do déficit) não afetam a proporção da dívida. A relação entre redução da dívida em proporção do PIB e do déficit dada pela existência de regras

fiscais em atividade não ocorre ao se incluir entidades públicas fora do orçamento pois as regras fiscais, apesar de serem efetivas no orçamento, não cobrem o que está fora do orçamento, o que é reforçado pelo problema de comprometimento por parte dos políticos (governo), que usam de mecanismos fora do orçamento para burlar as regras fiscais (o que reforça as teses de Wyploz e Von Hagen). Kiewiet and Szakalay (1996 apud Von Hagen, 2002) mostram que governos estaduais mais restritos fiscalmente resultam em níveis de endividamento municipal maiores do que em outros lugares, o que ocorre devido que sem alternativas ao endividamento (pela restrição fiscal) os políticos usam outras instâncias fiscais (municipal ao invés de estadual) para atingir seus objetivos e burlar as regras fiscais. Também Eichengreen e Von Hagen (1996) expõem que países com governos subnacionais com maiores restrições ao endividamento resultam em maiores níveis de endividamento do governo central. Assim, parte da eficácia da regra fiscal se perde, segundo Von Hagen (2002) pois os políticos procuram meios de burlar as regras por meios fora do orçamento.

2.6 O PROBLEMA DOS BENS COMUNS

Ao longo de toda a literatura referente às instituições e regras fiscais é ressaltado o principal problema que cerca o processo orçamentário e os gastos públicos. Conhecido como problema dos bens comuns (*Common Pool problem*), como pontua Von Hagen (2002), o problema surge pelo fato de que quem paga e quem recebe políticas distributivas não são a mesma pessoa, resultando que o grupo que se beneficia paga apenas uma fração do benefício recebido. Isso, aliado ao fato de que políticos representam grupos menores que o número total de eleitores, resulta em que eles tendem a beneficiar ao máximo seu grupo (por meio de gastos ou menor carga tributária), colocando as receitas que financiam tais gastos para serem pagas pelo resto dos contribuintes. Assim, ao ampliar essa situação para toda a sociedade, temos uma sobrevalorização do gasto acima do necessário, resultando em níveis excessivos de gastos, déficits e dívida, como mostram estudos empíricos (VON HAGEN, 1992 apud VON HAGEN, 2002; VON HAGEN e HARDEN, 1996; STRAUCH, 1998 apud Von Hagen, 2002; KONTOPOULOS e PEROTTI, 1999).

Wyplosz (2013) vai além e explica que o problema dos bens comuns não é só um problema intra-temporal (ocorre no momento presente), mas que também é inter-temporal, de forma que os governos gastam excessivamente no presente (se endividam) empurrando a conta para ser paga no futuro, seja para obter ganhos políticos como pela

difículdade eleitoral, política e temporal, de ajustar as contas públicas (ALESINA e DRAZEN 1991), resultando no que Wyploz (2013) chama de “tendência de déficit”. Essa tendência explica a existência de décadas a fio de déficits público e endividamento massivo que resultou na crise da dívida de países europeus (Grécia, Portugal, Irlanda e Espanha) no começo da segunda década do século XXI.

Alesina e Drazen (1991) argumentam e mostram por meio de um modelo teórico que por mais que sejam necessários ajustes fiscais (corte de gastos ou aumento tributário) e sejam aceitos por toda a sociedade, sua execução é atrasada ou impedida por uma guerra de atrito da sociedade, conceito parecido com o de conflito distributivo entre grupos sociais, em torno da decisão de quem vai pagar a conta. Tais conflitos surgem pela diferença de classes e opiniões, e resultam na relutância dos políticos de acatarem decisões por causa desse conflito. É possível considerar tal abordagem uma versão diferente dos bens comuns, em que déficits persistem, mesmo a população querendo o ajuste, pois não quer que a conta caia sobre si.

Acemoglu e Robinson (2012) argumentam na mesma direção, explicando que mesmo quando a necessidade de certas medidas pelo governo são necessárias e evidentes o governo reluta em tomá-las pois os governantes (no caso de instituições extrativas) não possuem incentivos institucionais para tal, mas possuem incentivos para tomar outras medidas de forma a beneficiar sua base de apoio (classe dominante), não sendo uma ingenuidade, mas sim um ato deliberado.

2.7 IMPACTO DAS VARIÁVEIS ELEITORAIS, POLÍTICAS E SOCIAIS NO DESEMPENHO FISCAL

A literatura concernente ao impacto de instituições e regras fiscais sobre o desempenho fiscal do governo ressalta que variáveis eleitorais, políticas e sociais possuem efeito sobre o resultado fiscal de um governo. A primeira maneira como essas variáveis influenciam é em que tipos de instituições fiscais (ou regras orçamentárias) as sociedades possuem. Hallerberg e Von Hagen (1999) argumentam que o sistema eleitoral para o legislativo tem influência determinante nos tipos de instituições fiscais que um governo pode ter, explicando que como os sistemas eleitorais proporcionais geralmente geram governos de coalizão (mais de um partido) e sistemas eleitorais distritais geram governos de partido único, cada sistema eleitoral estimula diferentes instituições fiscais para gerar responsabilidade fiscal.

Explicando como sistemas eleitorais influenciam nas possíveis instituições fiscais que um governo apresenta Hallerberg e Von Hagen (1999) mostram que para sistemas proporcionais o melhor sistema seria o de contrato (acordo entre ministros ou partidos sobre os gastos), enquanto sistemas distritais teriam melhor resultado com o sistema de delegação (ministro das finanças forte). Os autores analisam a efetividade de ambas as instituições no sentido de controle das finanças e comprometimento com metas fiscais, tanto o sistema de contrato quanto de delegação.

É preciso pontuar que, quando os autores analisam o sistema de contrato os sistemas eleitorais estudados por eles são sistemas parlamentaristas (já que os países estudados são da Europa ocidental), assim eles explicam que, em uma coalizão os diferentes partidos geralmente não possuem o poder de fiscalizar e retaliar outros partidos da coalizão quando não há cumprimento das metas fiscais (propósito do modelo de contrato). Isso ocorre por que um partido não possui autoridade sobre o outro na coalizão, e uma retaliação pode resultar na saída do partido prejudicado da coalizão, o que resultaria na queda do governo (característica do sistema parlamentarista), prejudicando todos os partidos da coalizão (inclusive o que gera a retaliação). Já no sistema de delegação, como um partido possui maioria no parlamento, o primeiro-ministro tem força para dar apoio político ao ministro das finanças de forma que ele cumpra as metas fiscais, e no caso de descumprimento das metas pelos outros ministros, o primeiro-ministro tem poder para retaliar-los (já que é o líder do partido dos ministros) e até demiti-los, fazendo com que a implementação e o controle das metas fiscais seja eficaz.

Assim, para Hallerberg e Von Hagen (1999), o sistema de contrato se mostra mais difícil de manter com sucesso em comparação ao modelo de delegação. Mas é preciso ressaltar que os resultados obtidos pelos autores ao utilizar o modelo de *pooled time series* sugerem que a presença dessas restrições (contrato e delegação) é a variável crucial no desempenho fiscal, não o modelo eleitoral em si (proporcional ou majoritário) como muitos autores sugerem.

Outro efeito dos sistemas eleitorais no resultado fiscal é seu efeito no problema dos bens comuns. Como explicado por Hallerberg e Von Hagen (1999) e Von Hagen (2002), entre outros, sistemas proporcionais tendem a gerar governos de coalizão enquanto sistemas majoritários tendem a gerar governos de um único partido. Essa diferença impacta o problema dos bens comuns, pois quanto mais partidos efetivos no congresso, maior a fragmentação, e conseqüente mais partidos (que seriam o conjunto de indivíduos no problema dos bens comuns) que resultam em uma piora do problema dos

bens comuns (explicado na subseção 1.7.1). Outro fator é que no sistema distrital o representante eleito tem de atender a maior proporção de eleitores possíveis para ser eleito, assim o efeito do problema dos bens comuns é reduzido já que ele não possui incentivos para tributar a maioria para beneficiar um grupo de eleitores, pois ele tem de beneficiar a maioria possível para permanecer no cargo. O contrário ocorre no sistema proporcional, em que é possível o representante ser eleito apenas com os votos de uma parcela da população, reforçando o problema dos bens comuns. É preciso ressaltar que o tamanho do distrito eleitoral (número de representantes eleitos por distrito) impacta no efeito dado pelo sistema proporcional, já que, quanto menor seu tamanho, menor o impacto negativo dado pelo problema dos bens comuns, e maior a probabilidade da formação de um governo de partido único. Cláusulas de barreira que impedem partidos de terem assentos no Congresso caso não obtenham um mínimo percentual de votos contribui para a formação de um governo de partido único (HALLERBERG e VON HAGEN, 1999).

2.7.1 FRAGMENTAÇÃO

A fragmentação dentro da política fiscal é um dos aspectos mais relevantes do impacto das instituições políticas, eleitorais e sociais no resultado primário de um governo. É abordado frequentemente na literatura como uma das principais causas de uma política fiscal expansiva e não saudável. Perotti e Kontopoulos (1999) definem a fragmentação como “o grau em que decisores de política internalizam o custo de um dólar de gasto agregado”. Essa demonstração já revela que a fragmentação apresenta uma íntima relação com o problema dos bens comuns aplicado à política fiscal, pois o problema dos bens comuns ocorre quando os indivíduos internalizam apenas uma pequena parte do custo do uso total dos bens (gasto agregado do orçamento) enquanto internalizam totalmente os benefícios individuais. Isso revela como a fragmentação afeta a política fiscal, intensificando o problema dos bens comuns

Kontopoulos e Perotti (1999) ainda diferenciam a fragmentação em duas: a fragmentação de tamanho e a fragmentação procedimental. A primeira aumenta quando aumentam o número de tomadores de decisão, enquanto a segunda consiste na estrutura com a qual esses tomadores de decisão irão interagir. A fragmentação de tamanho pode se manifestar na forma de: número efetivo de partidos no executivo (gabinete), número efetivo de partidos no congresso e número de ministros “gastadores” (KONTOPOULOS

e PEROTTI, 1999). Já a fragmentação procedimental vai depender da existência e de quais regras e instituições fiscais estão vigentes. Exemplos são: centralização do orçamento (VON HAGEN, 2002), existência de sistemas de delegação ou contrato (HALLEMBERG e VON HAGEN, 1999), regras fiscais (KONTOPOULOS e PEROTTI, 1999; WYPLOZ, 2013), entre outros.

A fragmentação é certamente influenciada por variáveis eleitorais, políticas e sociais, uma vez que os sistemas eleitorais determinam a fragmentação política (tanto no congresso quanto no executivo). Já as variáveis políticas influenciam na fragmentação, pois é o sistema político que determina tanto fatores que influenciam na fragmentação de tamanho (como o número de ministérios, e consequentemente, número de ministros gastadores) quanto as instituições e regras fiscais que determinam a fragmentação procedimental. Por fim as variáveis sociais podem influenciar na fragmentação quando a sociedade é muito fragmentada étnica e culturalmente, resultando em maior fragmentação política, pois passa a haver mais atores representando grupos diferentes, (FABRIZIO e MODY, 2006).

2.8 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Esse primeiro capítulo apresentou as principais definições e conceitos acerca das instituições e regras fiscais, formando a fundamentação teórica desse trabalho no que concerne instituições e regras fiscais, e o impacto de variáveis eleitorais, políticas e sociais no resultado primário (desempenho fiscal).

Na segunda seção (1.2) foi exposto que instituições para as ciências econômicas são consideradas restrições às interações humanas e são importantes para a coordenação e cooperação entre indivíduos em uma sociedade, e mostrou como as instituições são importantes para o desenvolvimento econômico. Tais conceitos serão importantes para entender, como será feito no capítulo 4, quais são as instituições que compõe as sociedades dos países estudados, qual sua dinâmica no período 1975-2017 e que impacto tiveram para a sociedade.

Já nas seções 1.3, 1.4 e 1.5 foi analisado que instituições e regras fiscais são restrições ao orçamento e à política fiscal, sendo as primeiras restrições qualitativas e procedimentais enquanto as segundas são restrições feitas antes do orçamento, geralmente de caráter quantitativo. Além disso foi apresentado que ambas instituições e regras fiscais são importantes para a obtenção de contas públicas saudáveis, com níveis

menores de dívida e déficit, que resultam em menores taxas de juros e melhor desempenho econômico. As considerações dessas seções servirão como lente para identificar, no capítulo 4, as instituições e regras fiscais dos países estudados, e fornecem os impactos a serem esperados das instituições e regras fiscais que estiverem vigentes no período estudado para tais países, tanto em uma análise histórica (capítulo 3), quanto em uma análise econométrica (capítulo 2)

A seção 1.6 apresentou que o problema dos bens comuns é o problema fundamental dentro do sistema fiscal de um estado, e consiste no fato de que os diversos agentes responsáveis pela decisão fiscal assimilam completamente os benefícios dos gastos individuais que recebem, mas apenas assimilam uma parte do custo total da tributação necessária para financiar tais gastos, resultando em níveis subótimos de gastos e dívida. Essa dinâmica é fundamental para entender as dinâmicas fiscais dos países estudados no capítulo 3, e como as instituições impactam no problema dos bens comuns (capítulo 2).

Por fim a seção 1.7 apresentou como as variáveis eleitorais, políticas e sociais impactam nas contas públicas, e principalmente mostrou que essas variáveis atuam nas finanças públicas impactando os problemas dos bens comuns via aumento na fragmentação. Compreender essa dinâmica será crucial para entender a dinâmica fiscal dos países estudados no período 1975-2017 (capítulo 4), quanto será importantíssimo para guiar quais serão os impactos esperados dessas variáveis de controle no resultado primário (o que será estudado no capítulo 2, com a análise dos modelos econométricos).

No próximo capítulo serão apresentadas as bases de dados utilizadas, o modelo econométrico utilizado e as variáveis da equação a ser estimada, conjuntamente com a literatura que embasa o uso do modelo econométrico.

3 DADOS E METODOLOGIA

3.1 INTRODUÇÃO

Como foi apresentado no capítulo anterior, as instituições e regras fiscais tem papel crucial para explicar o desempenho fiscal de um país, sendo esse também passível de ser afetado por outras variáveis econômicas. Por isso, conforme indica a literatura, é importante testar empiricamente a existência dessa relação, para compreender seu impacto e como questões específicas (como as características regionais, no caso da América do Sul para os países analisados) podem influenciar nos resultados. Por isso definir bem as fontes dos dados, as variáveis, e o modelo econométrico utilizado, se mostra uma tarefa crucial para o bom desenrolar da pesquisa e dos testes empíricos.

Dessa forma nesse capítulo são apresentadas as variáveis utilizadas, as bases de dados onde foram obtidas, e o modelo econométrico utilizado. Para a definição desses quesitos foi observado o indicado pela literatura especializada, apresentada no capítulo 1, e também a literatura sobre econometria para a elaboração do modelo utilizado.

3.2 BASES DE DADOS E VARIÁVEIS UTILIZADAS

As bases de dados utilizadas para esse presente estudo foram: *World Bank Open Data* (2019), *Ipeadata* (2019), *Federal Reserve Economic Data* (2019), *Fiscal Rules Dataset* (2019), *Fiscal Monitor* (2019), *The Database of Political Institutions* (Cruz, Scartascini e Keefer, 2017), *INDEC* (2019), *Indexmundi* (2019) e a base de dados utilizada no trabalho de Binder et al. (2013). Essas diferentes bases de dados foram utilizadas para obter as informações acerca de nove variáveis: resultado primário, crescimento real do PIB, inflação, índice de abertura econômica, *dummy* de militar como chefe de governo, *dummy* controle de todas as casas legislativas relevantes, *dummy* de autonomia fiscal, tributária e legislativa para governos subnacionais, Índice de fragmentação para a Câmara Baixa¹, *dummy* para instituições fiscais (modelo de delegação) e *dummy* para regras fiscais (regra de gasto, de resultado fiscal e de dívida). Essas variáveis estudadas foram obtidas para 8 países da América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai) para o período 1975-2017.

¹ Este índice consiste na probabilidade de, ao se sortear simultaneamente dois deputados, que eles sejam de partidos diferentes.

Para determinar as regras fiscais foram utilizados os dados do *Fiscal Rules Dataset* (FMI, 2019) para o período de 1985 até 2015, e para os anos de 2016 e 2017 foram utilizados os trabalhos de Lledó et al (2017) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2019). É preciso explicar que como as regras fiscais passaram a ser adotadas pelos países estudados no fim do século XX e começo do século XXI, como indicado pelo *Fiscal Rules Dataset* (FMI, 2019), foi assumido que para o período anterior à 1985 nenhum dos países estudados possuía em vigor regras fiscais.

Para determinar as instituições fiscais presentes nos países estudados foram utilizados os trabalhos de Blöndal e Curristine (2005), Blöndal, Goretti, e Kristensen (2003), Ayala e Perotti (2000), Abuelafia et al (2005), Diaz (2007), Molinas e Perez-Liñán (2005), Hallerberg, Scartascini e Stein (2009), e Vammalle e Rivadeneira (2019).

Com relação as variáveis apresentadas acima, dentro da base de dados examinada nesse trabalho, RP é o resultado primário anual em relação ao PIB (%), D são as variáveis binárias que representam os países estudados, seguindo respectivamente a ordem: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai (indo de D_{2i} a D_{8i}) em relação a Argentina. Já CR representa o crescimento real do PIB anual (%), IN é a inflação anual (% ao ano), IA expressa o índice de abertura econômica (balança de comércio de bens e serviços dividido pelo PIB, em %), M é uma *dummy* binária que indica a presença de governo militar (1 quando é presente, 0 quando não), CTL é uma *dummy* que representa o controle de todas as casas legislativas relevantes pelo Congresso (1 quando há o controle e 0 quando não há), AUT é uma *dummy* que representa se os governos subnacionais de um país possuem autonomia tributária, fiscal e legislativa (em que 1 indica que há e 0 que não), FRAG é o índice de fragmentação que mede a probabilidade de dois deputados de uma mesma legislatura sorteados de maneira aleatória serem de partidos diferentes, medindo assim o grau de fragmentação da Câmara baixa (indo de 0 quando há só 1 partido até 1). Com relação às regras fiscais RG é uma *dummy* binária que indica a presença de regras fiscais que regulam os gastos do governo naquele país (1 indicando a existência, 0 indicando que não), RRF para regras fiscais que regulam o resultado fiscal, e RD para regras que regulam a dívida pública.

A *dummy* MD representa a instituição fiscal presente, utilizando o conceito de instituição fiscal de Von Hagen (2002), em que há dois tipos de instituições fiscais: a de delegação e a de contrato. Como para os países analisados a única forma de instituição fiscal encontrada foi o modelo de delegação, ou a ausência de instituições fiscais

(delegação ou contrato), MD representa a presença (1) ou ausência do modelo de delegação (0).

Os sinais esperados para os coeficientes das variáveis na regressão estimada são apresentados no quadro 1:

Quadro 1: Sinal esperado para a variáveis do modelo

Variáveis	Sinal Esperado	Explicação
CR	Positivo	O crescimento econômico gera aumento da atividade econômica, que consequentemente resulta em maiores impostos e permite melhores resultados primários
IN	Positivo	Por causa do efeito Oliveira-Tanzi ² às avessas, a inflação permite ganhos tributários ao governo, auxiliando no aumento do resultado primário
IA	Positivo	Segundo Fabrizio e Mody (2006) a literatura tem indicado que a abertura econômica possui um resultado positivo sobre o resultado primário
M	Positivo	A presença de um governo militar leva a uma centralização do orçamento, que segundo Von Hagen (2002), teria um impacto positivo sobre o resultado primário
CTL	Positivo	O controle de todas as casas legislativas pelo governo reduziria o número de agentes no processo decisório, reduzindo o problema dos bens comuns e apresentando impacto positivo sobre o resultado primário
AUT	Negativo	A autonomia dos governos subnacionais resulta em uma descentralização fiscal, que segundo Von Hagen (2002) prejudica o desempenho fiscal
FRAG	Negativo	O aumento da fragmentação na Câmara Baixa aumenta o número de indivíduos a decidir sobre o orçamento, levando ao agravamento do problema dos bens comuns e a um impacto negativo sobre o resultado primário
RG	Positivo	Como indica Von Hagen (2002) e Wyplosz (2013) é esperado que regras fiscais gerem controle fiscal e impacto positivo sobre o resultado primário

² O efeito Oliveira-Tanzi inverso (às avessas) consiste em que o governo arrecada os tributos em valores indexados, enquanto o orçamento está denominado em valores nominais, o que ao longo do ano com inflação alta, leva os gastos a serem menores que os tributos, gerando resultados primários positivos.

RRF	Positivo	Como indica Von Hagen (2002) e Wyploz (2013) é esperado que regras fiscais gerem controle fiscal e impacto positivo sobre o resultado primário
RD	Positivo	Como indica Von Hagen (2002) e Wyploz (2013) é esperado que regras fiscais gerem controle fiscal e impacto positivo sobre o resultado primário
MD	Positivo	Como indica Von Hagen (2002), a delegação do poder decisório a um único indivíduo (o ministro das finanças), centraliza o processo orçamentário, reduzindo o problema dos bens comuns e resultando em impacto positivo sobre o resultado primário

Fonte: elaboração própria

3.3 MODELO ECONOMETRICO UTILIZADO

O modelo econométrico utilizado para esse estudo foi o modelo de efeitos fixo para dados em painel, seguindo o trabalho de Fabrizio e Mody (2006). Segundo Gujarati e Porter (2011), o Modelo de Efeitos Fixos é um modelo de dados em painel em que cada indivíduo (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai) possui um intercepto específico, de forma que seja captada a heterogeneidade entre os indivíduos analisados por meio de variáveis *dummy*, mas que não podem ser observáveis. Assim o modelo faz uma análise tanto das variações entre países quanto das variações entre diferentes períodos do tempo. O modelo apresenta a configuração a seguir:

$$Y = \alpha_1 + \alpha_2 D_{1i} + \dots + \alpha_k D_{ki} + \beta_1 x_{it} + \dots + \beta_k x_{kt} + u_{it} \quad (1)$$

em que D corresponde aos interceptos de cada indivíduo, sendo 1 quando os dados são referentes ao indivíduo e 0 quando não, x são as variáveis independentes, α_1 é o intercepto, os β são os parâmetros, e u_{it} é o termo de erro.

Esse modelo possui a vantagem de capturar a heterogeneidade entre os indivíduos que de outra forma não seria captada, além disso permite a análise de variáveis que mudam tanto entre indivíduos quanto ao longo do tempo. E é por causa dessas vantagens que esse modelo foi escolhido para o presente estudo.

Como North (2018) e Acemoglu e Robinson (2012) mostram em seus trabalhos, as instituições apresentam uma rigidez que as tornam difícil de serem alteradas, pelo fato dos custos de sua alteração, e pelo fato de gerarem vantagens para certos grupos, que só

abrem mão dessas vantagens quando os custos superam os benefícios para aqueles que detêm a maioria do poder. Assim, instituições tendem a permanecer no tempo, e o mesmo ocorre com instituições fiscais.

Como as instituições variam pouco dentro de um mesmo país, é necessário se analisar diferentes países com diferentes instituições fiscais para entender seu impacto. Mas como cada país possui suas peculiaridades culturais e institucionais, muitas vezes tão informais que não podem ser quantificadas, isso torna necessário medir essa diferença para medir o real impacto das instituições fiscais. E para obter esse impacto o modelo de efeito fixo se mostra o melhor para alcançar esse objetivo.

Dessa forma o modelo a ser estimado nesse presente trabalho é:

$$RP = \alpha_1 + \alpha_2 D_{2i} + \dots + \alpha_8 D_{8i} + \beta_1 CR_{it} + \beta_2 IN_{it} + \beta_3 IA_{it} + \beta_4 M_{it} + \beta_5 CTL_{it} + \beta_6 AUT_{it} + \beta_7 FRAG_{it} + \beta_8 RG_{it} + \beta_9 RRF_{it} + \beta_{10} RD_{it} + \beta_{11} MD_{it} + u_{it} \quad (2)$$

Para esse estudo foram necessárias algumas alterações a serem feitas nas variáveis, já que como grande parte dos países estudados apresentou períodos de ditadura militar e o congresso esteve fechado, diversas variáveis relacionadas ao legislativo não apresentam valores nesse período. Para resolver essa questão no período em que houve ditadura militar foi considerado que o governo possui o controle sobre as casas legislativas relevantes (pois o governo militar possui o poder de fechar o congresso e do uso da força), que as unidades de governo subnacionais não possuem autonomia fiscal, tributária e legislativa, pois o governo militar tem poder de mando e desmando com uso da violência, e que o índice de fragmentação para a câmara baixa assume o valor de 0, pois o governo tem controle absoluto do congresso, o que equivaleria ao congresso ser todo ocupado de deputados governistas.

Esse critério de correção foi utilizado de duas formas. Para países que apresentam os valores para as variáveis para o congresso, como o caso brasileiro, foi efetuada a correção já que apesar de aparentar uma normalidade democrática com o Congresso em funcionamento, o Executivo comandado por militares possuía poderes absolutos, tornando inválidas as ações do Congresso. A segunda forma foi para os países em que o Congresso estava fechado, em que as lacunas foram preenchidas conforme os critérios de correção acima mencionado.

Um caso específico que exigiu correção foi o do Uruguai, pois apesar de não apresentar a presença de militar como chefe de governo (variável M igual a 1), houve ditadura no Uruguai no período de 1973-1985, só que chefiada por um governo civil

apoiado por militares. Assim, a variável M para o período na série que corresponde a ditadura civil-militar assumirá valor 1, e para as variáveis do Congresso foram aplicadas as mesmas correções do que outros países da série que possuíram governos militares.

Para países que possuem para a variável M valor 0 para o período de ditadura militar, a variável M assumiu valor 1 no período de vigência da ditadura.

Outra alteração foi na variável AUT dos governos subnacionais. Para os países que falta essa variável (Bolívia, Paraguai, Peru e Uruguai) na base de dados de Instituições Políticas foi utilizado os textos sobre instituições e regras fiscais desses países, e como esses textos indicam que esses países não dão essa autonomia aos governos subnacionais, a variável AUT assume valor 0.

3.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Nesse capítulo foram apresentadas as bases de dados utilizadas no presente trabalho, as variáveis obtidas dessas fontes e o modelo econométrico escolhido. Na primeira seção (2.2) foram apresentadas as diversas bases de dados e variáveis utilizadas nesse trabalho, seguindo o indicado pela literatura apresentada no capítulo 1 como variáveis importantes para a determinação do desempenho fiscal. Além disso foram explicadas as características das variáveis, como forma de cálculo.

Já na seção 2.3, com base na literatura especializada (apresentada no capítulo 1), foi determinado que o modelo econométrico a ser utilizado é o modelo de efeitos fixos com dados em painel. Essa escolha é devido à característica dos dados por serem compostos de variáveis para um período de tempo e diversos países, sendo necessário o uso de painel para estimar os parâmetros e efeitos fixos para captar os efeitos não observáveis respectivos a cada país. Além disso nessa seção foram apresentadas as correções feitas na base de dados de forma a consertar distorções que pudessem gerar resultados inválidos.

No próximo capítulo será apresentado o contexto histórico dos países estudados no período 1975 a 2017. Isso permitirá um melhor entendimento sobre o comportamento das variáveis apresentadas nesse capítulo, seus desempenhos analisados no capítulo 4 e as causas desses desempenhos.

4 CONTEXTO HISTÓRICO PARA OS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL: 1975-2017

4.1 INTRODUÇÃO

Feita a revisão de literatura, a construção da base de dados com as variáveis a serem utilizadas e a determinação do modelo, respectivamente nos capítulos 1 e 2, agora passamos nesse capítulo à contextualização histórica para cada país a ser estudado. Essa contextualização é importante pois nos fornecerá a conjuntura na qual as variáveis se desenvolvem ao longo do período 1975-2017, e ajuda a entender o seu comportamento (apresentado no capítulo 4).

Assim, esse capítulo irá fazer uma breve revisão de literatura da historiografia econômica de cada país, sendo dividido em oito seções, cada uma correspondendo respectivamente à: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile Colômbia, Paraguai, Peru, Uruguai.

4.2 CONTEXTO HISTÓRICO ECONÔMICO DA ARGENTINA

Segundo Buera e Nicolini (2010), é possível dividir a história econômica Argentina em 5 períodos desde o início da década de 1960. O primeiro deles vai de 1961 a 1976 e é caracterizado por uma economia fechada à economia internacional e aos movimentos de capitais, com uma média de déficit fiscal de 4,8% do PIB no período. Sem os mercados internacionais de capitais, o governo só possuía a dívida pública e a senhoriação, sendo esta última que financiou um forte déficit em 1975 (12% do PIB), resultando em hiperinflação.

Já o segundo período, segundo os autores, vai de 1977 a 1982, em que ocorreu na Argentina um processo de abertura comercial e ao mercado de capitais internacional, ocorrendo conjuntamente uma desregulamentação do mercado financeiro. Esse conjunto de fatores fizeram com que o governo passasse a aumentar seu financiamento por meio de dívidas no mercado internacional. No final desse período, a crise bancária e uma crise no balanço de pagamentos forçou o governo a aumentar em muito sua dívida, já que nesse período ele tinha assumido garantir os depósitos privados e uma garantia da taxa de câmbio (esse último como uma política para garantir o funcionamento do regime cambial de minidesvalorizações – *crawling peg*).

Com o grande crescimento da dívida o governo declarou calote unilateralmente em 1982, iniciando o terceiro período apresentado no trabalho (BUERA e NICOLINI, 2010). Esse período vai de 1982 até 1992, em que a economia Argentina se retirou dos mercados de capitais internacionais e houve diversas crises de hiperinflação e no balanço de pagamentos.

A quarta fase (1992-1999) é caracterizada pela recuperação da confiança dos mercados globais, com a Argentina conseguindo se financiar com dívida denominada em moeda estrangeira a taxas de juros mais baixas, também havendo o sucesso da implantação de um *currency board*. Mas mesmo com essas conquistas houveram movimentos de dificuldades, com a crise da dívida mexicana em 1994, e uma crise bancária em 1995.

Por fim a última fase, a partir dos anos 2000, apresentou uma massiva crise em 2001, mas que foi superada com a Argentina apresentando altas taxas de crescimento do PIB, e uma inflação estável e relativamente abaixo dos 15% ao ano.

4.3 CONTEXTO HISTÓRICO ECONÔMICO DA BOLÍVIA³

O período 1975-2017, segundo Kehoe, Machicado e Peres-Cajías (2019) também pode ser dividido em 5: 1960-1977 (mas que será analisado a partir de 1975), 1977-1986, 1986-1998, 1998-2002, e 2002-2017. Essa divisão será utilizada para a contextualização do período estudado.

Em todo o período estudado os autores apontam que a economia boliviana é caracterizada pela grande dependência das exportações, baixo grau de industrialização, a constante capacidade de se financiar externamente aliada a constantes calotes em dívidas externas feitos pelo governo, e grande intervenção do governo seja para promover ou atrapalhar o desenvolvimento econômico.

O primeiro período, 1975-1977, é caracterizado por forte crescimento econômico, com forte crescimento das exportações (puxados pelos aumentos de preços), abundância de financiamentos e crédito externo. Conjuntamente com isso o governo passou a operar cada vez maiores déficits, ao mesmo tempo em que mantinha uma taxa de câmbio fixa, levando o governo a se financiar com empréstimos externos para manter as políticas macroeconômicas e os investimentos em empresas estatais.

³ Para a elaboração do contexto econômico boliviano para o período 1975-2017 foi utilizado o trabalho de Kehoe, Machicado e Peres-Cajías (2019)

No período 1977-1986 com uma recessão global, aumento da taxa de juros, refluxo de capitais internacionais, e redução das exportações resultaram em um período de crise e instabilidade, com instabilidades políticas resultantes do processo de democratização, um aumento explosivo da dívida externa, e hiperinflação causada pelo déficit fiscal que não mais conseguia ser financiado por dívida externa e então era financiado com receitas de senhoriagem.

Já o período seguinte, 1986-1998, foi caracterizado por reformas estruturais nas quais o Estado reorganizou o sistema monetário e cambial (fim da senhoriagem e autonomia do Banco Central), cambial, efetivou a desregulamentação financeira e promoveu a redução da participação do Estado na economia (incluindo privatizações), fazendo a mudança para um sistema de mercado conduzido por empresas nacionais e internacionais. Além disso o governo reestruturou a dívida externa, reduzindo em muito a dívida pública, mas ainda deu calote em parte dessa dívida. Essas reformas resultaram na volta do crescimento econômico mesmo que não muito forte, no controle da inflação, no equilíbrio externo e na redução do déficit público.

Entre 1998-2002 ocorreu um período de crise na economia boliviana, resultado de piora nos termos de troca, queda das exportações, e redução do crédito internacional. Esses fatores resultaram em problemas na dívida pública, forte crescimento do déficit público, redução do crescimento, alto desemprego, e uma crise financeira. Por causa desses problemas a Bolívia conseguiu auxílio financeiro do FMI por meio de redução da dívida, mas que teve pouco efeito.

No ano de 2002 até 2005 houve grande instabilidade política e social, mas obteve exportações crescentes de gás natural para o Brasil a partir de 2003. A partir de 2005, com a eleição de Evo Morales, ocorreu uma mudança de visão, com o Estado assumindo a condução da economia, nacionalizando os setores de energia, petróleo e gás e telecomunicações. Nesse período o ciclo de alta do preço das commodities resultou em grande crescimento econômico e acúmulo de reservas, e a Bolívia ainda se beneficiou nesse período com o perdão de parte de sua dívida externa multilateral.

4.4 CONTEXTO HISTÓRICO E ECONÔMICO DO BRASIL

O Brasil no período estudado viveu uma ditadura militar (1964-1985) e posteriormente um regime democrático que ainda perdura, em que é estruturado pela Constituição de 1988, e como mostra o trabalho de Gárcia, Guíllen e Kehoe (2014), o

Brasil no período estudado passou por diversos problemas monetários e fiscais, sendo a hiperinflação o mais famoso e estudado deles.

No início da nossa série, o Brasil saía do período do milagre econômico, em que houve forte crescimento do PIB alimentado pelo gasto público em obras de infraestrutura e o endividamento público, possibilitado pelas reformas nos anos 1960 que introduziram o Banco Central, e a criação de dívida interna, mas a indexação dessa dívida geraria no futuro grandes problemas inflacionários (García, Guillen e Kehoe, 2014). Em 1973 houve o choque do petróleo, que gerou graves problemas para o Brasil que importava praticamente todo seu petróleo, e assim o Brasil enfrentava o risco de entrar em recessão.

Para combater esse risco o governo apostou em dobro no gasto público, criando um grande programa de obras públicas financiadas pelo endividamento público externo, que era possível graças a grande liquidez do mercado internacional (García, Guillen e Kehoe, 2014). Entre 1970-1985 a inflação crescia constantemente por causa da pressão inflacionária dos dois choques do petróleo (1973 e 1979), e o aumento do número de reajustes por ano resultaram uma inflação crônica crescente (García, Guillen e Kehoe, 2014).

Já na década de 1980, a inflação atingiu patamares crônicos, em que houve uma mudança da atuação do governo: de promotor do crescimento para controlador da inflação. Assim, foram feitos vários planos de estabilização para conter a inflação, sendo eles: Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Arroz-com-Feijão, Plano Verão, Plano Collor I e II (García, Guillen e Kehoe, 2014). Todos eles se caracterizaram por serem heterodoxos, ou seja, usavam inovações de política econômica como congelamento de preços, e até contenção de depósitos e poupança (plano Collor). Nenhum deles conseguiu controlar a inflação, resultando que a década de 1980, por não apresentar crescimento e até passar por uma recessão, ser conhecida como a “década perdida”, e gerando no início da década de 1990 forte inflação.

Só em 1994, com o plano Real, a inflação foi controlada, sendo utilizadas medidas ortodoxas como redução do déficit fiscal, política monetária restritiva, e uso de âncora cambial, junto com medidas heterodoxas como o uso da perfeita indexação da economia e o uso de duas moedas simultâneas. O plano se mostrou eficiente ao conter a inflação e melhorar o quadro fiscal, mas resultou em uma explosão da dívida pública, em problemas no balanço de pagamentos e aprofundou o movimento de desindustrialização do país.

O período pós plano real foi caracterizado por baixa inflação, mantida graças a políticas fiscais saudáveis (por meio de superávits primários), e ao regime de metas de

inflação. Além disso, o ciclo de alta do preço das commodities resultou em uma fase de crescimento para o Brasil, sendo mantido mesmo na crise de 2008 graças a um amplo projeto de gastos públicos (consubstanciado, entre outros, por ações como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o programa Minha Casa Minha Vida).

Entretanto é preciso ressaltar que os gastos do governo vêm crescendo constantemente em nível e em proporção do PIB, sendo apenas mantida uma política fiscal responsável graças ao aumento da carga tributária, revelando a política fiscal brasileira como incapaz de ajustes por parte das despesas.

4.5 CONTEXTO HISTÓRICO ECONÔMICO DO CHILE

O Chile, durante o período estudado (1975-2017), passou por dois regimes políticos: o da ditadura militar comandada pelo general Augusto Pinochet, que durou de 1973 a 1990, e a do regime democrático posterior que existe desde 1990. Além disso, como mostrado por Caputo e Saraiva (2014), a história econômica do Chile em igual período, passou por diversos problemas, entre eles alta inflação, dívida externa, recessão e crise bancária.

Caputo e Saraiva (2014) apontam em seu trabalho que a partir de 1974, após anos de alta inflação (que chegou a atingir a casa dos três dígitos) causada, principalmente, por expansão monetária (resultado de grandes déficits públicos não financiados por dívida), o governo federal chileno começou a adotar uma forte política fiscal restritiva com o objetivo de reduzir o déficit público e, assim, retomar o controle da emissão monetária. Todavia, tal esforço estabilizador foi inicialmente prejudicado pela crise internacional do petróleo. Com a crise do petróleo, em 1975, o preço do barril de petróleo quadruplicou de valor, enquanto que o cobre, principal produto de exportação chilena, perdeu 50% do seu preço. Ou seja, a economia chilena sofreu forte deterioração em seus termos de troca, com impactos negativos na balança comercial e em toda a economia. Ademais, como significativa parcela da arrecadação fiscal do governo chileno se vinculava à comercialização do cobre, ocorreu queda na arrecadação tributária, o que dificultou alcançar o objetivo de reduzir o déficit público. Assim, com todos esses fatores a economia chilena entrou em recessão (13% de queda do PIB real em 1975), mas a inflação não cedeu possivelmente devido ao forte crescimento da emissão de moeda (*high-powered money*).

Após isso, o governo militar em 1976 e 1977 tentou controlar o aumento de preços, e para isso fez uso de um regime cambial de minidesvalorizações, que depois resultou em um regime de câmbio fixo adotado em 1979. O governo conseguiu estabilizar a economia, que retomou o crescimento econômico. Porém, o boom de crescimento se deu por causa do aumento do endividamento externo já que as minidesvalorizações tornaram vantajoso esse tipo de endividamento, levando os bancos e empresas a se endividarem externamente, enquanto o setor público seguiu na contramão reduzindo sua dívida em proporção do PIB (Caputo e Saraiva, 2014).

Esse aumento do endividamento atrelado a uma desregulamentação financeira levou a um boom de crescimento entre 1979 e 1981, seguida de uma forte recessão e crise bancária em 1982-1983 (Caputo e Saraiva, 2014). Mas com a saída de capitais e aumento da taxa de juros internacional ocorreu o fim do sistema de taxa de câmbio fixa em 1982, o que, junto com o fim da indexação salarial, resultou em uma forte crise, já que a depreciação da moeda levava a uma explosão da dívida privada externa e à quebra do sistema bancário chileno (Caputo e Saraiva, 2014).

Para tentar salvar seu sistema bancário, o governo por meio do Banco Central assumiu para si as dívidas dos bancos, provendo a liquidez e subsídios para a liquidação deles. Isso resultou em fortes perdas para o Banco Central, tanto que em 1985 suas perdas foram o equivalente a 18% do PIB. Para que não houvesse pressão inflacionária, além de assinar um acordo com o FMI, o Tesouro cedeu ao Banco Central títulos de longo prazo indexados para financiar todo esse plano de recuperação (com prazos de 27 anos), o que impediu que o plano fosse financiado com senhoriagem e gerasse inflação (Caputo e Saraiva, 2014).

Com esse plano de recuperação o Chile impediu de dar calote da dívida privada das empresas e bancos, mas isso aumentou sua dívida pública de longo prazo. Tal plano gerou uma exigência de responsabilidade fiscal para o pagamento futuro dessa dívida, que teve o resultado de o governo Pinochet e todos os 7 governos democráticos eleitos no período implantarem a responsabilidade fiscal, fazendo em todo esse intervalo de tempo (1990-2010) superávits primários. Isso foi possível por causa da implementação da regra fiscal de superávit ciclicamente ajustado feita em 2001, permitindo que o governo fizesse uma política fiscal anticíclica e pudesse arrecadar o dinheiro necessário para pagar sua dívida (Caputo e Saraiva, 2014).

4.6 CONTEXTO HISTÓRICO E ECONÔMICO DA COLÔMBIA⁴

Segundo Perez-Reyna e Osorio-Rodríguez (2016), a história econômica da Colômbia concernente à política monetária e fiscal pode ser dividida em três períodos, a partir da década de 1960: 1963-1975, 1976-1991 e 1991-2017.

No período de 1963-1975 a principal fonte de financiamento foi a dívida externa, resultado de um forte período inflacionário que precedeu esse período (inflação causada por emissão monetária), gerando no governo a consciência da necessidade de outras formas de financiamento. Nesse período os déficits eram relativamente pequenos, mas crescentes (alcançando o máximo de 1,24% do PIB), por causa de um aumento de gastos maior que o crescimento das receitas obtidas pelo imposto de renda (na tentativa de reduzir a dependência do governo nas receitas obtidas com a exportação de café).

Além disso o Banco Central também assumiu a função de Banco de Desenvolvimento, já que não havia um mercado financeiro desenvolvido na Colômbia, o que resultava na ausência de títulos de longo prazo. Assim, os setores econômicos passaram a depender de empréstimos do Banco Central, que apesar da política monetária expansionista, não gerou aumento de inflação, mesmo ela estando em patamares altos (de dois dígitos).

Porém, no fim desse período, o governo quis combater os déficits por meio de redução nas isenções tributárias para grandes empresas. Como considerava que a inflação era causada pela dívida externa ele passou a emitir dívida pública interna, gerando dependência de empréstimos do Banco Central.

Já no período de 1976-1991 há três momentos distintos: forte crescimento econômico, crise e recuperação do crescimento. Como o café era o principal produto de exportação da Colômbia nesse período, o forte aumento dos preços do café resultou em um período de rápido crescimento (via exportações). Entretanto em 1982 ocorreu uma crise financeira, mas que logo se reverteu em crescimento devido ao preço favorável do café.

Com relação à inflação nesse período, ela persistia graças a constante depreciação do peso frente ao dólar (mesmo com forte entrada de divisas devido às exportações). Com taxas de juros crescentes no mercado internacional, que dificultaram o financiamento por

⁴ Esse trabalho de Perez-Reyna e Osorio-Rodríguez (2016) será utilizado para a elaboração da contextualização histórica da Colômbia

dívida, e com o controle do Banco Central pelo governo a emissão monetária foi utilizada para financiar os déficits crescentes do setor público.

Já no período de 1991 a 2012 foram estabelecidas diversas mudanças institucionais, causadas pela promulgação de uma nova constituição em 1991, tornando o Banco Central autônomo, cujo único objetivo era combater a inflação (impedindo seu uso para financiar o governo via emissão monetária), e obrigou o governo central a dividir receitas com os governos regionais para eles proverem bens e serviços públicos. Esses dois fatores resultaram na migração do financiamento via emissão monetária para dívida pública, e o aumento de gastos do governo, do tamanho do Estado e gerou maiores déficits primários.

Com a crise dos países emergentes em 1997 e aumentos nas taxas de juros internacionais a Colômbia entrou em uma recessão de 1998 a 2002 e teve de negociar um financiamento com o FMI. Esses acontecimentos geraram um processo de redução da dívida externa (e substituição da dívida interna) e redução dos juros da dívida pública e da inflação.

A partir dos anos 2000 houve um forte crescimento da economia colombiana, mas que não foi acompanhado por déficits crescentes graças a implementação de uma regra fiscal em 2003. Esta regra restringia a política fiscal a um horizonte de 10 anos e impunha um teto de dívida, medidas que contribuíram para políticas fiscais responsáveis.

4.7 CONTEXTO HISTÓRICO E ECONÔMICO DO PARAGUAI⁵

Durante o período dos anos 1970 até 1980, o governo paraguaio apresentava um crescimento dos gastos (principalmente por causa das empresas estatais) e seus déficits eram financiados pelo Banco Central e por financiamento externo. Charotti, Valdovinos e Soley (2019) relacionam a inflação desse período aos déficits do governo, com exceção de três anos (1973, 1974, 1979), em que o a crise do petróleo e o aumento do preço dos produtos importados (que constituíam grande parte da cesta do índice de inflação) levaram a um aumento da inflação. Com relação ao setor externo esse período foi caracterizado pelo aumento de reservas, principalmente pela entrada de capitais gerada da construção da usina de Itaipu.

⁵ Para a elaboração do contexto econômico para o Paraguai no período estudado foi utilizado o trabalho de Charotti, Valdovinos e Soley (2019) como referência.

Já no período 1981-1990, com a redução da entrada de capitais devido ao fim da construção da usina hidrelétrica de Itaipu e pressões comerciais negativas vindo do Brasil e Argentina, ocorreu uma desaceleração do crescimento econômico, levando o governo a aumentar seus déficits por meio de investimentos públicos para retomar o crescimento econômico, utilizando financiamentos externos e imposto inflacionário.

Para pagar o serviço de sua dívida estrangeira o governo utilizava suas reservas internacionais enquanto o Banco Central as utilizava para manter a paridade cambial (dado o financiamento inflacionário), mas esses dois movimentos geravam pressão sobre o regime de câmbio fixo. Para aliviar a pressão sobre o câmbio foi implantado um sistema de câmbio múltiplo, que basicamente levava o Banco Central a subsidiar as importações do setor público. A consequência das diversas políticas nesse período foi, ao final da década, forte desvalorização da moeda, queda das reservas, aumento da dívida externa, e aumento da inflação.

De 1989 a 1992 houve o processo de redemocratização do Paraguai, com a implementação de uma nova constituição em 1992. Esta incluía uma forte desregulamentação, incorporando princípios de livre mercado e a autonomia do Banco Central.

Juntamente com esse processo foi feita uma reforma tributária, reajuste dos gastos públicos em investimentos, aumento de tarifas e uma renegociação da dívida, transformando a dívida externa em interna. Também tiveram reformas na política monetária e no regime de câmbio, com o Banco Central tendo de seguir metas para agregados monetários e permitindo a taxa de câmbio flutuar, sendo permitida a intervenção apenas em caso de variações muito bruscas e crise no balanço de pagamentos. Por fim houve desregulamentação do sistema financeiro.

Como resultado dessa política ocorreram superávits fiscais até 1997, mas mudanças no cenário externo e uma crise financeira reduziram o crescimento, consequentemente os impostos e o resultado fiscal. Essa crise levou a uma queda do PIB per capita de forma consecutiva até 2002 e o governo ficou sem recursos, tendo que dar calote nas dívidas com bancos multilaterais.

Por fim, de 2003 até 2017 foram implementadas reforma previdenciária, tributária, limitações no endividamento externo, pagamento dos atrasos na dívida externa, além da transição de política de metas de agregados monetários para metas de inflação e a implementação de uma regra de responsabilidade fiscal. Essa lei de responsabilidade fiscal estabelecia: um limite de 1,5% do PIB para o déficit fiscal anual, que a média do

déficit fiscal (medida em três anos) não poderia ultrapassar 1% do PIB no ano, que os gastos públicos só poderiam crescer em valores reais 4% ao ano, e a proibição do aumento do salário público sem um aumento do salário mínimo.

Nesse período houve baixa inflação e superávits primários até 2012, quando o aumento de salários no setor público resultou em déficit e deterioração da performance fiscal. Com relação a dívida externa, os superávits fiscais reduziram a relação dívida pública/ PIB até 2012, mas a partir daí a tendência se reverteu, já que o governo passou a se financiar com emissão de títulos no exterior.

4.8 CONTEXTO HISTÓRICO E ECONÔMICO DO PERU⁶

Segundo Vega e Martinelli (2018) a história econômica peruana foi caracterizada por ciclos de exportações de produtos primários desde a independência, com oligarquias familiares locais controlando a vida econômica do país (as vezes em conjunto com capital estrangeiro) e a política por meio das forças armadas. Esse processo durou até a década de 1960.

Essa concentração de poder levou o Estado peruano a ser um Estado fraco, com pouca capacidade de arrecadação e de controle sobre a própria prestação de serviços públicos (VEGA E MARTINELLI, 2018). Isso mudou com a urbanização do Peru e crescimento de movimentos reformistas, que ajudaram a eleger Fernando Belaúnde.

No período da administração Belaúnde (1963-1968) ocorreu um processo de centralização do controle financeiro do setor público, juntamente com planos de investimentos em infraestrutura, saúde e educação. Mas sem o apoio do Congresso para aumentar os impostos ou conseguir financiamento de longo prazo, o governo aumentou os gastos de forma que o Banco Central (Banco de la Nación) aumentasse o crédito doméstico, algo que, com uma taxa de câmbio fixa resultou em aumento de inflação e queda nas reservas de moeda estrangeira, cujo fim foi uma crise do balanço de pagamentos em 1967.

Com as crises econômicas no fim do governo Balaúnde e outros fatores políticos um golpe militar foi dado em 1968, resultando em um governo militar cuja primeira fase (1968-1975) levou a uma grande ampliação do papel do Estado na economia, nacionalizando diversos setores, e implementando um processo de industrialização por

⁶ Para a elaboração do contexto econômico do Peru no período estudado (1975 a 2017) foi utilizado o trabalho de Vega e Martinelli (2018) como referência para a contextualização histórica.

substituição de importações. Esse processo de substituição das importações fechou a economia, seguindo caminho contrário ao que a literatura indica como melhor (mostrado capítulo 2) para o desempenho fiscal: a abertura econômica.

Nesse período, 1968-1975, o déficit público aumentou muito, sendo financiado por receitas inflacionárias e dívida externa. No fim desse período, com uma forte queda do preço de suas exportações sem desvalorização cambial, dificuldades no balanço de pagamentos tiveram de ser enfrentadas.

Essa crise resultou em um golpe dentro do regime, iniciando a segunda fase do regime militar peruano (1975-1980), cujo governo implementou uma política de estabilização com apoio do FMI. Parte do plano consistia na adoção do sistema de flutuação da taxa de câmbio e fortes cortes de gastos, esses últimos cuja impopularidade pavimentou o caminho para a elaboração de uma nova constituição e a volta da democracia em 1980.

Em 1980 Fernando Belaúnde voltou a presidência (1985-1985), e como no seu primeiro governo os gastos aumentaram, sendo os déficits financiados por nova dívida externa. Mas choques adversos a partir de 1982 no mercado de capitais internacionais, e a crise climática causada pelo El Niño de 1982 e 1983, levou o governo a recorrer a corte de gastos, moratória em dívidas e o uso de senhoriagem cujo resultado foi alta inflação no período (100% em 1983 e 165% em 1985).

Em 1985 foi eleito Alan García, cuja administração (1985-1990) implementou planos heterodoxos para combater a inflação. A lógica por detrás do plano era que a inflação dos bens manufaturados era causada pelo aumento dos custos, e como a indústria possuía capacidade ociosa bastaria aumentar a produção para reduzir os preços. Assim foram tomadas medidas de controle de preços e congelamento da taxa de câmbio juntamente com aumento do crédito e redução dos pagamentos de dívida externa. No começo houve melhora do PIB e da inflação, mas de maneira temporária.

Entretanto a inflação voltou e as reservas internacionais se esgotaram, que resultou em uma tentativa do governo de nacionalizar o sistema bancário (mas sem sucesso) e desvalorizar massivamente a taxa de câmbio. Mas essas medidas não tiveram efeito, e no final da gestão García o Peru alcançou a hiperinflação.

Com o fim da administração García, Alberto Fujimori se elegeu, um *outsider* eleito em um momento de grande turbulência política no Peru, com violência perpetrada pelas milícias armadas e a descrença na política tradicional. Para controlar a inflação, o governo implementou uma política de estabilização baseada em uma âncora monetária e

câmbio administrado, juntamente com a desregulamentação da economia e a redução do Estado como ator econômico.

Em 1993 a Constituição foi alterada, de forma que o Congresso perdeu grande parte decisória sobre os gastos públicos e a autonomia do Banco Central foi garantida. O resultado do plano de estabilização foi a redução da inflação (e o fim do imposto inflacionário), normalização das contas externas e estabilidade macroeconômica.

O período posterior (pós 2000) foi marcado pela estabilidade econômica, inflação baixa e boas condições de financiamento externo, resultado de avanços institucionais conquistados anteriormente juntamente com apoio popular e uma administração eficiente.

4.9 CONTEXTO HISTÓRICO E ECONÔMICO DO URUGUAI⁷

Segundo Marandino e Oddone (2019) a história do Uruguai nesse período estudado pode ser dividida em dois períodos: 1974-1990 e 1991-2017. No primeiro período o Uruguai estava sobre o comando de um governo civil-militar, e entre 1974-1978 houve uma tentativa de melhora do setor externo juntamente com a abertura da economia Uruguaia. Isso foi feito por meio de liberalização financeira, maior integração comercial com Brasil, e promoção de exportações. Nesse período a inflação média anual era de 62,7%, algo resultado de amplos déficits fiscais (5% do PIB na média nesse período) que eram em sua maioria financiados por senhoriagem.

A seguir houve uma tentativa de controle da inflação por meio de um regime cambial de *crawling peg*, que teve sucesso em reduzir a inflação. Mas esse regime cambial, juntamente com a forte demanda agregada (causada pelo estímulo da desregulamentação financeira), resultou em fortes perdas na conta corrente da balança de pagamentos, chegando a -10.7% em 1982.

Com a crise do balanço de pagamentos e a queda de reservas, o governo abandonou o plano de estabilização e deixou o câmbio flutuar, gerando uma depreciação do peso em relação ao dólar de 149% e a inflação mais que dobrou (20,5% para 51,5%). Devido a liberalização financeira grande parte do setor privado tinha aumentado suas dívidas em moeda estrangeira. Assim essa depreciação resultou em problemas de insolvência e consequentemente em uma crise bancária.

⁷ O trabalho de Marandino e Oddone (2019) é a referência utilizada para a contextualização histórica e econômica do Uruguai.

Como o setor público oferecia antes da crise garantias de pagamento para depósitos, o Banco Central assumiu as dívidas dos bancos, transformando grande parte da dívida privada em dívida pública.

A partir de 1982 houve um processo de reestruturação de dívida, resultando em forte crescimento da relação dívida/PIB (chegando à 122% em 1985), principalmente por causa da desvalorização do peso que aumentava o valor em pesos da dívida externa. Após 1986, passado o governo civil-militar, a economia se recuperou com forte crescimento gerado por boas condições externas, sendo acompanhado de responsabilidade fiscal. Mas essa recuperação foi revertida pela piora no setor externo em 1988, que aliada a grandes déficits, resultou na volta da inflação em patamares próximos de 90% em 1989.

No período pós 1991 diversas reformas foram implementadas dentro do setor público para melhorar as contas públicas e reduzir a senhoriagem, e juntamente com um plano de estabilização a economia uruguaia viveu um período de crescimento nos anos 1990. Mas isso foi interrompido em 2002 por causa da crise argentina, que levou a uma corrida aos bancos e crise bancária no Uruguai.

Essa crise bancária forçou o Uruguai a uma série de reformas que retiraram rapidamente o país da crise. Depois de 2003 houve um grande período de crescimento econômico (2004-2014), causado pelo ciclo de alta nos preços das commodities, acesso a crédito pelos mercados emergentes no mercado internacional, e pelas reformas adotadas nesse período pelo governo.

Entretanto essa fase chegou ao fim, conforme os autores, por causa da redução dos superávits primários e inflação acima da meta dada pelo banco central, que é a característica do Uruguai pós 2014.

4.10 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Nesse capítulo foi exposta a história econômica dos países estudados para o período 1975-2017. O capítulo foi dividido em 9 seções (3.2 a 3.9), cada um apresentando o contexto histórico de cada país, sendo os países Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai, respectivamente.

Os diversos contextos históricos apresentados permitem traçar similaridades entre a trajetória desses diversos países, sendo elas: instabilidade política (e ditadura militar), uso de senhoriagem para financiar o gasto público, inflação alta e hiperinflação, forte

endividamento externo e crises cambiais. Assim o período 1975-2017 pode ser considerado um período de várias crises econômicas e políticas para a maioria dos países analisado.

No próximo capítulo será mostrada a evolução dos dados referentes às variáveis apresentadas no capítulo 2, de forma a entender o seu comportamento no período estudado. Essa compreensão será importante para avaliar os resultados econométricos apresentados no capítulo 5.

5 ECONOMIA, POLÍTICA, INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS:1975-2017

5.1 INTRODUÇÃO

Compreender o comportamento das variáveis utilizadas em um estudo é essencial para a boa escolha da metodologia a ser utilizada e para uma análise mais apurada dos resultados da pesquisa. Para esse presente trabalho, o comportamento das variáveis escolhidas ajuda a entender, com a ajuda da revisão bibliográfica (capítulo 1), como elas impactam o desempenho fiscal, e a analisar os resultados econométricos provenientes da estimação do modelo de efeitos fixos.

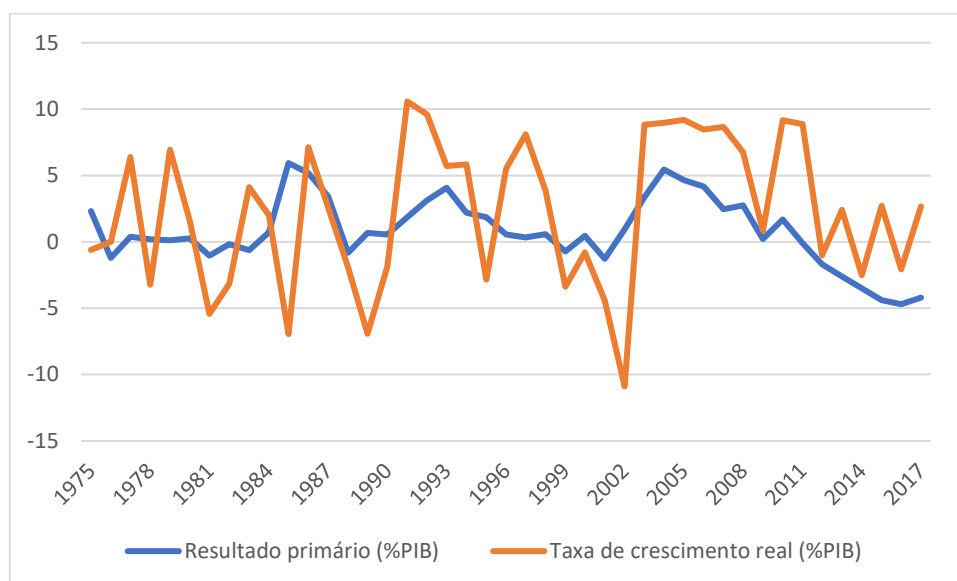
Assim, nas seções abaixo serão apresentados os dados respectivos a cada variável apresentada no capítulo 2. Cada uma corresponde aos dados de um país, e é subdividida em três subseções, cada uma apresentando um tipo de dado: Dados econômicos, dados políticos, e dados de instituições fiscais.

5.2 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DA ARGENTINA

5.2.1 DADOS ECONÔMICOS

Como mostra o gráfico 1, a economia argentina é uma economia bem volátil, com ciclos curtos de crescimento e recessão, sendo seu momento mais intenso foi na crise de 2001, em que a redução real do PIB chegou a mais de 10% em 2002.

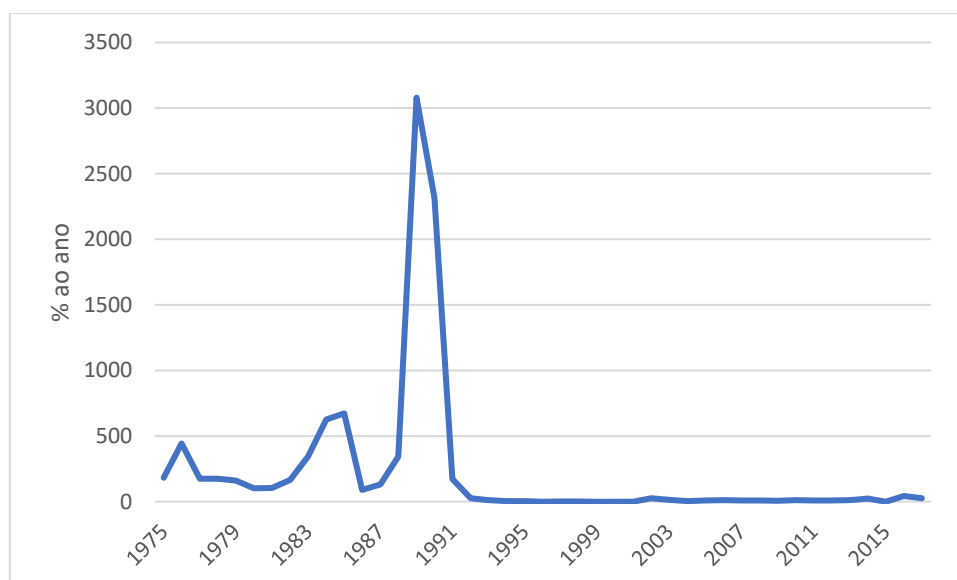
Gráfico 1 – Resultado Primário e crescimento real do PIB para a Argentina (1975-2017)



Fonte: Elaboração própria com base em Binder et al (2013), *Fiscal Monitor* (2019) e *World Bank Open Data* (2019.).

Com relação à performance fiscal o governo apresenta um relativo equilíbrio até 2011, com períodos de déficits em torno de 1% do PIB e momentos de fortes resultados primários, gerando até 5% do PIB de superávit primário. Entretanto a partir de 2011 o resultado primário piora até chegar a déficits primários de 5% do PIB, algo sem precedentes para a Argentina.

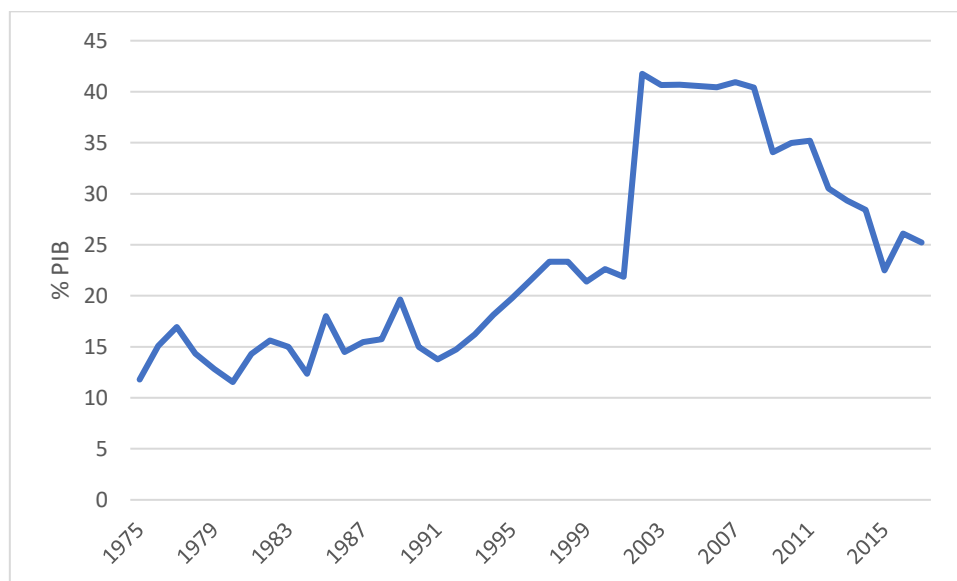
Gráfico 2: Inflação Argentina (1975-2017)



Fonte: Elaboração própria com base em *Federal Reserve Economic Data* (2019), INDEC (2019), *Indexmundi* (2019).

O gráfico 2 mostra a inflação no período estudado, e que até o fim da década de 1980 a Argentina sofria de uma inflação crônica (na casa de dois dígitos), chegando a patamares hiperinflacionários em 1989. Esse problema hiperinflacionário conseguiu ser contido na década de 1990. Já no século XXI a Argentina conseguiu estabilizar sua inflação em no máximo 10% ao ano até 2013, mas a partir de 2014 a inflação voltou a ultrapassar os 20% ao ano.

Gráfico 3: Índice de Abertura Econômica Argentina (Exportações + Importações)



Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

O gráfico 3 apresenta a abertura comercial argentina, e é possível observar como a economia Argentina se abriu para o resto do mundo, em que a corrente de comércio em proporção do PIB cresceu de 13% para em torno de 35%. Durante a crise de 2001 ocorreu forte crescimento do índice de abertura de um ano para outro, possivelmente devido a choques cambiais. Mas a partir de 2002 o processo de abertura se reverteu, com redução do índice à 25% do PIB, algo explicado pela reversão do ciclo das commodities e à crise econômica brasileira, já que o Brasil é o principal parceiro comercial argentino.

5.2.2 DADOS POLÍTICOS

A Argentina é um país de sistema de governo presidencialista, no qual o Congresso possui duas casas legislativas (Câmara dos deputados e Senado). A Argentina foi governada por militares no período de ditadura que durou de 1977 a 1983, em que o

Congresso ficou fechado e a democracia suspensa. Na Argentina as entidades subnacionais possuem autonomia tributária, fiscal e regulatória.

Tabela 1: Variáveis políticas da Argentina

Variáveis Políticas		
Sistema de governo	Período de vigência regime militar	Controle pelo governo de todas as casas legislativas relevantes
Presidencialista	1977-1983	Sim, no período 1984-1999, 2006-2008

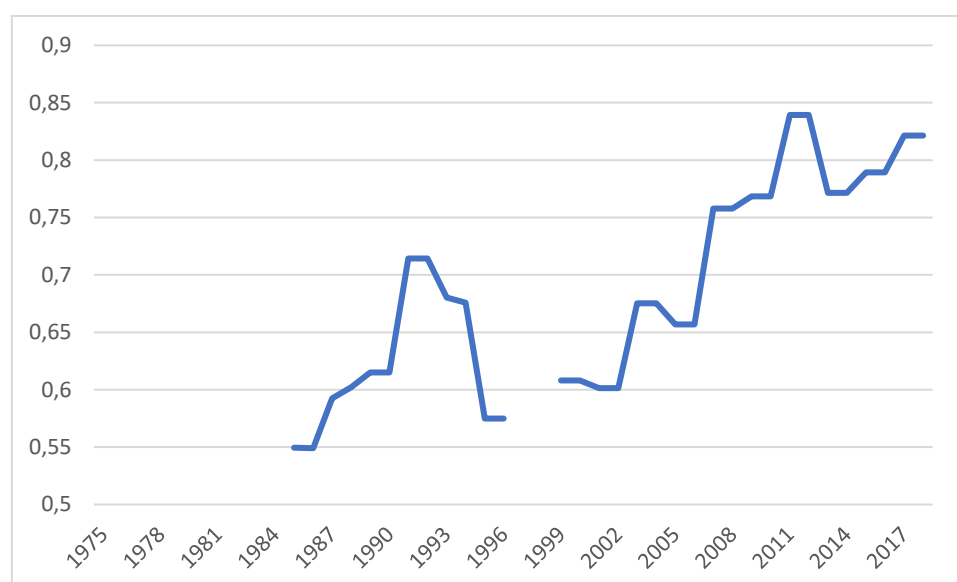
Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Tabela 2: Autonomia dos entes subnacionais na Argentina

Variáveis Políticas
Autonomia fiscal, tributária e regulatória de governos subnacionais
sim

Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Gráfico 4: Índice de fragmentação na Câmara dos deputados (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Com os dados disponíveis acerca da fragmentação na câmara dos deputados argentina, representados no gráfico 4, é possível observar que desde 1985 há uma tendência de forte crescimento da fragmentação. Entretanto é preciso ressaltar que dentro dessa tendência ocorreram movimentos de crescimento e queda da fragmentação, bem exemplificado no período 1986 a 1995.

5.2.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS

Segundo Abuelafia et al (2005), o processo orçamentário argentino é dividido entre a formulação dentro do Executivo e a aprovação dentro do Congresso. A primeira fase é bem centralizada, sendo a sua elaboração concentrada no ministério da Economia e na Secretária nacional de orçamento, mas quem é o agente central na decisão sobre como o orçamento será elaborado é o presidente, sendo apenas restrito pelas leis, organismos internacionais e pressões políticas. Já o Congresso na fase de aprovação tem o poder de debater o orçamento, fazer mudanças e até retirar itens do orçamento, mas está sujeito a vetos presidenciais (que podem ser superados com maioria qualificada).

Como os autores mostram, o processo orçamentário no executivo é fortemente centralizado nas mãos do presidente, o que faz com que haja na Argentina uma instituição fiscal do modelo de delegação (nesse caso em que o presidente “delega” para si mesmo o principal poder de decisão).

Segundo o *Fiscal Rules Dataset* (FMI, 2019), a Argentina introduziu regras fiscais de gastos e de resultado fiscal em 1999 (com vigência a partir de 2000), na forma de uma lei de responsabilidade fiscal. Esta lei determinava que todo o governo era obrigado a equilibrar despesas e receitas, com exceção de investimento em infraestrutura e em projetos financiados pelo IFI. Além disso a lei exigia que os gastos primários não poderiam crescer mais que o crescimento nominal do PIB, ou no máximo permanecer constante em períodos de recessão.

Com relação às províncias (governos subnacionais) a lei estipulava um limite de endividamento em que o serviço da dívida não poderia ultrapassar 15% das receitas correntes após dedução das transferências do governo central. Por fim, foi criado o Conselho Federal de Responsabilidade Fiscal para supervisionar a implementação da lei, com poder de punir quem a descumprisse. A lei ficou vigente até 2009, ano em que o Congresso a revogou.

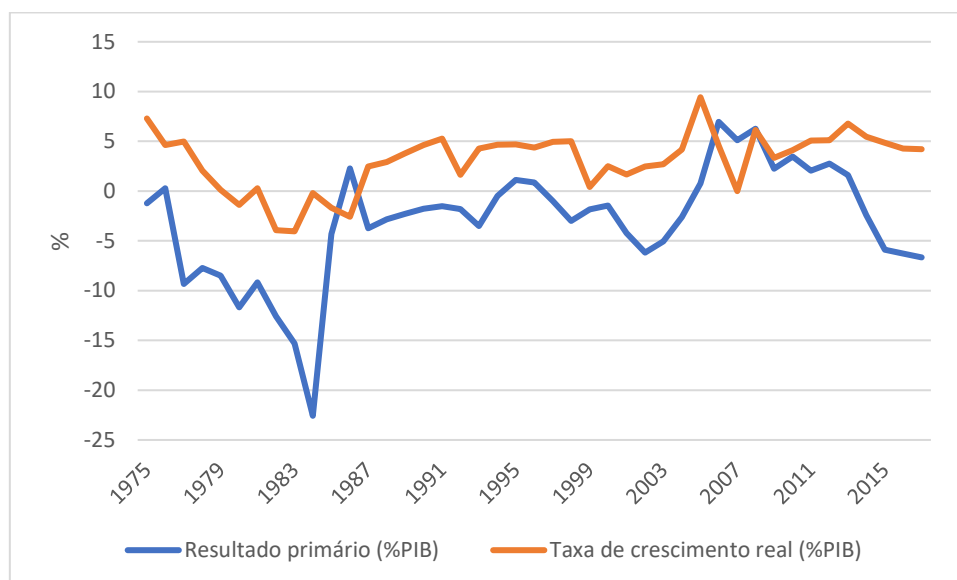
5.3 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DA BOLÍVIA

5.3.1 DADOS ECONÔMICOS

Como o gráfico 5 mostra, a Bolívia apresentou longos ciclos econômicos, com uma crise nos anos 1980 que durou 6 anos (1980-1986) e depois apresentou constante crescimento econômico, só chegando à uma breve estagnação em 2007. Mesmo na crise

de 2008 o país não entrou em recessão, e após 2009 apresentou crescimento na casa dos 5%.

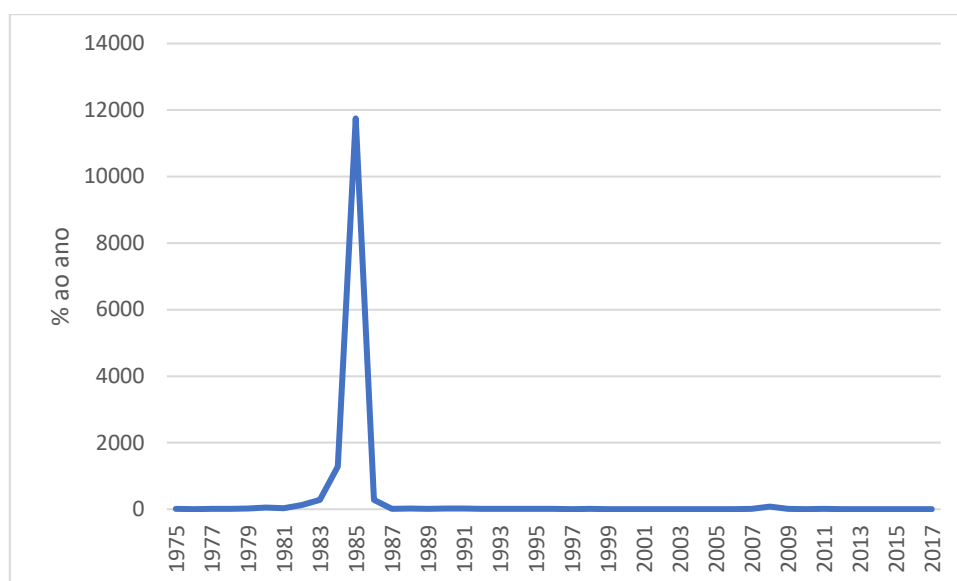
Gráfico 5: Resultado Primário e crescimento real do PIB da Bolívia (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em Binder et al (2013), *Federal Reserve Economic Data* (2019), e *World Bank Open Data* (2019)

Com relação ao desempenho fiscal a Bolívia não apresenta uma boa performance, com o resultado primário deficitário na maioria da série, sendo que em 1984 o déficit chegou a extraordinários 22,58% do PIB, e somente superávits recorrentes a partir de 2005. Entretanto a partir de 2014 houve uma constante piora do resultado primário, chegando até mais de 6% do PIB de déficit primário.

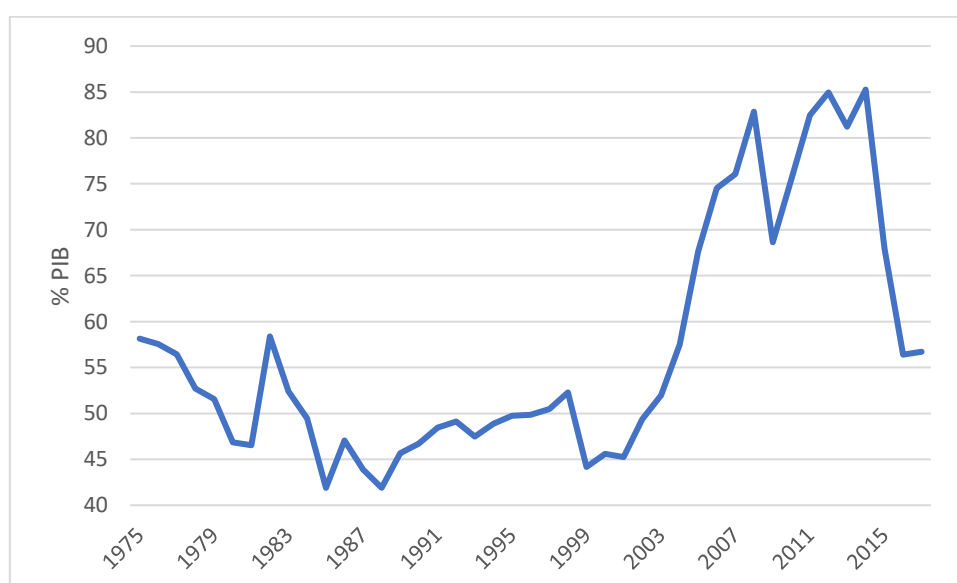
Gráfico 6: Inflação da Bolívia (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

O gráfico 6 indica que durante a maioria da série a inflação boliviana esteve controlada, apenas chegando a patamares de dois dígitos após 1977, e estando em níveis hiperinflacionários entre 1984 e 1985. Posteriormente a inflação permaneceu em dois dígitos até 1993, e depois disso parece que a inflação foi controlada, com apenas alguns episódios de inflação de dois dígitos.

Gráfico 7: Índice de Abertura Econômica Boliviano (Exportações + Importações)



Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

O índice de abertura indica que a economia boliviana sempre possuiu uma economia bem aberta com relação a região, estando sempre acima de 40% do PIB. Mas

nesse período analisado é nítido que há dois movimentos, um de redução no grau de abertura da economia, que ocorre entre 1974 e 1988 e se mantém estável até 2001, e depois um movimento de forte abertura econômica a partir de 2001, com o índice de abertura chegando à 82% do PIB. Na crise de 2008 houve uma forte queda do índice (de mais de 10%), com forte recuperação posterior, chegando ao pico da série de 85,26%. Mas após esse período houve uma forte queda da abertura econômica, chegando à 56,70% em 2017.

5.3.2 DADOS POLÍTICOS

A Bolívia é um país com sistema de governo presidencialista, tendo sido governada por uma ditadura militar entre 1975-1979, e entre 1981-1982. Dentro do sistema político os governos subnacionais não possuem autonomia tributária, fiscal e regulatória.

Tabela 3: Variáveis políticas da Bolívia

Variáveis Políticas		
Sistema de governo	Período de vigência regime militar	Controle pelo governo de todas as casas legislativas relevantes
Presidencialista	1975-1979, 1981-1982	2010-2017

Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

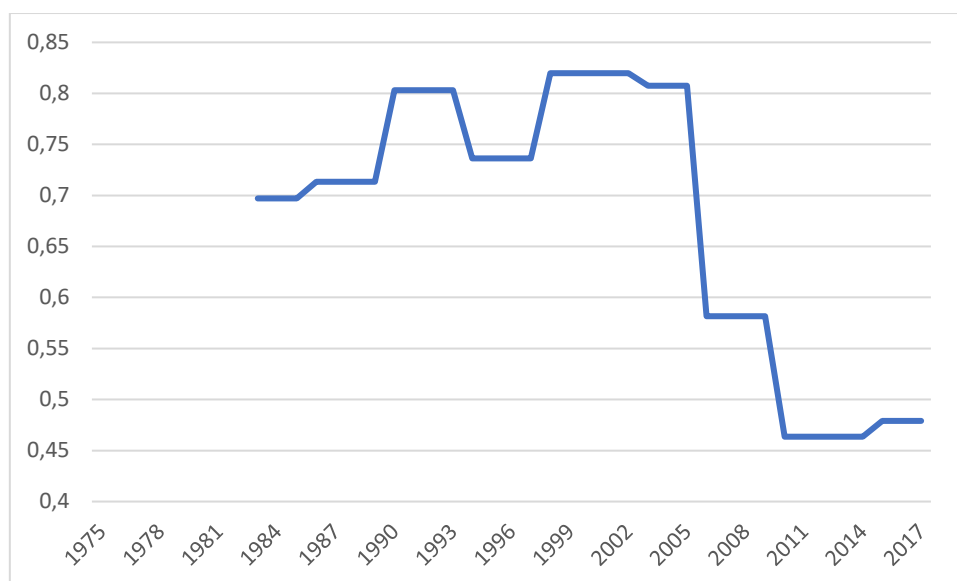
Tabela 4: Autonomia dos entes subnacionais na Bolívia

Variáveis político Eleitorais
Autonomia fiscal, tributária e regulatória de governos subnacionais
não

Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

É importante ressaltar que há um movimento de concentração do controle da câmara baixa e do congresso como um todo no período estudado, com forte redução da fragmentação de 2005 para 2010, e posteriormente a estabilização do índice.

Gráfico 8: Índice de Fragmentação da Câmara baixa na Bolívia (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Esse movimento coincide com o controle pelo governo da maioria das duas casas legislativas, revelando um forte controle do parlamento pelo governo e um processo de concentração no congresso pelo partido governista.

5.3.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS

Segundo o texto de Diaz (2007) o modelo de processo orçamentário boliviano concentra a elaboração e decisão sobre o orçamento na figura do ministro da Fazenda, que tem o poder de elaboração, negociação com os demais ministros e poder de fazer alterações. Assim a instituição fiscal vigente, para o período estudado, na Bolívia é o modelo de delegação.

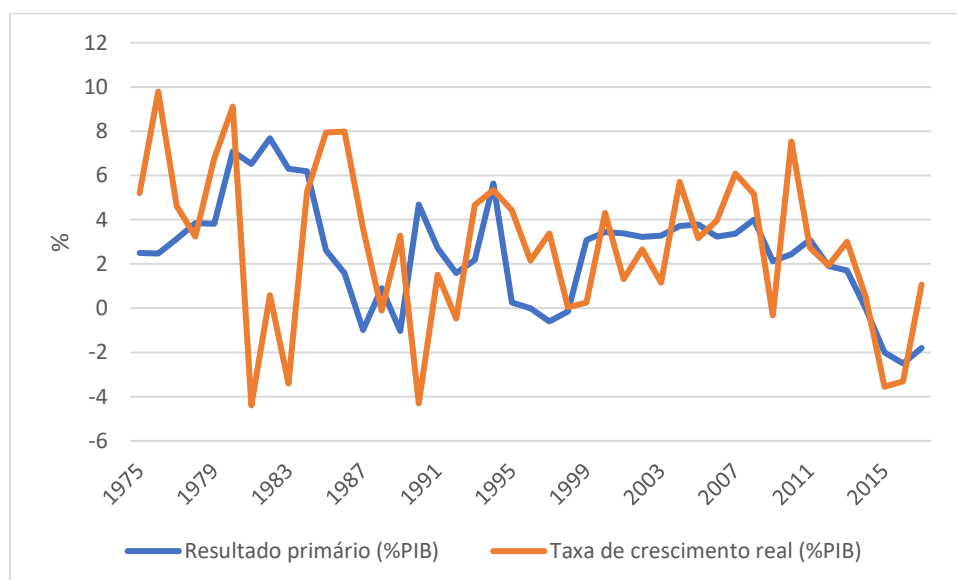
Com relação às regras fiscais, como não há dados sobre regras fiscais da Bolívia no *Fiscal Rules Dataset* (FMI, 2019) e o texto de Diaz (2007) não apresenta a existência de regras fiscais dentro do processo orçamentário boliviano, será considerado que a Bolívia não possui regras fiscais para o período estudado.

5.4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DO BRASIL

5.4.1 DADOS ECONÔMICOS

Os dados sobre resultado primário, crescimento real do PIB e inflação retratam o quadro apresentado por García, Guillen e Kehoe, (2014), um cenário de inflação crônica e hiperinflação até o plano real, crescimento da dívida bruta gerada pelo endividamento externo e pelo plano real, o forte crescimento econômico dos anos 1970, a estagnação dos anos 1980 e 1990 e o crescimento sustentado nos anos 2000. E por fim, confirma o uso do imposto inflacionário e o efeito Oliveira Tanzi inverso para gerar superávits fiscais até o plano real, e posteriormente o uso de ajuste fiscal e metas de superávit primário para controle de inflação. Além disso nos anos 2000 o aumento de gastos foi compensado pelo aumento de carga tributária. Abaixo seguem gráficos que mostram tais variáveis:

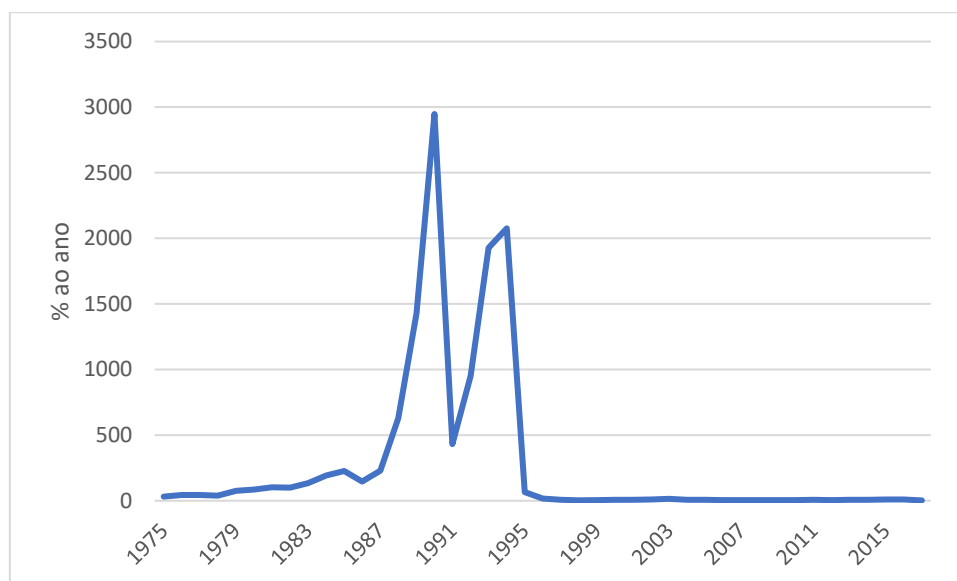
Gráfico 9: Resultado Primário e crescimento real do PIB para o Brasil (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em Binder et al (2013), *Fiscal Monitor* (2019) e *World Bank Open Data* (2019).

A variável de crescimento econômico é volátil ao longo do período, com frequentes momentos de forte crescimento se alternando com recessões. Com relação ao resultado primário é preciso destacar que até 1994 o governo fazia uso do imposto inflacionário para alcançar resultados primários, e após os anos 2000 os resultados primários foram principalmente obtidos por aumento de receita. Essas duas medidas são as causas dos resultados primários nesse período, com exceção do período do plano real, em que foi feito um ajuste fiscal consistente.

Gráfico 10: Inflação no Brasil (1975-2017)

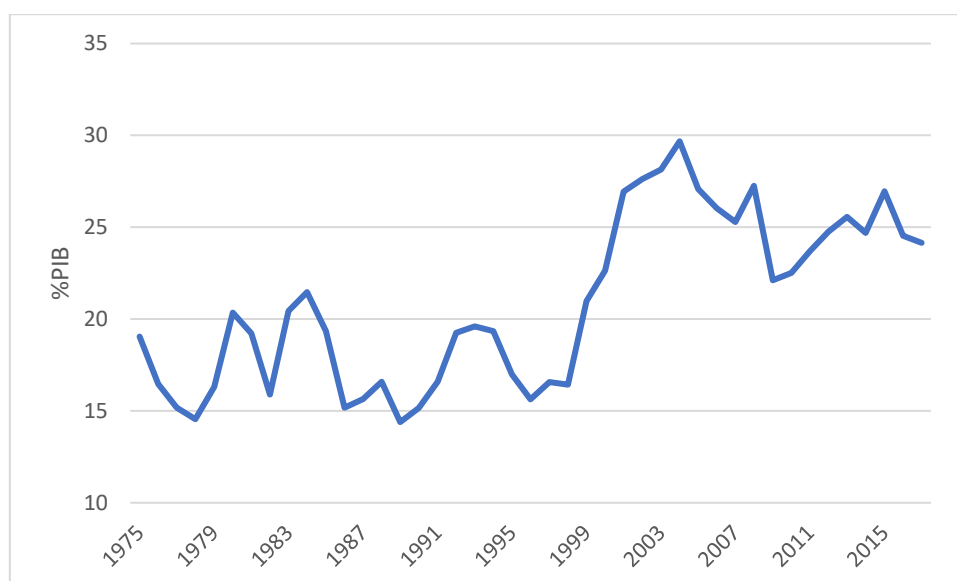


Fonte: elaboração própria com base em Ipeadata (2019) e do *World Bank Open Data* (2019).

O gráfico 10 mostra a inflação no Brasil como uma inflação crônica (de dois dígitos) crescente até o fim da década de 1980, quando há uma explosão da inflação e hiperinflação no Brasil até o plano real, em que ela é controlada, se mantendo no patamar de um dígito desde então.

Outra variável importante é o índice de abertura econômica (indicado no gráfico 11), em que o Brasil se caracterizou pela baixa abertura econômica com relação ao resto do mundo. É importante observar que com o passar das décadas se desenvolveu o processo de abertura econômica, iniciado no governo Collor, com continuação pelo Fernando Henrique Cardoso e que depois se ampliou nos anos 2000. Mas com a reversão do ciclo das commodities ocorreu uma guinada dessa abertura econômica, se fechando até a estabilização do índice nos 25% do PIB.

Gráfico 11: Índice de Abertura Econômica (Exportações + Importações)



Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

5.4.2 DADOS POLÍTICOS

Com relação a esse tipo de variável é preciso ressaltar que o governo brasileiro foi governado por militares em grande parte do período estudado (1964-1985), em que o presidente militar era eleito pelo Congresso para dar uma aparência de democracia ao governo. Assim, diferente de outros países nesse período, o Congresso ficou aberto, mas sua função era apenas chancelar o que o Executivo determinava, sendo esse capaz de cassar mandatos de congressistas e até fechar o congresso, e a oposição quando permitida possuía quase nenhum poder. Assim, as variáveis para o Congresso nesse período serão alteradas para captar as características desse governo militar.

Com relação às variáveis políticas o sistema durante todo o período analisado foi presidencialista, com o Congresso possuindo duas casas (Câmara dos deputados e Senado).

Tabela 5: Variáveis políticas para o Brasil

Variáveis Políticas		
Sistema de governo	Período de vigência regime militar	Controle pelo governo de todas as casas legislativas relevantes
presidencialista	1964-1985	Não houve em todo o período

Fonte: elaboração com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

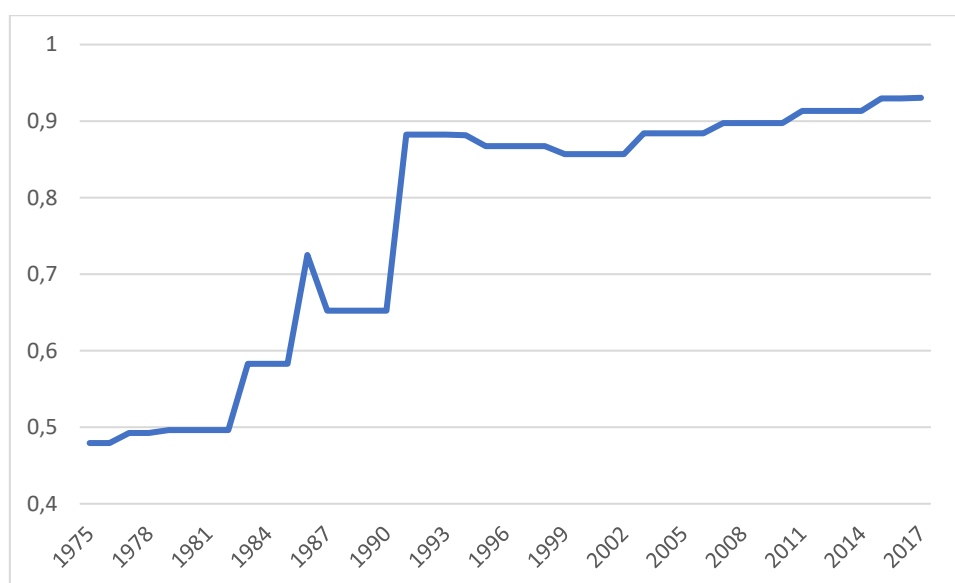
Como indicado nas tabelas 6, o governo brasileiro é caracterizado por um sistema federalista, em que as entidades subnacionais possuem autonomia fiscal, tributária e de legislar, sendo as entidades subnacionais os estados da federação.

Tabela 6: Autonomia dos entes subnacionais no Brasil

Variáveis político Eleitorais
Autonomia fiscal, tributária e regulatória de governos subnacionais
Sim

Fonte: elaboração com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Gráfico 12: Índice de Fragmentação para a Câmara Baixa no Brasil (1975-2018)



Fonte: elaboração com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

É importante observar que diferente de outros países estudados, o Brasil possui um Congresso muito fragmentado, ocorrendo desde o fim do regime militar uma crescente fragmentação na câmara dos deputados. Uma consequência dessa fragmentação é que em todo o período o governo não conseguiu o controle nas duas casas legislativas, o que dificulta grandes reformas constitucionais pelo governo.

5.4.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS

Segundo Blöndal, Goretti e Kristensen (2003), o processo orçamentário brasileiro é caracterizado por ser um processo orçamentário autorizativo, em que o Executivo apresenta uma proposta de orçamento ao Congresso, e o Congresso determina (autoriza) o valor máximo a ser gasto pelo Executivo. Como é um processo autorizativo, o

Executivo pode gastar menos do que permitido pelo Congresso com o uso de decretos presidenciais. Assim, o Executivo tem dominância sobre o Congresso quanto a execução do orçamento. Para impedir um poder absoluto do Executivo quanto a implementação do orçamento, a constituição e legislação (como as prioridades definidas na lei de diretrizes orçamentárias) definem gastos obrigatórios e receitas direcionadas à certos gastos (como saúde e educação), em que os decretos presidenciais não tem poder. Esse processo criou uma grande rigidez do orçamento, em que 90% dos gastos são obrigatórios, e o espaço de ajuste por parte do Executivo acaba ficando nos investimentos e gastos de capital, tornando os investimentos públicos cada vez menores.

Outro fato importante sobre o processo orçamentário é o papel do legislativo no processo orçamentário. Além de autorizar o máximo a ser gasto, que é proposto pelo Executivo, a constituição brasileira impede o Congresso de aumentar o total de gastos, sendo possível fazer emendas de forma a transferir recursos de um programa para outro. Mas, na realidade, o Congresso utiliza uma brecha da constituição que permite que ele aumente o máximo de gasto do governo alterando as previsões macroeconômicas do Executivo para as receitas, o que deu poder para o legislativo de aumentar gastos. Como esse é o único poder de determinar o tamanho do Orçamento e de aumentar os gastos que o Congresso dispõe, ele possui incentivos para aumentar toda vez os gastos do governo, não se preocupando com responsabilidade fiscal. Esse fato fornece uma boa explicação para o aumento constante do tamanho do Estado nas últimas décadas.

Dentro do Executivo, a elaboração do orçamento é extremamente centralizada no ministério do Planejamento, em que o ministro do planejamento tem o poder de determinar como será o orçamento, possuindo mais força que os outros ministros. Assim, fica claro que no Brasil há presente o modelo de delegação definido por Von Hagen (2002).

Com relação às regras fiscais o Brasil apresenta dois tipos de regras fiscais: as regras sobre gastos e regras sobre dívida. Ambas estão contidas na regra de responsabilidade fiscal, que entrou em vigor no ano de 2000 (e ainda está vigente em 2019) como resposta às crises das dívidas dos estados brasileiros e a renegociação da dívida com o governo federal. A lei impõe uma série de controles sobre o governo federal e governos estaduais, como um teto de gastos com folha de pagamento de funcionários (50% da receita corrente líquida para o governo federal e 60% para estados e municípios), impõe que toda criação de gasto permanente deve ser feita apenas se houver aumento de

receita permanente ou corte de gastos e determina que o Senado imponha um teto de endividamento para o governo federal, estados e municípios.

A lei também obriga que o Executivo defina metas para vários anos (o atual e os dois anos seguintes) acerca do resultado fiscal (resultado primário), gastos e dívida. Se não as alcançar são tomadas medidas corretivas, pois se não for cumprida há a condenação por crime de responsabilidade fiscal (que pode resultar em multas e até perda do cargo). Há exceção para o descumprimento da regra em caso de crise econômica e desastres naturais, mas é necessária a aprovação do Congresso.

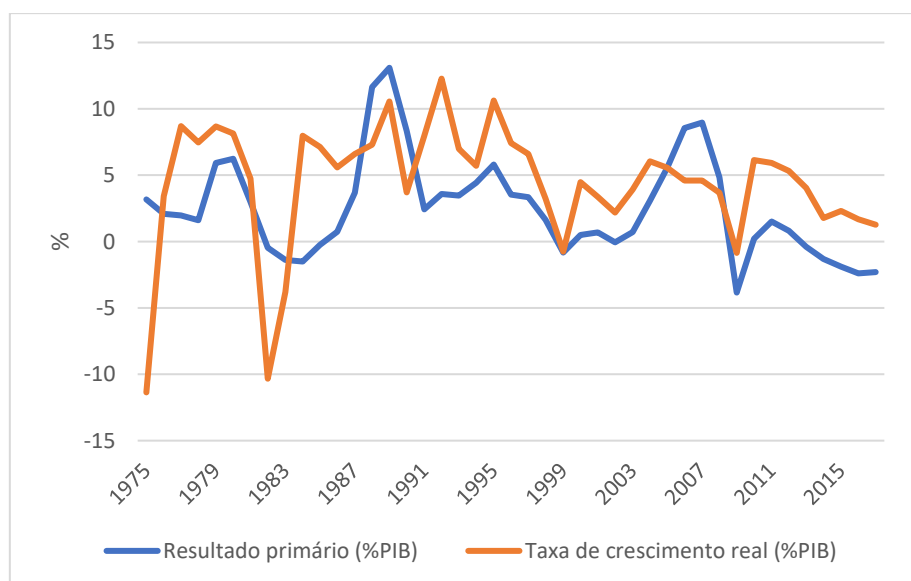
Por fim há a “Regra de ouro” definida na constituição, em que novo endividamento feito pelo governo deve ser pelo menos igual aos gastos com investimento.

5.5 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DO CHILE

5.5.1 DADOS ECONÔMICOS

Os dados chilenos confirmam a narrativa apresentada por Caputo e Saraiva (2014), tanto no aspecto fiscal (resultado primário), quanto em relação a inflação e crescimento real. Mas há outras variáveis importantes a serem analisadas para entender o impacto de instituições e regras fiscais no resultado primário. Elas são: o índice de abertura econômica, variáveis políticas e regras e instituições fiscais.

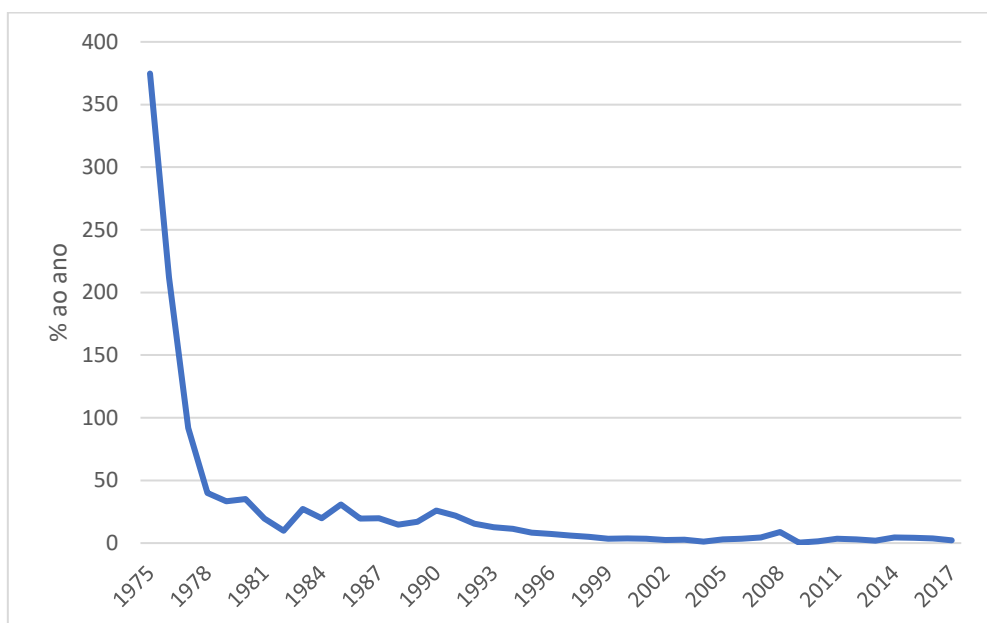
Gráfico 13: Resultado Primário e crescimento real do PIB do Chile (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em Binder et al (2013), *Fiscal Monitor* (2019) e *World Bank Open Data* (2019).

O gráfico 13 ilustra o compromisso do governo chileno ao longo das décadas com o bom desempenho fiscal, já que apenas em poucos momentos o país incorreu em déficit primário, principalmente em momentos de crise. Já o crescimento econômico retrata que a economia chilena apresentou uma trajetória de crescimento sustentado, principalmente após a crise nos anos 1980, e suas duas grandes recessões foram a crise do petróleo (em que o principal produto de exportação chileno, o cobre, perdeu 50% de seu valor, conforme exposto no capítulo 3) e a crise bancária nos anos 1980.

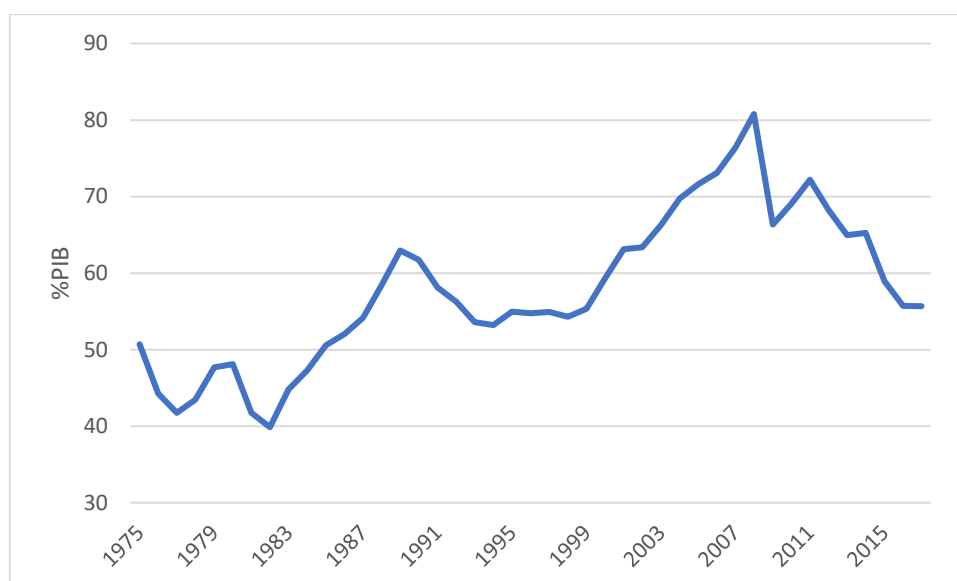
Gráfico 14: Inflação no Chile (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

Já gráfico 14 apresenta o problema inflacionário chileno, que nos anos 1970 chegou a ser uma hiperinflação, mas foi solucionado por meio de políticas de ajuste fiscal e controle monetário. Entretanto seriam necessárias algumas décadas para se alcançar uma inflação de um dígito, só obtida a partir de 1995.

Gráfico 15: Índice de Abertura Econômica (Exportações + Importações)



Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

O processo de abertura do Chile, indicado no gráfico 15, ocorreu devido à abertura comercial e integração no mercado global, que devido a importância da exportação de cobre para a pauta de exportações (e para a economia como um todo) aliado ao ciclo de alta do preço das commodities, resultou na abertura observada entre 1975 e 2008 (de 38,84% a 80,79% do PIB). Entretanto com a reversão do ciclo das commodities, e seu impacto no principal produto de exportação (o cobre), houve reversão dessa abertura, chegando à 55,67% do PIB em 2017.

5.5.2 DADOS POLÍTICOS

O Chile é um país de sistema presidencialista, com duas casas legislativas. O país foi governado entre 1973 a 1990 por uma ditadura militar, cujos impactos são sentidos até hoje, já que a constituição vigente (em 2019) foi elaborada pelo governo militar durante a ditadura.

Tabela 7: Variáveis políticas do Chile

Variáveis Políticas		
Sistema de governo	Período de vigência regime militar	Controle pelo governo de todas as casas legislativas relevantes
Presidencialista	1973-1990	Sim no período de 2002 a 2009

Fonte: elaboração com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

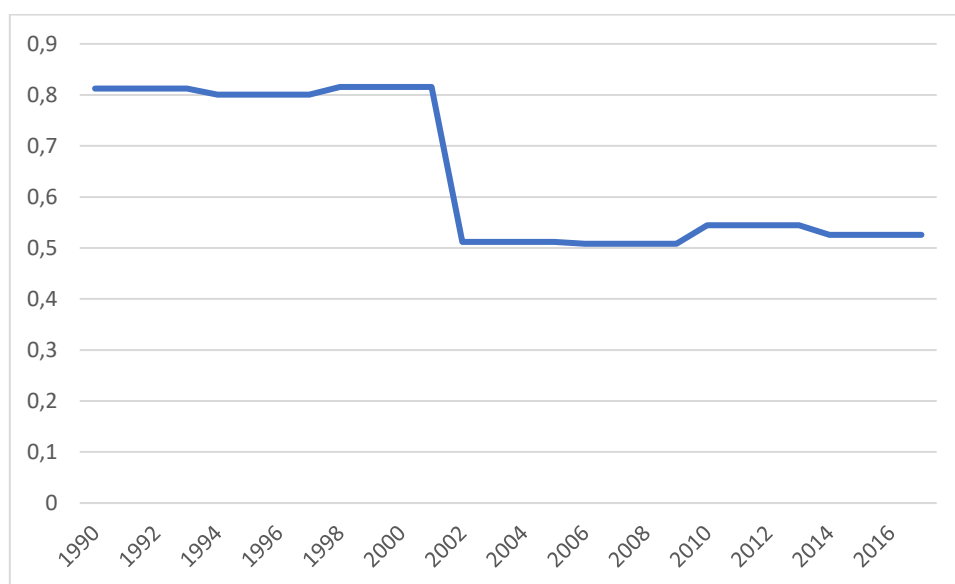
O Chile não é um país federalista, já que seus governos subnacionais não possuem autonomia fiscal, tributária e nem legislativa, como indicado na tabela 8.

Tabela 8: Autonomia dos entes subnacionais no Chile

Variáveis político Eleitorais
Autonomia fiscal, tributária e regulatória de governos subnacionais
Não

Fonte: elaboração com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Gráfico 16: Índice de Fragmentação na Câmara Baixa para o Chile (1975-2017)



Fonte: elaboração com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Com relação à fragmentação o Chile é um dos países que possui o índice mais estável ao longo do período estudado (como representado no gráfico 16). Do começo dos anos 1990 até 2001 a câmara baixa do legislativo apresentou uma fragmentação alta. Mas de 2001 a 2002 o índice despencou, e a partir daí o Legislativo chileno passou a ser bipartidário, se mantendo relativamente estável desde então.

5.5.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS⁸

O processo orçamentário no Chile (definido por suas instituições fiscais) é um processo orçamentário centralizado no executivo, em que elabora o projeto de orçamento,

⁸ Para a definição das variáveis de instituições e regras fiscais foi analisado o processo orçamentário chileno utilizando o texto de Blöndal e Curristine (2005). Já as regras fiscais foram definidas por meio da base de regras fiscais indicada no *Fiscal Rules Dataset* do FMI.

enquanto o Congresso tem poucos poderes para alterá-lo, geralmente apenas confirmando o orçamento do governo.

Dentro do executivo, há instituído como instituição fiscal o modelo de delegação definido por Von Hagen (2002). Assim o processo orçamentário no executivo é centralizado de forma que o presidente delega a elaboração do orçamento ao Escritório de Orçamento, em que seu chefe é escolhido pelo presidente e apenas responde a ele e ao ministro das finanças, mas historicamente sempre foi respaldado por ambos. O Escritório de Orçamento então elabora o orçamento respeitando a regra fiscal de superávit primário ciclicamente ajustado, em que é estabelecido um teto para os gastos. Com esse teto ele divide o orçamento em duas partes.

Na primeira parte da elaboração, o Escritório de Orçamento avalia todos os programas em andamento e avalia seu desempenho, distribuindo os recursos necessários conforme o bom desempenho dos programas, e distribui recursos para despesas obrigatórias definidas em lei e contratos. Esses recursos são repassados unilateralmente para os ministros, que apenas tem o poder de realocar recursos entre setores dentro de seu ministério.

Já na segunda etapa o restante do valor disponível dado pela regra fiscal se torna no Fundo de licitação (*bidding fund*), em que irá fornecer os fundos para novos gastos a serem feitos pelo governo nesse ano. Para ter acesso a esse fundo os ministros preparam propostas com justificativas técnicas para o Escritório de orçamento, e as enviam. Depois o chefe do escritório de Orçamento negocia unilateralmente com cada um dos ministérios acerca dos pedidos, fazendo reuniões com cada um. Por fim o Escritório de orçamento decide quais novos programas serão financiados de acordo com a qualidade das justificativas técnicas e de acordo com as prioridades do presidente.

O Congresso possui poucos poderes com relação ao orçamento, podendo apenas emendar o orçamento de forma a reduzir gastos, sem poder aumentar gastos e nem realocar os recursos entre diferentes programas. Assim o processo orçamentário é extremamente concentrado no Executivo.

Quanto às regras fiscais, o Chile adota a regra de superávit primário ciclicamente ajustado (que entrou em vigor em 2001), em que o resultado fiscal tem de atingir metas determinadas pelo crescimento econômico de longo prazo, ou seja, se a economia está acima do nível potencial de longo prazo o governo deve apresentar um superávit nominal, e se estiver abaixo do nível potencial ela deve apresentar um déficit nominal. Até 2017 a

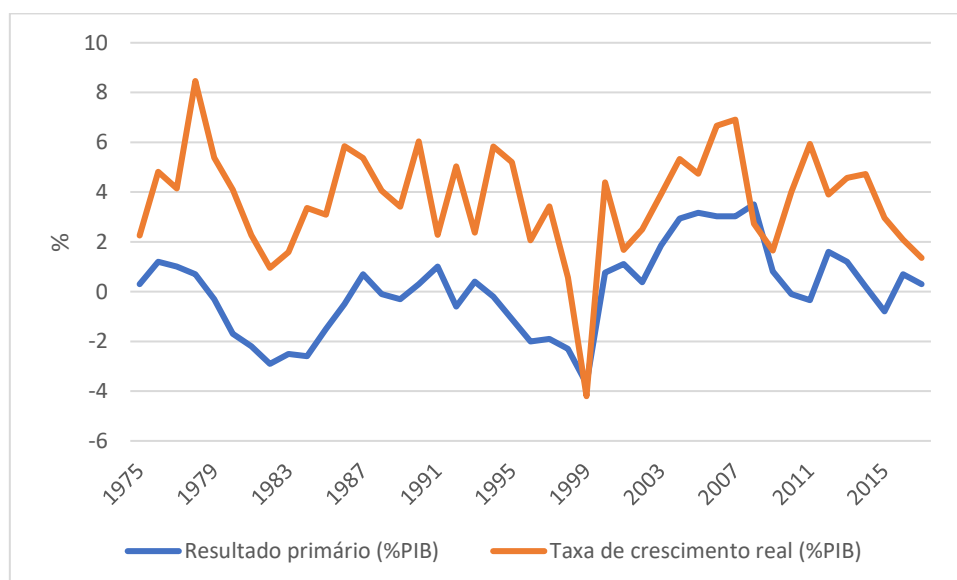
regra continuava vigente, como indicado pelos trabalhos de Lledó et al (2017) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2019).

5.6 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DA COLÔMBIA

5.6.1 DADOS ECONÔMICOS

O cenário revelado pelas variáveis econômicas analisadas (Resultado primário, inflação e índice de abertura econômica) é um cenário que retrata o quadro apresentado por Perez-Reyna e Osorio-Rodríguez (2016). Abaixo serão mostradas cada variável estudada e o que ela indica.

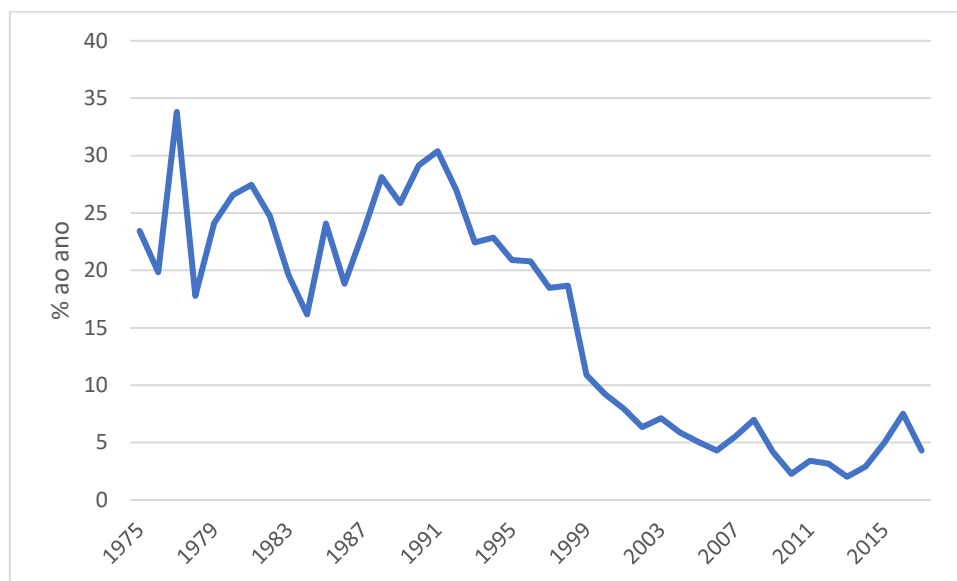
Gráfico 17: Resultado Primário e crescimento real do PIB para a Colômbia (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em Binder et al (2013), *Fiscal Monitor* (2019), e *World Bank Open Data* (2019).

A Colômbia apresentou um crescimento econômico consistente ao longo do período estudado (como representado no gráfico 17), entrando apenas no quadro recessivo durante a crise econômica no fim dos anos 1990. Outro fator relevante consiste no resultado primário acompanhar o movimento do crescimento econômico. Isto é um indicativo de que a política fiscal é contra cíclica, mas que houve mudança a partir dos anos 2000, em que os superávits passaram a ser consistentes ao longo do tempo.

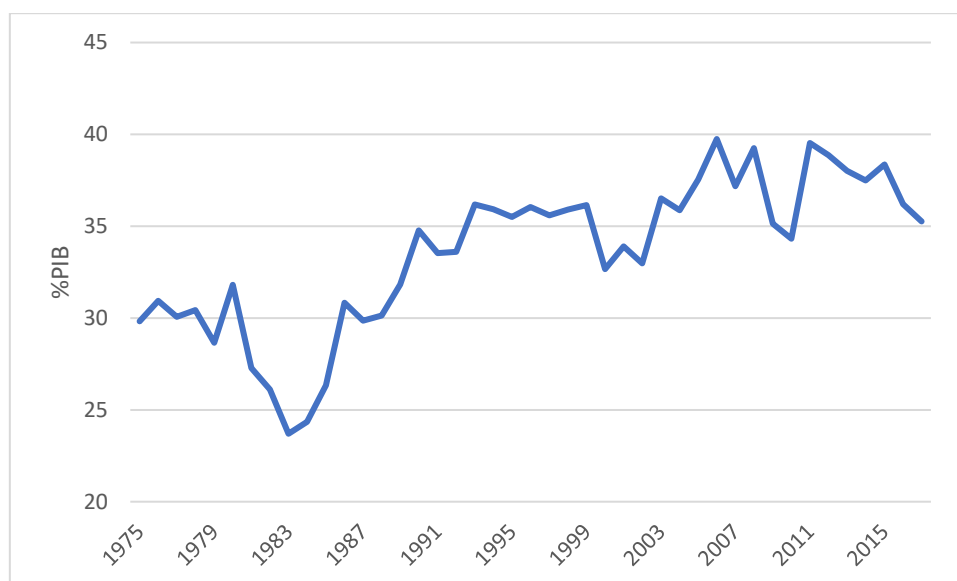
Gráfico 18: Inflação na Colômbia (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

O gráfico 18 revela que, apesar da inflação alta, a Colômbia não alcançou a hiperinflação vivenciada por seus vizinhos na América do Sul. Outro fato nítido é que com a independência do Banco Central em 1991 garantida pela nova constituição ocorreu uma queda constante da inflação, já alcançando patamares de um dígito após 1999.

Gráfico 19: Índice de Abertura Econômica (Exportações + Importações)



Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

O índice de abertura econômica mostra que a economia colombiana se abriu ao mercado internacional no período analisado, mas não de uma maneira intensa, com o índice de abertura crescendo de 30% para 35,26% do PIB. É preciso ressaltar que a queda do índice entre 1980 e 1983 foi causada pela crise financeira colombiana, esta derivada da crise da dívida dos países latino americanos.

5.6.2 DADOS POLÍTICOS

A Colômbia tem um sistema presidencialista, e diferente de alguns de seus vizinhos, ela não viveu uma ditadura militar em nenhum momento no período analisado. O congresso é bicameral, e as províncias possuem autonomia fiscal, tributária e legislativa.

Tabela 9: Variáveis políticas da Colômbia

Variáveis Políticas		
Sistema de governo	Período de vigência regime militar	Controle pelo governo de todas as casas legislativas relevantes
Presidencialista	nenhum ano de vigência	Sim, no período 1975-1982

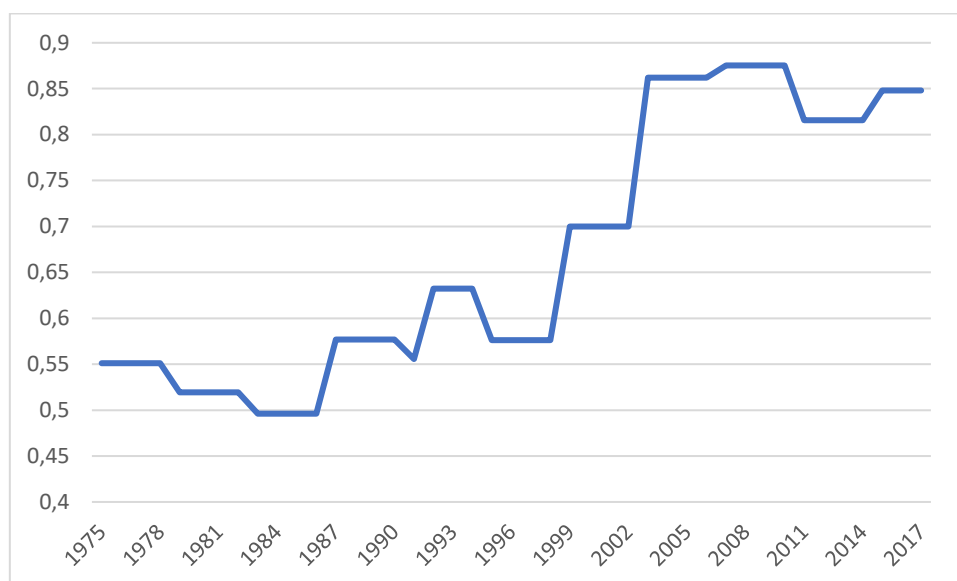
Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Tabela 10: Autonomia dos entes subnacionais na Colômbia

Variáveis político Eleitorais
Autonomia fiscal, tributária e regulatória de governos subnacionais
sim

Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Gráfico 20: Índice de fragmentação para a Colômbia (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

É importante observar que, como indicado no gráfico 20, a fragmentação na Câmara Baixa aumentou significativamente no período estudado, o que explica por que o governo só possuiu maioria qualificada em todas as casas legislativas relevantes no período 1975-1982, o período com menor fragmentação.

5.6.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS

Na Colômbia, segundo Ayala e Perotti (2000), o processo orçamentário ocorre em duas fases: a preparação que ocorre no Executivo, e a aprovação que acontece no Congresso. No Executivo, o responsável pela elaboração do orçamento corrente é o Ministério das Finanças, enquanto o responsável pelo Orçamento de Investimentos é do Departamento Nacional de Planejamento. Isso, segundo os autores, resulta em uma descentralização do processo orçamentário.

Assim, essa configuração de descentralização não pode caracterizar as instituições fiscais da Colômbia como de delegação, pois essa pressupõe um ministro das finanças forte a quem o chefe de governo delega todo o poder orçamentário, e nem de contrato, pois esse pressuporia a formação de acordo entre diversos partidos que formam o governo, o que não é o caso. Assim será considerado que a Colômbia não possui instituições fiscais (de delegação).

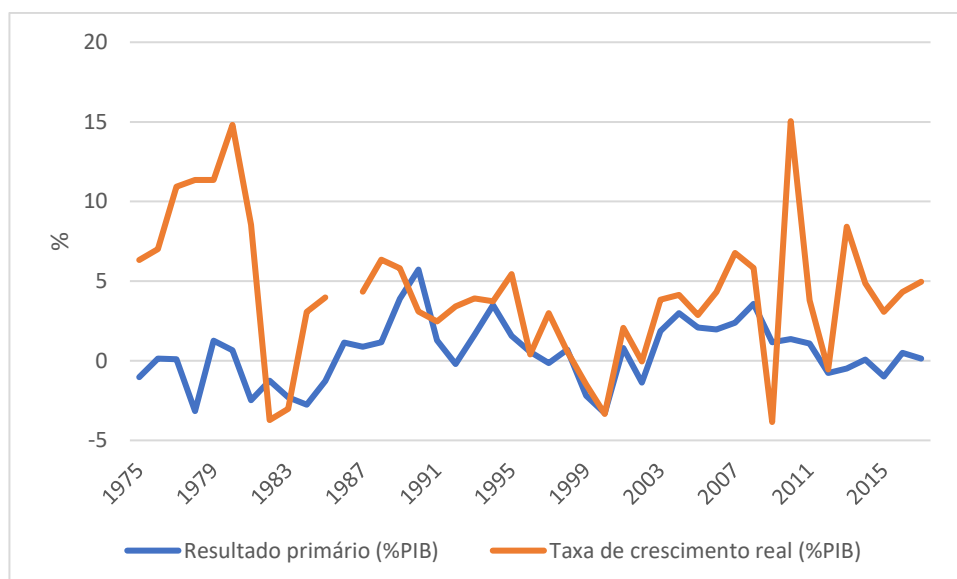
Com relação as regras fiscais com base no *Fiscal Rules Dataset* (FMI, 2019) e nos trabalhos de Lledó et al (2017) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2019), a Colômbia apresente dois tipos de regras fiscais: de gasto e de resultado fiscal. Em 2000 foi implementada a regra de gasto que limita os gastos correntes do governo central. Já em 2011 foi adotada uma regra de resultado fiscal semelhante à do Chile, em que são determinadas metas para déficits ciclicamente ajustados. Ambas as regras estiveram vigentes até 2017.

5.7 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DO PARAGUAI

5.7.1 DADOS ECONÔMICOS

O gráfico 21 apresenta como o crescimento econômico do Paraguai passou por diversos momentos de alta e recessão, com dois períodos de crescimento muito forte (1977-1980, e 2010), e períodos de recessão (1982-1983, 2000 e 2009), com uma pequena redução do PIB em 2012.

Gráfico 21: Resultado Primário e crescimento real do PIB do Paraguai (1975-2017)

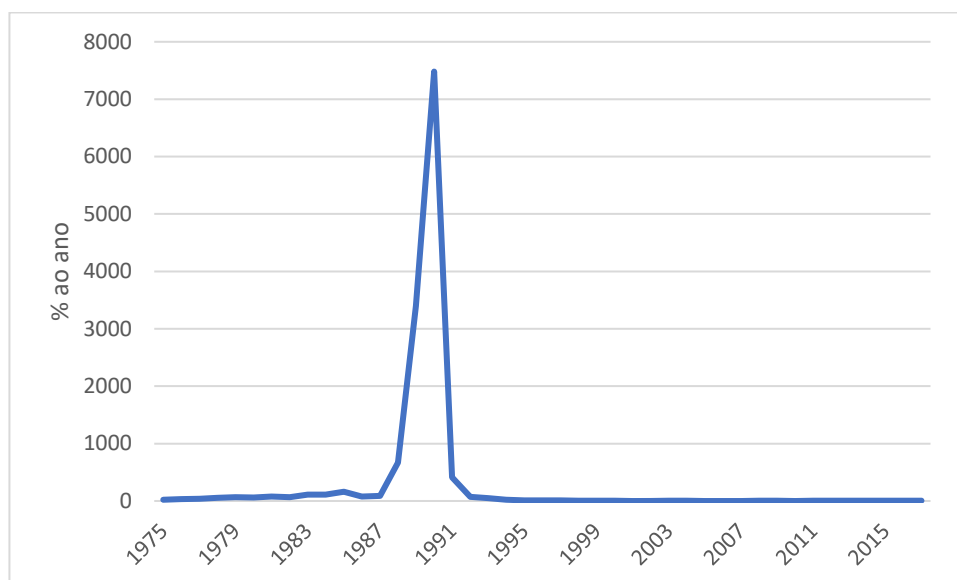


Fonte: elaboração própria com base em Binder et al (2013), *Federal Reserve Economic Data* (2019), e *World Bank Open Data* (2019).

É preciso apontar que o Paraguai demonstrou crescimento muito volátil a partir de 2008. Quanto ao resultado primário é claro sua característica contracíclica a partir de 1985, com o resultado primário acompanhando ainda que não perfeitamente o

crescimento econômico real. Mas a partir de 2008 essa relação é perdida, o resultado primário se deteriora até estabilizar em torno de 0%.

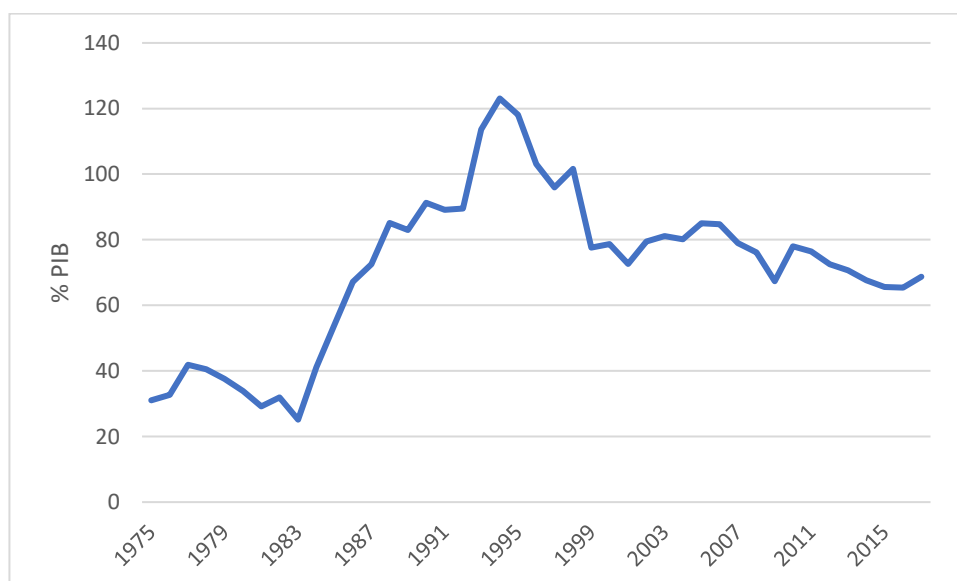
Gráfico 22: Inflação para o Paraguai (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

O Paraguai entre 1974 e 1986 sofreu com inflação acima de dois dígitos, e entre 1987 e 1991 ocorreu hiperinflação (como é possível observar no gráfico 22). Após isso a inflação de dois dígitos persistiu até 1996, com posterior controle e estabilização.

Gráfico 23: Índice de Abertura Econômica (Exportações + Importações)



Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

Com um dos maiores índices de abertura entre os países estudados, o Paraguai revela dois movimentos, um forte crescimento entre 1975 e 1994, em que se atingiu o pico de abertura econômica (122,08% do PIB), e o de decréscimo de 1994 a 2017, chegando a um valor em 2017 de 68,68% do PIB, valor ainda alto comparado a outros países analisados neste trabalho.

5.7.2 DADOS POLÍTICOS

O Paraguai possui um sistema de governo presidencialista, e foi governado por uma ditadura entre 1975-1993. Como parte desse sistema, as entidades subnacionais não possuem autonomia fiscal, tributária e regulatória.

Tabela 11: Variáveis políticas para o Paraguai

Variáveis Políticas		
Sistema de governo	Período de vigência regime militar	Controle pelo governo de todas as casas legislativas relevantes
Presidencialista	1975-1993	1975-2003; 2014 a 2017

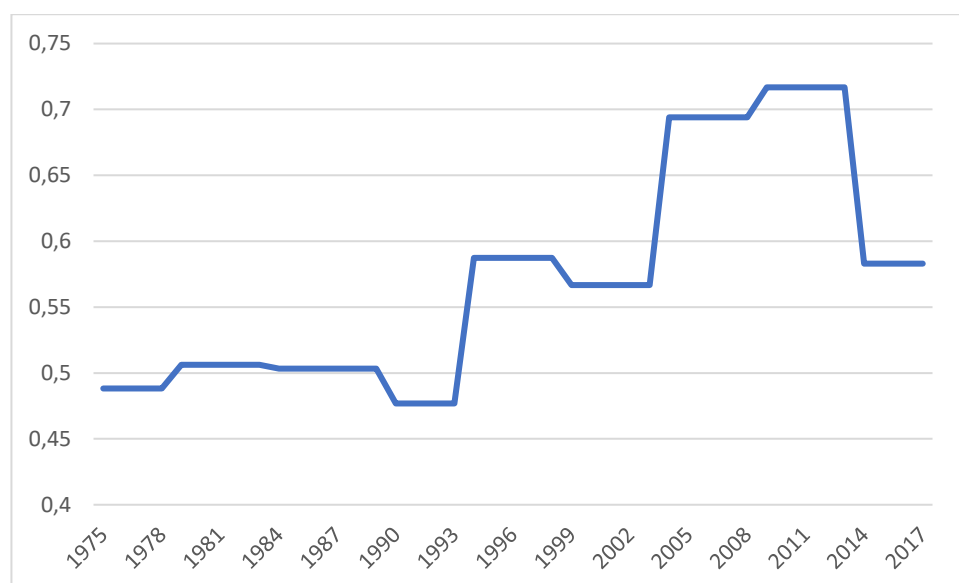
Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Tabela 12: Autonomia dos entes subnacionais no Paraguai

Variáveis político Eleitorais
Autonomia fiscal, tributária e regulatória de governos subnacionais
Não

Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Gráfico 24: Índice de fragmentação da Câmara Baixa para o Paraguai (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Como apresentado no gráfico 24, pode-se observar períodos de baixa e de alta fragmentação na câmara baixa do Congresso, com seu rápido crescimento desde o fim da ditadura militar (1993) até 2013, ocorrendo em dois grandes saltos (1993-1994; 2003-2004). Após esse período uma rápida queda na fragmentação se manifestou de 2013 para 2014, com o índice se estabilizando. É possível analisar que o controle da maioria no Congresso ocorre em todo o período estudado, e o momento em que está ausente coincide com o período 2004-2013, momento de maior fragmentação para o Paraguai. Assim, os dados indicam que, para o Paraguai, a fragmentação e o controle de todas as casas legislativas são correlacionados.

5.7.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS

Como descreve o texto de Molinas e Perez-Liñán (2005), na fase de elaboração do orçamento o ministro das finanças dispõe de bastante força e poder de decisão sobre o orçamento, dessa forma há no Paraguai o modelo de instituição fiscal de delegação.

Segundo Lledó et al (2017), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2019) e o *Fiscal Rules Dataset* (FMI, 2019), o Paraguai apresenta no período estudado dois tipos de regras fiscais: de gastos e de resultado fiscal. Ambas as regras fazem parte da lei de responsabilidade fiscal aprovada em 2013 (mas vigente apenas a partir de 2015), que introduzia um teto para o déficit fiscal de 1,5% do PIB para o governo central e limitava o crescimento real do gasto primário à 4% ao ano. O Congresso poderia

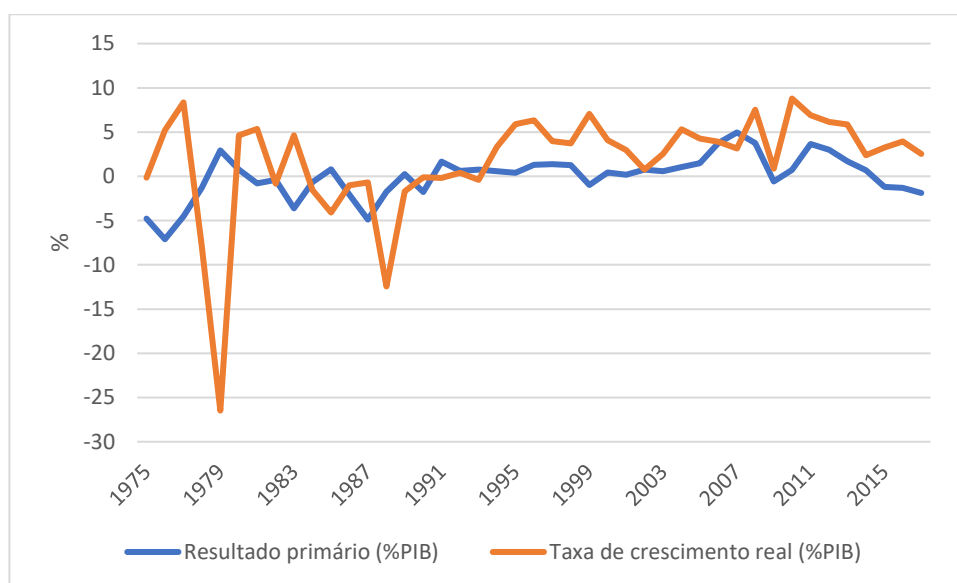
autorizar um déficit fiscal de até 3% do PIB em casos de crise internacional que afetasse a economia doméstica, crise nacional, e crescimento negativo da economia, e o Controlador Geral foi designado responsável por supervisionar a aplicação da lei e possuía poderes de punir quem descumprisse a regra. A lei de responsabilidade estava vigente até 2017.

5.8 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DO PERU

5.8.1 DADOS ECONÔMICOS

No gráfico 25 se evidencia que o Peru viveu momentos de forte crescimento econômico (1975, 1996, 1997, 2008, 2010) e de duas recessões, sendo uma devastadora (1979) em que houve uma queda de mais de um quarto do PIB em um ano. A partir de 1993 houve crescimento sem interrupção, tendo apenas um ano de estagnação (2002).

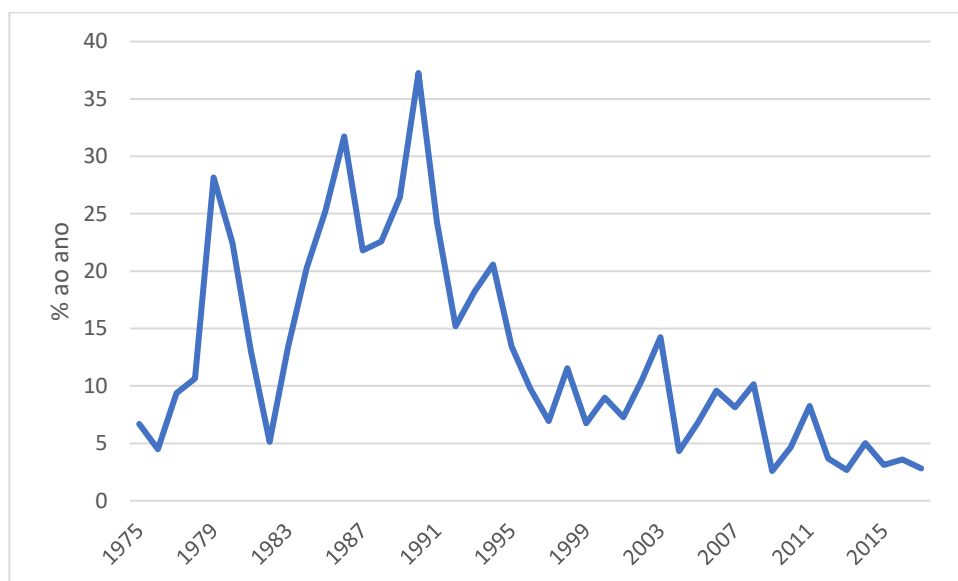
Gráfico 25: Resultado Primário e crescimento real do PIB para o Peru (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em Binder et al (2013), *Fiscal Monitor* (2019), e *World Bank Open Data* (2019).

Com relação ao resultado primário se observam períodos de déficits grandes (5% do PIB), mas o governo peruano conseguiu fazer superávits, principalmente após 2000, mesmo que não tão significantes. A partir de 2011 o resultado fiscal se deteriora, virando déficit a partir de 2014, acompanhando o processo de desaceleração econômica.

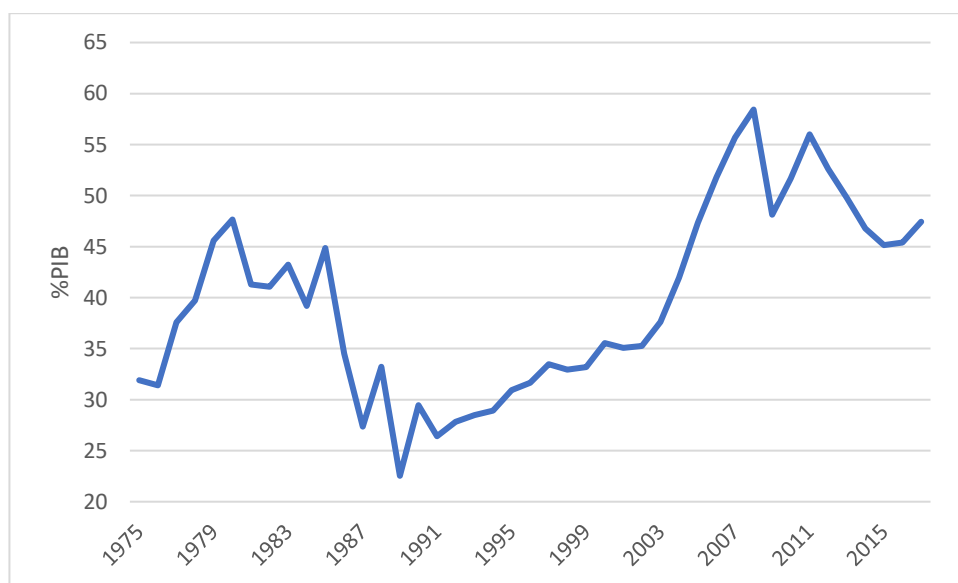
Gráfico 26: Inflação para o Peru (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

Diferente de muitos outros países analisados nesse trabalho, o Peru não sofreu de hiperinflação, mas teve inflação de dois dígitos presente na maioria do período estudado, com grandes oscilações entre 1974 e 1995. Após 1990 houve uma forte queda da inflação (junto com sua volatilidade), alcançando consistentemente a marca de um dígito a partir de 1994 (com apenas três exceções: 1998, 2003, e 2008).

Gráfico 27: Índice de Abertura Econômica (Exportações + Importações)



Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

O índice de abertura revela que apesar do processo de abertura nos anos 1970, ele foi revertido nos anos 1980 até o início dos anos 1990. A partir desse período houve abertura consistente e sustentada, acelerando seu ritmo a partir de 2002. Após 2007, devido à crise e o fim do ciclo das commodities, ocorreu a redução da abertura econômica até 2016, havendo uma pequena recuperação em 2017.

5.8.2 DADOS POLÍTICOS

O Peru possui um sistema de governo presidencialista, em que durante o período de 1975-1984 foi governado por uma ditadura militar. O Congresso peruano possui apenas uma Câmara e como parte de seu sistema político as entidades subnacionais de governo não possuem autonomia fiscal, regulatória e tributária.

Tabela 13: Variáveis políticas para o Peru

Variáveis Políticas		
Sistema de governo	Militar como chefe de governo	Controle pelo governo de todas as casas legislativas relevantes
Presidencialista	1975-1984; 2012-2016	1986-2000

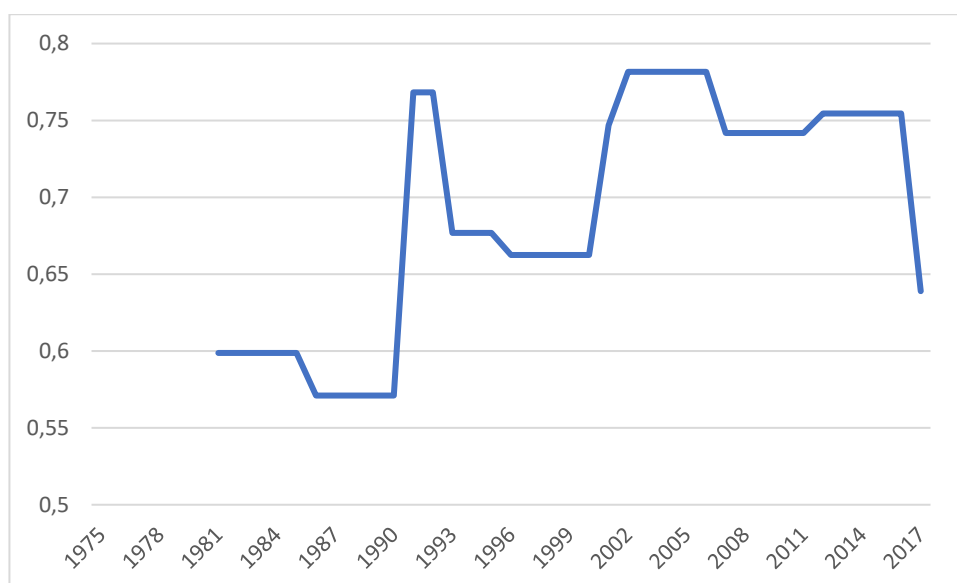
Fonte: Elaboração com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Tabela 14: Autonomia dos entes subnacionais para o Peru

Variáveis político Eleitorais
Autonomia fiscal, tributária e regulatória de governos subnacionais
Não

Fonte: Elaboração com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Gráfico 28: Índice de Fragmentação da Câmara Baixa para o Peru (1975-2017)



Fonte: Elaboração com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

A fragmentação para a câmara baixa no Peru, como em muitos países analisados, cresceu no período estudado. Entretanto tal crescimento não foi linear. Entre 1981 a 2006, houve crescimento da fragmentação, mas com três períodos relativamente estáveis (1981-1990, 1993-2000, e 2002-2006) e dois de crescimento abrupto (1990-1991, 2000-2002), havendo uma queda brusca entre 1992-1993.

Porém depois do pico da fragmentação em 2006 o índice começou a cair, se estabilizando em torno de 0,75 (2007-2016), e uma forte queda em 2017 de aproximadamente 0,12 pontos. Assim os dados indicam que, apesar do crescimento da fragmentação na maioria do período estudado, ele vem sendo revertido de forma abrupta a partir de 2017.

Por fim ao analisar tanto a fragmentação quanto o controle de todas as casas legislativas não é possível correlacionar as duas variáveis.

5.8.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS

Segundo Hallerberg, Scartascini e Stein (2009), o Peru apresenta como instituição fiscal o modelo de delegação, já que seu processo decisório sobre a elaboração do orçamento é centralizado na figura do ministro da Economia e finanças e ele possui poder de elaborar o orçamento, negociar com ministros e com o Congresso acerca do orçamento.

Com relação às regras fiscais, segundo Lledó et al (2017), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2019) e o *Fiscal Rules Dataset* (FMI, 2019), o Peru no período estudado apresentou tanto regras de gasto quanto regras de resultado fiscal e de dívida. A regra de resultado fiscal foi implementada em 2000, estipulando uma meta para o déficit do Setor Público não financeiro. Em 2013 a regra foi alterada, trocando a meta de déficit por diretrizes para o resultado fiscal ciclicamente ajustado.

Já em relação à regra de gasto, a regra entrou em vigência em 2000 e limitava o crescimento real do gasto, com limites de 2% (2000-2002), 3% (2003-2008) e 4% desde 2009. Exceções à regra poderiam ser aplicadas em caso de redução do PIB e emergências declaradas pelo Congresso a pedido do Executivo. A regra foi modificada em 2012 para excluir dos limites gastos em infraestrutura, bens e serviços para programas sociais, e equipamentos para ordem e segurança, e em 2013 foi modificada para que os gastos não pudessem exceder as diretrizes do resultado fiscal ciclicamente ajustado.

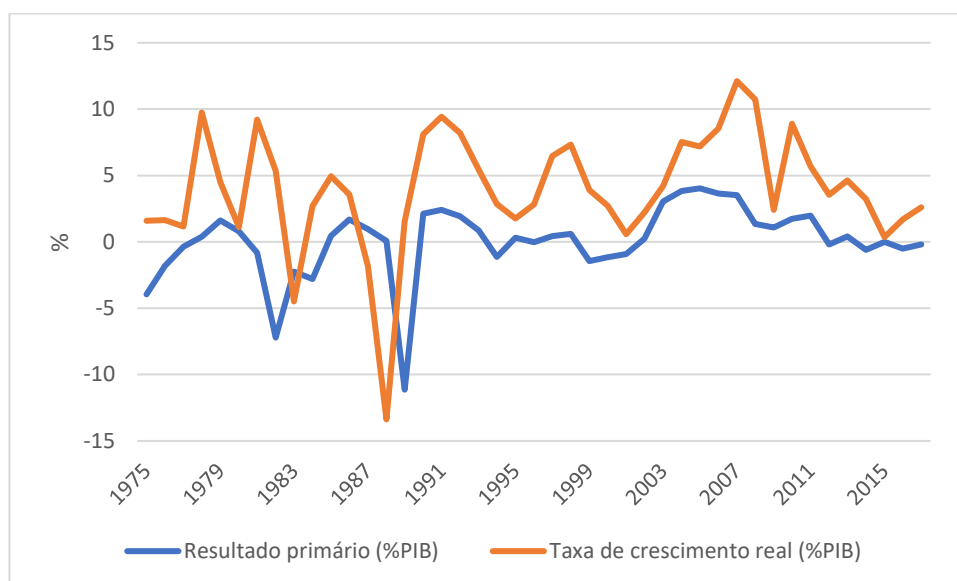
Por fim em 2013 passou a valer a regra de dívida, que instituía um teto de 30% do PIB para a dívida do Setor público não-financeiro. As três regras estavam vigentes em 2017.

5.9 APRESENTAÇÃO DOS DADOS DO URUGUAI

5.9.1 DADOS ECONÔMICOS

No gráfico 29 se expõe o comportamento das taxas de crescimento do PIB e do resultado primário do Uruguai no período estudado. Em termos de evolução do PIB, há até 1989 um crescimento muito volátil, apenas havendo um longo e mais estável período de crescimento a partir de 1989.

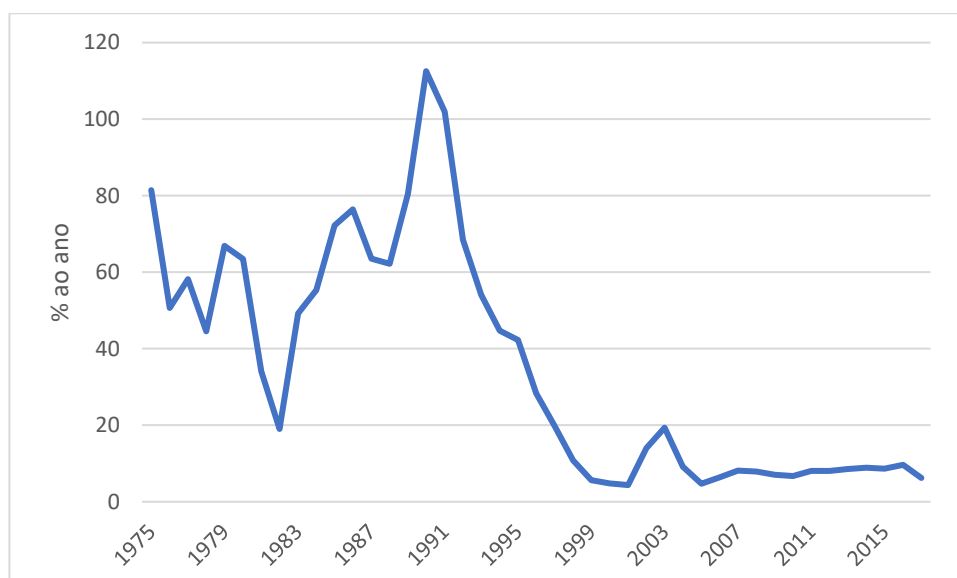
Gráfico 29: Resultado Primário e crescimento real do PIB para o Uruguai (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em Binder et al (2013), *Fiscal Monitor* (2019), e *World Bank Open Data* (2019).

Com relação aos resultados primários o Uruguai em dois anos apresentou fortes déficits primários (de 7% e 11,1%), mas conseguiu em diversos momentos apresentar superávits por períodos ininterruptos (1977-1980, 1985-1988, 1990-1993, e 2002-2011).

Gráfico 30: Inflação para o Uruguai (1975-2017)

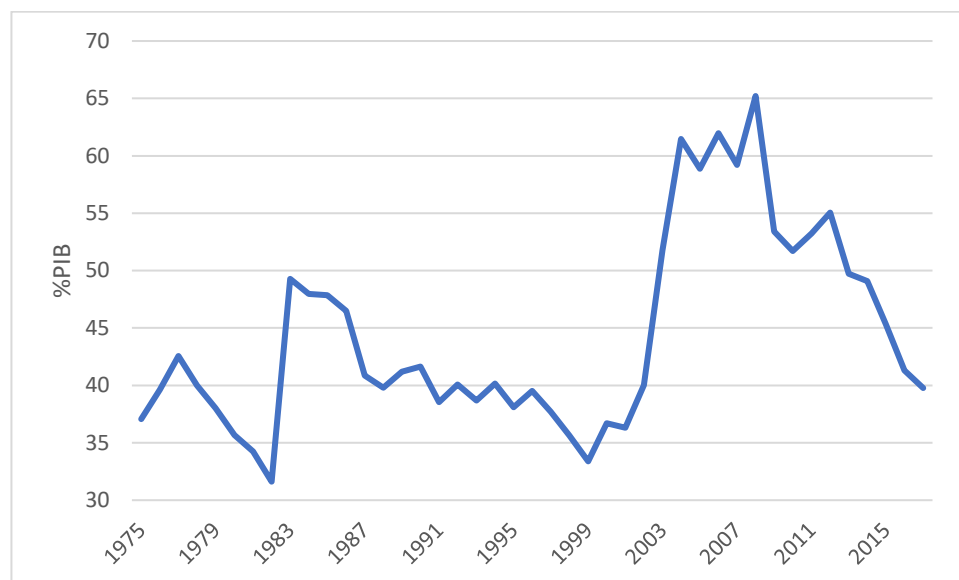


Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

Com relação a inflação, o gráfico 30 mostra que o Uruguai não sofreu de hiperinflação, mas durante a maioria da série apresentou inflação de dois dígitos e até três

dígitos, o que não é um nível recomendado de inflação. Apesar desse problema conseguiu retomar ao patamar de um dígito após 1998, com exceção de 2002 e 2003, mas que foi posteriormente controlado.

Gráfico 31: Índice de Abertura Econômica (Exportações + Importações)



Fonte: elaboração própria com base em *World Bank Open Data* (2019).

Entre 1975 a 2001 o Uruguai manteve seu índice de abertura relativamente estável entre 35 e 40%, apesar de ter ocorrido forte abertura tanto quanto forte fechamento. Mas é a partir de 2001 que a abertura econômica explode, chegando ao pico de 65,21% em 2008, graças ao aumento de preços das commodities nesse período.

Entretanto com a crise de 2008 e a reversão do ciclo das commodities, o valor das exportações do Uruguai se reduziu, levando a uma forte redução da abertura de 2008 a 2017, chegando o índice a 39,76% em 2017.

5.9.2 DADOS POLÍTICOS

O Uruguai possui um sistema de governo presidencialista, e como mostrado no capítulo anterior, o Uruguai teve sua ditadura militar, mas, diferente dos outros países analisados, não foi uma junta militar que governou o país, mas um governo civil apoiado pelos militares.

Tabela 15: Variáveis políticas para o Uruguai

Variáveis Políticas		
Sistema de governo	Período de vigência regime militar ⁹	Controle pelo governo de todas as casas legislativas relevantes
Presidencialista	1973-1985	1975-1984 2005-2017

Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

Seu legislativo é composto por duas câmaras (Câmara dos deputados e Senado) e com relação aos governos subnacionais, eles não possuem autonomia regulatória, fiscal e tributária.

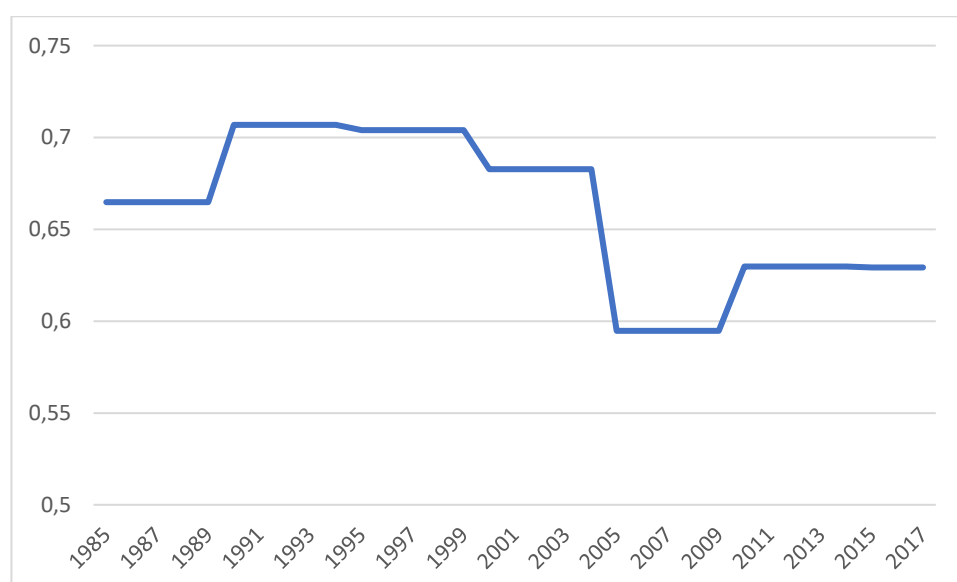
Tabela 16: Autonomia dos entes subnacionais para o Uruguai

Variáveis político Eleitorais
Autonomia fiscal, tributária e regulatória de governos subnacionais
Não

Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

No período analisado a fragmentação na câmara baixa se manteve relativamente constante, que pode ser dividido em quatro períodos: 1985-1989, 1990-2004, 2005-2009, 2010-2017 (apresentados no gráfico 32).

Gráfico 32: Índice de fragmentação na Câmara baixa para o Uruguai (1975-2017)



Fonte: elaboração própria com base em Cruz, Scartascini e Keefer (2017).

⁹ No caso Uruguiaio não houve ditadura militar, mas sim uma ditadura civil militar, em que um governo civil mas autocrático era sustentado pelas forças armadas

Dentro desses períodos a fragmentação ficou relativamente constante, e no geral houve três movimentos entre esses períodos: de crescimento da fragmentação no fim dos anos 80, uma forte queda da fragmentação entre 2004 e 2005, e um crescimento da fragmentação entre 2009 e 2010.

5.9.3 DADOS DE INSTITUIÇÕES E REGRAS FISCAIS

No Uruguai, como mostra o texto de Vammalle e Rivadeneira (2019), o processo orçamentário é estruturado dentro do modelo de delegação, em que o Ministério de Economia e Finanças tem o poder de elaborar o orçamento (com o apoio do Presidente), sendo auxiliado pelo Departamento de Orçamento e Planejamento na elaboração do projeto. O orçamento então é discutido com os ministros no conselho de ministros, e depois de determinado a base do orçamento os programas são definidos de forma bilateral entre o Ministério de Economia e Finanças e outros ministérios.

Com relação ao Legislativo, o Congresso não pode aumentar o volume total de gastos elaborado pelo Executivo, a não ser que aceite outra proposta de orçamento do Executivo ou outras propostas de orçamento para certas entidades (como o Judiciário, a Corte Eleitoral, entre outros). Pode fazer redistribuição de recursos dentro do orçamento desde que não aumente o teto de gastos. O Legislativo conta com um tribunal de contas que fiscaliza todos os gastos, mas que não tem poder impositivo sobre o governo.

Segundo Lledó et al (2017), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2019) e o *Fiscal Rules Dataset* (FMI, 2019), o Uruguai no período estudado teve uma regra de resultado fiscal. Essa regra foi implementada em 2006 e restringia o crescimento da dívida ao ano em termos nominais. O teto até 2010 era denominado em moeda local, mudado para dólares dos Estados Unidos em 2010, e depois de 2010 pelo índice de inflação. A regra apresentava várias válvulas de escape, a primeira que permitia o aumento de 50% do limite em casos de circunstâncias extraordinárias e imprevisíveis, e a segunda que aumentava o limite da dívida em 1,5% do PIB caso condições climáticas adversas prejudicassem a produção de eletricidade.

Além disso a regra foi alterada em 2009 de forma que o teto foi aumentado em 100 milhões de dólares e a primeira cláusula de escape em 100%. A regra esteve vigente em 2017.

5.10 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Nesse capítulo foram expostos os dados referentes às variáveis apresentadas no capítulo 2, respectivamente à cada país estudado. Foi mostrado o desenvolvimento de cada variável ao longo do período 1975-2017, de forma que ajudasse a compreensão das interações entre as diferentes variáveis, e auxiliar o entendimento dos resultados da estimação do modelo econométrico no capítulo a seguir.

O capítulo foi dividido em 9 seções (da 2.2 ao 2.9), sendo que cada uma revelou a evolução das variáveis para um país, indo na respectiva ordem: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru, Uruguai.

É importante ressaltar que os dados apresentados nesse capítulo confirmam o contexto histórico apresentado pela revisão de literatura historiográfica no capítulo 3, em que apesar das diferenças entre os países, esses países como grupo apresentaram no período estudado (1975-2017) muitos momentos de instabilidade econômica e política, com casos de inflação crônica e hiperinflação, alto endividamento externo, crise na balança de pagamentos e ditaduras militares.

No próximo capítulo serão apresentados os testes econométricos utilizados para testar a presença de problemas de multicolinearidade, heterocedasticidade e autocorrelação na base de dados, e avaliar se o modelo de efeitos fixos para dados em painel é o melhor modelo a ser utilizado. Posteriormente são apresentados os resultados da estimação do modelo econométrico e a interpretação dos resultados, levando em conta a revisão de literatura apresentadas no capítulo 1 e 3, o modelo econométrico apresentado no capítulo 2 e o comportamento das variáveis apresentado no capítulo 4.

6 RESULTADOS ECONOMÉTRICOS

6.1 INTRODUÇÃO

Quando um estudo utiliza metodologias estatísticas e quantitativas como a econometria, é importante para uma análise correta e resultados robustos a escolha certa dos modelos econométricos e a correção dos dados utilizados. A ausência dessas medidas resulta em estimadores viesados e, conseqüentemente, em resultados que não são confiáveis.

Para identificar o modelo correto e se os dados utilizados apresentam problemas que resultem em estimadores viesados foram feitos diversos testes como indicado por Gujarati e Porter (2011). Esses diversos testes são apresentados na seção 5.2.

Após os diversos testes, feitas as correções necessárias e a confirmação do modelo a ser utilizado, na seção 5.3 são apresentados os resultados da equação estimada, e a interpretação desses resultados.

6.2 TESTES ECONOMÉTRICOS

Para o presente estudo, de forma a desenvolver o modelo econométrico descrito no capítulo 2, foram feitos diversos testes para indicar se o modelo de efeitos fixos é o melhor modelo a ser utilizado, e se há problemas de multicolinearidade, autocorrelação e heterocedasticidade, e na existência desses problemas, as correções feitas.

Os testes utilizados para identificar se o modelo de efeitos fixos é o melhor para esse presente estudo foram os testes de Chow, para decidir entre o modelo de MQO empilhado e o modelo de efeitos fixos, e o teste de Hausman para decidir entre o modelo de efeitos fixos ou o de efeitos aleatórios. Abaixo são apresentados os resultados dos testes:

Tabela 17: Teste de Chow

Teste de Chow	
F estimado	Prob > F
F(7, 321) = 20,70	0,0000

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Tabela 18: Teste de Hausman

Teste de Hausman	
chi2 estimado	Prob > chi2
chi2 (10) = 23,03	0,0106

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

O teste de Chow indica que entre o MQO empilhado e o modelo de efeitos fixos o que é preferível é o de efeitos fixos, e o teste de Hausman indica que entre o modelo de efeitos aleatórios e o de efeitos fixos, o modelo de efeitos fixos é preferível. Assim os testes confirmam a escolha do modelo de efeitos fixos (indicado pela literatura no capítulo 2) para a estimação da regressão.

Já para a identificação dos problemas de multicolinearidade, autocorrelação e heterocedasticidade foi calculado o FIV (Fator de Inflação da Variância), o teste de Wooldridge e o teste de Wald, respectivamente. Os resultados são apresentados abaixo:

Tabela 19: Cálculo dos fatores de inflação da variância (FIV)

Variável	FIV	1/FIV
FRAG	3,77	0,265092
RG	3,27	0,306261
M	3,19	0,313006
AUT	3,01	0,331991
RD	2,09	0,478243
MD	1,92	0,519785
RRF	1,9	0,526913
IA	1,64	0,608843
CTL	1,54	0,650857
IN	1,05	0,950962
CR	1,04	0,95749

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Tabela 20: Teste de Wooldridge

Teste de Wooldridge	
F estimado	Prob > F
F(1, 7) = 20,265	0,0028

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Tabela 21: Teste de Wald

Teste de Wald	
chi2 estimado	Prob > chi2
chi2 (8) = 1674,98	0,0000

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Pelo cálculo do FIV, como nenhum dos valores estimados para as variáveis é maior que 10 isso indica que não há um nível de multicolinearidade problemático, como indica Gujarati e Porter (2015). Além disso o teste de Wooldridge indica a presença de autocorrelação e o teste de Wald indica a presença de heterocedasticidade.

Para corrigir os problemas de autocorrelação e heterocedasticidade foi estimada a regressão de Prais-Winsten, com erros padrão heterocedásticos de painel corrigidos. Os resultados da estimação da regressão de Prais-Winsten são apresentados na seção 5.3.

6.3 RESULTADOS

Os resultados da regressão estimada, sendo calculada a regressão de Prais-Winsten como mencionado acima são apresentados na tabela 22.

Tabela 22: Resultados da regressão estimada

Variáveis	Regressão com correção de Prais-Winsten
R ²	0,0687
Wald chi ²	34,6 prob = 0,0003
CR	0,0447952 (0,0279521)
IN	0,0004414 (0,0002325)*
IA	0,0449541 (0,0150692)***
M	0,6456006 (0,8141884)
CTL	-0,0017561 (0,0008502)**
AUT	2,437733 (0,9042915)***
FRAG	-0,6801386

	(1,399934)
RG	0,7071892 (0,77682)
RRF	0,4695301 (0,8261775)
RD	-0,3131505 (1,047301)
MD	1,862243 (0,6618543)***
Constante	-4,273483 (1,229871)***

Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa

Nota: * (significância estatística à 10%), ** (significância estatística à 5%), *** (significância estatística à 1%).

Da regressão estimada, a maioria das variáveis apresentou o sinal esperado, com exceção do Controle de Todas as Casas Legislativas (CTL), Autonomia dos Entes Subnacionais (AUT), e Regras de Dívida. Entretanto de todas as variáveis apenas a inflação (IN), o índice de abertura (IA), Controle de Todas as Casas Legislativas (CTL), Autonomia dos Entes Subnacionais (AUT), e o Modelo de Delegação (MD) apresentaram significância estatística.

O crescimento econômico (CR) não possui impacto sobre o resultado primário, indicando que tal crescimento, mesmo que gere maiores receitas, não resulta em melhor desempenho fiscal. Já a inflação apresenta impacto positivo e significativo sobre o resultado primário, em que a cada aumento na inflação de 1% resulta em um aumento em média de 0,0004414% do Resultado Primário. Essa relação confirma o indicado pela literatura em que os governos estudados se beneficiaram da inflação (via emissão monetária) e do efeito Oliveira-Tanzi inverso para gerar resultados primários positivos.

O impacto do índice de abertura sobre o resultado primário é significativo estatisticamente e positivo, indicando que a cada aumento de 1 unidade no índice resulta no aumento em média 0,0449541% do PIB no resultado primário. Essa relação está alinhada à relação mostrada no trabalho de Fabrizio e Mody (2006) pelo qual quanto maior a abertura econômica de um país maior é a responsabilidade fiscal. Uma possível explicação para isso é que, com a maior abertura econômica, os países passam a depender dos fluxos de capital estrangeiro, e se o governo não apresenta políticas fiscais responsáveis, o capital estrangeiro sai do país, resultando em dificuldades na balança de

pagamentos, no câmbio, e na inflação. Assim a abertura econômica geraria um maior controle do mercado sobre o governo.

Esperávamos que a presença de militares no poder (ditadura militar) teria um impacto positivo pois, sem o congresso nem entes subnacionais, a política fiscal estaria centralizada no Executivo. Isso era previsto na literatura como apresentado por Von Hagen (2002). Entretanto o resultado da regressão indica que a presença de um militar como chefe de governo não apresenta efeito sobre o resultado primário, indicando que apesar da centralização da política fiscal, a capacidade de desenvolver políticas fiscalmente irresponsáveis é o mesmo que de regimes democráticos.

Era esperado que o controle de todas as casas legislativas tivesse um impacto positivo sobre o resultado primário por reduzir a fragmentação e permitir ajustes fiscais com maior facilidade, mas esse resultado não se confirmou. Isso pode ser explicado pelo fato de que o controle das casas legislativas relevantes tanto permite ao governo aplicar medidas de ajuste fiscal e responsabilidade quanto aplicar medidas de expansão e irresponsabilidade fiscal. E esse uso para a irresponsabilidade foi comprovado pelos resultados econométricos, em que, para os países analisados, o controle do Congresso resulta em média na redução de -0,0017561% do resultado primário.

Como é explicado no trabalho de Von Hagen (2002), é esperado que a descentralização fiscal resulte em maiores déficits e pior desempenho fiscal, por aumentar a fragmentação e o problema dos bens comuns. Isso se aplica à descentralização que ocorre quando o governo central descentraliza a política fiscal com governos subnacionais, e por isso era esperado que a descentralização resultaria em desempenho fiscal pior do que se fosse centralizado no governo central. Entretanto, contrariando a teoria, quando os Estados subnacionais possuem autonomia fiscal, tributária e legislativa isso resulta estatisticamente para os países estudados em um aumento em média de 2,437733% do PIB no resultado primário. O trabalho de Rodden (2002) fornece uma possível explicação para esse resultado, em que afirma que no federalismo os governos subnacionais possuem representação no congresso (geralmente na câmara alta), e isso gera um forte poder de controle sobre o governo central pelos governos subnacionais, resultando em uma política fiscal do governo central mais restrita (melhor desempenho fiscal).

Com relação às regras fiscais seu impacto sobre o resultado primário é estatisticamente não significativo. Apesar de contrariar a literatura, que afirma que as regras fiscais são importantes para a responsabilidade fiscal, ela também fornece uma

possível resposta para esse resultado. Como a literatura mostra (Von Hagen, 2002) as regras fiscais são difíceis de serem aplicadas e impõem disciplina fiscal, pois o governo que a estabelece e a cumpre já é um governo pré-disposto a ser responsável fiscalmente, mas, como quem faz cumprir a regra é o próprio governo, ele pode revogar a regra fiscal, tornando-a ineficaz. Outro aspecto é que o governo pode a descumprir utilizando brechas na regra, já que, por ser um contrato, ela apresenta inconsistência temporal (Wyploz, 2013), tornando-a difícil de se sustentar e ser aplicada.

Com relação às instituições fiscais os resultados estatísticos indicam que, a um nível de significância de 1%, a presença do modelo de delegação para os países estudados resulta em um aumento médio de 1,862243% no resultado primário. Esse resultado corrobora a tese de Von Hagen (2002) de que, pelo modelo de delegação gerar maior centralização do orçamento há a redução do problema dos bens comuns e a melhora do desempenho fiscal.

Um dos resultados importantes desse trabalho é que para os países da América do Sul estudados as instituições fiscais se mostram mais eficazes que as regras para atingir maiores resultados primários, o que reforça as vantagens das instituições sobre regras apresentadas por Wyploz (2013), em que as instituições não apresentam problema de inconsistência temporal como as regras fiscais, e não apresentam o problema de serem contornáveis como as regras fiscais, já que as instituições consistem no próprio processo decisório.

6.4 SÍNTESE DOS RESULTADOS

A política fiscal tem um papel crucial na atuação do Estado para a prestação de serviços públicos e atendimento da população. Com isso, a solvência das contas públicas se mostra essencial para o bom fornecimento de bens e serviços públicos. Conforme discutido no capítulo 1 dessa monografia, a literatura econômica vem destacando a importância das instituições e regras fiscais que restringem e determinam a política fiscal. O presente trabalho seguiu a linha dessa literatura e com o uso de modelo econométrico buscou entender como essas variáveis relacionadas às instituições ou regras fiscais podem ter influenciado o desempenho fiscal dos principais países de uma região com características tão específicas como a América do Sul.

Foi confirmado como a inflação, por meio do imposto inflacionário e efeito Oliveira-Tanzi invertido, parece gerar resultados positivos no desempenho fiscal desses países, algo esperado já que vivenciaram longos períodos de hiperinflação e utilizaram com frequência da senhoriagem para se financiar. E há também evidências de que a abertura econômica teve efeitos positivos significativos sobre o desempenho fiscal, achado importante já que vários países dessa amostra ainda possuem economias relativamente fechadas.

Outra importante descoberta foi que, o federalismo, com a autonomia fiscal, legislativa e tributária dos entes subnacionais, resulta em um melhor desempenho fiscal. Isso se mostra um achado importante a ser levado em conta pelos países da amostra que não são federalistas, abrindo possibilidades de melhora fiscal com a adoção desse modelo.

Por fim os resultados indicam que para os países estudados da América do Sul, as instituições fiscais tem um efeito positivo significativo no resultado primário, enquanto que as regras fiscais não se mostram eficazes nem efetivas. Isso é uma descoberta relevante, pois comprova a tese de Wyploz (2013) sobre a superioridade das instituições sobre as regras, e, como discutido no capítulo 1, a dificuldade das regras fiscais de serem cumpridas, mas por outro lado refuta a literatura que afirma a importância e eficácia das regras fiscais (também apresentada no capítulo 1).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho procurou compreender como instituições e regras fiscais, conjuntamente com outras variáveis, afetam o desempenho fiscal dos países da América do Sul (Argentina, Bolívia Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru, Uruguai) para o período 1975-2017. Primeiramente foi realizada uma revisão de literatura, essa que indicou que instituições fiscais são restrições procedimentais à elaboração ao orçamento enquanto que regras fiscais são regras *ex-ante* (em sua maioria quantitativas) que restringem o orçamento. Além disso, foi exposto como essas regras e instituições afetam o desempenho fiscal, a origem dos problemas dentro da política fiscal (problema dos bens comuns) e como outras variáveis afetam tal desempenho.

Posteriormente, no capítulo 2 foi apresentado o modelo econométrico, a coleta, organização e ajustamento de dados, todos baseados nos objetivos do trabalho, na revisão de literatura do capítulo 1 e econométrica. Em sequência no capítulo 3 foi realizada a contextualização histórica, política e econômica dos países estudados para o período 1975-2017 e no capítulo 4 foi apresentada evolução das variáveis do modelo ao longo do período estudado.

Por fim, no capítulo 5, foram realizados os testes econométricos e ajustes necessárias nas variáveis, para a estimação da regressão e apresentação de resultados. Esses resultados mostram os diversos fatores que influenciaram o desempenho fiscal da região que, entre 1975 e 2017, foi caracterizada por desequilíbrios fiscais que resultaram em graves problemas inflacionários e da balança de pagamentos.

É possível chegar a algumas conclusões com os resultados obtidos. A primeira é que o crescimento econômico não possui efeito sobre o desempenho fiscal para os países analisados. Isso indica que independente do estado da economia (forte crescimento ou recessão), cabe ao governo aplicar medidas responsáveis para alcançar bom desempenho fiscal.

Já com relação à inflação, essa impactou positivamente o desempenho fiscal, confirmando a literatura econômica de que no período estudado os países estudados se aproveitaram da inflação (por meio do imposto inflacionário e o efeito Oliveira-Tanzi invertido) para gerarem resultados fiscais positivos. Entretanto como apresentado no capítulo 3, o custo de se usar essa ferramenta se mostrou muito alto para a população desses países, e controlar essa inflação foi tarefa árdua. Assim, conclui-se que tal instrumento não deve ser usado para obter bom desempenho fiscal.

Outra conclusão importante é obtida ao se analisar a abertura econômica, que apresenta impactos positivos sobre o desempenho fiscal. Essa influência revela que o mercado, com a presença de abertura econômica, tem influência sobre a política fiscal do governo. Isso é possível pois com as ameaças de fuga de capitais do país, (e os problemas cambiais e externos em sequência), obriga os governos a serem mais responsáveis. Assim, os governos podem utilizar a abertura comercial como instrumento de controle para se obter mais responsabilidade fiscal.

Ao se analisar o efeito que os governos militares, uma grande marca do período estudado, tiveram sobre o desempenho fiscal dos países analisados, os resultados indicam que eles não impactam o resultado primário. Isso contraria o efeito esperado com base na literatura (dado o conceito de centralização de Von Hagen, 2002). Assim é possível concluir que, para os países analisados, tanto governos ditatoriais quanto democráticos possuem a mesma propensão tanto à responsabilidade quanto à irresponsabilidade fiscal.

Com relação ao controle de todas casas legislativas, os resultados indicam que, dado o impacto negativo dessa variável sobre o resultado primário, é importante que o Legislativo se mantenha independente e fiscalizador do governo, pois quando controlado pelo Executivo, a tendência é a irresponsabilidade fiscal.

A autonomia dos entes subnacionais contrariou as expectativas dada pela literatura, apresentando o impacto positivo entre sua existência para o resultado primário. Com base nisso é possível concluir que a descentralização nesse caso é algo a ser buscado, pois os entes subnacionais com sua representação no governo central e seu próprio poder político exercem um controle benigno sobre o governo nacional, incentivando responsabilidade fiscal.

Outra variável política que também contrariou o indicado pela literatura foi o índice de fragmentação, que ao invés de ter um impacto negativo apresentou insignificância estatística. Tal resultado mostra que o argumento de que reduzir a fragmentação no Congresso é necessária para melhorar a saúde das finanças públicas é inválido, e que a política fiscal independe de quantos partidos estão no Congresso.

Por fim o impacto nulo das regras fiscais e o impacto positivo das instituições fiscais confirmam a tese de Wyplosz (2013) de que há uma superioridade em eficácia das instituições sobre regras. Esse fator é crucial ao se olhar o histórico de que os países estudados gastaram grande tempo e esforços no período 1975-2017 para implementar regras fiscais, mas pouco foi discutido e elaborado sobre o processo orçamentário (instituições).

Dessa forma, é crucial que os países estudados busquem investir seus recursos e esforços no aprimoramento das instituições ao invés de regras, melhorando seu processo orçamentário com novas instituições (como as cortes fiscais sugeridas por esse trabalho) ou reformulação das mesmas. Só assim conseguirão sair de seu histórico de problemas econômicos cujas causas fiscais deixaram sofridas marcas em suas histórias no período 1975-2017.

REFERÊNCIAS

- ABUELAFIA, E. et al. *Who Decides on Public Expenditures?: A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Argentina*. Inter-American Development Bank, 2005.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. 8 ed. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- ALESINA, A.; DRAZEN, A.. Why Are Stabilizations Delayed? *American Economic Review*, v.81, p. 1170–1188, 1991.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. Budget Deficits and Budget Institutions. In: POTERBA, J. M.; VON HAGEN, J. (Ed.). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1999. p. 13-36. Disponível em: <<https://www.nber.org/chapters/c8021>>. Acesso em: 27 jun. 2019.
- AYALA, U.; PEROTTI, R.. The Colombian Budget Process. *Working Papers Series*, n. 14, 2000. p. 1-27. Disponível em: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/825/WP_2000_No_14.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 jun. 2019.
- Banco Mundial. World Bank Open Data. 2019. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 20 mar. 2019
- BINDER, A.; MAURO, P.; ROMEU, R.; ZAMAN, A. A Modern History of Fiscal Prudence and Profligacy. *IMF Working Paper*, 13/5, 2013.
- BLÖNDAL, J. R.; CURRISTINE, T. Budgeting in Chile. *OECD Journal on Budgeting*, v. 4, n. 2, p. 7-45, 2005.
- BLÖNDAL, J. R.; GORETTI, C.; KRISTENSEN, J. K. Budgeting in Brazil. *OECD Journal on Budgeting*, v. 3, n. 1, p. 97-131, 2003.
- BUERA, F.; NICOLINI, J. P. The Fiscal and Monetary History of Argentina 1960-2007. *Manuscript, UCLA*, v. 9, 2010.
- CAPUTO, R.; SARAIVIA, D. *The fiscal and monetary history of chile 1960-2010*. Central Bank of Chile, 2014.

CHAROTTI, Carlos Javier; FERNÁNDEZ-VALDOVINOS, Carlos; GONZALEZ SOLEY, Felipe. *The Monetary and Fiscal History of Paraguay, 1960–2017*. University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper, 2019.

CRUZ, C.; SCARTASCINI, C.; KEEFER, P. *The Database of Political Institutions 2017 (DPI2017)*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2018. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/pt/node/12942>>. Acesso em: 10/09/2019

DIAZ, G. M. et al. El sistema presupuestario boliviano 1960–2003 y propuesta de presupuesto plurianual. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, n. 83, 2007.

EICHENGREEN, B. One money for Europe? Lessons from the US currency union. *Economic Policy*, v. 5, n. 10, p. 117-187, 1990.

EICHENGREEN, B.; VON HAGEN, J. *Fiscal Policy and Monetary Union: Federalism, Fiscal Restrictions, and the No-Bailout Rule*. In: Center for International and Development Economics Research. Working Paper No. C95-056, 1996. Disponível em: <<https://tind-customer-agecon.s3.amazonaws.com/0da4fca0-561f-46a6-8277-ef50c99e54c7?response-content-disposition=inline%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27cal-cider-c095-056.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&AWSAccessKeyId=AKIAXL7W7Q3XHXDVDQYS&Expires=1564252837&Signature=z4pByJeDilOl2VnOagX1OIh%2FkjQ%3D>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

FABRIZIO, S.; MODY, A. Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline? *IMF Working Paper*, 06/123, 2006.

Federal Reserve of St. Louis. Federal Reserve Economic Data. 2019. Disponível em: <<https://fred.stlouisfed.org/>>. Acesso em: 30 de abril de 2019.

Fundo Monetário Internacional. *Fiscal Monitor*. 2019. Disponível em: <<http://data.imf.org/?sk=4BE0C9CB-272A-4667-8892-34B582B21BA6&sId=1390030341854>>. Acesso em: 25 de março de 2019.

Fundo Monetário Internacional. *Fiscal Rules Dataset*. 2017. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>>. Acesso em: 20 de março de 2019.

GARCIA, Márcio; GUILLÉN, Diogo; KEHOE, Patrick. The Monetary and Fiscal History of Latin America: Brazil. Working Paper, 2014.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. *Econometria Básica*: Quinta Edição. Amgh Editora, 2011.

HALLERBERG, M. S.; SCARTASCINI, C. G.; STEIN, E.. *Who decides the budget?: a political economy analysis of the budget process in Latin America*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R. R.; VON HAGEN, J. *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

HALLERBERG, M.; VON HAGEN, J. Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. In: POTERBA J. M.; VON HAGEN, J. (Eds.). *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1999. p. 209-232.

IndexMundi. Taxa de inflação (preços ao consumidor) Argentina. 2019. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=ar&v=71&l=pt>>. Acesso em: 10 de setembro de 2019.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipeadata. 2019. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 25 de março de 2019

KEHOE, T. J.; MACHICADO, C. G.; PERES-CAJÍAS, J. *The Monetary and Fiscal History of Bolivia, 1960–2017*. National Bureau of Economic Research, 2019.

KONTOPOULOS, Y.; PEROTTI, R.. Government fragmentation and fiscal policy outcomes: Evidence from OECD countries. In: POTERBA J. M.; VON HAGEN, J. (Eds.). *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1999. p. 81-102.

LLEDÓ, V. et al. Fiscal rules at a glance. *IMF Background Note*, 2017.

MARANDINO, Joaquin; ODDONE, Gabriel. *The Monetary and Fiscal History of Uruguay: 1960-2017*. University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper, n. 2018-60, 2018.

MOLINAS, J. R.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Who Decides on Public Expenditures?: A Political Economy Analysis of the Budget Process in Paraguay. *Economic and Social Study Series*, RE1-05-011, Inter-American Development Bank, 2005.

NORTH, D. C. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Economic Survey of Argentina. *OECD Economic Surveys*. 2019. Disponível em: <<http://www.oecd.org/economy/surveys/argentina-economic-snapshot/>>. Acesso em: 15 de setembro de 2019.

PEREZ-REYNA, David; OSORIO-RODRÍGUEZ, D. The Fiscal and Monetary History of Colombia: 1963-2012. mimeo, 2016.

RODDEN, J.. The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, p. 670-687, 2002.

VAMMALLE, C.; RIVADENEIRA, A. M. R. Budgeting in Uruguay Towards modern budgeting practices in Uruguay. *OECD Journal on Budgeting*, v. 19, n. 1, p. 1-105. 2019.

VEGA, M.; MARTINELLI, C. *The Monetary and Fiscal History of Peru, 1960-2017: Radical Policy Experiments, Inflation and Stabilization*. Departamento de Economía-Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018.

VON HAGEN, J. Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. *The Economic and Social Review*, v. 33, n. 3, p. 263-284, 2002.

VON HAGEN, J.; HARDEN, I. Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *IMF Working Paper*. 1996

WYPLOSZ, C. Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences. In: ALESINA, A.; GIAVAZZI, F. (Eds.). *Fiscal Policy after the Financial Crisis*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2013. p. 495-530.